



SAPIENZA UNIVERSITÀ DI ROMA
FACOLTÀ DI MEDICINA E PSICOLOGIA

Dottorando
Astrid Favella

Tutor
Pietro Lucisano

Co-Tutor
Emiliane Rubat du Mérac

*«Piani Educativi Pandemici»
Politiche di Accesso, Curriculum,
e Formazione Iniziale Insegnanti (1996 - 2024)*

Anno Accademico
2023 – 2024

Composizione grafica a cura dell'Autore/Autrice

Indice

Introduzione	XIII
Il problema di ricerca: origini e obiettivo del progetto	XIII
PARTE PRIMA - OBIETTIVI, DISEGNO & METODOLOGIA, LETTERATURA	1
Capitolo primo	3
Gli interventi legislativi sul sistema scolastico dal 1996	3
al PNRR.....	3
1. Il sistema scolastico italiano & il Gattopardo	3
2. Framework Concettuale	5
3. Le dimensioni di policy esaminate	9
4. L'organizzazione della ricerca	17
Capitolo secondo	19
Revisione della letteratura.....	19
1. Paradigma & approccio di revisione	19
2. Eventi strutturali & agenziali.....	21
3. Eventi misti.....	38
4. Eventi misti & trade-off: de-stratificazione vs. competenze professionalizzanti...44	
5. Cosa sappiamo sull'Italia? La politica dell'istruzione secondaria	47
6. Le domande di ricerca	51
Capitolo terzo	53
Metodologia e Disegno di ricerca.....	53
1. La metodologia di ricerca: l'Analisi Storica Comparata.....	53
2. Il Disegno di Ricerca: il Livello Nazionale.....	59
3. Il Disegno di Ricerca: il Livello Regionale	62
4. La raccolta dati.....	64
5. L'analisi dei dati	66
PARTE SECONDA - LIVELLO NAZIONALE	73
Capitolo quarto	74
La concettualizzazione del mismatch disfunzionale.....	74
1. La concettualizzazione del mismatch: il framework concettuale.....	74
2. Configurazioni del mismatch: outcomes dei processi	80
Capitolo quinto	82
Processo 1 (1996 – 2001) Instaurazione del mismatch: un “colpo mancato”	82
1. Analisi descrittiva: outcome	82

VI

2. Analisi esplicativa: teoria di processo.....	96
3. Discussione	139
Capitolo sesto	142
Processo 2 (2001-2006): Assenza del mismatch?	142
L'obbligo riferito alla scuola secondaria inferiore	142
1. Analisi descrittiva: outcome.....	142
2. Analisi esplicativa: teoria di processo.....	151
3. Discussione	179
Capitolo settimo	183
Processo 3 (2006 – 2013) Diminuzione del mismatch:	183
la <i>via media</i> dello “zoccolo” comune	183
1. Analisi descrittiva: outcome.....	183
2. Analisi esplicativa: teoria di processo.....	204
3. Discussione	238
Capitolo ottavo	240
Processo 4 (2013-2020) Stasi apparente del mismatch:.....	240
riduzione dell'unitarietà tra altri canali e istituti professionali	240
1. Analisi descrittiva: outcome.....	240
2. Analisi esplicativa: teoria di processo.....	249
3. Discussione	264
Capitolo nono	268
Processo 5 (2020-2024) Stasi apparente del mismatch:.....	268
dall'unitarietà tecnici-licei al campus in potenza.....	268
1. Analisi descrittiva: outcome.....	268
2. Analisi esplicativa: teoria di processo.....	276
3. Discussione	327
Capitolo decimo	330
Conclusioni studio 1 nazionale.....	330
1. Quali meccanismi determinano i cinque mismatch?.....	330
2. Aspetti misti: di de-politicizzazione	331
3. Aspetti strutturali: pratiche procedurali	346
4. Aspetti agenziali: il cambiamento del ruolo di stakeholders nel tempo	347
5. Contributi empirici & teorico-metodologici	350
Capitolo undicesimo	353
La lenta trasformazione della formazione iniziale insegnanti (1996-2024)	353
1. Analisi descrittiva: outcome.....	353
2. Analisi esplicativa: teoria di processo.....	361
3. Discussione & Conclusioni studio 2 nazionale.....	388
Capitolo dodicesimo	391
Conclusioni parte II	391

1. Accesso, curriculum & formazione iniziale insegnanti a livello nazionale	391
2. Aspetti agenziali	391
3. Aspetti strutturali	393

PARTE TERZA - LIVELLO REGIONALE

Capitolo tredicesimo	398
Introduzione agli studi regionali	398
1. Le competenze regionali su politiche di accesso e di curriculum	398
2. Studio 1: spiegare il dimensionamento: un accentramento differenziato	402
3. Studio 2: spiegare la trasformazione dei sistemi IeFP	406
Capitolo quattordicesimo	411
Il dimensionamento scolastico in Emilia-Romagna, Lazio & Campania	411
1. Fase 1 (1996-1998) Avviare il dimensionamento per coadiuvare l'autonomia scolastica: un'alleanza dal basso	412
2. Fase 2 (1998-2008): Implementare il dimensionamento a tre velocità: un'alleanza verso l'alto	416
3. Fase 3 (2008-2020; 2020-2023): Reagire a shock esterni restringendo i criteri di dimensionamento: l'accentramento della rete scolastica	421
4. Fase 4 (2008-2020); (2020-2023): L'opposizione delle regioni & Sindacati all'accentramento: lo sgretolarsi dell'alleanza verso l'alto	424
5. Fase 5 (2023-2024): Estendere i termini di implementazione di fronte alle elezioni regionali: una parentesi alle pressioni sulle Regioni	427
6. Discussione	433
Capitolo quindicesimo	435
La IeFP in Emilia-Romagna	435
1. Analisi descrittiva: outcome – l'assetto del sistema IeFP	435
2. Analisi esplicativa: teoria di processo	436
Capitolo sedicesimo	455
La IeFP nel Lazio	455
1. Analisi descrittiva: outcome – l'assetto del sistema IeFP	455
2. Analisi esplicativa: teoria di processo	456
Capitolo diciassettesimo	470
La IeFP in Campania	470
1. Analisi descrittiva: outcome – l'assetto del sistema IeFP	470
2. Analisi esplicativa: teoria di processo	471
3. Discussione & Conclusioni studio regionale sugli assetti IeFP	482
Capitolo diciottesimo	485
Conclusioni parte III	485
1. Accesso e curriculum a livello regionale	485
2. Accesso e curriculum in vista dell'autonomia differenziata	486

PARTE QUARTA - CONCLUSIONI COMPLESSIVE & RACCOMANDAZIONI DI POLICY	488
Capitolo diciannovesimo	490
Conclusioni – Il percorso di ricerca	490
1. La parte IV: conclusioni della ricerca	490
2. Il percorso di ricerca: un riepilogo	490
Capitolo ventesimo	495
Conclusioni – Le interazioni tra i livelli nazionale & regionale	495
1. Cambiare tutto per non cambiare niente?	495
2. L’elefante nella stanza: il mismatch & i modelli sottesi	502
Capitolo ventunesimo	506
Conclusioni – “Piani Educativi Pandemici”	506
1. Le domande aperte	506
2. Guardare oltre l’Italia: tra Inghilterra & Svizzera	508
3. Raccomandazioni di Policy	511
Appendici	519
Appendice 1: livello nazionale	519
Appendice 2: livello regionale	564
Riferimenti Bibliografici	577

Introduzione

Il problema di ricerca: origini e obiettivo del progetto

Dal 1996 ad oggi, nel sistema scolastico italiano sono stati introdotti quattro interventi normativi a carattere strutturale (riforme) e, dal 2022, sono stati previsti nell'ambito del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) altri sei interventi che tendono a modificare alcuni assi portanti del sistema stesso. Al di sotto dei risultati che osserviamo in provvedimenti legislativi spesso criticati dai commentatori per assenza di un apporto di cambiamenti sostanziali del sistema, risiedono dei nodi, dei meccanismi coadiuvanti o bloccanti cambiamenti sostanziali: questi meccanismi sono l'oggetto della presente ricerca.

Prendendo in considerazione il lasso temporale 1996-2024, l'obiettivo della presente ricerca è spiegare i fattori e meccanismi che hanno portato alla definizione di contenuto, approvazione e implementazione delle politiche educative costitutive degli interventi legislativi che si sono susseguiti. Il periodo 1996-2024 è stato selezionato a partire dal modello teorico dalla sociologa Archer (1989, 2013) che definiva come "inerziali" le modalità di intervento legislativo in sistemi fortemente centralizzati come quello italiano.

Gli interventi avviati dal Ministro Berlinguer nel 1996 con la legge sull'autonomia, definita un "decentramento di funzioni" (API, 1997, 1-2, p.7), costituiscono, almeno in potenza, una trasformazione significativa per il sistema d'istruzione italiano.

Infatti, il sistema formativo italiano è stato caratterizzato da un impianto centralistico assai marcato, con la concentrazione negli apparati centrali di tutte le principali funzioni, dalla definizione delle procedure di accesso, ai curricula, al reclutamento degli insegnanti e della dirigenza.

Per questa ragione, il 1996 viene preso come periodo di inizio della nostra indagine perché il superamento del sistema centralizzato ha reso inadeguati i modelli teorici utilizzati per interpretarlo, generando una situazione di anomia che si è andata riflettendo sui successivi interventi normativi, spesso presentati come riforme, ma di fatto costituiti da normative che si sono andate via via stratificando senza mai raggiungere le caratteristiche di riforme nel senso pieno del termine.

Oltre al centralismo, il sistema formativo italiano è stato caratterizzato da un impianto fortemente selettivo con una canalizzazione precoce in

indirizzi con esiti professionali fortemente diversificati in termini di accesso ai percorsi successivi di studio e alle diverse professioni. Questo aspetto è stato messo in discussione tra gli anni Sessanta e gli anni Novanta. Anche se all'unica reale riforma realizzata, quella della scuola media, non è seguita una sostanziale riforma dell'impianto complessivo della scuola secondaria di secondo grado che, salvo piccole modifiche prevalentemente nominali, è rimasta ancorata al modello delle riforme Casati, Gentile. Il fatto che negli anni della contestazione studentesca siano stati liberalizzati gli accessi all'educazione terziaria, di fatto ha inciso solo parzialmente sul modello stesso.

Se l'attesa della legge sull'autonomia n.59/1997, nota come "legge Basanini", era di attivare un "sistema integrato" che vedesse la sussidiarietà delle diverse componenti istituzionali e gestionali rispetto al sistema scolastico, rimaneva da affrontare il problema di come organizzare i cicli scolastici per realizzare un modello che superasse la canalizzazione attraverso la scelta precoce alla fine della scuola media e in cui "la presenza di indirizzi diversi non prefiguri scuole di diversa qualità, ma possibili diversi approcci alla conoscenza, tutti di pari dignità, in cui la scelta di un tipo di indirizzo non configuri anche l'esito in termini di differenti conoscenze e abilità di base" (Lucisano, 2008: 153).

Il concetto di sistema formativo integrato emerge per la prima volta nel D. Lvo. 300/99, art.88, in cui le prerogative dei Ministeri vengono riformate (Lucisano, 2001: 88): all'inizio del nuovo millennio, infatti, Lucisano (2001: 82) segnala "una significativa stagione di riforme" relativamente a "tutto il sistema formativo", che Vertecchi (2001) giudica senza precedenti. Il sistema risulta integrato, dunque, se i canali portano a valorizzare le diverse attitudini, dove tuttavia non viene preclusa la possibilità di accesso ai percorsi di livello terziario non solo in termini di diritto formale, ma di preparare i giovani ad affrontare i percorsi terziari e a completarli in modo efficace.

La domanda di ricerca generale sulla quale il progetto poggia è dunque la seguente:

*Quali meccanismi determinano gli interventi normativi sul sistema scolastico italiano per le dimensioni di policy relative alle aree di **accesso, curriculum e formazione iniziale insegnanti?***

Da questa derivano quattro sotto-domande di ricerca (White, 2017) illustrate nel primo capitolo.

Le tre *dimensioni di policy* (PD) di interesse, componenti dell'area di policy dell'educazione, intrinsecamente "multi-dimensionale" (Durazzi et al., 2023), individuate all'interno degli interventi normativi a carattere

strutturale sul sistema scolastico che si sono realizzati nel periodo preso in osservazione sono: "PD1" politiche di accesso; "PD2" politiche di curriculum; "PD3" formazione iniziale degli insegnanti, che occasionalmente verranno sintetizzate con le sigle di riferimento per fissare in breve i campi di ricerca di interesse.

In relazione a queste tre dimensioni prenderemo in considerazione, principalmente, il ciclo secondario di secondo grado in tutti i suoi indirizzi, considerando dunque anche le politiche regionali di istruzione e formazione professionale (IeFP), costituzionalmente prerogativa delle Regioni che, tuttavia, pur previste in Costituzione sono state attivate come istituzioni solo a metà degli anni Settanta, generando una lunga fase in cui il vuoto istituzionale è stato colmato da interventi di "supplenza" dell'amministrazione centrale.

L'origine della domanda di ricerca è duplice: nasce dall'estrema frammentazione della letteratura su queste tematiche, e dalla necessità verificare se i diversi interventi normativi possano essere elementi di un *puzzle* o costituiscano invece un *patchwork* che non esprime una intenzionalità adeguata, cercando di identificare quali ragioni ideologiche e/o quali spinte sociali siano state alla base degli interventi di volta in volta assunti.

Il lavoro si presenta particolarmente complesso anche per la mancanza di lavori sistematici di ricostruzione e di ricerca, come denunciato da eminenti rappresentanti dei due rami di ricerca alla quale questo studio parla, rispettivamente ricerca educativa e scienze politiche: Lucisano (2008:148), nel riflettere nello specifico sulle riforme dell'istruzione tecnica e professionale, sottolinea come "la mancanza di ricerche sistematiche" generi un vuoto di informazione, e Moe & Wiborg (2016) hanno definito il tema della *politics of education* quasi una "tabula rasa".

Quando il *mosaico* degli interventi, come definito dalla prima figura che si cimentò con il tentativo di riforma radicale, il Ministro Luigi Berlinguer e la sua squadra, viene osservato dall'alto, si rende più evidente il problema da cui la ricerca prende le mosse, secondo la modalità indicata da Hanckè (2009) che evidenzia la sfasatura tra istanze e modelli teorici, il processo per cui un'istanza F non rispetta la teoria T.

In questa prospettiva l'istanza F è rappresentata dalle politiche dell'educazione nelle tre dimensioni individuate, mentre per la teoria T, in assenza di modelli formalizzati per l'area educativa, si è deciso di adottare il modello elaborato dall'economista politico Gourevitch (1986) in un'area diversa, quella economica.

Gourevitch (1986: 19), in “Politics in Hard Times: comparative responses to international economic crises”, dal punto di vista di political economy o, più precisamente di una “political sociology of political economy” analizza il problema di come gli Stati arrivino a rispondere a una situazione di crisi (economica), tramite l’adozione di *policy packages* che la contrastino e portino ad uscirne, il che rimanda all’idea del *patchwork* piuttosto che ad interventi strategici.

La tesi dell’autore è che, in tempi di crisi, “policy needs politics”, ovvero, che “pacchetti di misure” che portano ad uscire da situazioni di crisi economica possano venire posti in essere da coalizioni trans-partitiche, o tra forze sociali tradizionalmente in conflitto. Trasponendo questa tesi nelle tre dimensioni di policy dell’educazione prese in esame, e potendo riferirsi allo stato del sistema educativo italiano come “crisi del sistema formativo ricorrente” (Lucisano, 2001: 89) abbiamo una situazione in cui le istanze (F) che non risultano coerenti con i modelli teorici (T) assunti, ottengono risposte politiche tuttavia non intaccando la struttura del sistema.

Questo aspetto verrà illustrato tramite la revisione della letteratura (capitolo 2), che analizza contributi multidisciplinari sui fattori che letteratura teorica e studi empirici hanno indicato come impattanti sulla direzione delle politiche educative: tratteremo le istanze di politicizzazione e non politicizzazione della policy area, non-politicizzata soprattutto nel periodo pandemico (Murphy, 2020) e in alcuni casi nella storia italiana (Moscati, 2014) il che ci riporta alla suddetta domanda di ricerca.

Se consideriamo la prima *dimensione di policy* relativa alle politiche di accesso, è necessario pensarla in un contesto di allargamento della popolazione raggiunta dai sistemi educativi, che si è andata sviluppando per gradi nei paesi occidentali sviluppati come l’Italia, dove almeno una percentuale rilevante della popolazione raggiunge un titolo terziario (Trow, 1973). Diventa quindi cruciale focalizzarsi sull’aspetto delle politiche di accesso (PD1) ed esaminarle attraverso i diversi gradi scolastici: in una logica di transizione tra gradi scolastici, in Italia la popolazione tra i 30-34 anni in possesso di un titolo di studio terziario (diploma di tecnico superiore, diploma accademico, laurea o dottorato) è del 26,8% contro una media europea del 41,6% (ISTAT, 2023). Anche tenendo presente che l’effetto sui singoli che rimangono fuori dal circuito formativo, in paesi con queste caratteristiche di partecipazione della popolazione adulta, definiti da alcuni commentatori “high participation systems” (HPS) relativamente

all'istruzione terziaria, costituisce un problema di esclusione sociale (Marginson, 2018: 9). Il presente lavoro di ricerca si focalizza dunque sul ciclo che precede questa progressione: il ciclo secondario.

La crisi pandemica ha poi recentemente messo in evidenza la fragilità strutturale e la poca incisività delle politiche di accesso all'istruzione, che rimangono prevalentemente formali. Il titolo "Educational pandemic plans" è precisamente stato scelto per essere emblematico da un lato, e avere una funzione strumentale dall'altro. Sebbene infatti lo studio prenda in considerazione un lasso di tempo più lungo (1996-2024), riteniamo che comprendere le dinamiche che muovono le politiche educative a svilupparsi in determinate direzioni possa chiarire quali siano le strategie e gli strumenti a disposizione per intervenire nelle diverse policy areas, date determinate condizioni di contesto. In particolare, *l'European Centre for Disease Prevention and Control (ECDPC)*, definisce un piano pandemico come un documento con il seguente obiettivo "describing their strategies for responding to a pandemic supported by operational plans at national and subnational levels" e, in assenza di misure preparatorie al manifestarsi di una crisi, un paese, come è stato il caso dell'Italia, può contare nell'immediato solo sulle risorse disponibili "a lack of specific preparedness measures drives a country to deal with this kind of crisis through a process in which the existing characteristics of the policy and political system, with all their pros and cons, prevail" (Capano, 2020: 326).

Rispondere alla domanda di ricerca, aiuterebbe a comprendere le condizioni per attivare quei processi che assicurano continuità e interventi proattivi, per intervenire sulle esigenze relative alle dimensioni di policy, identificando obiettivi di cambiamento in linea con la posizione paradigmatica per realizzare, dunque, piani operativi di crisi. Una possibile ipotesi è che gli interventi politici realizzati in "emergenza" senza mai raggiungere la dimensione di una vera riforma, al di là delle intenzionalità politiche espresse, finiscano per costituire solo dei placebo che di fatto, nel paese del Gattopardo, portano a mantenere il sistema centralizzato e selettivo sostanzialmente inalterato.

Riguardo ai metodi, tramite la Comparative Historical Analysis (Kreuzer, 2023), che prevede di fare precedere alla fase esplicativa condotta con il process tracing (Beach & Pedersen, 2019) una fase descrittiva guidata, tracciando trasformazioni o trend circa le dimensioni esaminate, proveremo a descrivere i provvedimenti legislativi, delle vere e proprie "selve" o "labirinti" (Lucisano, 2016: 13 – 2008: 241), cercando dei denominatori comuni che consentano di organizzarli e descriverne l'evoluzione, prima ancora di cercare di spiegare la loro genesi.

Nella condizione attuale, un ulteriore elemento di fragilità è dato dalla liquidità dei modelli teorici e ideologici di riferimento delle diverse parti politiche, se è vero quanto affermato nel 2003 dall'On. Brocca «Venti o trent'anni fa i governi andavano in crisi per questioni scolastiche, oggi invece sarebbe impensabile. Segno che la scuola e le sue problematiche non ricevono più le attenzioni di un tempo, segno che una volta c'era una strategia che ora non c'è più».

Partendo quindi dall'analisi delle politiche scolastiche e nutrendo l'ambito di ricerca della *politics of education*, della politica dell'educazione, tramite questo studio vorremmo mostrare come la spiegazione delle dinamiche che portano alle riforme nel nostro contesto nazionale possono essere parte integrante di un sub-focus della ricerca educativa, come il curriculum del dottorato in Ricerca Educativa si prefissa.

PARTE PRIMA - OBIETTIVI, DISEGNO & METODOLOGIA,
LETTERATURA

Capitolo primo

Gli interventi legislativi sul sistema scolastico dal 1996 al PNRR

1. Il sistema scolastico italiano & il Gattopardo

Consideriamo il punto di arrivo: come appare ad oggi il sistema scolastico italiano, nel ciclo secondario superiore? La risposta a questa domanda rischia di diventare obsoleta da un giorno all'altro vista la rapidità e la moltitudine di interventi che il sistema ha conosciuto negli anni, ma la domanda è particolarmente rilevante al 2024, a tre anni dall'inizio dell'implementazione delle riforme scolastiche che si sono avviate con la finestra di opportunità dei 30,88 miliardi di euro convogliati sulla Missione 4 "istruzione e ricerca" del PNRR (2021), e a due anni dalla fine del tempo per l'implementazione.

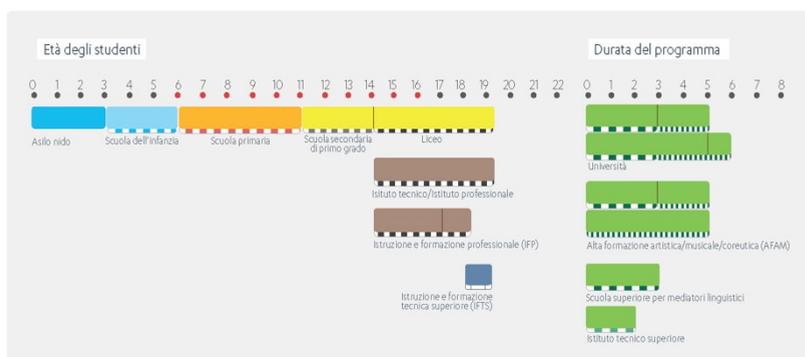


Figura 1 Sistema educativo italiano (2024) Fonte: MIM

Infatti, le riforme della scuola secondaria sono state tutte approvate e è quindi una coincidenza fortunata incrociare la nostra analisi con la chiusura di questa prima finestra temporale. Infatti, il sito del Ministero dell'Istruzione e del Merito (MIM) riporta la suddivisione delle componenti del sistema scolastico italiano, riferendo ogni ciclo all'età standard degli alunni "in pari", senza contare quindi anticipi o ritardi (Figura 1). È utile focalizzare lo sguardo su questa suddivisione per apprezzare al meglio i cambiamenti che si sono succeduti negli anni in merito a questi passaggi.

La figura 1 non mostra l'ultima novità normativa del Ministero, perché ha carattere sperimentale: l'istituzione della sperimentazione della filiera tecnico-professionale a regime con la legge n.121 dell'8 agosto 2024, porta la durata del primo blocco marrone "istituto tecnico/istituto professionale" a 4 anni, come quello sottostante, sulla falsa riga, infatti, della struttura "dell'istruzione e formazione professionale" (IeFP) di competenza regionale. Perché un'apparente "duplicazione" dei professionali regionali? Questi sono tutti termini che nascondono nodi di scontri Stato-Regioni che costituiscono uno dei leitmotiv del seguente lavoro e che fanno parte dei processi esplicativi che esporremo. La letteratura, come vedremo nel dettaglio nel capitolo successivo, divide i sistemi scolastici tra *selettivi* e *comprensivi* (Cordini, 2019): l'Italia è formalmente classificata come sistema selettivo perché a 14 anni "seleziona" in diversi canali, i tracks, avviene cioè la canalizzazione.

Consideriamo allora il punto di partenza: il 1996, anno in cui si avvia il "mosaico" delle riforme del Ministro della Pubblica Istruzione Berlinguer per cui dall'anno 1999 è possibile passare comunque da un indirizzo all'altro, intervento fortemente voluto sia dai partiti di sinistra che da quelli di destra, come vedremo nella parte I della tesi, al capitolo 6. La classificazione di sistema *selettivo* è infatti in contrasto l'obiettivo di sistema di realizzare un "sistema formativo integrato", obiettivo di sistema da cui formalmente i diversi governi non abbiano mai divorziato, indipendentemente dal colore politico. È un problema più profondo della retorica dei canali con pari dignità, e si collega alla provocazione del Gattopardo. Il termine "sistema formativo integrato" come già accennato in precedenza, ha una definizione ambigua, ma sostanzialmente opposta al concetto di sistema selettivo: sottende l'integrazione di istruzione, formazione e lavoro sia in termini di contenuti che di governance, e prende le mosse da tre accordi stipulati con le parti sociali negli anni 90 (Corsi & Sarracino, 2010; Lucisano, 2008).

La figura 1 è allora una fotografia, statica ma veritiera, del sistema scolastico italiano che, come sottolineato da un intervistato "ha ancora un impianto gentiliano", dunque, ad un primo sguardo la provocazione del Gattopardo "cambiare tutto per non cambiare niente" richiamata recentemente anche da Bertagna (2022), sembra applicarsi. Questo aspetto è stato persino delineato da un recente studio di Durazzi et al. (2023) sul tema come un "paradosso". Abbiamo dunque inaugurato questa sezione considerando potenzialmente obsoleta la domanda sui tratti caratterizzanti del sistema scolastico secondario italiano, ma la provocazione del

Gattopardo, che è il leitmotiv di tutta la tesi, ci suggerisce il contrario. Iniziamo quindi ad impostare l'indagine per comprendere che cos'è quell'apparente "niente", l'outcome che vogliamo spiegare, e cos'è quel "tutto", ovvero quelle operazioni sotterranee che lo sottendono.

2. Framework Concettuale

In questo capitolo si delineano gli aspetti fondamentali del framework concettuale utilizzato, che deriviamo dalla domanda di ricerca. Punch & Oancea (2014: 258), infatti, si riferiscono ad esse come "lo stato concettuale degli oggetti studiati e la loro relazione tra essi".

Dunque, avendo posto come domanda generale la seguente: *"Quali sono i meccanismi che determinano gli interventi normativi sul sistema scolastico italiano sulle dimensioni di policy di **accesso, curriculum e formazione iniziale insegnanti?**"* per prima cosa è necessario chiarire cosa intendiamo per le tre "dimensioni di policy" prese in esame contemporaneamente: l'accesso, il curriculum e la formazione iniziale insegnanti, appunto.

2.1 Una premessa: il significato di "policy"

Prima di illustrare il framework concettuale adottato è necessaria una premessa sui molteplici significati che il concetto di policy può assumere per introdurre quello da noi selezionato.

Secondo Moscati (2014: 91), in Italia mancherebbe una "real general education policy". In modo simile Lucisano (2001) sottolineava la necessità che la riforma dei Cicli di Berlinguer fosse accompagnata da una riforma complessiva dell'istruzione professionale regionale per la realizzazione completa del "modello" da essa prefigurato. L'analisi che seguirà dovrebbe infatti mettere in luce le contraddizioni tra gli obiettivi di sistema a cui le politiche tendono e gli interventi che si mettono in campo per realizzarli e di evidenziare le contraddizioni tra gli obiettivi e gli interventi posti in essere.

Come anticipato, il presente lavoro si propone di osservare principalmente il ciclo secondario di secondo grado, e di considerare i seguenti indirizzi del sistema di istruzione e formazione: Licei; Istituti tecnici; Istituti professionali statali e formazione professionale regionale.

I livelli indagati sono quello di sistema, nazionale; regionale e locale (figura 2), avendo le Regioni competenze sulla programmazione scolastica e diritto allo studio, le Province (morte e risorte) e in alcuni casi i Comuni competenze sul dimensionamento scolastico e programmazione

dell'offerta formativa, sull'edilizia scolastica, ed essendo queste competenze riferibili alle dimensioni di accesso e di curriculum, come vedremo nella sezione successiva.

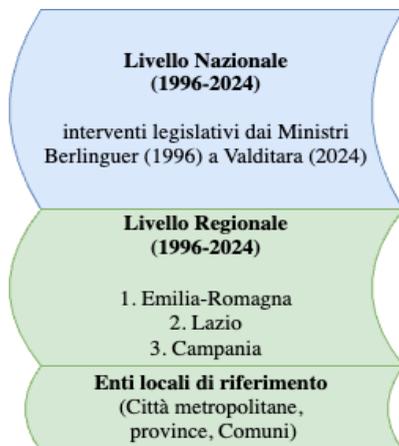


Figura 2 Livelli di analisi

Consideriamo il concetto di "sistema formativo integrato" come obiettivo di sistema, che prende forma sia attraverso interventi di politiche di accesso (PD1) che di politiche di curriculum (PD2), abitando quindi l'intersezione tra le due.

Lucisano (2001: 82) segnala la gravitazione verso un "ridefinire e riquilibrare il complesso degli interventi formativi, nonché (...) realizzare un sistema integrato dell'offerta formativa all'interno di un più generale processo di riforma del Paese teso a stimolare le autonomie territoriali".

Queste riguardano:

- Il sistema di formazione professionale: interessato dalla riforma n.196/1997 e dalla riforma dell'apprendistato (Lucisano, 2001);
- La scuola dalla legge sull'autonomia n.59/1997, che all'Art.21 apportava un elemento di decentralizzazione rispetto alla struttura centralizzata del sistema (Clark, 1983);
- l'obbligo scolastico prolungato (legge n. 9/99); la riforma dei cicli/legge n.30/2000 e la modifica dell'esame di maturità; e dal "processo di dimensionamento (guidato da Regioni ed enti locali)" (Lucisano, 2001: 82)
- l'università con il processo di Bologna (Lucisano, 2001: 82)

Questa “stagione” inaugura il lasso temporale 1996-2024 considerato, i cui interventi verranno “dissezionati” a seconda che si riferiscano alle diverse aree di intervento, che devono essere prima definite in modo operativo.

Nel framework concettuale, una prima distinzione che proponiamo è quella tra *policy output & policy outcomes* (Bonjour et al., 2018), dove la prima indica il prodotto legislativo così come generato dalla prima istituzione con giurisdizione, e la seconda i risvolti delle politiche una volta implementati nel sotto-livello di governance. La differenza tra le due, non incidentalmente, viene messa a fuoco dalla letteratura sulle politiche di immigrazione europee, area di giurisdizione mista tra livello sovra-governativo europeo e nazionale, risultando come un’area di “multi-level governance” (Schütze, 2021; Rosamund, 2000).

Suggeriamo come lo stesso concetto sia funzionale per la policy area di nostro interesse, in due passaggi: considerando le indicazioni *non-binding* provenienti, come sopra, dal livello europeo per l’Italia e gli altri stati membri; e considerando la legislazione a livello nazionale, *policy output*, su alcuni indirizzi scolastici tradotti diversamente dalle regioni a seconda della loro competenza in evoluzione nel tempo, come l’istruzione professionale nel ciclo secondario e l’Istruzione Tecnica Superiore (ITS) nel ciclo terziario.

Una seconda distinzione, che proponiamo per definire operativamente il concetto di *policy*, è quella elaborata da Ball (1993: 10) tra *policy* come “testo”, che sia di riforma o altro strumento legislativo, e come “discorso”.

L’autore esplicita questa differenza riscontrando spesso, nella ricerca educativa, la presenza della parola *policy* utilizzata anche negli stessi studi con diversi significati a seconda delle diverse sezioni ricavandone che sia un preciso esercizio analitico quello di definire una *policy* e gli obiettivi che intende raggiungere.

In questa ricerca adottiamo il concetto di *policy* come testo, come variabile dipendente da spiegare, mentre la letteratura, come riportato nelle sezioni successive, registra la seconda accezione come uno dei fattori che intervengono sul primo (Baldi, 2012).

Ball (1993: 10) qualifica il concetto di *policy* come testo, come segue:

“We can see policies as representations which are encoded in complex ways (via struggles, compromises, authoritative public interpretations and reinterpretations) and decoded in complex ways (via actors’ interpretations and meanings in relation to their history, experiences, skills, resources and context)”.

O ancora: “Policies are textual interventions into practice”. Nel definire il concetto, Ball (1993) ci mette in guardia circa una seconda sfida insita nello studio delle policies, ovvero, che gli attori ad esse associati (Capi dei governi, ministri, presidenti di commissioni, etc.), così come le stesse interpretazioni dei testi possono mutare nel tempo. Lucisano (2001) esemplifica tale processo descrivendo la diversa interpretazione del concetto di “società conoscitiva” tradotto emblematicamente nei due titoli discostanti dei due libri bianchi rispettivamente associati a Delors, e Cresson; dai quali al di là delle intenzioni emergevano le “contraddizioni insite nei processi di modernizzazione e di globalizzazione”.

Dunque, nel definire una policy come testo ne sottolineiamo da un lato la rilevanza, sulla base delle sue potenziali conseguenze, la cui origine merita dunque di essere indagata. Questa posizione viene difesa nonostante, come sottolinea lo stesso Ball (1993: 12): “Some texts are never even read first hand”, riferendosi ai destinatari della policy, e citando come esempio uno studio di Brown (2011) secondo il quale in ambito statunitense solo il 7% del campione degli insegnanti di matematica del primo ciclo avevano preso visione dei documenti del *Maths National Curriculum*.

Dall’altro lato, infatti, è opportuno anche sottolineare come studi che avrebbero potuto contribuire a informare nuove policies siano stati rigettati in entrata, poiché la politica fatica ad accettare indicazioni da parte della ricerca indipendente (Lucisano & Salerni, 2001: 83). Per fare un esempio della *politics of policy making* nel contesto italiano possiamo ricordare come nel 2001 il Ministero dell’Istruzione annullò una conferenza dove sarebbero stati presentati i risultati del report periodico dell’ISFOL perché avrebbe messo in luce i meriti del precedente governo; destino condiviso con i risultati dell’indagine PISA, omessi anche dal sito dell’istituto nazionale per la valutazione del sistema scolastico (Lucisano & Salerni, 2001: 83), e il progressivo ricorso a ricerche condotte sotto il diretto controllo del Ministero da parte dell’INVALSI.

Infine, nell’estendere il significato di policy come testo, Ball (1993: 13) citando Riseborough (1992), parla di “secondary adjustments” e “underlife” per riferirsi a quelle strategie che i singoli insegnanti o la loro collettività può attuare nel tradurre le indicazioni di una policy nella pratica educativa. Le strategie possono essere “contained” o “disruptive” se la policy in oggetto è rispettivamente applicata introducendo, oppure no, pressioni per cambiamenti radicali, andando a quindi a definire il diverso carattere delle relazioni tra lo Stato e gli insegnanti, la cui autonomia prevista dalla Costituzione è andata progressivamente sgretolandosi verso

un ruolo con carattere maggiormente impiegatizio. Riflettendo su questo concetto, Ball (1993: 13) sottolinea come nel definire una policy come testo, sia necessario registrare il perché lo status quo permanga o perché vi siano dei cambiamenti differenti in differenti contesti, o cambiamenti differenti dalle intenzioni dei “policy authors (where these are clear)”.

Una terza distinzione, che integra le precedenti, riguarda le riforme approvate ed implementate, e quelle solo proposte e rigettate poiché lo studio dei fattori che portano all’approvazione di una riforma è anche lo studio di un’eventuale mancata approvazione o implementazione. Attraverso le lenti dell’approccio metodologico di CHA, queste istanze vengono chiamate “near-misses” richiamando un’immagine dal mondo del baseball mentre, nel settore di policy contiguo di politiche del lavoro è stata rispettivamente suggerita la dicitura di “sforzi di politiche” “policy efforts” per contrapporre istanze di cambiamento allo status quo, in quel caso, studiando l’implementazione della flessi-sicurezza (Chung, 2011: 154).

Mentre le 3 dimensioni di policy costituiscono il livello di analisi e devono essere spiegate, nel framework concettuale assumiamo che esse sottendano obiettivi di sistema, che possono variare, al variare dei contenuti (Barr, 2012: 4): come vedremo approfonditamente nell’analisi della letteratura, ci sono due leve sulle quali gli attori politici possono intervenire sulle politiche di accesso e di curriculum: possono adottare iniziative che *stratificano/de-stratificano* l’assetto del sistema educativo e/o che lo *standardizzano/de-standardizzano* (Allmendinger, 1989; Durazzi et al., 2023).

Avendo chiarito che cosa intendiamo per policy, esaminiamo la concettualizzazione delle singole dimensioni di policy proposte.

3. Le dimensioni di policy esaminate

Il framework concettuale qui riportato brevemente è finalizzato a introdurre gli interventi legislativi esaminati, facenti capo rispettivamente alle tre dimensioni. Esplicitiamo sia le accezioni di politiche di accesso e curriculum utilizzate nello studio nazionale che in quello regionale: anche all’inizio di entrambi gli studi verranno richiamate separatamente. Esortiamo l’attenzione ad un passaggio fondamentale: come emergerà nel capitolo dedicato alla letteratura, la considerazione degli interventi relativi all’uguaglianza di opportunità educative (per noi politiche di accesso) e della formazione di competenze (per noi politiche di curriculum) tra gli studiosi della political economy of education è restrittiva, non tiene infatti

conto, ad esempio, delle misure sull'orientamento. Il framework concettuale adottato quindi muove: dall'analisi della letteratura integrando le prospettive della ricerca educativa e delle scienze politiche e dall'analisi della legislazione primaria (leggi, decreti ministeriali, circolari), proponendo una ri-concettualizzazione dei concetti di partenza.

Mentre il framework concettuale è emerso da una previa analisi della letteratura partendo dal problema di ricerca, lo riportiamo in apertura per inquadrare subito il problema di ricerca.

3.1 Definizione delle dimensioni di policy esaminate

3.1.1 Politiche di accesso (PD1)

Le “politiche di accesso”, prima dimensione di policy che infatti salutarmente abbrevieremo con “PD1”, sono costituite dagli interventi riportati in tabella 1.

Livello nazionale. La concettualizzazione delle *politiche di accesso* a livello nazionale muove dal framework di Durazzi et al. (2023) che chiamano invece questa “dimensione” di policy “*educazione come distribuzione di opportunità*” che comprende l’età dell’obbligo, l’età della canalizzazione “presence of tracking” e la “rigidità del tracking.”

Dopo gli studi descrittivi della trasformazione della normativa (Kreuzer, 2023; Punch & Oancea, 2014) riguardante queste misure è però emersa la presenza di un’altra dimensione inerente lo stesso obiettivo di “distribuzione delle opportunità” educative, che non viene coperta dalla precedente concettualizzazione, ovvero, le politiche di orientamento. Infatti gli interventi illustrati in figura 1 sottendono una concezione dell’*accesso* più ampia del momento dell’entrata nel ciclo formativo, includendo aspetti di transizione, ad includere misure di contrasto al drop-out come le misure dell’orientamento (Burke, 2016; Ecclestone et al., 2010).

Livello regionale. La concettualizzazione delle *politiche di accesso* a livello regionale muove sempre dalla concettualizzazione di Durazzi et. al (2023) nella misura in cui si riferisce alla presenza di opportunità educative, e la integra con la prospettiva di Emmenegger et. al (2019:31), intendendo le politiche di accesso a livello sub-nazionale come la presenza fisica di scuole/luoghi di formazione sul territorio chiamata dagli autori “organisation of training provision”. Questa ri-concettualizzazione è proposta dall’autore ed è avvenuta dopo lo studio descrittivo (Punch & Oancea, 2014; Kreuzer, 2023) per la necessità di adottare lenti di analisi teorica per studiare le trasformazioni della normativa sul dimensionamento scolastico (studio 1, livello regionale) e sullo sviluppo dell’istruzione e formazione professionale in termini di erogazione del servizio in scuole statali o centri di formazione professionale (studio 2, livello regionale).

Accesso (PD1)	
Livello nazionale	Livello regionale
Età dell'obbligo	Implementazione delle norme sul dimensionamento scolastico
Età della canalizzazione	Organizzazione della formazione IeFP in centri di formazione (IF) o scuole (IS) (Emmenegger et al., 2019)
Rigidità della canalizzazione	
Orientamento	

Tabella 1 Operazionalizzazione delle politiche di accesso a livello nazionale e regionale

Notiamo già come le politiche di accesso (PD1) possono essere considerate come una preconditione delle politiche di curriculum (PD2), all'interno di una progettazione educativa di formazione di competenze: i due concetti vengono distinti nell'impostazione iniziale ma sarà necessario esaminare le loro interazioni nelle inferenze delle trasformazioni delle due politiche.

3.1.2 Politiche di curriculum (PD2)

Le "politiche di curriculum", seconda dimensione di policy "PD2" sono costituite dagli interventi riportati in tabella 2. Alle politiche di curriculum sono immediatamente legate le politiche di valutazione e di titoli/certificazioni annesse, che però vengono indagate solo congiuntamente alla dimensione del curriculum.

Livello nazionale. La concettualizzazione delle politiche di curriculum a livello nazionale muove da Durazzi et. al (2023) che nello stesso studio sopra-citato chiamano "skill formation" gli interventi che fanno riferimento agli "skills content of educational programmes". Aggiungiamo altre sotto-dimensioni in base all'analisi della normativa e della letteratura analizzata. Dunque, vediamo una sotto-dimensione alla volta:

→ *Curricula*: i sopra-citati "skills content of educational programs". In particolare, muovendo dalla ricerca educativa, specifichiamo che questa dimensione comprende le istanze che riguardano la definizione degli obiettivi specifici di apprendimento e/o la formazione delle conoscenze e abilità o delle competenze (Bertagna, 2001; Pellerey, 2016), dunque quelle che riguardano cambiamenti nei contenuti del modello formativo (Salatin, 2009). In particolare, ci riferiamo a Pellerey (2010: 87) che propone la seguente definizione del termine competenza: "capacità di mobilitare e integrare le proprie risorse interne (conoscenze, abilità e at-

teggiamenti) e quelle esterne disponibili (strumenti, persone, contesti) per affrontare situazioni sfidanti". Diversamente chiamiamo "curriculum" la dimensione per intero.

Questo intervento viene integrato con la riflessione di Lucisano (Regioni, 1995: 26 in Lucisano 2001: 86) che considera come componenti di un curricolo: le competenze riferite alla "base culturale", ovvero saper scrivere e parlare correttamente in italiano, al conoscere gli elementi più importanti dell'ordinamento legislativo, giuridico economico e amministrativo dello Stato, delle Regioni e dei Comuni", e i "linguaggi trasversali" competenze di lingua inglese e ICT. Questa sottodimensione, quindi, fa riferimento agli "skills content of educational programmes", i "contenuti curricolari" comunque siano essi espressi, siano essi infatti definiti in termini di conoscenze o competenze, in modo da poter tracciare la trasformazione dei curricula, per questo nominiamo questa dimensione "curricola". Tuttavia, segnaleremo i concetti a cui fanno riferimento, nel tempo, le diverse formulazioni curricolari tra conoscenze e/o competenze (Pellerey, 2016).

Seguendo Pellerey (2016: 44-45) procediamo ad alcune ulteriori distinzioni che caratterizzano i contenuti. L'autore parte uno studio sulla trasferibilità delle skills tra settori economici elaborato della Commissione Europea (European Union, 2011) in cui si ritrovano distinzioni ulteriori tra *hard skills* "più direttamente legate ad aspetti tecnico professionali" e le *soft skills*.

Tra queste, Pellerey (2016) sottolinea come

- Le *hard skills specifiche* sono "presenti in poche situazioni e in specifici settori lavorativi, essendo direttamente connesse con precise forme di lavorazione ". Nella letteratura le vedremo indagate nei termini di "industry specific" e "firm specific" (Estevez-Abe, 2001).
- Le *hard skills generiche* sono: "quelle competenze la cui natura è certamente tecnica e relativa ad ambiti di lavoro particolari, ma entrano in gioco in quasi tutti gli ambiti esaminati e così sono percepite come altamente trasferibili. Se ne considerano sei tipologie: relative all'ambito legislativo e normativo; economiche; di base in scienze e tecnologia; ecologiche (relative alla questione ambientale); digitali e informatiche; di comunicazione in lingue straniere".

- Le soft skills (divise in diverse tipologie) vengono definite come “competenze non specifiche che riguardano la capacità generale di un individuo di operare con efficacia in qualsiasi posto di lavoro, sono descritte generalmente come perfettamente trasferibili.”

Torniamo alle altre sottodimensioni componenti della dimensione:

→ *Indirizzi*: Ad un livello aggregato di analisi, se si differenziano all'estremo i curricula, abbiamo diversi canali/indirizzi (Bol & Van de Werfhorst, 2013; Benadusi & Gianicola, 2014).

→ *Elementi del sistema duale*: questa sottodimensione cattura la presenza di elementi di carattere professionalizzante come la formazione in azienda (Benassi et al., 2022).

Livello regionale. La concettualizzazione delle politiche di curriculum a livello regionale è la stessa che a livello nazionale, facendo riferimento all'offerta formativa degli indirizzi e dei curricula della formazione professionale. La concettualizzazione è anche in questo livello integrata con la prospettiva di Emmengger et al. (2019: 31) che identificano come sfere istituzionali fondamentali nello studio dei sistemi VET la “content definition”, che fa riferimento ai profili professionali forniti.

Curriculum (PD2)	
Livello nazionale	Livello regionale
Sottodimensione: Curriculum	Programmazione dell'offerta formativa
Indirizzi	Offerta formativa IeFP (profili professionali/curricula) (Emmenegger et al., 2019)
Curricula (contenuti)	
Elementi del sistema duale (alternanza)	
Sottodimensione: Valutazione	
Esami finali	

Tabella 2 Operazionalizzazione delle politiche di curriculum a livello nazionale e regionale

Inoltre, si potrebbe sostenere che gli obiettivi formativi siano abilitanti rispetto alle politiche di accesso (PD1) nel momento in cui, la diversificazione degli indirizzi o le passarelle tra indirizzi consentano maggiori opportunità di accesso, ma sulla base della letteratura sulla *transition* (Ecclestone et al., 2010) che considera anche la “confusione” che si può creare in chi deve scegliere, i passaggi tra indirizzi, riferibili alla rigidità del sistema (Allmendinger, 1989) vengono collocati primariamente come elementi di politiche di accesso.

Una dimensione fondamentale immediatamente collegata al curriculum, tralasciata dalla letteratura sulla formazione di competenze riguarda la valutazione, che verrà considerata limitatamente alla misura in cui si riferisce all’aspetto dei titoli in uscita.

Infatti, i sistemi di valutazione incidono nell’interpretazione delle indicazioni curriculari e talvolta vincolano gli insegnanti a trasgredire le indicazioni curriculari per soddisfare le richieste dei sistemi di valutazione. Basandoci sulla riflessione di Guilbert (1969) secondo il quale l’efficace integrazione tra sistema d’istruzione, formativo e mercato del lavoro non può prescindere da un “efficace sistema di valutazione”, in questa ricerca la dimensione della valutazione viene infatti studiata simultaneamente a quella del curriculum.

3.1.3 Politiche di formazione iniziale insegnanti (PD3)

Costituendo l'effettivo tramite dell'istruzione degli studenti, e comparando in ogni riforma adottata, la terza dimensione di policy esplorata riguarda la formazione iniziale degli insegnanti, che si evolve insieme alle disposizioni conseguenti su assunzioni e carriera ma verrà analizzata in uno studio a parte a livello nazionale (Capitolo 11) come illustrato nel dettaglio nella sezione dedicata all'organizzazione della ricerca nel prossimo capitolo.

Formazione iniziale insegnanti (PD3)
Livello nazionale
Regime di formazione iniziale insegnanti di scuola secondaria

Tabella 3 Operazionalizzazione politiche di formazione iniziale insegnanti

3.2 Gli aspetti inesplorati & i limiti della ricerca

Ci sono politiche educative che non trovano spazio primario nella nostra indagine, ma che certamente influenzano i processi di decision-making. Le dinamiche di carriera degli insegnanti sono immediatamente collegate alla formazione iniziale. Un nuovo paradigma di valutazione di sistema era previsto nel disegno complessivo del mosaico di Berlinguer, e ha dato i natali all'INVALSI. Anticipiamo che questi aspetti non rientrano come outcomes che vogliamo spiegare quanto piuttosto come fattori bloccanti o coadiuvanti negli avanzamenti delle politiche di accesso e curriculum stesse.

La ricerca, ritenendolo come possibile sviluppo successivo, non indaga le modalità di *politics* che sottendono l'adozione delle norme riguardanti l'aspetto delle declinazioni delle politiche scolastiche specifiche per la disabilità, aspetto che propone come potenziale futura linea di ricerca a partire dai risultati della presente.

4. L'organizzazione della ricerca

La presente ricerca dottorale si compone di 21 capitoli, distribuiti in quattro parti. La parte I della ricerca, in cui anche questa introduzione è collocata, è dedicata all'impalcatura di analisi: è seguita infatti dalla revisione della letteratura (capitolo 2) e della metodologia (capitolo 3).

La parte II della ricerca è dedicata all'analisi delle politiche educative a livello nazionale: il primo livello in figura 2.

I capitoli dal 4 al 9 hanno ciascuno un obiettivo esplicativo: ciascuno di essi illustra un'analisi descrittiva dei cambiamenti normativi e una *teoria di processo* (Beach & Pedersen, 2019) che spiega la presenza del suddetto *mismatch* nei periodi che compongono il lasso temporale 1996-2024. Il capitolo 10 riporta conclusioni per questo primo studio a livello nazionale, sulla trasformazione di un mismatch-disallineamento tra le politiche di accesso e di curriculum. Il capitolo 11 è dedicato all'analisi descrittiva ed esplicativa della trasformazione della formazione iniziale insegnanti e risponde alla domanda: quali meccanismi spiegano la trasformazione secondo continue sostituzioni di misure, della formazione iniziale insegnanti? Il capitolo 12 è dedicato alle conclusioni degli studi a livello nazionale, della parte II della ricerca.

La parte III della ricerca è dedicata invece all'analisi delle politiche educative di accesso e curriculum a livello regionale e locale: il secondo e terzo livello in figura 2.

Il capitolo 13 inaugura la parte III richiamando e specificando il framework concettuale a livello regionale; il capitolo 14 illustra una teoria di processo: è dedicato al primo studio di caso multiplo che risponde alla terza sotto-domanda di ricerca: quali dinamiche spiegano la trasformazione delle politiche di dimensionamento scolastico verso un accentramento a livello nazionale, e la diversa implementazione nelle tre regioni esaminate (Emilia-Romagna, Lazio, Campania)?

I capitoli 15, 16 e 17 rispondono alla quarta ed ultima sotto-domanda di ricerca: quali meccanismi spiegano un diverso assetto dei sistemi di IeFP nelle tre regioni esaminate? Anche in questo caso tramite studio di caso multiplo con unità sub-nazionali, a ciascuna delle quali è dedicato un capitolo. Il capitolo 18 è dedicato alla conclusione degli studi a livello regionale, della parte III della ricerca.

La parte IV ospita le conclusioni complessive della ricerca, leggendo congiuntamente i fattori che interagiscono a disegnare le politiche di accesso, curriculum e formazione iniziale insegnanti ed indicando future piste di approfondimento a partire dai risultati.

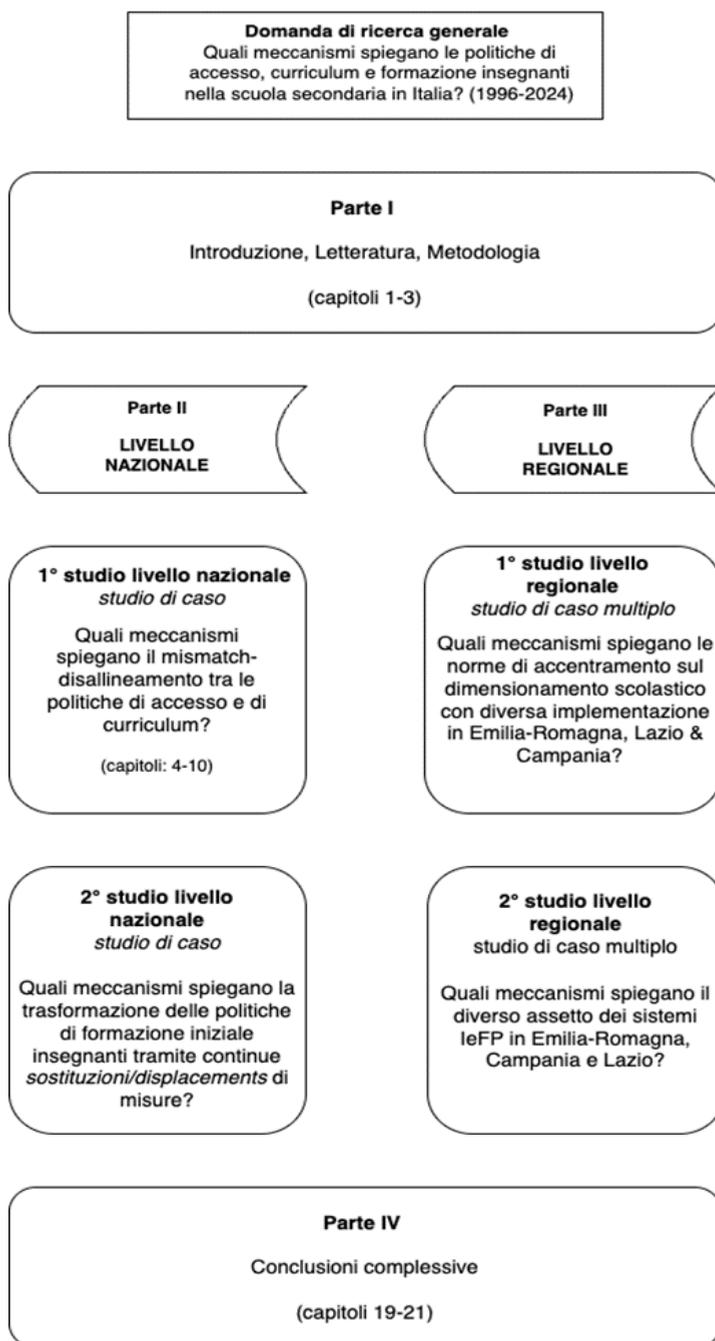


Figura 3 Organizzazione della ricerca

Capitolo secondo

Revisione della letteratura

1. Paradigma & approccio di revisione

Ci accostiamo alla ricerca educativa, abbracciando il paradigma neo-marxiano/weberiano (Archer, 1996) che si può derivare dalla modalità in cui la domanda di ricerca viene posta (Punch & Oancea, 2014). Infatti, Pring (2015: 4) definisce il concetto di paradigma come segue:

“Dominant ways of thinking about social phenomena have been defined through distinct theoretical positions. These positions are the cultural and philosophical background against which research is conducted. Without the explicit formulation of the philosophical background (with implications for verification, explanation and knowledge of reality) researchers may remain innocently unaware of the deeper meaning and commitments of what they say and how they conduct their research.”

Lo stesso concetto viene definito da Mutch (2013: 59) come teorie di livello-macro: *“These theories attempt to explain how societies and social systems function. They deal with large-scale interactions and complex relationships and are often used to underpin educational research. Because theories are based upon different assumptions, any one theory will focus on some aspects rather than on others.”*

Noi adottiamo il paradigma neo-marxista/weberiano, che individua elementi strutturali, sovrastrutturali/agenziali, ed elementi misti per spiegare fenomeni socio-economici e politici (Archer, 1996): questo approccio determina anche l'organizzazione dei contributi di letteratura che seguono. Dal punto di vista epistemologico, ci riferiamo unitamente al pragmatismo nella misura in cui adotteremo la metodologia di ricerca sulla base del problema alla quale essa deve rispondere (Pring, 2015).

Come accennato nell'*Introduzione*, la ricerca di dottorato e, quindi, l'analisi della letteratura su cui questa poggia, si colloca all'intersezione tra due ambiti di ricerca: la ricerca educativa e le scienze politiche. L'area ha conosciuto crescente interesse sia da parte di pedagogisti e scienziati politici a partire dagli anni successivi alla crisi economico-finanziaria: parliamo del ramo della *politics of education* - la *politica* dell'educazione, alla quale vengono dedicate da quasi un decennio sessioni nelle conferenze internazionali e nazionali ESPANET (European Network for Social Policy Analysis), CES (Council of European Studies), i cui contributi vengono ospitati in numerose riviste internazionali (Moe & Wiborg, 2016).

Essendo a conoscenza dell'impostazione di analisi sia dell'economia politica che della ricerca educativa, la revisione della letteratura metterà in luce apporti significativi caratteristici di ciascuna delle due prospettive, che tendono a mancare nell'altra. Da un lato infatti, la ricerca educativa, quando indaga le politiche educative, tende a studiarne gli effetti o, quando raramente risale alle radici, tende ad essere descrittiva più che esplicativa (Moe & Wiborg, 2016): l'economia politica applicata allo studio dell'educazione, anche tecnica e professionale, si è recentemente evoluta nello studio dei fenomeni che stanno dietro alla formulazione delle politiche, sfida raccolta dalla nostra ricerca.

Dall'altro lato, gli scritti che provengono dal ramo dell'economia dell'educazione, non riconoscono la dimensione normativa, assiologica dalla quale muovono, premessa necessaria perché la ricerca educativa ed il tema educativo hanno immediate implicazioni politiche (Oancea & Punch, 2014). Più nello specifico, gli strumenti concettuali utilizzati nell'economia politica, quando applicati allo studio dell'educazione non hanno il grado di dettaglio analitico per cogliere trasformazioni come l'approccio all'apprendimento per competenze (Pellerey, 2010) e studiarne, di conseguenza, le implicazioni.

Le seguenti sezioni impostano dunque le fondamenta per il successivo lavoro di ricerca, evidenziando tre punti: a livello metodologico, la necessità di ulteriore teorizzazione per cogliere la complessità dello sviluppo delle politiche di accesso, curriculum e formazione iniziale insegnanti; a livello empirico, la singolarità e la paucità di ricerche sulla politica dell'istruzione e formazione in Italia, includendo le dinamiche dell'istruzione tecnica e professionale, la *vocational education and training* (VET) *research*.

Rimarchiamo che il filo rosso/corollario che sottende i contributi proposti è il livello di "politicizzazione", in questo caso, delle politiche educative, seguendo la definizione di de Wilde et al. (2015) secondo cui un problema è tanto più politicizzato quanto più vi è una polarizzazione dei partiti sull'argomento (aspetto principale di riferimento), quanto più vi sono attori coinvolti nella rappresentanza di interessi e quanto più l'argomento emerge nel dibattito pubblico.

In base all'impostazione del paradigma adottato, dividiamo dunque i fattori aventi un impatto sulla definizione delle politiche dell'istruzione e formazione, in particolare quella secondaria, in fattori "eventi" strutturali, agenziali (sezione 2) e misti (sezione 3).

2. Eventi strutturali & agenziali

2.1 Eventi strutturali

La prospettiva dell'economia politica comparata: i regimi di welfare

I fattori strutturali impattanti sulla definizione delle politiche dell'istruzione sono informativi circa i contesti politico-economici di riferimento entro cui sono collocate le teorie che coinvolgono fattori "misti" alla quale è dedicata la sezione 3. Due principali lenti dell'economia politica comparata in questo campo sono i sistemi di welfare (Esping Andersen, 1990; Willemse & de Beer, 2013) e le diverse varietà di capitalismo/modelli di crescita (Hall & Soskice, 2001; Baccaro & Pontusson, 2016) esplorati nel prossimo capitolo. Circa i regimi di welfare e l'impatto di questo aspetto strutturale sulle politiche dell'istruzione di un paese, citiamo lo studio di Willemse & De Beer (2013) che prende le mosse da Esping-Andersen (1990:80) secondo cui infatti: "The existence of *policy regimes* reflects the circumstance that short-term policies, reforms, debates, and decision-making take place within *frameworks of historical institutionalization* that differ qualitatively between countries."

Il "policy regime" di un dato welfare state viene definito come segue: "The concept of *welfare state regimes* denotes the institutional arrangements, rules and understandings that guide and shape concurrent social policy decisions, expenditure developments, problem definitions, and even the respond-and-demand structure of citizens and welfare consumers."

La tipologia di regimi elaborata è tripartita, ed individua i regimi *liberale*; *conservatore/corporatista*; e *social/democratico* a seconda dei diversi livelli di manifestazione dei due processi, di decommodificazione e di stratificazione (Esping Andersen, 1990).

La prima funzione è in atto quando "un servizio viene reso in quanto diritto", dunque il livello di *decommodificazione* corrisponde alla capacità di sostentamento che lo stato può garantire ai cittadini, senza contare sul mercato (Esping-Andersen, 1990).

La seconda funzione, relativa alla *stratificazione*, può essere pensata come l'effetto collaterale delle politiche sociali, incapsulando il livello a causa del quale una data gerarchia sociale viene promossa dalle politiche sociali (Willemse & De Beer, 2013: 108).

Tipo di regime	livello di decommodificazione	livello di stratificazione
Liberale	basso	alto
Conservatore/ corporativo	moderato	alto
Socialdemocratico	alto	basso

Figura 4 Tipi di regimi di welfare (elaborazione propria, da Willemse & De Beer, 2013: 110)

Per trasporre le due funzioni nell'ambito educativo e in particolare nel settore terziario, gli autori traducono le due funzioni in termini di misure caratterizzanti l'ambito universitario/di formazione terziaria. Nell'ambito educativo traducono la decommodificazione, operazionalizzandola nei seguenti indicatori: la percentuale di GDP speso sull'istruzione, il numero di studenti iscritti all'università, la percentuale di GDP speso sulle misure di supporto finanziario agli studenti. Rispetto alla stratificazione prendono in esame il livello di differenziazione tra i diversi indirizzi, le competenze professionalizzanti ("vocational specificity") e il livello di standardizzazione del curriculum. Segnaliamo come l'operazionalizzazione della stratificazione sia fuorviante perché, come vedremo nella sezione 3, la stratificazione e la standardizzazione, qui unite, indicano operazioni differenti (Allmendinger, 1989; Durazzi et al., 2023).

Nel passaggio successivo, in ogni caso, i due autori testano dunque l'ipotesi principale: se l'educazione terziaria fosse infatti parte integrante di un regime di welfare, le stesse combinazioni viste in Tabella 1 si dovrebbero ripresentare nell'ambito dell'educazione (Willemse & De Beer, 2013: 109).

Per testare l'ipotesi, i livelli di standardizzazione vengono verificati per 19 paesi occidentali sviluppati, tramite dati qualitativi sulle caratteristiche dei sistemi rispetto agli indicatori scelti; mentre dati quantitativi si riferiscono a livelli di spesa pubblici e privati, tasse, aiuti finanziari a studenti e livelli di iscrizione a istruzione terziaria (Willemse & de Beer, 2013: 110). Lo studio trova dunque che i tre modelli di Esping-Andersen (1990) non hanno potere predittivo sulla direzione delle politiche adottate in ambito educativo terziario, eccetto nel caso dei regimi social/democratici che meglio si rifanno al modello, ma pur sempre mostrando livelli di decommodification più alti in educazione di quelli riscontrati nelle altre policy

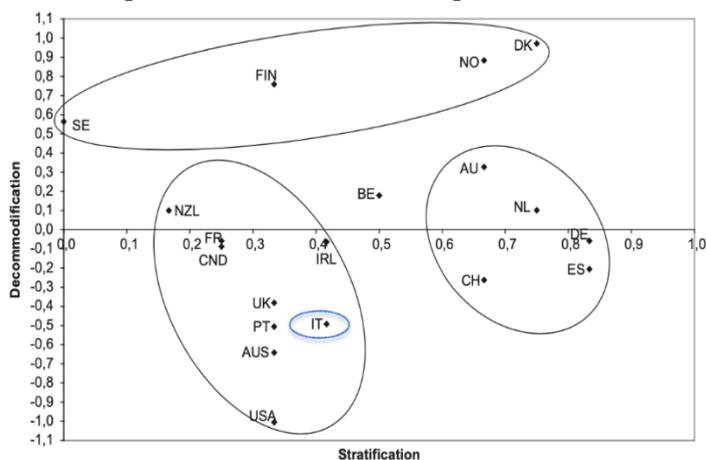


Figura 5 Classificazione dei sistemi di educazione terziaria (Willemse & De Beer, 2013: 10)

areas: "We conclude that it is indeed possible to include higher education systems in both the theoretical and the empirical classification of welfare regimes by Esping-Andersen" (Willemse & De Beer, 2013: 116). Riguardo l'Italia, se per il modello originale, che considerava il più ampio welfare state, veniva classificata come caso di regime "conservatore", la ricomposizione dei livelli di decommodification e stratificazione in ambito terziario la qualificano come esempio di regime liberale, il che, tenendo presente l'open door policy del paese (Moscati, 2014), è particolarmente controverso. Questo studio mette in discussione le inferenze di Busemeyer (2011), riportate nella sezione "fattori misti", in cui l'autore difende il ruolo esplicativo del modello di welfare state nell'indirizzare le politiche, seppur unitamente alle dinamiche di party politics.

La prospettiva dell'economia politica comparata: dalle varietà di capitalismo ai modelli di crescita

Il contributo esplicativo dei fattori strutturali appare problematico nel caso italiano, anche considerando un secondo filone di letteratura che si esprime circa il ruolo dei fattori strutturali nella determinazione di politiche educative, ovvero la letteratura dell'economia politica comparata (CPE) relativa alla teoria di Varietà di Capitalismo, ad oggi una tradizione nella CPE, emersa all'inizio degli anni 2000 e sorpassata dai più variegati "growth models" (Baccaro & Puntusson, 2016). Lo citiamo, tuttavia, come prima pietra fondante che ha messo l'accento sulle competenze sottese da determinate strategie di profili produttivi, e sui loro legami con le altre "sfere istituzionali" dell'assetto socio-economico di un paese. Un concetto essenziale della teoria è il "vantaggio istituzionale comparato": "labour markets, markets for corporate finance, the system of skill formation, and inter-firm collaboration on research and development that reinforce national equilibria and give rise to *comparative institutional advantages*" (Hall & Soskice, 2001: 1). La teoria spiega come alla base dei sistemi socio-economici di diversi paesi, fissati in due prototipi, quelli di economia di mercato liberale (LME) ed economia di mercato coordinata (CME), si vengano a creare complementarità tra istituzioni, *institutional complementarities*, tra gli ambiti economici e sociali, che portano con sé un vantaggio comparativo, *comparative advantage*, nell'esprimere diversi sistemi produttivi (Hall & Soskice, 2001).

Prendendo come unità di analisi le singole imprese su diversi territori nazionali, gli autori affermano (Hall & Soskice, 2011: 16): "In sum, we contend that differences in the institutional framework of the political economy generate systematic differences in corporate strategy across LMEs and CMEs". In particolare, Stati classificati come LME hanno un vantaggio comparativo nel produrre asset flessibili; mentre CME in asset specifici e co-specifici, che richiedono, in termini di skills, rispettivamente skills generali nelle LME e skills specifiche per l'industria/impresa di riferimento (Hall & Soskice, 2001: 17). Gli autori illustrano la posizione sulla base del supporto istituzionale che si affianca alle diverse tipologie di skills: "This follows from the fact that CMEs provide *more institutional support* for the strategic interactions required to realize the value of co-specific assets, whether in the form of industry-specific training, collaborative research and development, or the like, while the more fluid markets of LMEs provide economies actors with greater opportunities to move their resources around in search for higher returns, encouraging them to

acquire switchable assets, such as general skills or multi-purpose technologies." Estevez-Abe et al. (2001), utilizzando queste lenti teoriche, muovendo da Becker (1964), distinguono tra *firm-specific skills*, *industry-specific skills* e *general skills*. Le prime e le seconde, associate a CME trovano terreno di investimento da parte dei lavoratori perché sanno che in caso di perdita del lavoro o di iniziale salario ridotto per acquisire le skills in azienda, sono presenti strutture di welfare di supporto; l'investimento in *general skills*, trasferibili da settore a settore è più "razionale" laddove queste strutture mancano. Una critica mossa a questa teoria considera questo punto in particolare, ovvero la pretesa di incorporare la sfera istituzionale del tipo di welfare state, considerandolo uno degli ambiti in cui le complementarità funzionali si manifestano (Busemeyer, 2011: 35).

L'Italia si presenta come economia di mercato mista (MME), in cui segue che, dal punto di vista della specializzazione delle skills, non vi siano strategie privilegiate: si riscontrano infatti differenze tra gli altri paesi classificati come tali, tra cui Francia Spagna e Grecia. Gli autori attribuiscono il massiccio intervento statale tramite regolazione del mercato e dei diversi attori sociali, appunto, alla scarsità di complementarità istituzionali (Molina & Rhodes, 2007). In una successiva elaborazione della teoria, Hanckè et al. (2007) sottolineano come shock esterni, crisi economiche mettano alla prova la stabilità delle complementarità istituzionali ma che, in ogni caso, i cambiamenti istituzionali da un modello all'altro siano ostacolati dalla resilienza delle istituzioni "path dependency" (Thelen, 2004).

Concludendo sul contributo della teoria di Varietà di Capitalismo, tra le critiche alla teoria, l'aspetto "funzionalista", e l'assenza dell'impatto di dinamiche politiche come lo scontro tra classi e le ripercussioni nella sfera rappresentativa, che caratterizzerebbero l'education policy come non politicizzata. Busemeyer et al. (2011), lo vedremo nella sezione degli eventi "misti", superano questo approccio con la prospettiva teorica dei diversi sistemi di formazione di competenze.

Come accennato, più recentemente, Baccaro & Pontusson (2016) propongono l'approccio teorico dei "modelli di crescita", "growth models" che in opposizione alla teoria appena illustrata che si focalizza sul ruolo spiegante per la configurazione socioeconomica di un paese su fattori istituzionali della *supply-side*, l'offerta, sottolineano il ruolo di fattori sul lato della domanda. Brevemente, portano l'esempio di come lo sviluppo industriale della Svezia negli anni '90 verso il settore "high-tech" non sia stato determinato da un'offerta espressa dal sistema di skills professionalizzanti "*vocational skills*" quanto dall'espansione dell'educazione universitaria già a partire dall'inizio degli anni '80 (Pontusson, 2011).

L'attenzione alle trasformazioni del settore produttivo viene ripresa in ambito italiano anche da Lucisano (2001), come premessa all'analisi del progetto di riforma della formazione professionale negli anni 2000. Citando Visalberghi, l'autore (2001:90) afferma come già negli anni 70 avesse studiato come che cambiamenti nel sistema educativo avessero effetti determinati nella sfera socioeconomica. Rimarchiamo come in Italia, nonostante la crisi e stagnazione economica globale degli ultimi anni '70 e '80, abbia visto in particolare la resilienza dei cosiddetti "distretti industriali" nati nel dopoguerra, tra gli anni 50 e 70, a partire dall'Italia del Centro Nord e del Nord Ovest (Pyke et al., 1990). Ad esempio, negli anni '50 l'Emilia-Romagna esportava prodotti dell'agricoltura e vestitari, all'inizio degli anni '70 l'export interessava principalmente prodotti meccanici. Mentre il numero di impiegati nella meccanica si innalzò dal 17% nel 1951 al 32% nel 1971 e al 41% nel 1981 (Capecchi, 1990: 28). L'aspetto della resilienza dei distretti industriali all'apertura delle catene del valore internazionali (Corò & Micelli, 2007) è stato collegato, nel caso dell'Emilia-Romagna, a lungimiranti politiche industriali (Bianchi et al., 2021) ed alla capacità di mettersi in rete con l'esterno (Buciuni & Corò, 2023). Tra la fine degli anni '90 e gli anni 2000, invece, l'Italia e gli altri paesi nord-occidentali sono coinvolti in una prima transizione all'economia della conoscenza, inteso come sistema socioeconomico in cui i settori a livello intensivo di conoscenza hanno un alto valore strategico per i paesi (Durazzi et al., 2023).

La prospettiva di education studies & economics of education: massificazione, internazionalizzazione, marketizzazione

Accostandoci invece al campo di studi di *studies in higher education*, rilevante comunque anche per la comprensione dei fattori impattanti a livello secondario, Marginson (2018: 4) porta l'attenzione a livello strutturale su tre trend "monumentali" che hanno modificato la struttura dei sistemi educativi a partire dal XXI secolo: la *globalizzazione*, la *massificazione* (Trow, 1973), e la *marketizzazione*. Il primo trend, la *globalizzazione*, definita nel merito dei risvolti sul sistema educativo è intesa come "la parziale convergenza e integrazione dei sistemi nazionali" (Marginson, 2018: 4) che coinvolge anche l'internazionalizzazione. Esempi primari sono il processo di Bologna che ha portato alla riforma delle lauree in Italia nel 1999 con la struttura 3+2 negli anni del Ministero di Luigi Berlinguer; o i recenti sviluppi di uniformazione tra i quadri delle qualifiche professionali regionali (QRQ) in Italia, in un "quadro nazionale delle qualificazioni regionali" (QNQR) a partire dal 2015 (Decreto Interministeriale 30 giugno

2015) a sua volta “referenziato” periodicamente ed aggiornato al quadro europeo delle qualifiche (EQF).

Circa il secondo trend, la *massificazione*, questa era stata studiata già nel 1973 da Martin Trow, sociologo incaricato dalla Carnegie Commission del governo federale della California di realizzare uno studio sullo stato dell’educazione superiore. Nello studio si distinguono i problemi che un sistema educativo affronta nella transizione da élite a “massificato”, verso un terzo “stadio” di accesso universale. Tra questi, di particolare interesse quando il sistema cambia da élite a massificato cambiano anche “the locus of power and decision making”. L’autore (1973: 12) sottolinea questo stacco che la massificazione porta con sé: “With respect both to ultimate power and effective decisions, elite institutions are dominated by relatively small elite groups: leaders in significant institutions political, economic, and academic who know one another, share basic values and assumptions, and make decisions through informal face-to-face contact. (...) Mass higher education continues to be influenced by these elite groups but is increasingly shaped by more ‘democratic’ political processes and influenced by attentive audiences. These are parts of the general public who have special interests and qualifications and develop a common view about higher education in general or some special aspect, such as the forms and content of technical education”.

I tre stadi élite, massificato e universale sono conosciuti anche nello sviluppo dei sistemi educativi del primo e secondo ciclo, quest’ultimo è quello di nostro interesse. Sull’impronta di Trow, di recente, Cantwell et al. (2018) hanno problematizzato i “sistemi ad alta partecipazione” rispetto al tema dell’esclusione sociale: se tutti o quasi tutti acquisiscono un titolo di studio, secondario o terziario, chi non lo ha è a rischio di esclusione sociale. Non a caso, la Commissione Europea aggiorna periodicamente gli obiettivi decennali di crescita esortando gli stati membri ad adottare strategie “Lisbon Strategy”, “Europe 2020 strategy”, per il lifelong learning ed il raggiungimento di soglie crescenti di diplomati e laureati (Begg et al., 2010) nella chiave di lettura dell’educazione come politica sociale, che ha dei limiti politicamente mediati (Carstensen & Emmenegger, 2023; Bonoli & Emmenegger, 2021).

La marketizzazione

Circa il terzo trend, la *marketizzazione*, troviamo numerose declinazioni di questo termine ombrello. In senso stretto, come trend strutturale, fa riferimento ad iniziative riassunte da Marginson (2013: 354). Nel pieno della crisi economico finanziaria del 2011 nota come le riforme educative di *marketisation*, “mercattizzazione”, che inseriscono elementi di mercato nei sistemi educativi, non siano l’unico obiettivo sull’agenda di riforma dei governi occidentali, tuttavia precisando: “Nevertheless, market reform is the main policy game.” Questo è testimoniato dall’esistenza stessa di una rivista scientifica di impact factor Q2 nel 2021, *Journal of School Choice: International Research and Reform*. Marginson (2013: 354) stimola l’analisi dei sistemi educative rispetto al livello di marketizzazione: “The question about higher education is, how far has it been remade? And how far can it be remade?”.

Per rispondere alla domanda, l’autore (2013) propone un esercizio ipotetico applicando al settore dell’educazione terziaria le cinque caratteristiche del mercato. Marginson (2013) argomenta dunque gradualmente circa l’impossibilità teorica dell’applicazione totale del concetto di mercato nel settore educativo, per concludere sottolineando la particolare natura della conoscenza come bene pubblico, e per questo “non-excludable” e “non-rivalrous”, evidenziamo questa conclusione come limite della politicizzazione delle politiche educative.

In senso più ampio, tentativi di introdurre condizionamenti legati a modelli di mercato nelle policies di riforma dei sistemi formativi sono considerati espressione di una più ampia “onda neo-liberale” presentatasi in tutti gli aspetti di social-policy, all’indomani della crisi finanziaria del 2008 (Taylor-Gooby et al., 2010) e, sempre secondo Marginson (2013), oltre che nella forma di *New Liberal Market Model* (NLMM) si manifesterebbe in ambito educativo anche nella forma del managerialismo, o pratiche del *New Public Management* (NPM).

Un breve inciso che è suggestivo anche rispetto al dibattito italiano sulla subalternità della formazione al mercato del lavoro: da parte di tutte le forze politiche, negli ultimi anni, in Italia, c’è stata una riduzione del valore del processo formativo, valore previsto dalla Costituzione. Questo è stato ridotto alla sua efficacia rispetto al sistema produttivo, dal momento in cui la valutazione dell’offerta formativa avviene limitatamente in relazione ai suoi esiti nel mercato del lavoro, nella considerazione dei cittadini in formazione come risorse produttive “capitale umano” (Becker, 1962). Questo orientamento, del resto, ha riguardato la maggior parte dei paesi ad economia avanzata suscitando reazioni che non sono riuscite

ad intaccare l'azione delle istituzioni: questo ha stimolato lo sviluppo di modelli concettuali alternativi come il capability approach (CA) di Sen & Nussbaum (2002), Wilson-Strydom (2016) o Nussbaum (2011:111) a difendere il valore della cultura umanistica. Quest'ultima rimarca la necessità della presenza delle *humanities* gli studi umanistici e classici, all'interno dei programmi di studio: queste coadiuverebbero una delle "soft skills" che l'autore ritiene fondamentali nei cittadini di paesi democratici. Vediamo come la pedagogista la descrive: "La terza competenza del cittadino, strettamente correlata alle prime due, è ciò che chiamiamo immaginazione narrativa! Vale a dire la capacità di pensarsi nei panni di un'altra persona, di essere un lettore intelligente della sua storia, di comprenderne le emozioni, le aspettative e i desideri."

Evidenziata questa voce critica al trend del managerialismo, torniamo ad approfondire i contenuti della sua declinazione in NPM.

Il NPM indica "un set ibrido di pratiche organizzative", che non sarebbero riferibili soltanto al managerialismo ma avrebbero radici multiple: "It combines neo-liberal business models and market templates, with on one hand bureaucratic control systems that emphasise audit and accountability, and on the other hand ideas of transparency and individuation that owe as much to the 1960s New Left as the New Right." (Marginson, 2013: 354). A questo proposito, Smeenck et al. (2008) studiano l'effetto delle pratiche di managerialismo conosciute come "human resource management" (HRM) sulla qualità del lavoro di dipendenti universitari (professori di ruolo, associati, ricercatori).

Gli autori classificano infatti le pratiche managerialiste di "accountability, miglioramento della qualità, efficienza ed efficacia" come la risposta che le università hanno creato, attingendo dal settore privato, a cambiamenti quali democratizzazione dell'accesso, decentralizzazione e restrizioni di budget (Bleiklie, 2001 in Smeenck et al, 2008: 324). Smeenck et al (2008: 323-324) sottolineano come il managerialismo si traduca per il singolo docente in una crescita di attività "secondarie" che potrebbero condurre ad un peggioramento della performance, creando una "unintentional situation" detta "managerialism contradiction". Gli accademici, ed gli insegnanti dei gradi scolastici, sarebbero infatti guidati da valori professionali, spesso in contrasto con i valori manageriali di una data organizzazione: "This conflict can result in lower organizational commitment and, consequently, lower quality of job performances. Since managerialism is, however, aimed at efficient and effective quality improvement, this situation is what we regard as a managerialism contradiction." (Smeenck et al., 2008: 324).

Le pratiche di HRM, come componente del managerialismo, includono aspetti di compensazione (salario), decentralizzazione (monitoraggio di dati sulla propria produttività), partecipazione alle decisioni impattanti sul proprio lavoro, opportunità di training e sicurezza dell'impiego, livello di interazioni sociali, stile di management da *laissez faire* a misurazione dell'efficienza, e infine stile di comunicazione e compensazione relativa alla performance (Smeenck et al., 2008: 329).

Gli autori si basano su un questionario online effettuato tra il 2004 e 2005 a 1700 impiegati in sei paesi europei: Belgio, Finlandia, Germania, Olanda, Svezia e UK. e applicano un'analisi fattoriale con il metodo dei mediatori multipli. I risultati evidenziano una divisione dei paesi in tre gruppi a diversi livelli di managerialismo: a basso tasso (Germania e Belgio) dove a livello di percezione vi sono effetti negativi diretti della compensazione e del training sulla qualità del lavoro; a medio-tasso (Finlandia e Svezia) dove i risultati sono mediati dal costrutto di organizational commitment; e paesi ad alto livello di managerialismo (Olanda e UK) dove la decentralizzazione e la compensazione hanno ampi effetti positivi e negativi rispettivamente (Smeenck et al., 2008: 336). Tuttavia, suggeriamo che uno studio con tale obiettivo avrebbe beneficiato di una prima fase esplorativa e qualitativa, tramite interviste per indagare le percezioni dei soggetti, senza l'impostazione di una struttura concettuale predefinita (Punch & Oancea, 2014). Tale accorgimento ad oggi servirebbe infatti per aggiornare il concetto di managerialismo rispetto alle connotazioni assunte di recente.

Nella letteratura internazionale, questo fenomeno tende ad essere studiato relativamente all'istruzione terziaria, ma è riscontrabile anche nella secondaria, ed è da questo fenomeno che la seconda parte dello studio di Lucisano e Corsini (2015) prende le mosse, trovando una maggiore resistenza a queste pratiche tra gli insegnanti di scuola secondaria di ruolo. D'altra parte, per questi è necessario tenere conto di un fenomeno che mina anche la continuità della primaria attività didattica, ovvero il precariato che porta alcuni di essi ad essere coinvolti in interi mesi o anni di "una supplenza al giorno" (De Luca & Lucisano, 2017; Lucisano et al., 2021). In ultima istanza, lo studio sugli effetti della "wave of managerialist" reforms identificata da Smeenck et al. (2008) non risultano rappresentativi della popolazione di riferimento; il caso italiano non è incluso e, da ultimo, eventuali feedback effects delle suddette percezioni su pressioni per ulteriori riforme, sono inesplorate.

Più di recente, sul tema, Guven (2022) ha effettuato uno studio di caso in Turchia sull'impatto del neoliberalismo sulle riforme della formazione

insegnanti negli anni 90, dunque la nostra terza dimensione di policy interessata “formazione iniziale insegnanti”. L’autore riporta come questo abbia impattato sia sulle carriere degli insegnanti che al contenuto del percorso di formazione. Mentre le prime sono state legate al concetto di *accountability*, il percorso di formazione ha previsto l’eliminazione dei contenuti pedagogici per gli insegnanti della secondaria, generando “*technician teachers*” piuttosto che “*academic teachers*” (Güven, 2022: 19).

Ultimiamo l’illustrazione delle diverse declinazioni della *marketizzazione*, terzo consistente trend, come vediamo, che a livello strutturale agisce sulle trasformazioni dei sistemi educativi. Nel settore educativo, la *marketizzazione* si interseca con la più ampia discussione sulla *school choice*, tradizionalmente associato a posizione neoliberale ma non privo di sfumature di sinistra. Dutto (2019) sottolinea come questa pratica sia una delle possibili declinazioni del livello di autonomia del settore scolastico, nella misura in cui lo stato può continuare ad essere finanziatore ma non necessariamente gestore delle scuole (Friedman, 1955; Barr, 2012).

Musset (2012) riporta come il termine-ombrello *school choice* si traduca in diversi interventi che dipendono dal sistema di offerta educativa del paese, che vede ai due estremi paesi con la maggior parte delle scuole secondarie pubbliche e paesi con la gran parte di scuole private supportate da fondi pubblici. Gli interventi di *school choice* possono declinarsi sulle scuole pubbliche tramite i seguenti interventi: “*full parental choice among public schools*” oppure “*choice by enhancing the diversity of provision by public schools*” (Musset, 2012: 18-23). Tuttavia, la *school choice* può manifestarsi anche tramite interventi per incentivare l’accesso alle scuole private introducendo elementi di mercato: “*Universal voucher schemes: mechanisms to incentivise and extend school choice*”, oppure “*universal progressive vouchers*”, o “*targeted voucher programmes to incentivise disadvantaged families to choose schools*” sia pubbliche che private (Musset, 2012). In Italia, dal 2000 la Regione Lombardia è stata l’unica ad aver introdotto i voucher educativi per incentivare l’iscrizione a scuole private con l’obiettivo dichiarato di stimolare la competizione: Cannistrà et al. (2017) trovano che la riduzione dell’importo del voucher 16 anni dopo non ha determinato una diminuzione delle iscrizioni, (Agasisti, 2008; Cannistrà et al., 2017). Sugeriamo come questo possa essere legato ad un certo livello di segregazione territoriale, esasperato nel milanese e non solo dal fenomeno del “*white flight*” (Pacchi & Ranci, 2017).

A proposito del continuum sovra-citato tra gradi di libertà di scelta, nei cicli primario e secondario, l’Italia rappresenta il primo estremo, essendo caratterizzata da un regime di “*full parental choice among public*

schools”, dove l’accesso è garantito fino ad esaurimento disponibilità, una condizione comune solo a pochi altri paesi UE, Belgio e Olanda, oltre che a Cile e Nuova Zelanda (Musset, 2012: 17). Musset (2012) afferma che l’accesso libero sia espressione di una posizione libertaria: “Universal programmes (universal voucher, open enrolment, etc.) are based on the libertarian argument that parents have the right to choose the school for their children and on the idea that the generalized introduction of market mechanisms can make schooling systems more efficient.” Tuttavia, parte del rovescio della medaglia di queste dinamiche di accesso è la necessità di regolazione dal punto di vista della programmazione dell’offerta formativa territoriale tramite dimensionamento, fenomeno che studieremo in termini di accesso e offerta formativa locale nella parte III della tesi, dedicata agli studi regionali.

Sulla stessa linea, Klitgaard (2008, 2010) considera il “puzzle-empirico” che vede, contro-intuitivamente, la social-democratica Svezia applicare maggiormente politiche di *school choice* a livello primario, dunque introducendo più elementi di mercato, rispetto agli Stati Uniti, tradizionalmente legati a un’economia di mercato liberale. L’autore considera la “tesi delle regole del gioco” di Immergut (1992) e testando due ipotesi trova come la tesi possa spiegare le diverse applicazioni della *school choice policy* in Svezia e negli Stati Uniti. Secondo l’autore (2010: 34), il successo relativo dei vari governi nei due paesi, di introdurre *voucher schemes* nel ciclo primario è “altamente correlato” alle diverse regole istituzionali di decision making nei due paesi. Avanziamo due principali critiche al contributo di Klitgaard (2010): in primis, il termine “altamente correlato” è errato in questa tradizione di ricerca qualitativa, ed è peraltro la stessa Immergut (1992) a slegarsi esplicitamente da logiche di correlazione. In secondo luogo, il contributo dell’autore si limita a considerare due casi ma il metodo seguito per testare le ipotesi non è specificato.

La *school choice policy* in Svezia è stata invece studiata ampiamente da Bunar (2010a; 2010b), che ne definisce i tratti caratteristici. Come nota a margine, se operiamo riflessività rispetto al background dell’autore, possiamo ipotizzare come questo sia stato probabilmente sensibilizzato alle dinamiche di “inclusione sociale”, che in certe versioni la *school choice* millanta di sostenere (Musset, 2012), essendo arrivato nel paese come rifugiato bosniaco, e avendo dichiarato “My personal experience as a bosnian refugee, is that the system treated me as a problem” (Education4Refugees, 2018).

Nel commentare la contrapposizione ideologica tra i sostenitori del mercato in educazione e gli scettici, questione alimentata da risultati contrastanti degli studi empirici sugli effetti dell'introduzione di elementi di mercato sui risultati e sull'equità, Bunar (2010a) cristallizza la posizione di due economisti, Ichino e Tabellini (2014) sul caso italiano.

Infatti, Bunar (2010a: 3) commenta il *modus operandi* dei sostenitori delle politiche di *school choice*: "Taking their theoretical point of departure in these assumptions a number of influential empirical works followed, all presented by authors confident not only of confirming the accuracy of Friedman's predictions but also of presenting detailed schemes of future market-oriented educational reforms".

Bunar (2010: a) spiega ulteriormente come i sostenitori siano animati dalle linee direttive di diminuzione del potere delle unioni degli insegnanti e una critica della burocrazia delle scuole pubbliche, proponendo incentivi di mercato come miglior motore allo sviluppo della scuola.

Nel loro paper pubblicato su *Labour Economics*, infatti, Ichino e Tabellini (2014) si esprimono circa la necessità di intervenire a livello strutturale nel sistema scolastico secondario inserendo elementi di marketizzazione per potenziare la competizione tra scuole ed una certa "qualità" nella performance di insegnanti e studenti. Segnaliamo che, in un successivo studio, l'autore (Bunar, 2010b) adotta un metodo di osservazione, prendendo parte a consigli scolastici di alcune scuole delle province svedesi, e di interviste, per tracciare, rispetto alle modalità di *school choice*, come i dirigenti scolastici, nello specifico "how a number of urban school leaders in the Swedish cities of Stockholm and Malmo define, understand, and respond to the competition they see".

Esposte ampiamente le declinazioni del trend strutturale di marketizzazione, passiamo alla revisione della letteratura sui fattori agenziali impattanti la definizione di politiche educative.

Come esempio più recente di assenza di meccanismi di politicizzazione nelle politiche educative, relativamente alla contrapposizione tra gruppi di interesse o partiti politici, riportiamo lo studio qualitativo di analisi del discorso di Murphy (2020) che analizzando le dichiarazioni delle singole università, nel contesto USA, circa la chiusura forzata all'outbreak dell'emergenza, rileva un meccanismo di *securitization*. La priorità della salute pubblica viene comunicata nei discorsi accostando significati di rischio e pericolo alla presenza in classe, dunque: concetto di *securitization* viene infatti preso in prestito dal campo delle relazioni internazionali.

2.2 Eventi sovra-strutturali/agenziali

In questa sezione passiamo all'analisi della letteratura che riporta interventi agenziali come aventi un impatto nelle riforme educative: classifichiamo i gruppi d'interesse di insegnanti e studenti come tali, incorporando sia attori individuali che collettivi (Busemeyer, 2011: 39).

Moe & Wiborg (2017) segnalano il ruolo chiave giocato da due elementi nella comprensione della politics of education: "vested interests" e "veto points", in particolare, rappresentati dai sindacati degli insegnanti. Lo studio è basato su casi studio multipli, considerando: USA, Francia, Inghilterra, e, come paesi in via di sviluppo, India e Messico. Il caso principale, quello Americano, ripercorre gli interventi delle teachers' unions dal dopoguerra al 2017, e li caratterizza come veto-points a due livelli tramite una "politics of blocking": dal basso, considerando i meccanismi di wage-bargaining e dall'alto, in quanto i sindacati sono per numero i principali sostenitori e finanziatori del Partito Democratico.

Riflettendo sulle inferenze dei casi studio considerati cumulativamente, gli autori trovano che, trasversalmente, in nessuno dei casi presi in esame di USA, Francia, Germania e Giappone: "did major education reform occur. Indeed, their political systems actually leave them doubtly disadvantaged when it comes to reform: for precisely because their multiple veto points make major change so difficult, their governments have reason not even to attempt the kind of transformative change that occurred in England and Sweden" (Moe & Wiborg, 2017: 19).

Anche in questo caso, sottolineiamo come gli autori abbiano applicato senza riconoscerlo, strumenti della CHA. Ad esempio, nell'affermare che in America nel periodo di analisi preso in esame siano state approvate solamente "mainstream reforms", che non attivassero cioè veto points, gli autori affermano "Bringing institutional change to American education is a long, hard slog, which results are at best incremental" (Moe & Wiborg, 2017), utilizzando dunque la nozione di tempo fisico nell'accezione di "tempo/velocità" (Kreuzer, 2023).

Lo studio del ruolo delle associazioni studentesche nel contesto internazionale è portato avanti da Klemenčič (2014), Altbach (1989) e Statera (1979) sul caso italiano, ma i contributi riguardano studenti a livello terziario. Quest'ultimo non indaga l'impatto dei movimenti degli studenti sull'approvazione delle riforme, ma piuttosto va ad indagare le cause dello sviluppo di questi movimenti, indicando la crisi economica del tempo alla base del tumulto degli anni '60 (Statera, 1979). Nello specifico caso italiano, è noto che nel processo di riforma La Buona Scuola vi siano

stati processi bottom-up istituzionalizzati a partire dalle Consulte Provinciali degli Studenti circa la proposta di modifiche legislative, non vi sono contributi empirici che ne indagano le modalità/i meccanismi.

Circa l'impatto dei partiti politici, nello studio sui fattori che incidono sulle decisioni di spesa in educazione, Jensen (2011) conferma la *power resource theory* (Korpi, 1978) secondo la quale i partiti social-democratici sarebbero il motore determinante sull'espansione della spesa pubblica per obiettivi di redistribuzione. Metodologicamente, l'autore opera una "time series cross-section regression analysis" negli anni 1980 - 2000, attribuendo un ruolo fondamentale al processo strutturale di de-industrializzazione.

Jensen (2011) dunque conferma il ruolo decisivo giocato dai partiti social democratici in tal senso, ma afferma la loro tendenza a non sostenere politiche di espansione della spesa pubblica nell'educazione primaria e secondaria. Secondo Jensen (2011), infatti, i partiti social-democratici non sosterebbero iniziative di spesa pubblica in educazione a causa del "Matthew Effect", ovvero l'istanza che porterebbe gli elettori di estrazione socioeconomica più svantaggiata a trarre beneficio ridotto rispetto alle controparti più abbienti, per la stessa spesa in educazione.

I risultati dello studio, dunque, puntano all'assenza di politicizzazione dell'ambito, in riferimento all'assenza di attori che si mobilitano per raggiungerlo. I risultati sono in contrasto con quanto vedremo nella sezione successiva sugli eventi misti, con Durazzi et. al (2023) che citando Ostermn (2017) e Wiborg (2010) segnala il ruolo fondamentale dei governi di sinistra per aumentare le opportunità di accesso all'educazione, dimensione che gli autori chiamano "educazione come distribuzione di opportunità".

Wiborg (2010), in particolare, effettua uno studio estremamente significativo per quello che sarà il nostro, sul caso italiano. Infatti, tramite il metodo di analisi storica e adottando casi studio comparativi si chiede come mai in Germania nel dopoguerra non sia stato introdotto il un sistema comprensivo e, tramite la comparazione dei "most similar cases" (Hanckè, 2009) identifica l'assenza, in Germania, di un forte fronte di sinistra per portare avanti questa iniziativa. È interessante notare che tra i fattori considerati rimarca il contributo al processo esplicativo di una forte opposizione da parte delle élite conservatrici createsi attorno al "gymnasium".

Muovendo ad un'altra categoria di attori del processo, un ulteriore gap nell'ambito italiano, riguarda il ruolo dei consulenti delegati, il cui operato è messo in luce dagli stessi autori sopra-citati: "Così, alle difficoltà

della scuola, politici, giornalisti e consulenti, avendo lungamente sofferto studi imposti, propongono per contrappasso la valutazione di insegnanti e docenti universitari, ma lo fanno come è stato loro insegnato a scuola: punendo i cattivi e premiando i buoni. Ci sono stati esperimenti che hanno verificato l’impatto di un modello meritocratico quale quello proposto nel documento sulla *Buona scuola?*”. Lucisano e Corsini (2015) esortano dunque ad una lettura critica del ruolo dei consulenti e, aggiungiamo ora, dunque delle società di consulenza: da una prospettiva di *critical education policy* (CEP) Gunter et al. (2015: 518) analizzano il caso anglosassone coniando il termine “consultocrazia” ed esortano alla produzione di studi empirici che si confrontino con questo processo. Mentre questi fenomeni riguardano il livello statale, a livello della singola istituzione si ritrovano risvolti delle nuove competenze richieste, ad esempio, ai dirigenti scolastici che vedono una separazione del preside-manager dalla conoscenza del settore specifico che devono guidare.

In ambito europeo, Lucisano (2001: 81) registra, all’indomani della pubblicazione dei due libri bianchi della Commissione Europea, generati rispettivamente da Delors e Cresson, la creazione di terreno fertile per scontri di classe tra “forze sociali tradizionalmente in conflitto, come organizzazioni imprenditoriali e organizzazioni sindacali”, laddove vi è consenso sull’aggiustamento del sistema educativo “ai processi di trasformazione economici e sociali in atto”. Le riflessioni hanno luogo all’inizio del nuovo millennio, dunque l’attenzione è posta verso la società della conoscenza (OECD, 2005). Infatti, laddove “il denominatore comune” corrisponde all’idea di formazione come “investimento strategico” per il suddetto obiettivo condiviso, l’autore sottolinea come tale linea d’azione abbia origine da “presupposti” differenti”. Laddove, infatti, il primo Libro Bianco porrebbe l’accento sul processo di adeguamento al modello economico, il secondo si soffermerebbe sulla necessità di riflettere sulle sfide che tale nuovo concetto impone.

Similmente, Baldi (2012: 999) ascrive un ruolo causale nel comprendere la diversa evoluzione dei sistemi di educazione superiore tecnica e professionale in Inghilterra e Germania, al “timing” delle diverse linee discorsive, dei leader politici del dopoguerra nei due paesi. L’Inghilterra, infatti, avrebbe riformato la sua politica di inserire i ragazzi in diversi percorsi secondari, compiuti i 10 anni, a seconda della diversa abilità, grazie alla diffusione di nuovi avanzamenti scientifici nella psicologia educativa, che in Germania vennero accettati più tardi a causa di “cultural federalism and structural legacies from the nazi era”. È importante sottolineare

come i risultati si pongano in fiera opposizione alle posizioni della teoria di Varietà di Capitalismo, vista nei fattori strutturali (Baldi, 2012: 1000):

“In opposition to the VoC emphasis on employer coordination and preferences in explaining differences in skill regimes in coordinated (CMEs) and liberal market economies (LMEs), however, the article finds that the development of the British and German general education systems is best understood in terms of shifts in national policy discourses on education that occurred in the first three post-war decades.”

Baldi (2012: 1003) segue il cosiddetto “discursive approach” secondo il quale le idee hanno un’importanza nei risvolti politici, tuttavia, l’autore fa un passaggio ulteriore nel voler indicare il *come* esse abbiano importanza: questo passaggio risulta fondamentale se letto in parallelo con l’osservazione di Hanckè (2009) secondo il quale, studi nelle scienze sociali che trovano che idee/interessi/potere hanno un impatto, non trovano nulla di nuovo.

Dal punto di vista empirico, concetti di CHA vengono ancora una volta utilizzati senza essere esplicitamente riconosciuti: frapponendo le lenti di CHA con due discourse analysis nei due paesi, l’autore descrive “trasformazioni” come lo strumento dell’eventful analysis permette di fare, ed utilizza elementi di tempo fisico (“timing”).

In questo studio, dunque, si passa alla seconda accezione di policy come registrato da Ball (1990) il che pone l’attenzione sulla possibilità di avere la seconda accezione come potenziale fattore spiegante della prima.

Per razionalizzare gli attori agenziali, alcuni commentatori distinguono tra il lato della *domanda* di riforma, e dell’*offerta* di riforma (Peterson, 1974; Corrales, 1999; Gift & Wibbels, 2014).

Un contributo che qualifica il ruolo degli attori sul lato della domanda proviene dalla letteratura di *higher education studies*, in particolare nell’ambito *global higher education*, che riserva pari dignità all’interazione tra fattori agenziali e strutturali. Nello specifico, l’evoluzione dei curricula a partire dalla agency dei diversi attori coinvolti, ha riguardato l’integrazione nel curriculum di quegli apporti di autori non-occidentali, fenomeno fotografato dalla *Southern theory* (Connell, 2014; Peters, 2019). A questo proposito, identificando come fattori agenziali organizzazioni internazionali (IOs) quali OCSE (OECD) la World Bank, Shahjahan (2019) denuncia la riproduzione delle disuguaglianze mondiali in una “geopolitica della conoscenza” fornendo un “good eye point of view”.

Circa la coesistenza di due obiettivi di sistema quali equità ed eccellenza di ricerca, Marginson (2016) analizza, inoltre, l’evoluzione della vi-

cenda universitaria americana, spiegando la divisione del sistema tra *research universities* da un lato e *community colleges* dall'altro. L'autore spiega come il progetto programmatico di riforma, originatosi dal BluePrint il cui principale "architetto" era Clark Kerr per riformare le università nello stato della California, avrebbe retto in presenza di due condizioni: l'efficacia nei passaggi inter-sistemici tra *community colleges* e *research universities*, e la possibilità di accesso generalizzato all'educazione a tutti i livelli. La prospettiva iniziò ad apparire irraggiungibile con l'avvento della presidenza Raegan che, nel continente europeo, trovava la sua controparte in Thatcher, come interpreti del neoliberalismo degli anni 70.

La maggior parte degli elementi agenziali proposti in questa sezione, fatto salvo l'ultimo contributo di Connell (2014), appartengono al lato della *domanda*, mentre secondo Gift & Wibbels (2014) la ricerca nell'ambito, dovrebbe concentrarsi sul lato dell'offerta dell'educazione. La nostra ricerca si muoverà in questa direzione.

Passiamo ora all'illustrazione degli eventi "misti".

3. Eventi misti

3.1 Eventi misti nelle politiche di riforma dei sistemi educativi

A partire dall'approccio weberiano denominiamo questa sezione "eventi misti" perché indaga i contributi della letteratura sui meccanismi, dati dall'incontro di dinamiche strutturali e sovra-strutturali, che impattano sulla definizione delle politiche educative, nei tre ambiti di interesse. Agli eventi misti dedichiamo una sezione a parte perché costituiscono il focus principale della revisione della letteratura, riportando dibattiti afferenti all'economia politica comparata (CPE) focalizzata sul tema della *skill-formation*, che sfocia nella *politics of education*, e alla ricerca educativa. I primi sviluppi in questo campo hanno considerato gli effetti congiunti di aspetti strutturali e agenziali.

Che le riforme educative siano guidate dalla matrice del tipo di Welfare State è stato contestato dallo studio di Willemse & De Beer (2013) sopra citato, e da quello di Moe & Wiborg (2017) e Giudici (2021) che hanno invece affidato un ruolo predominante alla capacità di azione dei sindacati degli insegnanti.

Procedendo con una metodologia diversa di tipo misto, tuttavia, Busemeyer (2011: 36) approda a conclusioni contrastanti, considerando la domanda di ricerca "How can we explain the different development paths of education and training regimes?". In *Skills and Inequality* (2011), l'autore indica due meccanismi esplicativi rispetto ai percorsi di riforma: il *tipo di welfare state* in congiunzione con le *dinamiche di party politics*, criticando

quegli approcci che “trascurano” quest’ultimo, come la teoria di Varietà di Capitalismo (Hall & Soskice, 2001). Busemeyer (2011) abbraccia il lasso di tempo dal dopoguerra al 2011, ed identifica il primo come *critical juncture*, termine analitico/lente del metodo di Comparative Historical Analysis (CHA) (Thelen & Mahoney, 2015) che identifica il periodo successivo alla seconda guerra mondiale come un radicale cambio di passo, in cui le scelte di natura politica circa la costruzione dei sistemi educativi nazionali avrebbero avuto “strong implications for the future development paths of skill regimes, as well as for contemporary patterns of inequality and popular attitudes” (Busemeyer, 2011: 253). In aggiunta, gli stessi attori che nei contesti nazionali avrebbero guidato l’espansione dei sistemi di welfare avrebbero parallelamente portato avanti la stessa agenda nell’ambito dell’educazione. In particolare, Busemeyer (2011), a differenza di quanto visto in apertura con lo studio di Willemse & de Beer (2013), operationalizza le due dimensioni di *stratificazione* e *decommodification* per i tre regimi di welfare utilizzando un solo indicatore per ciascuno, trovando una corrispondenza tra regimi di Welfare di Esping-Andersen (1990) e la loro trasposizione nell’ambito dell’istruzione.

Considerando queste due inferenze contemporaneamente, i risultati si trovano in ampio contrasto con quello che è stato riportato in precedenza da Willemse & de Beer (2013): secondo questi, i contenuti delle riforme dell’educazione dell’ultimo ventennio nei paesi nordoccidentali non rientrano nelle linee d’azione predette dalle tipologie di welfare state di Esping Andersen (1990), trasponendo i livelli di decommodification in ambito educativo. Tuttavia, è necessario precisare che Busemeyer (2011) considera i cicli secondario e terziario, mentre Willemse & de Beer si limitano al terziario, il che potrebbe essere una delle origini della discrepanza, oltre che le diverse operationalizzazioni degli interventi analizzati. Per arrivare alle inferenze, Busemeyer (2011) applica un metodo misto basato su case studies qualitativi, ed estensione delle inferenze elaborate, in una seconda sezione, alla seconda componente quantitativa nello studio sequenziale. La prima parte simula una Comparative Historical Analysis (Kreuzer, 2023), l’autore infatti si limita ad affermare: “I therefore have sought a particular combination of outcomes on the dependent variable (education policy) of partisan politics (the independent variable). The primary goal is thus not hypothesis testing in the strict sense, but the illustration of a causal mechanism that links partisan politics to institutional choices, based on a deliberate selection of representative cases.” (Busemeyer, 2011: 56). Il nostro studio adotta lo stesso metodo di ricerca dell’autore, ma per indagare separatamente le politiche di accesso e di

curriculum prende invece le mosse dallo studio di Durazzi et al. (2023), che illustreremo nella sezione 3.2.

Uno studio ulteriore che considera le dinamiche sottostanti lo sviluppo di “distinct trajectories of high-skill formation”, viene effettuato da Durazzi (2019: 4) ma a livello di educazione terziaria. Utilizzando la selezione di casi studio con caratteristiche socio/economiche non assimilabili nell’ottica del “most different cases design” (Hanckè, 2009) l’autore trova che i cambiamenti nei curriculum universitari siano dati dalle diverse combinazioni di due fattori: il tipo di economia di mercato (LME/CME) ed il grado di competizione tra le università nel paese. Tuttavia, il caso dell’economia di mercato mista, come tende ad essere classificata l’Italia nella teoria di Varietà di Capitalismo, non viene trattato. Non sono inoltre note le ripercussioni di queste inferenze sulle dinamiche di riforma del curriculum a livello di istruzione e formazione secondaria. Anche in questo caso, non emergono distintamente fattori politici nelle dinamiche di party politics e collegati interest groups delle politiche educative.

La politica che sottende le riforme educative, come emerge dalla letteratura riportata, tende ad essere esplorata ampiamente a livello terziario, probabilmente per la prossimità con la transizione al mercato del lavoro (Lucisano et al., 2021).

A livello secondario, la maggiore attenzione si è rivolta fino ai tempi recenti principalmente al sottosettore delle politiche VET “vocational education and training” che riguardano dunque l’istruzione e formazione tecnica e professionale.

L’approfondimento di questo campo prende le mosse dallo studio di Busemeyer & Trampusch (2012) che da una prospettiva storico-istituzionalista individuano una tipologia di “sistemi di formazione di competenze”, gli “skill formation systems” che dividono tra sistemi collettivistici, statisti, liberali e segmentalisti a seconda del valore “alto” o “basso” assunto da due dimensioni: A) i finanziamenti pubblici per la formazione professionale (VET), e B) il livello di coinvolgimento delle aziende nell’organizzazione e finanziamento della formazione professionale iniziale (Tabella 4). Gli autori, infatti, sostengono che l’assetto dei diversi sistemi di formazione di competenze è riconducibile ai diversi ruoli che, rispettivamente, Stato sindacati e imprenditori (associazioni datoriali) hanno nel *finanziamento* e nell’*offerta* della formazione stessa.

L’attenzione principale della ricerca è rivolta ai sistemi *collettivistici*, in particolare, perché presentano un livello “alto” in entrambe le dimensioni”, producendo forti sistemi VET.

A) Public commitment to vocational training	high	Statist skill formation system	Collective skill formation system
	low	Liberal skill formation system	Segmentalist skill formation system
		low	high
	B) Involvement of firms in initial vocational training		

Tabella 4 La varietà di sistemi di formazione di competenze nelle democrazie industriali avanzate (fonte: Busemeyer & Trampusch, 2012: 12)

Tra questi vengono classificati i sistemi duali di paesi come Germania, Svizzera, Austria e Danimarca accumulati da quattro caratteristiche: la formazione avviene in modalità duale; i sindacati sono altamente coinvolti nei processi di riforma; le industrie sono altamente coinvolte nella finanza e nella progettazione dei percorsi, ed infine al termine del percorso vengono rilasciate qualifiche riconoscibili. L'Italia viene invece classificata come paese "statalista" dove i sistemi VET sono principalmente finanziati e gestiti, rientrando in questa tipologia, dal settore pubblico.

Più recentemente, Emmenegger et al. (2020) hanno proposto un'ulteriore divisione differenziando i *sistemi collettivistici* tra loro, tramite il metodo di ricostruzione storica, analisi storica comparata, ovvero lo stesso che seguiremo nella nostra ricerca, per differenziare i meccanismi che portano alla definizione delle politiche di formazione tecnica e professionale. Gli autori evidenziano come, se pur entrambi classificati come sistemi collettivistici, i sistemi VET di Svizzera e Germania si siano consolidati seguendo traiettorie differenti, spiegano:

"First, German unions' ability to mobilize was considerably stronger, providing the power resources necessary to secure an important role in VET governance. In addition, the German Social Democratic Party (currently *Sozialdemokratische Partei Deutschlands, SPD*), the unions' traditional ally, was better represented at the political level than its Swiss counterpart, both in the aftermath of the First World War and after the Second World War. Second, Swiss political institutions (in particular direct democracy and federalism) are such that cantonal authorities ultimately claimed the central task of monitoring firm-based training, thus preempting unions from playing a key role in this area. Given the path-dependent nature of political processes, these differences are still relevant today. Put differently, contingent events in the interwar period set into motion different event

chains in Germany and Switzerland, which have relatively deterministic causal patterns, thus resulting in lasting differences (Mahoney, 2000: 511). “

Dunque, classificano la Svizzera e la Germania rispettivamente come sistemi di formazione di competenze collettivistici, ma il primo “liberale” ed il secondo “sociale”.

Inoltre, Emmenegger et. al (2019) hanno proposto un framework concettuale per studiare le modalità di cooperazione nei sistemi di formazione di competenze collettivistici (può essere applicato anche ad altri sistemi), per approfondire il tema della cooperazione decentralizzata che non si auto-sostiene. Per fare questo propongono di indagare la cooperazione su sei “core task areas”: (1) le riforme del sistema VET; (2) la definizione dei contenuti; (3) l’organizzazione dell’offerta di formazione; (4) i processi organizzativi che si occupano di avvicinare domanda e offerta; (5) i sistemi di finanziamento, (6) il monitoraggio ed i sistemi di valutazione e certificazione. Per l’operazionalizzazione di accesso e curriculum a livello regionale prenderemo le mosse da questo studio.

Il leitmotiv negli sviluppi più recenti della letteratura sulla formazione di competenze indaga la coniugazione dell’inclusività con l’obiettivo della formazione, nella prospettiva del “social investment” anche utilizzando la formazione professionale come possibilità per l’integrazione (Durazzi & Geyer, 2021; Aerne & Bonoli, 2021). In particolare, Bonoli & Wilson (2019) hanno messo in evidenza alcune strategie statali per l’inclusione di giovani non selezionati in esperienze di apprendistato nei sistemi duali di Svizzera, Germania e Danimarca, riconducibili al livello di macro-corporatismo nel paese.

Proseguendo nell’analisi dei fattori misti impattanti la definizione delle politiche educative, Jakobi (2011: 191) analizza la relazione tra education policy e le campagne elettorali, riferendo il consenso sul tema educativo a processi di “istituzionalizzazione”. La ricerca si basa sui dati del Manifesto Dataset, che contiene 2232 programmi elettorali codificati di 25 paesi dell’OCSE dal 1945 al 2003: l’evoluzione del contenuto di questi viene analizzato nel tempo e sui diversi partiti politici (Jakobi, 2011: 192). L’analisi si focalizza dunque su *education policy discourses*, seconda accezione affidata al concetto di policy da Ball (1990), come nel sopra-citato studio di Baldi (2012). Come ribadito da Busemeyer et al. (2020: 1), Jakobi (2011) trova supporto trasversale attraverso lo spettro delle posizioni politiche nel tempo, affermando come: “it is possible that the more widely shared the value of educational expansion becomes and the more promi-

ment it becomes in election campaigns, the less likely that there is a substantial political interest in this topic. Since almost nobody is against educational expansion, vague but appealing educational reforms can easily be formulated". Questa considerazione punterebbe alla de-politicizzazione delle politiche educative rispetto alla polarizzazione degli attori coinvolti (de-Wilde et al., 2015).

Concludiamo con il contributo di Busemeyer, Garritzmann e Neimans (2020: 153), i quali si pongono la domanda: "qual è il ruolo dell'opinione pubblica relativamente a quello della politica tra partiti e tra interest groups, come determinante delle policy adottate in educazione?".

Come time-frame di riferimento, considerano le riforme adottate circa dal 2014 fino al 2017, e affermano di prestare attenzione anche alla "relationship of recent reforms to the long-term policy trajectories of education policy as current reform dynamics are certainly influenced by the shadow of the past to a certain degree" (2020: 15, 153), tuttavia, segnaliamo come questa affermazione non delinea un meccanismo causale.

Gli autori adottano un'ampia definizione di education policies, considerando riforme che interessano tutti i cicli, dalla primaria alla terziaria, e indirizzi.

A livello di research design, mantengono ad un alto livello un "most different cases design" (Hanckè, 2009) selezionando un paese per ogni modello di welfare, il che li porta a cercare i tratti in condivisi trasversalmente tra i casi (Busemeyer et al., 2020: 154).

Utilizzano un metodo misto: nella prima parte catturano le dinamiche di public opinion tramite un questionario INVEDUC "Investing in education in Europe: Attitudes, politics and Policies", somministrato in otto paesi Europei: tramite il survey, identificano le linee di contrapposizione maggiori sulla policy of education, e sono: generazionali, di classe, o ideologici.

Nella seconda parte, considerano per ogni paese casi studio qualitativi basandosi su: interviste con policy-makers; press reports, policy papers e le trascrizioni di atti parlamentari (Busemeyer et al., 2020: 155). In questa sezione, l'obiettivo è il seguente: "in the case studies, we seek to highlight how policy-makers perceive and react to public opinion given their particular constraints" (Busemeyer et al., 2020: 15).

I risultati cumulativi portano alla creazione di una matrice identificata da due caratteristiche:

- La *salianza* dell'argomento di education policy
- La *coerenza* degli atteggiamenti della public opinion

I risultati prevedono che in presenza di alta salienza e atteggiamenti coerenti, il fattore determinante della direzione della policy educativa in esame sia espressa dalla public opinion. Mentre in presenza di alta salienza e mancanza di coerenza negli atteggiamenti, il fattore determinante segue le dinamiche della competizione tra partiti. Da ultimo, in presenza di tematiche non salienti, il fattore determinante è dato dalle posizioni dei gruppi di interesse. Anche in questo caso, notiamo come la letteratura sottolinea una parziale politicizzazione dell'education policy. L'obiettivo della ricerca "arrive at generalisable statement about the importance of public opinion in the politics of education reform" prende le mosse da un time-frame di tre anni, considerando dunque i sommovimenti recenti dell'opinione pubblica (Busemeyer et al., 2020: 6).

Gli studi che prendono in esame elementi misti fin qui considerati, tuttavia, tendono a focalizzarsi su dinamiche che spiegano *single* dimensioni di policy: la sezione successiva è quindi interamente dedicata allo specifico campo della letteratura a cui la ricerca vuole contribuire, quello in cui la politica dell'educazione si occupa esplicitamente di spiegare i risvolti su più dimensioni di policy simultaneamente, un approccio fino ad oggi altamente inesplorato (Durazzi et al., 2023).

4. Eventi misti & trade-off: de-stratificazione vs. competenze professionalizzanti

Cruciale, nel ricongiungere infatti gli aspetti sistemici con quelli agenziali è la prospettiva di partenza degli autori Durazzi et al. (2023) e Allmendinger (1989: 233): i decisori politici hanno a disposizione due leve/strumenti per intervenire sul sistema scolastico: la *stratificazione* e la *standardizzazione*, la nostra ricerca osserva primariamente dinamiche inerenti alla prima. Tramite questi strumenti si interviene sui tre ambiti tematici, le "dimensioni di policy" costitutive delle politiche dell'educazione.

Durazzi et al. (2023) concettualizzano i sistemi educativi in base a tre funzioni ¹che questi svolgono: prima dimensione, "educazione come distribuzione di opportunità educative" risalendo al concetto di uguaglianza di opportunità (Pfeffer, 2008); "educazione come formazione di competenze" tramite cui i sistemi di educazione e formazione trasmettono competenze; ed infine "educazione come settore di pubblico im-

¹ Escludono la funzione della socializzazione dall'analisi per scelta operativa, indagando le interazioni tra le tre indicate.

piego” illustrano come i sistemi educativi rappresentino anche un consistente settore impiegatizio – in Italia nell’a.s. 2023/2024 gli insegnanti erano circa 880.000 (Tuttoscuola, 2024). Vediamo come teorizzano le prime due dimensioni (la terza è immediata e non è direttamente inclusa nella nostra analisi, anche se emergerà come meccanismo esplicativo nella parte I della tesi).

Educazione come distribuzione di opportunità: questa dimensione è sovrapponibile alla dimensione che noi riconcettualizzeremo in “politiche di accesso”. Durazzi et al (2023, p. 2-3) affermano che questa dimensione dipende essenzialmente dalla *presenza* e dalla *rigidità* del tracking (Pfeffer, 2008; Benadusi & Giancola, 2014). Questi, infatti, sono gli elementi primari da cui dipende la distribuzione delle opportunità educative in modo egualitario, citano a questo proposito la distinzione tra sistemi *comprensivi* e *selettivi* (Cordini, 2019): “weak tracking (as for instance in comprehensive systems) tends to equalise educational opportunities”. Un inciso: prospettiva è, suggeriamo, tra l’altro, coerente con la concezione vista precedentemente nella revisione della letteratura, dell’educazione come politica sociale (che evita l’esclusione sociale) (Cantwell et al., 2018; Emme-negger et al., 2023) contrapposta alla prospettiva secca del capitale umano.

Educazione come formazione di competenze: questa dimensione è sovrapponibile alla dimensione che noi riconcettualizzeremo in “politiche di curriculum”. Durazzi et al. (2023: 3) identificano questa dimensione come lo “skills content of educational programmes”.

Chiarite le dimensioni costitutive delle politiche educative, come accennato, muovendo da Allmendinger (1989), gli autori illustrano come i decisori politici possono modificare il sistema agendo tramite due strumenti:

- La *stratificazione*: il primo strumento è quello della stratificazione. Se si de-stratifica, si aumentano le *opportunità educative* degli alunni. La stratificazione è definita infatti da Allmendinger (1989) come la proporzione di un cohort che frequenta il massimo numero di anni scolastici, unita al grado di differenziazione, il “tracking” o “canalizzazione” all’interno di un dato grado scolastico. Gli autori spiegano che utilizzando questo strumento nella direzione della de-stratificazione può essere fatto “by keeping pupils in the education system for longer”, quindi traducendo, aumentando l’età dell’obbligo, oppure: “and/or by keeping them in the same type of school”. Vediamo però ora un passaggio cruciale. Applicando lo strumento della *de-standardizzazione*, segnalano gli autori, i decisori politici devono fare i conti con quello che la letteratura dimostra essere un

compromesso/trade-off, tra il *livello di comprensività* che un sistema scolastico può esprimere ed il livello di *“vocational specificity”* che riferiamo alle *competenze professionalizzanti* (Bol & van der Werfhorst, 2013). Gli autori (Durazzi et al., 2023: 4) riconoscono l’eventualità che nel contesto dell’economia della conoscenza (Bonoli & Emmenegger, 2023) questo trade-off possa perdere di significatività a causa del valore maggiore dei *“knowledge intensive sectors”* a livello trasversale, in tutti i settori economici e produttivi. Questo sarebbe dovuto al fatto che i *knowledge-intensive sectors* caratteristici dell’economia della conoscenza si baserebbero su *“cognitive and academically oriented skills”* (Durazzi et al., 2023), tuttavia lasciano l’affermazione a future esplorazioni. Sottolineano infatti come non sia cambiato il fatto che settori datoriali insistono sulla necessità di fornire competenze professionalizzanti.

-La *standardizzazione*: il secondo strumento tramite il quale i decisori politici possono intervenire sul sistema educativo è la (de) standardizzazione, ovvero il livello a cui gli standard dell’istruzione sono mantenuti gli stessi a livello nazionale. Si può de-standardizzare tramite diverse misure: tramite meccanismi di allocazione del budget (centralizzato o competitivo, più discrezione a livello della singola scuola su come utilizzarlo); le condizioni lavorative degli insegnanti (con *performance related pay*); la decentralizzazione a livelli periferici dell’amministrazione; o aprendo alla privatizzazione dell’istruzione, già esaminata nelle sezioni precedenti della letteratura.

Chiudendo su questo contributo, che sarà fondamentale perché fornisce le direttrici del *conceptual framework* che adottiamo, riportiamo il contributo principale dello studio: l’interrelazione tra le varie dimensioni, che rimarca la multidimensionalità delle policy educative, ovvero, le implicazioni che i cambiamenti su una portano all’altra, a causa delle coalizioni tra partiti e gruppi di interesse che reagiscono a determinati interventi. Due esempi, il primo: un’interrelazione tra la prima dimensione (*educational opportunities*) e la seconda dimensione (*skill formation*) sta nelle *“conseguenze politiche”* del tradeoff: *“policy-makers will have to respond to the electorate about decisions that affect people’s educational opportunities but also to powerful interest groups, such as business (as well as federal unions) about decisions that alter the relationship between educational provision and their skill needs.* Il secondo esempio: un’interrelazione tra la prima dimensione (*opportunità educative*) e la terza dimensione (*educazione come settore di pubblico impiego*) vede la reazione dei gruppi di insegnanti di due canali o ordini di scuola che vengono fusi se si agisce de-standardizzando aumentando le opportunità educative

unendo due diversi tracks. Sulle tre dimensioni di policy rispettivamente, commentando la letteratura precedente, Durazzi et al.(2023) isolano tre dinamiche politiche alla base dei tre ambiti di policy rispettivamente: le politiche sulle opportunità educative (per noi, politiche di accesso) sarebbero spiegate da dinamiche di *partisan politics*; quelle di *skill-formation* (per noi, curriculum) sarebbero spiegate da accordi con le associazioni di categoria; e da ultimo che la dimensione della carriera insegnanti.

5. Cosa sappiamo sull'Italia? La politica dell'istruzione secondaria

Lo studio precedentemente citato di Durazzi et al. (2023: 145) muove dallo stesso caso preso in considerazione nella nostra ricerca, in particolare da due anomalie, "puzzles", ed è lo studio più recente e informativo sul problema di ricerca da noi affrontato: per questo dedichiamo ampio spazio a riportarne il contenuto empirico. Lo studio entra nel dibattito della formazione di competenze nel contesto della *knowledge economy*.

In primis gli autori si chiedono "Perché un decennio di attività di riforme ha portato ad un sistema educativo secondario superiore *estremamente simile* a come appariva prima del periodo riformista?" In particolare, si chiedono perché nel caso italiano l'allineamento tradizionale tra gruppi di interesse e partiti politici non abbia seguito interamente le tradizionali alleanze prestabilite dalla letteratura, con i sindacati insegnanti opposti a innovazioni volute dal centro sinistra nel periodo di Berlinguer che avrebbero aumentato la distribuzione di opportunità educative in direzione egualitaria; e le associazioni di imprenditori tra i maggiori critici della riforma Moratti del centro destra. Procedendo con uno studio storico, gli autori elaborano una periodizzazione in 3 periodi coincidenti con (1) i Ministeri di Berlinguer e De Mauro; (2) Moratti e (3) Fioroni. Quindi, tramite un "most likely design con obiettivo esplorativo", si pongono l'obiettivo di "teorizzare le strategie che ci si aspetta che gli attori sviluppino per navigare nella complessa area di policy analizzata" (p.4), in particolare "come i partiti di centro destra e centro sinistra sono pressati dai diversi gruppi d'interesse mentre provano a perseguire gli obiettivi redistributivi al vantaggio delle proprie *constituencies* (Giudici et al.2022 in Durazzi et al., 2023). Lo studio mostra che le strategie politiche sviluppate dai partiti di centro sinistra e di centro destra in Italia nell'avanzare interventi sulla scuola hanno sia punti in comune che differenze. Gli autori dimostrano due punti in comune e due differenze.

Il primo punto in comune sta nell'interesse condiviso nell'allinearsi con le associazioni di categoria. Gli autori osservano come questo non sia

sorprendente per i partiti di centro-destra, dati i propri legami storici con le associazioni di categoria. I partiti di sinistra invece perseguirebbero questa strategia utilizzando il seguente framing: assicurarsi che i sistemi educativi producano competenze per rispondere alla domanda del mercato del lavoro. Riguardo a questo, infatti, richiamando Farnsworth & Holden (2006) & Morel et al. (2011), gli autori collocano questo risultato, nel contesto di un più generale ri-orientamento dei partiti di centro sinistra alla fine degli anni '90, che ha portato, tra le altre cose, ad una visione delle politiche sociali, e quindi anche dell'educazione come politica sociale, a preparare gli individui per il successo all'interno di mercati del lavoro sempre più complessi. Il secondo punto in comune trovato tra i due poli è che sia i partiti di centro-destra (per motivi di efficienza) che i partiti di centro sinistra (con l'obiettivo di incidere sulla qualità del sistema) sosterrrebbero paradigmi basati sulla performance; e ne derivano che entrambi supporterebbero a tal fine una agenda di de-standardizzazione nella forma della devoluzione, o implementazione dell'autonomia come sottolineato anche da Dutto (2019). Circa le due differenze, lo studio trova che i partiti di centro destra non hanno bisogno di incontrare le richieste dei sindacati degli insegnanti, possono permettersi di ignorarle non facendo parte della loro *constituency* e, in modo cruciale, i partiti avrebbero diversi "distributional aims": il centro sinistra, nel passaggio all'economia della conoscenza, si sarebbe progressivamente allontanato dall'obiettivo dell'uguaglianza degli esiti tramite "social consumption" e perseguirebbe istanze di "uguaglianza di opportunità" tramite il social investment. Si aspettano dunque che i partiti di centro-sinistra sostengano misure di de-stratificazione, e che i partiti di centro destra siano meno interessati da questo obiettivo quanto piuttosto a mantenere la posizione di vantaggio delle proprie constituency nel sistema educativo.

L'analisi dello studio si ferma al 2011: quello che non sappiamo è come e perché le due leve della *standardizzazione* e della *stratificazione* siano state applicate negli anni successivi e quale sia stato il ruolo delle regioni in questi processi viste le responsabilità in materia di formazione professionale, come stabilito dalla Costituzione all'Art.115 comma 3 e rimarcato nella riforma costituzionale n.3/2001.

Una prima situazione che non si ritrova nella strategia indicata è il fatto che i partiti di centro-sinistra al tempo di Berlinguer perseguissero azioni de-standardizzazione senza alterare le condizioni di lavoro degli insegnanti: di fatto, gli interessi degli insegnanti furono toccati perché come vedremo nel capitolo 5 la *Riforma dei Cicli* legge n.30/2000 che avrebbe determinato la riduzione di un anno scolastico da 13 a 12 e la fusione del

blocco elementare con quello delle medie, richiedendo una ricollocazione dei professori e potenziali licenziamenti (Durazzi et al. 2023). Una seconda situazione in cui le strategie d'azione dei partiti/forze politiche predette dallo studio non trova riscontro è, per citarne una, quella del Governo Renzi 2014-2016, di centro sinistra, in cui sono state adottate azioni di *de-standardizzazione* come l'introduzione dell'autonomia dei presidi tramite la chiamata diretta (soppressa successivamente, ma comunque approvata) pur non rispettando la volontà della constituency tradizionale dei sindacati degli insegnanti. Inoltre, sebbene gli autori abbiano rimarcato la presenza di un *trade-off*, nella nostra ricerca, dall'analisi descrittiva delle riforme dell'istruzione nelle dimensioni delle *politiche di accesso* e di *curriculum*, al di là del *trade-off* evidenzieremo nella parte II, studio 1, la presenza costante di un ulteriore fenomeno: un *disallineamento*, un *mismatch* tra le politiche di accesso e di curriculum.

Passiamo ad ulteriori contributi nel caso italiano, un contributo sui meccanismi che accompagnano l'avvento delle riforme della scuola secondaria è apportato da Lucisano e Corsini (2015). Il contributo parte da una riflessione sul nome stesso della riforma: "Il fatto che il governo utilizzi un aggettivo così scivoloso come 'buono' parlando di scuola contiene il rischio di considerare il problema scuola una questione morale piuttosto che un complesso problema al quale applicare una riflessione faticosa." Sulla stessa vitale distinzione, Barr (2012: 4) getta le fondamenta di *The Economics of the Welfare States*, distinguendo tra "policy aims", obiettivi di policy come ad esempio l'equità di accesso, ed i "methods", metodi per raggiungere gli obiettivi prefissati.

Circa la formazione iniziale degli insegnanti, emerge la scarsità di studi sia in ambito nazionale e internazionale che ne indagano le dinamiche sottostanti. Bertagna (2022) propone un excursus storico dei diversi regimi ed in un articolo-commento discute il ruolo bloccante dei sindacati, riprendendo dunque quanto già visto con Moe & Wiborg (2016). Stanzione & Bortolotti (2022) indagano invece la condizione degli insegnanti in-formazione tramite uno dei regimi che si sono succeduti il "TFA", tirocinio formativo attivo. Lo studio punta alle fragilità del regime, in quanto gli insegnanti risentono di fattori di stress dovuti all'assenza di supporto dei colleghi: questo studio, condotto su 139 soggetti esorta ad approfondire l'indagine sui fattori che influenzano la formulazione delle riforme che modificano i suddetti corsi.

Lucisano e Corsini (2015), scrivendo all'indomani della riforma "Buona Scuola", legge n.107/2015, sottolineano come il Ministero abbia

teso a delegare ad una “pseudocultura della valutazione” e sporadici interventi di meritocrazia, il compito di apportare miglioramenti di sistema. Gli autori (2015: 98) qualificano l’atteggiamento al dialogo e la ricettività del Ministero in termini di behavioural economics, citando il “pensiero veloce” di Kahneman (2011) che, basandosi su risposte immediate tende ad essere fallace. In effetti, il contributo di behavioural economics sul comportamento dei singoli politici corre parallelo alla letteratura accanto agli sviluppi sulla Ministerial Careers literature, in cui l’operato dei Ministri all’interno dei Ministeri viene classificato in tre categorie rispetto all’operato del più ampio governo o addirittura a governi di coalizione “loialisti” fedeli alla linea del governo, “partisan” che privilegiano il mantenimento dell’incarico, e “ideologi” che seguono una linea indipendente rispetto al partito e sono in grado di introdurre riforme strutturali (Alexiadou, 2015; Bäck et al., 2016).

Sulle modalità di riforma in Italia si sono espressi in parte anche Archer (1996) e Moscati (2014). Archer (1996) realizza una tipologia di modalità di adozione delle riforme distinguendo tra sistemi educativi centralizzati e non centralizzati. Nell’affermare che nella tipologia di modus operandi nelle riforme, l’Italia segue il modello dello “*stop-and-go*”, intervenendo solo quando la necessità diventa innegabile, Archer (1996) non sta che descrivendo un meccanismo piuttosto che spiegando, e nessuna prova empirica viene fornita a riguardo. Tramite le lenti della CHA è evidente come la ricerca sociologica dell’autrice si sia limitata a descrivere i processi di sviluppo di vari sistemi, nella definizione di una tipologia di reform-adoption a seconda delle caratteristiche dei sistemi. Moscati (2014: 91) cita Archer in riferimento agli interventi nel settore universitario, e sottolinea la mancanza di politicizzazione dell’ambito con la seguente affermazione: “Lacking a real general education policy, the national government, *regardless of political colour*, usually spends considerable time discussing the need for reforms or simply keeps silent before introducing changes”.

In concomitanza con l’outbreak della pandemia Lucisano (2020) afferma che, a giudicare dalle affermazioni di vari esponenti delle parti politiche, il valore dell’educazione fosse stato difeso trasversalmente mentre, due anni dopo, l’autore (2022) afferma come si fosse trattato di una contingenza di passaggio. Un contributo di Grimaldi & Serpieri (2012) a partire da un approccio metodologico di “storiografia critica” ha ricostruito, inoltre, le riforme della scuola in Italia dal 1944 al 2011, codificandole in termini di interventi di managerialismo, decentralizzazione e con episodi nella direzione neoliberalista, per richiamare i trend esaminati

nella prima sezione di revisione della letteratura, quella che analizza lo stesso anno a cui si ferma la ricerca di Durazzi et. al (2023).

6. Le domande di ricerca

La revisione della letteratura effettuata nelle sezioni precedenti è stata mossa dal problema generale di ricerca indicato nel capitolo 1, ovvero, quali siano i meccanismi che, nel caso italiano, muovono gli interventi legislativi, in particolare, in che misura questi siano politicizzati, ovvero, si possano rintracciare strategie differenti tra coalizioni di destra e di sinistra, partendo dalla definizione di de Wilde et al. (2015) che definiscono un'istanza tanto più politicizzata quanto più è presente una polarizzazione partitica sulla questione, tanto più aumentano le coalizioni di attori che riversano interessi nel processo di riforma, e tanto più il tema è coperto nel dibattito pubblico. Ci riferiamo in particolare alle prime due dimensioni che coinvolgono l'allineamento tra partiti politici e "gruppi d'interesse".

Abbiamo evidenziato come studi empirici provenienti da diversi campi di studio abbiano indagato l'impatto di fattori strutturali, agenziali e combinazioni dei due, ed abbiamo dedicato un'analisi più approfondita all'esame degli eventi misti, da una prospettiva storico-istituzionalista (Busemeyer, 2011) provenienti dalla letteratura di ricerca educativa e *politics of education*, che è infatti quella a cui intendiamo contribuire. La revisione della letteratura si è poi conclusa, seguendo una struttura a "imbuto" (White, 2017) su ciò che è noto sulla *politica* che sottende le *politiche* dell'istruzione in Italia.

Dunque, considerate:

-la carenza di studi evidenziata nella sezione 5 sul tema nel caso italiano;

-il puzzle/patchwork sotteso dalla filo rosso del presente lavoro di ricerca, la misura in cui diversi partiti politici, e gruppi di interesse, formano coalizioni che portano a diversi interventi di riforma del sistema scolastico;

afferriamo che la letteratura porta alla domanda di ricerca generale:

"Quali meccanismi determinano gli interventi legislativi sul sistema scolastico italiano, riguardanti le dimensioni di policy di accesso, curriculum e formazione iniziale insegnanti?"

Inoltre, come previsto dalla metodologia dell'analisi storica comparata, la domanda di ricerca generale che indica un problema iniziale di ricerca,

viene sviluppata in sotto-domande di ricerca come previsto dal “research cycle” (White, 2017; Kreuzer, 2023). Le sotto-domande di ricerca (tabella 5) danno ognuna origine ad uno dei quattro studi che compongono il proseguo della ricerca di dottorato, ed emergono sia da analisi descrittive dell’evoluzione della normativa e degli eventi che l’hanno accompagnata (Kreuzer, 2023) così come da gap già messi in luce nell’analisi della letteratura in questo capitolo.

Riportiamo le domande, a chiusura del capitolo, e dedichiamo il prossimo all’illustrazione dei disegni di ricerca e dei metodi adottati per rispondervi.

Livello nazionale:
<p>n.1 Quali meccanismi spiegano il <i>mismatch</i>-disallineamento tra le politiche di accesso e di curriculum?</p> <p>n.2 Quali meccanismi spiegano la trasformazione delle politiche di formazione iniziale insegnanti tramite continui <i>displacements</i>-sostituzioni di misure?</p>
Livello regionale:
<p>n.3 Quali meccanismi spiegano le norme di accentramento sul dimensionamento scolastico con diversa implementazione in Emilia-Romagna, Lazio e Campania?</p> <p>n.4 Quali meccanismi spiegano il diverso assetto dei sistemi IeFP in Emilia-Romagna, Lazio e Campania?</p>

Tabella 5 Le 4 sotto-domande di ricerca

Capitolo terzo

Metodologia e Disegno di ricerca

1. La metodologia di ricerca: l'Analisi Storica Comparata

1.1 Domanda di ricerca generale

Il punto di arrivo del capitolo precedente ci ha portato alla definizione della domanda di ricerca generale che sottende l'intero studio e delle 4 sotto-domande di ricerca; domande già suggerite dai *gap* emersi dall'illustrazione della letteratura nel Capitolo 2. In particolare, le 4 domande di ricerca che sviluppano la domanda di ricerca generale (White, 2017), *"Quali meccanismi determinano gli interventi legislativi sul sistema scolastico italiano, riguardanti le dimensioni di policy di accesso, curriculum e formazione iniziale insegnanti?"* Ovvero: quali gruppi di interesse/partiti/soggetti della società civile si legano (o non si legano, si oppongono) a determinate linee di intervento e come le sostengono nel portare a compimento percorsi di riforma?

Un breve richiamo: questa domanda generale (White, 2017) costituisce il filo-rosso della ricerca di dottorato, ed è sottesa dal problema della politicizzazione delle politiche dell'istruzione in Italia, esposto nel Capitolo 1, che è stato l'input di indagine iniziale. L'input è stato suggerito dalla trasposizione in ambito educativo della teoria dell'economista politico Gourevitch (1986) riassunta nella formula *"policy needs politics"* che sostiene come i paesi per uscire da situazioni di crisi hanno bisogno di coalizioni politiche che portano all'individuazione di soluzioni di policy per affrontare situazioni di crisi.

Detto questo, le 4 sotto-domande di ricerca sono emerse anche e soprattutto, oltre che dai *gap* della letteratura, da una primaria analisi descrittiva di tipo storico-istituzionale (Thelen, 2004; Mahoney & Thelen, 2010; Kreuzer, 2023) dei *tipi* di trasformazioni riguardanti interventi legislativi nelle tre dimensioni di interesse. Ricordiamo appunto che le tre dimensioni delle politiche educative indagate sono *l'accesso, il curriculum, e la formazione iniziale insegnanti*.

Lo svolgimento di un'analisi descrittiva primaria per ri-descrivere pattern non spiegati o le cui spiegazioni non esauriscono la trasformazione del fenomeno è infatti quanto previsto dalla metodologia adottata: l'analisi storica comparata (Kreuzer, 2023).

1.2 L'Analisi Storica Comparata

1.2.1 *Analisi descrittiva: l'analisi degli eventi/storico istituzionale*

L'analisi storica comparata (comparative historical analysis) (CHA) è una metodologia di ricerca che affonda le proprie radici nel metodo storico (Sewell, 1986; Braudel, 1973; Skocpol & Somers, 1980; Kreuzer, 2023). Lucisano & Salerni (2011: 91) evidenziano come tutte le ricerche educative, ma in quelle che muovono da un approccio storico in particolare, comportino: “una forte componente di lavoro di ricostruzione storica”. Tramite questa metodologia è possibile analizzare le traiettorie storiche per studiare il cambiamento sociale (Skocpol & Somers, 1980: 174). Seguendo il politologo Kreuzer (2023), la metodologia è composta da due fasi: prima da un'analisi descrittiva (descriptive phase) empirica del fenomeno che si vuole esplorare, successivamente di un'analisi esplicativa empirica (explanatory phase).

La fase descrittiva viene effettuata tramite un'analisi legislativa/degli eventi di matrice storico-istituzionale (Thelen, 2004; Mahoney & Thelen, 2015) in cui si descrivono tramite categorie analitiche, le modalità di trasformazione delle istituzioni in esame. Kreuzer (2023: 77-79) indica anche diversi step di massima, di riferimento, per svolgere quest'analisi, *eventful analysis*, che consta di 6 passaggi: “fact gathering, chronicling, concatenation, periodizing and finding intercurrency patterns” questi passaggi portano alla rivalutazione delle domande di ricerca iniziali. I “pattern di intercorrenza” sono categorie per descrivere le trasformazioni delle istituzioni attraverso le lenti dell'istituzionalismo storico. Ci sono quattro tipi principali di trasformazioni istituzionali, ne illustriamo i due più ricorrenti: i “displacements” ovvero le sostituzioni di misure, ed i “layering” le “stratificazioni” che avvengono invece quando nuove norme si aggiungono a quelle precedenti, specificandole ulteriormente (Mahoney & Thelen, 2024).

Quindi, seguendo la metodologia della CHA, è precisamente grazie allo svolgimento di una primaria fase di analisi descrittiva del fenomeno a cui si riferisce la domanda di ricerca generale che si individuano i problemi specifici da indagare con le sotto-domande di ricerca (Kreuzer, 2023), da noi già esposte per dare una visione complessiva di dove vogliamo arrivare (Lucisano & Salerni, 2002: 17).

Sottolineiamo, infatti, la caratteristica ricorsiva di questa metodologia che risponde ad un “research cycle” che impone, una volta individuate le sotto-domande di ricerca, anche di ritornare alla letteratura e ricercare

quello che è noto sullo specifico fenomeno di indagine; per questo la revisione finale della letteratura deve riguardare anche le sotto-domande di ricerca (Kreuzer, 2023: 139).

In riferimento al metodo dell'analisi storica comparata, specifichiamo che l'outcome da analizzare è il risultato di una prima elaborazione dei cambiamenti che le riforme apportano, visti in modo aggregato. Non sugli effetti, ma sui contenuti delle riforme, distinzione cruciale.

1.2.2 *Analisi esplicativa: il Process Tracing*

Una volta individuate le sotto-domande di ricerca conclusa l'analisi descrittiva, a queste sotto-domande di ricerca rispondiamo nell'analisi esplicativa utilizzando il metodo di process tracing che è una componente dell'analisi storica comparata (Kreuzer, 2023; George & Bennett, 2005; Beach, 2020; Kreuzer, 2023; Beach & Pedersen, 2019; Beach, 2020). Lo stesso modus operandi è stato applicato da una ricerca citata in letteratura sulla formazione differenziata dei sistemi VET di Svizzera e Germania, da Emmenegger et al. (2020), dai quali prendiamo le mosse.

Il metodo di Process Tracing può essere definito come segue: "Process tracing is a method that aims to trace causal mechanisms as they play out in real-world cases using in-depth case studies. The analytical focus is on understanding the processes whereby causes contribute to produce outcomes, opening up what is going on in the causal arrow in-between." (Beach, 2020: 699). Adottiamo in particolare la variante induttiva del process tracing: nell'applicarlo, seguiamo gli avanzamenti metodologici di Beach (2020), Beach & Pedersen (2019) e Kreuzer (2023), in cui si chiarisce: "theory-building process tracing attempts to trace the mechanisms whereby X (or a set of Xs) contributed to producing an outcome" (Beach & Pedersen, 2013: 51).

Soffermiamoci sulla definizione sopra-riportata. Questa fa riferimento alla *contribuzione* di meccanismi causali: parte da una logica bayesiana e si adotta infatti un'ontologia meccanicistica (Bennett, 2008) della causalità, questo porta ad individuare quei meccanismi che "contribuiscono" a spiegare un fenomeno: "The focus in mechanistic understandings of causality is the dynamic, interactive influence of causes on outcomes and in particular how causal forces are transmitted through the series of interlocking parts of a causal mechanism to contribute to producing an outcome." (Beach & Pedersen, 2013: 26; Bennett, 2008).

Quindi, Beach & Pedersen (2013) chiariscono che nel processo ognuna delle parti, che chiameremo "fasi" del meccanismo, può essere concettua-

lizzata come data da *entità-attori* che svolgono *attività*. Le entità sono i fattori che vengono coinvolti in attività, e le attività sono produttrici di un cambiamento.

In termini operativi, ogni fase viene giustificata con le seguenti categorie: le attività (quelle che Beach & Pedersen chiamano “activities”) che rispondono alla domanda “che cosa?” per riprendere più brevemente quanto detto in fase descrittiva, e riguardano gli eventi salienti della fase, gli attori/stakeholders principali coinvolti, quelli che Beach & Pedersen chiamano “entities”; le motivazioni, le *contribuzioni* al meccanismo causale, risponde alla domanda “come/perché”, e le evidenze. Ogni motivazione è volta a spiegare “l’attività” specifica della fase esaminata. Le evidenze, che sostengono le motivazioni, raccolgono l’unione dell’analisi documentale e delle interviste, sono quindi il fulcro della sezione esplicativa (Beach & Pedersen, 2019). Ancora, George & Bennet (2005) rimarcano il contributo del metodo di process tracing a trovare regolarità attraverso la giustapposizione di casi storici.

All’interno di ciascuna fase del processo, man mano che le evidenze vengono illustrate ci si riferisce ad esse con l’abbreviazione E1, E2 etc. in numerazione progressiva, la numerazione riprende nella fase successiva perché le evidenze sosterranno una successiva motivazione (Beach & Pedersen, 2019). Per ogni evidenza si riporta la fonte/autore nel testo, mentre queste vengono riportate interamente nelle Appendici, una dedicata a ciascun processo.

Beach (2020: 716) chiarisce quindi che il risultato finale di un process tracing consta di quello che vedremo: “as theoretical systems composed of parts with entities and causally productive activities clearly described.” Per questo il processo si compone di fasi, viene detto “teoria di processo” o “teoria meccanicistica”, perché il focus è sul meccansimo che da un *input* iniziale porta, attraverso le fasi, al risultato *outcome* che si vuole spiegare (Beach & Pedersen, 2019): viene denominato process tracing perché si *traccia* un *processo*. I risultati-outcome che si vogliono spiegare sono esplicitati e riassunti nella sezione successiva.

Essenzialmente, alla luce di questo, ogni capitolo che espone un “processo” costituirà parte dei risultati della ricerca; questi verranno riepilogati nelle conclusioni così come verranno individuate ripetizioni/regolarità tra i diversi processi nel tempo: per questo il metodo fa parte dell’analisi storica comparata, perché l’aspetto “comparato” è nel tempo (Kreuzer, 2023).

Su quale materiale empirico poggia il process tracing? Beach & Pedersen (2019) elencano diversi tipi di evidenze utilizzabili, tra cui quelle che

vedremo nella sezione 4 di raccolta dati. Ogni evidenza a sostegno della *motivazione dell'attività* di una fase, contribuisce a spiegare il processo e può essere di diverso tipo: "account evidence", "trace evidence", "sequence" evidence, "pattern" evidence. L'account evidence costituisce un'evidenza di testimonianza; la trace evidence è un'evidenza di traccia, un segno che viene lasciato a testimoniare che un'attività ha avuto luogo; la sequence evidence fa riferimento all'ordine in cui certi eventi si sono susseguiti e la pattern evidence fa riferimento a previsioni di pattern statistici nelle evidenze (Beach & Pedersen, 2019). Si riferisce circa i tipi principali di evidenze utilizzate all'interno delle appendici.

1.3 Le 4 domande di ricerca

Avendo richiamato cosa comporta l'applicazione della metodologia selezionata per rispondere ai quesiti di ricerca (Pring, 2015) torniamo al nesso domanda di ricerca generale – sotto-domande di ricerca. Come già illustrato, è quindi grazie all'applicazione dell'analisi storica comparata che la domanda di ricerca generale è stata sviluppata nelle seguenti domande di ricerca (DDR), due a livello nazionale e due a livello regionale, ognuna delle quali sviluppa uno studio per trovare risposta verrà affrontata tramite process tracing (Beach & Pedersen, 2019).

Analizziamo infatti le domande una ad una: ogni domanda sottende la presenza di una precedente analisi descrittiva che dimostra la presenza di un fenomeno di trasformazione istituzionale specifico. L'obiettivo di ciascuno degli studi è spiegare la presenza e trasformazione del fenomeno. È cruciale sottolineare che, in riferimento alla domanda di ricerca generale di partenza, ognuno dei fenomeni che andremo a spiegare concerne "gli interventi legislativi sul sistema scolastico italiano", come nella domanda di ricerca generale.

Livello nazionale

DDR1) Quali meccanismi spiegano il *mismatch-disallineamento* tra le politiche di accesso e di curriculum?

Qui il fenomeno che emerge dall'analisi descrittiva è la presenza di un *mismatch-disallineamento* tra le politiche di accesso e quelle di curriculum. Le trasformazioni che portano al mismatch sono complesse: verranno messe in evidenza sia istanze di *displacements*, che *layering*, che *drift* (Mahoney & Thelen, 2010: 6) applicate alle due aree di accesso e curriculum considerate simultaneamente.

DDR2) Quali meccanismi spiegano la trasformazione delle politiche di formazione iniziale insegnanti tramite continui *displacements-sostituzioni* di misure?

L'analisi descrittiva in questo caso mette in evidenza la presenza di diversi regimi di formazione iniziale insegnanti che si sono susseguiti tramite una modalità di sostituzione di misure "displacements" (Thelen & Mahoney, 2010:6).

Livello regionale

DDR3) Quali meccanismi spiegano le norme di accentramento sul dimensionamento scolastico e programmazione offerta formativa con diversa implementazione in Emilia-Romagna, Lazio e Campania?

L'analisi descrittiva in questo caso mette in evidenza tramite modalità di *displacements, sostituzione* di misure (Mahoney & Thelen, 2010: 6), un trend di accentramento sulle norme del dimensionamento scolastico con diverse implementazioni nelle tre regioni prese in esame al 2024.

DDR4) Quali meccanismi spiegano il diverso assetto dei sistemi IeFP in Emilia-Romagna, Lazio e Campania?

Il fenomeno che si vuole spiegare consiste nel diverso assetto, al 2024, di accesso e curriculum nei sistemi IeFP nelle tre regioni esaminate. Le trasformazioni istituzionali che portano a questo assetto sono complesse e riguardano sia istanze di *displacements-sostituzioni* di misure che di *stratificazioni, layerings* (Mahoney & Thelen, 2010: 6).

Circa la *presentazione* degli studi nella presente tesi di dottorato di ricerca, infatti, ogni studio sarà composto di una sezione "analisi descrittiva" e "analisi esplicativa", seguendo la metodologia dell'analisi storica comparata (Kreuzer, 2023). Possiamo fare questo avendo rimarcato in questa sezione che le analisi descrittive, nelle fasi di ricerca, hanno preceduto temporalmente le fasi esplicative: abbiamo trovato quattro *puzzles* (o *patchwork*), anomalie del sistema, che andremo a spiegare. Illustriamo ora il disegno di ricerca dei due studi a livello nazionale e dei due studi a livello regionale.

2. Il Disegno di Ricerca: il Livello Nazionale

2.1 Studio 1 livello nazionale: Studio di caso singolo

Lo studio 1 a livello nazionale risponde alla seguente domanda di ricerca: “Quali meccanismi spiegano il mismatch-disallineamento tra le politiche di accesso e di curriculum?”. Il disegno di ricerca, come già chiarito, per indagare il mismatch tra politiche di accesso e curriculum a livello secondario è uno studio di caso singolo sull’Italia nel periodo compreso tra il 1996-2024 (Yin, 2019). Specifichiamo che il punto d’inizio del time-frame analizzato è stato considerato perché dal 1996 inizia una “stagione di riforme” senza precedenti (Vertecchi, 2001; Lucisano, 2001).

Il framework concettuale adottato emerge dalla revisione della letteratura nel capitolo precedente, e dallo studio descrittivo della normativa (Punch & Oancea, 2014; Kreuzer, 2023): mentre era stato illustrato nel capitolo 1, sezione 3, per dare una prospettiva dei precisi fenomeni che sarebbero stati indagati, lo richiamiamo qui sotto (tabelle 6 e 7).

Ricordiamo che questo framework concettuale muove da quello adottato nello studio di Durazzi et al. (2023) relativamente alle politiche di accesso (dagli autori nominate “education as distribution of oportunities”), di curriculum (“skill formation”) e lo integra. Infatti, Punch & Oancea (2014) identificano il framework concettuale come lo stato concettuale dei fenomeni indagati.

Dimensione 1	Sotto-dimensioni
Accesso	Età dell’obbligo
	Età della canalizzazione
	Rigidità della canalizzazione
	Orientamento

Tabella 6 Operazionalizzazione dimensione di accesso

Dimensione 2	Sotto-dimensioni
Curriculum	Indirizzi
	Curricula: contenuti espressi in termini di conoscenze, competenze* (specificità*: dalle competenze generali, trasversali vs. specifiche professionalizzanti)
	Elementi del sistema duale (alternanza)
	Qualifica/titolo in uscita

Tabella 7 Operazionalizzazione dimensione di curriculum

Circa il carattere di trasferibilità delle skills, Pellerey (2016: 43) precisa: “Si può dire che più una *skill* è generale, più è trasferibile e viceversa. Dato che la trasferibilità non è una variabile discreta, ma continua, ci si sofferma a esaminare il livello di trasferibilità delle *skills* invece di distinguerle tra trasferibili e non trasferibili. Tuttavia, la letteratura revisionata nel capitolo 2, dell’economia politica comparata (CPE) tende complessivamente a teorizzare categoricamente le competenze di tipo firm-specific o industry-specific come non trasferibili.

Un’ulteriore considerazione sul framework concettuale, in merito ai termini che utilizzeremo per “dissezionare” le direzioni in cui si sono sviluppate le riforme scolastiche. A partire da Durazzi et al. (2023), Pfeffer (2008) e Allmendinger (1989) utilizzeremo anche in tutti gli studi, per riferirci alle due leve a disposizione dei policy-makers per intervenire sul sistema educativo, dei termini “stratificare/destratificare” e “standardizzare/destandardizzare”. aspetti di de-stratificazione

Noi estendiamo/specifichiamo però le affermazioni degli autori Durazzi et al. (2023) e Pfeffer (2008). Affermare che lo strumento della stratificazione “aumenta” le *opportunità educative* per porzioni più ampie della popolazione, tenendo gli studenti nel sistema educativo più a lungo e/o tenendoli nello stesso tipo di scuola, per noi significa che lo strumento può essere applicato alla prima dimensione, intervenendo sulla “distribuzione di opportunità educative” (per noi “accesso”), e/o a seconda dimensione, intervenendo sulla “formazione di competenze” (per noi “curriculum”). Gli autori non lo formulano esattamente in questi termini, portano come tesi principale dell’articolo e lo illustrano con il caso italiano, il fatto che agire su una dimensione abbia ricadute immediate su un’altra per le coalizioni partitiche e dei gruppi di interesse che si vengono a formare di

conseguenza. Ad esempio, aumentare la *distribuzione delle opportunità educative* (per noi “accesso”) innestando un sistema comprensivo (Cordini, 2019), ha un impatto sulla *skill formation* perché impatta sulla specificità professionalizzante delle competenze e questo chiama in causa gli interessi del gruppo datoriale. O ancora, creando un sistema comprensivo aumentando le opportunità educative implica, nella terza dimensione considerata da Durazzi et al. (2023) che vede l’istruzione come un settore di pubblico impiego, lo scontro degli interessi degli insegnanti dei due gradi che verrebbero fusi, e chiama in causa le rappresentanze sindacali. Nella nostra ricerca muoviamo dalla stessa interrelazione teorizzata tra le diverse dimensioni di policy sostenuta da Durazzi et al. (2023), ma abbiamo teorizzato/specificato preventivamente ed ulteriormente cosa significa utilizzare i due strumenti della stratificazione e della standardizzazione.

2.2 Studio 2 livello nazionale: Studio di caso singolo

Lo studio 2 a livello nazionale risponde alla sotto-domanda di ricerca: “Quali meccanismi spiegano la trasformazione delle politiche di formazione iniziale insegnanti tramite continui *displacements-sostituzioni* di misure?”. Il disegno di ricerca è anche in questo caso, come nello studio precedente, uno studio di caso singolo (Yin, 2019) sull’Italia nel timeframe (1996-2024).

La concettualizzazione della formazione iniziale (tabella 8) prende le mosse da Lucisano (2016:11) che, richiamando Dewey (1938) identifica i criteri per qualificare un’esperienza di formazione come educativa: “(..) continuità e interazione. *Continuità* vuol dire costruire le condizioni per le quali le esperienze precedenti possano essere assunte come base per le esperienze successive, *interazione* vuol dire che non ci si può esimere dal concreto rapporto con la realtà sulla quale si vuole intervenire, o meglio con la quale si deve cooperare, per raggiungere gli obiettivi che ci si pongono.”

Formazione Iniziale Insegnanti (PD3)
Livello nazionale
Regime di formazione iniziale insegnanti di scuola secondaria

Tabella 8 Operationalizzazione della formazione iniziale insegnanti

3. Il Disegno di Ricerca: il Livello Regionale

3.1 Studio 1 livello regionale: Studio di caso multiplo

Lo studio 1 a livello regionale risponde alla seguente domanda di ricerca: “Quali meccanismi spiegano le norme di accentrimento sul dimensionamento scolastico e programmazione offerta formativa con diversa implementazione in Emilia-Romagna, Lazio e Campania?”. Per farlo, adotta uno studio di caso multiplo con unità sub-nazionali, per effettuare un’analisi comparativa (Hanckè, 2009) considerando tre regioni per macro-area economica e territoriale: Emilia-Romagna, Lazio, e Campania. La selezione è avvenuta per considerare tre regioni appartenenti alle aree nord, centro e Sud Italia, come contenitori ad un livello di aggregazione maggiore rispetto alle macroaree nord est, nord ovest, centro, Sud e isole (Banca d’Italia, 2023).

Il framework concettuale emerge anche in questo caso dalla revisione della letteratura nel capitolo precedente, e dallo studio descrittivo della normativa (Punch & Oancea, 2014; Kreuzer, 2023): è illustrato nel capitolo 1, sezione 3, e lo richiamiamo nella tabella 9.

Le politiche di accesso e di curriculum in questo caso vengono intese rispettivamente come dimensionamento scolastico e offerta formativa, ed indagate congiuntamente nel processo (PD1 & PD2): i risultati vengono espressi principalmente in termini di politiche di accesso.

Allo studio è dedicato il capitolo 13.

PD1) Accesso	PD2) Curriculum
Implementazione delle norme sul dimensionamento scolastico	Programmazione dell’offerta formativa territoriale

Tabella 9 Operazionalizzazione di accesso e curriculum a livello regionale – Studio 1

3.2 Studio 2 livello regionale: Studio di caso multiplo

Lo studio 2 a livello regionale risponde alla domanda di ricerca: “Quali meccanismi spiegano il diverso assetto dei sistemi IeFP in Emilia-Romagna, Lazio e Campania?”.

Anche in questo caso, si elabora uno studio di caso multiplo con unità sub-nazionali, le regioni Emilia-Romagna, Lazio e Campania sono state selezionate per le stesse motivazioni illustrate nel paragrafo precedente. In particolare, date le stesse indicazioni normative, le tre regioni sviluppano tre sistemi qualitativamente differenti per gestire le politiche accesso e curriculum a livello regionale, di conseguenza proponiamo uno studio di caso multiplo comparativo (Hanckè, 2009).

Richiamiamo il framework concettuale esposto nel capitolo 1. Studiare l’assetto del sistema regionale in termini di accesso significa studiare l’organizzazione della formazione in centri di formazione (IF) o in istituzioni scolastiche (IS), mentre studiare le politiche di curriculum significa studiare l’evoluzione dei profili professionali offerti. I due aspetti vengono studiati congiuntamente nei process tracing elaborati (Beach & Pedersen, 2019), e si sviluppano i process tracing rispettivamente per Emilia-Romagna (capitolo 15), Lazio (capitolo 16) e Campania (capitolo 17).

PD1) Accesso	PD2) Curriculum
Organizzazione della formazione IeFP in centri di formazione (IF) o scuole (IS) (Emmenegger et al., 2019)	Offerta formativa IeFP (profili professionali/curricola) (Emmenegger et al., 2019)

Tabella 10 Operazionalizzazione di accesso e curriculum a livello regionale

4. La raccolta dati

4.1 Fonti in fase descrittiva

Le fonti dei dati in fase descrittiva sono la normativa scolastica primaria e secondaria. Per normativa primaria intendiamo gli strumenti normativi che considerati nel complesso danno luogo, almeno nominalmente a riforme: leggi, decreti-legge, decreti attuativi. Per normativa secondaria intendiamo principalmente le circolari ministeriali, i decreti ministeriali e le note. Attingendo dai due archivi, online e fisico del Ministro dell'Istruzione all'Emeroteca, sono state esaminate tutte le circolari e decreti ministeriali inerenti alle dimensioni di policy di interesse dal 1996 al 2024.

In particolare, negli Annali della Pubblica Istruzione del 1997 (API 1997, 1-2) il Ministro Berlinguer incidentalmente riflette, per ragioni che ritorneranno nella fase esplicativa, sul valore/significato dello strumento normativo della circolare: "Lo strumento giuridico principe della dottrina generale delle fonti del diritto scolastico, che fa parte solo in minima misura del diritto comune, è la circolare. Dietro questo strumento principe risiede il dato culturale, giuridico che non esiste l'interprete, che esso va accompagnato dalla esplicazione dettagliata della valenza della norma (API 1997, 1-2; p. 5)".

Sottolineiamo quindi come la circolare, qui definita come "strumento principe" che ancora pertiene alla parte/attori politici, costituisca l'integrazione della normativa primaria al più alto livello di dettaglio, da noi considerata come punto di arrivo da spiegare, come outcome, come variabile dipendente. Vediamo quindi la circolare come un'amplificazione che ci permette di capire la normativa primaria: le circolari vengono solitamente firmate dal Ministro o dal Capo di Gabinetto.

4.2 Fonti in fase esplicativa

Nei "Problemi di Metodo Storico" (Braudel, 1973: 9), Bloch e Febvre sottolineano come sia banale sottolineare che "uno degli ostacoli più gravi che si oppongono ai progressi della storia economica sia lo stato della documentazione" nello specifico "la prima difficoltà, spesso la più temibile, consiste nel radunarle, dal momento che sono della più diversa natura e per di più materialmente molto disperse". Cogliendo quest'osservazione, elenchiamo i tipi delle fonti documentali consultate, sono riportate per intero nelle appendici in riferimento alle evidenze che vi appartengono; ed elenchiamo qui anche le interviste svolte e utilizzate nella fase esplicativa. Nella fase esplicativa il corpo dei dati utilizzati è dato dall'analisi di

documenti, interviste e osservazioni. Dall'anno di inizio indagine 1996 fino al 2024, vengono analizzati appunto vari tipi di documenti per la fase esplicativa. I documenti analizzati, in riferimento alle evidenze citate in ogni processo abbreviate con ("E") e il numero dell'evidenza, vengono riportate in ciascuna delle appendici riferite al processo che viene spiegato.

4.2.1 Analisi dei documenti

Annali dell'Istruzione, Studi e Documenti degli Annali, Quaderni degli Annali dell'Istruzione

Gli annali vengono pubblicati da Le Monnier solo fino all'anno 2012, come riportato in apposite circolari ministeriali: le ragioni stesse di questa interruzione potrebbero far parte del processo esplicativo.

Twitter - X

Vengono consultati i tweets dei principali attori del processo di riferimento.

Rassegne Stampa

Riportando dichiarazioni dei principali attori coinvolti, si utilizzano come fonti da cui estrarre solamente dichiarazioni dirette, interviste raccolte da soggetti terzi, e/o eventi che hanno avuto luogo durante i processi analizzati. Le principali fonti in questo caso sono state: comunicati stampa del Ministeri dell'Istruzione; quotidiani nazionali online; rassegne di riviste di settore, soprattutto TuttoScuola (online e nell'Archivio del Ministero dell'Istruzione), Tecnica della Scuola, Education2.0.

Resoconti Stenografici Sedute Parlamentari

Le dichiarazioni raccolte dai resoconti stenografici delle sedute della Camera, del Senato e della VII Commissione in particolare verranno utilizzati in modo predominante nella ricostruzione della fase esplicativa dei fenomeni analizzati.

Personal memoirs

Vengono utilizzati libri-intervista, elaborati dagli attori e protagonisti dei processi.

Riviste di Policy:

Tra le riviste di policy consultate, negli anni sotto scrutinio, sono state:

- Riforma della Scuola
- Tecnostruttura delle Regioni
- I Quaderni dell'Autonomia (Iter)
- Rassegna CNOS
- Rivista TreELLE

4.2.2 *Interviste*

Si riporta di seguito lo strumento utilizzato (Punch & Oancea, 2014) per le interviste semi-strutturate sia a livello nazionale che regionale in tabella 6: trattandosi di temi, le domande sono state declinate a seconda dell'interlocutore e formulate in riferimento alle "attività" ed alle "motivazioni" per integrare la sezione esplicativa dei processi come previsto dal metodo di process tracing (Beach & Pedersen, 2019). Abbiamo svolto 40 interviste-élite semi-strutturate con testimoni privilegiati, attori coinvolti nei processi di riforma (Cohen et al., 2018), elencati in tabella 7. Il consenso ad effettuare l'intervista è stato acquisito per iscritto e oralmente; alcune interviste per cui gli intervistati hanno prestato il consenso sono state registrate (Cohen et al., 2018).

Gli intervistati sono stati contattati singolarmente sulla base del ruolo svolto e del coinvolgimento nei processi indagati: alcuni sono poi stati reclutati tramite "snowball sampling" perché sono stati gli intervistati stessi a suggerire di riferirsi a colleghi o ex colleghi. Alcuni intervistati hanno chiesto di svolgere più di una intervista per approfondire quanto trattato in quella precedente. Le interviste hanno interessato sia gli studi a livello statale che quelli a livello regionale, dal momento in cui gli stessi attori possono essere stati coinvolti su più fronti (Beach & Pedersen, 2019).

5. L'analisi dei dati

Nella sezione precedente abbiamo illustrato l'uso del process tracing nella fase esplicativa: questo è infatti il metodo di analisi dei dati. Seguendo il metodo di process tracing induttivo, le evidenze vengono prima valutate seguendo una "Bayesian inspired, two-stage evidence-evaluation framework" per affermare se l'evidenza meccanicistica confermi o meno le fasi di un meccanismo; successivamente aggregate nel "collective body of evidence" (Beach & Pedersen, 2019: 229). Circa la valutazione delle fonti, nel process tracing induttivo e in profondità (che trova evidenze per ogni parte/fase costitutiva del meccanismo) si effettua prima una valutazione ipotetica "teorica" sulle evidenze che una certa attività, avendo luogo, potrebbe lasciare. Successivamente, la "certezza empirica" del dato osservato viene valutata triangolandolo con altre fonti per poter affermare che sostiene la motivazione ipotizzata. In secondo luogo, l'aggregazione delle diverse fonti si riconduce principalmente alla seguente procedura "the basic rule for aggregating evidence is that two pieces of evidence that are independent of each other have an additive effect in terms of the amount of updating they enable" (Good, 1991: p.80, 90; Fitelson 2001: S125 in Beach & Pedersen, 2019: 232).

**TEMI TRATTATI IN INTERVISTE SEMISTRUTTURATE:
LIVELLO NAZIONALE & REGIONALE**

- Rapporti/interessi/decisioni a livello politico/burocratico
- Rapporti/interessi/decisioni a livello sindacale/associazionistico
- Rapporti e sfide/ostacoli negli anni, nella definizione delle politiche su curriculum (indirizzi scolastici, contenuti disciplinari, alternanza scuola lavoro) e accesso (obbligo scolastico e formativo, orientamento)
 - Rapporti e sfide/ostacoli negli anni, nella definizione delle politiche su formazione iniziale insegnanti e percorsi di carriera
 - Elementi agevolanti/ostacolanti negli anni, a livello regionale, nella definizione delle politiche su accesso (dimensionamento scolastico) e curriculum di istituti professionali
 - Decisioni che hanno cambiato il corso della definizione di accordi a sostegno di un intervento legislativo
 - Interazioni/rapporti/obblighi a livello dell'Unione Europea e similarità identificate con altri paesi

Tabella 11 Temi trattati nelle interviste semi-strutturate

Intervista numero	Ruolo intervistato	Note
1.	Assessore Istruzione e Formazione Regione Lazio	anni 90-2000
2.	Alto dirigente ministeriale,	anni 90-2000
3.	Deputata Partito Forza Italia	anni 90-presente
4.	Alto dirigente ministeriale,	anni 90-2000
5.	Esperta di istruzione, consulente politica	anni 90-presente
6.	Funzionario ministeriale	presente
7.	Consulente esperto IeFP	presente
8.	Deputato di maggioranza	XVIII legislatura
9.	Rappresentante degli studenti Unione Studentesca UDU (“unione degli studenti universitari”) sezione di Roma	presente
10.	Dirigente Ministeriale	anni 90-anni 10
11.	Rappresentante sindacale scuola CGIL	presente
12.	Rappresentante degli studenti “Cambiare rotta”	presente
13.	Rappresentante Confindustria	
14.	Deputato di minoranza, PD, area scuola	presente
15	Funzionario ministeriale	presente
16	Membro del Governo	Governo D’Alema I, II e successive legislature
17	Consulente esperto IeFP	presente
18	Assessorato Formazione Professionale Campania	presente
19	Assessorato Scuola e Presidenza Regione Campania	presente
20	Dirigente ministeriale	Anni 90-anni 10
21	Consigliere Città Metropolitana di Roma	Presente
22	Assessore provinciale Istruzione, Provincia in Emilia-Romagna	2010-2022

23	Parlamentare gruppo PD	presente
24	Membro della giunta regionale Emilia-Romagna	Mandato precedente
25	Funzionaria Regione Emilia-Romagna	1990-presente
26	Funzionaria Regione Emilia-Romagna	1990-presente
27	Funzionaria regione	1990-presente
28	Rappresentante Confindustria settore Pharma	presente
29	Rappresentante enti accreditati Lazio	presente
30	Dirigente Ministeriale	Anni 2000 - 2010
31	Membro del governo	Governo Draghi
32	Rappresentante enti di formazione Emilia-Romagna	presente
33	Funzionario ministeriale	presente
34	Funzionario ministeriale	presente
35	Consulente esperto	presente
36	Assistente parlamentare	2018-presente
37	Amministratore locale, Campania	presente
38	Policymaker livello nazionale	presente
39	Policymaker livello nazionale	presente
40	Esperto sistemi educativi	presente

Tabella 12 Elenco interviste effettuate & ruoli degli intervistati

5.2.3 Osservazioni

Sono state effettuate anche osservazioni non-strutturate in contesti istituzionali. I dati acquisiti non sono stati direttamente utilizzati nella teoria di processo, essi hanno contribuito alla selezione degli interlocutori e alla selezione degli "attori" coinvolti in ciascuna fase dei processi.

Le elenchiamo:

- Il 1° febbraio 2024 abbiamo partecipato alla commemorazione in nome di Luigi Berlinguer presso la Camera dei Deputati organizzata dal gruppo del Partito Democratico
- Il 12 aprile 2024 abbiamo partecipato agli Stati Generali dell'Economia del Partito Forza Italia, Milano, dove abbiamo incontrato numerosi stakeholders coinvolti

PARTE SECONDA - LIVELLO NAZIONALE

Capitolo quarto

La concettualizzazione del mismatch disfunzionale

1. La concettualizzazione del mismatch: il framework concettuale

1.1 Gli step per definire la configurazione del mismatch

Cominciamo dal primo studio a livello nazionale, sotteso dalla seguente domanda di ricerca (1): n.1 Quali meccanismi spiegano il *mismatch-disallineamento* tra le politiche di accesso e di curriculum?

Come esposto nel capitolo 3, è stata applicata la metodologia dell'Analisi Storica Comparata: dall'analisi descrittiva della singola evoluzione delle politiche di accesso e di curriculum è emerso come le due si siano sviluppate in modo disfunzionale, dando origine ad un "disallineamento"/"mismatch". Per sostenere questa osservazione, spieghiamo in primis cosa intendiamo per "disallineamento" disfunzionale e, successivamente, quali criteri sono stati adottati per la concettualizzazione. Il mismatch è emerso come risultato della fase descrittiva di analisi della legislazione, "analisi descrittiva" che verrà illustrata in una sottosezione dedicata in ciascuno dei prossimi capitoli. Nelle analisi esplicative evidenzieremo alla base di questo disallineamento di normative, anche un disallineamento temporale: vedremo che non sempre, anzi, raramente, quando si interviene sulle politiche di accesso, come le abbiamo definite, si interviene anche sul curriculum (Trein, 2017). Ma c'è di più.

Seguendo la metodologia dell'analisi storica comparata, infatti, la fase descrittiva si è avvalsa dello strumento della concettualizzazione (Sartori, 1971; Kreuzer, 1971), utilizzata per *descrivere* fenomeni che successivamente si vogliono *spiegare* e, dunque, con la ri-formulazione delle domande di ricerca: dalla domanda di ricerca generale, siamo passati infatti alle singole sotto-domande di ricerca.

Sottolineiamo che, seguendo la metodologia dell'analisi storica comparata, *tutta* la ricerca descrittiva, che ha portato all'emergenza e concettualizzazione del fenomeno del mismatch, è stata svolta *prima* della raccolta e analisi dei dati: la restituzione nei capitoli successivi è simultanea perché ogni analisi esplicativa si riferisce ad una trasformazione istituzionale che prima di essere spiegata, deve essere evidenziata, la sua presenza

deve essere dimostrata. È stato *precisamente* l'aver svolto lo studio descrittivo prima che ha fatto notare la presenza di un disallineamento tra le due politiche, che vedevamo trasformarsi nel tempo, attraverso le riforme scolastiche, in modo quasi parallelo.

Questo capitolo è dunque dedicato alla *concettualizzazione* del disallineamento disfunzionale tra le due dimensioni di policy di *accesso* e *curriculum*. La domanda di ricerca alla quale la fase descrittiva ha portato è la seguente: quali meccanismi spiegano la presenza e trasformazione del disallineamento tra le politiche di accesso e di curriculum?

Per mismatch/trasformazione disfunzionale delle due aree di policy (accesso e curriculum) intendiamo che queste si siano sviluppate in parallelo, il che si può mettere in evidenza verificando i richiami reciproci tra le due nella stesura dei singoli interventi legislativi. Per avvalorare le osservazioni sul mismatch emergente, la concettualizzazione che proponiamo muove dalle lenti teoriche del concetto elaborato da Trein (2017) di *policy de-coupling* che potremmo tradurre, appunto, come "livello di non coordinamento delle politiche". Il concetto proviene settore di studio delle politiche pubbliche.

Nel nostro caso specifico, illustriamo ora per step successivi la concettualizzazione del mismatch, riferendoci alle istanze esplorate nella letteratura, richiamando la concettualizzazione delle politiche di accesso:

Dimensione 1	Sotto-dimensioni
Accesso	Età dell'obbligo
	Età della canalizzazione
	Rigidità della canalizzazione
	Orientamento

Tabella 13 Concettualizzazione politiche di accesso

E di curriculum:

Dimensione 2	Sotto-dimensioni
Curriculum	Numero di canali
	Curricula: contenuti espressi in termini di conoscenze, competenze*

	(specificità*: dalle competenze generali, trasversali vs. specifiche professionalizzanti)
	Elementi del sistema duale (alternanza)
	Qualifica/titolo in uscita

Tabella 14 Concettualizzazione politiche di curriculum

Avanziamo la tesi che il suddetto *disallineamento* sia presente se le seguenti condizioni *non* vengono soddisfatte simultaneamente.

1° Età obbligo *coincide con* curriculum comprensivo

2° Età obbligo *coincide con* titolo di studio rilasciato

3° Età obbligo *coincide con* curriculum unitario

Poniamo che queste tre condizioni costituiscono le tre *dimensioni* del *concetto* di disallineamento: queste sono immediatamente operazionalizzabili verificando la presenza o l'assenza della coincidenza tra i due aspetti.

Data la *presenza* del mismatch, come evidenziato ampiamente nelle sezioni che seguono, questo assume un differente assetto a seconda del numero di condizioni soddisfatte. Chiameremo il differente assetto assunto "configurazione": sarà l'outcome da spiegare alla fine di ogni periodo.

Dunque, la diversa *configurazione* – *outcome* è data dal fatto che osserviamo e giustifichiamo l'entità del mismatch aumentare o diminuire in ogni periodo osservato, rispetto al precedente: aumenta all'aumentare delle condizioni non incontrate. Vediamo ora, nel dettaglio, la spiegazione di ciascuna delle tre dimensioni che costituiscono il mismatch (step 1). Nello "step 2", congiuntamente, conteremo anche i "richiami reciproci", le altre sottodimensioni che costituiscono le politiche di accesso e di curriculum: sempre muovendo da Trein (2017) facciamo questo per avere contezza qualitativa del livello di coordinamento delle più ampie politiche di accesso e curriculum, oltre a valutare il perenne disallineamento nello step 1. Chiariamo un punto prima di procedere: l'outcome primario che spiegheremo in questo studio è dato dalle diverse configurazioni che il mismatch assume nel tempo, tuttavia, questo disallinea-

mento tra le specifiche sotto-dimensioni che vediamo nel proseguo è accompagnato da un “eco” di “punti di contatto”, “richiami reciproci” tra gli interventi di accesso e di curriculum.

1.2 Step 1: Le tre dimensioni del mismatch

Le tre condizioni costituiscono ognuna una dimensione del concetto di mismatch/disallineamento, ad esprimerne un aspetto. come riassunto in tabella 10. Di seguito le descriviamo e ne analizziamo l’operazionalizzazione nel dettaglio (Sartori, 1975; Corbetta, 2011).

Sottolineiamo un punto fondamentale nel *modus operandi* adottato: muovendo dalla metodologia dell’analisi storica comparata (Kreuzer, 2023) consideriamo, nel definire il mismatch, anche i provvedimenti non approvati – i già richiamati “nearmiss” o “colpi mancati”.

Si: in questa misura, l’analisi descrittiva costituisce un “processo alle intenzioni”, ovviamente non nel senso di giudizio personale, ma in modo graduale, in ogni periodo evidenzia lo scarto tra le trasformazioni “quasi” avvenute e quelle effettivamente avvenute, a prescindere dalla loro entità. L’esempio più eclatante di ciò viene da subito fornito nel primo capitolo.

Concettualizzazione del mismatch disfunzionale	
Dimensione 1	Età obbligo <i>coincide con</i> curriculum comprensivo
Dimensione 2	Età obbligo <i>coincide con</i> titolo di studio rilasciato
Dimensione 3	Età obbligo <i>coincide con</i> curriculum unitario

Tabella 15 Concettualizzazione del mismatch disfunzionale

1.2.1 L’Età obbligo coincide con un curriculum comprensivo?

La comprensività/ “interezza” del curriculum riferita all’età dell’obbligo è una dimensione dal carattere verticale, perché valuta l’interezza e la capacità del curriculum di “stare in piedi” nell’eventualità, data, di una interruzione del percorso dell’alunno all’età dell’obbligo. Un disclaimer: il termine potrebbe essere fuorviante facendo pensare ai sistemi comprensivi ma nella nostra concettualizzazione assume un altro significato (Punch & Oancea, 2014). Sappiamo che “l’interruzione” può venire anche prima, ma prendiamo come riferimento un problema alla volta. Quindi, questa dimensione prende le mosse dal passaggio storico e graduale dalla

scuola dei programmi alla scuola del curriculum (Stenhouse, 1991). Affrontiamo quindi l'operazionalizzazione della dimensione (Corbetta, 2003; Lucisano & Salerni, 2002).

Per dimostrare se questa condizione viene soddisfatta, per avere una prima idea del *mismatch/disallineamento*, in prima analisi, giustapponiamo l'età dell'obbligo scolastico con l'obiettivo dichiarato del ciclo di riferimento. Noteremo sempre che, mentre l'obiettivo del ciclo viene formulato in termini che si riferiscono al completamento degli anni in questione, negli anni impostata dai 18 ai 19 anni, c'è un disallineamento rispetto al fatto che invece l'età dell'obbligo si ferma prima: negli anni è cambiata dai 14 ai 15, poi di nuovo ai 14 e ai 16 anni, dove è tutt'ora stazionaria.

In seconda analisi entriamo nei programmi e/o indicazioni nazionali per i licei, istituti tecnici e professionali, considerando che ogni periodo è caratterizzato da una diversa percentuale di autonomia sui curricula (attualmente, al 2024 al 20%) e verifichiamo dove questi si fermano.

1.2.2 La coincidenza dell'età dell'obbligo con il titolo di studio rilasciato

La seconda dimensione del disallineamento è costituita dalla relazione tra l'età dell'obbligo e la presenza di un titolo di studio rilasciato quando questa viene raggiunta. Al posto di questa corrispondenza troveremo spesso nell'analisi empirica la presenza di una "certificazione delle competenze". Nel dibattito della letteratura, negli ultimi due anni soprattutto dopo la crisi pandemica e la pubblicazione della "Raccomandazione su un approccio europeo alle micro-credenziali per l'apprendimento permanente e l'occupabilità" (Commissione Europea, 2022), il tema più ampio della certificazione delle competenze è posto stato portato progressivamente al centro dell'attenzione della letteratura della ricerca educativa. Due aspetti pertinenti alla certificazione degli apprendimenti sono la modularizzazione e l'accumulabilità: se i moduli di studio vengono ricondotti ad unità accumulabili, queste possono sommarsi verso certificazioni e, progressivamente, verso titoli di studio/qualifiche (CEDEFOP, 2023). Questo aspetto porta con sé, in linea di principio, anche il rischio insito che, abbassando l'età alla quale si conferisce una certificazione o un titolo di studio ci sia un incentivo a non proseguire verso il titolo successivo (INAPP, 2024). Tuttavia, la dimensione qui illustrata permette di catturare

la corrispondenza di due aspetti cardine nella costruzione dei cicli di un sistema scolastico.

1.2.3

La coincidenza dell'età dell'obbligo con un curriculum unitario

A differenza della prima condizione, l'unitarietà del curriculum riferito all'età dell'obbligo è una dimensione orizzontale del mismatch. Questa dimensione prende in esame la relazione tra un certo livello di unitarietà del curriculum tra i diversi indirizzi e l'età dell'obbligo.

Prendendo le mosse da Durazzi et al. (2023), poniamo che questa dimensione del mismatch viene considerata se e solo se un variabile livello di unitarietà del curriculum è presente nelle intenzioni dichiarate del decisore politico e/o nella legislazione (Trein, 2020). Infatti, riconosciamo come già evidenziato nella revisione della letteratura, che l'assenza/presenza e la misura in cui si ritrova un tronco comune costituisce una modalità di de-stratificazione (Durazzi et al., 2023), è quindi solitamente politicizzata e tende ad associarsi all'una o all'altra parte politica. Sottolineiamo dunque che questa dimensione è volta a cogliere la presenza di un disallineamento se e solo se è nell'intenzione dichiarata o in legislazione approvata o implementata, l'introduzione di un certo livello di curriculum condiviso: la dimensione valuta se questo sia posto in corrispondenza dell'obbligo scolastico o meno.

L'aggiunta di questa dimensione nel concetto risiede nel fatto che ci permette di valutare l'intenzione del sistema di evolvere verso un'equità, riportando la definizione dell'OCSE (2007: 15-17) "equi sono i sistemi formativi in cui non è possibile distinguere gli esiti di apprendimento sulla base del tipo di scuola" (Lucisano, 2008: 149).

1.2 Step 2: L'entità del mismatch & della coordinazione delle politiche

Stabilita la presenza del mismatch nel primo step, nel secondo step valutiamo l'entità del mismatch, o meglio, l'entità del mismatch è data dalle 3 condizioni, nel secondo step valutiamo l'entità della coordinazione più ampia delle due dimensioni di policy, sempre muovendo dal concetto di "policy de-coupling" (Trein, 2017). Riassumendo, per definire i diversi outcomes contiamo:

I. Step.1: quante delle condizioni vengono soddisfatte: più condizioni vengono soddisfatte più il mismatch diminuisce, visto nella sottosezione precedente

II. Step.2: quanti richiami reciproci tra le sottodimensioni delle politiche di accesso e di curriculum sono presenti nei testi legislativi, riportati nelle tabelle della sezione precedente. Sosteniamo infatti che contare i richiami reciproci, quelli sulla carta “self-reinforcing”, tra le due aree di policy ci permetta di apprezzare la più ampia entità del coordinamento delle due politiche, anche oltre il mismatch stesso.

Operazionalizzando secondo questa modalità il coordinamento dei due aspetti costituenti delle politiche educative, rispondiamo alla chiamata di ricerca di Trein et al. (2020) sul tema della policy coordination. Trein et al. (2020) sottolineano che infatti che l’assenza di coordinamento tra diversi “policy sectors” nell’approccio politico di un paese sia un problema piuttosto diffuso, ma esponenzialmente sempre più meritevole di attenzione vista la complessità dei problemi che i decisori politici devono affrontare nell’economia della conoscenza (Bonoli & Emmenegger, 2023). Pensiamo ad esempio alla sfida di coordinamento tra le politiche industriali e le politiche energetiche, è all’ordine del giorno che queste si evolvano in maniera disgiunta. Tuttavia, nel nostro caso, è ancora più urgente ricercare il tema del mismatch perché l’assenza di coordinamento è addirittura presente nello stesso settore di policy, quello educativo, tra due delle sue dimensioni costituenti. L’anomalia non è tanto che non ci sia coordinazione tra due settori di policy diversi ma che la disgiunzione riguardi lo stesso settore. In termini tecnici, il disallineamento riscontrato è quindi tra due sotto-settori, un aspetto altamente inesplorato in letteratura (Trein, 2017; 2020). In ultima analisi: questi step ci permetteranno di affermare se, e come, per ogni periodo, il disallineamento/mismatch in particolare ed il coordinamento più in generale, aumentano o diminuiscono rispetto al periodo precedente.

2. Configurazioni del mismatch: outcomes dei processi

Il mismatch viene quindi proposto come “risultato”-“esito”- “outcome”, in *diverse configurazioni* ma sempre *presente* e per questo denominato la “*contradictio maior*” del sistema, di ogni periodo. Per ogni capitolo dello studio nazionale seguiremo la seguente organizzazione. Prima

presentiamo dunque ogni periodo caratterizzato da un outcome, il mismatch, la cui presenza viene illustrata nella fase descrittiva denominata “analisi descrittiva”, tramite la riproduzione, come previsto dalla metodologia, dell’analisi descrittiva storico-istituzionale delle trasformazioni della legislazione con le categorie di *displacement* e *layering*. A seguire nelle sezioni “analisi esplicativa” di ogni capitolo, illustriamo il process tracing, il processo esplicativo.

L’organizzazione delle sezioni esplicative si compone delle diverse fasi che costituiscono il processo, tradizionalmente rappresentati con figure a blocchi per ogni fase (Beach & Pedersen, 2020).

La *concettualizzazione* del mismatch sopra-elaborata, sulla base sia della letteratura del capitolo 2 che l’analisi descrittiva della legislazione e degli eventi (Kreuzer, 2023) non a caso, cambiamenti nei due assi portanti del sistema formativo integrato: trasformazioni nell’età dell’obbligo ed interventi riformatori dell’istruzione tecnica e professionale. Se accettiamo infatti che questi due aspetti siano gli assi portanti principali, o punti nevralgici del sistema integrato, seguendo Lucisano (2001, 2008) comunque esso venga inteso (Corsi, 2010), suggeriamo che se ci sono dei cambiamenti in questi aspetti allora questi marchino una trasformazione profonda del sistema, indagata nelle fasi esplicative.

Notiamo infatti che avendo concettualizzato ci andiamo a soffermare però, nel tirare una linea di periodizzazione, su alcune delle loro dimensioni a cui associamo un valore strategico maggiore: l’obbligo e l’età della canalizzazione per le misure di accesso, e le caratteristiche del curriculum per la seconda dimensione. Questa è una possibile chiave di lettura, che ci porta a mettere in evidenza diverse fasi del mismatch, le diverse forme che questo assume andando a caratterizzare la trasformazione delle due aree di policy.

Da ultimo, circa il raccordo e presentazione dell’analisi descrittiva ed esplicativa, ogni capitolo vede lo snodo tra la fase descrittiva, che illustra la configurazione del mismatch-disallineamento nella sezione “1”, seguita dal process tracing nella sezione “2”. Questo approccio è stato selezionato per rendere immediato il raccordo tra le due fasi analitiche.

Capitolo quinto

Processo 1 (1996 – 2001) Instaurazione del mismatch: un “colpo mancato”

1. Analisi descrittiva: outcome

1.1 Introduzione al periodo

Il primo processo, riferito al primo periodo 1996-2001, porta all’instaurazione del disallineamento sulla base di un “colpo mancato”, ovvero, di un progetto iniziale che gradualmente si è modificato: prima per un compromesso all’interno della compagine governativa sull’età dell’obbligo, poi per un rallentamento ed il cambio di governo che ha portato al “near-miss”, ovvero il “colpo mancato” della realizzazione del progetto strutturale iniziale di riforma della scuola (Kreuzer, 2023). Nell’analisi storica comparata il termine “colpo mancato” è infatti una categoria analitica che si riferisce a trasformazioni istituzionali che all’ultimo momento, per poco, non sono state realizzate: da cui il termine proveniente dal linguaggio del baseball già richiamato nella revisione della letteratura.

Lo studio inizia con il Governo Prodi I, in carica dal 17 Maggio 1996 al 21 ottobre 1998. Partiamo dall’anno 1996 per tracciare l’emergere della riforma dei cicli sin dagli albori, essendo l’anno in cui con il Patto sul Lavoro del 24 settembre, parti sociali e governo si impegnano per l’integrazione della formazione, la scuola, ed il mondo del lavoro. Il promotore della Riforma, Ministro della Pubblica Istruzione Luigi Berlinguer, rimane in carica per tre governi:

- Prodi I:
- D’Alema I:
- D’Alema II:

Tra il Governo D’Alema II e le successive elezioni del 2001, abbiamo un governo ad interim guidato da Giuliano Amato, nel suo secondo Governo, con il Ministro Tullio de Mauro. Abbracciamo dunque la XIII legislatura, XIV, e parte della XVI.

La normativa che interessa questi cambiamenti è data principalmente dalle leggi:

- n.9/1999;
- n.144/1999, che ha innalzato l’obbligo scolastico
- la “Riforma dei Cicli”, ovvero la legge n.30/2000

Nel 2018 la Prof.ssa Vittoria Gallina intervistò l’ex Ministro della Pubblica Istruzione Luigi Berlinguer, intervista poi pubblicata sulla rivista educativa fondata dall’Ex Ministro *Education2.0*: nel prepararlo alle domande riassume efficacemente il contesto o, come definito da lei stessa, il “clima” dell’epoca:

Non facciamo qui tutta la storia, ma questi sono gli anni in cui le forze democratiche e progressiste italiane sperimentano formule che, con varie sigle raccoglievano esperienze diverse, non riesco a ricordare quante fossero e attraverso quali forme di sostegno, si sono proposte di guidare il paese, dopo tangentopoli e il primo governo Berlusconi. (Documento – Intervista a Luigi Berlinguer – Gallina, 2018)

Presentiamo quindi l’analisi descrittiva del periodo “Periodo 1 (1996-2001)”, che culmina con la descrizione della “configurazione” che il mismatch assume al termine dello specifico periodo: chiamiamo l’outcome/mismatch del periodo “formazione del potenziale del sistema integrato”, poiché gli elementi costitutivi per sfuggire al mismatch erano stati posti, ma il processo è stato interrotto e il mismatch si è manifestato. Questo costituisce l’outcome che la fase esplicativa vuole appunto spiegare. Questo periodo è il primo ed ultimo caso nel lasso di tempo considerato, in cui un governo cade su una questione educativa: come sottolineato dall’On. Brocca (2003): “*Venti o trent’anni fa i governi andavano in crisi per questioni scolastiche, oggi invece sarebbe impensabile. Segno che la scuola e le sue problematiche non ricevono più le attenzioni di un tempo, segno che una volta c’era una strategia che ora non c’è più.*”

Similmente, in un’intervista l’ex Ministro De Mauro (2002: 184) affermava “*Ricorda, no, come si dice a Roma? La ragione è dei fessi. Dunque, non dico volentieri che nel 1997 avevo suggerito a Berlinguer di guardarsi proprio dalla generale disattenzione delle classi dirigenti e del ceto intellettuale per i temi della scuola, una disattenzione che poteva di continuo trasformarsi repentinamente in attenzione su motivi di dettaglio oppure di tipo comparativo.*”

È quindi un governo in cui si perseguono due leve dell'azione di governo educativo: è la fase storica delle riforme della scuola per eccellenza in cui si de-stratifica e si de-standardizza, come già evidenziato da Durazzi et al. (2023).

Sottolineiamo come in questo periodo l'Italia entra nell'Unione Europea, nel 1998: l'impostazione degli altri paesi membri sui punti fondamentali del sistema d'istruzione, a partire dall'età dell'obbligo scolastico, verrà evidenziata come un riferimento irreversibile. La configurazione del mismatch si raggiunge a causa di un "nearmiss", un "colpo mancato" termine dell'analisi storica istituzionale per identificare la mancata realizzazione di una trasformazione istituzionale, come sarebbe stata la riforma dei cicli, per condizioni dell'ultimo momento (Kreuzer, 2023).

1.2 La trasformazione delle politiche di accesso & curriculum

1.2.1 Politiche di accesso

→ *Età dell'obbligo*: Relativamente alle politiche di accesso, questo periodo vede due caratteristiche principali: una rottura con la precedente legge sull'obbligo scolastico che era fissato a 14 anni al 1962 (Annali della Pubblica Istruzione 1-2, 2000) ed un'attenzione speciale per l'orientamento². Sottolineiamo come in questo periodo la gran parte delle circolari ministeriali riguardino l'attuazione dell'autonomia: le circolari del 1998 vengono prevalentemente firmate dal Ministro, o dai Capi di Gabinetto, mentre raramente sono di carattere inter-dipartimentale. La tendenza all'autonomia continuerà gradualmente per tutto il periodo osservato. Con la legge n.9/1999 l'obbligo scolastico viene portato a 15 anni; invece, con la legge n.144/1999 si introduce per la prima volta l'obbligo formativo, il cui livello è fissato ai 18 anni. Quindi, utilizzando le categorie analitiche descrittive della metodologia dell'analisi storica comparata, le politiche si trasformano tramite un *displacement*, ovvero una *sostituzione* di misure. Nella nascita stessa del concetto di obbligo formativo vediamo uno sviluppo della concettualizzazione dell'obbligo, come la metodologia

² Va ricordato che in Costituzione era previsto l'obbligo a 14 anni, con almeno 8 anni di scolarità obbligatoria

dell'analisi storica comparata invita a rimarcare (Sartori, 1975; Kreuzer, 2023). *L'età della canalizzazione* coincideva con l'età dell'obbligo.

Non a caso, nasce negli stessi anni in cui due accordi tra Governo e parti sociali “hanno definito l'adesione formale all'indirizzo strategico” del sistema formativo integrato (Lucisano, 2001: 82).

Il periodo sotteso è quello di una vera “stagione di riforme” (Lucisano, 2001: 81): questi due cambiamenti, infatti, precedono quello della riforma dei cicli (legge n.30/2000) che uniforma i tempi dell'istruzione italiani a quelli del livello europeo. In riferimento alle modificazioni del sistema infatti, Giovanni Trainito, Dirigente Generale del Ministero nell'anno 2000, scrive: *“in considerazione del carattere elitario e selettivo del sistema scolastico generato dalla riforma Gentile, ci si rende conto che per dare una risposta adeguata a tale esigenza occorre modificare l'intero impianto del sistema scolastico vigente (...) non si tratta di apportare modifiche o ritocchi di poco rilievo; di questi, infatti, se ne contano numerosi che hanno lasciato però immutato l'impianto complessivo con i suoi fenomeni distorcenti.”* (Annali, 2000: 7).

Ad esempio, nella sopra-citata CM 353 /08/1998, “Servizio scolastico nelle strutture ospedaliere” punta il dito verso l'art.21 della legge n.59/1990, che introducendo l'autonomia didattica e organizzativa mette la scuola in condizioni di entrare capillarmente per assicurare la fruizione dell'istruzione.

L'evoluzione del quadro normativo, con particolare riguardo all'attribuzione dell'autonomia organizzativa, didattica e di ricerca alle istituzioni scolastiche, consente di superare l'attuale assetto legato, soprattutto per la scuola media, a interventi di tipo sperimentale, e di ricondurre l'attività didattica presso i presidi ospedalieri nell'ottica della diversificazione del servizio e nell'ambito delle iniziative di prevenzione dell'abbandono e della dispersione scolastica, nel quadro di una logica interistituzionale di intesa tra Ministero della Pubblica Istruzione, Ministero della Sanità e Ministero degli Affari Sociali.

→ *orientamento*: L'attenzione alle politiche dell'orientamento è segnata dalla CM n.358 del 7/08/98, che riguarda tra l'altro l'orientamento formativo nella scuola media, e riporta un progetto avviato con il Dipartimento di Psicologia dei Processi di Sviluppo e Socializzazione della Sapienza, guidato da Clotilde Pontecorvo; per noi rilevante perché inerente

all'orientamento in entrata, e quindi già all'interno della transizione alle superiori (Ecclestone et al., 2010).

1.2.2 Politiche di curriculum

La trasformazione della seconda dimensione di policy analizzata, le politiche di curriculum (PD2) in questo periodo vedono la riforma dell'apprendistato e dell'istruzione professionale con la legge n.196/1997.

Viene inoltre istituito un fondo per l'ampliamento dell'offerta formativa (legge n.440/1997) finalizzato anche alla realizzazione di progetti integrati tra i due canali. Mentre relativamente agli indirizzi nella legge n.30/2000 viene prevista la possibilità di una riduzione di quelli vigenti, poi non realizzata.

→ *Canali/indirizzi*: L'aspetto cruciale e mai implementato nella trasformazione degli indirizzi tramite modalità di *sostituzione/displacement* del regime precedente (Mahoney & Thelen, 2010:6) sarebbe stato quello della creazione di un biennio unitario. In particolare, la riforma dei cicli puntava a mettere in discussione il modello 5 + 3 + 5. Questo modello inaugurato dalla riforma Bottai che prevedeva la canalizzazione alla fine della scuola elementare (scuole elementari, scuole medie o avviamento professionale, scuola secondaria con indirizzi) e superato a fine degli anni Sessanta dalla riforma della scuola media che spostava la canalizzazione ai 14 anni avrebbe dovuto essere sostituito da un sistema a due cicli dove 7 anni di "scuola di base" sarebbero stati seguiti da 5 anni di scuola secondaria, in un sistema canalizzato di licei differenti: scientifico, tecnologico, musicale, artistico.

È cruciale sottolineare come pur nei 5 anni di liceo con diversi indirizzi, i primi due sarebbero stati composti da un curriculum pressoché unitario, dopo il quale gli studenti avrebbero fatto la loro scelta definitiva selezionando un percorso (Durazzi et al., 2022).

→ *curricula*: circa i curricula, è cruciale sottolineare che si inserisce per la prima volta a scuola lo studio della storia del XXI secolo, come sottolineato dallo storico Ginsborg (2003: 312).

Aggiungiamo come contesto che, relativamente alla valutazione di sistema, in questo periodo tramite la Direttiva 29 Maggio 1998, n.252 ed il d.lgs. 258/1999 nasce l'INVALSI come evoluzione del CEDE.

1.3 Outcome: configurazione del mismatch

La cifra di questo periodo è un potenziale dialogo di rafforzamento tra accesso e curriculum, ma andando a livello micro e confrontando l’obbligo scolastico con l’obiettivo formativo del secondo ciclo otteniamo una sostanziale distanza alla quale da disegno di riforma sopperisce, come punto di contatto, principalmente uno: l’obbligo formativo. Sosteniamo questo quadro riassuntivo applicando i due passaggi/step per evidenziare il mismatch.

Le fonti che seguono di questa parte dell’analisi descrittiva ed evidenze della fase esplicativa sono riportate in Appendice 1 – processo 1, in ordine di apparizione nel testo per seguire la progressione dell’argomentazione.

1° Step: quante condizioni del mismatch soddisfatte?

Il primo step per valutare l’outcome prevede che si contino quante condizioni sul totale vengono soddisfatte (tabella 16): rimarchiamo che queste dimensioni sono quelle costitutive del mismatch. In tabella potremmo intendere, per sinteticità, il “coincide con” con il simbolo di coincidenza logica (\equiv).

Condizioni del mismatch	\equiv
1° D) Età obbligo <i>coincide con</i> curriculum comprensivo	Sì
2° D) Età obbligo <i>coincide con</i> titolo di studio rilasciato	No
3° D) Età obbligo <i>coincide con</i> curriculum unitario	Sì

Tabella 16 Configurazione mismatch: outcome periodo 1

In questo periodo evidenziamo nel seguito che il mismatch è presente: risultano soddisfatte 2 condizioni su 3. Consideriamo ogni condizione nel dettaglio, nei tre punti dedicati che seguono.

Condizione 1: età dell’obbligo \equiv curriculum comprensivo?

Consideriamo la prima condizione che, come già illustrato nel capitolo 5, è di carattere verticale e guarda ai contenuti. Una prima grezza giustapposizione dell’età dell’obbligo alle finalità enunciate all’interno del ciclo di riferimento, in cui l’obbligo cade, ovvero il ciclo secondario, ci permette di apprezzare la “distanza” tra i due provvedimenti come illustrato in tabella 17.

Obbligo scolastico	Finalità del secondo ciclo
15 anni	Essa ha la finalità di consolidare, riorganizzare ed accrescere le capacità e le competenze acquisite nel ciclo primario, di sostenere e incoraggiare le attitudini e le vocazioni degli studenti, arricchire la formazione culturale, umana e civile degli studenti, sostenendoli nella progressiva assunzione di responsabilità, e di offrire loro conoscenze e capacità adeguate all'accesso all'istruzione superiore universitaria e non universitaria ovvero all'inserimento nel mondo del lavoro.
	Contenuti di curriculum Calibrati sull'età dell'obbligo

Tabella 17 Periodo 1 - dimensione 1 mismatch

In particolare, guardando più nello specifico alla corrispondenza tra obbligo scolastico e contenuti dei curricula corrispondenti all'età dell'obbligo, notiamo quanto segue. Come mostreremo nella fase esplicativa, causa elezioni, il governo non arrivò a definire nello specifico le "indicazioni curriculari per la quota nazionale", quindi per studiare questa condizione utilizziamo le seguenti fonti per sostenere che la linea operativa del governo avrebbe calibrato i contenuti curriculari sull'età dell'obbligo in modo da non far risultare il percorso interrotto.

Questa condizione fa riferimento principalmente alle materie umanistiche, dove il punto di arrivo è tipicamente tarato sulla contemporaneità, e si può verificare in che misura i contenuti veicolati in corrispondenza dell'età dell'obbligo risultano interrotti o corrispondono alla chiusura di un ciclo. Partiamo quindi da quanto fu stabilito per lo studio della storia. Supportiamo quanto detto con 8 evidenze, che non vanno confuse con quelle che utilizzeremo nella fase esplicativa ma si ritrovano anch'esse nella sezione "analisi descrittiva" dell'Appendice 1 – processo 1:

n.1: Una struttura dei cicli avrebbe modificato i tempi dell'apprendimento. Il documento sulla riforma dei cicli era già stato elaborato, e costituiva quindi un "contenitore" dalla forma di un ciclo di base di 7 anni,

seguito da un biennio fortemente unitario a 15 anni, e tre anni canalizzati (EducazioneScuola, 2000) (E1).

n.2: la linea guida era quella di calibrare il curriculum sull’età dell’obbligo come si evince dalle indicazioni del Ministro Berlinguer nel volume, pubblicato sugli Studi e Documenti degli Annali della Pubblica Istruzione 1997 dedicato alla raccolta dei lavori della “Commissione dei Saggi” per definire i “fondamentali” (E2):

“quali «basic» (in termini di conoscenze, competenze, sensibilità) dare a bambini e giovani destinati a vivere dentro una società plurale e instabile, ad un tempo locale e planetaria? quali ordini di priorità definire, dentro uno spazio antropologico caratterizzato da una molteplicità di linguaggi e dilatazione del sapere?”(Studi & Documenti API, 1997, p.5)

n.3: ed in particolare, indirizzo concretizzato per quanto riguarda la storia tra le materie umanistiche, nelle parole di Ginsborg³, incaricato nella Commissione appunto, di occuparsi del tema della storia (E3):

“3) I cicli ripetitivi di apprendimento. Ha poco senso, da un punto di vista didattico, tornare allo stesso punto di partenza cronologico per tre volte nello stesso percorso educativo. L’inevitabile risultato di un tale meccanismo, nella scuola secondaria superiore, è che gli ultimi cento anni di storia sono quelli affrontati con la maggior fretta” (Studi & Documenti API, 1997, p.418)

n.4: e ancora (E4):

2) (...) non è importante né necessario far studiare ogni cosa (un compito di per sé impossibile). Per un periodo dato, sarebbe importante, piuttosto, che l’insegnante fornisse una introduzione generale in un certo numero di lezioni, e quindi passasse ad un soggetto particolare sul quale concentrare l’attenzione della classe. Tali soggetti potrebbero essere suggeriti, per ogni periodo storico, attraverso linee-guida stilate dal Ministero (Studi & Documenti API, 1997, 1-2, p.420)

³ Paul Ginsborg (1945 -2022) Professore dell’Università di Firenze, Storico dell’età contemporanea specializzato nella storia italiana.

n.5, 6: Nello stesso intervento di Ginsborg, studio della storia veniva in un secondo momento poi collegato ad un'interesse del curriculum anche in ambiti adiacenti, come leggiamo nel documento finale prodotto dalla Commissione, il "Documento dei Saggi":

"Ne scaturisce un profondo ripensamento dell'impianto della formazione storica, che investa le periodizzazioni e tenga conto del fatto che ci sono tanti tempi quante sono le logiche dei fenomeni che si esaminano." (Studi & Documenti API, 1997, 1-2, p.420)

"Per quanto riguarda la storia recente, va tenuto presente che il Novecento non si caratterizza solo per un insieme notevolmente complesso di avvenimenti ma anche per l'affermarsi di ottiche, teorie, linguaggi assai diversi da quelli tradizionalmente adottati dalla scuola. Il periodo successivo alla seconda guerra mondiale, in particolare, dal momento che ben si presta a far cogliere ai ragazzi le dinamiche del cambiamento culturale, politico ed economico, e le regole della convivenza sociale, potrebbe essere collegato non solo alla storia e all'educazione civica, ma presentato come un approccio multidisciplinare (quindi anche letterario, artistico...) teso a farne cogliere i legami con il passato e con l'attualità, dunque come un blocco tematico e non come un oggetto specifico dell'analisi storica" (Studi & Documenti API, 1997, 1-2, p.420)

n.7-8: Inoltre, a sostenere ulteriormente la coincidenza tra età dell'obbligo ed un curriculum avente una sua comprensività/interesse, riportiamo il modus operandi della Commissione circa i contenuti appariva muoversi quindi, in ultima analisi, tra due indicazioni: di Carlo Bernardini⁴, di definire i contenuti a partire da un metodo:

La discussione nella Commissione, alla fine, è stata assai deludente, forse un fallimento. Perché tutti noi partecipanti avevamo in testa problemi di tipo «disciplinare», conformemente al motivo per cui eravamo stati convocati, mentre le difficoltà sono evidentemente di tipo «metodologico». Il punto centrale non è la storia del '900, o il '600, o la fisica quantistica, o l'inglese, eccetera, ma come creare la passione per tutte queste cose. Ci sono

⁴ Carlo Bernardini (1930 -2018) è stato Professore di Fisica all'Università Sapienza di Roma.

state due posizioni estreme, ma non antitetiche: quella «negativa» di Radicati, contraria all'accanimento didattico, che suggerisce di non insistere se uno studente si mostra refrattario, per esempio, alla matematica; quella «positiva» di Nichetti che propone di preoccuparsi di più di come catturare l'attenzione dei giovani. Se devo riandare a come ho imparato qualcosa da bambino e poi da adolescente, trovo nella mia testa assai più tracce di cose lette in alcune enciclopedie per ragazzi, molto ben fatte, che non memoria di cose scolastiche: leggevo per curiosità indotta dalla stessa lettura, non per imparare con l'idea di dover rendere conto di ciò che avevo imparato.

E dell'allora Ministro Berlinguer, che dava le seguenti indicazioni come *modus operandi*:

3. il metodo e le scelte che il lavoro della commissione dovrà assumere, nell'individuare gli spazi culturali della scuola: sfrondare i testi programmatici, selezionando al massimo i contenuti; (...) introdurre il Novecento nella scuola, in tutti gli ambiti di conoscenza; (...) non assumere rigidamente dei «mandati disciplinari», ma fornire comunque anche degli spazi di discipline; (Studi & Documenti API, 1997, 1-2, p.12)

Sulla base di queste evidenze documentali, consideriamo quindi la seconda condizione soddisfatta, prendendo come riferimento più significativo dell'interesse di un corso di studi la materia storica in base alla quale sarebbero stati modulate, come indicato nei testi sopra-citati, le altre discipline.

L'interrogativo di base, che punta alla “*contradictio maior*” del sistema, come definita da un testimone privilegiato (Intervista n.1) è riscontrabile a livello micro: quale consapevolezza curricolare avrà il singolo studente drop-out all'età in cui si esaurisce l'obbligo scolastico?

Condizione 2: età dell'obbligo ≡ titolo?

La legislazione approvata in questo periodo in riferimento all'età dell'obbligo non prevede, in sua corrispondenza, un titolo in uscita o qualifica. Si prevede invece una certificazione delle competenze, una misura di incisività minore che contiamo successivamente solo come punto di contatto. Negli annali del 1997 si ritrovano i lavori della commissione parlamentare sulla questione della certificazione delle competenze, che si

concretizza nell'art.68 della legge 144/1999, quella che introduceva l'obbligo formativo, dedicando il comma 4 all'introduzione della certificazione delle competenze al termine di ogni anno. Il testo del comma è riportato più avanti nella sezione "Step 2: quanti richiami reciproci?"

Condizione 3: età dell'obbligo \equiv curriculum unitario?

Consideriamo la terza dimensione del mismatch e verifichiamo il valore che assume. È nelle intenzioni dichiarate del Governo introdurre un curriculum fortemente unitario, come evidenziato nel verbale della prima riunione della Commissione dei Saggi sopra menzionata (E1):

“la nuova intelaiatura istituzionale della scuola (prospettata nel progetto reso pubblico a metà gennaio), e al suo interno l'esigenza di elevare la scolarizzazione unitaria, andranno misurate in rapporto allo scenario, ormai prossimo alla realizzazione, dell'autonomia scolastica;” (Verbale seduta 21 gennaio 1997, Commissione dei Saggi, Studi e Documenti API, 1997).

L'obiettivo fu quindi perseguito tramite due azioni principali: la “riforma dei cicli”, ed un lavoro preparatorio per la specifica dei curricula, solo iniziato, e quelle che avrebbero dovuto essere le “indicazioni curriculari per la scuola superiore” come emerso nell'intervista a De Mauro, intervistato da Francesco Erbanì nel 2004 (E2).

In corrispondenza dell'età dell'obbligo fissata a 15 anni, si prevede nella legge n.30/2000, mai implementata per le ragioni che vedremo nel seguito, un tronco unitario costituito dalla scuola di base di 7 anni + 5 anni di cui i primi due dati da un ciclo fortemente unitario dopo il quale sarebbe stata effettuata una scelta finale. La condizione è soddisfatta.

2° Step: Entità del coordinamento: quanti richiami reciproci?

Per valutare, oltre il *mismatch*, la più ampia entità del coordinamento tra le politiche di accesso e di curriculum, contiamo i principali richiami reciproci tra le sottodimensioni di accesso e di curriculum nella normativa in vigore nel periodo.

1) Richiamo tra politiche di accesso e curriculum tramite: la misura dell'obbligo formativo.

L'obbligo formativo è il primo “punto di contatto”.

Infatti, si enuncia come segue nella legge istitutiva dell'obbligo formativo, la legge n.144/1999, all'art.68:

“1. Al fine di potenziare la crescita culturale e professionale dei giovani, ferme restando le disposizioni vigenti per quanto riguarda l'adempimento e l'assolvimento dell'obbligo dell'istruzione, è progressivamente istituito, a decorrere dall'anno 1999-2000, l'obbligo di frequenza di attività formative fino al compimento del diciottesimo anno di età. Tale obbligo può essere assolto in percorsi anche integrati di istruzione e formazione:

a) nel sistema di istruzione scolastica; b) nel sistema della formazione professionale di competenza regionale; c) nell'esercizio dell'apprendistato.

Si tratta, come verrà evidenziato nelle fasi esplicative, di una misura rimediabile, compensativa rispetto all'assenza, sosteniamo, della prima condizione del mismatch che intenderebbe la conclusione di un percorso nella sua interezza.

2) Richiamo tra politiche di accesso e curriculum tramite la misura della certificazione dell'assolvimento dell'obbligo d'istruzione

Un ulteriore punto di contatto tra i due è la presenza della certificazione delle competenze al termine dell'obbligo, come sopra-menzionato. Si ritrova questa indicazione nella stessa legge che costituisce l'obbligo formativo n.144/1999 Art.68, comma 2:

“2. L'obbligo di cui al comma 1 si intende comunque assolto col conseguimento di un diploma di scuola secondaria superiore o di una qualifica pro-

fessionale. Le competenze certificate in esito a qualsiasi segmento della formazione scolastica, professionale e dell'apprendistato costituiscono crediti per il passaggio da un sistema all'altro."

La presenza della certificazione delle competenze è una preconditione per i passaggi tra indirizzi e sistemi, che è una sottodimensione costitutiva della dimensione dell'accesso.

Anche questa misura, come l'obbligo formativo, ci risulta "compensativa" rispetto alla 2° dimensione del mismatch, l'assenza di un titolo in corrispondenza dell'età dell'obbligo. È una misura residuale, nelle intenzioni migliorativa/compensativa.

3)Richiamo tra politiche di accesso e curriculum tramite: l'integrazione dell'orientamento nell'attività curricolare

Il terzo richiamo reciproco è testimoniato nelle parole di Berlinguer e ritrovato nella legislazione è l'integrazione dell'orientamento (appartenente a PD1, dimensione di policy di accesso) come attività curricolare (appartenente a PD2, curriculum). Ritroviamo questo punto negli Annali dell'Istruzione (1997-2000) ed in particolare quelli del 1997. Riportiamo un passaggio aggiuntivo del discorso di Berlinguer dagli Annali del 1997(1-2), degno di riflessione, in linea con le trasformazioni ricostruite tramite le circolari del 1998, in particolare la CM n.358 del 7/08/98, riguardante l'orientamento formativo nella scuola media tramite un progetto avviato con il Dipartimento di Psicologia dei Processi di Sviluppo e Socializzazione della Sapienza, elencata nella parte descrittiva, il Ministro precedentemente nel 1997 esprime l'idea che l'orientamento debba essere curricolare: infatti anche nella suddetta circolare si parla di "orientamento formativo". Questa osservazione rimarca inoltre il collegamento necessario tra le due aree di policy ai fini della formazione di un sistema formativo integrato, costituendo un esempio di sforzo verso la creazione dei "punti di contatto" analizzati nella precedente sezione descrittiva dello studio, a sottolineare come in questa fase si stessero gettando le basi per impostare un sistema privo del mismatch.

4)Richiamo tra politiche di accesso e curriculum tramite: attività specifiche nel POF

Un ulteriore punto di contatto è l’integrazione di attività previste dal POF, con enti territoriali che abbiamo visto come genesi dell’alternanza scuola lavoro, mette in relazione accesso e formazione di competenze con l’obiettivo di “orientare” le scelte degli studenti (DPR 275/1999, il “Regolamento recante norme in materia di autonomia scolastica”).

In conclusione, l’outcome (tabella 16) da spiegare è costituito dal mismatch che incontra 2 condizioni su 3. Consideriamo inoltre la formazione di un più ampio livello di coordinazione dato da 4 richiami reciproci tra la costruzione delle politiche di accesso e di curriculum.

Questo è il punto di arrivo dell’analisi descrittiva del primo periodo, ovvero “l’outcome”, che la fase esplicativa successiva punta a spiegare. Passiamo dunque all’analisi esplicativa come prescritto dalla metodologia dell’analisi storica comparata, tramite tracciamento di processo (Kreuzer, 2023; Beach & Pedersen, 2019).

2. Analisi esplicitiva: teoria di processo

Illustriamo la teoria di processo nelle sue fasi fondamentali in figura 6, che porta alla prima *configurazione* del mismatch - l'outcome.

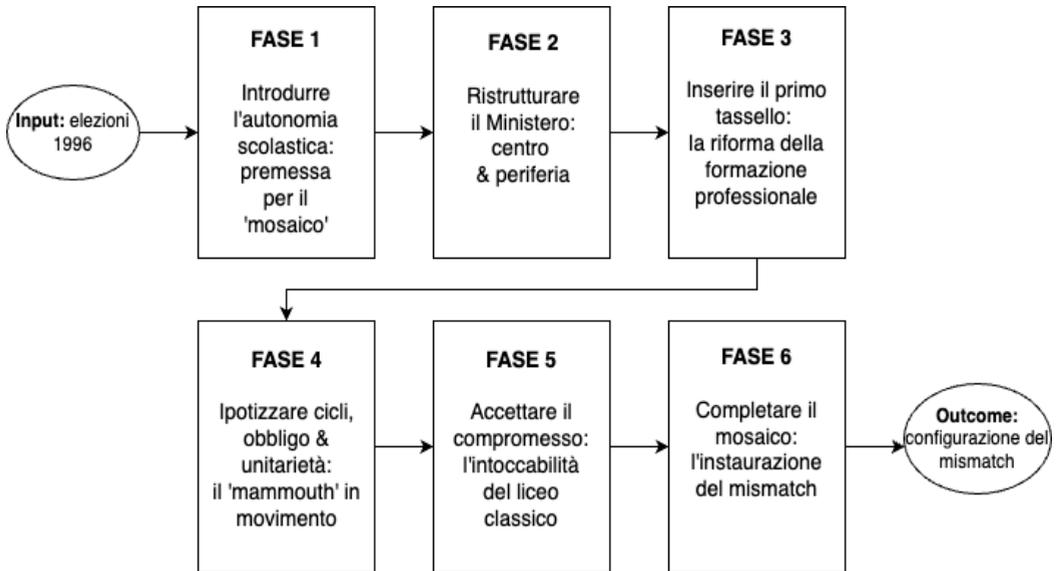


Figura 6 Teoria di processo (1996-2001)

2.1 Fase I. Introdurre l'autonomia scolastica: premessa per il mosaico

Input: 2001

In riferimento all'avvio del processo illustrato in figura 6, la coalizione di centro sinistra tra Ulivo e Indipendenti vince le elezioni del 1996 e si instaura il Governo Prodi I.

Attività: Con le elezioni del 1996, il Governo inizia la propria attività. Viene approvata la “legge Bassanini”, che all'Art.21 include l'autonomia scolastica: organizzativa, amministrativa e didattica, all'interno di un progetto più ampio di trasformazione delle istituzioni. Per creare le condizioni di avvio dell'autonomia scolastica, però, il Ministro comprende che sono necessari cambiamenti strutturali nel Ministero e culturali nell'amministrazione centrale e periferica, il che porta alla prossima fase del processo.

Attori: Governo Prodi I, Ministro della Pubblica Istruzione Luigi Berlinguer

Motivazioni:

L'autonomia scolastica viene introdotta perché è la premessa, il mezzo di un ampio programma politico di riforme del governo sulla scuola, che il Ministro della Pubblica Istruzione Berlinguer definisce un “mosaico”. Operativamente, tutte le forze politiche sostengono il progetto di autonomia per diverse ragioni, e l'articolo sull'autonomia scolastica si introduce in extremis.

Evidenze:

Illustriamo dunque il progetto politico del neo-eletto governo per dimostrare come l'autonomia ne fosse la premessa. Questo è esposto nel documento analizzato prodotto nel 1995 dall'Ulivo in vista delle elezioni “La scuola che vogliamo – Materiali per la discussione del programma dell'Ulivo su scuola e formazione”.

Nell'intervista n.4, un alto funzionario del Gabinetto del Ministero dell'Istruzione di allora, qualifica il documento stesso come “il manifesto del Governo sulla scuola”, fornendomi esso stesso il documento e rimarcandone così la rilevanza (E1). Il programma che si vuole introdurre ha un taglio politico: all'inizio del documento, nella sezione “Bozza Zama-gni”, si esplicita un punto forse banale ma non scontato, di onestà intel-

lettuale, quasi come fosse un programma di ricerca: se ne chiarisce la matrice, è un programma che nasce da un'idea politica, come una delle possibili strade percorribili (E2):

“Prima, però, è necessario che venga reso esplicito il principio di filosofia politica che sorregge, per così dire, l'intero impianto. Si tratta, in breve, di questo. Nel nostro paese è ancora diffusa l'idea che esista una contrapposizione di principio tra gli interessi generali della collettività e quelli particolari delle persone. Si suppone, perciò, che l'intervento del legislatore debba necessariamente consistere in provvedimenti che costringono gli individui a piegarsi a fare il bene della collettività e non il proprio. Di qui i controlli, i freni, gli impedimenti in assenza dei quali - si pensa - ciascuno si abbandonerebbe a ruberie ed egoismi devastanti. Si tratta di una vera e propria deformazione culturale. In non pochi casi i singoli possono identificarsi con le istituzioni di cui fanno parte, anche senza dover ricorrere all'idea di sacrificio e possono prendersi cura delle proprie istituzioni anche senza esservi costretti dalla legge. Perché ciò accada è sufficiente che i miglioramenti nella qualità complessiva di una istituzione tornino direttamente a vantaggio anche delle persone che ne fanno parte e che questo fatto venga pubblicamente riconosciuto e incoraggiato.” (Documento – La Scuola che vogliamo, Ulivo, 1995, p.11)

Nel documento, vengono esplicitate le iniziative previste su scuola e formazione in ordine di priorità, in particolare il primo punto riporta i tasselli la cui messa a terra riguarderà le fasi II, III, IV, V e VI del presente processo (E3):

“Il nuovo progetto di scuola vede le seguenti priorità:

- i) *Obbligo scolastico e nuovo assetto del sistema formativo con uscita dal triennio secondario superiore di regola al compimento del 18° anno di età (...) Si tratta di realizzare (...) una scuola che veda un obbligo legale di dieci anni (con diritto formativo fino a 18 anni), ristrutturato nei suoi cicli sia per quanto una formazione professionale continua post scolastica efficace nel rapporto con il lavoro e nella costruzione di standard professionali; un triennio secondario che, nei suoi indirizzi, prepari per gli studi superiori e/o alla formazione di quadri per la produzione; un'istruzione superiore articolata nell'ambito della quale venga istituito un sistema di formazione tecnica superiore non universitaria”*
- ii) *Attuazione dell'autonomia scolastica (...)*
- iii) *Provvedimenti urgenti per la formazione degli insegnanti*

- iv) *Un programma di rinnovamento della didattica basato, oltre che sul recupero della dimensione esperienziale e manipolativa, anche su un utilizzo corretto ed efficace delle nuove tecnologie informatiche, telematiche e multimediali.*
- v) *Provvedimenti per l'edilizia scolastica soprattutto nel Mezzogiorno*

Con riferimento specifico alla problematica della scuola elementare, va tenuto presente che la riforma di questa (Legge 148/90) necessita di un adeguato ripensamento con l'intento di correggerla e migliorarla sulla base dell'esperienza” (Documento – La Scuola che vogliamo, Ulivo, 1995, p.11)

L'insieme di queste iniziative, il cui quadro era stato messo in piedi, dunque, anche prima dell'insediamento di Berlinguer che non appare tra gli autori del manifesto, viene poi definito come segue (E4):

“L'assetto attuale del nostro sistema formativo è caratterizzato da un pronunciato centralismo sia nella definizione del prodotto (centralizzazione dei programmi e dei percorsi didattici) sia nell'organizzazione dei fattori della produzione (assenza di autonomia e flessibilità di bilancio delle unità scolastiche e gestione centralizzata delle risorse, finanziarie e del personale. Se in passato un simile assetto può avere avuto dalla sua parte una qualche plausibilità e giustificazione, occorre riconoscere che oggi esso genera ad un tempo inefficienza (...) inefficacia (...) e iniquità.” (Documento – La Scuola che vogliamo, Ulivo, 1995, p.14-15)

Da questa breve fotografia-analisi della percezione del Governo dello “stato delle cose” nella scuola italiana (E5), discendono due componenti dello stesso documento programmatico: le “linee d'azione” e “Provvedimenti di legislatura – programma di governo” (pp.16-17).

Circa le linee d'azione si riporta una premessa in cui si chiarisce la concezione di cosa sia una “scuola” e quindi a cosa sia chiamata (E6):

“Se la scuola deve trasmettere i valori necessari a creare un senso di identità e un senso di cittadinanza, bisogna che essa abbia contenuti e valori condivisi e condivisibili dagli insegnanti, dalle famiglie e dai giovani. Questi valori non possono essere che quelli riconosciuti e tutelati dalla Costituzione...”

E le implicazioni di quanto detto sopra vengono specificate nel proseguo (E7):

“...Ciò può avvenire nel quadro di una scuola pubblica- tale perché accetta di muoversi entro quel quadro di valori comuni educando al confronto, alla democrazia, alla convivenza multiculturale e multietnica – gestita sia dallo Stato e da enti locali sia da soggetti privati”

La composita premessa serve però ad introdurre la *raison d’etre*, la ratio dell’autonomia, che è un passaggio vitale, l’attuazione della quale porta alla fase successiva del processo (E8):

“L’autonomia della scuola è la condizione, a livello istituzionale, perché il progetto possa realizzarsi. Non però una semplice autonomia organizzativa e amministrativa, ma una autonomia che implichi il coinvolgimento della società, anche con le sue risorse. Ciò in quanto non si possono imporre valori comuni per decreto; occorre che essi emergano dal coinvolgimento della società civile nelle sue diverse articolazioni.”

L’autonomia emerge quindi come risposta al problema dell’inefficienza e inefficacia citati prima, spiegati come segue (E9):

inefficienza (in quanto non consente un adeguato controllo della spesa, come mostra il fatto che essa non si riduce neppure in presenza del calo demografico in atto) inefficacia (poiché impedisce alle singole scuole di calibrare le proprie proposte in relazione alle risorse disponibili)”.

Il discorso si conclude come segue (p.15-16) (E10):

“La scuola trova il suo strumento fondamentale nel progetto educativo dell’unità scolastica” e che “deriva da ciò la possibilità della scuola di progettare curricula differenziati, il che chiama ad una forma nuova di responsabilità i docenti e i dirigenti”.

L’impostazione poi politica del complesso delle riforme perseguito dal Ministro Berlinguer viene confermata dalle sue stesse parole nella sopracitata intervista a Berlinguer, intervistato dalla Prof.ssa Vittoria Gallina (2018) (E11):

“Cominciamo dalla prima questione. Sicuramente le ragioni sono state più di una, diciamo ragioni più specificamente politiche o politicistiche, ma c’è sicuramente una componente che nella mia visione di allora e di ora, che ha una posizione privilegiata, più importante, cioè che in quel quadro politico si trattasse di dar vita ad una iniziativa di attuazione della Costituzione.”

Nell’intervista a Berlinguer si richiama anche l’iniziativa della parità scolastica. Operativamente, come riportato nell’intervista n.2 con un alto funzionario ministeriale dell’Ufficio Legislativo di allora, l’articolo 21 fu introdotto in extremis nel più ampio provvedimento della legge Bassanini (E12):

“C’era il governo Prodi che era solido, non c’erano grosse cose a parte solite dinamiche tra destra e sinistra centro... chi dava molto fastidio era Bossi... la legge Bassanini quella dell’articolo 21 era un tentativo di risposta a una spinta secessionista però il trasferimento di quello che poteva essere trasferito a enti locali a costituzione ferma. Poi il passo successivo [sarebbe stata la riforma del Titolo V] poi quella fine era la risposta dello Stato, alle spinte secessionistiche.”

A sostegno di quanto riportato, presentiamo anche un’evidenza secondaria costituita dal commento nel documento prodotto dal Ministero dell’Interno (1997) – “Studi sulla legge 59 del 1997” tra le Pubblicazioni della Scuola Superiore dell’Amministrazione dell’Interno secondo cui (E13):

“Nel contempo - come è noto - la legge 59 ha origine anche da un problema politico di indubbia importanza, rap- presentato dalla crescente richiesta di autonomia degli enti locali e delle Regioni, nonché dalla pressione esercitata in Parlamento e sul Governo dalla Lega Nord.”

Il progetto era sostenuto da tutte le parti politiche principali per ragioni diverse, come confermato anche nei Quaderni dell’Autonomia (7/8 – 2000, p.22) dall’allora Ex Sottosegretario alla Pubblica Istruzione Masini (E14):

“Emblematica la vicenda dell’autonomia scolastica: ancora oggi mi chiedo se ci sarebbe stata la legge se non si fosse deciso di inserire la normativa in un provvedimento che, per sua natura di collegato alla legge finanziaria, aveva una corsia preferenziale. Eppure, non v’era chi allora non sostenesse di condividere l’idea dell’autonomia: ma quanto erano diverse le declinazioni di quell’idea”

Come ribadito anche nell'intervista n.16 con un membro del governo del tempo (E15):

Era proprio una mia domanda questa perché poi con l'autonomia didattica e organizzativa e col fatto che si avviasse anche la riforma del titolo V... da quel che mi è parso di raccogliere fino adesso dall'analisi dei documenti più o meno tutte le parti politiche allora convergevano sull'autonomia per ragioni diverse no? E lei darebbe d'accordo con questa affermazione?

Si sì... fu un principio che non fu contestato da nessuno.... Ma la riforma del titolo V centra relativamente diciamo perché quello eh riguarda le istituzioni questo era proprio il principio dell'autogoverno della scuola... questa era l'idea... l'autogoverno della scuola... della responsabilità... anche nelle scelte amministrative...della... l'idea era anche quella che si formasse attorno a questa forma di autogoverno una sorta di comunità tra insegnanti studenti genitori insomma no?

Certo una gestione condivisa...

Una gestione condivisa... naturalmente questo ha dato dei risultati diseguali perché... perché è evidente che in un contesto di redditi medio alti di... genitori che hanno anche il tempo e il modo di dedicarsi a questa... questo ha dato anche dei risultati molto positivi... di sburocratizzazione di apertura alla società... eccetera... è chiaro che laddove non vi erano queste condizioni di partenza diciamo si sono aggravate le distanze... è venuta a meno quella capacità dello stato di essere garante di un certo tasso di uguaglianza nel sistema quindi... da questo punto di vista sicuramente ripensandolo ora... è una riforma che prevede forti meccanismi perequativi per essere diciamo...

Per poter essere completamente? Per poter funzionare in modo efficace... per tutti... (Intervista n.17 – Rappresentante Politico Presidenza del Consiglio)

Approvato l'alveo dell'autonomia, il Ministro dell'Istruzione interviene per mettere il sistema di istruzione nelle condizioni di implementarla, questo porta alla fase successiva della teoria di processo.

2.2 Fase II. Ristrutturare il Ministero: centro & periferia

Attività: Il Governo ha un’idea precisa, ampia e capillare di riforma della scuola per la realizzazione di quello che il Ministro dell’Istruzione Berlinguer chiama il “mosaico” delle riforme sovrapponibile a quello esposto nel programma sulla Scuola dell’Ulivo ma poi ulteriormente modificato. Il governo modifica strutturalmente il Ministero della Pubblica Istruzione a livello centrale avviando l’abolizione dei Provveditorati.

Poste in essere queste precondizioni, il Ministro, il suo Gabinetto e l’Ufficio legislativo si poterono dedicare alle prime tessere del mosaico, gli interventi su accesso e curriculum, il che ci porta alla fase successiva. Possiamo intendere queste prime due fasi come una preparazione dei prerequisiti, della capacità per implementare il cambiamento

Attori: Governo, Ministero della Pubblica Istruzione, Ufficio Legislativo del Ministero dell’Istruzione, parti sociali

Motivazione:

I cambiamenti strutturali nel Ministero sia a livello centrale che periferico sono motivati dalla necessità di creare le condizioni per attuare l’autonomia ed il mosaico delle riforme.

Infatti, il Ministro promuove al contempo la necessità di un cambiamento culturale di “cultura burocratica” che, con il tempo, avrebbe dovuto accompagnare l’avvento delle tessere del mosaico delle riforme, per una efficace realizzazione. Dato l’input di cambiamento strutturale, il Governo quindi inizia ad adottare la strategia di governance pubblica dello “steering at a distance” (Kickert, 2005) ovvero un’attribuzione di autonomia e auto-responsabilità nel domandare al Ministero un cambio di cultura giuridica e burocratica, come *conditio-sine-qua-non* per l’attuazione del progetto di cambiamento riformista.

Attori cruciali in questa fase di avvio in particolare e nelle successive, sono stati gli uffici di diretta collaborazione: l’ufficio legislativo per l’avvio della traduzione delle intenzioni di riforma in un contesto in cui si richiedeva *contestualmente* un cambiamento culturale e di cultura giuridica, nell’attuazione delle norme.

Evidenze:***Cambiamenti strutturali al centro e periferia dell'apparato Ministeriale***

Evidenziamo l'avvio dei cambiamenti a livello strutturale nel ministero come preconditione per l'avvio del progetto di riforma, indicando l'account evidence costituita da una dichiarazione del Capo di Gabinetto del Suo Governo, Giovanni Trainito, che spiega i cambiamenti a livello centrale. Il discorso si tiene il 1° febbraio 2024 in occasione di un evento in commemorazione di Luigi Berlinguer, scomparso nel novembre 2023, al quale abbiamo partecipato in osservazione, alla Camera dei Deputati. L'evento si intitola "Luigi Berlinguer, un uomo dal multiforme ingegno". Nelle parole dell'allora Capo di Gabinetto Giovanni Trainito (E1):

"Sin dall'inizio del mandato, il ministro intervenne sull'organizzazione del ministero per l'attuazione delle innovazioni legislative e amministrative. Grazie a una sintonia di intenti che si era creata con la dirigenza ministeriale Berlinguer pose in essere accanto alla tradizionale suddivisione del ministero in direzione generale riferite agli ordini scolastici, direzione elementare direzione scuola media e via di seguito, un modello organizzativo basato su un forte coordinamento degli interventi di riforma spettando a più soggetti decisori con la conseguenza di uno spostamento di fatto delle diverse competenze amministrative dai diversi centri di responsabilità a quello del Coordinatore. Funzionavano di conseguenza numerose commissioni interdirezionali ognuna composta da Funzionari delle direzioni generali interessate, e diretta da un Direttore Generale Coordinatore. Avendo poi l'attenzione di affidare una commissione ad ogni direttore generale in maniera che nessuno si potesse lamentare perché altrimenti ci poteva essere una sottrazione di competenze."

E periferico (E2):

"Anche la struttura PERIFERICA del ministero venne coinvolta in un forte riordino a causa del decentramento di funzioni dal centro alla periferia, disposta a seguito dell'attribuzione dell'autonomia scolastica alle scuole. Si realizzava in tal modo un rovesciamento di competenze e funzioni dal centro alla periferia, che un collega Direttore Giuseppe Fiori ha definito una "piramide rovesciata" nel senso che dalla base verso il centro."

E ancora come sottolineato nell'intervista n.2 con un dirigente ministeriale di allora (E3):

“C’era un vulnus ovvero che nei provveditorati non era presente l’assunzione diretta ma la graduatoria di Provveditorato, in ogni caso, questi vengono soppressi con il d.lgs. 30 luglio 1999 n.300 e sostituiti dagli Uffici Scolastici Regionali che avrebbero avuto un livello dirigenziale regionale visto il passaggio, con il regolamento attuativo dell’autonomia d. lgs. 112/1998, che lasciava allo Stato le competenze in materia di norme generali sull’istruzione.”

Come sottolineato sia nell’intervista n.4 con un alto funzionario del Ministero dell’Istruzione di allora (E4): *“Ma negli anni precedenti a Berlinguer c’erano direttori generali che avevano fatto le riforme dell’istruzione... lui dovette intervenire e spostarli in modo da poter procedere”*

La previsione di una rotazione funzionava come deterrente alla sedimentazione di potere nell’apparato amministrativo e affermava la supremazia della politica sull’apparato amministrativo-burocratico, come rimarcato tutt’ora da due funzionari ministeriali (E5, E6) (interviste n.33 e 34). Ulteriore evidenza delle motivazioni alla base del modus operandi si ritrova anche nell’intervista n.16, con un membro del governo di allora (E7):

Un’altra cosa io ho un’altra curiosità che avevo a partire da reminiscenze dell’epoca, come interagisce un Primo Ministro con il Ministro dell’Istruzione?

Come interagisce... io avevo un rapporto di amicizia profondo e antico con Luigi Berlinguer insomma ma per ragioni politiche perché nella fattispecie era una personalità del mio partito... Ma... dipende molto perché il lavoro del Presidente del Consiglio in certi momenti ha delle priorità che sono totalmente assorbenti ... quindi a seconda delle priorità non è che tu... però non c’è dubbio che per noi c’era un dialogo... poi chiaramente ci sono i momenti nel senso di discutere di venire a spiegare che cosa aveva in mente... poi noi avevamo un consiglio dei Ministri che era estremamente attento... era il Consiglio dei Ministri... quello che è successo dopo è stato un progressivo svuotamento fino alla pratica introdotta da Berlusconi ma poi è stata pratica abbastanza corrente che il Consiglio dei Ministri non discuteva più i provvedimenti... approvava dei fascicoli vuoti i titoli... “salvo intese” che poi erano gli Uffici che provvedevano... uno spostamento del potere reale verso la burocrazia che è stato abbastanza impressionante... io il Consiglio dei Ministri... discuteva TUTTI i provvedimenti e su temi come quello della scuola voglio dire c’erano Ciampi Amato c’è il consiglio

dei Ministri al di là dell'orientamento politico per il Presidente del Consiglio era "challenging" perché uno doveva prepararsi studiare le pratiche perché non è che potevi andare lì e... c'erano molte personalità importanti e molte discussioni anche sui temi della scuola... uno come Ciampi voleva dire la sua

Tutti leggevano tutto?

Tutti studiavano... naturalmente c'era il pre-consiglio dove ognuno mandava il suo capo di Gabinetto... non leggeva tutto aveva dei filtri... Però certamente sui temi della scuola c'era una discussione ed erano temi su cui si discuteva... uno come Ciampi voleva dire la sua"

Cambiamenti culturali nell'amministrazione

Tali cambiamenti strutturali nel centro e periferia delle strutture ministeriali, presupponevano l'avvio simultaneo di cambiamenti culturali. Gli Annali della Pubblica Istruzione del 1997 (p.1) si aprono con l'intervento di Antonio Augenti (E8): *"è necessario porre in particolare evidenza l'istituto dell'autonomia conseguita dalle istituzioni scolastiche sulla base della legge n.59/1997 e nella prospettiva delle disposizioni attuative della stessa."* Seguendo a definirla una *"grande sfida per la politica educativa del nostro paese"*, il commentatore degli Annali inquadra l'avvento dell'autonomia in congiunzione con le altre riforme in esecuzione (E9): *"Ciò avviene in un periodo in cui il nostro sistema scolastico è pressato da nuove esigenze interne (riordino dei cicli scolastici, aggiornamento degli insegnanti, attuazione di un sistema formativo integrato e da sollecitazioni che provengono dal livello europeo, cioè dalla linea di convergenza delle politiche educative dei diversi Paesi dell'Unione verso obiettivi comuni dello sviluppo."*

Nello stesso documento API (1-2, 1997) (E10), la *raison d'être* dell'autonomia viene spiegata infatti dal Ministro, nel discorso "Un anno di svolta", ad apertura dell'anno scolastico 1997/1998 tenutosi nella Sala dello Stenditoio, a Roma, nel Complesso Monumentale di San Michele a Ripa, precedendo un forum di riflessione con le parti sociali.

In riferimento all'autonomia, si trova infatti un passaggio principale nel discorso del Ministro che rimarca i tempi per la graduale implementazione del processo riformatore, e degli effetti che l'autonomia avrà, per la nostra analisi, su tutte e tre le dimensioni di policy indagate (p.5) (E11):

“essa apre spazi di immediata operatività, si tratta però di una novità legislativa e istituzionale che non è capace di produrre effetti automatici e immediati a differenza di altre norme perché incide sui comportamenti, sulla attività e perché presuppone o determina una diversa cultura dell’organizzazione scolastica. Ha bisogno di quello che gli Americani chiamano ‘implementazione, cioè di una fase operativa di applicazione.”

Segue, più esplicitamente (p.5) (E12):

“La legge 59 all’articolo 21 capovolge radicalmente la teoria delle fonti. Per chi non è giurista ciò significa capovolgere radicalmente la mentalità legale che presiede la scuola. E questa rivoluzione si può riassumere in questo broccardo ‘tutto ciò che non è espressamente vietato è concesso’ “

L’imbarco in un progetto complessivo di cultura dell’amministrazione è riscontrabile anche nella prefazione del Prefetto Carlo Mosca di introduzione al sopra-citato volume di studi della Scuola della Pubblica Amministrazione (E13):

“Il volume, che raccoglie lo sforzo attento e generoso dei giovani funzionari, pone in risalto una significativa apertura al cambiamento animata da una robusta cultura dei risultati, innestata sapientemente su un tessuto connettivo alimentato da quelle profonde radici che trovano nella tradizione di servizio dell’Amministrazione, il loro sostegno.”

Nell’esplicitare il riferimento alla “cultura”, sottolineiamo quindi come la critica dello storico Ginsborg (2003), secondo cui le riforme dell’amministrazione iniziate dal governo di centro sinistra dal 1996 “*were marked by an overriding legalism, with insufficient attention being paid to the problem of changing the culture of Italian administrative practice*”, non fosse stata trascurata invece nel campo delle riforme educative.

A sottolineare ulteriormente lo stesso punto sulla necessità di un cambiamento culturale negli attori della scuola, stavolta al livello micro degli agenti della singola istituzione, troviamo le parole di Maria Grazia Nardiello, Dirigente Ministeriale (API 1997, 1-2, p.130), che definisce la legge n.59/1997 un “mosaico” che definisce nuovi assetti in cui (E14): “*il nuovo modello decentrato e decisionale, fondato sulla responsabilizzazione dei soggetti della comunità scolastica e degli Enti locali nella gestione della scuola sta creando*

nei capi d'istituto e soprattutto nei docenti un grande senso di angoscia perché percepiscono la radicalità del cambiamento”.

Il ruolo dell'ufficio legislativo

Concludiamo l'illustrazione della fase 2 del processo, fornendo le evidenze sul ruolo cruciale degli uffici di diretta collaborazione per l'avvio delle riforme. Attore principale di questo processo nell'avvio delle riforme, è la modalità di raccolta della sfida di cambiamenti normativi fondanti da parte dell'Ufficio Legislativo: il contributo contenutistico dell'Ufficio Legislativo per cambiamenti di tale portata trasformativa come l'autonomia ed il cambio di assetto e aspetto dei cicli scolastici. Evidenziamo come l'ufficio legislativo ha un ruolo proattivo nell'avvio delle riforme, come evidente da due documenti – discorsi diventati personal memoir dell'allora Capo di Gabinetto Giovanni Trainito, fornitomi da lui stesso e dalla collega Anna Evelina Ciarrapico vice-capo dell'Ufficio Legislativo. Entrambi i discorsi infatti erano stati preparati in occasione di conferimento di onorificenza alla collega Livia Barberio Corsetti, Capo dell'Ufficio legislativo, che poi non ha avuto luogo, nel 2018, causa cambio di governo (E15):

“Devo ricordare che, dal maggio del 1996 all'aprile del 2000, vi sono stati quattro anni di intenso lavoro, che hanno visto al centro della politica scolastica l'Ufficio legislativo del Ministero quale sede di elaborazione della riforma della scuola.

Al momento iniziale, nel maggio del 1996, la scuola attraversava un momento di sfiducia per gli innumerevoli tentativi di riforma naufragati quasi sempre per assenza delle condizioni politiche, che, come è noto, si collegavano alla breve durata dei Parlamenti e dei Governi oppure dei Ministri. Ricordo che dal 1989 al 1996 sono stato vice-capo di gabinetto di ben sei ministri, che si sono succeduti per una durata mediamente intorno all'anno. Li ricordo nell'ordine: Mattarella, Bianco, Misasi, Jervolino, D'Onofrio e Lombardi. (...)

L'insediamento di Berlinguer al Ministero dell'Istruzione e la nomina di Livia Barberio Corsetti a responsabile dell'ufficio legislativo rappresentarono una felice, anche se casuale, combinazione di due persone, di elevato spessore culturale e scientifico, accumulate da un progetto, che dicevamo prima, si presentava ambizioso ma di grande respiro per la riforma della scuola italiana (...) Rispetto a questi tentativi l'impianto riformatore avviato negli anni '90 aveva il pregio di mirare alla creazione di un nuovo sistema formativo che si qualifica come sistema integrato di istruzione e formazione.

Uno sistema che pone al centro del processo formativo lo studente (...) ed individua nell'autonomia scolastica lo strumento che consente di rendere concreta questa centralità”

Nel secondo documento, discorso preparato sia dal Dr. Trainito che dalla Dr.ssa Ciarrapico si afferma, riferito alla collega Barberio Corsetti (E16):

“(...) seppe creare una rete di contatti con i rappresentanti del mondo della cultura ed esperti esterni delle problematiche educative e pedagogiche, nonché, anzi soprattutto, con i rappresentanti a tutti i livelli del mondo della scuola. Ciò fu soprattutto evidente nella stesura del Regolamento sull'Autonomia, in cui la Barberio sentì la necessità di sentire la voce di tutti gli operatori scolastici attraverso l'invio di questionari. Vi fu una risposta entusiasta: io credo che mai prima di allora il Ministero e la scuola militante si siano sentiti così vicini. Dopo tutto questo lavoro collettivo iniziava il lavoro collettivo iniziava il lavoro solitario della Barberio che scriveva personalmente tutti i testi di tutti i disegni di legge e delle norme applicative. Io vedevo così concretizzarsi in diversi testi normativi, come un mosaico, l'ampio progetto di riforma che si voleva realizzare. Numerose furono le leggi che, su impulso del Ministero della P.I. il Parlamento approvò.”

Nel proseguo, citando le più significative, include la legge sull'autonomia, obbligo scolastico, riforma dei cicli.

Come evidenza ulteriore, riportiamo un estratto dell'intervista n.30 con un alto dirigente ministeriale del tempo a rimarcare il ruolo proattivo dell'ufficio legislativo nel periodo (E17):

“L'ufficio legislativo era un soggetto a parte rispetto al contenuto delle politiche, se si esclude il periodo di Berlinguer. L'ufficio legislativo era interlocutore del Consiglio di Stato della Corte dei Conti, dei capi di gabinetto degli altri ministeri di peso e si occupava della correttezza delle norme, poca sensibilità per l'aspetto professionale e pedagogico”

Concludiamo rimarcando un elemento di contesto fondamentale: la relazione di collaborazione e di apertura che il Ministro era stato in grado di instaurare con il Capo di Gabinetto ed i primi dirigenti degli uffici ministeriali, come illustrato da essi stessi. L'ex Capo di Gabinetto ne parla fermamente anche all'evento commemorativo per l'ex Ministro Berlinguer del febbraio 2024, già sopra-citato (E18):

“Appena insediatosi a Viale Trastevere mi ha fatto cercare non ci conoscevamo è entrato nel salone mi venne incontro e mi disse che alcune autorevoli persone gli avevano riferito che ero un dirigente professionalmente preparato e che quindi mi proponeva di provare a lavorare assieme... provare a lavorare assieme [sottolinea] eravamo d'accordo che se non andava bene dovevamo smettere. Avvenne così per la prima volta nella storia dei gabinetti ministeriali che un dirigente della pubblica amministrazione veniva chiamato a svolgere il ruolo di primo collaboratore del Ministro senza che provenisse da uno specifico ambiente politico o sociale. Quasi subito noi tutti al Ministero vedevamo una presenza costante del ministro, il suo impegno a tempo pieno il cambiamento di gestione, ciò dipendeva dal suo intento di realizzare il rinnovamento della scuola italiana, elaborato dal momento dell'insediamento con la felice intuizione di proporre un progetto complessivo, definito nelle grandi linee ciò e da attuare attraverso una molteplicità di atti legislativi e amministrativi... ciò che con un'immagine plastica fu detto “un mosaico”, un progetto veramente ambizioso e difficile da realizzare in un contesto politico non sempre affidabile qual è quello italiano... un progetto che richiedeva una volontà forte e una tenacia non comune per il perseguimento dell'obiettivo finale, un progetto il cui quadro normativo fu completato entro il quarto anno e che rappresentò un successo rispetto al passato, quando analoghi tentativi nel settore scolastico si erano arenati nel percorso legislativo”

E da un'intervista con un alto funzionario di allora (intervista n.2) (E19):

“E com'erano i rapporti tra voi negli uffici dirigenziali e Berlinguer? Di apertura... Ci sedevamo ad un tavolo io, lui ed il Capo di Gabinetto, e lui mi metteva solitamente un foglio bianco per la scrittura delle mie proposte”

***E qual era il ruolo del Capo di Gabinetto? Di tenere la barra dritta (..)** Non lo si accompagnava in Parlamento, andava lui alle riunioni.”*

E ancora, nella stessa intervista (E20):

“Dentro al Ministero c'era un consenso... un consenso ma proprio passionale un consenso diciamo passionale e che tutti erano interessati tutti si adoperavano tutti erano interessati anche quelli che appartenevano a parti politiche diverse... io avevo il Vice Capo di Gabinetto dell'Istruzione classica che era della parte opposta [di un partito di segno opposto a quello governativo] eppure tutti cooperavano”

Date queste condizioni poste in essere, ma continuamente rinnovate, nella fase successiva consideriamo le motivazioni della realizzazione dei primi interventi del mosaico.

2.3 Fase III. Inserire il primo tassello: la riforma della formazione professionale⁵

Attività: Con l'art. 17 della legge 196/1997 si avvia il “riordino dalla formazione professionale” e dell'apprendistato⁶ (art.16). Le parti sociali e le Regioni sostengono il progetto. Aver avviato questa riforma consente al governo di realizzare l'istituto dell'obbligo formativo, il che porta alla fase successiva. In questa fase è presente quindi un forte allineamento tra Stato e Regioni, manifestato dalle sperimentazioni della formazione professionale nel Lazio ed Emilia-Romagna.

Attori: Governo, Ministro della Pubblica Istruzione Luigi Berlinguer, Sindacati, Regioni (Lazio), Ministero del Lavoro

Motivazioni: L'avvio della riforma della formazione professionale viene perseguita dal governo perché segue un progetto politico di ammodernamento di un canale che storicamente era stato di “addestramento al lavoro”. Il progetto si ritrova anche negli accordi con le parti sociali nei diversi Patti per il lavoro firmati tra il 1996 ed il 2001: le parti sociali sostengono la riforma perché impostata con l'intenzione di favorire l'inserimento lavorativo dei candidati. Le regioni sostengono la riforma perché va nella direzione di dare corpo all'articolo 117 della Costituzione, e si

⁵ Sottolineiamo come non si tratta di *istruzione professionale* ma di *formazione professionale*, processo che ha un suo corso, parallelo e interagente con i processi a livello nazionale. Come vedremo, ogni intervento di riforma del sistema tocca anche la formazione professionale: la parte IV della tesi, il livello regionale, esplora le ricadute dei cambiamenti a livello nazionale a livello regionale viste le competenze delle regioni in materia di istruzione professionale. Questo aspetto è complesso: costituisce la prima fase-incubatrice della formazione dei sistemi IeFP, il cui primo anno formativo è formalmente stato in tutte le regioni italiane il 2010/2011.

⁶ Ci occupiamo di apprendistato indirettamente, nella misura in cui è legato alle politiche di accesso tramite l'obbligo formativo.

riscontra un forte allineamento dell'operato statale e regionale con l'avvio delle sperimentazioni della riforma nel Lazio ed Emilia-Romagna.

Evidenze:

L'agenda politica

Circa le condizioni abilitanti, il contesto che rende possibile l'avvio del progetto di riforme, segnaliamo una forte priorità nell'agenda governativa, ed un forte allineamento di intenti e operativo del Ministro dell'Istruzione e dei capi di governo, come testimoniato dall'intervista con un membro del governo del tempo (intervista n.16) (E1):

Noi siamo riusciti a fare un'operazione abbastanza incredibile... ci fu un grande impegno... sulla scuola... sia in termini di riforme, sia in termini di... risorse... ma quello che... diciamo il concetto principale è stato quello dell'autonomia scolastica...

In particolare, nel 1998 la spesa totale sull'istruzione il 9,6% del PIL, nel 1999 il 9,7% e nel 2000 il 9,9% (E2) (Disal, 2010).

E ancora (E3):

Noi abbiamo fatto delle cose importanti... e abbiamo fatto una cosa che fu abbastanza importante è che noi pur avendo governato il paese in una fase di... di... in cui abbiamo fortemente ridotto il debito pubblico rispetto al PIL... in modo abbastanza impressionante... ciò nonostante non abbiamo diminuito la spesa scolastica... anzi l'abbiamo aumentata... e la spesa sanitaria... è una specie di miracolo...

La sperimentazione del riordino dell'istruzione professionale avviene dunque grazie al forte allineamento di Stato e Regioni, manifestato in particolare nelle sperimentazioni avviate dalle regioni Lazio ed Emilia-Romagna. La posizione politica dell'Ulivo per la formazione professionale era illustrata nel documento "La scuola che vogliamo – Materiali per la discussione del programma dell'Ulivo su scuola e formazione" (1995) in cui, nella "Tesi n.67 – Formazione Professionale, Educazione Continua e Partecipazione" si legge (E4):

“Il sistema di istruzione professionale dell’Italia è in ritardo ed è andato peggiorando, anche a seguito della mancata riforma della scuola superiore. Bisogna passare da una concezione della formazione professionale come “addestramento al lavoro” all’idea di un progetto formativo a servizio della persona del lavoratore. Come in altri paesi, la formazione professionale dovrà essere destinata non solo ai giovani, ma anche agli adulti lavoratori e, per quanto riguarda i giovani, dovrà materializzare l’obiettivo del diritto/dovere a conseguire una qualificazione professionale entro il diciottesimo anno di età.”

Si specificava ulteriormente (E5): *“Il programma parte dall’assunto che la formazione professionale è ‘strumento di politica attiva del lavoro’ (non “un’altra scuola”)”*.

Questa impostazione è rimarcata nelle parole dell’allora Assessore regionale Scuola, Formazione e Politiche per il Lavoro Pietro Lucisano, nella necessità di non replicare la “licealizzazione”, esito della riforma dell’istruzione professionale con il “Progetto 92” come emerge dal documento – articolo “Il contributo delle regioni alla costruzione dell’obbligo formativo” (E6):

“Contestualmente il sistema scolastico poi ha vissuto nel settore della istruzione professionale una costante involuzione, che lo ha portato progressivamente a disperdere il patrimonio formativo legato al primato dell’esperienza e ad avviare un processo di licealizzazione (progetto 92), il cui risultato complessivo, al di là delle intenzioni, è stato complessivamente quello di sostituire l’approccio accademico al sapere a quello pragmatico, che era stato patrimonio prezioso non solo dell’istruzione professionale, ma della stessa Istruzione Tecnica. La concezione pragmatica dei modelli educativi vincente nel dibattito pedagogico risultava dunque sconfitta nella pratica scolastica da una malintesa interpretazione della flessibilità, che si è tradotta non solo nella secondaria superiore, ma anche nella scuola media in “più teoria e meno laboratori”

E ancora, come sottolineato nel documento Studi & Documenti degli Anni dell’Istruzione (1994, p.21,22), relativamente al Progetto 92 (E7):

“All’origine della nuova disciplina dei corsi post-qualifica di cui alla Circolare n. 135 del 21 maggio 1991 si colloca, come si è visto, l’operazione di riprogettazione dei corsi triennali di qualifica «Progetto ‘92», sviluppatasi

a partire dall'anno scolastico 1988-89. La più robusta formazione generale e professionale di base se ha consolidato, da una parte, il carattere scolastico (di «istruzione») dei corsi di qualifica, ha reso necessario, dall'altra, ripensare tutto il sistema dei percorsi in uscita dal diploma di qualifica: vale a dire la rete delle opportunità di formazione ulteriore post-qualifica, con particolare riguardo per i bienni sperimentali, la cui struttura curricolare ed organizzativa non poteva non essere investita dalle conseguenze dei profondi cambiamenti apportati dal «Progetto '92» nei corsi di qualifica. “

Il supporto delle Parti Sociali

Il progetto “92” costituiva quindi un esempio estremo di de-stratificazione tramite l'intervento sui curricula in cui si “sostituiva” un approccio accademico al sapere.

Chiarito il taglio che si voleva dare alla nuova formazione professionale, l'avvio della riforma era sostenuto dalle parti sociali con cui si stabiliva l'impegno per l'avvio di un “sistema formativo integrato” che, secondo Corsi e Sarracino (2011) si può rintracciare in tre accordi tra le Parti Sociali ed il Governo. Si gettano dunque, a partire dalla regione lazio, potenziali basi per un sistema collettivistico di formazione delle competenze (Emmenegger et al., 2020). Le parti sociali sostengono la riforma perché volta a favorire l'inserimento lavorativo dei candidati:

-nel 1996, con il “patto per il lavoro” si stabiliscono le linee guida per la riforma dell'apprendistato, contestuale a quella della formazione professionale iniziale, in cui si stabilisce quanto segue (E8):

“Il problema è di dare vita ad un progetto formativo effettivamente integrato, ricco ed essenziale in modo da rispondere alle esigenze dell'impresa e dei giovani apprendisti, sperimentando anche forme di personalizzazione della formazione complementare. Dalle piccole e medie imprese di tutti i settori il Governo si attende un contributo determinante in termini di crescita occupazionale.”

Tale impostazione aveva una conseguenza sui curricula (E9):

“Tale formazione deve avere caratteristiche di flessibilità e deve essere in grado di fornire a tutti i giovani quelle conoscenze, competenze e capacità che sono indispensabili in un mercato del lavoro e in un sistema produttivo

in incessante trasformazione. Ciò significa una durata del percorso scolastico e formativo che sia, in linea di principio, uguale per tutti e che consenta a tutti i giovani di 18 anni di conseguire un diploma di scuola secondaria o la certificazione delle competenze corrispondenti alle professionalità richieste dal mercato del lavoro. E che sia, contemporaneamente, garante delle possibilità di rapide riconversioni professionali. È ormai condiviso, infatti, che solo una formazione di base ampia ed articolata (e comunque quantitativamente e qualitativamente maggiore dell’attuale obbligo) consente di realizzare senza danni per il lavoratore e senza costi per il sistema Paese quei processi di mobilità professionale (ed eventualmente territoriale) che sono e saranno sempre più frequenti.”

Dunque, l’accordo concludeva, in relazione ai prossimi interventi (E10):

“A tal fine, il Governo si impegna ad attuare gli interventi in grado di riformare la scuola sui seguenti versanti: (i) completamento dell’autonomia scolastica introdotta con l’art. 21 della legge 59/97 mediante i regolamenti attuativi ancora occorrenti, (ii) definizione di un sistema nazionale di valutazione, autonomo e indipendente rispetto all’Amministrazione, (iii) approvazione in via definitiva del disegno di legge sull’elevamento dell’obbligo scolastico nella prospettiva dell’elevamento della durata dell’obbligo a 10 anni e dell’introduzione dell’obbligo formativo a 18, (iv) rapida ridefinizione, alla luce anche delle nuove norme sull’obbligo, del disegno di legge sul riordino dei cicli scolastici, (v) impegno per una efficace e innovativa azione per il diritto allo studio dei giovani studenti e degli adulti in condizioni svantaggiate.”

Sottolineiamo infatti che, secondo l’Assessore alla Formazione Professionale della Regione Lazio Pietro Lucisano (2008: 153), un sistema formativo integrato si può intendere come segue (E11):

“si tratta di realizzare un sistema di istruzione secondaria superiore in cui la presenza di indirizzi diversi non prefiguri scuole di diversa qualità, ma possibili diversi approcci alla conoscenza, tutti di pari dignità, in cui la scelta di un tipo di indirizzo non configuri anche l’esito in termini di differenti conoscenze e abilità di base”

In particolare, la sfida insita nella riforma della formazione professionale per le Regioni era la seguente, sempre nelle parole dell’allora Assessore (1999: 18) (E12):

È utile ricordare che il Ministero del lavoro trasferì alle regioni non un sistema formativo, ma un insieme di attività riferite a ciascuno dei tre enti pubblici nazionali (INAPLI, ENALC, INIASA) e agli altri Enti privati, nazionali e non, prive di qualsiasi impianto pedagogico e di programmazione. Al tempo stesso presso gli esperti trovava consenso l'idea di sopprimere totalmente questa attività di formazione iniziale, spostando gli interventi di formazione professionale tutti sul post-diploma.

Questa impostazione non teneva conto dei limiti del sistema scolastico a rispondere alla domanda di formazione di base e di quanto di fatto continua a richiedere il mercato del lavoro, che sembra orientarsi ancora soprattutto su qualifiche e specializzazioni professionali, anche di primo inserimento lavorativo. Il limite del sistema scolastico a rispondere alla domanda di formazione di base è tutto evidenziato negli studi che da metà degli anni '70 hanno affrontato il tema della dispersione scolastica, fenomeno per molto tempo oscurato dalle scelte relative ai modelli di rilevazione statistica del sistema scolastico.

Il supporto delle Regioni

Preceduti da incontri tra Ministero del Lavoro, dell'Istruzione e Regioni per lavorare contestualmente al riconoscimento su tutto il territorio nazionale delle qualifiche di formazione professionale, processo che si sarebbe chiuso solo più di un decennio dopo con gli accordi Stato-Regioni del luglio 2011 e gennaio 2012.

Ad evidenziare il forte allineamento di Stato e Regioni portiamo come evidenza “trace evidence” – evidenza di traccia, costituita dalla stessa esistenza di una risposta positiva alla chiamata governativa ad un riordino della formazione professionale, la sperimentazione della riforma da parte della regione Lazio⁷.

Come descritta nel documento sopra-citato dall'Assessore del tempo (Lucisano, 1999, p. 21), questa in breve prevedeva (E13):

- a) *Area delle competenze di base*
- b) *Area delle competenze tecnico-professionali*
- c) *Area delle competenze trasversali*

⁷ Nella parte III della tesi, uno studio di caso multiplo è dedicato all'approfondimento delle diverse direzioni di sviluppo dei sistemi IeFP in termini di accesso e curriculum nelle regioni Lazio, Emilia-Romagna e Campania.

- d) Area della Formazione sul lavoro (stage)
- e) Moduli di sostegno e di approfondimento

Evidenza ulteriore è stata la sperimentazione avviata anche in Emilia-Romagna, con il progetto Janus (E14).

Come riportato nel documento dall'Assessore, le Regioni auspicano comunque un innalzamento dei contenuti culturali di base per evitare la prospettiva dell'esclusione sociale (Cantwell et al., 2018) (E15):

“si tratta di evitare che la formazione professionale sia destinata a futuri cittadini di secondo grado, e di fornire invece quelle conoscenze culturali di base in grado di formare persone capaci di comprendere, dialogare e partecipare all'evoluzione dei cambiamenti sociali. Va allargata la base culturale in quanto necessaria sia per dialogare con gli altri, sia nella vita lavorativa di tutti i giorni. Con l'allargamento della base culturale ci si riferisce innanzitutto al saper scrivere e parlare correttamente in italiano, al conoscere gli elementi più importanti dell'ordinamento legislativo, giuridico, economico e amministrativo dello Stato, delle Regioni e dei Comuni, ecc.”

Tale impostazione trovava applicazione nell'indirizzo dato dalla Regione Lazio. In conclusione, è evidente come la “leva” (Durazzi et al., 2023) di de-stratificazione, ovvero la decisione tramite la modalità di intervento sui curricula impostati, nella formazione professionale come sopra-riportato, era stata una strada imboccata anche dalle regioni. Questo, tenendo tuttavia ben lontano l'estremo di una “sostituzione” del sapere accademico a quello tecnico pratico come è avvenuto, ad avviso degli stessi attori politici del periodo, negli istituti professionali di stato con il progetto 92. Seguendo Lucisano (1999) rimarchiamo ancora una volta come “il contributo delle regioni alla costruzione dell'obbligo formativo” sarebbe quindi stato cruciale.

Avviato il riordino della formazione professionale, che avrebbe costituito uno dei tre canali dell'obbligo formativo che il governo voleva realizzare, il Governo passa nella prossima fase alla riforma dei cicli, e all'innalzamento dell'obbligo scolastico.

Dalle conclusive fasi successive emergerà come queste due tematiche, nella loro portata, avrebbero poi “oscurato” la collaborazione per l'attua-

zione della riforma professionale. Due anni dopo l'avvio delle sperimentazioni, infatti, l'assessore Lucisano scrive (E16): *“Il problema della riforma della formazione professionale è rimasto così schiacciato dalla discussione sull'innalzamento dell'obbligo scolastico e la riforma della secondaria superiore”*.

Vediamo come nella fase IV, V, VI.

2.4 FASE IV. Ipotizzare cicli, obbligo & unitarietà: il “mammoth” in movimento

Attività:

Le altre tessere del mosaico vengono introdotte. Prende forma il progetto di legge per l'innalzamento dell'obbligo scolastico con un'iniziale proposta dell'innalzamento a 10 anni di scolarità obbligatoria ed una discussione interna alla maggioranza per selezionare una delle quattro modalità per: avviare la riforma dei cicli con una componente unitaria, portare l'obbligo a 16 anni, e terminare gli studi entro i 18 anni. Per realizzare questi obiettivi simultanei si aprono quattro strade ipotetiche che il governo valuta: una di queste viene esclusa in prima battuta, quindi, la scelta della definitiva porta alla fase successiva.

Attori: Governo, Ministro Berlinguer

Motivazioni:

Circa le politiche di accesso, sui cicli, l'innalzamento dei livelli di scolarizzazione in allineamento con i paesi dell'Unione Europea è spiegato dalla volontà politica del Governo di allinearsi con gli standard europei e di impostare il secondo ciclo in modo che gli studi potesse terminare a 18 anni, contemporaneamente portando l'obbligo a 10 anni. Tra le opzioni per realizzarlo, una prima ipotesi viene scartata immediatamente: quella dell'inizio della scuola a 5 anni, una a causa dell'opposizione del mondo cattolico.

Evidenze:***Tenere insieme: obbligo di 10 anni, tronco unitario e uscita a 18 anni***

In questa fase si avviano i provvedimenti principali del progetto riformatore che un dirigente ministeriale dell’epoca nell’intervista n.10 definisce un “*mammoth in movimento*”, utilizzando un’immagine più aderente alla realtà dell’epilogo storico, rispetto all’immagine programmatica del “mosaico” statico, “col senno di poi” mai implementato interamente⁸.

L’allineamento con gli standard europei circa l’obbligo scolastico si deriva dalla stessa pubblicazione del volume dell’anno 2000 degli Studi e Documenti degli Annali della Pubblica Istruzione – Obbligo Scolastico e Obbligo Formativo – Sistema Italiano e Confronto Europeo (p. XIII), l’allora collaboratore del Ministro Tullio De Mauro scrive (E1⁹):

“L’obiettivo generale è duplice: rialzare il livello culturale e professionale di base delle giovani generazioni e garantire ad esse l’acquisizione di competenze durevoli riattivabili nel corso della vita attraverso rinnovati cicli di formazione nei centri di educazione degli adulti. Il confronto con le esperienze europee, anch’esse illustrate in questo volume, ci dice che questa strada desiderata da anni è quella giusta e mette il nostro sistema educativo pubblico (statale e paritario¹⁰) dell’istruzione e della formazione in grado di dare al nostro Paese livelli adeguati ai bisogni di civiltà, di cultura e professionalità, di competitività internazionale.”

E ribadito nell’intervista con un dirigente ministeriale di allora (E2): “Era evidente la necessità di allinearsi a standard europei” (Intervista n.30).

Come seconda evidenza (E3) riportiamo l’osservazione dell’allora collaboratore del Ministro Berlinguer, il Professor Tullio De Mauro (p.XIII) che ne spiega la ratio, collegandola già alle politiche di curriculum, su cui si sarebbe intervenuto solo nelle fasi V e VI, e rimarcando così il forte coordinamento delle politiche di accesso e di curriculum:

⁸ Svilupperemo questa osservazione nella sezione 3. Discussione, del presente capitolo.

⁹ In riferimento ai criteri del metodo di *Process Tracing* per valutare le evidenze raccolte, consideriamo la pubblicazione stessa del volume come “trace evidence” e troviamo “unicità empirica”, poiché non ci sarebbe stato motivo di avere riferimenti multipli all’influsso europeo tramite la produzione del volume dedicato, a sostegno del cambiamento in atto (Beach & Pedersen, 2020).

¹⁰ La parità è menzionata nella fase III del processo

“La nuova scuola guarda all’Europa non solo quando si propone di fare uscire i giovani dal ciclo secondario a 18 e non più a 19 anni (...) quando tiene conto della multiformità culturale del paese, quando si propone di rispettare le qualità personali dei bambini e delle bambine che accoglie che, anche attraverso percorsi individualizzati, intende portare a obiettivi e standard comuni.”

Il punto è ribadito, terza evidenza (E4) nel volume, in un intervento del Direttore dell’Ufficio Scolastico Regionale della Puglia Giuseppe Fiori, espressione della visione ministeriale a livello regionale, allineata con quella governativa:

“Gli obiettivi prioritari della legge si possono così sintetizzare:

- *assicurare ai giovani un più elevato ed equo grado di fruizione dell’offerta pubblica di istruzione nella prospettiva di realizzare un equilibrato rapporto tra scuola, formazione e lavoro;*
- *adeguare la durata della permanenza degli alunni nella formazione di base agli standard europei, ponendo, allo stesso tempo, i presupposti per un’efficace attività di orientamento e consolidamento delle scelte: in questo modo sono consolidati gli strumenti più efficaci per affrontare la lotta alla dispersione, fenomeno che nella nostra scuola è fortemente presente soprattutto nel primo anno di scuola secondaria superiore, in particolare negli istituti tecnici e professionali (...).”*

Si comincia contemporaneamente il lavoro sui cicli, in termini di struttura e, conseguentemente, di contenuti curriculari.

La posizione del governo sull’innalzamento dell’obbligo che inizialmente voleva essere portato a 16 anni, era infatti *intrinsecamente* legato ad un secondo progetto che, in termini di tempo fisico-sincronia, per utilizzare la terminologia dell’analisi storica comparata (Kreuser, 2023) era simultaneo: si trattava del riordino complessivo dei cicli scolastici, riferimento presente già nel programma politico dell’Ulivo nel documento sopracitato in riferimento al quale si erano tracciate linee curriculari di massima de-stratificanti (Durazzi et al., 2023). È di questa fase, infatti, il lavoro della Commissione dei Saggi tra il gennaio ed il maggio 1997, istituita dal DD.MM. n.50 del 21 gennaio 1997 a cui il Ministro Berlinguer (1997, p.XIV) affida il seguente mandato (E5):

“La commissione istituita dal Ministro Berlinguer ha lavorato su un’altra materia, non meno scottante, ma certo meno toccata dalla nobiltà delle tradizionali elaborazioni politiche. La materia è presto detta: gli oggetti della formazione, vale a dire i saperi da considerare assolutamente irrinunciabili per ogni tipo, per ogni modello di scuola. Quindi, è stato un lavoro prospettico e, in un certo senso, disinteressato: non di appoggio al progetto di riforma di un Ministro o di un governo ma di interpretazione (il più possibile aperta) dei trend formativi del futuro. Quali cose insegnare e perché: espresso in modo brutale, è stato questo il mandato della commissione. E ciò spiega anche la natura della sua composizione, altro tema scottante, e variamente chiacchierato. Il gruppo non era rappresentativo di nulla se non di un rapporto di fiducia tra il Ministro e una quarantina di «osservatori del mondo»: accademici, ricercatori, artisti, rappresentanti del mondo della produzione, non necessariamente specialisti di questioni scolastiche. Gente capace, secondo l’opinione volutamente personale e autonoma di chi li aveva chiamati, di dare una risposta al più ingenuo degli interrogativi: perché si mandano i ragazzi a scuola, per imparare che cosa?”

Il lavoro culmina con il documento “I contenuti essenziali per la formazione di base”, che individuano i seguenti contenuti “per tutti”: *“Linguaggi della mente e del corpo; le scienze; la storia; la filosofia; tradizione classica; arti; le tecnologie dell’informazione”* a partire un’impostazione secondo la quale (E6):

“2.3. Si deve sviluppare una nuova modalità di organizzazione e stesura dei programmi, che preveda l’indicazione dei traguardi irrinunciabili e una serie succinta di tematiche portanti. È necessario operare un forte alleggerimento dei contenuti disciplinari.”

Mentre il lavoro sui programmi veri e propri comincerà solo nella fase IV, il gruppo di lavoro del Gruppo dei Saggi basato su relazioni individuali (Annali dell’Istruzione, 1997, 1-2) conclude il lavoro con un documento finale realizzato dal coordinatore sulla base dei seguenti “due principi condivisi dai membri del gruppo” (E7):

** nella definizione dei fondamentali occorre muovere non da un a-priori ideologico, dall’immagine di un individuo ideale, ma dall’esigenza di definire saperi e valori che possano risultare comuni a tutti i cittadini, indipendentemente*

dalla religione, dall'etnia, dallo stato sociale, dal sesso, al termine del percorso della scolarità obbligatoria (quale che sia l'ambito in cui avviene), su una durata probabile di dieci anni;

** è opportuno ragionare non tanto di materie o di programmi quanto delle attese delle componenti della società civile (ragazzi, famiglie, mercato del lavoro), e anche delle attese dei professionisti della scuola.*

da cui si evince, con il riferimento agli anni dell'obbligo "probabili" per l'appunto, ma non ancora certi, il tentativo già di tenere insieme tramite *coordinamento* (Trein, 2016), il pensiero sulla dimensione di policy dell'accesso – obbligo - e sulla dimensione di policy del curriculum. Nel documento si sintetizzano quindi le osservazioni sui "contenuti irrinunciabili" (E8):

"I contenuti irrinunciabili. Compito fondamentale della scuola è garantire a chi la frequenta:

** lo sviluppo di tutte le sue potenzialità e la capacità di orientarsi nel mondo in cui vive (sia esso l'ambiente di più diretto riferimento, o lo spazio sempre più esteso della comunicazione e dell'interscambio), al fine di raggiungere un equilibrio attivo e dinamico con esso;*

** l'assimilazione e lo sviluppo della capacità di comprendere, costruire, criticare argomentazioni e discorsi, per dare significato alle proprie esperienze e anche difendersi da messaggi talvolta truccati in termini di verità e di valore.*

Porsi questo obiettivo significa impegnare la scuola ad una duplice finalità:

** delineare una mappa delle strutture culturali di base, necessaria per il successivo sviluppo della capacità di capire, fare, prendere decisioni, progettare e scegliere in modo efficace il proprio futuro, innescare processi di integrazione culturale, sociale e lavorativa;*

** assumere un impianto formativo che riconosca il valore imprescindibile della tradizione storica, e lo ponga in relazione con la contemporaneità e con il contesto culturale e sociale." (Documento – I contenuti irrinunciabili per la formazione di base, p.1-2)*

Sottolineiamo dunque come la *seconda dimensione del mismatch – coincidenza dell'età dell'obbligo con curriculum unitario* si avvia ad essere soddisfatta con la previsione di un curriculum unitario. Ulteriore evidenza a sostegno della direzione verso un curriculum unitario si verifica sulla posizione del gruppo dei Saggi sullo studio dei "classici" (E8):

“La tradizione classica costituisce un insostituibile patrimonio per il nostro paese. È pertanto necessario che una conoscenza di base della cultura greca e di quella latina sia acquisita da tutti, sottolineandone il ruolo nella costruzione dell’identità europea indipendentemente dallo studio delle due lingue, anche se andrà opportunamente valorizzato il ruolo del latino per la comprensione della formazione della lingua italiana. Se in passato si è puntato, nell’avvicinare i classici latini e greci, più sulle lingue che sui contenuti delle civiltà che si sono espresse in queste lingue, oggi bisogna piuttosto concentrare l’attenzione sull’attualità dei messaggi che queste civiltà contengono.”

Ora, come tenere insieme questi obiettivi “ideazionali” ovvero a livello di idee (Carstensen & Schmidt, 2016) iniziali sul curriculum e sull’obbligo scolastico?

Si prefiguravano tre opzioni, illustrate nell’intervista pubblicata da Laterza a cura di Francesco Ermani all’allora collaboratore del Ministro, e poi Ministro, Tullio De Mauro che sottolinea il punto d’avvio sopra-evidenziato del progetto del mosaico, la prima (E9):

Ma, limitandosi a poche battute, come definirebbe gli obiettivi, le linee guida della riforma Berlinguer? (...) proviamo, sempre per sommi capi, a scendere nel dettaglio. Una questione dolente aggradata da Berlinguer è stata quella dell’età in cui un ragazzo esce dalla scuola. L’obiettivo era di allinearci agli altri paesi europei che fissano quest’età a 18 anni. Da noi, molto più spesso il diploma della scuola media superiore si ottiene invece a 19, con un anno di ritardo che rischia di trascinarsi all’università, alla specializzazione e al dottorato, mettendo i giovani italiani in condizione di svantaggio rispetto ai loro colleghi europei (soprattutto i giovani ricercatori, ovviamente). Ma come fissare il limite a 18? Una prima ipotesi è stata quella di anticipare l’inizio delle elementari a 5 anni. Vecchia questione, che in un primo tempo era nelle intenzioni del ministro e dei suoi collaboratori, ma che aveva intanto una controindicazione politica: si entrava in rotta di collisione con le scuole private dell’infanzia, con le scuole cattoliche. E questo sarebbe stato sgradito a una parte cospicua della stessa maggioranza di centro-sinistra.

Indubbiamente. La presenza delle iniziative cattoliche nella scuola dell'infanzia è enorme. È una presenza che diminuisce con il trascorrere del cammino scolastico, fino a diventare assolutamente inconsistente con le medie superiori.

Se non è possibile intervenire dal basso anticipando di un anno l'inizio della scolarità obbligatoria allora una seconda ipotesi è intervenire dall'alto riducendo di un anno: come evidenziato nell'intervista con una parlamentare di Forza Italia, la riduzione di un anno del ciclo secondario, è una soluzione che sia certe porzioni della destra che della sinistra sostengono con l'ultimo ciclo a 4 anni (E10): *“Già nel '94 avevo proposto la quadriennialità dei cicli”*.

La terza soluzione viene riportata dallo stesso De Mauro (E11):

Va detto comunque che si affacciò una terza soluzione... o comunque che si affacciò una terza soluzione... E che fine fece? Non fu neanche esaminata, perché presupponeva un Giovanni Giolitti al governo per vent'anni, capace di lavorare sulla promozione dell'insegnamento, della lettura, dell'educazione degli adulti, dello Stato sociale e di tante altre cose ancora. È la soluzione finlandese. I bambini finlandesi vanno tranquillamente a scuola a 7 anni, cioè hanno un tempo scuola - sia in termini di anni, sia in termini di orari - molto, ma molto più ridotto che da noi. E le indagini comparative internazionali assicurano che non esiste nessuna correlazione necessaria positiva tra il tempo scuola e la qualità dei risultati. Ma attenzione: la condizione è che le famiglie siano culturalmente molto attrezzate, come in Finlandia, appunto, dove ogni comune, anche minuscolo, ha tante biblioteche, dove sono tutti oramai collegati a Internet (da noi solo il 38 per cento delle famiglie ha un computer), ci sono dappertutto teatri e sale da concerto sperdute in mezzo alla neve. C'è un livello di cultura collettiva così alto, che è comprensibile, è ragionevole che i ragazzini siano più a lungo legati alla famiglia e non al sistema dell'istruzione formale. Ma lì tutti gli indicatori della cultura diffusa sono altissimi e per questo il modello è improponibile nelle presenti condizioni italiane.”

La quarta soluzione è, come illustrato nell'intervista di De Mauro (E12): *“di superare la frattura tra scuola elementare e scuola media obbligatoria, che era ed è il retaggio di un'epoca in cui raggiungere la licenza era il tetto massimo cui il 90 per cento della popolazione italiana poteva aspirare, se ci riusciva.”*

Le reazioni delle altre componenti politiche del governo e delle parti sociali a queste ipotesi emergenti portano il processo alla fase successiva in cui si definisce definitivamente il contenuto di questo intervento e a cascata degli altri del mosaico.

2.5 FASE V. Accettare il compromesso: l'intoccabilità del liceo classico

Attività: Il governo sceglie di perseguire la seconda opzione per l'impostazione della struttura dei cicli: la fusione delle scuole elementari con le scuole medie, e di innalzare l'obbligo scolastico all'età di 15 anni anziché 16 anni. Si avvia la discussione della legge che viene approvata e sarà la legge n.9/1999 sull'innalzamento dell'obbligo scolastico.

Si inserisce anche un provvedimento su un nuovo obbligo “l'obbligo formativo” nel “collegato alla finanziaria”, all'articolo n.68 della legge n.144/1999. Viene anche approvata lentamente la riforma dei cicli nel gennaio 2000, con la legge n.30/2000. Il governo però cade su un fattore esterno ma collegato: la questione della valutazione degli insegnanti, questo porta alla fase conclusiva dell'intero processo e alla sedimentazione del mismatch, che si raggiunge nella fase successiva.

Attori: Governo, establishment incarnato da una parte dei partiti della coalizione governativa (e dell'opposizione), sindacato CISL, sindacato CGIL, UIL

Motivazioni: L'opzione perseguita della struttura dei cicli di 7 anni di scuola di base, 5 di scuola secondaria, e l'età dell'obbligo a 15 anni sono il risultato di un “compromesso” all'interno della coalizione di maggioranza. La direzione politica del Governo è stata esplicitata nella fase precedente: riformare i cicli inserendo una forte componente unitaria, ed innalzare la scolarità obbligatoria come gli altri paesi europei finendo a 18 anni

anziché 19. Ma all'opzione più immediata della riduzione di 1 anno si oppone una parte del governo in cui trovava la sua rappresentanza un'élite, che dalle fonti verrà definita "establishment" sia di alcune correnti partitiche ed intellettuali di sinistra che di destra ¹¹che si opponeva fermamente alla modifica della struttura del liceo classico, una "istituzione" nel senso proprio del termine perché punto di riferimento per la creazione della classe dirigente.

Evidenze:

La discussione in parlamento: il compromesso

L'intervista con un dirigente ministeriale del tempo (intervista n.10) ha chiarito "Ma i 15 anni sono stati un compromesso" (E1).

La forma che assume il progetto complessivo del mosaico di Berlinguer diventa infatti subordinato ad una *conditio sine qua non*: lasciare intatta la struttura quinquennale del liceo classico, difeso da un "establishment" che, a prescindere dal colore politico come vedremo anche nel processo successivo, lo ritiene baluardo per la formazione della classe dirigente. Questo è stato rimarcato da una parlamentare di Forza Italia, al tempo all'opposizione (E2):

"Quindi scusi... sui cicli di Berlinguer cos'è che non andava? La cosiddetta onda anomala era il problema? O che loro avrebbero fatto 4 anni di superiori?"

No! Loro prevedevano 5 anni, c'era l'intoccabilità del liceo classico allora cos'hanno fatto, hanno anticipato alle elementari di conseguenza

Ah si è corretto anche per loro 5 anni di superiori... mi ero confusa
Quello dell'onda anomala era un problema di implementazione sì ma non la vera ragione... Era troppo lungo. Si andava verso una "elementarizzazione" della scuola media...saremmo andati verso o troppi docenti della scuola elementare nella scuola media o viceversa... Avevamo 3 livelli, 1 2 3, con diversa durata dei percorsi, diversa era l'attuazione dei percorsi... C'era comunque il mantenimento del classico a 5 anni, che non si tocca... Allora sono [loro ad essere] più classisti dei fascisti.

¹¹ L'opposizione di alcune correnti partitiche ed intellettuali della destra è un aspetto che emergerà invece nella prima fase del processo successivo

Io e Berlinguer... che è mancato da poco ci rispettavamo... lui lo sapeva come la pensavo... era un professore universitario, aveva fatto il classico, non avrebbe eliminato il liceo classico”

La stessa ammissione si ritrova in un’intervista dell’allora collaboratore di Berlinguer, quello che sarebbe stato Ministro della Pubblica Istruzione, Tullio De Mauro, intervistato appunto nel 2004 (p.155) da Erbanì (E3):

“Inimmaginabile sarebbe stato un taglio alla media superiore [secondaria superiore], che parte dell’establishment culturale e giornalistico avrebbe letto come una penalizzazione dei licei, che sono percepiti come la scuola per eccellenza, l’unica di cui valga la pena occuparsi. Quindi Berlinguer pensò di accogliere una richiesta di pedagogisti, anche questa maturata in sede internazionale, di superare la frattura tra scuola elementare e scuola media obbligatoria, che era ed è il retaggio di un’epoca in cui raggiungere la licenza era tetto massimo cui il 90 per cento della popolazione italiana poteva aspirare”.

Come evidenziato nella fase precedente, anche l’ipotesi di “anticipare l’ingresso a 5 anni” era già scartata in partenza per l’opposizione del mondo cattolico. Portiamo ulteriori evidenze a dimostrare come l’opzione perseguita sia stata quella dell’innalzamento dell’obbligo a 15 e non più a 16 anni, della fusione tra il canale delle elementari e quello delle medie con la riduzione di un anno e biennio unitario work in progress.

Nella discussione parlamentare del 29 luglio 1998 sulla discussione del DDL 4917, riportiamo un estratto del resoconto stenografico, l’innalzamento dell’obbligo scolastico, la Deputata Valentina Aprea Responsabile Scuola all’opposizione, afferma (E4):

“Messo sotto pressione dall’impossibilità di superare i contrasti nella maggioranza, che sono emersi chiaramente anche ieri sera, criticato perché la riforma generale annunciata restava una prospettiva lontana, il Governo aveva bisogno di un colpo d’effetto e d’immagine. Che cosa, se non l’innalzamento dell’obbligo subito e l’adeguamento subito, anche questa volta, all’Europa? Peccato che ciò contrasti proprio con quello che lei, ministro Berlinguer, ha sempre sostenuto, cioè che introdurre questa misura isolatamente in un sistema scolastico la cui architettura la esclude avrebbe provocato scompensi inaccettabili.”

E aggiunge (E5):

“Demagogia, dunque, ma non innocua, bensì pericolosissima, perché di fronte al problema dell'impossibilità di alzare l'obbligo senza toccare l'impianto del sistema scolastico e volendo evitare nella sede parlamentare il nodo delle scelte politiche di fondo, il disegno di legge governativo attribuisce al ministro il potere pieno e incondizionato di adottare le misure che crede per attuare l'elevamento, dunque per modificare i decisivi anni di avvio delle superiori. Ecco quello che questa maggioranza si accinge a fare. Dopo decenni di battaglie politiche intorno ad opzioni culturali opposte su questo tema cruciale (biennio unico, sistema duale od orientativo)”

Lo stesso scontro si riproduce in una successiva discussione parlamentare del testo, dopo la pausa estiva come riportato nello stenografico del 15 settembre 1998 (E6):

“Signor Presidente, signori rappresentanti del Governo, onorevoli colleghi, abbiamo appena sentito le dichiarazioni del relatore per la maggioranza, che confermano la «blindatura» del provvedimento, il quale - lo ricordo, visto che oggi ne riprendiamo l'esame dopo la pausa estiva - non è il frutto di un dibattito parlamentare, di un dibattito tra le forze politiche di maggioranza ed opposizione, ma riprende un accordo extraparlamentare che ha stravolto, innanzitutto, la proposta governativa: signor ministro, la sua proposta. Oggi siamo qui a subire questo tipo di accordo, che è stato poi trasformato in disposizioni.”

L'accusa sul compromesso viene rimarcata da un secondo parlamentare all'opposizione, l'On. Carlo Giovanardi, come riportato nello stesso resoconto stenografico (E7):

“Signor Presidente, consumo il poco tempo che ci è rimasto a disposizione prima della dichiarazione di voto finale per ricordare al ministro quello che ha scritto Nuova Secondaria, prestigiosa rivista della scuola. Titolo: «Obbligo a quindici anni: quando l'esigenza di tenere in piedi la maggioranza prevale su tutto» (...) Speravamo che l'estate portasse consiglio al ministro, che ha dovuto subire questo compromesso politico fra i popolari e rifondazione.”

Dall' “unico”, Berlinguer risponde precisando la presenza di una forte unitarietà (E8):

“È stato chiesto in un intervento: sarà una scuola primaria o una scuola secondaria? È l’inizio della secondaria! Anche qui c’è la novità. Noi abbiamo abbandonato l’idea di creare una soluzione appendicolare nella scuola media dell’elevamento dell’obbligo, che è stata una caratteristica del dibattito del passato ed abbiamo conservato una pluralità di indirizzi nella secondaria, persino una sua unitarietà. È qui la nostra novità: una unitarietà della secondaria! L’obbligo, dunque, non è un fatto poliziesco, o dei carabinieri – nessuno di noi ha mai pensato questo – ma è la creazione all’interno di quel percorso delle possibilità per ciascun ragazzo di ritrovare sé stesso, e di provocare una nuova motivazione scolastica anche in coloro che avrebbero avuto la tendenza ad uscire definitivamente dal sistema per seguire la formazione professionale. Quindi non un anno di parcheggio, ma un anno utile!”

La risposta del Ministro Berlinguer all’On. Aprea, sorvolando sul compromesso spiega le ragioni dell’assetto finale raggiunto a “metà” tra la scelta di scolarizzazione e quella del “rigido doppio canale”, facendo una premessa (E9):

“La spinta non viene, allora, da una volontà di immagine, ma soltanto da una riflessione che in quest’aula non è risuonata abbastanza: non ci si è domandati abbastanza perché l’Italia giunge ultima a questo traguardo. Ci si è lungamente crogiolati nel ricordare questo fatto e nel criticarlo, ma non nell’analizzarne lucidamente le cause: senza una riflessione su queste ultime, abbiamo corso il rischio che anche questa legislatura si chiudesse senza l’elevamento dell’obbligo. Le cause sono profonde, il conflitto che si è determinato a questo proposito su un tema sul quale, a parole, si è tutti d’accordo, sul quale esiste in teoria un consenso generalizzato, è segno di una radice profonda della difficoltà che esiste in questo paese, nella sua storia, nella sua ideologia, nei suoi contrasti teorici e culturali, ma anche in una ridda di microinteressi che sono sottesi a questi stessi contrasti teorici. Tali fattori hanno dato all’Italia questo risultato. Forse non è giusto dire (nell’intervento di un collega dell’opposizione ieri è stato ribadito, ed io concordo) che sia colpa della democrazia cristiana, perché c’è anche una corresponsabilità dell’intero Parlamento su questo argomento. La novità della discussione su questo argomento, a seguito dell’esistenza e del successo dell’Ulivo, registra proprio la capacità di rimuovere l’imputazione ad una sola forza politica dei motivi per i quali continuiamo a rappresentare il fanalino di coda dell’Europa, in materia di obbligo scolastico. “

E spiegando la posizione adottata (E10):

“Ecco perché’ oggi abbiamo voluto introdurre una novità culturale, teorica, propria di una diversa pedagogia, proprio sul tema dell’obbligo, che si riassume nel vocabolo «integrazione» e non nella contrapposizione radicale tra una posizione di pura ed esclusiva scolarizzazione ed una posizione di secco ed assoluto doppio canale.

Negli anni, nei decenni che ci precedono, è stata questa contrapposizione tra il doppio canale radicalmente inteso e la scolarizzazione con il biennio, unico allora, tout court, che ha impedito di raggiungere un risultato. Nei nostri progetti di legge, sia in quello sul riordino dei cicli scolastici, sia nel primo del Governo (di alcune settimane fa) per l’anticipo dell’obbligo, sia nella versione ultima che è all’esame di questa Camera, quella contrapposizione non c’è più, ed è questa la luce della speranza che alimenta il fatto che il rinvio di una settimana virtuale (anche se essa significa un mese e mezzo, o qualcosa del genere, per il voto finale) possa effettivamente non impedire che questa Camera licenzi dopo decenni un provvedimento di questo rilievo.”

Circa l’avvento, infatti, dell’obbligo formativo, il Ministro precisa (E11):

“Ma quest’ultimo problema [la dispersione scolastica] ha una caratterizzazione sociale elevata nella materia dell’obbligo attuale, ha invece una caratterizzazione culturale e sociale ancora più profonda nel biennio. Anche a seguito di questo provvedimento potremo essere nelle condizioni, in sede di Commissione parlamentare e anche in sede di commissione di studio e di lavoro ministeriale, di andare avanti.”

E aggiunge, legando l’obbligo formativo alla formazione professionale (E12):

“Come si fa a dire che la formazione professionale esce umiliata, come è stato sostenuto in quest’aula? Questa è una posizione che non guarda la realtà perché per la prima volta noi oggi stiamo dicendo, anche dall’osservatorio scolastico e non soltanto da quello del Ministero del lavoro, che la formazione professionale grazie a provvedimenti di questo tipo e al resto delle iniziative del Governo e delle regioni può oggi essere presa di petto come una delle gravi carenze. L’obbligo formativo a diciotto anni e la politica dell’integrazione rappresentano certamente la strada che noi vogliamo percorrere.”

Le parole dell’allora collaboratore del Ministro, che diventerà successivamente Ministro, Tullio De Mauro, chiariscono la presenza di difficoltà incontrate con i sindacati per adottare la soluzione scelta, che avrebbe determinato una fusione del percorso elementare con quello della scuola media. L’estratto proviene da un’intervista pubblicata, intervistato da Francesco Ermani. A proposito di Berlinguer, De Mauro afferma (2005: 155) (E13):

“Il ministro sottovalutò che una delle maggiori organizzazioni sindacali, la Cisl, aveva la sua base nella scuola tra i professori della media; e che quindi avrebbe dovuto fronteggiare un’opposizione feroce alla realizzazione del ciclo unitario. Ma alla fine la spuntò e fu questa la soluzione che prevalse.”

Difficoltà rimarcata dall’intervista n.1 con un membro della giunta livello regionale del Lazio in quel periodo (E14): *“Credo che agli insegnanti non fosse stato spiegato adeguatamente quello che sarebbe accaduto... non sono stati preparati abbastanza”*.

Le correnti partitiche ed intellettuali alla base dell’opposizione alla modifica del liceo classico

Evidenziamo ulteriormente quanto sopra-riportato, risalendo alle radici di tale divisione, che giocheranno un ruolo anche nella fase successiva. Le posizioni che sottendono l’opposizione alla modifica della struttura del liceo classico vengono ripercorse da Tullio del Mauro (2005: 24,25) nell’intervista appena citata (p.24-25) (E15):

“In un’indagine condotta dal CEDE è risultato che oggi il 5% della popolazione adulta non riesce nemmeno a leggere il primo e più semplice dei 5 questionari (l’indagine era a carattere internazionale e le modalità fissate dall’Ocse) ed è quindi da considerarsi radicalmente analfabeta. Al primo dei cinque questionari si ferma il 33 per cento degli italiani adulti e non va oltre: tenga conto che questo primo questionario è composto di frasi assolutamente elementari e di calcoli altrettanto elementari. Un secondo 33 per cento si ferma al questionario successivo. (...) Intanto traduco in cifre assolute: più di 2 milioni di adulti sono analfabeti completi, quasi 15 milioni sono semianalfabeti, altri 15 milioni sono a rischio di rimpiozzare in tale condizione e comunque sono ai margini inferiori delle capacità di comprensione e di calcolo necessarie in una società complessa come ormai è la nostra e in una società che non voglia solo dirsi ma essere democratica”.

A questo aggiunge: *“Di fronte a queste cifre sembra pericolosa l’obiezione che le citavo prima: ma voi volete che tutti studino?”*

E di fronte alla domanda sulla politica che ispira la destra in Italia di allora risponde ad indicare la presenza di posizioni elitarie negli ambienti di destra (p.25) (E16):

“Le posso dire questo. Un ragionamento del genere di cui parlavamo prima (chi non ha voglia di studiare, mandiamolo a lavorare...) l’ha fatto in campagna elettorale (...) Gianfranco Fini (...) Ci devono essere – nella secondaria superiore – scuole della teoria (...) e le scuole della praxis.”

Ma anche della sinistra (E17):

“(...) in luoghi insospettati della nostra cultura intellettuale c’è la convinzione che ci sia una scissione tra l’elaborazione teorica pura e la vile pratica. (...) l’idea che la scissione c’è è un’idea che alcuni di noi, altamente formati e con cultura intellettuale sofisticata, [e fa riferimento all’ala sinistra dello schieramento parlamentare] professano, e cioè che da una parte ci siano i vili ingegneri, i medici, questa gente così pratici, e dall’altra gli scienziati puri, e al sommo i purissimi letterati.”

Seguendo Reinestern (2021) nell’analisi dei documenti, indichiamo la paternità dell’indagine del CEDE citata: *“Diretta in Italia da Benedetto Vertecchi e Vittoria Gallina (...)”* e preceduta (p.25) (E18):

“da altre indagini (...) compiute dallo IEA nel 1992 sulle capacità di comprensione di testi narrativi e descrittivi, indagini compiute anche dal nostro ministero ma tenute un po’ nascoste. In ogni caso la lettura dei risultati era un po’ controversa: secondo alcuni (il pedagogo Pietro Lucisano, la linguista Silvana Ferreri) il 20 per cento – secondo altri, compreso il 25 per cento- al termine delle medie non avevano capacità reali di comprensione di un testo anche molto semplice”.

Il risultato del compromesso: obbligo a 15 anni e cicli con biennio unitario

Chiarito lo scontro che porta alle disposizioni finali su obbligo scolastico e obbligo formativo, in conclusione, sulla possibilità dei passaggi tra diversi indirizzi si ritrova convergenza, come nel resoconto stenografico del 29 luglio stesso nell’intervento del Ministro Berlinguer (p.8) (E19):

“Ricordo un’altra norma, il passaggio dell’alunno dall’uno all’altro degli specifici indirizzi della scuola secondaria superiore: questo principio è una

rivoluzione! Oggi il passaggio dall’istituto tecnico al liceo, o viceversa, non è possibile; chi vuole compiere tale passaggio deve ricominciare daccapo. E` la barriera più elevata alla mobilità studentesca, è la forma ordinamentale della selezione sociale più dura di questo paese (Applausi dei deputati del gruppo dei popolari e democratici-l’Ulivo)! Abbiamo affermato un principio entrando nel merito della riorganizzazione dei programmi...

VALENTINA APREA, *Relatore di minoranza. L’abbiamo chiesto noi dell’opposizione questo!*

LUCIANA SBARBATI. *L’abbiamo chiesto tutti.”*

Concludiamo la fase rimarcando il risultato di tale compromesso, che ha determinato l’instaurazione del mismatch/disallineamento: questa viene catturata nell’analisi dell’intervista con un dirigente ministeriale del tempo (Intervista n.30) (E20):

“L’arco dei 9 anni era una ipotesi monca senza fondamento teorico o valenza strategica. Dopo un anno di superiori il destino degli studenti rimane incerto. Le ipotesi sull’accoglienza e sull’adeguamento dell’offerta formativa per un anno scolastico erano ottimistiche e, in parte impraticabili. Difficili, inoltre, i controlli e problematica la certificazione delle competenze”.

Modificata nella sua struttura iniziale, la riforma dei Cicli prosegue il cammino di approvazione e successiva attuazione.

Un evento esterno rispetto ai processi riguardanti le politiche di accesso e di curriculum indagati in questa fase determina la nota “caduta” del Ministro Berlinguer in un momento cruciale: la proposta della valutazione degli insegnanti sul merito. Con la proposta della valutazione individuale degli insegnanti del Ministro Berlinguer, il governo D’Alema II cade. L’ipotesi di valutazione individuale si era fatta strada a partire dal 1998: con le circolari CM 8/05/1998 e CM 26/06/1998, intitolata “qualità del personale scolastico”, si introduce in via sperimentale, a seguito del CCNL dello stesso anno, ed in nome dello sviluppo dell’autonomia che emerge come catalizzatore, la valutazione individuale degli insegnanti. Con la seconda circolare, il tema della valutazione individuale viene connesso al tema della qualità del sistema scolastico (E21):

“La succitata circolare ha inteso in parallelo avviare - sia pure in via sperimentale e solo in 100 scuole - progetti di valutazione della qualità delle

prestazioni professionali individuali del personale scolastico, correlata anche alla dimensione collegiale delle attività, nella convinzione che le azioni di supporto all'autonomia sono comunque tutte ovviamente finalizzate al miglioramento della qualità dei processi formativi."

Sulla questione della valutazione insegnanti, riportiamo un estratto di un'intervista del 2015 di OrizzonteScuola all'ex Ministro (E22):

"Quindici anni fa lanciavi l'idea delle valutazioni docenti. Fui accolto dalle urla dei docenti, dalle critiche. Poi la filosofia venne accolta soprattutto dai docenti che lavoravano di più. Convivono sempre le due visioni sull'insegnamento: la disciplinarista e l'educativa. Sono convinto che le diffidenze anche stavolta cadranno"

I lavori proseguono con il governo della stessa coalizione politica e con il nuovo Ministro dell'Istruzione Tullio De Mauro. Nella fase successiva, che conclude il processo, illustriamo le ragioni della mancata

2.6 FASE VI. Completare il mosaico: l’instaurazione del mismatch

Attività: Si instaura il nuovo governo Amato II dal 25 aprile 2000 all’11 giugno 2001. In poco più di un anno, il Ministro De Mauro presenta i decreti attuativi della Legge n.30/2000, che vengono poi bloccati con la vittoria della destra alle elezioni del 2001.

Attori: Ministro della Pubblica Istruzione Tullio de Mauro, Commissione dei Cicli

Motivazioni: Il Ministro de Mauro avvia i lavori della Commissione dei Cicli e prosegue il completamento del mosaico delle riforme sulla stessa linea politica di Berlinguer ma con l’avvento delle elezioni il disegno rimane incompleto.

Evidenze:

Instauratosi il nuovo governo, il ministro De Mauro iniziava il lavoro con due eredità. Primo, l’età dell’obbligo stabilita: l’età dell’obbligo scolastico e formativo erano state poste rispettivamente a 13 e 18 anni. Nell’intervista sopra-citata, (2004, p.158) De Mauro individua come “punto qualificante” della riforma voluta da Berlinguer e che ora doveva portare a compimento (E1):

“l’innalzamento dell’obbligo della licenza media al biennio superiore; cioè, allo stato, dai 13 ai 15 anni, con la scelta del tratto finale oppure una formazione professionale da riformare, spostata agli ultimi tre anni di attività scolastica”

Secondo, i lavori sul biennio unitario. Il lavoro di De Mauro partiva da quello del Mini-Gruppo dei Saggi, istituito nel 1998 che riassumeva a sua volta quello del sopra-citato gruppo dei saggi: il “Mini Gruppo dei Saggi” elabora già nel marzo 1998 il documento “I contenuti essenziali per la formazione di base”, potendo contare su una rimodulazione dei tempi dell’istruzione con la riforma dei cicli avviata (API 1998, 1-2). La condizione adottata si riassume nel seguente punto (E2): *“Si deve sviluppare una nuova modalità di organizzazione e stesura dei programmi che preveda l’indicazione dei traguardi irrinunciabili e una serie succinta di tematiche portanti. È necessario operare un forte alleggerimento dei contenuti disciplinari”*, mentre

come primo punto prioritario si scrive: “Una particolare attenzione va dedicata alla comprensione e alla produzione del discorso parlato e scritto, in tutta la pluralità di testi possibili, sollecitando sia l’efficacia della comunicazione sia il controllo della validità dei ragionamenti (API, 1998, 1-2, p.140-145).

Il significato del documento (Asdal & Reinertsen, 2022) viene spiegato dal disclaimer (E3): *“Questo documento sviluppa la riflessione sulle conoscenze fondamentali operata dalla Commissione dei Saggi (gennaio/maggio 1997), orientandola sulla scuola che fa da base alla formazione dell’individuo, nella prospettiva dei dieci anni dell’obbligo. Su incarico del Ministro esso è stato redatto da un gruppo composto da: Roberto Maragliano, Clotilde Pontecorvo, Giovanni Reale, Luisa Ribolsi, Silvano Tagliagambe e Mario Vegetti.”*

L’impostazione iniziale lontana da una possibile manifestazione del mismatch emerge infatti dal discorso sopra riportato del Ministro, che richiama i due elementi cardine per contrastare la formazione del mismatch disfunzionale: la presenza di un curriculum integrato che preceda la canalizzazione, e l’innalzamento dell’obbligo scolastico nonostante i “problemi legati alla realizzazione dell’obbligo formativo” per i molteplici attori e livelli da coinvolgere (API, 2000, 1-2) (E4).

La riforma dei cicli viene approvata nel 2000 con un piano “Programma quinquennale di progressiva attuazione” della legge. Inoltre, una Commissione dei Saggi per dare avvio alla riforma dei cicli si divide in 9 gruppi di lavoro come riportato da TuttoScuola (2000) (E5):

1. *Ragioni, finalità e obiettivi della riforma; indicazioni generali per la sua attuazione.*
2. *La centralità della persona che apprende: rinnovamento dei contenuti e delle metodologie del processo di insegnamento/apprendimento e orientamento.*
3. *Comparazioni e indicazioni internazionali su obiettivi e standard con particolare attenzione agli indicatori linguistici e matematici.*
4. *Comparazioni e indicazioni internazionali su obiettivi e standard con particolare attenzione alla valorizzazione dello studio delle lingue straniere e alla introduzione delle tecnologie informatiche.*
5. *Un progetto generale per la promozione della professionalità docente, con particolare attenzione alla formazione iniziale e in servizio.*
6. *Il piano dell’offerta formativa fra indirizzi nazionali e realtà locali.*

7. *Criteri generali per la riorganizzazione dei curricoli con attenzione agli snodi e alle articolazioni: a) nella scuola dell’infanzia b) nella scuola di base) nella scuola secondaria*
8. *Obbligo di istruzione e obbligo formativo.* 9. *Rapporto tra scuola, formazione professionale e lavoro; educazione degli adulti.”*

De Mauro (2005: 153) ricorda in ultima analisi di aver operato in base alla seguente motivazione (E5):

“Ma il compito che mi era stato assegnato e che ho cercato di realizzare, e in parte realizzato, era quello di portare a compimento tutto il possibile del gran disegno riformatore: vorrei ricordare che sono andati a regime l’autonomia degli istituti scolastici, il decentramento regionale delle direzioni generali (...), la legge sull’innalzamento dell’obbligo scolastico o formativo a 18 anni (...) la realizzazione delle indicazioni curriculari per il ciclo di base dall’infanzia alle scuole post elementari frutto del lavoro comune di oltre duecentocinquanta studiosi”.

Aggiunge inoltre di aver iniziato i lavori per le indicazioni del secondo ciclo. Come infatti sottolineato da Bertagna, secondo l’art. 8 del D.P.R. 275/99, è di competenza del Ministero dell’Istruzione la definizione degli «obiettivi generali del processo formativo» e degli «obiettivi specifici di apprendimento relativi alle competenze degli alunni». (Bertagna, 2001, p.240)

Circa le risorse finanziarie, negli Annali della Pubblica Istruzione ritroviamo per le singole misure come ad esempio sull’obbligo formativo, la previsione di 500 miliardi come rimarcato dalle parole del Sottosegretario di Stato all’Istruzione Manzini (2000: 5) (E6) mentre, la Riforma dei Cicli, viene associata ad un intervento a costo zero come riportato negli Annali della Pubblica Istruzione (Bertonelli & Rodano, 2000: 135) (E7). A proposito di questo, nell’intervista a De Mauro di Erban (2005) questo affermava che un ministro dell’istruzione dovrebbe rifiutarsi di imbarcarsi in un progetto di riforma se il governo non fornisce adeguati strumenti finanziari (E8).

A chiusura del periodo sottolineiamo come spesso siano elementi “triviali” a bloccare il corso del completamento di riforme educative come il periodo dell’anno. Come vedremo nella fase successiva, la Moratti

avrebbe cambiato corso delle azioni per una radicalmente diversa impostazione politica, ma il periodo estivo gioca a favore dei prossimi vincitori delle elezioni. Infatti, nella sopra-citata intervista a De Mauro (2005: 224-225), quando gli si pone la domanda circa i rimpianti dell'azione governativa, risponde (E10):

*“Avrei voluto che i decreti sul riordino dei cicli fossero approvati dal Consiglio di Stato ed entrassero in vigore. Invece ci furono ritardi. Per esempio il Guardasigilli (o il suo ufficio) ritardò l'invio in Parlamento del piano di fattibilità per un mese (era agosto...), un mese che si è poi rivelato decisivo. **Guardasigilli era Piero Fassino.** Sì. Il Consiglio di Stato ha approvato rapidamente i decreti attuativi, ma intanto eravamo in ritardo, la Corte dei Conti se li è tenuti fino a dopo le elezioni e quindi ha tolto al governo Berlusconi anche l'obbligo di cassarli. E questo, ovviamente, mi è dispiaciuto molto. Per il resto, quello che potevo fare credo di averlo fatto quasi tutto, compresa la creazione delle direzioni regionali dell'istruzione e la nomina dei direttori regionali, sui quali poi si è abbattuta la mannaia della Moratti, che li ha cacciati via quasi tutti, ed erano e sono persone di grande valore, alcune delle persone migliori che lavorano nell'amministrazione scolastica italiana, considerate colpevoli solo perché nominate dal precedente ministro.*

Come riportato nel Commentario al Codice della Scuola da Bertonelli & Rodano (2003: 135) (E11):

“E tuttavia, solo nello scorcio conclusivo della XIII legislatura, le varie questioni lasciate aperte dal varo della legge n.30 – sia pure in termini ancora non sino in fondo compiuti – una risposta autorevolmente definita.” Questi vengono elencati (E12):

“Gli esiti della prima fase dei lavori della Commissione De Mauro, pi il “Programma quinquennale di progressiva attuazione” e la “Relazione di fattibilità” che il governo ha presentato il 13 novembre 2000 in Parlamento, i pareri successivamente espressi dalla camera (12 dicembre) e dal Senato (21 dicembre), nonché da ultimo il “Regolamento recante norme in materia di curricoli della scuola di base” costituiscono nel loro insieme un corpus di materiali utile a comprendere come la “scatola vuota” fosse destinata a riempirsi”.

In mancanza dell’aspetto del tempo fisico della simultaneità (Kreuzer, 2023), l’impresa di un disegno di riforma complessivo, senza la componente dei Cicli è dunque incompleta, subentrano le condizioni richiamate da un deputato durante la discussione parlamentare sull’innalzamento dell’obbligo; dunque, all’obiezione del parlamentare Zuccon come riportato nello Stenografico del 19 luglio 1998: “e se il riordino dei cicli non verrà approvato, cosa succederà?”

Bracco, relatore per il governo risponde (E13):

“Abbiamo detto che si tratta di due norme strettamente legate tra di loro, di un unico disegno riformatore che prevede un suo sviluppo per tappe successive. In questo senso abbiamo voluto riassumere nel comma 1 dell’articolo 1 le diverse tappe indicando il processo che con questo testo di legge vogliamo avviare. Il processo è qui scandito temporalmente nei suoi diversi passaggi”

Le elezioni del 13 maggio 2001 con la vittoria della destra, interrompono bruscamente il disegno di riforma, che al 2001 era incompleto: la mossa era annunciata, essendo parte integrante della campagna elettorale della destra (De Mauro, Annali Istruzione 1998, 1-2) (E14).

3. Discussione

Il primo “risultato” o “spiegazione” (Beach & Pedersen, 2019) nel significato di “explanatory contributions” al fenomeno del disallineamento delle politiche di accesso e curriculum è stato esposto nella sezione precedenti. Mentre il capitolo 10 verrà dedicato alla discussione e conclusione cumulativa dei 5 processi inerenti la formazione delle diverse configurazioni del mismatch, dedichiamo al termine di ogni processo una sezione di discussione relativa al singolo per fissare alcuni punti. Il titolo del capitolo fa riferimento al “colpo mancato”, al “nearmiss”, che determina l’instaurazione del mismatch nella fase V e VI: il progetto iniziale si compromette dapprima nella fase IV, ed i Cicli successivamente non si realizzano a causa di una coincidenza, i provvedimenti attuativi non vengono implementati prima delle elezioni del 2001. Dalle ultime evidenze riportate emerge il fatto che la realizzazione del progetto è stata mancata per poco, per cui alcune iniziative siano andate avanti senza l’impalcatura all’interno della quale erano state pensate.

Rimangono aspetti di rigidità diminuita delle politiche di accesso: sono possibili i passaggi tra gli indirizzi, caratteristica che permane nel sistema. Come già notato da Durazzi et al. (2023), le azioni intraprese dai governi in questo periodo vanno infatti nella direzione della de-stratificazione con

la proposta, che non sarebbe più stata riproposta, del biennio unitario; si agisce anche in direzione di destandardizzazione con l'importante avvio dell'autonomia. Questa direzione si manifesta anche attraverso l'azione congiunta della Riforma della formazione professionale, legge n.196/1997, e la previsione di una forte preparazione culturale di base, come emerso nel modello proposto dalla Regione Lazio, "area delle competenze di base" congiunte ad un'area di "competenze tecnico-professionali" specifiche (Lucisano, 1999). Nel contesto dell'ingresso nell'economia della conoscenza, dunque, segnaliamo come da questa istanza la perdita di pervasività del *trade-off* tra attribuzione di competenze di base in chiave de-stratificante e competenze specifiche professionalizzanti menzionato nella letteratura è effettivo.

Dall'analisi esplicativa emergono possibili lenti teoriche per contribuire ad interpretare lo sfasamento tra politiche di accesso e di curriculum. Nell'ambito delle politiche pubbliche, Trein (2017) elabora una lente concettuale a partire dalla quale prendiamo le mosse per riassumere un aspetto procedurale che, come si può derivare dal processo, contribuisce all'emergere del mismatch: l'autore, per illustrare condizioni di assenza di coordinamento di politiche, elabora due dimensioni, la *responsività – responsiveness* (interazione tra attori) e la *separatezza-distinctiveness* tra istituzioni e attori coinvolti nelle due politiche analizzate. A seconda dei livelli bassi o alti rispettivamente assunti dalle due dimensioni, l'integrazione/coordinamento tra le politiche viene interpretato come più o meno realistico. In questa fase, nei termini utilizzati da Trein (2017) troviamo una certa separatezza tra gli attori che si occupano delle politiche di accesso (nell'arena parlamentare) e quelle che iniziano ad occuparsi della revisione dei curricula (commissione di esperti a livello ministeriale) ma con un forte coordinamento da parte dei due Ministri che si sono succeduti, Berlinguer e De Mauro. Circa l'*interazione* tra gli attori coinvolti nella riforma dei due ambiti di policy accesso e curriculum, è emersa come altamente presente nel processo esposto nella sezione precedente. Secondo lo schema di Trein (2017), i due settori dovrebbero essere allora "tightly coupled", tuttavia la dimensione temporale (Kreuzer, 2023) entra in gioco ed i due ambiti, in riferimento alla presenza del mismatch, risultano debolmente coordinati "loosely coupled".

In riferimento alla chiusura di questo periodo, riguardo alla Riforma dei Cicli, che si accompagna a quella dell'autonomia applicata ad altre policy areas, lo storico Ginsborg (2003: 213) sottolinea come il programma di riforma abbia avuto "laudible aims, but their execution left a great deal to be desired". Secondo lo storico, infatti il programma di riforma doveva

essere “negoziato con e modificato dalla coalizione di governo; a livello ministeriale la burocrazia procedeva “all too slowly and inefficiently; reforms emerged in bits and pieces, with frequent changes of direction and content”. In particolare, sottolineando la durata (Kreuzer, 2023) degli eventi, tra l’annuncio delle riforme ed i cinque anni successivi, quando la legislatura terminava, “their realization was far from complete”.

In particolare, questo lasciava un segno su alcuni interest groups: “those on the ground, teachers, administrators and university professors, who tried to implement the ministerial directives, were often left disoriented and disillusioned, when not outrightly hostile” (Ginsborg, 2003: 312; Gasperoni & Evans, 1998).

Concludiamo riflettendo sul contrasto tra “mosaico” e “mammoth”, entrambi emersi come evidenze nel processo. L’ evidenza in cui l’intervistato n.10 si riferisce al progetto di Berlinguer come ad un “mammoth” denota un significato più profondo: la metafora usata dallo stesso Ministro e dai suoi collaboratori è nota essere invece quella del “mosaico”. Ma un mosaico è statico: il “mosaico” corrispondeva infatti al risultato finito e raggiunto: il ruolo del tempo fisico nel processo spiegante sta nella mancata sincronicità (Kreuzer, 2023) degli interventi, di cui i riformatori erano consapevoli come evidente dai citati estratti stenografici, ma non potevano prevedere che il governo avrebbe avuto vita breve, il processo in termini di velocità (“tempo”), ed ecco ancora il tempo fisico, avrebbe subito un rallentamento e nemmeno con il governo successivo sarebbe stato completato in tempo. Quindi l’immagine del “mammoth” riproduce più fedelmente ed esattamente il processo ex post. Infatti, tiene conto del movimento nei suoi passi, del tempo fisico nella successione delle “fasi” del processo: la sequenza (“sequencing”) adottata degli interventi a partire dall’obbligo scolastico prima, e dei cicli poi, e dei contenuti dei programmi appena.

Cinicamente l’intervistato n.10, dirigente ministeriale del tempo che ha elaborato l’immagine del “mammoth” che è un animale estinto lancia un input verso quello che vedremo essere, nella parte finale, parte IV, della ricerca, una domanda per future piste di ricerca, ovvero se vista la depoliticizzazione sul tema delle materie STEM e linguistiche, ad oggi il sistema partitico in Italia potrebbe sostenere una rivisitazione della Riforma dei Cicli.

Capitolo sesto

Processo 2 (2001-2006): Assenza del mismatch? L'obbligo riferito alla scuola secondaria inferiore

1. Analisi descrittiva: outcome

1.1 Introduzione al periodo

Il secondo processo, riferito al periodo 2001-2006 porta a una configurazione di assenza del mismatch, con un cruciale distinguo: i riferimenti di allineamento sono quelli della scuola secondaria inferiore, è un periodo di "controriforma" al ribasso sull'età dell'obbligo adottando lo strumento d'azione in direzione della stratificazione (Durazzi et al., 2023).

Le fonti dell'analisi descrittiva ed evidenze della fase esplicativa sono riportate in Appendice 1 – processo 2, sempre in ordine di apparizione nel testo. Il secondo periodo considerato si inaugura con la vittoria del centro destra alle elezioni del 2001.

Come evidenziato da Giovanni Trainito (2011, p.40), ex Capo di Gabinetto con i Ministri Berlinguer e De Mauro la riforma Berlinguer e la riforma Moratti erano "due riforme con alcuni punti convergenti ed altri divergenti che hanno alla base impianti strutturali totalmente diversi".

Rispetto ai provvedimenti adottati nelle fasi precedenti ci sono elementi di continuità: il più forte è il proseguimento dell'implementazione del progetto di autonomia, continuando ad utilizzare la leva operativa della standardizzazione, mentre gli altri verranno messi in evidenza nella fase esplicativa. Tuttavia, per quanto riguarda i contenuti inerenti il *disallineamento – mismatch* tra le politiche di accesso e curriculum cambia il segno degli interventi messi in atto, infatti, nell'opinione pubblica la riforma Moratti viene notoriamente presentata come una "controriforma" (Unità, 2005). Il secondo periodo dura 5 anni, si estende dal 2001 al 2006 e fa riferimento ai governi Berlusconi II e Berlusconi III, che costituiscono la XIV legislatura.

I cambiamenti fondamentali della legislazione in questo periodo riguardano l'abolizione di alcuni elementi fondanti del "mosaico" degli ex Ministri Berlinguer e De Mauro, tramite:

- Il ri-abbassamento dell'obbligo scolastico a 14 anni, punto cardine del sistema integrato che si era delineato nel capitolo precedente, e la conseguente canalizzazione precoce con la scelta a 14 anni.
- La canalizzazione in un sistema dei licei e tecnici e della formazione professionale

Come sottolineato da Durazzi et al. (2023) si introducono sostanzialmente misure utilizzando la leva della stratificazione o, ri-stratificazione rispetto alle iniziative che le avevano precedute.

Esaminiamo quindi, come abbiamo fatto nel capitolo precedente, la normativa principale del periodo, in termini del framework concettuale di politiche di accesso e di curriculum. La normativa principale del periodo è data dai seguenti interventi:

- la legge di Riforma Costituzionale, n.3/2001,
- la riforma del titolo V della Costituzione
- la legge n.53/2003, la cosiddetta "Riforma Moratti" ed i relativi decreti attuativi (d.lgs. 76/2005; d.lgs. 226/2005)

Le due riforme "riforma Berlinguer" e "riforma Moratti" vengono normalmente contrapposte nei contenuti e negli obiettivi, ma alcune iniziative vengono mantenute: l'obbligo formativo che viene riformulato in termini di diritto-dovere all'istruzione; la possibilità di passare da un indirizzo di studio all'altro; l'autonomia didattica e organizzativa, che era stata introdotta con la Legge Bassanini e che è tutt'ora in vigore, e:

"l'esigenza di prevedere nei percorsi di studi del secondo ciclo il riconoscimento di esercitazioni pratiche, esperienze formative e stage svolte anche al di fuori della scuola, la possibilità di passaggio da un percorso di studio all'altro, l'intento di favorire il completamento del secondo ciclo entro il diciottesimo anno di età (anche se nella riforma Moratti non si realizza), la necessità di dotare il paese di un nuovo segmento formativo costituito dal sistema dell'istruzione e formazione tecnica superiore" (Trainito, 2011).

Tuttavia, vedremo come l'autonomia slegata dalla Riforma dei Cicli era monca rispetto al significato attribuitovi dal precedente Governo.

Inoltre, nella fase esplicativa, nel livello sotterraneo dei meccanismi che hanno luogo prima dell'output che è l'intervento normativo, si sottolineano posizioni non antitetico a quelle del precedente governo.

È storicamente un errore, vero, intitolare il capitolo “obbligo riferito alla scuola secondaria inferiore”, perché nelle parole degli intervistati (Intervista n.35), nella legislazione e nei documenti analizzati si esplica un “superamento” dell’obbligo di istruzione e obbligo formativo, superati dal concetto di “diritto-dovere”. Ma chiarito questo cambiamento di “paradigma” sottostante perché afferente all’approccio morattiano, come sopra ricordato una logica “completamente diversa” dalla precedente, per comparare l’evoluzione del mismatch nei diversi periodi storici e con riferimento al framework concettuale adottato, a livello analitico manteniamo questa distinzione (Kreuzer, 2023).

1.2 La trasformazione delle politiche di accesso e di curriculum

1.2.1 Politiche di accesso

Il diverso periodo si inaugura perché il mismatch arriva ad assumere una diversa configurazione. In particolare, inizia perché la normativa sull’obbligo di istruzione è marcata da un “displacement”, ovvero una rimozione della misura precedente dopo un’evidente opposizione (Mahoney & Thelen, 2015) l’obbligo scolastico da 15 anni viene riportato a 14 anni. L’obbligo formativo rimane a 18 anni.

Instaurandosi un abbassamento dell’obbligo scolastico, e in assenza di iniziative cardine sull’orientamento, si prepara il terreno per quello che è un orientamento di carattere più selettivo/ad esaurimento. La legge n.53/2003 delega il governo ad adottare interventi per il contrasto alla dispersione “e per assicurare la realizzazione del diritto-dovere all’istruzione e formazione”. La formulazione finale del diritto-dovere si ritrova nel d.lgs. 76/2005, Art.1 commi 1-2-3

1. *La Repubblica promuove l’apprendimento in tutto l’arco della vita e assicura a tutti pari opportunità di raggiungere elevati livelli culturali e di sviluppare le capacità e le competenze, attraverso conoscenze e abilità, generali e specifiche, coerenti con le attitudini e le scelte personali, adeguate all’inserimento nella vita sociale e nel mondo del lavoro, anche con riguardo alle dimensioni locali, nazionale ed europea.*
2. *L’obbligo scolastico di cui all’articolo 34 della Costituzione, nonché il l’obbligo formativo, introdotto dalla legge 17 maggio 1999, n. 144, articolo 68 e successive modificazioni, sono ridefiniti ed ampliati, secondo quanto previsto dal presente articolo, come diritto all’istruzione e formazione e correlativo dovere.*

3. *La Repubblica assicura a tutti il diritto all'istruzione e alla formazione, per almeno dodici anni o, comunque, sino al conseguimento di una qualifica di durata almeno triennale entro il diciottesimo anno di et`. Tale diritto si realizza nelle istituzioni del primo e del secondo ciclo del sistema educativo di istruzione e di formazione, costituite dalle istituzioni scolastiche e dalle istituzioni formative accreditate dalle Regioni e dalle Province autonome di Trento e Bolzano, anche attraverso l'apprendistato di cui all'articolo 48 del decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276, ivi comprese le scuole paritarie riconosciute ai sensi della legge 10 marzo 2000, n.62, secondo livelli essenziali di prestazione definiti a norma dell'articolo 117, secondo comma, lettera m), della Costituzione.*

Tramite la lente dell'analisi storica comparata, che suggerisce di tracciare cambiamenti di concettualizzazioni (Kreuzer, 2023; Sartori, 1971), segnaliamo che in questo periodo emerge la formulazione di "diritto-dovere all'istruzione", questo punta a una individualizzazione delle responsabilità. La Riforma dei Cicli (legge n.30/2000) non è mai stata attuata, ed il lavoro non viene recuperato dal nuovo governo, da cui anzi prende le distanze, che ri-stabilisce la divisione in canali dopo la secondaria di primo grado.

1.2.2 Politiche di curriculum

Con la riforma Moratti si ha un'inversione di marcia sugli indirizzi. Tramite la legge n.53/2003 ed i suoi decreti attuativi si stabiliscono due canali, il canale liceale che introduce due nuovi licei "economico" e "tecnologico", traghettando i tecnici nel canale stesso, ed il canale professionale che sarebbe stato interamente passato alle regioni nelle intenzioni iniziali, come prevede la Costituzione all'Art.117.

Riguardo alla *struttura degli indirizzi*, all'impostazione del governo precedente sui canali si ha anche in questo caso un cambiamento descritto dalla modalità del *displacement* una rimozione e sostituzione di misure (Thelen & Mahoney, 2015).

Riguardo ai *contenuti*, non si interviene utilizzando il lavoro preparatorio delle Commissioni dei Saggi ed il Gruppo dei Mini-Saggi del governo precedente.

In questo periodo il mismatch non è presente: le politiche sono allineate, ma l'età dell'obbligo si attracca ad un riferimento che si riflette, si

rigira al ciclo inferiore, ovvero al titolo di livello secondario inferiore, di scuola media.

Circa i contenuti del curriculum, nel dibattito pubblico si è sedimentata ad oggi l'associazione della riforma alle "3 i", che stavano per "impresa, informatica, inglese" (Tuttoscuola, 2003). Infatti, si riscontra una limitata base unitaria tra i curricula liceali. Mentre per la scuola secondaria il d.lgs. 19 febbraio 2004, n.59 stabilisce le "Indicazioni nazionali per i piani di studio personalizzati". Il d.lgs. 226/2005, dopo aver definito gli indirizzi riporta, per ogni indirizzo, rinominandoli all'allegato C/1:

"Indicazioni nazionali per i piani di studio personalizzati dei percorsi liceali – piano di studi e obiettivi specifici di apprendimento": un esempio del curriculum limitatamente unitario al biennio è l'inserimento in tutti i licei al quinto anno dell'insegnamento in lingua inglese di una disciplina non linguistica. Precisazioni rispetto all'assetto che assume la "seconda dimensione di policy PD2 curriculum" in base agli strumenti giuridici utilizzati sono riportati nella sezione esplicativa, alla fase.

1.3 Outcome: configurazione del mismatch

La cifra di questo periodo è un aumento del *mismatch-disallineamento* rispetto al periodo precedente, se come politiche di curriculum prendiamo come riferimento il ciclo secondario superiore: se prendiamo invece il ciclo in cui si trova l'età dell'obbligo abbiamo un'assenza del disallineamento. Per questo il titolo del capitolo e cifra del processo illustrato e posto in termini interrogativi. Sosteniamo questo quadro riassuntivo applicando i due passaggi/step per evidenziare la configurazione del mismatch.

1° Step: quante condizioni del mismatch soddisfatte?

Il primo step per valutare l'outcome prevede che si contino quante condizioni sul totale vengono soddisfatte: rimarchiamo che queste dimensioni sono quelle costitutive del mismatch. Come già richiamato nel capitolo precedente, in tabella 18 potremmo intendere, per sinteticità, il "coincide con" con il simbolo di coincidenza logica (\equiv).

Condizioni del mismatch	\equiv (se riferimento diploma scuola media)	\equiv (se riferimento titolo di scuola secondaria superiore)
1° D) Età obbligo <i>coincide con</i> curriculum comprensivo	Sì	no
2° D) Età obbligo <i>coincide con</i> titolo di studio rilasciato	Sì	no
3° D) Età obbligo <i>coincide con</i> curriculum unitario	Sì	no

Tabella 18 Configurazione mismatch: outcome del periodo

Condizione 1: età dell'obbligo \equiv curriculum comprensivo?

Consideriamo la prima condizione che è di carattere verticale e riguarda i contenuti. Così come abbiamo fatto nel periodo precedente, per avere una prima generale concezione della *distanza* tra le politiche sull'accesso e sul curriculum, giustapponiamo l'età dell'obbligo scolastico alla formulazione degli obiettivi del ciclo secondario (tabella 19).

Obbligo scolastico	Finalità del secondo ciclo
14 anni	il secondo ciclo, finalizzato alla crescita educativa, culturale e professionale dei giovani attraverso il sapere, il fare e l'agire, e la riflessione critica su di essi, è finalizzato a sviluppare l'autonoma capacità di giudizio e l'esercizio della responsabilità personale e sociale; in tale ambito, viene anche curato lo sviluppo delle conoscenze relative all'uso delle nuove tecnologie
	Contenuti di curriculum /

Tabella 19 Periodo 2 - dimensione 1 mismatch

Se giustapponiamo distanza tra il limite dei 14 anni ed il raggiungimento delle finalità del secondo ciclo (seconda colonna, prima riga tabella 19) o dei contenuti di curriculum relativi (seconda colonna, seconda riga tabella 19) abbiamo una piena distanza e disallineamento perché non solo il ciclo secondario ed i programmi sarebbero interrotti a 14 anni, ma è precisamente nell'anno scolastico in cui gli studenti compiono 14 anni che si pone l'età dell'obbligo che, dunque, non inizia nemmeno.

Se questa condizione viene invece riferita al ciclo secondario inferiore troviamo un allineamento. Perché i contenuti di studio delle scuole medie trovano una conclusione modulata alla chiusura del terzo anno, prendendo come indicatore per le materie umanistiche la storia, vediamo che il DM 24 aprile 1963 "Orari e programmi d'insegnamento prevedeva a programma del terzo anno "L'Europa e il mondo nei secoli diciannovesimo e ventesimo, con particolare riguardo alla storia dell'Italia dagli inizi del Risorgimento ai giorni nostri".

Anche considerando il d.lgs.226/2005 che istituisce le Indicazioni Nazionali per il secondo ciclo, si ritrovano come "obiettivi specifici di apprendimento" l'indicazione "dalla preistoria all'anno mille" in corrispondenza della materia "storia" per i percorsi liceali (Allegato C/1, Parte II).

Condizione 2: età dell'obbligo ≡ titolo?

L'età dell'obbligo, 14 anni, coincide con il rilascio di un titolo, la licenza media, che ad oggi¹² possiamo classificare al livello EQF 1. Si tratta di un livello inferiore rispetto alla certificazione delle competenze che si sarebbe fatta corrispondere ai 15 anni dell'età dell'obbligo. Di nuovo, la condizione è soddisfatta ma con riferimento al ciclo secondario superiore, non è soddisfatta se si fa riferimento al ciclo secondario inferiore.

Condizione 3: età dell'obbligo ≡ curriculum unitario?

Di seguito, se facciamo riferimento al ciclo secondario superiore questa condizione non è soddisfatta perché all'età dell'obbligo si ha una suddivisione in canali. Inoltre, con l'aggiunta di caratteristiche del sistema duale, ovvero l'introduzione dell'alternanza scuola lavoro negli istituti tecnici e professionali, si inserisce un ulteriore elemento di differenziazione dei percorsi tramite la leva della stratificazione (Durazzi et al., 2023). Se facciamo riferimento al ciclo secondario inferiore la condizione è soddisfatta perché il percorso unitario, come peraltro ancora al 2024, si ferma alle scuole medie.

2° Step : Entità del coordinamento: quanti richiami reciproci?

Contiamo tre richiami reciproci tra le altre sotto-dimensioni delle politiche di accesso e curriculum, illustrate nella sezione dedicata al framework concettuale, per valutare l'entità del coordinamento delle politiche.

Si contano solo due richiami tra le politiche di accesso e di curriculum, il medesimo del periodo precedente e l'alternanza scuola-lavoro (PD2), istituita solo per livelli tecnici e professionali, formulata in termini di "funzionalità" all'espletamento dell'obbligo scolastico (PD1):

- 1) Richiamo tra politiche di accesso e curriculum tramite la misura dell'obbligo formativo: Il primo punto di contatto, richiamo reciproco, ovvero l'obbligo formativo permane dal

¹² L'EQF, "European Qualification Framework" è stato introdotto più tardi, nel 2008, si utilizza per la comparabilità dei titoli ed è un elemento fondante dello "spazio europeo per l'educazione", ma all'epoca dei fatti che esaminiamo l'Italia era entrata in UE solo da 4 anni, nel 1997.

periodo precedente, formulato però come segue, all'Art.1 comma c:

c) è assicurato a tutti il diritto all'istruzione e alla formazione per almeno dodici anni o, comunque, sino al conseguimento di una qualifica entro il diciottesimo anno di età; l'attuazione di tale diritto si realizza nel sistema di istruzione e in quello di istruzione e formazione professionale, secondo livelli essenziali di prestazione definiti su base nazionale a norma dell'articolo 117,

Tramite la modalità di *layering* (Thelen & Mahoney, 2015) segnaliamo l'opportunità aggiuntiva di svolgerlo in alternanza scuola lavoro nel sistema di istruzione e formazione professionale, indicazione contenuta nell'Art.2, comma g della legge n.53/2003:

il secondo ciclo è costituito dal sistema dei licei e dal sistema dell'istruzione e della formazione professionale; dal compimento del quindicesimo anno di età i diplomi e le qualifiche si possono conseguire in alternanza scuola-lavoro o attraverso l'apprendistato;

- 2) Richiamo tra politiche accesso e curriculum tramite la misura dell'autonomia scolastica: tramite il piano dell'offerta formativa (POF) rimane in vigore il regolamento del DPR 275/1999, in cui la realizzazione di attività curriculari a discrezione della scuola dovrebbe avere anche valore orientativo.

2. Analisi esplicativa: teoria di processo

Illustriamo la teoria di processo nelle sue fasi fondamentali in figura 7, che porta alla seconda *configurazione* del mismatch - l'outcome.

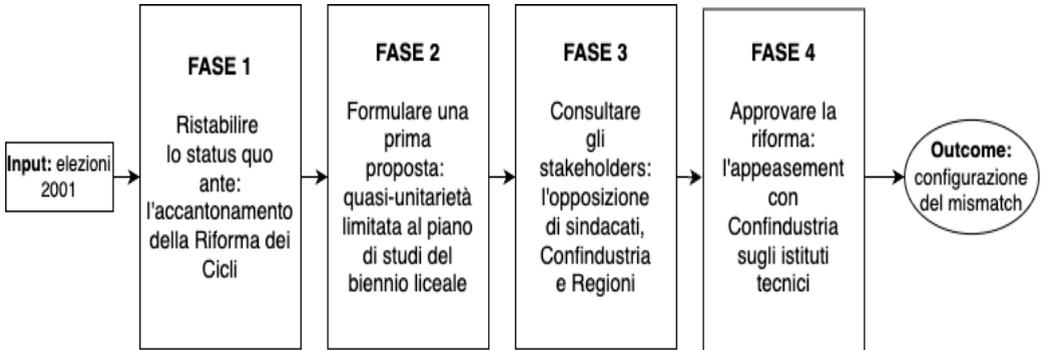


Figura 7 Teoria di processo (2001-2006)

I. Fase 1. Ristabilire lo status-quo ante: l'accantonamento della Riforma dei Cicli

Input: 2001

La destra di Silvio Berlusconi vince le elezioni del 2001.

Come già notato da commentatori precedenti: "One element of continuity with the Berlinguer Reform was to be found in the push for greater organisational autonomy which was not challenged but rather reinforced". (Borgna et al., 2022 in Durazzi et al., 2022: 153), si parla infatti di un processo di "devolution" rinforzato con la legge costituzionale n.3/2001, la modifica al titolo V. La proposta di un aumentato processo di devolution si ripeterà, lo vedremo, anche nel 2023 con la proposta dell'autonomia differenziata.

Attività:

Il nuovo governo procede al blocco della Riforma dei Cicli prima che i decreti legislativi venissero implementati, come apprezziamo da una nota ministeriale rilasciata il 5 luglio 2001 in cui si riferisce circa il ritiro da parte del Ministero della Pubblica Istruzione del decreto alla Corte dei Conti. L'educazione professionale passa formalmente alle regioni con la

legge n.3/2001. Circa il tempo fisico (Kreuzer, 2023), rileviamo una fretta nell'abolire l'iniziativa: il Governo si insedia nel luglio 2001, ed è solo pochi giorni dopo che vengono ritirati i decreti attuativi che erano sotto scrutinio della Corte dei Conti. L'insediamento del Governo Berlusconi vede inoltre un cambio di passo formale nella gestione dell'istruzione professionale regionale, che diventerà realtà solamente nel 2011/2012, stesso anno formativo in cui prendono formalmente avvio gli ITS.

Attori: Ministro Moratti

Motivazioni:

Motivazione A)

Il Governo supera la riforma dei Cicli e accantona l'idea di riformare i tempi dell'istruzione in toto, anche con altri disegni a causa, anche in questo caso, delle opposizioni sui tempi dell'istruzione che avrebbero modificato la struttura del liceo classico, volontà di un establishment che neanche il presente governo decide di intaccare.

Motivazione B)

I cicli vengono abbandonati inoltre per segnalare rottura con operato del governo precedente: evitando mobilitazione insegnanti per cambiamenti di natura contrattuale se ci fosse stata fusione tra primaria e secondaria ed evitando l'onda anomala, con "difficoltà attuative".

Motivazione C)

Con Legge n.3/2001, avviene una deresponsabilizzazione dello Stato verso l'obbligo scolastico/formativo tramite devolution, compensato da responsabilizzazione delle Regioni.

Evidenze:

Evidenze motivazione A)

Memore dell'esperienza precedente, anche un altro disegno di riforma dei cicli, diverso da quello di Berlinguer, non viene considerato (E1):

"Quindi il motivo per l'abbandono della riforma dei cicli era la cosiddetta onda anomala, erano i problemi di attuazione? No (...) c'era sempre il fatto del liceo classico (...) avevamo una maggioranza importante e schiacciante... e coesione per una riforma dei cicli... ma non siamo riusciti"

Il Governo abbandona così l'idea di riformare i cicli, anche in questo caso una diversa struttura “dal 94 abbiamo proposto la struttura 4+4+4” (E2): si sarebbe scontrata contro le stesse obiezioni dei Cicli di Berlinguer come illustrato nell'intervista n.3 con un ex esponente della maggioranza di governo di allora. Dall'analisi dei documenti è inoltre emerso come alcune frange più a destra della compagine governativa, Alleanza Nazionale, avesse una impostazione fortemente spostata verso il vertice selettivo del continuum tra sistemi comprensivi e selettivi. Notiamo infatti che nel PDL di Alleanza Nazionale sulla riforma dei cicli di Berlinguer del precedente periodo riportavano i seguenti principi, tacciando le norme di “un assurdo egualitarismo”(E3):

“L'esigenza di una riforma globale degli ordinamenti scolastici è avvertita dall'intero mondo scolastico, giustamente sensibile alla necessità di fornire alle giovani generazioni gli strumenti indispensabili di conoscenza e di maturazione per il pieno e consapevole inserimento nella società moderna. Riforma globale però non è detto che debba significare abbattimento dell'intera architettura dell'attuale sistema né cancellazione di colpo di ogni varietà di formazione e di preparazione per sacrificare, in nome di un assurdo egualitarismo, le attitudini, le capacità, i progetti delle nuove generazioni. Non si può, quindi, iniziare a parlare di riforma senza una attenta valutazione dei punti deboli del nostro sistema scolastico e senza verificare che nuovo tipo di scuola serva alla nostra società.”

E ancora (E4) si segnalava il problema della “mancanza di rapporto tra scuola e mondo del lavoro, mancato adeguamento dei programmi didattici, eccessivo numero di sperimentazioni, formazione non sempre adeguata della classe docente”.

La posizione di AN veniva rimarcata da un commento di Tuttoscuola (E5) (2008):

In futuro la durata dell'intero percorso d'istruzione – secondo quanto risulta a Tuttoscuola – potrebbe ridursi dai 13 anni attuali a 12, come avviene nella maggioranza degli altri Paesi europei e non. Un'ipotesi del genere era contenuta già nel progetto di riforma Berlinguer (che nella sua riforma dei cicli aveva ridotto la durata complessiva delle elementari e medie da otto a sette anni), ed era stata inizialmente considerata nella prima versione della riforma Moratti (che prevedeva la riduzione della secondaria superiore da 5 a 4 anni, proposta poi ritirata per la contrarietà in particolare di AN).

Evidenze motivazione B) Il nuovo governo abbandona così il disegno della riforma dei cicli prima dell'implementazione dei suoi decreti attuativi. L'audizione del Ministro Moratti alla VII Commissione, il 18 luglio 2001 (p.83) (E6), prevede l'illustrazione delle linee programmatiche del Ministero:

“Parlerò ora della riforma dei cicli, che è stata posta forse come tema centrale. Rispetto a ciò intendiamo riavviare il processo di riforma, e non bloccarlo, con la partecipazione dei docenti, delle famiglie e degli studenti. Abbiamo visto che uno dei nodi centrali della riforma avviata era, probabilmente, il mancato coinvolgimento complessivo di tutte le istanze rispetto al cambiamento. Intendiamo, quindi, procedere per consentire ai veri protagonisti di essere parte attiva nel processo di riforma.”

Il Ministro menziona diversi motivi relativi all'interruzione della riforma: “problemi di implementazione”, riferiti alla cosiddetta “onda anomala” data per scontato nelle parole del Ministro come segue (E7): “Tale sospensione è stata voluta, al di là dell'aspetto tecnico che ovviamente conoscete”, “per riavviare un processo di riforma che tenga conto delle posizioni di tutti i protagonisti della scuola: del mondo degli insegnanti, degli studenti e delle famiglie”. Continua affermando (E8):

“Credo che la crisi del sistema scuola sia dovuta ad una insufficiente qualità ed anche ad una mancanza di libertà di scelta per le famiglie. Crediamo che lo Stato non possa essere l'unico promotore del valore del capitale umano, né il custode esclusivo delle competenze tecniche e scientifiche” e ancora “Abbiamo una visione che tende a coniugare alcuni elementi che vengono contrapposti: l'equità e la competizione, i valori di giustizia sociale e il merito, la partecipazione e la responsabilità”

In una sola frase tornano così i due concetti classici del pensiero neoliberale: liberalizzazione nella direzione di *marketizzazione*, e la concettualizzazione del capitale umano (HCT).

Il concetto viene ribadito nell'audizione del giorno successivo (E9): “La stessa sospensione dell'avvio della riforma dei cicli non è stata da noi voluta per

bloccare il processo riformatore. Al contrario, proprio da questo primo atto abbiamo voluto dimostrare che le riforme si devono fare coinvolgendo gli attori principali del processo e, quindi, famiglie, insegnanti e studenti.”

Emerge poi la motivazione riguardante aspetti contrattuali degli insegnanti. Infatti, in un'intervista con il pedagogista Bertagna, a capo del gruppo di esperti "Gruppo di Lavoro Ristretto" che guida la riformulazione della riforma, sulla rivista "Il Nuovo", alla domanda circa le motivazioni dell'interruzione della Riforma dei Cicli prima dell'implementazione risponde (E10):

“A non consentire l'attuazione della legge sono state le inadeguatezze del piano di fattibilità elaborato dal Ministro De Mauro, che hanno consentito alla Moratti di dire che la legge non è stata sospesa ma semplicemente non perfezionata. Era intervenuta anche una sentenza della Corte dei Conti, una del Tar del Lazio e la critica del Consiglio superiore del Ministero della Pubblica Istruzione. Ma fin qui siamo ai pretesti e non agli argomenti. L'argomento decisivo che ha spinto a porre mano alla legge 30 è che questa legge non aveva nel suo codice genetico il titolo V della Costituzione così come era stato riformato dal Parlamento e successivamente da un referendum. (...)”.

Circa una potenziale anti-costituzionalità della riforma voluta dall'Ulivo, afferma (E11):

“È proprio così. Anche perché la riforma della scuola è stata fatta un anno prima ed è stata fatta in pieno periodo statalista e di monopolio del Ministero della Pubblica Istruzione. La legge 30 era letteralmente incompatibile con la Costituzione. Il centro, lo Stato cioè, deve dettare le norme generali e deve assicurare la prestazione dei livelli essenziali riferita al godimento dei diritti civili e sociali dei cittadini stessi. Se il diritto all'educazione fino a 18 anni è un diritto essenziale lo Stato può dettare solo i livelli essenziali di questa prestazione. Questa è la vera motivazione per cui si è cambiata la legge 30”.

Riemerge di fatto la volontà di non confrontarsi con l'ostacolo che avrebbe incontrato la Riforma dei Cicli di Berlinguer, ovvero la difficoltà attuativa rispetto agli insegnanti (E12): *“Pensi che caos si sarebbe creato mescolando gli insegnanti della scuola media e quelli delle elementari.”*

Inoltre, nel “Documento Bertagna” – “Rapporto Finale del Gruppo Ristretto di Lavoro costituito con DM 18 luglio 2001, n.672”, ovvero la nuova bozza di riforma elaborata per gli Stati Generali, vengono ribadite le ragioni ufficiali dell’abbandono della riforma dei cicli, sotto il titolo “Realismo e innovazione”, e si continua a parlare di “sistema integrato” (E13):

“Realismo e innovazione. La soluzione prevista dalla legge 30 del 10 febbraio del 2000, che prevedeva un ciclo di base unico di 7 anni, si scontrava con problemi di realizzabilità e di praticabilità più volte rilevati: l’onda anomala, lo sconvolgimento di un assetto edilizio e territoriale già consolidato, le incertezze di collocazione professionale dei docenti, la difficoltà di armonizzare stili e modalità di insegnamento e pratiche (quelli dell’attuale scuola elementare e dell’attuale scuola media inferiore), diverse e caratterizzate da obiettivi spesso eterogenei.”

Evidenze punto C: nel passare la formazione professionale alle regioni, queste vengono rese responsabili per sorvegliare e implementare l’obbligo formativo (in alternanza scuola lavoro, apprendistato o nel sistema di istruzione professionale regionale).

Come si legge nell’intervista a Bertagna sopra-citata (E14):

“Abbiamo detto che la vera sfida è che il canale della formazione professionale non sia più una scuola di serie B ma di serie A. Perché non possiamo più immaginare di affidare qualcosa alle regioni che sia residuale e ospedaliero. Questa ottica gerarchizzata della formazione professionale è una grande offesa alle Regioni. Per non tradire la nuova Costituzione siamo stati costretti ad elevare il livello delle scuole professionali. Lo Stato deve intervenire con il principio di sussidiarietà per supplire alle inefficienze delle Regioni. Se le Regioni non ce la fanno ad offrire una scuola di serie A lo Stato interverrà”

E ancora (E2): *“chiediamo alle Regioni per la prima volta di assumersi l’onere di interpretare in via esclusiva la formazione professionale non nel modo addestrativo e squalificato con cui finora è stata intesa, al servizio più delle aziende che della persona, al servizio di automatismi e meccanicismi, ma di invertire questa logica concependo unite formazione e istruzione. Per cui se la nostra formazione contiene l’istruzione, qual è il dramma della scelta? Se si sceglie per le scuole professionali non si sceglie un canale inferiore.”*

II. Fase 2. Formulare una prima proposta: quasi-unitarietà limitata al piano di studi del biennio liceale

Attività: viene formulata una proposta dal Gruppo di Lavoro Ristretto individuato dal Ministro Moratti, poi sottoposta allo scrutinio degli Stati Generali. Nella proposta si formulano due elementi principali del mismatch:

- (PD1 – politiche di accesso) abbassamento dell'età minima per un totale di 8 anni di scuola obbligatoria. Con l'obbligo formativo il totale è di 10.
- (PD 2 - politiche di curriculum) come conseguenza della ristabilita canalizzazione-tracking, il curriculum unitario sarà solo fino alla fine della scuola media. Seguono due canali altamente stratificanti dei licei (track accademico e tecnico) e delle scuole professionali. Il precedente modello tripartito dei licei (il track più accademico), tecnici e professionali viene abbandonato.

Attori: Governo, gruppo di esperti "Gruppo di lavoro ristretto" (GRL)

Motivazioni:

L'intervento di porre la scelta a 14 anni ("early tracking" – "canalizzazione") rappresenta l'attuazione della leva di stratificazione, a discapito dell'aumento delle politiche di uguaglianza di opportunità sacrificata, come prevede il trade-off esplorato in letteratura, a favore di una maggiore e anticipata selettività, ed una specificità professionalizzante degli indirizzi (Allmendinger et al., 1989). Tramite concetto di "diritto/dovere istruzione" si preserva il meccanismo dell'"obbligo formativo": il Gruppo di Lavoro segue le conditio sine qua non prescritte dal Ministro.

Evidenze:

Come si giunge ai primi due aspetti del mismatch, ovvero il tracking a 14 anni? Una task-force di esperti viene messa a capo dell'indagine per elaborare la proposta di riforma della scuola, e nasce il cosiddetto "Gruppo di Lavoro ristretto" (GLR), che elabora due proposte, una del 28 novembre 2001 e una che precede gli Stati Generali dell'educazione.

Come si legge da comunicato Ministeriale del 17 dicembre 2001 (E1), gli Stati Generali si svolgono cambiando location all'ultimo momento, due giorni prima, svolgendosi a Roma Fiere il 19 e 20 dicembre 2001. Si tratta di un'istanza di public consultation, in cui vengono elencati diversi stakeholders, come da discorso del Ministro riportato nella parte precedente. La prima proposta viene formulata nel "Rapporto Finale del gruppo ristretto di lavoro costituito con D.M. 18 luglio 2001, n.672", Bertagna afferma di aver elaborato le proposte partendo da "10 raccomandazioni", mentre più avanti nel testo si parla di un "vincolo" della scuola a 8 anni ed ancora "che dunque emerge come un diktat (E2) (p.9):

"Ciò, ovviamente, sempre nel rispetto di due vincoli che il Ministro ha posto e che il GRL ha recepito volentieri: l'obbligo per tutti di acquisire almeno una Qualifica in 12 anni di istruzione e/o formazione o, comunque, entro il 18° anno di età e l'esclusione di qualsiasi "canalizzazione" o scelta prima dei 14 anni di età, cioè prima che tutti abbiano compiuto un percorso formativo di 8 anni, comunque internamente articolato e organizzato."

Nella parte descrittiva, sezione 2 di questo capitolo, abbiamo notato come, utilizzando gli strumenti della CHA, ci sia stato un cambiamento di concettualizzazione (Sartori, 1970; Kreuzer, 2023), espresso nel documento come segue, nel continuo della frase precedente (p.10) (E3): *"Va da sé che questa opzione tende a superare la nozione di obbligo scolastico a favore di quella di un diritto/dovere di formazione per almeno dodici anni complessivi."*

Obbligo che nel documento (p.45) viene definito "obsoleto". Il riportare le iniziative allo status quo-ante viene giustificato come segue (E4):

"Si è scelto di mantenere una cornice ordinamentale che, prendendo atto della ricordate differenze tra l'attuale scuola elementare e l'attuale scuola media inferiore, mantenga una iniziale distinzione, introducendo al contempo elementi di dinamismo e cambiamento finalizzati via via a superarla."

Infatti, nel giustificare la scelta di portare l'obbligo a 14 anni, nel documento si fa riferimento a cambiamenti "in itinere" e "graduali" al disegno proposto. (pp. 9-10) (E5):

“La soluzione è quella di generalizzare l’esperienza degli istituti comprensivi, promuovendo, per la scuola dai 14 ai 16 anni, un piano degli studi unitario, continuo e progressivo, articolato altresì in cicli biennali, in modo da realizzare un effettivo ed efficace raccordo tra l’ultimo anno della scuola primaria e il primo della scuola secondaria di I grado.”

È importante sottolineare che dunque, in questa fase, non era stata ancora accantonata l’idea di un curriculum unitario dai 14 ai 16 anni: se questa strada fosse stata perseguita in-toto avrebbe costituito, tramite l’intervento sulle materie di studio, un’azione limitata ma de-stratificante. Nella formulazione finale della legge prevale un approccio politico nella direzione della stratificazione: la (quasi) unitarietà si limita alla condivisione di alcune materie e contenuti tra percorsi liceali come illustrato nel d.lgs. 226/2005. Ed ancora nel Rapporto GRL si ritrova (p.8) (E6):

“Se le varie proposte e misure di intervento nei confini e nei raccordi tra i diversi cicli dovessero avere l’efficacia sperata, non è utopistico prevedere la possibilità di riorganizzare l’intero sistema di istruzione e formazione in articolazioni differenti da quelle del modello previsto dal GRL. Non è ad esempio azzardato ipotizzare che, qualora questi interventi funzionino, come il GRL auspica, si possa pervenire, in tempi ragionevoli, a due cicli di 6 anni ciascuno, frutto, appunto, della saldatura, da una parte, tra l’ultimo anno della scuola primaria e il primo della secondaria di I grado e, dall’altro, tra l’ultimo biennio di quest’ultima e il ciclo quadriennale della scuola secondaria di II grado.”

Dopo la consultazione pubblica, si legge nel rapporto: “è compito degli Stati Generali e del successivo dibattito politico e sociale comparare, infine, le ipotesi maturate nel GRL e nel libero dibattito culturale ed associativo per permettere al Ministro, al Parlamento e a tutti gli altri organi della Repubblica di assumere le decisioni conseguenti”

Da un’intervista emersa con un esperto consultato nei processi di riforma si afferma “La politica fa quello che può... la Moratti aveva realizzato il 50% di quanto proposto, non era stata portata avanti l’idea di un campus tra i vari indirizzi” (Intervista n.35) (E7). Il campus sarebbe riemerso solamente nel processo n.5.

In particolare, è il GRL a sviluppare il passaggio dal concetto di obbligo scolastico a quello di “diritto-dovere all’istruzione”, legandolo a doppio

filo alla possibilità di espletamento “in scuole non statali” alla luce della “legge costituzionale n.3/2001”. Si afferma (E8):

“Il diritto-dovere all’istruzione/formazione obbligatoria. Il concetto di «obbligo scolastico», nato tra Settecento e Ottocento, sembra essere giunto al termine della sua luminosa parabola. Ha svolto un ruolo storico fondamentale nella transizione dalla scuola d’élite, solo per qualche privilegiato, alla scuola di tutti e per tutti. Oggi, però, rischia di risultare più un handicap che una risorsa al pieno sviluppo dei diritti di cittadinanza, tra i quali quello all’istruzione e alla formazione è uno dei più importanti.” (Annali della Pubblica Istruzione, 2001, 1-2, p.32.33)

Da cui si conclude quanto segue (E9):

La legge costituzionale n. 3 del 18 ottobre 2001, inoltre, ha molto problematizzato anche sul piano normativo il modo con cui una buona parte del Paese ha finora pensato «all’obbligo scolastico». Restituendo a legislazione esclusiva regionale «l’istruzione e la formazione professionale» e, in secondo luogo, affidando tutta l’istruzione a legislazione concorrente regionale, rende, ad esempio, impossibile pensare ancora che «l’obbligo scolastico» si possa o si debba soddisfare solo in scuole governate e gestite dallo Stato. La stessa distinzione tra «obbligo scolastico» e «obbligo formativo» va riletta a fondo. In questa prospettiva, il GRL reputa produttivo suggerire di ragionare non più, come si è fatto finora, in termini di «obbligo scolastico» e di «obbligo formativo», bensì di diritto ad esperienze educative organizzate di istruzione e di formazione fino alla maggiore età o, comunque, almeno per 12 anni durante l’età evolutiva, fino all’ottenimento di una qualifica. (Annali della Pubblica Istruzione, 2001, 1-2, p.32.33).

La frase “fino all’ottenimento di una qualifica” è cruciale perché nelle formulazioni successive verrà invece comunque legato alla maggiore età.

Dunque, la parte successiva della process-theory illustrata in questo capitolo si occupa delle reazioni degli stakeholders e di come queste abbiano influenzato la successiva elaborazione della riforma.

Dopo il Documento Bertagna, del 28 novembre 2001, pubblicato in Annali 2001 (1/2) viene pubblicato un “Rapporto di Sintesi”: si passa dalle 33.000 alle 14.000 parole (Tuttoscuola, 2001) (E10). Questo viene pubblicato alla vigilia degli Stati Generali della scuola (Archivio Area Istruzione,

2001), sinteticamente includendo 32 raccomandazioni per gli Stati Generali, pubblicate insieme agli Atti degli Stati Generali, negli Annali del 2001 (3/4) (E11), un numero speciale dedicato. La formulazione finale del diritto-dovere si ritrova nel d.lgs. 76/2005.

III. Fase 3. Consultare gli stakeholders: l'opposizione dei sindacati, Confindustria e Regioni

Attività:

Il governo incontra sindacati, regioni, e imprenditori. Dapprima, tutti si oppongono a diversi aspetti del DDL. Il 1/02/2002, il DDL 1306 viene approvato al Consiglio dei Ministri, mentre la Conferenza Unificata ne esprime parere il 7/03/2002 (Annali 2001, 3-4, p.211). Si propone la modalità di legge delega, ed il provvedimento rimane in Senato dall'aprile 2002 all'ottobre 2002, per poi essere approvato nel marzo 2003, legge n.53/2003.

Attori: Governo Berlusconi, Regioni, Sindacati, Imprenditori

Motivazioni:

In primis, il nodo della canalizzazione viene difeso perché parallelo al progetto di devolution-decentramento, altra priorità del Governo. Questo è coerente con approccio all'orientamento selettivo del Governo, e con l'introduzione dell'alternanza scuola-lavoro si trova il consenso delle imprese incrementando l'offerta di lavoro. L'opposizione di regioni e sindacati può essere bypassata, ma non quella delle imprese con cui si cerca accordo su istituti tecnici. L'opposizione delle imprese all'affidamento degli istituti tecnici alle regioni è il nodo che rimane irrisolto, e che fa avanzare il processo alla parte successiva.

Evidenze:

All'interno della maggioranza di Governo stessa vi erano reazioni discordanti e perplessità circa i contenuti della bozza presentata agli stati generali. La posizione dell'allora Senatore Valditara era la seguente come riportato da Tuttoscuola (E1):

“Il responsabile del Dipartimento scuola e università di AN, senatore Valditara, parla di ‘ampia convergenza politica’ sul modello Bertagna, ma

chiede di rilanciare l'istruzione tecnica all'interno del canale scolastico, inserendo in particolare nei curricula dell'ultimo anno dei licei tecnologici esperienze di formazione da realizzare direttamente in azienda: una soluzione che nel modello Bertagna sembrerebbe assai più adatta ai percorsi professionalizzanti del secondo canale, nei quali confluirebbero gli attuali Istituti professionali di Stato (che già prevedono curricula integrati nell'ultimo biennio) e gli istituti tecnici, esclusi quelli licealizzati, cioè il liceo economico e quello tecnologico."

Le tre settimane successive a questi hanno visto il Ministro proseguire con le consultazioni, definite dall'opposizione come "propagandistiche", e presentare "alle 15:00" del pomeriggio a poche ore dall'inizio del Consiglio dei Ministri (Intervista a Ministro per Rapporti con Parlamento, 2002). In particolare, un altro membro della maggioranza come riportato dal Corriere, CcdCdu Luca Volonté (E2): «*Emergono alcune analogie di una certa gravità e che a suo tempo denunciammo con la riforma Berlinguer*».

Il provvedimento viene approvato un mese dopo dal Consiglio dei Ministri, nel frattempo, l'opposizione al DDL 1306/2002 proviene da tutti i principali stakeholders: sindacati, Regioni, imprenditori. Il Ministro per i rapporti con il Parlamento, inoltre, considerava scontato che (E3): "l'istruzione professionale" passasse alle regioni: «*Il passaggio alle regioni dell'istruzione tecnica ormai è un dato acquisito, nessun problema. Però insisto che una riforma tanto importante nessuno può chiederci di approvarla a scatola chiusa, prendere o lasciare*».

Il disegno illustrativo della nuova articolazione del sistema, dall'Archivio Area Istruzione, è riportato in figura 8.

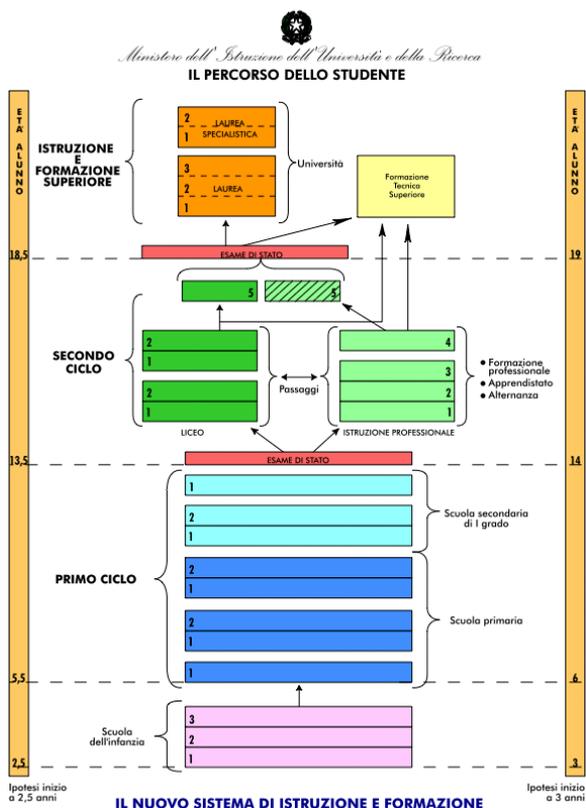


Figura 8 Riordino dei cicli d'istruzione – DDL 1306/2002 & Legge n.53/2003

La reazione dei Sindacati

Nella formulazione del disegno Bertagna si era posticipato il confronto con i sindacati oltre che a quello con le Regioni (E4):

“In termini più circoscritti, ma non meno rilevanti sul piano del metodo e su quello di merito, sarà poi il necessario confronto con la parti sociali in ordine al tema della formazione in alternanza. Per l'apprendistato in particolare va ricordato che esso è, allo stato attuale, un contratto di lavoro a causa mista (che pone in capo all'imprenditore un obbligo di retribuzione e insieme di formazione) e come tale coinvolge direttamente la responsabilità delle parti sociali.” (“Documento Bertagna”, 2001, p.11)

I sindacati FLC CGIL si oppongono al provvedimento nella sua interezza e denunciano in primis la modalità della legge delega, in linea con Regioni come Emilia-Romagna e Campania: *“Il ricorso alla delega, oltre a contraddire platealmente gli impegni presi, dichiara la consapevolezza del governo circa l'incapacità di sostenere il confronto e di allargare il consenso su un disegno di controriforma scolastica che può essere solo imposto a colpi di maggioranza parlamentare.* (E5) (FLC CGIL, 2002). I sindacati si oppongono nello specifico alla *“canalizzazione precoce”, “modello duale” e “ingresso anticipato dei bambini alla scuola d'infanzia e elementare”,* evidenziando come (E6):

“la scuola del centro destra si pone quale unico obiettivo la restaurazione del modello selettivo: a 14 anni, o addirittura prima in caso di anticipo, si separa il percorso liceale (statale) dalla formazione (regionale). (...) la pari dignità dei due percorsi affermata dal progetto governativo è una finzione: la diversa durata dei percorsi (...) le prevedibili difficoltà di molte regioni ad organizzare e gestire un'offerta formativa di grande rilievo dal punto di vista quantitativo e qualitativo, vista la cattiva prova spesso fornita nella gestione dell'attuale formazione professionale, l'inevitabile debolezza culturale di un percorso prioritariamente finalizzato all'inserimento lavorativo la dicono lunga sulla condizione di inferiorità e subordinazione del canale regionale.”

Circa i programmi (E7):

“Dopo aver costruito tutto l'impianto della riforma saltando il confronto con le Regioni, titolari della competenza sulla formazione professionale, la Moratti regala alla Lega la devolution sui programmi. La quota (10 - 20%)

dei curricoli che l'autonomia affida alle scuole perché elaborino progetti coerenti con i bisogni del territorio e in raccordo con le istituzioni locali, sarà invece attribuita alle Regioni, aprendo la strada a tutti i prevedibili interventi ideologici dettati dalle maggioranze politiche locali.”

La guida politica mantiene tuttavia la propria posizione, infatti, nell'ultima discussione al Senato del 2 ottobre 2002, il report del discorso del Sottosegretario On. Aprea riporta le seguenti risposte puntuali (E8):

“Quanto poi alle critiche sollevate sulla presunta insufficienza dei fondi, ricorda che la legge Berlinguer non prevedeva addirittura alcuno stanziamento, nel presupposto che la riforma potesse essere a costo zero. Con riferimento invece al paventato attentato all'obbligo scolastico, egli fa rilevare che il disegno di legge prevede al contrario un innalzamento del diritto all'istruzione a dodici anni, di gran lunga superiore ai nove anni conseguiti dalla maggioranza di Centro-sinistra. Né a suo giudizio sono fondate le critiche rivolte ad una canalizzazione giudicata eccessivamente precoce. Il sistema prevede infatti una significativa flessibilità, con possibilità di passaggio da un sistema all'altro”.

Relativamente al meccanismo di spiegazione/esplicativo, si può derivare un tentativo di occultamento dell'effettivo abbassamento dell'obbligo scolastico, accompagnando la responsabilizzazione delle regioni, con l'introduzione del nuovo concetto di “diritto-dovere all'istruzione”, come si riscontra nelle stesse parole del Segretario. Come già segnalato nella parte descrittiva della tesi, si rileva un cambiamento nella concettualizzazione, da obbligo scolastico/formativo a diritto-dovere all'istruzione.

La FLC – CGIL produce un documento (E9) che invita i parlamentari a votare contro l'approvazione della legge 53/2003, intitolato “Votate no alla controriforma della scuola”, riportato in figura 9.

APPELLO AI PARLAMENTARI

VOTATE NO ALLA CONTRORIFORMA DELLA SCUOLA

Onorevoli deputati,

vi invitiamo a votare **NO** al disegno di legge delega sulla scuola all'esame della Camera.

La scelta dello strumento della delega e la decisione di "blindare" il provvedimento, respingendo tutti gli emendamenti, impediscono ogni possibilità di dialogo e di confronto tra le forze politiche e nel paese sulla riforma della scuola.

Siamo contrari a questa legge perché aggrava le disuguaglianze, impoverisce l'offerta formativa e compromette il diritto costituzionale all'istruzione.

Questi le ragioni principali:

- **la riduzione dell'obbligo scolastico, la costituzione di un sistema duale selettivo, la scelta precoce**, che sanzionano le disuguaglianze sociali e culturali, separando chi è destinato a "studiare" da chi è destinato a lavorare;
- **l'anticipo della frequenza nella scuola dell'infanzia ed elementare**: non rispetta la storia, la cultura e l'esperienza della scuola primaria; è estraneo a qualsivoglia progetto educativo; afferma un'idea di scuola come servizio in cui prevale il carattere assistenziale su quello educativo;
- **l'attacco all'autonomia progettuale delle scuole**, costituzionalmente garantita, con la cancellazione del curriculum di scuola e l'introduzione della quota regionale dei piani di studio;
- **la mancanza di copertura finanziaria**, che rende necessaria una drastica riduzione quantitativa e qualitativa dell'offerta formativa pubblica.

Il nostro paese ha bisogno di una vera riforma della scuola che valorizzi la scuola pubblica e punti al successo formativo di tutti.

VOGLIAMO UNA SCUOLA PUBBLICA, LAICA, PLURALISTA,
QUALIFICATA.

VOGLIAMO UNA SCUOLA DI TUTTI, VOGLIAMO PIU' SCUOLA PER TUTTI
E PER CIASCUNO.

firma/e:

Figura 9 Appello FLC - CGIL

La reazione delle Regioni

Riprendendo dal nodo della parte precedente, le Regioni si trovano a fronteggiare sulla carta una “responsabilizzazione” alla quale non si possono sottrarre (Lucisano, 1999).

Le regioni non hanno preso parte alla formulazione del Documento Bertagna (p.11), come affermato dallo stesso nel documento (E10):

“Dallo Stato alla Repubblica. C'è comunque un'avvertenza generale di cui è necessario prendere atto. Le proposte e la loro discussione non sono state esplicitamente contestualizzate rispetto alle competenze istituzionali attuali, né soprattutto rispetto al loro ridisegno in conseguenza alle modifiche del titolo V della Costituzione comprendente il referendum sulla legge sul federalismo. Già ora formazione e istruzione professionale sono attribuite alle Regioni, che con la legge 3 acquistano altresì capacità di legislazione concorrente anche in materia di istruzione. Il confronto con le Regioni, dunque, non è ininfluenza già nel momento stesso della riprogettazione, per la realizzazione del nuovo sistema educativo di istruzione e formazione.”

Nella lettera alla Presidenza, dell'aprile 2002 all'inizio della discussione parlamentare, (Seduta VII Commissione, 11/04/2002 pag. 214) si legge come Campania ed Emilia-Romagna, insieme ad altre Regioni, si fossero opposte all'adozione dello strumento della delega (E11).

Il Ministro rifiuta, inoltre, esplicitamente il mantenimento di un biennio comune nella scuola secondaria, che avrebbe “sciolto” una dimensione del *mismatch*, se riferito al ciclo secondario superiore, infatti, nella stessa “Lettera alla Presidenza”, dell'aprile 2002 all'inizio della discussione parlamentare (p. 214) si legge come le indicazioni degli enti locali non siano state considerate perché (E12):

“non coerenti Con la stessa impostazione del disegno di legge”. Si legge inoltre: Non si è ritenuto di accogliere le richieste dell'UPI, relativamente al comma 1, lettere g), h) ed i) e consistenti nel mantenimento del biennio comune di istruzione, perché non sarebbero state coerenti con la stessa impostazione del disegno di legge, che ha delineato due sistemi di pari dignità, ciò che comporta l'introduzione nei percorsi di formazione di un contenuto di istruzione maggiore di quanto oggi avvenga”.

La reazione delle Imprese - Confindustria

Nel processo di discussione della proposta legislativa, nell'ultima seduta in Senato del 2/10/2002, l'intervento della Senatrice Ulivo Soliani sottolinea sia il processo di de-responsabilizzazione della Repubblica verso l'obbligo, richiamando la posizione delle aziende a riguardo, come si legge nel report dell'intervento, in terza persona, della Senatrice (E13):

“Ella si esprime poi in senso nettamente contrario all'introduzione del doppio canale in una fase dello sviluppo evolutivo che avrebbe invece bisogno di un innalzamento dell'obbligo scolastico. Il disegno governativo depotenzia invece l'impegno della Repubblica nei confronti dell'obbligo scolastico, imponendo una precocissima scelta che l'Europa intera sta invece ripensando. Le stesse imprese si sono del resto dichiarate contrarie ad una specializzazione precoce, ritenendo assai più utile un costruttivo impegno sulla formazione.”

L'introduzione dell'alternanza, utilizzata come ulteriore canale a fianco dell'apprendistato e della formazione professionale alle Regioni per l'espletamento dell'obbligo formativo, viene invece accolta dalle aziende. Secondo commentatori precedenti (Durazzi et al., 2023) le aziende si sarebbero opposte al passaggio dell'istruzione tecnica a livello regionale temendo un calo d'iscrizioni, assumendo che i genitori avrebbero percepito tale cambiamento come un surclassamento dell'istruzione tecnica.

Come specificato ulteriormente nell'intervista n.24 con un membro della giunta della regione dell'Emilia-Romagna (E15): *“la questione del prestigio era dovuta a specifiche realtà locali... come per la zona della produzione della lana nel Bellunese”*.

La questione rimane tuttavia aperta fino al 2005, con l'introduzione dei decreti legislativi, ultimo step nella definizione del mismatch, il che ci porta dunque alla parte successiva.

IV. Fase 4: Approvare la riforma: l'appeasement con Confindustria sugli istituti tecnici

Attività: In quest' ultima fase consideriamo gli eventi che portano alla definizione dei decreti legislativi e, dunque, alla completa definizione del mismatch in questo periodo. Infatti, l'unico aspetto che rimane aperto, risolto in questa fase, e che completa la configurazione del mismatch come outcome del periodo, è la questione della gestione degli istituti tecnici, che dopo l'ipotesi del controllo regionale passa effettivamente allo Stato. Le spinte dalle altre forze sociali (accademici e opposizione, sindacati, Regioni) non vengono accolte. L'iniziativa viene formalizzata con il d. lgs. 17 ottobre 2005, n.226. Si va quindi ad intensificare il divario tra il canale liceale e quello professionale.

Circa la copertura finanziaria della riforma, il DPEF del 2003 ancora rimandava la questione a "consultazioni sociali e istituzionali" (Tutto scuola, 2003): la riforma viene votata il 19 febbraio 2003 approvata dalla Camera con 258 favorevoli, 6 contrari e 4 astenuti, per poi tornare al Senato per modifiche sulla copertura finanziaria in previsione di un'implementazione graduale.

Attori: Governo, Confindustria

Motivazioni:

Definita la posizione del governo sull'obbligo, la misura complementare della canalizzazione, manca dunque dell'ultima specifica non definita: la prerogativa sugli istituti tecnici, accanto a quelli professionali in capo alle Regioni. L'opposizione di Confindustria e la ricerca di allineamento con essa da parte del Governo, porta ad un *appeasement* e alla definizione dei decreti legislativi che disegnano il nuovo framework di riferimento e dunque del mismatch che ne deriva.

L'appeasement con Confindustria, trainata da quella veneta in particolare, è l'unico ricercato dal Governo rispetto a quello con le altre parti sociali o le Regioni, che manifestano senza trovare riscontro. Lo spieghiamo con una necessità di allineamento operativo della destra con questa forza sociale vista l'impalcatura della riforma delle "3 i" ed il ruolo attivo delle

imprese nella realizzazione dell'alternanza, in un più ampio progetto politico del governo di prossimità alle imprese (Tuttoscuola, 2013; Manifesto Forza Italia, 2003).

Definita la struttura degli indirizzi, le indicazioni nazionali per il curriculum vengono definite nei contenuti seguendo un potenziamento delle materie linguistiche e informatiche per decisione politica, adottate tramite decreto legislativo e impostate secondo l'interpretazione data al DPR 279/2022, Regolamento dell'autonomia, da parte del GRL.

Evidenze:

La struttura degli indirizzi: il destino comune di istituti tecnici ed i licei

Dopo l'approvazione della riforma, si oppongono i partiti di opposizione, in unione con accademici e scuole: i primi organizzano una mobilitazione di massa che prende forma nel "Patto per la scuola, l'università e la ricerca" (E1,E2) (2004). La riforma Berlinguer avrebbe ceduto il passo alla Moratti, che sarebbe avanzata zoppicando, portando avanti un progetto dell'autonomia ma incompleto, infatti, nel documento si legge: *"L'autonomia delle università e l'autonomia delle scuole, sancite nella seconda parte degli anni Novanta, erano un primo significativo riconoscimento del lavoro e delle potenzialità di scuole e università. Il cammino avviatosi andava continuato e perfezionato. Questo cammino oggi è interrotto."*

Lo stesso punto viene enfatizzato dal PD CI, che nel 2003 sottolineava un rinnovato centralismo regionale, a discapito dell'autonomia delle scuole circa il modus operandi del Governo il documento denunciava inoltre una "blindatura" (E3):

"Insospettisce la chiusura - la chiamano "blindatura" - con cui l'attuale governo e l'attuale maggioranza, pur venata da dubbi e rattenuti dissensi al suo interno, hanno messo mano a leggi che minacciano o negano l'autonomia degli enti di ricerca e delle scuole, che ne ridisegnano architetture e contenuti senza alcun confronto nel Parlamento e nel Paese." (Patto per la scuola, l'università, la ricerca, 2003).

Come visto nella fase III del processo, le posizioni discordanti dei soggetti vengono identificate dal governo come contrarie al nucleo della riforma e per questo dismesse.

Le forze politiche si trovavano d'altra parte divise sulla questione della canalizzazione. UDC sosteneva l'opzione di un liceo tecnologico e uno economico, senza indirizzi, ma nel canale dell'istruzione professionale (Tuttoscuola, 2004) (E4).

Una voce di UDC, Brocca, (2003) affermava (E5):

«È necessario che da un modello didattico mono-accademico che tende ad inglobare tutto nell'istruzione liceale si passi ad un modello binario. Questo è il nodo chiave della riforma: non banalizziamo l'istruzione tecnica e professionale ma potenziamo la trasformandola in un secondo binario didattico. L'istruzione è come un catamarano, con le due carene sempre unite ma pur sempre due».

In particolare, sul curriculum si esprimeva in questo modo:

“Le discipline insegnate nei due filoni devono rimanere simili -ma con un diverso impianto che deve tener conto anche di diverse esigenze d'orario. Ed è soprattutto il secondo "binario", quello che, salvo l'ultima riforma è sempre carente da un punto di vista legislativo, che dovrà essere organizzato secondo un modello di campus, con la possibilità di numerosi passaggi e salti didattici interni”.

La stessa destra era divisa, con AN e Confindustria allineati sui tecnici collocati nel sistema statale dei licei, e Forza Italia “indecisa” (Tuttoscuola, 2004) (E6).

Infatti, nell'aprile 2004 ancora la questione della gestione e identità degli istituti tecnici era irrisolta, in particolare, le senatrici Acciarini e Soliani rilasciano la seguente dichiarazione a Tuttoscuola (2004) (E7):

“La Moratti si allontana dalla legge 53. Confindustria conduce il ministro su un terreno più ragionevole. Adesso gli istituti tecnici sono un patrimonio da valorizzare, non da abbandonare a un canale di serie B, e di questo siamo molto liete. Le dichiarazioni di oggi della Moratti, la quale ha affermato di non aver deciso alcunché né per i licei né per gli istituti tecnici, sono davvero interessanti, soprattutto perché l'inizio del nuovo anno scolastico è ormai alle porte. La nostra conclusione è che, per fortuna, l'attuazione della legge 53 nella parte relativa alle superiori slitterà almeno al 2005-2006”.

La dichiarazione del Ministro chiariva (Tuttoscuola, 2004) (E8):

“Esaminerò con attenzione il Rapporto che verrà presentato nel corso del convegno e in particolare le proposte sugli istituti tecnici. Voglio sottolineare ad ogni modo che, né per quanto riguarda i licei, né per quanto riguarda l’istruzione e la formazione professionale, fino ad ora è stata presa alcuna decisione; infatti, un apposito Gruppo di lavoro di esperti sta elaborando specifiche proposte in vista della stesura del decreto attuativo della Legge 53 relativo al secondo ciclo. Assicuro comunque che sarà ampiamente valorizzato il patrimonio degli istituti tecnici, alla luce anche dei risultati che verranno aggiunti con il tavolo tecnico Miur-Confindustria”.

Confindustria Veneto si opponeva in particolare anche all’introduzione di materie umanistiche nei tecnici, punto anticipato da Moratti nelle linee guida del decreto legislativo (FLCGIL, 2005a) (E9).

Nel 2004 si tiene un Convegno di Confindustria Regionale in Veneto “Capitale Umano, qualità e competitività: quando la formazione anticipa lo sviluppo”, in cui veniva presentata una proposta di modifica di legge (E10).

L’impatto della Confindustria regionale a trainare il processo di allineamento del Ministro con la posizione degli industriali è sottolineato dagli scambi fattuali sopra-citati e dal risalto di considerazioni aneddotiche nei dibattiti parlamentari da parte di esponenti della destra (Senatore Favaro), fin dall’aprile 2002 nella prima seduta di discussione che portò poi all’approvazione della legge 53, congiuntamente ribaltando anche la narrativa sull’obbligo scolastico e sottolineando un approccio selettivo all’orientamento del precedente governo (Seduta VII Commissione Senato, 11/04/2002) (E11):

“Da questo punto di vista, persino l’innalzamento dell’obbligo scolastico risente di una impostazione classista, non riconoscendo alle giovani generazioni il diritto a percorrere itinerari formativi diversi e alternativi rispetto a quello scolastico tradizionale e confermando il difetto cronico del sistema di istruzione nazionale rappresentato dalla rigidità e uniformità dell’offerta formativa. Del resto, i giovani meno predisposti allo studio e

che si inseriscono più facilmente nel mondo del lavoro non sono per definizione i meno dotati o coloro che meno riusciranno nella vita, come dimostra l'esperienza degli imprenditori del Veneto tradizionalmente provenienti dai corsi di formazione professionale regionali. Al tempo stesso, oggi appare anche superata la polemica sull'esigenza di assicurare una solida cultura di base anche a coloro che scelgono la formazione professionale; esigenza che ormai nessuno più disconosce."

L'accordo con Confindustria sulla sorte degli istituti tecnici, siglato a Roma tra Moratti e l'allora vice-presidente di Confindustria Rocca, viene annunciato in Veneto nel settembre 2005 dal sottosegretario Aprea in visita a uno stabilimento, parte della realtà produttiva locale (Giornale di Vicenza, 2005) (E12). In una dichiarazione successiva rilasciata Rocca dichiarava (FLC CGIL, 2005b) (E13):

"Sedici associazioni di categoria hanno manifestato perplessità su uno schema che affidava alle Regioni, oltre all'istruzione professionale, quella tecnica», spiega Rocca, «e la sintesi finale tiene conto di questo (...) L'istruzione tecnica sui percorsi di quella professionale avrebbe fatto scomparire la grande tradizione italiana rappresentata da periti, ragionieri, geometri".

Il commento complessivo sulle iniziative del decreto sulla secondaria di Confindustria espresso da Rocca alcuni mesi prima esprime soddisfazione per l'allineamento raggiunto con il Governo (FLC CGIL, 2005b) (E14):

"Il diritto dovere di istruzione e formazione - prosegue Rocca - per tutti gli studenti fino a 18 anni, la valorizzazione della formazione professionale, l'alternanza scuola-lavoro, la formazione professionale superiore, il sistema di valutazione e la nascita dei licei economici e dei licei tecnologici ad indirizzi sono i tasselli di una trasformazione dell'ordinamento scolastico che punta alla crescita del capitale umano, alla flessibilità organizzativa, al raccordo scuola-impresa e alla salvaguardia delle specificità della cultura tecnologica italiana, fondamentale per le nostre imprese".

Con questa ultima decisione, dunque, si stabilisce la divisione che viene illustrata nel d.lgs. 226/2005 "Norme generali e livelli essenziali delle pre-

stazioni relativi al secondo ciclo del sistema educativo di istruzione e formazione, a norma dell'art.2 della legge 26 marzo 2003, n.53" che espone la forma che indirizzi prenderanno, esplicitata nei decreti attuativi.

La struttura dell'istruzione e formazione professionale

Per quanto riguarda, infine dunque, l'istruzione professionale, rimane quindi l'unica in un canale a sé, e nel d.lgs. 226/2005 si stabilisce al Capo III l'assetto dei "Percorsi di istruzione e formazione professionale":

"17. Livelli essenziali dell'orario minimo annuale e dell'articolazione dei percorsi formativi.

1. Le Regioni assicurano, quali livelli essenziali dell'orario minimo annuale e dell'articolazione dei percorsi formativi, un orario complessivo obbligatorio dei percorsi formativi di almeno 990 ore annue. Le Regioni assicurano inoltre, agli stessi fini, l'articolazione dei percorsi formativi nelle seguenti tipologie:

a) percorsi di durata triennale, che si concludono con il conseguimento di un titolo di qualifica professionale, che costituisce titolo per l'accesso al quarto anno del sistema dell'istruzione e formazione professionale;

b) percorsi di durata almeno quadriennale, che si concludono con il conseguimento di un titolo di diploma professionale.

2. Ai fini di cui al comma 1, anche per offrire allo studente una contestuale pluralità di scelte, le Regioni assicurano l'adozione di misure che consentano l'avvio contemporaneo dei percorsi del sistema educativo di istruzione e formazione."

Il testimone privilegiato, ex Capo di Gabinetto del governo precedente, Giovanni Trainito passa nel periodo Moratti a Dirigente Generale per l'Istruzione Tecnica, e nel documento-pubblicazione del 2011 "Istruzione bene comune: idee per la scuola di domani", illustra l'impostazione di Moratti (E15):

"La riforma Moratti si basava sul quadro istituzionale modificato dalla legge costituzionale n. 3 del 2001 e pertanto tentava di superare la dicotomia tra istruzione e formazione riconducendo, in un unico sistema e sullo stesso piano, l'istruzione e la formazione professionale. Infatti il secondo ciclo era costituito dal sistema dei licei di competenza statale e dal sistema dell'istruzione e della formazione professionale di competenza regionale. Per effetto di questa impostazione il giovane, all'età di quattordici anni,

poteva accedere direttamente al percorso di istruzione e formazione professionale. L'abolizione dell'obbligo scolastico e l'introduzione del diritto/dovere all'istruzione e formazione sino a 18 anni riportavano l'obbligo di istruzione a 8 anni, come era prima del 1999, al pari della durata del primo ciclo. Secondo l'originaria impostazione del sistema dell'istruzione e formazione professionale, anche gli istituti professionali e alcuni istituti tecnici avrebbero dovuto farvi parte con tutte le relative risorse di personale e strumenti didattici, anche al fine di marcare la differenza con il sistema dei licei."

Questa impostazione non verrà implementata perché subentra il governo successivo, inoltre, l'intervistato n.3, componente della compagine governativa illustra nell'intervista due fattori sempre-presenti e ostacolanti l'uniformazione in un unico canale professionale di competenza regionale: la questione del riposizionamento dell'organico e l'impegno in termini di investimento richiesto alle regioni, cosa che come riportato dall'intervistato "non tutte" sono state in grado di fare anche nella costruzione dei propri sistemi IeFP¹³.

I contenuti dei curricula dei licei

Secondo l'ex Capo di Gabinetto del governo precedente, Giovanni Trainito, che con il Ministro Moratti era Presidente dell'INVALSI, una delle "differenze più rilevanti" tra la riforma Berlinguer e quella Moratti era la seguente (E16):

"lo strumento giuridico per l'adozione dei provvedimenti attuativi, cioè i regolamenti che definiscono gli ordinamenti degli studi. Infatti la riforma Berlinguer, all'art.6, rinvia all'adozione dei decreti previsti dall'art.8 del decreto del Presidente della Repubblica n.275/99, nell'intento di assicurare piani di studio coerenti con le esigenze di funzionamento delle scuole autonome. Di contro la riforma Moratti ha indicato, all'art.7, [della legge n.53/2003] uno strumento diverso dall'art.8 prima citato, con la conseguenza che i piani di studio definiti in attuazione della riforma Moratti non favoriscono l'autonomia scolastica"

La stessa rilevanza del tipo di strumento giuridico utilizzato nella definizione dei contenuti dei curricula è stata evidenziata nell'intervista n.10 con un ex dirigente ministeriale del tempo (E17).

¹³ La ricerca sull'assetto dei sistemi IeFP verrà affrontata nella parte III della tesi.

L'impostazione che ritroviamo nel d.lgs. 226/2005 scende dall'analisi del Professor Bertagna (2001: 246), a capo del GRL che, come ritroviamo negli annali disseziona i contenuti del DPR 275/1999, come abbiamo visto, nel governo precedente, alle indicazioni nazionali per il curriculum l'ex Ministro De Mauro aveva solo iniziato a lavorare. Si precisa dunque (E18):

Secondo l'art. 8 del D.P.R. 275/99, è di competenza del Ministero dell'Istruzione la definizione degli «obiettivi generali del processo formativo» e degli «obiettivi specifici di apprendimento relativi alle competenze degli alunni» (...)

L'art. 13 del D.P.R. 275/99 affida ai docenti e alle singole istituzioni scolastiche il compito di riformulare «obiettivi generali del processo formativo» e degli «obiettivi specifici di apprendimento relativi alle competenze degli alunni» nei termini di «obiettivi formativi». Vediamo di comprendere più da vicino le differenze esistenti tra queste tre tipologie di obiettivi che afferiscono alle competenze del centro e della periferia e che la recente legge costituzionale n. 3 del 18 ottobre 2001 di riforma del Titolo V della Costituzione non ha ritenuto opportuno modificare.

Il Professor Bertagna divide come segue le tre categorie che sottenderanno i contenuti del d.lgs. 226/2005, fornendo la seguente interpretazione, come riporta negli Annali (E19):

Obiettivi generali: Gli «obiettivi generali del processo formativo» sono formulati dal Ministero dell'Istruzione. La specificazione «del processo formativo» è rilevante. Non si tratta di obiettivi generali che riguardano esclusivamente il processo di insegnamento dei docenti o di apprendimento degli allievi. Nemmeno si tratta di obiettivi generali inerenti ai compiti e all'azione del Ministero o di qualsiasi altra singola istituzione che svolge, nella nostra società, in collaborazione con la scuola, compiti formativi. L'aggettivo «generali» dopo «obiettivi» vuol dire poi almeno tre cose. Anzitutto (...) Esprimere, insomma, valori comuni unanimemente condivisi. In secondo luogo, proprio per la prima caratteristica, generali significa che, in tali obiettivi, prevale, in termini semantici, l'estensione sull'intensione, (...). Infine, che non riguardano un settore disciplinare specifico della cultura, bensì l'insieme delle prospettive formative della persona.

Obiettivi specifici di apprendimento: Anche gli «obiettivi specifici di apprendimento relativi alle competenze degli alunni» (art. 8, D.P.R. 275/99, comma 1, punto b) sono formulati dal Ministero dell'Istruzione. Una responsabilità strategica del centro che, però, è necessario circoscrivere con chiarezza nei suoi limiti e nelle sue possibilità. (...) Cominciamo, dunque, a sottolineare che siamo davanti non più ad «obiettivi generali del processo formativo», bensì ad «obiettivi specifici» che vogliono precisare l'apprendimento dei ragazzi.

A questi era stata data in un primo momento il seguente significato (E20):

Molta attenzione merita anche il significato della frase: «relativi alle competenze degli alunni». In un primo tempo era parso che, per il centro, «gli obiettivi specifici di apprendimento» non fossero cosa diversa dalle «competenze» degli alunni. E che il centro dovesse, quindi, elencare prima, e certificare dopo, le competenze che gli alunni dovevano dimostrare di possedere alla fine di un ciclo di istruzione o di formazione.

poi corretto perché letto unitamente all'articolo 13 del DPR 275/1999 (E21):

L'approfondimento successivo, tuttavia, soprattutto a causa di una più attenta lettura pedagogica del termine competenza, ha portato ad escludere questa interpretazione. È naturale ritenere che esista una connessione logica e sostanziale tra «obiettivi specifici di apprendimento» e «competenze». Oltre che la stessa formulazione dell'art. 8, D.P.R.275/99, comma1, punto b, lo conferma, sul piano giuridico, anche una lettura dell'articolo 13 dello stesso D.P.R. Esso invita, infatti, le scuole a contribuire alla definizione ministeriale degli «obiettivi specifici di apprendimento» di cui all'articolo 8, «riorganizzando i propri percorsi didattici secondo modalità fondate su obiettivi formativi e competenze». Come a dire: gli «obiettivi specifici di apprendimento», Come a dire: gli «obiettivi specifici di apprendimento», che, secondo il Ministero, dovrebbero essere concepiti ed adottati, grazie alla mediazione dei docenti, da tutti gli alunni delle diverse scuole della Repubblica, non possono essere definiti se non a partire da un'attenta ricognizione degli obiettivi formativi di fatto adottati e delle competenze di fatto dichiarate acquisite dagli allievi nelle diverse istituzioni scolastiche del Paese.

Concludendo con la definizione adottata di “obiettivi specifici” in capo al Ministero dell’Istruzione, e collegandoli agli “obiettivi formativi” e “competenze” in capo alle scuole, secondo il DPR 275/1999 (E22):

È certo, tuttavia, che se questa operazione di definizione degli «obiettivi specifici di apprendimento» per gli allievi si conducesse al centro, nel chiuso di un circolo di intellettuali (psicologi dell’apprendimento, psicopedagogisti, epistemologi, disciplinaristi, ecc.), senza mai confrontarsi con la generalizzazione delle scelte di apprendimento maturate nei migliori laboratori didattici esistenti nelle scuole del nostro Paese, si rischierebbe soltanto una progettazione astratta e velleitaria. Detto questo, tuttavia, e ribadito che il Ministero farebbe male a stabilire, per gli allievi, «obiettivi specifici di apprendimento» che non fossero già stati dimostrati raggiungibili nelle più affidabili esperienze di scuola sperimentale militante, bisognerebbe che fosse chiaro che gli «obiettivi specifici di apprendimento» formulati a livello nazionale stanno agli obiettivi formativi progettati a livello di scuola e alle competenze certificate allo stesso livello come una regola generale sta alla sua applicazione ad un caso singolo o come un concetto per forza di cose astratto sta alla sua concretizzazione situazionale. In questo senso, gli «obiettivi specifici di apprendimento» non possono essere né obiettivi formativi né, tantomeno, competenze, ancorché tengano conto dei primi e delle seconde. L’espressione «relativi alle competenze degli alunni», quindi, va intesa in modo letterale. Il centro elenca gli «obiettivi specifici di apprendimento» che poi, tradotti dai docenti e dalle scuole in «obiettivi formativi» per le loro classi, diventano, infine, grazie all’attività didattica, competenze reali degli allievi.

Rimarcando il passaggio da “obiettivi specifici di apprendimento” ad “obiettivi formativi” tramite una “didattica per concetti di ispirazione cognitivista” (p.253)

Questi ultimi sviluppi delineano l’outcome di configurazione finale del mismatch (tabella 18) ed illustrato nelle sue tre dimensioni componenti nella sezione descrittiva, la sezione 1.

3. Discussione

Nella fase IV del processo appena illustrata, abbiamo approfondito il livello di dettaglio che ha spiegato le modalità di adozione delle politiche di curriculum. Dopo la riforma Berlinguer, è infatti la prima volta che si giunge alla definizione dei contenuti dei curricula di studio nel d.lgs. 226/2005 che viene lasciato come ultimo tassello di un processo riformatore, sarà lo stesso anche per i governi successivi.

Nei due meccanismi esplicativi che portano al mismatch nei processi 1 e 2, rispetto allo studio di Durazzi et al. (2022) che si è occupato della stessa tematica, indagando la “politics of education policy making”, dai process tracing basati sull’analisi dei documenti emerge il protagonismo delle regioni sulle questioni dibattute. Nel primo processo, che copre il periodo della riforma Berlinguer, notiamo come chiave esplicativa l’allineamento tra l’operato del governo e del ministero. Nel secondo processo, riferito al ministero di Moratti, si interrompe la linea riformatrice avviata da Berlinguer e la chiave esplicativa è la ricerca da parte del governo di un appeasement con le forze imprenditoriali, accompagnata dalla replicazione di un centralismo regionale.

Tracciare gli eventi nel lasso di tempo 1996-2006 porta allo studio degli eventi che hanno determinato la formazione del sistema di istruzione e formazione professionale, che continuerà negli anni successivi: nonostante la legge n.3/2001 che prevedeva un passaggio al controllo regionale, rimangono a livello statale e abbiamo di fatto quella che suggeriamo essere una duplicazione istituzionale.

Nei termini delle “leve” a disposizione del governo, come evidenziato da Durazzi et al (2023) in questa fase continua la de-standardizzazione e si inverte la rotta con provvedimenti stratificanti quali l’abbassamento dell’obbligo scolastico – anche se per gli ideatori della riforma è scorretto parlare di obbligo scolastico separatamente dal concetto di diritto dovere (intervista n. 34).

In un’intervista pubblicata nel 2002 a Roberto Maragliano, che aveva diretto i lavori della prima commissione dei Saggi, seguita poi da quella dei Mini-Saggi, il professore qualifica e riassume le intenzioni del mosaico, mai completato da cui si rimarcano le differenze con la direzione adottata dal precedente governo:

Noi sentivamo l’esigenza di dare una formazione di base omogenea ed estesa su cui innestare dei percorsi di differenziazione successivi. Una

scuola primaria che avrebbe fornito gli strumenti fondamentali e le conoscenze base del conoscere, del riconoscersi e dell'agire lasciando gradatamente sviluppare dei percorsi di differenziazione. Il nostro progetto prevedeva 7 anni di scuola di base, 5 di secondaria e 9 anni dell'obbligo.

Gli ultimi due anni dell'obbligo sarebbero stati spesi nella secondaria e sarebbero stati gli anni dell'orientamento e della definizione del progetto che poi sarebbe stato speso nel biennio successivo o nella scuola o nella formazione, per poi uscire verso l'Università a 18 anni. Con il primo ciclo avremmo dato le conoscenze e con il secondo avremmo approfondito le competenze acquisendo le conoscenze, superando l'ambiguità mai risolta della scuola media.

Chiarisce inoltre, alla domanda

Come sarebbe stato il liceo della riforma Berlinguer? Sarebbe durato cinque anni. Ci sarebbero state innovazioni per i primi due anni nei quali avremmo allargato la base culturale comune, oggi sacrificata nei tecnici e nelle professionali. Noi volevamo allargare l'area comune del curriculum e non restringerla separando i due canali come fa Bertagna. Il fatto che l'obbligo arrivasse fino al secondo anno del secondo ciclo ci costringeva a trovare un equilibrio fra l'area comune e discipline di indirizzo. Inoltre avremmo ridotto la disperante quantità di indirizzi liceali. Al Ministero dell'Istruzione nessuno sapeva esattamente quanti fossero, fino a quando abbiamo scoperto che un impiegato dell'ufficio che si occupava di esami di maturità era il solo detentore del prezioso segreto: e ci rivelò che erano oltre 110.

Nei termini delle “lenti” (Punch & Oancea, 2014) che emergono dopo l'analisi esplicativa e, osservando gli aspetti procedurali, contribuiscono a spiegare la presenza del disallineamento-mismatch, utilizziamo il framework proposto da Trein (2017: 5) nominato già nella sezione di discussione precedente. Abbiamo anche in questo caso una situazione di separatezza (“*distinctiveness*”) tra gli attori che si occupano delle politiche di accesso e di curriculum ed un basso coinvolgimento e responsabilità degli attori coinvolti nei processi, per cui i due settori di policy risultano essere “*loosely coupled*”, “*debolmente coordinati*”.

Questo è confermato dalle parole dell'intervistato, dirigente ministeriale del tempo, che riportiamo. Vediamo infatti nel processo illustrato applicarsi immediatamente l'osservazione fatta da un intervistato, dirigente ministeriale del tempo (Intervista n.10):

“Il non allineamento e la non sincronia tra modifiche di opzioni e di percorsi e strategie curricolari deriva dalla realtà di due aree di policy, adiacenti ma relativamente indipendenti, anche strutturalmente. La modifica dei curricula o la loro ristrutturazione richiedono un processo, da tradizione laborioso con gruppi di lavoro, commissioni nazionali, consultazione e lavoro redazionale (Direzioni generali). Al contrario le norme sull'accesso seguono un percorso politico-parlamentare, spesso in applicazione di principi generali o di impegni elettorali.

Nell'insieme, comunque, le decisioni sulla durata dell'obbligo scolastico e dell'obbligo formativo non sono inserite in una strategia complessiva di ristrutturazione: vengono calate sull'esistente con semplici indicazioni di adeguamento dettate dal buon senso e da ottimistiche funzionalità (ad esempio la certificazione delle competenze). L'assetto rimane stabile pur con regole diverse

La mancanza di coordinamento tra percorsi statali e percorsi di formazione professionale è storica e strutturale. La base costituzionale delle aree di competenza (istruzione artigiana... istruzione e formazione professionale dopo il 2001). Si creò strutturalmente un sistema a tre gambe la cui storia dovrebbe essere ricostruita per capire l'assetto nel nostro Paese.

Con la ministra Moratti si crearono dei ponti, non senza difficoltà. Voleva un sistema a due gambe: licei (stato) e formazione professionale (Regioni). Le obiezioni, oltre alla resistenza dell'esistente, erano sulla scelta precoce, sulle passerelle difficili e non impossibile e sui processi di aggravamento della selezione sociale. All'annuncio si genera. Si un'onda anomala verso i licei e fuga dai tecnici e professionali. L'ipotesi incontra la fortissima opposizione anche dalla Confindustria.

Una dimostrazione della necessità di una forte decisione politica viene dal Trentino dove la provincia autonoma ha abolito gli istituti professionali in presenza di un'offerta di formazione professionale (circa 25-30% degli studenti).

Va comunque ricordato che i tecnici e di professionali hanno nel tempo aggiornato i rispettivi curricula.

Con Fioroni tornano gli istituti tecnici e professionali.

Alla base comunque c'è un complesso di processi di segregazione, impliciti e taciti, che non hanno mai avuto strategie di contrasto. La retorica ha spesso nascosto la realtà e gli esami di stato hanno accentuato un ruolo rituale e non informativo sui livelli di competenza.”

Vediamo dunque il nuovo assetto del mismatch che il disallineamento delle politiche assume con Fioroni e andiamo a spiegarlo, nel capitolo successivo.

Capitolo settimo

Processo 3 (2006 – 2013) Diminuzione del mismatch: la *via media* dello “zoccolo” comune

1. Analisi descrittiva: outcome

1.1 Introduzione al periodo

Le fonti dell'analisi descrittiva ed evidenze della fase esplicativa sono riportate in Appendice 1 – processo 3, sempre in ordine di utilizzo nel testo in relazione alla teoria di processo elaborata.

Questo nuovo periodo si inaugura con il Governo Prodi II che si insedia il 17 maggio 2006, il Ministro della Pubblica Istruzione è Giuseppe Fioroni: il Governo dura circa due anni, concludendosi l'8 Maggio 2008 dopo una crisi inauguratasi nel gennaio dello stesso anno. Si sono sprecati i riferimenti all'approccio della politica del Ministro da esso stesso definita del “cacciavite” (UIL, 2007). Mentre questa modalità richiama il cambiamento graduale della *stratificazione/ layering* secondo cambiamenti istituzionali incrementali, ad un'analisi approfondita quella del cacciavite è una narrativa che si può applicare solo alla prima parte del mandato del Ministro. Il Ministero dell'Università e della Ricerca è per la prima volta separato, in carica a Fabio Mussi. Siamo nella XV legislatura.

Le iniziative del Ministro Fioroni pongono le basi poi perseguite dal successivo Ministro dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca Maria Stella Gelmini, all'interno del governo Berlusconi III che inaugura la XVI legislatura.

Segnaliamo che in questo periodo comprendiamo anche le attività dei successivi governi e Ministri, da Profumo nel governo Monti (2011-2013) a Carrozza nel governo Letta (2013-2014), che però non modificano il disallineamento: ci concentriamo quindi sui primi due governi.

Nell'arco del mandato si agisce su tutte e tre le aree di policy indagate, ed i riferimenti normativi principali sono:

- DM 13 giugno 2006, n.47
- DM 22 agosto 2007, n.139 Regolamento recante norme in materia di adempimento dell'obbligo di istruzione
- la legge finanziaria per il 2007, legge n.196/2006

- decreto-legge n.7 del 31 gennaio 2007 “Bersani-bis”, convertito in legge n.40 del 2 aprile 2007 (norme su Istruzione Tecnica e Professionale all’Art.13).

Come sottolineato da Trainito (2011: 42) “soltanto nella XVI legislatura si è completato il nuovo assetto degli ordinamenti degli studi nella scuola dell’infanzia, nel primo ciclo e nel secondo ciclo, mediante l’emanazione di decreti del Presidente della Repubblica, aventi natura regolamentare, in attuazione di “un piano programmatico di interventi volti ad una maggiore razionalizzazione dell’utilizzo delle risorse umane e strumentali disponibili”.

Le elezioni del 2007 portano alla XVI legislatura. Nello stesso periodo comprendiamo quindi le iniziative del Ministro della Pubblica Istruzione Mariastella Gelmini, in quanto queste prendono le mosse ed amplificano le linee di azione del precedente governo, il cui operato era stato interrotto da una crisi di governo seguita da elezioni. Il Ministro dell’Istruzione, Dell’Università e della Ricerca è Maria Stella Gelmini, che con il Governo Berlusconi IV rimane in carica dal maggio 2008 al novembre 2011, dunque circa tre anni e mezzo. Il periodo si conclude con una crisi di governo. Il nuovo sistema viene implementato a partire dall’anno scolastico 2010/2011.

Complessivamente, in questo periodo i tre canali contengono indirizzi che sono più simili tra loro: il biennio di ognuno dei due settori è comune, il primo anno di tutti i professionali è comune. I tre canali mantengono anche materie condivise, italiano matematica storia scienze e inglese, e alcuni “nuclei fondamentali” in termini di conoscenze (DM 112/2010). Tuttavia, l’aspetto stratificante della divisione in canali prevale: è questo il periodo in cui i tre canali prendono infatti definitivamente percorsi distinti, con un’ulteriore divisione all’interno di quello professionale tra formazione e istruzione. Vediamo che tipo di trasformazioni avvengono nel dettaglio, quale configurazione del disallineamento queste determinano, e successivamente spieghiamolo.

1.2 La trasformazione delle politiche di accesso e curriculum

1.2.1 Politiche di accesso

→ *età dell’obbligo*: Riguardo alla prima dimensione di policy, l’accesso, l’obbligo scolastico viene innalzato a 16 anni di età per una durata complessiva di 10 anni, in discontinuità con quanto previsto dalla riforma Moratti: abbiamo un nuovo *displacement/sostituzione* della norma, secondo le categorie analitiche descrittive dell’analisi storica comparata (Thelen & Mahoney, 2010:6; Kreuzer, 2023). I provvedimenti principali che riguardano le politiche di accesso sono:

- Legge n.296/2006 Art.1 comma 622 (finanziaria del 2007) che innalza di fatto l’età dell’obbligo scolastico fino a 16 anni stabilendo che “l’istruzione impartita per almeno 10 anni è obbligatoria”; e regolamento attuativo DM 22 agosto 2007, n.139. Il nuovo obbligo d’istruzione si applica dall’anno scolastico 2007/2008, ed è in vigore ad oggi.

La nuova formulazione relativa all’obbligo scolastico è contenuta nella legge finanziaria del 2007, legge n.296/2006, Art.1, comma 622, vigente al tempo della stesura di questa ricerca:

“L’istruzione impartita per almeno 10 anni è obbligatoria ed è finalizzata a consentire il conseguimento di un titolo di studio di scuola secondaria superiore o di una qualifica professionale di durata almeno triennale entro il diciottesimo anno di età. L’età per l’accesso al lavoro è conseguentemente elevata da quindici a sedici anni (...). Resta fermo il regime di gratuità ai sensi degli articoli 28, comma 1, e 30, comma 2, secondo periodo, del decreto legislativo 17 ottobre 2005, n. 226. L’adempimento dell’obbligo di istruzione deve consentire, una volta conseguito il titolo di studio conclusivo del primo ciclo, l’acquisizione dei saperi e delle competenze previste dai curricula relativi ai primi due anni degli istituti di istruzione secondaria superiore, sulla base di un apposito regolamento adottato dal Ministro della pubblica istruzione ai sensi dell’articolo 17, comma 3, della legge 23 agosto 1988, n. 400.”

Si deve dunque acquisire un titolo di scuola secondaria superiore o qualifica professionale di durata minima di 3 anni, entro i 18 anni di età.
→ *Orientamento*: Non si segnalano azioni rilevanti per quanto riguarda la sotto-dimensione dell’orientamento. La cifra di carattere temporale che caratterizza il ministero di Fioroni è, in termini di tempo fisico (Kreuzer,

2023) il *pace* – la *velocità*: all’inizio del mandato si rileva una fretta nel presentarsi come alternativa alle iniziative proposte dal governo precedente.

1.2.2 Politiche di curriculum

→ *canali/indirizzi*: Tramite due decreti ministeriali, il DM 13 giugno 2006 n.47 viene ripristinata la tripartizione dei canali in licei, istituti tecnici, e istituti professionali di stato e regionali.

Per quanto riguarda la struttura degli indirizzi di studio ed i contenuti, i avviano inoltre ulteriori lavori che verranno ripresi dal successivo governo: una Commissione Ministeriale studia un piano per ridurre gli indirizzi di studio ed eliminare la qualifica triennale fornita dagli istituti professionali, questi interventi si materializzano nei fondamentali DPR sopra citati: l’ordinamento dell’istruzione tecnica rimarrà in vigore fino ad oggi, entro il 31/12/2024 verrà sostituito dai decreti attuativi e nuovo D.P.R. a partire dalla riforma degli istituti tecnici e professionali prevista dal PNRR (DL 144/2022); mentre l’istruzione professionale sarà oggetto della Buona Scuola, nel periodo successivo.

È durante il Ministero di Gelmini che i programmi vengono sostituiti da Indicazioni Nazionali nei licei, e Linee Guida negli Istituti Tecnici e Professionali, con i relativi provvedimenti sopra-citati. Si razionalizzano gli indirizzi di studio tramite una *sostituzione* delle misure precedenti che risalivano al periodo pre-Berlinguer, dato che né Berlinguer né Moratti avevano completato la riforma degli ordinamenti (Thelen & Mahoney, 2015; Trainito, 2011). I provvedimenti principali circa la seconda dimensione di policy, politiche di curriculum adottate nel periodo sono:

- DM 13 giugno 2006, n.47 che stabilisce la quota di autonomia fissa al 20%
- Per quanto riguarda i nuovi ordinamenti sulla base delle disposizioni finanziarie nel Decreto-legge n.112/2008 e Art. 64 legge 133/2008 si interviene su:

§ ISTITUTI PROFESSIONALI:

- D.P.R. 15 marzo 2010, n.87: Regolamento recante norme per il riordino degli istituti professionali: elimina i titoli intermedi dagli istituti professionali di stato.
Come evidenziato in una nota dell’Ufficio Scolastico Regionale dell’Emilia-Romagna, questa logica riprende il corso d’opera adottato durante la riforma Moratti:

“La riforma del Titolo V della Costituzione operata nel 2001 ha posto in capo alle Regioni la competenza legislativa esclusiva nel campo dell’Istruzione e Formazione Professionale (IeFP). Fino ad allora gli Istituti Professionali erogavano corsi che permettevano oltre al conseguimento del titolo finale quinquennale, come le altre scuole superiori, anche un titolo “intermedio”: al termine del terzo anno un esame consentiva di acquisire un diploma statale di qualifica professionale. Coerentemente con tale riforma costituzionale, il DPR 87/2010 ha riordinato i percorsi di Istruzione Professionale privandoli del titolo intermedio, divenuto di competenza regionale.”

Di conseguenza, l’istruzione e formazione professionale regionale assume questi possibili assetti:

“Nel contempo ha previsto che, in regime di sussidiarietà, gli Istituti Professionali statali potessero comunque rilasciare il titolo di qualifica regionale IeFP, secondo due diverse modalità:

- *“complementare”, con l’istituzione di classi specificamente destinate ai percorsi IeFP (compreso un quarto anno per il diploma professionale di IeFP);*
- *“integrativa”, quella adottata in Emilia-Romagna, per la quale l’organizzazione dei percorsi di istruzione quinquennali, finalizzati all’esame di Stato conclusivo, integrava anche attività che permettessero di arrivare alla fine del terzo anno a sostenere l’esame di qualifica IeFP.” (USR Emilia-Romagna, 2023/2024)*

Gli altri provvedimenti per gli Istituti Professionali sono:

- Linee guida per il passaggio al nuovo ordinamento negli istituti tecnici e negli istituti professionali per il primo biennio (Direttiva n.57, 15 luglio 2010)
- le linee guida per il secondo biennio e il quinto anno, per gli istituti tecnici e per gli istituti professionali (Direttive n. 4 e 5 del 16 gennaio 2012);
- linee guida finalizzate alla realizzazione di raccordi tra i percorsi degli istituti professionali e i percorsi di istruzione e formazione professionale (DM n.4) (DM 18 gennaio 2011);

Da 5 settori e 37 indirizzi si passa a due macro-settori (settore servizi; settore industria e artigianato) con 6 indirizzi (Agricoltura e ambiente; Servizi Sociali; Odontotecnici; Alberghieri; Commercio; Industria & artigianato). Il primo anno del biennio è comune agli indirizzi. Le ore vengono ridotte, come per gli istituti tecnici a 32 a settimana.

§ ISTITUTI TECNICI:

- D.P.R. 15 marzo 2010, n.88; DM n.5 del 16 gennaio 2012: Riordino degli Istituti Tecnici
- Linee guida per il passaggio al nuovo ordinamento negli istituti tecnici e negli istituti professionali per il primo biennio (Direttiva n.67, 28 luglio 2010)
-

Il numero degli indirizzi anche in questo caso viene ridotto drasticamente da Gelmini: da 10 settori e 39 indirizzi a 2 settori (istituto tecnico economico ed istituto tecnico industriale) e 11 indirizzi, il biennio è identico tra gli istituti tecnici, si segnala una riduzione dell'orario settimanale a 32 ore. In particolare, il DM n.88/2010, all'art.8 comma 3 indica che i contenuti dei curricula saranno stabiliti in linee guida, articolate in "competenze", "abilità", e "conoscenze":

"Il passaggio al nuovo ordinamento è definito da linee guida a sostegno dell'autonomia organizzativa e didattica delle istituzioni scolastiche, anche per quanto concerne l'articolazione in competenze, abilità e conoscenze dei risultati di apprendimento di cui agli Allegati B) e C), nonché da misure nazionali di sistema per l'aggiornamento dei dirigenti, dei docenti e del personale amministrativo, tecnico e ausiliario degli istituti tecnici e per informare i giovani e le loro famiglie in relazione alle scelte degli studi da compiere per l'anno scolastico 2010-2011 (2)."

Queste vengono stabilite con lo strumento normativo della direttiva ministeriale sopra-citata, ne vediamo un esempio nell'analisi del mismatch successiva.

§ LICEI

- D.P.R. 15 marzo 2010, n.89: Regolamento recante norme per il riordino dei Licei
- DM 211/2010: Indicazioni Nazionali riguardanti gli obiettivi specifici di apprendimento per i percorsi liceali

La riduzione delle ore al liceo, tutt'ora vigenti, porta l'orario a 27 ore settimanali nel biennio e circa 30 nel triennio.

→ *curricula:*

Per la definizione dei contenuti dei curricula, all'interno del DM 22 agosto 2007, n.139 "Regolamento recante norme in materia di adempimento dell'obbligo di istruzione", ci si esprime anche sui contenuti del curriculum, all'Art.2:

“1. Ai fini di cui all’articolo 1, comma 1, i saperi e le competenze, articolati in conoscenze e abilità, con l’indicazione degli assi culturali di riferimento, sono descritti nell’allegato documento tecnico, che fa parte integrante del presente regolamento e si applicano secondo le modalità ivi previste.

2. I saperi e le competenze di cui al comma 1 assicurano l’equivalenza formativa di tutti i percorsi, nel rispetto dell’identità dell’offerta formativa e degli obiettivi che caratterizzano i curricoli dei diversi ordini, tipi e indirizzi di studio. Per il loro recepimento nei curricoli dei primi due anni degli istituti di istruzione secondaria superiore di ordine classico, scientifico, magistrale, tecnico, professionale e artistico previsti dai vigenti ordinamenti, le istituzioni scolastiche possono avvalersi degli strumenti di cui al decreto del Presidente della Repubblica 8 marzo 1999, n. 275, con particolare riferimento all’articolo 4, comma 2, nonché dell’utilizzazione della quota di flessibilità oraria del 20% ai sensi del decreto del Ministro della Pubblica istruzione 13 giugno 2006, n. 47.”

Dunque, il contenuto delle indicazioni si rifà alla “Raccomandazione del Parlamento Europeo e del Consiglio” del 23 aprile 2008, che istituisce contestualmente il “Quadro Europeo delle Qualifiche per l’apprendimento permanente”.

Il regolamento sopra-citato si accompagna infatti a due importanti documenti, sopra riferiti come parti integranti del decreto:

- a. Il “documento tecnico”
- b. Gli “assi culturali”

Gli assi culturali sono un documento di approfondimento a sua volta articolato, seguendo la raccomandazione in “competenze; abilità/capacità e conoscenze”, e per ognuno degli assi si identificano contestualmente “competenze di base a conclusione dell’obbligo d’istruzione. Data questa base comune, nei provvedimenti di normativa secondaria che contengono i piani di studio, la situazione si differenzia per ciascuno dei tre canali.

Nelle indicazioni nazionali per i licei (p.8) leggiamo la ratio:

“L’articolazione delle Indicazioni per materie di studio mira ad evidenziare come ciascuna disciplina - con i propri contenuti, le proprie procedure euristiche, il proprio linguaggio - concorra ad integrare un percorso di acquisizione di conoscenze e di competenze molteplici, la cui consistenza e coerenza è garantita proprio dalla salvaguardia degli statuti epistemici dei singoli domini disciplinari, di contro alla tesi che l’individuazione, peraltro

sempre nomenclatoria, di astratte competenze trasversali possa rendere irrilevanti i contenuti di apprendimento¹². I due paragrafi su cui sono costruite le Indicazioni (competenze attese al termine del percorso e obiettivi specifici in itinere finalizzati al loro raggiungimento) chiariscono la relazione che deve correre tra contenuti e competenze disciplinari. Va da sé, naturalmente, che competenze di natura metacognitiva (imparare ad apprendere), relazionale (sapere lavorare in gruppo) o attitudinale (autonomia e creatività) non sono certo escluse dal processo, ma ne costituiscono un esito indiretto, il cui conseguimento dipende dalla qualità del processo stesso attuato nelle istituzioni scolastiche. “

I licei si rifanno quindi all’organizzazione del sapere in termini di “obiettivi specifici di apprendimento” (Bertagna, 2001).

Diversa è la situazione per gli istituti tecnici e professionali: come sottolineato da Salatin (2009:117), la definizione “dell’impianto curricolare” per gli istituti tecnici e professionali in termini di conoscenze, abilità e competenze costituisce un cambio di paradigma cruciale. Lo segnala infatti tra i punti fondamentali della riforma: “introduzione di un approccio curricolare per competenze, a partire dal modello europeo dei “risultati di apprendimento” previsti dal Quadro europeo dei titoli e delle qualifiche (EQF), declinati in termini di conoscenze, abilità e competenze”.

§ Circa la leva della de-standardizzazione/standardizzazione sul curriculum (Durazzi et al., 2023), in questo periodo Fioroni mantiene la quota di autonomia dei programmi al 20%, seguendo la linea inaugurata da Moratti. Con Gelmini invece, aumenta la quota di flessibilità nel secondo biennio degli istituti tecnici al 30% e al 35% nell’ultimo anno (DPR 15 marzo 2010, n.88). Per gli istituti professionali invece il DPR 15 marzo 2010, n.87 aumenta le precedenti quote di flessibilità previste da Moratti: al 25% nel primo biennio, al 35% nel secondo e al 40% nel quinto anno.

In merito a questo punto però, questa analisi storica-istituzionale descrittiva che effettuiamo, relativamente a questo articolo riportiamo che, come nel periodo precedente, trova applicazione il commento dell’ex Capo di Gabinetto Giovanni Trainito che era stato protagonista dell’iniziale progetto di autonomia, secondo il quale, come già esposto nel capitolo precedente: “la definizione dei nuovi ordinamenti degli studi secondari non segue del tutto il modello delineato dall’art.8 del decreto del Presidente della Repubblica n.27599 [il regolamento dell’autonomia], che pone una chiara distinzione nei curricoli tra la ‘quota nazionale obbligatoria e il relativo monte ore annuale e ‘la quota obbligatoria riservata alle istituzioni scolastiche i regolamenti prevedono invece due possibilità diverse: la ‘quota di autonomia’ e gli ‘spazi di flessibilità”.

Trainito (2011: 43) segnala dunque un’attuazione *differente* della norma che non realizza l’autonomia come era stata concepita. Dunque, sempre utilizzando le categorie analitiche e descrittive dell’istituzionalismo storico nella metodologia dell’analisi storica comparata possiamo notare come siamo di fronte a un esempio di *drift/ deriva* di una norma, in cui non si ha né la rimozione di norme precedenti, la norma rimane, né l’introduzione di dettagli sul tema della norma, come già citato nel caso dei tanti esempi di *layering* di norme viste nello studio descrittivo dei vari capitoli. Si ha invece un “changed enactment of old rules” (Mahoney & Thelen, 2010: 6). Thelen & Mahoney (2010: 181) definiscono questa nascosta e poco frequente modalità di cambiamento istituzionale “Drift occurs when institutions or policies are deliberately held in place while their context shifts in ways that alter their effects”.

Andiamo ora ad evidenziare la presenza del *mismatch/disallineamento* in questo periodo.

1.3 Outcome: configurazione del mismatch

1° Step: quante condizioni del mismatch soddisfatte?

La cifra di questo periodo è una diminuzione del mismatch rispetto al periodo precedente (tabella 20).

Condizioni del mismatch	≡
1° D) Età obbligo <i>coincide con</i> curriculum comprensivo	No
2° D) Età obbligo <i>coincide con</i> titolo di studio rilasciato	No
3° D) Età obbligo <i>coincide con</i> curriculum unitario	Parziale

Tabella 20 Configurazione mismatch: outcome periodo

Condizione 1: età dell'obbligo ≡ curriculum comprensivo?

L'età dell'obbligo è innalzata a 16 anni e, per la prima volta nella formulazione abbiamo un riferimento diretto ai contenuti del curriculum rispettivo, raggiunto a quell'età nell'Art.1, comma 622, legge n.296/2006 (tabella 21):

Obbligo scolastico	Finalità del secondo ciclo
16 anni	<p><i>“L’istruzione impartita per almeno 10 anni è obbligatoria ed è finalizzata a consentire il conseguimento di un titolo di studio di scuola secondaria superiore o di una qualifica professionale di durata almeno triennale entro il diciottesimo anno di età. L’età per l’accesso al lavoro è conseguentemente elevata da quindici a sedici anni (...). Resta fermo il regime di gratuità ai sensi degli articoli 28, comma 1, e 30, comma 2, secondo periodo, del decreto legislativo 17 ottobre 2005, n. 226. L’adempimento dell’obbligo di istruzione deve consentire, una volta conseguito il titolo di studio conclusivo del primo ciclo, l’acquisizione dei saperi e delle competenze previste dai curricula relativi ai primi due anni degli istituti di istruzione secondaria superiore, sulla base di un apposito regolamento adottato dal Ministro della pubblica istruzione ai sensi dell’articolo 17, comma 3, della legge 23 agosto 1988, n. 400.”</i></p>
	<p>Contenuti di curriculum (vedi nel testo)</p>

Tabella 21 Periodo 3 - dimensione 1 mismatch

Nel DM 22 agosto 2007, n.139 “Regolamento recante norme in materia di adempimento dell’obbligo d’istruzione, ai sensi dell’art.1, comma 622, della legge 27 dicembre 2006, n.296”, si mettono in relazione all’Art.1 “l’adempimento dell’obbligo d’istruzione” e all’art.2 “l’acquisizione di saperi e competenze”. E in effetti, se consideriamo prendendo come indicatore lo studio della storia, nel “documento tecnico” troveremmo un primo allineamento tra età dell’obbligo scolastico e interezza del curriculum, infatti, in corrispondenza “dell’asse culturale storico-sociale – competenze di base a conclusione dell’obbligo di istruzione” troviamo le seguenti “conoscenze”, relative alla prima “competenza” riportate in tabella 22:

Competenze
Comprendere il cambiamento e la diversità dei tempi storici in una dimensione diacronica attraverso il confronto fra epoche e in una dimensione sincronica attraverso il confronto fra aree geografiche e culturali.
Abilità
<ul style="list-style-type: none"> • Riconoscere le dimensioni del tempo e dello spazio attraverso l’osservazione di eventi storici e di aree geografiche • Collocare i più rilevanti eventi storici affrontati secondo le coordinate spazio- tempo • Identificare gli elementi maggiormente significativi per confrontare aree e periodi diversi • Comprendere il cambiamento in relazione agli usi, alle abitudini, al vivere quotidiano nel confronto con la propria esperienza personale • Leggere - anche in modalità multimediale - le differenti fonti letterarie, iconografiche, documentarie, cartografiche ricavandone informazioni su eventi storici di diverse epoche e differenti aree geografiche • Individuare i principali mezzi e strumenti che hanno caratterizzato l’innovazione tecnico- scientifica nel corso della storia
Conoscenze
<ul style="list-style-type: none"> • Le periodizzazioni fondamentali della storia mondiale • I principali fenomeni storici e le coordinate spazio-tempo che li determinano • I principali fenomeni sociali, economici che caratterizzano il mondo contemporaneo, anche in relazione alle diverse culture • Conoscere i principali eventi che consentono di comprendere la realtà nazionale ed europea

- I principali sviluppi storici che hanno coinvolto il proprio territorio
- Le diverse tipologie di fonti
- Le principali tappe dello sviluppo dell'innovazione tecnico-scientifica e della conseguente innovazione tecnologica

Tabella 22 Competenze, abilità e conoscenze dell'asse culturale "storico sociale" (Fonte: Allegato tecnico del DM 22 agosto 2007)

Tuttavia, se prendiamo il nostro indicatore ovvero lo *studio della storia*, rispetto ai documenti *finali* e *successivi* prodotti a partire dal sopra-riportato documento relativo agli "assi culturali" integrato al Regolamento per l'assolvimento dell'obbligo d'istruzione, notiamo la formazione di una "disgiunzione", di una frattura.

Non a caso, i documenti vengono prodotti nel 2011, 4 anni dopo la stesura di quello sull'obbligo a cui si riferiscono.

Osserviamo i contenuti delle Indicazioni Nazionali dei Licei, comune a tutti gli indirizzi liceali, relativamente agli "obiettivi specifici di apprendimento" della disciplina "storia":

"Il primo biennio sarà dedicato allo studio delle civiltà antiche e di quella altomedievale. Nella costruzione dei percorsi didattici non potranno essere tralasciati i seguenti nuclei tematici: le principali civiltà dell'Antico vicino Oriente; la civiltà giudaica; la civiltà greca; la civiltà romana; l'avvento del Cristianesimo; l'Europa romano-barbarica; società ed economia nell'Europa altomedioevale; la Chiesa nell'Europa altomedievale; la nascita e la diffusione dell'Islam; Impero e regni nell'alto medioevo; il particolarismo signorile e feudale. "

Troviamo la stessa "interruzione", assenza di interesse nelle Linee Guida dei Tecnici al biennio, dal DPR 15 marzo 2010, art.8, comma 3 (p.43) contenute all'interno della Direttiva n.67, 28 luglio 2010 alla voce "conoscenze" relative alla disciplina "storia":

"La diffusione della specie umana sul pianeta, le diverse tipologie di civiltà e le periodizzazioni fondamentali della storia mondiale. Le civiltà antiche e alto-medievali, con riferimenti a coeve civiltà diverse da quelle occidentali. Approfondimenti esemplificativi relativi alle civiltà dell'Antico vicino Oriente; la civiltà giudaica; la civiltà greca; la civiltà romana; l'avvento del Cristianesimo; l'Europa romano barbarica; società ed economia nell'Europa alto-medievale; la nascita e la diffusione dell'Islam; Imperi e regni nell'alto medioevo; il particolarismo signorile e feudale. Elementi di storia economica e sociale, delle tecniche e del lavoro, con riferimento al periodo studiato nel primo biennio e che hanno coinvolto il territorio di appartenenza"

A questi si aggiungono ad intersezione con la materia Diritto: “Origine ed evoluzione storica dei principi e dei valori fondativi della Costituzione Italiana.”

Troviamo la stessa “interruzione” per quanto riguarda gli Istituti Professionali, nella Direttiva n.57, 15 luglio 2010 “Istituti professionali – linee guida per il passaggio al nuovo ordinamento”, alla voce “conoscenze” relative alla disciplina “storia”.

La diffusione della specie umana sul pianeta, le diverse tipologie di civiltà e le periodizzazioni fondamentali della storia mondiale. Le civiltà antiche e alto-medievali, con riferimenti a coeve civiltà diverse da quelle occidentali. Approfondimenti esemplificativi relativi alle civiltà dell’Antico vicino Oriente; la civiltà giudaica; la civiltà greca; la civiltà romana; l’avvento del Cristianesimo; l’Europa romano barbarica; società ed economia nell’Europa alto-medievale; la nascita e la diffusione dell’Islam; Imperi e regni nell’alto medioevo; il particolarismo signorile e feudale. Elementi di storia economica e sociale, delle tecniche e del lavoro, con riferimento al periodo studiato nel primo biennio e che hanno coinvolto il territorio di appartenenza. Origine ed evoluzione storica dei principi e dei valori fondativi della Costituzione Italiana. (p.40)

Si arriva sostanzialmente al periodo medioevale, come negli altri due canali. La condizione non è, in ultima analisi, soddisfatta. Segnaliamo inoltre come si crei una disparità tra i canali, oggetto però della condizione n.3, tra le “conoscenze” delle linee guida e gli “obiettivi specifici di apprendimento” delle Indicazioni Nazionali.

Condizione 2: età dell’obbligo ≡ titolo?

In questo periodo si crea una profonda frattura riguardo a questa condizione: l’età dell’obbligo, come visto, è a 16 anni.

Nel DM 22 agosto 2007, n.139 “Regolamento recante norme in materia di adempimento dell’obbligo d’istruzione, ai sensi dell’art.1, comma 622, della legge 27 dicembre 2006, n.296”, all’Art.1 “adempimento dell’obbligo d’istruzione” comma 2, ancora vigente si legge: “l’adempimento dell’obbligo d’istruzione è finalizzato al conseguimento di un titolo di studio di scuola secondaria superiore o di una qualifica di durata almeno triennale entro il diciottesimo anno di età, con il conseguimento dei quali si assolve il diritto/dovere di cui al decreto legislativo 15 aprile 2005, n.76.”

Dunque, l'obbligo non coincide con un titolo di studio ma è *finalizzato* al suo raggiungimento, come anche rimarcato in due interviste con funzionari ministeriali (intervista n.34 & intervista n.35). In particolare, come sopra riportato nella nota esplicativa sull'iter storico dello sviluppo dell'istruzione professionale statale e formazione professionale regionale, dell'USR Emilia-Romagna (2023): "il DPR 87/2010 ha riordinato i percorsi di Istruzione Professionale privandoli del titolo intermedio, divenuto di competenza regionale."

Con una complicazione che instaura una situazione di governance multi-livello (Rosamund, 2000):

"Nel contempo ha previsto che, in regime di sussidiarietà, gli Istituti Professionali statali potessero comunque rilasciare il titolo di qualifica regionale IeFP, secondo due diverse modalità:

- *"complementare", con l'istituzione di classi specificamente destinate ai percorsi IeFP (compreso un quarto anno per il diploma professionale di IeFP);*
- *"integrativa", quella adottata in Emilia-Romagna, per la quale l'organizzazione dei percorsi di istruzione quinquennali, finalizzati all'esame di Stato conclusivo, integrava anche attività che permettessero di arrivare alla fine del terzo anno a sostenere l'esame di qualifica IeFP." (USR Emilia-Romagna, 2023/2024)¹⁴*

Infatti, l'Art.2 del DPR 87/2010 sugli istituti professionali recita:

3. Gli istituti professionali possono svolgere, in regime di sussidiarietà e nel rispetto delle competenze esclusive delle Regioni in materia, un ruolo integrativo e complementare rispetto al sistema di istruzione e formazione professionale di cui al Capo III del decreto legislativo 17 ottobre 2005, n. 226, ai fini del conseguimento, anche nell'esercizio dell'apprendistato, di qualifiche e diplomi professionali previsti all'articolo 17, comma 1, lettere a) e b), inclusi nel repertorio nazionale previsto all'articolo 13, comma 1-quinquies del decreto-legge 31 gennaio 2007, n. 7, convertito con modificazioni dalla legge 2 aprile 2007, n. 40, secondo le linee guida adottate ai sensi del comma 1-quinquies dell'articolo medesimo.

Rimarchiamo che oltre la prima opzione di conseguire il titolo IeFP triennale in istituti scolastici statali (IS), ed in istituti scolastici statali in modalità complementare (IC), quindi la "terza" opzione è quella di svolgere interamente il percorso nel sistema regionale, modalità che viene spesso

¹⁴ Le ragioni delle diverse strade imboccate dalle regioni selezionate nello studio di caso multiplo regionale sono analizzate nella parte III della presente ricerca.

abbreviata come “IF” ovvero nelle “istituzioni formative”. In altre parole, non esistono più i titoli professionali statali triennali ma solo quinquennali, ma, e è un ma cruciale, gli istituti professionali di stato possono rilasciare titoli di IeFP¹⁵.

E come specificato all’allegato A del provvedimento, al punto 2.4 “Strumenti organizzativi e metodologici”: “L’ampia flessibilità degli orari garantisce, inoltre, la personalizzazione dei percorsi, anche al fine dell’eventuale rilascio della qualifica professionale al termine del terzo anno in regime di sussidiarietà d’intesa con Regioni e Province autonome.”

Per rimarcare ulteriormente questo punto, riportiamo quanto sottolineato da un dirigente ministeriale del tempo (intervista n.30), unendo l’intervento di Fioroni a quello sui curricula delle Indicazioni Nazionali per i Licei e delle Linee Guida per Istituti Tecnici e Professionali si otteneva la “generalizzazione di un biennio”:

“Il 1° settembre 2007 è entrato in vigore l’obbligo d’istruzione elevato a 10 anni in base alla legge 26 dicembre 2006, n. 296, articolo 1, comma 622 (legge finanziaria 2007). Con la scelta dei 16 anni si stabilisce la generalizzazione di un biennio. A seguito del diritto dovere della Moratti era possibile assolvere l’obbligo anche nei corsi di formazione professionale. L’idea di avere una possibilità di uscita dopo due anni in un percorso di cinque era una scelta positiva (anche se in contrasto con la quinquennalizzazione di tutti i percorsi statali e l’abolizione delle qualifiche intermedie)”

Il “contrasto” di cui parla l’intervistato fa riferimento proprio alla *disgiunzione* che questa dimensione “coincidenza tra obbligo scolastico e titolo” del *mismatch* teorizza.

Dunque: date queste abolizioni, dato il distinguo della impossibilità di conseguire comunque titoli triennali professionali in regime di sussidiarietà “integrativa” o “complementare”, un punto permane. I titoli triennali sono comunque triennali, l’età dell’obbligo è fissata al biennio e su

¹⁵ Per completezza, specifichiamo che questa situazione normativa portava necessariamente all’esigenza di allineare i profili professionali in uscita a livello statale e regionale: come chiarito nella nota dell’USR Emilia-Romagna (2023, p.1): “i percorsi IeFP trovano la loro base nell’Accordo in Conferenza Stato-Regioni del 27 luglio 2011, che ha definito il Repertorio nazionale delle figure nazionali di riferimento per le qualifiche e i diplomi professionali IeFP, cui avrebbero dovuto riferirsi le qualifiche individuate dalle Regioni, i relativistandard minimi formativi e i modelli di attestazione dei percorsi.”

domanda corrisponde solo ad una certificazione delle competenze, non ad un titolo-qualifica. Alcuni sistemi IeFP forniscono anche percorsi annuali e biennali (Zagardo, 2020), ma a livello statale in ultima analisi l'allineamento con i 16 anni dell'età dell'obbligo non si raggiunge: la condizione non è soddisfatta.

Condizione 3: età dell'obbligo \equiv curriculum unitario?

Questa condizione è di tipo orizzontale tra i percorsi. La condizione è valutabile perché le intenzioni di de-stratificazione si ritrovano nei documenti ministeriali che citiamo. Il Ministero di Gelmini, infatti, nel continuum tra sistemi selettivi e comprensivi, attribuisce al sistema scolastico italiano la seguente impostazione, la cui caratterizzazione è illustrata nel documento "Linee guida per i licei", affermando di superare la tradizionale configurazione a canne d'organo:

È stato nel contempo compiuto un decisivo passo verso il superamento della tradizionale configurazione "a canne d'organo" del secondo ciclo dell'istruzione, attraverso un puntuale raccordo con le Linee guida dell'Istruzione tecnica e professionale, che ha portato all'individuazione di alcune discipline cardine (la lingua e letteratura italiana, la lingua e cultura straniera, la matematica, la storia, le scienze) e di alcuni nuclei comuni, relativi soprattutto, ma non solo, al primo biennio, che pur nella doverosa diversità di impostazione collegata allo "statuto" dei diversi percorsi, trovano punti di identità e contatto al fine di garantire il raggiungimento di alcune conoscenze e competenze comuni (anche al fine di fornire a tutti gli strumenti culturali utili a esercitare la propria cittadinanza, ad accedere all'istruzione superiore, a poter continuare ad apprendere lungo l'intero arco della propria vita) e di favorire l'eventuale riorientamento e passaggio da un percorso all'altro ai fini della lotta alla dispersione scolastica e del successo formativo.

Passaggio che non è mai da considerarsi scontato nella positività dei suoi esiti e che sarebbe errato impostare su facili automatismi, destinati ad essere smentiti dalla realtà, ma che risulta effettivamente possibile attraverso l'individuazione di nuclei comuni di conoscenze e competenze da riutilizzare e arricchire nel nuovo percorso intrapreso." (MIUR, 2011, p.6)

Come abbiamo visto nella letteratura, riflettendo a partire dagli studi di Allmendinger et al. (1989) e Durazzi et al. (2023), intervenire sui curricula utilizzando lo strumento della *de-stratificazione* è l'intervento più debole di de-stratificazione che i policy-makers hanno a disposizione. Sappiamo che si può de-stratificare agendo sulle politiche di accesso, anche innalzando l'età dell'obbligo, operazione adottata infatti da Fioroni in questo periodo (Durazzi et. al., 2023).

Però, se si decide di de-stratificare andando verso un curriculum unitario, ci sono vari gradi attraverso cui questo può essere fatto (Benadusi & Gianicola, 2014): aumentando le ore delle materie comuni di studio? Aumentando le materie comuni di studio (ammettendo diversi contenuti e/o metodi didattici)? Creando un ciclo unitario? Uniformando quindi tutte le materie di studio e canalizzando più tardi, come nel “colpo-mancato” (Kreuzer, 2023) del biennio unitario analizzato nel primo processo con il Ministro Berlinguer?

Nel “documento tecnico” sopra menzionato allegato al Regolamento per l’adempimento dell’obbligo d’istruzione, si ritrova quanto segue circa i “saperi per l’assolvimento dell’obbligo d’istruzione”

I saperi e le competenze per l’assolvimento dell’obbligo di istruzione sono riferiti ai quattro assi culturali (dei linguaggi, matematico, scientifico–tecnologico, storico–sociale), contenuti nell’allegato 1). Essi costituiscono “il tessuto” per la costruzione di percorsi di apprendimento orientati all’acquisizione delle competenze chiave che preparino i giovani alla vita adulta e che costituiscano la base per consolidare e accrescere saperi e competenze in un processo di apprendimento permanente, anche ai fini della futura vita lavorativa.

E quindi:

“I saperi sono articolati in abilità/capacità e conoscenze, con riferimento al sistema di descrizione previsto per l’adozione del Quadro europeo dei Titoli e delle Qualifiche (EQF). La competenza digitale, contenuta nell’asse dei linguaggi, è comune a tutti gli assi, sia per favorire l’accesso ai saperi sia per rafforzare le potenzialità espressive individuali.”

Leggiamo anche quanto segue circa la presenza di un’equivalenza formativa tra i canali:

L’obbligo di istruzione si caratterizza, dunque, per la congruenza dei saperi e delle competenze acquisite, che assicurano l’equivalenza formativa di tutti i percorsi, nel rispetto dell’identità dell’offerta formativa e degli obiettivi che caratterizzano i curricula dei diversi ordini, tipi e indirizzi di studio.

In questo caso abbiamo evidenziato dunque come si persegue parzialmente la leva della de-stratificazione rispetto al periodo precedente, quello di Moratti. Non foss’altro perché i contenuti dei curricula vengono adottati con strumenti e riferimenti differenti:

nei licei si arriva alla definizione di contenuti in termini di “obiettivi specifici di apprendimento”, nei tecnici e professionali in termini di “conoscenze”. Come evidenziato da Scuola Oggi (2010):

“Le direttive riguardanti le Linee Guida di Tecnici e Professionali contengono entrambi un “particolare riferimento alle indicazioni nazionali per l’adempimento dell’obbligo di istruzione di cui al regolamento emanato con decreto del Ministro della Pubblica istruzione n. 13912007 e ai risultati di apprendimento di cui agli allegati B) e C)”, oltre che ai Regolamenti emanati nel marzo scorso. (...) Va riconosciuto anche che la Commissione che ci ha lavorato è stata attenta alle sollecitazioni che da più parti sono arrivate circa la valorizzazione del Regolamento per l’innalzamento dell’obbligo di istruzione, oltre che della dimensione europea della formazione che in quel Regolamento veniva recepita. Infatti, l’ultima versione dei due documenti, sia nelle premesse metodologiche che nelle scelte contenutistiche, si muove secondo direttrici coerenti con tali scelte. Niente o poco di tutto questo si coglie invece nelle Indicazioni per i Licei, soprattutto con riferimento al primo biennio.”

A livello di indirizzi, i percorsi rimangono comunque distinti: è tramite due provvedimenti diversi che si interviene sull’istruzione tecnica e professionale ed un terzo dedicato ai licei, come sottolineato anche nelle interviste con funzionari statali n.33 e 34: “Con Gelmini i due percorsi si sono disgiunti”.

Di conseguenza, consideriamo la condizione solo “parzialmente” soddisfatta, il che è infatti indice di una scelta politica che posiziona il sistema di istruzione e formazione nel mezzo tra sistemi comprensivi e selettivi (tabella 20).

2° Step: Entità del coordinamento: quanti richiami reciproci?

1)Richiamo tra politiche di accesso e curriculum tramite: riferimento ai contenuti curricolari ‘relativi’ all’età dell’obbligo

Nell’analisi della prima condizione del disallineamento, abbiamo notato come per la prima volta la formulazione stessa delle disposizioni sull’età dell’obbligo si collega ai contenuti di studio del biennio, all’Art.1 comma 622 della legge n.296/2006:

L’adempimento dell’obbligo di istruzione deve consentire, una volta conseguito il titolo di studio conclusivo del primo ciclo, l’acquisizione dei saperi e delle competenze previste dai curricula relativi ai primi due anni degli istituti di istruzione secondaria superiore,

Lo stesso richiamo tra obbligo e contenuti dei curricula è presente nel Regolamento relativo all’obbligo d’istruzione n.139/2007, ma vediamo immediatamente che si tratta solo di un punto di contatto: i contenuti di studio come precedentemente illustrato prendendo come indicatore lo studio della storia, risultano comunque “spezzati”, “interrotti” in tutti e tre i canali; ed il titolo di studio più prossimo è quello del “primo ciclo”.

In particolare, per gli Istituti Professionali, ma troviamo un simile riferimento per gli Istituti Tecnici, è utile soffermarsi sulla descrizione del DPR n.87/2010, Art.2 sull’organizzazione dei percorsi. Troviamo un “punto di contatto” tra le politiche di accesso (età obbligo, funzione orientativa) e contenuti e organizzazione dei percorsi, ma come visto nella sezione precedente nella *dimensione 1* del mismatch, i contenuti di studio risultano ugualmente “interrotti”.

In particolare, il primo biennio è organizzato come segue:

Il primo biennio è finalizzato al raggiungimento dei saperi e delle competenze relativi agli assi culturali dell’obbligo di istruzione. Le discipline dell’area di indirizzo, presenti in misura consistente fin dal primo biennio, si fondano su metodologie laboratoriali per favorire l’acquisizione di strumenti concettuali e di procedure applicative funzionali a reali situazioni di lavoro. In questa prospettiva, assume un ruolo fondamentale l’acquisizione delle competenze chiave di cittadinanza che consentono di arricchire la cultura dello studente e di accrescere il suo valore in termini di accusabilità.

Ancora, nel “profilo culturale, educativo e professionale” degli Istituti Professionali si delinea questa caratterizzazione:

In linea con le indicazioni dell'Unione europea e in coerenza con la normativa sull'obbligo di istruzione, che prevede lo studio, l'approfondimento e l'applicazione di linguaggi e metodologie di carattere generale e specifico, l'offerta formativa degli istituti professionali si articola in un'area di istruzione generale, comune a tutti i percorsi, e in aree di indirizzo. (...) Le linee guida comprendono altresì l'articolazione in competenze, abilità e conoscenze dei risultati di apprendimento, anche con riferimento al Quadro europeo delle qualifiche per l'apprendimento permanente (European Qualifications Framework-EQF).

Ancora, nell'allegato "Assi culturali" al Regolamento sull'obbligo d'istruzione, n.139/2007 ognuno degli assi culturali contiene "competenze di base a conclusione dell'obbligo d'istruzione".

Consideriamo questi come richiami reciproci tra le misure di accesso e curriculum che sono inerenti al coordinamento delle misure, ma non risolvono le dimensioni del mismatch: né quella dell'assenza di un titolo in corrispondenza dell'obbligo né quella dell'inezienza (curriculum comprensivo) dei contenuti di studio.

2)Richiamo tra politiche di accesso e curriculum tramite la misura della certificazione dell'assolvimento dell'obbligo d'istruzione:

Un ulteriore punto di contatto tra le politiche di accesso e di curriculum si ritrova nel DM 22 agosto 2007, n.139, il già citato regolamento sull'obbligo d'istruzione, in cui all'Art.4 comma 1, si stabilisce che:

"la certificazione relativa all'adempimento dell'obbligo d'istruzione di cui al presente regolamento è rilasciata a domanda. Per coloro che hanno compiuto il diciottesimo anno d'età è rilasciata d'ufficio".

La "certificazione dell'assolvimento dell'obbligo" viene introdotta con il DM n.9, 27 gennaio 2010: *"in cui si chiede di esprimere una valutazione rispetto al livello raggiunto in 16 competenze di base articolate secondo i 4 assi culturali, ma non sulle competenze di cittadinanza (1. imparare ad imparare; 2. progettare; 3. comunicare; 4. collaborare e partecipare; 5. agire in modo autonomo e responsabile; 6. risolvere i problemi; 7. individuare collegamenti e relazioni; 8. acquisire ed interpretare l'informazione)." (MPI, 2010)*

3)Richiamo tra politiche di accesso e curriculum tramite la misura delle “passerelle” tra sistema IP e IeFP: con il nuovo assetto che assume l’istruzione e formazione professionale in questo periodo, si sancisce la funzionalità di questi passaggi alla formazione delle competenze (dimensione di policy 2, curriculum) ed al contemporaneo contrasto alla dispersione scolastica come politica di orientamento (dimensione di policy 1, curriculum). Contiamo quindi l’iniziativa come ulteriore punto di contatto.

Annoveriamo anche gli altri due richiami reciproci già individuati nel periodo precedente:

4)Richiamo tra politiche di accesso e curriculum tramite la misura dell’obbligo formativo: Essendo che l’obbligo formativo ¹⁶è formulato in termini di continuità nello sviluppo di competenze (prima dimensione di policy, curriculum) e può essere espletato tramite la frequenza di attività formative nel sistema scolastico statale, nel sistema di istruzione e formazione professionale, tramite l’apprendistato. L’obbligo formativo vigente in questo periodo (e tutt’ora) è dato dalla legge n.144/1999 integrato dalla legge n.53/2003.

5)Richiamo tra politiche accesso e curriculum tramite la misura dell’autonomia scolastica: tramite il piano dell’offerta formativa (POF) rimane in vigore il regolamento del DPR 275/1999, in cui la realizzazione di attività curriculari a discrezione della scuola dovrebbe avere anche valore orientativo.

¹⁶ Formalmente dal 2003 l’obbligo formativo si “integra” nel concetto di “diritto-dovere”, ma per semplicità continueremo a parlare di obbligo formativo e obbligo scolastico nel proseguo della tesi.

2. Analisi esplicativa: teoria di processo

Illustriamo la teoria di processo nelle sue fasi fondamentali in figura 10, che porta alla seconda *configurazione* del mismatch - l'outcome.

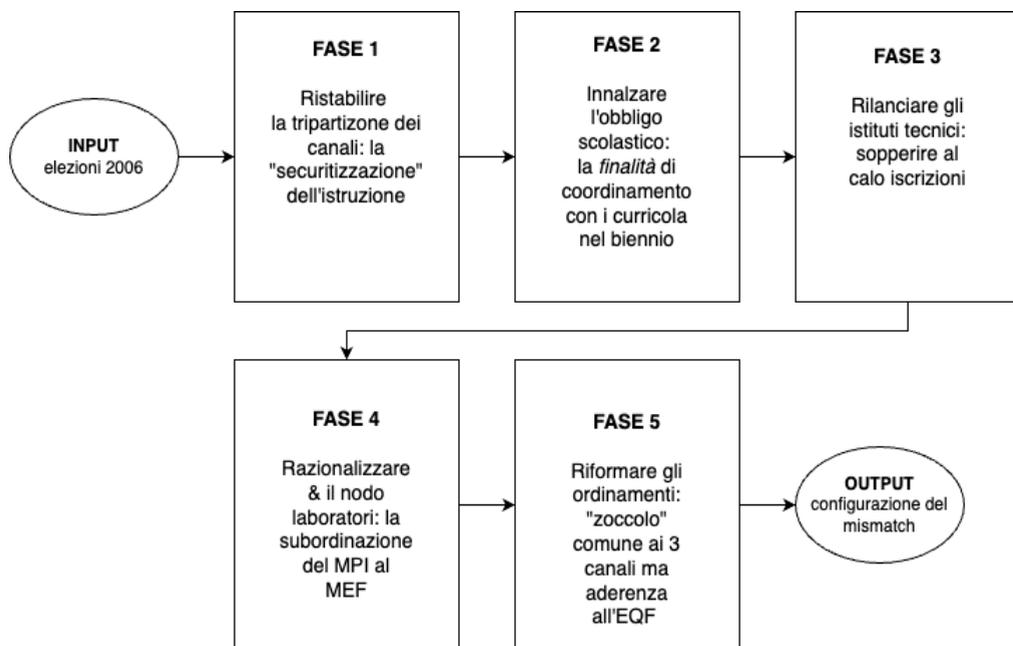


Figura 10 Teoria di processo (2006-2013)

I. FASE 1: Ristabilire la tripartizione dei canali: la “securitizzazione” dell’istruzione

Input: Con le elezioni del maggio 2006 e la vittoria della coalizione politica di centro sinistra si insedia il governo Prodi II

Attività: Il ministero di Fioroni si inaugura con un senso di fretta nel ristabilire, come prima cosa, la struttura dei canali preesistente a Moratti e, a ben vedere, persino a Berlinguer. L’assenza di un piano complessivo di intervento si cristallizza come narrativa del “cacciavite”, ed è la strategia seguita in questa prima fase di governo.

Attori: Ministro Fioroni, sindacati, associazioni di categoria

Motivazioni: Il Ministro ristabilisce i tre canali accogliendo l’opposizione già riversata sulle iniziative di Moratti da più parti. Da un lato, accontentando le posizioni di Confindustria che voleva preservare il canale tecnico. Dall’altro, ricomponendo gli interessi di parte dei sindacati insegnanti, in particolare la UIL. Dall’altro ancora, incontrando la volontà delle Regioni, che si opponevano alla nuova sperimentazione. Si instaura un modus operandi di intervento sulle istanze educative che vengono presentate come “emergenze”, un’attività nota come “securitizzazione” (Murphy, 2020). Il termine indica la costruzione di una narrativa emergenziale (entro cui rientra anche l’approccio del noto “cacciavite” per aggiustare, appunto) attorno ad un argomento, che apre dunque alla modalità di intervento tempestivo. Questa modalità conduce di conseguenza, anche alle attività della fase successiva.

Evidenze:

Come sottolineato dall’intervista con un dirigente ministeriale del tempo (E1):

“Con Fioroni prevalgono gli interventi di manutenzione (crediti e debiti, corsi di recupero, il cellulare in classe, commissione sulla matematica, numero chiuso a medicina...). Con il ministro Fioroni decolla realmente l’INVALSI con i tre commissari (di cui uno economista della Banca d’Italia), si introduce il premio agli studenti eccellenti, si supera il sistema dei debiti formativi.” (Intervista n.10)

In questa cornice pur ampia, il primo provvedimento adottato da Fioroni è il DM 13 giugno 2006 n.47, con cui si sospende la sperimentazione dei

nuovi licei, che aveva chiuso il periodo studiato nel capitolo precedente. Il Ministro dichiara (E2):

“Non intendo iniziare il mio mandato - spiega il ministro Fioroni - all’insegna dell’instabilità e dell’incertezza per studenti, insegnanti e genitori e con gravi contenziosi aperti con le Regioni e l’autonomia scolastica. Alla data di oggi sono pervenuti al ministero 54 progetti di sperimentazione su circa 1.750 istituti superiori. Le caratteristiche dei progetti pervenuti non presentano elementi di innovazione tali da prefigurare in termini sperimentali la riforma. Sono invece innovazioni pienamente realizzabili nell’esercizio dell’autonomia scolastica (15% del monte ore) e quindi negli ordinamenti vigenti (...) Si sospende un atto che non ha prodotto alcun effetto sulla scuola e sui ragazzi che, infatti, si sono già iscritti non ai corsi sperimentali ma agli ordinamenti vigenti. L’arricchimento dell’offerta formativa legata ai progetti già presentati potrà essere tranquillamente realizzato nell’ambito dell’autonomia scolastica già prevista”.

Contestualmente, il Ministro incrementa infatti la quota di autonomia delle scuole per controbilanciare l’iniziativa (E3):

“L’autonomia è la vera risorsa della nostra comunità scolastica, quella sulla quale costruire il futuro della nostra scuola in un progetto condiviso. Per questo ho emanato oggi il decreto che prevede la possibilità da parte delle singole scuole di modificare fino al 20% i curricoli scolastici dell’ordinamento vigente. Ciò consentirà per il prossimo anno di individuare percorsi di studio funzionali alle esigenze dei ragazzi e di raccogliere le opportunità comunque espresse nei diversi territori. In questo modo sono garantiti il carattere unitario del sistema formativo nazionale e la valorizzazione del pluralismo culturale”. (Ufficio Stampa, MPI 13/06/2006)

Circa la “denominazione” delle scuole il Ministro afferma (E4):

“Laddove, poi, la sperimentazione comportasse la modifica della denominazione della scuola (ad esempio con l’istituzione di un liceo tecnologico o musicale) ci sarebbe al momento assoluta incertezza sul riconoscimento del titolo rilasciato al termine degli studi, con grave pregiudizio per il proseguimento del percorso formativo e lavorativo dei ragazzi (...)” (Ufficio Stampa, MPI 13/06/2006)

Le evidenze riportate qualificano una narrativa “emergenziale” di securizzazione (Murphy, 2020), tramite gli interventi di urgenza con cui il Ministro giustifica la modalità del “cacciavite”. Questa si ritrova anche negli estratti che seguono.

L'incontro della volontà delle Regioni viene dichiarato dal Ministro stesso nello stesso comunicato stampa che accompagnava l'adozione del decreto (E5): *“La sospensione del decreto è, inoltre, un provvedimento di doverosa autotutela del ministero in relazione ai ricorsi presentati al Tar del Lazio da 15 Regioni e alla Corte Costituzionale dalla Regione Toscana.”*

E ancora (E6):

“Facendo seguito agli incontri e ai colloqui avuti - scrive il ministro Fioroni - trasmetto il decreto di sospensione della sperimentazione dei nuovi licei. Visti i ricorsi pendenti davanti al Tar del Lazio e alla Corte Costituzionale e sulla base del nuovo Titolo V della Costituzione, che affida proprio alle Regioni competenze specifiche in materia di istruzione, ritengo si debba tornare ad un rapporto reale di collaborazione nel quale, pur nel pieno rispetto delle reciproche competenze, si generino potenzialità e sinergie per meglio rispondere alle esigenze e alle richieste del mondo della scuola. Per questo ho ritenuto di sospendere un provvedimento che ha generato forte instabilità e incertezza per studenti, genitori, insegnanti e che ha creato una situazione di conflitto con le regioni. Mi auguro che si possa proseguire il comune lavoro all'insegna di una leale e reciproca collaborazione”. (Ufficio Stampa, MPI 31/06/2006)

L'allineamento con Confindustria si ritrova nelle parole del Vicepresidente per l'education, Rocca sulla concezione degli istituti tecnici in occasione di una conferenza sul tema(E7):

“Parlare degli istituti tecnici è parlare della spina dorsale di questo Paese. Questo è infatti un Paese che ha nel medium tech, che si sta internazionalizzando, la propria spina dorsale. Noi abbiamo espresso grande preoccupazione quando si stava andando verso un sistema duale, perché il sistema duale, che vede i licei da una parte e l'istruzione tecnico-professionale dall'altra, è un sistema caratteristico del sistema anglosassone, dove ci sono poche grandi industrie e molti tecnici di livello inferiore. La nostra società invece è pluralista sia dal punto di vista sociale che imprenditoriale. Ed è da questo dato che voglio partire.”

Infine, per evidenziare l'incontro della volontà dei sindacati, richiamiamo le evidenze riportate da Durazzi et al. (2023), in cui il presidente di CGIL Scuola esprime soddisfazione per essere prontamente intervenuti, richiamando di nuovo una modalità di intervento emergenziale (E8): *«Il momento più critico è stato superato. Arginati gli effetti della riforma Moratti che*

affidava i tecnici e i professionali alle Regioni, siamo in risalita». (Corriere della Sera, 2007)

Durazzi et al. (2023) rimandano infatti all'interesse difeso dai sindacati, in primis, concependo la scuola come settore di pubblico impiego, riportando il dato di impiego delle scuole tecniche che da sole assorbono il 21% di tutti i dipendenti della scuola secondaria.

Le modalità di intervento del Ministro si accompagnano da subito ad una narrativa emergenziale, che viene spiegata con la teoria della “securitizzazione”, caratteristica del campo delle relazioni internazionali, in cui presentando un'istanza in termini di sicurezza, minaccia, si convoglia l'idea della necessità di intervento urgente, utilizzata per giustificare l'adozione di modalità di intervento straordinarie per intervenire tempestivamente sull'obiettivo (Gala, 2023). Tuttavia, specificando quanto segnalato da Durazzi et al. (2023) evidenziamo che il sostegno unanime dei sindacati si ritrova limitatamente alla misura di ripristino dei 3 canali (E9):

“L'unico punto sul quale le citate organizzazioni sindacali confederali [CGIL, CISL, UIL], e anche gli autonomi di SNALS e Gilda, convergono in una valutazione apertamente positiva è quello del ripristino, o meglio del mantenimento, degli attuali istituti tecnici e professionali, che quindi non avranno più la prospettiva, contemplata nel morattiano decreto legislativo n. 226/2005, di essere licealizzati (i tecnici) o inviati in una terra di nessuno (i professionali). Condiviso è anche l'appello al ministro dell'istruzione a coinvolgere maggiormente gli insegnanti e a rendere più trasparenti i processi innovativi.” (Tuttoscuola, 2007)

La percezione di necessità di intervento tempestivo, si ritrova anche nella posizione di Confindustria, sulla base della dichiarazione dell'allora responsabile per Confindustria Education, Gianfelice Rocca (E10):

“Noi abbiamo la sensazione di vivere in un momento di emergenza. C'è una generazione di tecnici che va in pensione, tutti quelli che hanno fatto grande l'innovazione intermedia delle imprese. Le imprese medium tech vivono di innovazione intermedia e senza tecnici intermedi ci sarà crisi per il mondo produttivo. Inoltre, l'Italia ha un deficit di produttività rispetto al resto del mondo, e ha quindi bisogno di nuovi profili per aumentare la qualità dei servizi, delle infrastrutture, di tutto il sistema economico. Questa è l'emergenza dal lato della domanda di nuovi profili. C'è poi un'emergenza dal lato dell'offerta. Per comprenderla basterebbe il paragone con la

Germania. L'istruzione tecnica superiore rappresenta da noi lo 0,2% mentre in Germania le Fachhochschule costituiscono il 25% e sono nate solo negli anni '70. A noi mancano tutti i profili intermedi di cui c'è esplicita richiesta e grande bisogno. Il modello europeo del 3+2 è stato mal interpretato, doveva essere 3 e 2, dove 3 non è solo un percorso universitario. C'è una grande difficoltà da parte dell'università di definire profili professionalizzanti. Quindi siamo in un'emergenza tecnica e scientifica. Mi fa pertanto piacere vedere qui Berlinguer che segue il tema con grande passione, e mi fa piacere vedere in questa platea la presenza di tante persone che hanno profuso impegno e passione per la scuola. Berlinguer è sicuramente tra queste. Molte delle cose che nel '97 si diceva di dover fare per superare le difficoltà ed andare avanti, sono ancora le cose che dobbiamo fare oggi. Siamo nel momento del fare. Abbiamo molto il gusto delle idee, ma adesso è il momento del fare. La responsabilità che abbiamo come imprenditori e come politici è quella di fare qualcosa in aiuto delle scuole”.

Tali modalità ci portano, di conseguenza, alle attività della fase successiva.

II. FASE 2. Innalzare l'obbligo scolastico: la *finalità* di coordinamento con i curricula nel biennio

Attività: L'obbligo di istruzione viene aumentato, come strumento normativo si utilizza la legge finanziaria del 2007, legge n.296/2006 Art.1 comma 622. Si prevedono percorsi per implementare passaggi tra il segmento dell'istruzione tecnica e professionale e la formazione professionale regionale, le cosiddette "passerelle". Si sancisce la restaurazione del segmento secondario superiore preannunciata nella fase precedente, in un canale tripartito, anch'esso ristabilito tramite articoli dedicati nella finanziaria e nel decreto-legge n.7/2007, il cosiddetto "Bersani bis". Segnaliamo a latere, per completezza, come in parallelo all'innalzamento dell'obbligo d'istruzione venga introdotto simultaneamente un requisito nella dimensione della valutazione¹⁷: vengono di fatto re-introdotti gli esami di riparazione che erano stati aboliti nel 1995, cambiando nome in "debiti". Questo incontra l'opposizione degli studenti, che non ha effetti sui provvedimenti adottati.

Attori: Governo, Sindacati, Confindustria, Associazioni studentesche

Motivazioni:

Circa le politiche di accesso, come nel primo caso ai tempi di Berlinguer, l'obbligo scolastico viene innalzato per allinearsi con gli standard degli altri paesi Europei, rispondendo alle dichiarazioni di Lisbona tramite lo strumento della finanziaria per accelerare l'adozione della norma.

Circa le politiche di curriculum, la canalizzazione in tre settori si sancisce bypassando le consultazioni con le parti sociali, perchè il Ministro denuncia un vuoto istituzionale che si era creato sull'identità delle scuole.

Inoltre, il Ministro è forte del rapporto con Prodi anche di fronte al Ministero dell'Economia, il che gli permette di procedere in modo accelerato in queste prime due fasi. L'assenza di consultazioni provoca l'opposizione diversificata dei sindacati: il che porta alle consultazioni della fase successiva.

¹⁷ Nella letteratura questi interventi vengono associati ai sistemi più selettivi (Benadusi & Gianicola, 2014) e quindi impostati sulla leva della stratificazione (Allmendinger, 1989)

Evidenze:***Adeguamento all’UE & il risanamento di un vuoto istituzionale***

Le intenzioni sulle politiche di curriculum vengono illustrate dal Ministro in un’intervista rilasciata a ScuolaOggi (2006) (E1):

“Devo ancora finire la consultazione delle scuole, degli operatori e degli esperti - dice il ministro. Poi tireremo le somme. La prospettiva è già nel programma di governo: un biennio unitario in grado di combattere la dispersione scolastica”.(Tuttoscuola, 2006)

Le motivazioni dell’innalzamento dell’obbligo scolastico si ritrovano nelle parole del Viceministro dell’Istruzione Bastico (E2):

Si tratta del più grande investimento, formativo e culturale, per elevare i livelli di istruzione dei giovani, dopo quello realizzato nel 1962 con l’introduzione della scuola media unica. Innalzare l’obbligo di istruzione a 16 anni significa realizzare “la scuola del non uno di meno”, che accompagni tutti i ragazzi verso un livello di istruzione superiore. Condizione necessaria per diventare cittadini attivi e consapevoli attraverso strumenti sufficienti ad affrontare la vita e il lavoro contemporaneo. Ecco perché il primo nemico da combattere è la dispersione scolastica, che oggi supera il 20%, puntando a centrare progressivamente l’obiettivo del 10% fissato a Lisbona” (Ufficio stampa MPI, 2007)

Tali motivazioni sono ribadite nelle parole di un dirigente ministeriale del tempo che, di fronte alla domanda sulle ragioni ed i partner/ostacoli incontrati nel percorso di approvazione della norma ripete (E3): *“Era evidente la necessità di arrivare ai 10 anni di obbligo scolastico anche per allineamento con altri paesi europei”* (Intervista n.10).

Come evidenziato nella sezione descrittiva, vi sono diversi richiami reciproci tra le politiche di accesso e di curriculum, a partire dalla formulazione della nuova norma sull’obbligo scolastico che chiama direttamente un “curriculum” di riferimento (legge 296/2006, art.1, comma 622). Ma nella dichiarazione seguente del Ministro, che riportiamo, si chiariscono le ragioni del valore solo “parziale” di soddisfazione della terza condizione del *mismatch/disallineamento* (E4): *“Obbligo di istruzione non significa “biennio unico”, cioè uguale in tutte le scuole superiori. Non è un prolungamento della scuola media: i due anni di obbligo appartengono alla scuola superiore che continua ad articolarsi in licei, istituti tecnici e professionali.”*

E ancora (E5):

“L’unitarietà della scuola dell’obbligo è data non dall’unicità dei programmi, ma dalla omogeneità dei livelli di apprendimenti e di saperi - suddivisi per competenze, conoscenze ed abilità - che devono raggiungere tutti i ragazzi al termine del percorso di istruzione obbligatoria. Questi livelli, articolati in quattro assi culturali - dei linguaggi, matematico, scientifico-tecnologico e storico-sociale - non costituiscono un appiattimento degli insegnamenti, ma sono il traguardo minimo comune, pur in presenza di programmi che rimangono differenti, ad esempio tra un liceo classico e un istituto tecnico.”

Quindi, rispetto all’evoluzione del mismatch in questa fase del governo Fioroni, suggeriamo che questa costituisca una “sintesi” a metà tra le azioni fortemente de-stratificanti dell’era Berlinguer e stratificanti dell’era Moratti. Le evidenze sulla presenza del *mismatch/disallineamento* vengono rafforzate da due interviste: la prima, di un consulente di governo del tempo (Intervista n.5), che ha rimarcato gli aspetti costitutivi del disallineamento disfunzionale (E6):

“È interessante Fioroni. In quella legge ci sono due cose: primo, l’inserimento dei primi due anni del biennio successivo che però dovrebbero essere rinforzo per poi andare nella direzione della prosecuzione degli studi. Secondo, poi si possono fare delle passerelle, ma sono in realtà scivoli perché non trovo nessuno che ne esca fuori... Con una forte dispersione esplicita, implicita. Il grosso lo perdi al biennio. Ma noi siamo un paese di pazzi... perché abbiamo il titolo alla terza media, e l’unico modo di vedere titolo è arrivare alla terza media. Io a quel tempo parlai con conoscenze nella politica, nel ministero, dicendo ‘Dovete mettere dopo [l’obbligo] l’esame di stato... ma non furono accolte’.”

La seconda, costituisce un passaggio chiave dell’intervista con un dirigente ministeriale del tempo, già riportata nella fase descrittiva per rimarcare la frattura tra politiche di accesso e di curriculum (E7):

“Il 1° settembre 2007 è entrato in vigore l’obbligo d’istruzione elevato a 10 anni in base alla legge 26 dicembre 2006, n. 296, articolo 1, comma 622

(legge finanziaria 2007). Con la scelta dei 16 anni si stabilisce la generalizzazione di un biennio. A seguito del diritto dovere della Moratti era possibile assolvere l’obbligo anche nei corsi di formazione professionale.

E nel proseguo dell’estratto dell’intervista si rimarca la “debolezza” della soluzione della “certificazione delle competenze in corrispondenza dell’obbligo, che instaura la seconda dimensione del mismatch (Art.4 del D.L139/2007, regolamento sull’autonomia) (E8):

L’idea di avere una possibilità di uscita dopo due anni in un percorso di cinque era una scelta positiva (anche se in contrasto con la quinquennalizzazione di tutti i percorsi statali e l’abolizione delle qualifiche intermedie). Si trattò comunque di una scelta (metafora del cacciavite) monca senza respiro: mancava un titolo finale, la previsione della dichiarazione della certificazione delle competenze è troppo debole. Non c’erano, inoltre, sanzioni e controlli rispetto all’obbligo. Nella leFP la qualifica, il diploma quadriennale e la possibilità del quinto anno per l’esame di Stato fornirà una ipotesi ragionevole e percorribile per gli studenti.”

La “quinquennalizzazione di tutti i percorsi” a cui fa riferimento l’evidenza precedente emerge infatti nella fase III di questo processo.

L’innalzamento dell’obbligo a favore di una potenziale riduzione del mismatch si correda di iniziative quali la stesura di un protocollo d’intesa con la Regione Campania “Scuole Aperte e Sicure” (E9) (Ufficio stampa MPI, 2006) che tuttavia isolate, costituiscono solo misure compensative nei confronti del mismatch sopra-delineato.

E ancora, dall’intervista con un dirigente ministeriale del tempo (E10):

“Ecco qui lei cita l’obbligo a 16 anni... questo è un nodo irrisolto un pasticcio L’obbligo a 15 anni [con Berlinguer] è un compromesso si voleva portare a 16 anni già ma non era possibile alla soglia della formazione professionale quindi basata su quel pubblico... (a 17 anche quello) e ci riesce Fioroni” (Intervista n.10)

Per quanto riguarda le iniziative sulla seconda dimensione di policy, gli indirizzi vengono riportati ai tre canali come già anticipato dall’abolizione della sperimentazione dei licei tecnologici nella fase precedente, tramite strumenti che garantiscono un pronto avvio dei lavori “per fare prima” come riportato da un testimone privilegiato policymaker (Intervi-

sta n.40) (E11) e come “evidenza di traccia” (Beach & Pedersen, 2019) suggerita dalla natura stessa del provvedimento che adottava l’innalzamento dell’obbligo, ovvero la legge finanziaria. Anche questo provvedimento risponde all’approccio emergenziale, di intervento tempestivo nella logica della securitizzazione (Murphy, 2020) inaugurato nella precedente fase. Questo viene criticato dai Sindacati, a partire dalla UIL, nelle parole dell’allora Presidente Santini, in occasione di un confronto successivo con il Ministro (E12):

“Condividiamo due scelte finora fatte. 1° È stato molto importante aver evitato il pericolo, insito nella riforma della precedente legislatura, di un’ulteriore marginalizzazione della cultura tecnica e professionale che era avvenuta con la licealizzazione di tutto il percorso tecnico. 2° Pur avendo riserve sul metodo adottato, quale avere inserito provvedimenti importanti e delicati nella legge Finanziaria e nel Decreto sulle liberalizzazioni, condividiamo le nuove norme in materia d’istruzione tecnica e professionale varate dal Governo, le consideriamo un passo avanti nella direzione giusta. Un punto importante da cui partire e dal quale anche riavviare seriamente un rapporto forte tra il mondo della scuola, della formazione professionale, del territorio, dell’impresa, del lavoro, che permetta di esplicitare tutte le potenzialità” (ADi, 2007).

L’azione del Ministro bypassando le consultazioni è dovuta, come giustificato da esso stesso, dalla presenza di un vuoto istituzionale sull’identità dei diplomati in uscita dagli istituti tecnici (E13):

“Poco fa Giorgio Santini ha detto: “Ma forse il metodo poteva essere diverso” Io non so quale metodo diverso possa esserci quando da 4 anni gli istituti tecnici di Stato risultano chiusi e gli istituti professionali di Stato sono stati dimenticati in un limbo, mentre nel frattempo i nostri studenti continuano ad iscriversi negli uni e negli altri senza avere più certezze. Serietà vuole che se un ministro firma una circolare che consente ai ragazzi di iscriversi agli istituti tecnici di questo Paese e agli istituti professionali di stato deve avere la consapevole responsabilità che prima di tutto esistono, e che sono indispensabili per la crescita del nostro Paese come già lo sono stati e potranno continuare ad esserlo.”

Ad avvalorare il peso del vuoto istituzionale troviamo anche una riflessione ex-post della CGIL (2008) sul tema del calo delle iscrizioni agli istituti tecnici, dal titolo “Corsa ai licei” (E14):

“Corsa ai licei -Inutili gli appelli dei dirigenti scolastici, gli open day per dimostrare che «tecnico è bello e utile». Mentre le imprese domandano più ragionieri e periti, dal 1990 le scelte delle famiglie si orientano verso i licei. Il sorpasso: nel 2004, quando la quota dei liceali superò quella dei tecnici fino a raggiungere il 41 per cento nel 2007-2008. Tra le cause: la nascita dei licei tecnologici prevista dalla Riforma Moratti (poi abrogati), la tendenza delle famiglie a preferire percorsi di studio «elitari» (evitando le scuole frequentate dai figli di extracomunitari) e «un certo scadimento generale della qualità dell’istruzione superiore», ammettono i presidi.”

La reazione dei sindacati

I sindacati reagiscono ai primi provvedimenti adottati: come sopra riportato, concordano a livello di contenuti con la restaurazione dello status-quo-ante sulla canalizzazione tripartita ma non a livello di modalità; inoltre, presentano riserve di diversa intensità circa gli altri contenuti del provvedimento in esame. Come nota metodologica (Beach & Pedersen, 2019) se da un lato questi contenuti esulano dalla nostra indagine, dall’altro generano reazioni che hanno ripercussioni sul processo in esame, che quindi segnaliamo. Le reazioni dei sindacati qui di sotto riportate portano alla successiva fase di consultazione, inaugurata per definire aspetti approfonditi, non “emergenziali”, della riforma degli istituti tecnici e professionali (E13):

Dalla CGIL proviene un giudizio complessivamente negativo (E15): *“una riverniciata e una sistematizzazione di pezzi che attualmente già agiscono nel sistema dell’istruzione”* anche rispetto al ristabilimento dello status-quo ante sugli indirizzi:

Per la CISL, il giudizio sui contenuti espresso è positivo (E16): *“Il merito e le finalità del provvedimento appaiono sostanzialmente condivisibili”* ma non il modus operandi:

“La CISL e la CISL Scuola hanno espresso fin dall’inizio riserve e perplessità a fronte della scelta del Governo di inserire materie così delicate e complesse nel corpus di un provvedimento nato essenzialmente con altri presupposti e per altre finalità, affrontato, e non solo per l’apposizione della fiducia in entrambi i rami del Parlamento, prescindendo da una piena ed intesa fase di concertazione sociale ed interistituzionale. È chiaro quindi che il progetto di cambiamento affidato al decreto-legge, sul cui impianto generale insistono molti elementi validi per aprire una discussione di merito, soffre di un difetto di impostazione che andrà corretto nel successivo

percorso di confronto con le Regioni e le parti sociali, senza il cui coinvolgimento i condivisi propositi di creare più efficaci sinergie tra scuola e territorio, con i suoi sistemi economici, culturali e del lavoro, rischiano di restare solo sulla carta. Anche questa ultima esperienza conferma l'esigenza, posta da tempo dalla CISL e dalla CISL Scuola, di realizzare un nuovo "patto sociale" per la scuola e la formazione. Un patto fondato sulla concertazione e il dialogo interistituzionale che non sono il fine in se stessi ma il mezzo indispensabile per individuare e condividere scenari, priorità, obiettivi funzionali all'assunzione concreta della formazione, nelle strategie di rilancio del Paese, quale strumento privilegiato per la costruzione di cittadinanza civile e di progresso."

E ancora, nelle parole del Segretario CISL Scuola Scrima (E17) in una dichiarazione a Tecnica della scuola (2007):

"Pur esprimendo qualche riserva sullo strumento utilizzato (il decreto-legge sulle "privatizzazioni") il merito e le finalità del provvedimento appaiono sostanzialmente condivisibili, a partire dalla previsione, all'interno del secondo ciclo d'istruzione, accanto al sistema dei licei e al sistema dell'istruzione e formazione professionale, di un'area tecnico-professionale nella quale vengono ricompresi gli attuali istituti tecnici e quelli professionali".

Le modalità sono state duramente criticate anche dal Centro di Iniziativa Democratica degli Insegnanti (E18) (CIDI): *"Procedere su materie fondamentali attraverso un decreto-legge sottrae definitivamente tali materie alla procedura democratica del dibattito parlamentare. Non parliamo, poi, del confronto con la scuola".*

Segnaliamo inoltre anche l'inizio di un movimento di protesta studentesco contro la re-introduzione, di fatto, degli esami di riparazione, senza trovare riscontro presso il Ministro. Lo segnaliamo per comprendere la simultaneità e complessità degli interventi.

Operativamente, osservando il "tempo fisico" (Kreuzer, 2023) nel processo, il Ministro può procedere in modo accelerato forte, del rapporto con il Primo Ministro: di fronte alla domanda generale, posta ad un dirigente ministeriale di allora, circa lo spazio di manovra dei Ministri dell'Istruzione vs. altri Ministeri nell'ambito dei diversi governi, questo risponde (E19):

“Mentre il ministro Fioroni aveva un’autorevolezza, forte del rapporto con Prodi, anche di fronte al Ministro dell’Economia, la ministra Gelmini accettò l’imposizione di Tremonti e del suo capo di Gabinetto per tagli strutturali alla scuola (meno 140.000 posti di insegnanti) (Intervista n.30)

Come anticipato, la reazione del Ministro alle critiche circa la mancata consultazione previo innalzamento dell’obbligo scolastico e restaurazione (Durazzi et. al, 2023) della tripartizione degli indirizzi, viene illustrata nella fase successiva che include anche l’insediamento del governo Berlusconi IV.

III. FASE 3: Rilanciare gli istituti tecnici: il calo iscrizioni

Attività: Il Ministro Fioroni ¹⁸avvia le consultazioni con le parti sociali solo dopo aver adottato gli interventi dipinti come urgenti/emergenziali, per un progetto di lungo termine. Avvia anche una Commissione di studio per riformare nel dettaglio l'istruzione tecnica e professionale.

La Commissione indica due interventi principali: primo, la riduzione degli indirizzi di studio; secondo, l'eliminazione della qualifica triennale da parte dei professionali statali a tre anni. Il Ministro prospetta anche un collegato intervento sui programmi (come annunciato parallelamente all'adozione della nuova misura sull'obbligo) ma la crisi di governo interrompe l'operato del Ministro. Questo porta alla fase successiva del processo.

Attori: Ministro Fioroni, Sindacati, Ministro Gelmini, Ministro dell'Economia

Motivazioni: Il Ministro Fioroni prospetta un piano d'intervento a lungo termine per la riforma dell'istruzione tecnica e professionale: la priorità nella strategia di riforma delineata dalla Commissione di studio è l'intervento sul riordino degli istituti tecnici, visto il preoccupante calo d'iscrizioni negli anni precedenti e la necessità di rimanere allineati con Confindustria. Il Ministro avvia le consultazioni agendo in risposta all'opposizione dei sindacati per il mancato coinvolgimento nelle prime due fasi di interventi emergenziali, di fronte ad un'ormai chiara crisi di governo di fronte alla quale il Ministro non avrebbe avuto nulla da perdere.

È una fase complessa: è in questo momento che si delineano le altre due caratteristiche della riforma, il mantenimento di una base comune tra gli indirizzi e la separazione-integrazione della formazione professionale dall'istruzione professionale.

¹⁸ In un'analisi pubblicata da Campione & Bassanini (2011), l'ex Capo di Gabinetto di Berlinguer, Giovanni Trainito, sottolinea come nella XVI legislatura, quella inaugurata appunto con il governo Berlusconi IV, siano state portate a termine alcune delle linee che il sistema scolastico stava assumendo con Moratti. Muovendo da questa osservazione, sostentiamo che ancora prima Fioroni sia stato la sintesi dell'era Berlinguer e dell'era Moratti.

Evidenze:**Rilanciare istituti tecnici**

Di fronte a un calo significativo delle iscrizioni agli Istituti Tecnici, passato dal 40,4% degli studenti iscritti al primo anno delle superiori al 33,9% nell'a.s. 2007/2008 (E1) (Tuttoscuola, 2008) la priorità di intervento di lungo termine per il governo è quella di rilancio degli istituti tecnici

“Man mano che la percezione della crisi della scuola italiana ha preso forma, nel corso del 2007, fino al gran botto finale dei risultati dell’OCSE-PISA resi noti ai primi di dicembre, disastrosi per il nostro Paese, il ministro Fioroni ha sempre meno utilizzato l’immagine del “cacciavite” per illustrare il suo approccio alla gestione dei tanti problemi della scuola italiana. Non che si sia convertito alla filosofia della megariforma, alla quale in modi diversi si erano ispirati i suoi predecessori Berlinguer e Moratti, ma non si può certo dire che il ministro abbia tenuto in quest’anno una linea minimalista, fatta di aggiustamenti e di piccoli passi.”

Una consultazione con le parti sociali ha luogo il 15 e 16 maggio 2007, in un Convegno sul tema “Laboratorio dell’Istruzione Tecnica e Professionale”, in vista quindi di una revisione degli ordinamenti. Il Ministro stabilisce una concezione di separazione tra istituti tecnici e professionali in allineamento con Confindustria, qualificando la “posizione” degli istituti professionali distaccandosi dalla fase morattiana (E2):

“Io direi che il primo segnale che viene dato oggi è che si volta pagina, che si vuole realmente voltare pagina. Questo è lo sforzo che il governo e il parlamento hanno fatto: rendere tangibile la nuova considerazione che abbiamo degli istituti tecnici e piantiamola una volta per tutte con la storia del “trattino” (istituto tecnico-professionale). Io parlo di due cose distinte e separate tra di loro, parlo di una considerazione tangibile che hanno in questo paese sia gli istituti tecnici sia gli istituti professionali, altrimenti aggiungiamo incertezza ad incertezza. Bisogna ribadire la centralità di entrambi per lo sviluppo economico del Paese e soprattutto per incrociare gli stili cognitivi dei ragazzi che tendiamo a perdere. Noi dobbiamo avere chiara qual è la responsabilità della scuola: quella di ampliare le offerte formative per soddisfare i diversi stili cognitivi.”

Con un riferimento che arriva alla considerazione di una revisione dei “programmi” (E3):

“è il trattino della zona grigia dove tutti fanno la stessa cosa. Allora per il 2008 dobbiamo fissare la missione degli istituti tecnici, la missione degli istituti professionali di Stato, che non sono espressione di un biennio che poi si divide in specializzazioni di serie A e di serie B, ma sono risposte diverse ad esigenze diverse di famiglie e di ragazzi. Per cui dobbiamo fare anche programmi chiari e precisi che evitino un’estesa frammentazione oraria e il proliferare di materie, ma che portino all’unitarietà del sapere e soprattutto all’acquisizione di competenze in uscita chiare per gli istituti tecnici e per gli istituti professionali di Stato.”

Alla conferenza segue l’istituzione di una Commissione di Esperti guidata dal Professor De Toni¹⁹, per il riordino dell’istruzione tecnica. Il lavoro complessivo della commissione viene esposto in un convegno del marzo 2008. La priorità strategica di intervento sugli istituti tecnici è data dall’allarmante calo d’iscrizioni che ha delineato una situazione d’urgenza. Il documento prodotto dalla Commissione “Persone tecnologie e professionalità – gli istituti tecnici e professionali come scuole dell’innovazione” prospettava due differenti “missioni” per gli istituti tecnici da un lato (E4):

“In particolare, la missione della istruzione tecnica è finalizzata a garantire l’approfondimento della cultura scientifica e delle basi di riferimento teoriche delle tecnologie, fornendo allo studente le capacità necessarie per comprendere criticamente le problematiche scientifiche e storico-sociali collegate alla tecnologia e alle sue espressioni contemporanee (nel segno dell’high-tech), favorendo l’acquisizione di una perizia applicativa e pratica, assicurando lo sviluppo della creatività e della inventiva progettuale.”

E per gli istituti professionali dall’altro (E5):

“La missione dell’istruzione professionale è finalizzata a garantire, nell’ambito di aree produttive sufficientemente ampie, capacità operative di progettazione e realizzazione di soluzioni, per la gestione di processi, impianti e/o servizi. Tali capacità, pur orientate all’espressione di competenze di tipo tecnico-relazionale (nel segno dell’high-touch), vanno inquadrare in una adeguata conoscenza dei fondamenti scientifici e tecnologici. I caratteri distintivi della formazione debbono essere la capacità di personalizzare gli

¹⁹ Al tempo, Professore di Ingegneria economico gestionale e Preside della Facoltà di Ingegneria presso l’Università degli Studi di Udine.

usi delle tecnologie in un contesto con assetti organizzativi e strumenti tecnologici specifici.”

Il commento di Tuttoscuola (2007) riassume efficacemente la linea d’azione intrapresa dal governo (E6):

“Si tratta di una radicale correzione di rotta rispetto alla linea della licealizzazione dell’istruzione tecnica, perseguita non solo dalla riforma Moratti, ma anche dalla precedente riforma Berlinguer, che l’aveva inserita, insieme all’istruzione professionale, nella “area tecnica e tecnologica” dei licei. Da notare che i poli tecnico-professionali comprenderebbero anche i percorsi triennali di qualifica, che nel modello “duale” della legge n. 53 facevano parte invece del “sistema di istruzione e formazione”.

Anche se, specifichiamo le “licealizzazioni” di Moratti e Berlinguer erano radicalmente diverse, quella di Moratti rimaneva nominale a causa di pressioni di Confindustria che si opponeva all’affiancamento al sistema di formazione professionale regionale; quella di Berlinguer perseguiva un biennio fortemente unitario.

Il piano di De Toni per gli istituti tecnici trova il consenso degli imprenditori, in linea con l’Action Plan 2007 di Confindustria (E7) (Adi Scuola, 2007). Nel documento De Toni si legge infatti:

“L’istruzione tecnica e professionale sono il luogo specifico di costruzione di una nuova alleanza tra mondo della scuola e mondo del lavoro, tra cultura generale e professione, tra capacità di astrazione e di concettualizzazione e attitudini pratiche e operative, superando antistorici steccati e sempre più incomprensibili diffidenze reciproche.”

Da cui si derivava un particolare stile didattico: uno dei pilastri del piano riguardava precisamente, infatti, il nodo dei laboratori, come riportato nel documento della Commissione (2007: p.7-8) (E8):

“Su queste basi l’obiettivo di coniugare, all’interno di un percorso formativo, lo sviluppo degli stili percettivi e cognitivi, da una parte, e le capacità operative e pragmatiche, dall’altra, cioè, in termini generali, cultura e professione, appare tutt’altro che un’utopia. (...)

Questa acquisizione ha un’enorme portata sul piano scolastico perché mette fine ad una didattica solo deduttiva che, partendo dalle definizioni e arrivando alle applicazioni, ha avuto un ruolo privilegiato nella scuola e ha

continuato a ostacolare l'adozione di metodi di apprendimento- insegnamento strutturati sull'attività degli alunni e sul loro protagonismo individuale e di gruppo. Una didattica che ha favorito in misura non piccola la passività, la noia quando non l'estraneità e l'ostilità di molti alunni nei confronti della cultura scolastica. E ciononostante che la ricerca pedagogica avesse da molto tempo sottolineato il ruolo decisivo del coinvolgimento intellettuale ed emotivo dell'allievo attraverso l'adozione della pratica dei progetti e della ricerca e l'uso dei laboratori."

Nel caso dei professionali questo aspetto si declinava in particolare come segue (2007, p. 7-8) (E9):

"Per quanto riguarda gli aspetti metodologici e la progettazione didattica, pur orientata sinergicamente a formare le competenze chiave irrinunciabili e a favorire situazioni di apprendimento autenticamente personali, è opportuno stabilire per gli IT e gli IP modalità e tempi diversi nel monte ore di teoria, nell'utilizzo dei laboratori e nello stage. In particolare, gli IP privilegeranno fin dai primi anni formule didattiche in grado di favorire lo sviluppo di processi di apprendimento attivi, centrati sull'esperienza e sulla pratica di laboratorio."

La seconda indicazione della Commissione: separazione-integrazione dell'istruzione e della formazione professionale

In questa fase si spiega anche l'attuale assetto, al 2024, della canalizzazione, compreso il destino dell'istruzione e formazione professionale. Dall'esperienza Morattiana si è assorbita la necessità di tenere separata l'identità degli istituti tecnici da quella degli istituti professionali, in allineamento con Confindustria (Durazzi et al., 2023), si poteva andare dunque solo verso un sistema tripartito.

Esclusa questa pista, la Commissione De Toni suggerisce, ad integrazione del piano di razionalizzazione esposto nella sotto-sezione precedente, l'eliminazione dei diplomi triennali di istruzione professionale (E8).

Si apre, allo stesso tempo, quella che con il DPR 87/2010 si svilupperà nell'opzione della "sussidiarietà integrativa" ovvero la possibilità di ottenere diplomi di formazione professionale regionale frequentando ugualmente gli istituti professionali, un espediente per sopperire alla sostanziale assenza dell'offerta di formazione professionale al centro sud Italia De Toni, 2007, p.14) (E10):

"Ciò comporta la necessità di evitare al massimo la duplicazione inutile di offerte e percorsi formativi. Da qui l'esigenza di rivedere anche nel nostro

paese i percorsi formativi e di definire, nell’ambito dell’attuale ordinamento, una maggiore distinzione fra i livelli e le varie tipologie di percorsi formativi, che devono avere ognuna una specifica finalità. Tale distinzione prevede: percorsi finalizzati all’acquisizione di un diploma tecnico di livello secondario superiore a valenza nazionale, aperti alla prosecuzione nella formazione terziaria anche per l’accesso ad albi professionali; percorsi professionalizzanti terminali che mirano all’inserimento diretto nel mondo del lavoro e delle professioni. Secondo gli indirizzi dell’UE i percorsi di durata quinquennale (corrispondenti in linea di massima al livello 4 della classificazione EQF), possono essere resi compatibili con uscite intermedie (soprattutto per gli IP) - ai fini del conseguimento di qualifiche e diplomi - nei sistemi di formazione professionale regionali, anche nell’esercizio dell’apprendistato.”

Come rimarcato da un dirigente ministeriale del tempo (Intervista n.30) (E11):

“La debolezza dell’offerta di formazione professionale in vari territori, soprattutto nelle regioni del meridione, non rendeva plausibile il superamento del sistema statale degli istituti professionali le cui situazioni erano diverse: accanto a fragilità funzionali e strutturali esistevano elementi di solidità nel curriculum, nel legame con tradizioni locali (base storica), nelle innovazioni anche di origine ministeriale, nel ruolo sociale svolto (per le fasce deboli del disagio sociale), nelle eccellenze qui e là presenti. La suddivisione per tipologia di istituti secondari delle direzioni generali del ministero assicurava solidità, innovazione e interazione tra gli istituti con fertilità incrociata. Solidi erano i sistemi regionali con forte impronta produttiva e protagonismo degli assessori regionali (Filippo Hazon in Lombardia).

Le fragilità sono soprattutto dove mancano le imprese, dove il tessuto produttivo non esiste come interlocutori degli istituti scolastici o dove la filosofia soggiacente tra i providers privilegia le dimensioni sociali e di soluzione di problemi di svantaggio sociale.

E aggiunge:

Appropriandosi il Ministero della tradizione delle scuole tecniche e professionali porta a inquadrare progressivamente i percorsi sul modello quinquennale dei licei, a irrigidire i rapporti con il territorio e a procedure di gestione del personale docente.

La struttura del ministero, comunque, rafforzava il settore dei professionali: le direzioni generali prima di Berlinguer erano pianeti a sé stanti, con propria capacità innovativa, forza propulsiva e iniziativa anche politica (si

vedano le iniziative indipendenti e audaci del direttore generale Martinez negli anni '80-90). Le forti gelosie inter-istituzionali si traducevano ad una spinta competitiva a scelte dinamiche e innovazioni di settore."

Contro-prova dell'esperimento di eliminazione dell'istruzione professionale di stato nel caso del Trentino, infatti, si cita l'esempio come risposta al dilemma dell'istruzione professionale statale e regionale (E12):

Alla luce della sua ricchissima esperienza, perché secondo lei si è mantenuta la distinzione tra sistema di istruzione professionale statale (IP) e regionale nel sistema IeFP? Mi verrebbe da dire per forza di inerzia per quanto ragionata. La chiusura dei professionali avrebbe avuto ripercussioni sugli organici e sul mercato del lavoro degli insegnanti così come l'integrazione istituzionale e organizzativa tra istituti professionali e formazione professionale regionale era del tutto improponibile sia politicamente sia funzionalmente. Un'operazione complessa ben diversa dall'abolire gli IRRSAE compiuta dal ministro Fioroni. Le condizioni per una tale integrazione, contesto territorialmente limitato, forte potere decisionale, presenza di alternative credibili, permisero alla giunta provinciale del Trentino la soppressione degli istituti professionali presenti su territorio provinciale (ad eccezione di due istituti la cui presenza venne ritenuta necessaria).

Questo processo verrà portato a termine da Gelmini, è infatti dopo l'accordo del 2019 con le regioni che si avvia il primo anno formativo IeFP 2010/2011 (doc. USR ER, 2023). In questa fase dunque si cristallizza o, in termini tecnici, si istituzionalizza (Thelen, 2004) l'ambiguità tra istruzione e formazione professionale, da cui parte del titolo del capitolo.

L'eredità di una base comune nella sperimentazione del nuovo obbligo

L'eredità delle fasi precedenti di interventi ad-hoc rimane quella dell'attivazione di un biennio "unitario" che in questa fase non è stato meglio specificato se non nei seguenti termini all'interno del documento della Commissione De Toni in corrispondenza del titolo "l'equivalenza dei percorsi di istruzione secondaria superiore" (E13) (De Toni, 2007):

In tutti i percorsi, pertanto, va garantito l'intreccio fra conoscenza e azione. Equivalenza però non significa uniformità; proprio la molteplicità delle intelligenze e degli stili cognitivi, insieme alle richieste articolate della realtà produttiva, impone la differenziazione degli indirizzi di studio: i licei strutturati su un'elevata densità teorica, con una formazione ad ampio spettro; l'istruzione tecnica orientata, nell'ambito di un'educazione in-

tegrale dell'allievo, maggiormente alla padronanza dei processi tecnologici, alla gestione della loro complessità e delle loro trasformazioni; l'istruzione professionale, sempre nell'ambito dello sviluppo delle diverse dimensioni della personalità dell'allievo, più strettamente finalizzata all'applicazione delle tecnologie in processi produttivi collocati in contesti economici mutevoli.

Questa direzione di de-stratificazione attraverso l'intervento sui curricula è esposta anche in dichiarazioni retoriche, nei seguenti termini, espresse nell'intervento di un rappresentante CISL a sostegno dell'iniziativa di Fioroni. L'intervento è riportato nel documento prodotto in occasione della presentazione dello studio di De Toni al convegno CISL “La scuola sul serio”. Il rappresentante CISL Santini (CISL, 2008, p.31)afferma:

“[il disegno De Toni] ribadisce l'identità profondamente unitaria della cultura, rifiutando ogni forma di gerarchia e dicotomia tra saperi e percorsi, rivendicando il “capitale reputazionale” dell'esperienza dell'istruzione tecnica e professionale e l'indispensabile contributo di scienza e tecnica alla nascita di un nuovo umanesimo.”

In ultima analisi, nelle linee guida emanate dal Ministero il 21 dicembre 2007 per l'attuazione del regolamento sull'obbligo d'istruzione si prevede la messa a regime del nuovo obbligo, dopo una sperimentazione, contemporaneamente alla riforma degli ordinamenti:

Le linee guida si configurano come una misura di accompagnamento per le istituzioni scolastiche, statali e paritarie, impegnate nella sperimentazione di questa innovazione negli anni 2007/2008 e 2008/2009, in vista della sua messa a regime nel quadro della piena attuazione dei nuovi ordinamenti del primo e secondo ciclo di istruzione e formazione a partire dall'anno scolastico 2009/2010.

Questa però prende avvio solamente nella fase successiva. Si instaura dunque l'impronta di uno “zoccolo comune”, come verrà chiamato solo nelle Linee Guida per gli obiettivi specifici di apprendimento degli indirizzi liceali, DM 112/2010, da cui il titolo del capitolo.

IV. FASE 4: Conciliare il programma di riforma & la crisi economica: razionalizzazione & nodo laboratori

Attività: Quando il governo Berlusconi IV subentra in seguito alla caduta del governo e ad elezioni, il nuovo Ministro Gelmini mantiene il disegno di lungo periodo già impostato dal governo precedente ma si trova a doverlo riconciliare con il *dictat* proveniente dal Ministero dell'Economia data la situazione di crisi economica. Il primo intervento è infatti il prospetto di un piano di razionalizzazione contenuto nella cosiddetta manovra d'estate. Ingenti tagli riguardano il personale scolastico, il che provoca la nota opposizione di tutti i sindacati, senza riscontro.

Dati i tagli, nel raggio di manovra disponibile si avviano le consultazioni per la riforma degli ordinamenti: alla riforma dei tecnici e professionali si aggiunge la razionalizzazione dei licei. Queste vengono approvate tramite i rispettivi DPR:

- c. Per l'istruzione tecnica,
- d. Per l'istruzione professionale,
- e. Per i licei,

I contenuti di studio vengono stabiliti nella fase successiva

perché si presta ad un piano di razionalizzazione. A questo piano di razionalizzazione si attiene a causa della posizione subalterna al Ministro dell'Economia che prevede tagli nell'area di policy educativa, per linea governativa, di fronte allo shock della crisi economico-finanziaria degli anni 2008-2011.

Per quanto riguarda l'abolizione dei titoli triennali dei professionali di Stato e la possibilità di conseguirli in sussidiarietà integrativa o complementare si trova un primo accordo in Conferenza Stato-Regioni nel luglio 2011 che porta alla definizione del "Repertorio nazionale delle figure nazionali di riferimento per le qualifiche e i diplomi professionali IeFP".

Attori: Ministro Gelmini, Sindacati, Confindustria, Ministro dell'Economia Tremonti, Commissione di Studio

Motivazioni: L'assetto che gli istituti tecnici, gli istituti professionali e i licei assumono nel nuovo ordinamento è dato principalmente dall'impronta data sui tre pilastri della fase precedente mediate dai tagli richiesti dal Ministro dell'Economia, alla quale quello dell'Istruzione in questa fase soprattutto deve sottostare.

Evidenze:***L'imposizione dei tagli***

In questa fase, il cambio di governo non determina un cambio di passo rispetto ai tre interventi-cardine la cui genesi è stata spiegata nella fase precedente, uno di eredità del provvedimento sull'obbligo d'istruzione e due. Il processo riformatore continua sulla stessa linea, visto il mantenimento della stessa composizione della Commissione di Esperti guidata da De Toni, come sancito nel DM 6 agosto 2008 del MIUR (E1).

A rimarcare questa continuità riportiamo l'estratto dell'intervista n.30 con un ex dirigente ministeriale del tempo (E2): *“Guardando ai processi nel tempo il carattere bipartisan appare più evidente: gli esiti della Commissione De Toni insediata da Fioroni sono poi stati ripresi da Gelmini. La continuità è spesso sottotraccia a conferma dei diversi piani di analisi delle decisioni”*.

Ancora, al suo insediamento, il nuovo Ministro dell'Istruzione Maria Stella Gelmini dichiara (E3): *“Non si può ripartire da zero ogni volta. Non cancellare come è sempre accaduto ciò che di buono i ministri precedenti hanno fatto.”*

L'impostazione del governo precedente nella bozza De Toni aveva infatti già registrato il consenso di Confindustria, come visto nella fase precedente. La prelazione su qualsiasi iniziativa di riforma però emerge essere quella di un piano di severa razionalizzazione, non solo degli indirizzi come già prevedeva il governo precedente.

Visto l'avvento della crisi del 2008, si prospetta un piano di tagli alla spesa sull'istruzione esposta nell'Art.64 della legge 133/2008, nota come la “manovra d'estate” e derivata dal D.L. 25 giugno 2008, n.112²⁰.

Il provvedimento è anche noto come “legge Tremonti-Gelmini”, non a caso, dall'intervista sopra-citata con un dirigente ministeriale del tempo (E4):

“Sulla relazione tra Ministero dell'Istruzione e Governi: quali possibilità e limiti ha riscontrato? Luigi Berlinguer aveva una posizione relativamente forte all'interno del governo. Moratti e Tremonti non di rado ai ferri corti: battute feroci. Mentre il ministro Fioroni aveva un'autorevolezza, forte del rapporto con Prodi, anche di fronte al Ministro dell'Economia, la ministra Gelmini accettò l'imposizione di Tremonti e del suo capo

²⁰ Nella parte III della ricerca, il primo studio è dedicato ai fattori che impattano la definizione delle politiche di dimensionamento scolastico e programmazione dell'offerta formativa, aspetto colpito dalla “manovra d'estate.”

di Gabinetto per tagli strutturali alla scuola (meno 140.000 posti di insegnanti), obbligando a riscrivere i programmi, rivedere gli orari di insegnamento. Il destino dei risparmi una parte dei quali doveva essere utilizzata per la professione docente, rimane ignoto. Il rapporto con il ministero dell'economia è sempre stato problematico; c'era un'epoca in cui il numero esatto degli studenti e dei docenti non era immediatamente conosciuto”.

Evidenziamo ulteriormente questa subordinazione mostrando l'instabilità registrata dalla conduzione del Ministero Gelmini, come evidenza di traccia riportiamo un cambio di squadra ministeriale in una fase delicata di riforma: il Ministro sostituisce il Capo dell'Ufficio Legislativo con un ex ragioniere dello Stato per prospettare la richiesta di tagli per 7,8 mld di euro di Tremonti (E5) (ItaliaOggi, 2008).

Tre finanziarie consecutive instaurano infatti un trend di continui tagli, già a partire dal governo precedente.

Questo governo ed il successivo governo tecnico accumuleranno tagli al settore scuola per 8,5 mld di euro tra il 2008 ed il 2012, corrispondente al 10,4% del budget complessivo. Tra gli aspetti previsti dalla “manovra d'estate” emerge appunto il piano di razionalizzazione degli indirizzi ed il conseguente accorpamento delle classi di concorso (E6) (FLC-CGIL, 2008).

La reazione da parte di tutti i sindacati è di netto contrasto: nella scheda di commento all'Art.64 della legge 112/2008, la FLC-CGIL (E7) (2008) segnala:

“Da brivido la cura dimagrante imposta al personale della scuola nei prossimi tre anni: amministrativo, tecnico e ausiliario: meno 43.000 (-17%) unità nei prossimi tre anni: 100.000 docenti e 43.000 lavoratori ATA. I pensionamenti dei docenti non saranno più compensati dai nuovi ingressi così da innalzare l'attuale rapporto alunni/docenti di un punto. Toni “intimidatori” nei confronti della dirigenza scolastica se non si impegnerà a sufficienza per realizzare fino in fondo tutti i tagli preventivati. Con queste misure si produrranno risparmi di spesa per 7,832 miliardi di euro. Il 30% di questi risparmi, dopo che saranno verificati e quindi realmente effettuati, saranno utilizzati per fini contrattuali per “iniziative dirette alla valorizzazione ed allo sviluppo professionale della carriera del personale della scuola”.

In particolare, la FLC-CGIL segnala la questione delle ore di laboratorio e dell’investimento per i laboratori stessi, che se non perseguita snaturebbe l’impostazione della nuova riforma, in seguito ad un incontro “in sede tecnica” al Ministero riportano (E8):

“Nel corso della riunione sono emerse non poche difficoltà da parte dell’Amministrazione nel cercare di conciliare le indicazioni della Commissione De Toni con le decisioni di tagliare le spese per l’istruzione stabilite nella legge 133/08 art.64”. Il problema più macroscopico sono i laboratori che, nell’impostazione della Commissione De Toni, sono strategici per il riordino di questo pezzo importante di scuola, mentre il Governo ne ha stabilito un taglio del 30%, che il MEF intende conservare in termini di risparmi da realizzare.”

E ancora (E9):

“Fermo restando che, secondo il MIUR il settore tecnologico e il settore economico devono avere un impianto unitario, e che anche per gli istituti tecnici per costruzioni occorre prevedere una presenza dei laboratori, la proposta da sottoporre alla prima lettura da parte del Consiglio dei Ministri, per avviare l’iter verso l’emanazione definitiva del Regolamento attuativo, prevede di recuperare le spese da destinare al mantenimento/potenziamento dei laboratori, con l’attuazione dei nuovi modelli orari ed ordinamentali dall’anno scolastico 2010/2011 (...)”

Pochi mesi prima il segretario di CISL aveva affermato (E10): “ Dunque, apertura al confronto, ma il Ministro si assicuri che anche i suoi colleghi di Governo (Economia) condividano quella passione per la scuola che Lei sembra esprimere e li renda consapevoli che la priorità che Lei pone esige scelte conseguenti in termini di investimento.”

Rispetto alla ferma condanna anche di CISL, il governo dichiara apertura ma non sul punto dei tagli al personale.

La finalizzazione del canale professionale

Il sindacato FLC-CGIL (2009) si oppone anche alla configurazione assunta dall’istruzione e formazione professionale, riportando quanto emerso dal sopra-nominato incontro con il Ministero si evidenzia (E11):

“Viene ribadita l’ipotesi, contenuta anche nell’intesa MIUR - Regione Lombardia, di realizzare una “offerta coordinata tra i percorsi d’istruzione

degli istituti professionali e la formazione professionale". Per i territori dove la formazione professionale è meno presente, è previsto che gli istituti professionali possano svolgere, in regime di sussidiarietà, un ruolo integrativo e complementare rispetto al sistema di istruzione e formazione professionale regionale, nel pieno rispetto delle competenze esclusive delle Regioni, e che quindi possano istituire percorsi finalizzati al rilascio di qualifiche. Si crea quindi un sistema di istruzione professionale a geografia variabile, in cui siano compresenti – nuova espressione adottata dal Miur – sia il percorso strutturato in modo analogo agli altri istituti superiori e cioè 2+2+1, finalizzato al rilascio del diploma, sia un percorso in regime di sussidiarietà per il rilascio di qualifiche professionali, secondo un modello 2+1+1+1, anche diversamente articolato."

La reazione inascoltata del sindacato è riassunta nel passaggio successivo (E12):

"Siamo ormai al completamento del processo di destrutturazione del sistema scuola; il "riordino" dell'istruzione superiore ci consegna un sistema d'istruzione, non solo più povero ma completamente inadatto a rispondere al diritto all'istruzione e formazione previsto dalla Costituzione. Un diritto che non può essere soddisfatto sulla base di un sistema a "geometria variabile" secondo il territorio, ma che dovrebbe essere garantito allo stesso modo su tutto il territorio della Repubblica Italiana. Un diritto che deve permettere ad ogni bambino di poter frequentare la scuola primaria a tempo pieno su tutto il territorio e, a partire dall'anno scolastico 2010/2011, ad ogni adolescente la frequenza alla scuola secondaria di qualità, con le stesse possibilità formative, ovunque essi siano nati e vivono!"

Dopo l'approvazione dei DPR, la fase attuativa apporta un'ulteriore virata nell'assetto assunto da licei, istituti professionali e istituti tecnici, esaminato nella fase successiva che conclude il capitolo.

V. FASE 5. Riformare gli ordinamenti: “zoccolo” comune ma aderenza all’EQF

Attività:

Date queste premesse, il cantiere per delineare il nuovo ordinamento prende forma con confronti sindacali circoscritti a temi nel raggio d’intervento della Ministra. Tramite una “delivery unit” nazionale si attua sperimentalmente il nuovo ordinamento degli istituti tecnici nell’a.s.2009/2010: *“composta da esperti del mondo della scuola, dell’università e della ricerca, nonché dai Direttori Generali degli Uffici Scolastici Regionali di Lazio, Lombardia, Puglia, Sicilia, Veneto. Sono state costituite, inoltre, anche Delivery Unit Regionali, per coordinare la sperimentazione a livello territoriale.”* (Camera dei Deputati, 2011) E l’anno successivo sono state attivate presso tutte le regioni per accompagnare la nuova riforma. Dopo l’approvazione dei regolamenti, la specifica dei contenuti di studio viene elaborata separatamente per i licei (DM 211/2010) e per gli istituti tecnici e professionali, ed emanate rispettivamente (direttiva n.67/2011; n.87/2011): i lavori vengono svolti infatti da due Commissioni separate, una per i licei e una per i tecnici.

Si sceglie un minimo comun denominatore mantenendo materie e “nuclei comuni” in riferimento ai contenuti, ma mentre le linee guida dei licei rimangono riferite a specifici “obiettivi specifici di apprendimento” ed un approccio per materie, quelle degli istituti tecnici e professionali si dividono in termini di “competenze” “abilità” e “conoscenze”, seguendo il quadro EQF dell’Unione Europea, approvato nel 2008.

Attori: Ministro Gelmini, Delivery Unit per Istituti tecnici e professionali e & Commissione per le indicazioni nazionali per i licei

Motivazioni: Il minimo comun denominatore tra licei tecnici e professionali si inserisce perché previsto dall’innalzamento del regolamento sull’obbligo di istruzione: si tratta quindi di una conseguenza coordinata all’azione adottata dal precedente governo. Detto questo, i tre canali entrano su traiettorie differenti e questo andamento non cambierà ad oggi.

La commissione per le linee guida dei licei mantiene un approccio per discipline decidendo di mantenere sostanzialmente lo status-quo alla luce dei risultati negativi delle prove Invalsi di quegli anni. Per gli istituti tecnici e professionali invece, la necessità di adeguarsi al quadro Europeo

delle Qualifiche determina un cambio di paradigma stilando le Linee Guida *direttamente* termini di competenze, abilità e conoscenze.

Evidenze:

Come già sopra riportato, si mantiene uno “zoccolo comune” tra licei, tecnici e professionali, che si traduce in alcune materie comuni (italiano, matematica, storia, inglese e scienze).

Specifichiamo che anche per i licei esiste un nesso all’EQF, siccome il regolamento relativo all’obbligo d’istruzione lega gli assi culturali alle conoscenze (E1):

“I contenuti degli Assi culturali previsti dall’allegato al relativo Decreto ministeriale, infatti, rappresentano un opportuno tentativo di verticalizzazione del curriculum di studi (comprendendo peraltro anche “conoscenze e abilità” da raggiungere già al termine del primo ciclo di istruzione secondo le relative Indicazioni vigenti) finalizzato al raggiungimento di uno “zoccolo di saperi e competenze” comune ai percorsi liceali, tecnici e professionali e ai percorsi dell’istruzione e dell’istruzione e formazione professionale. Uno “zoccolo comune”, dunque, da integrare e declinare a seconda delle specificità dei percorsi. Fermo restando quanto definito dalla norma primaria in ordine all’elevamento dell’obbligo, sia pure nell’ambito del più ampio assolvimento del “diritto-dovere all’istruzione e alla formazione per almeno dodici anni o, comunque, sino al conseguimento di una qualifica entro il diciottesimo anno di età”, occorre sottolineare che si tratta di un provvedimento da aggiornare, nei suoi allegati, al termine della revisione degli ordinamenti scolastici e delle relative Indicazioni.”

Ma è evidente che il collegamento sia più lasco. Per i licei l’approccio disciplinarista viene scelto dalla Commissione presieduta da Bruschi smarcandole infatti dall’approccio per “competenze” (E2):

“L’articolazione delle Indicazioni per materie di studio mira ad evidenziare come ciascuna disciplina - con i propri contenuti, le proprie procedure euristiche, il proprio linguaggio – concorra ad integrare un percorso di acquisizione di conoscenze e di competenze molteplici, la cui consistenza e coerenza è garantita proprio dalla salvaguardia degli statuti epistemici dei singoli domini disciplinari, di contro alla tesi che l’individuazione, peraltro sempre nomenclatoria, di astratte competenze trasversali possa rendere irrilevanti i contenuti di apprendimento. I due paragrafi su cui sono costruite le Indicazioni (competenze attese al termine del percorso e obiettivi specifici

in itinere finalizzati al loro raggiungimento) chiariscono la relazione che deve correre tra contenuti e competenze disciplinari. “

Tale scelta viene in particolare suggerita dagli esiti negativi delle prove Invalsi degli ultimi anni, come si deriva dalle dichiarazioni riassuntive della Commissione per la preparazione delle Linee Guida ad un incontro coi sindacati, ritenendo l’approccio per discipline un porto sicuro (E3):

“Il rappresentante del Ministro Bruschi ha chiuso l’incontro esplicitando i seguenti ragionamenti:

- *L’obiettivo attuale della scuola italiana in questa fase è combattere l’ignoranza e il grave declino della preparazione degli studenti che escono fuori dalle superiori. Non solo preoccupano le analisi OCSE-PISA, ma le valutazioni Invalsi e quelle operate in fase di iscrizione dalle facoltà universitarie. Da quest’ultime si evince che circa un terzo degli studenti diplomati alla superiore non è in grado di leggere e comprendere un testo in italiano.*
- *Per fare questo il gruppo di lavoro, costituito anche da docenti in servizio, si confrontato con le alte istituzioni della cultura italiana (Crusca, Università, CNR, ecc.) ha definito un percorso che coniugasse le richieste di definizione di competenze in uscita con una logica di riconoscimento di percorsi disciplinari con elementi chiari di riferimento per il livello di conoscenza adeguato ai percorsi di studio, ma garante di standard minimi di conoscenze e abilità previsti a livello nazionale, anche per consentire i passaggi e le passerelle da istituto ad istituto anche di diverso ordine.”*

E ancora (E4):

- *Il ragionamento fatto dalla FGU è corretto, perché l’esasperazione del concetto di competenze porta unicamente al superamento del valore legale del titolo di studio rientrando nella tradizione anglosassone dove peraltro esistono a compensazione ampi spazi di controllo e valutazione e regionale o centrale dello Stato. È parso pertanto opportuno inserire elementi di indirizzo chiari su alcune parti del curriculum in molte aree disciplinari.*
- *L’UE non è stata in grado di stabilire la certificazione delle competenze se non con l’esclusione dell’area linguistica. Gli EQF rappresentano solo atti di indirizzo che difficilmente possono essere posti in essere dai singoli paesi se non dopo una lunga e condivisa trattativa sui contenuti delle competenze richieste.*
- *Le indicazioni nazionali sono ancora in fase di bozza e quindi è possibile procedere a correzioni, integrazioni che possono venire da associazioni professionali,*

sindacati e dai docenti. I tempi per la fase di raccolta dei pareri e delle proposte e di un mese.

Infatti nel testo finale delle Indicazioni Nazionali per i Licei riportano quanto segue troviamo quanto segue (E5):

Si è scelto di orientare la stesura delle Indicazioni secondo un modello scevro da tecnicismi inutili e accessibile all'intera comunità scolastica. Per ogni disciplina sono state redatte delle linee generali che comprendono una descrizione delle competenze attese alla fine del percorso; seguono gli obiettivi specifici di apprendimento articolati per nuclei disciplinari relativi a ciascun biennio e al quinto anno. (p.5)

E poi giustificando comunque la presenza di un allineamento al quadro europeo delle qualifiche, visto che gli assi culturali sono elaborati in termini di conoscenze abilità e competenze (E6):

Tali obiettivi assumono ampiamente alla fine del primo biennio di ciascun liceo quanto attualmente richiesto ai fini dell'assolvimento dell'obbligo di istruzione¹. contenuti degli Assi culturali previsti dall'allegato al relativo Decreto ministeriale, infatti, rappresentano un opportuno tentativo di verticalizzazione del curriculum di studi (comprendendo peraltro anche "conoscenze e abilità" da raggiungere già al termine del primo ciclo di istruzione² secondo le relative Indicazioni vigenti)

Tramite questo collegamento si identifica anche lo "zoccolo comune" agli altri due canali, passando appunto per la tripartizione tra conoscenze abilità e competenze, per la presenza del Regolamento sull'obbligo d'istruzione. (E7) (E8):

"(...) finalizzato al raggiungimento di uno "zoccolo di saperi e competenze" comune ai percorsi liceali, tecnici e professionali e ai percorsi dell'istruzione e dell'istruzione e formazione professionale. Uno "zoccolo comune", dunque, da integrare e declinare a seconda delle specificità dei percorsi. ;

"È stato nel contempo compiuto un decisivo passo verso il superamento della tradizionale configurazione "a canne d'organo" del secondo ciclo dell'istruzione, attraverso un puntuale raccordo con le Linee guida dell'Istruzione tecnica e professionale, che ha portato all'individuazione di

alcune discipline cardine (la lingua e letteratura italiana, la lingua e cultura straniera, la matematica, la storia, le scienze) e di alcuni nuclei comuni, relativi soprattutto, ma non solo, al primo biennio, che pur nella doverosa diversità di impostazione collegata allo “statuto” dei diversi percorsi, trovano punti di identità e contatto al fine di garantire il raggiungimento di alcune conoscenze e competenze comuni (anche al fine di fornire a tutti gli strumenti culturali utili a esercitare la propria cittadinanza, ad accedere all’istruzione superiore, a poter continuare ad apprendere lungo l’intero arco della propria vita) e di favorire l’eventuale riorientamento e passaggio da un percorso all’altro ai fini della lotta alla dispersione scolastica e del successo formativo.”

Il documento avanza però una critica al Regolamento sull’obbligo d’istruzione, base per la creazione di uno zoccolo comune e di un riferimento del sapere anche nei licei, alla tripartizione in conoscenze abilità e competenze, affermando la necessità di “superare” il regolamento e aggiornarlo (cosa peraltro mai avvenuta al 2024, mentre queste Linee Guida sono ancora vigenti) (E9):

“Fermo restando quanto definito dalla norma primaria in ordine all’elevamento dell’obbligo, sia pure nell’ambito del più ampio assolvimento del “diritto-dovere all’istruzione e alla formazione per almeno dodici anni o, comunque, sino al conseguimento di una qualifica entro il diciottesimo anno di età”³, occorre sottolineare che si tratta di un provvedimento da aggiornare, nei suoi allegati, al termine della revisione degli ordinamenti scolastici⁴ e delle relative Indicazioni.”

La posizione di FLC-CGIL (2010) è infatti nettamente contraria (E10):

“Noi esprimiamo un apprezzamento del lavoro svolto dalla Commissione De Toni che ha elaborato le Linee guida, ma le riteniamo difficilmente praticabili, dato il quadro di pesante riduzione di personale, tagli delle ore di laboratorio e di depauperamento delle risorse per il funzionamento delle Istituzioni scolastiche. Evidenziamo l’estrema divaricazione delle Linee guida rispetto alle Indicazioni Nazionali dei Licei; in particolare lampante è la differenza con la Premessa alle Indicazioni Nazionali dei Licei, tutta proiettata invece a difesa e giustificazione dell’operato della Commissione presieduta da Max Bruschi, priva di spessore pedagogico, piena di livore contro il Regolamento sull’obbligo di istruzione, del quale si sottolinea, da un lato, la transitorietà e, dall’altro, la necessità di un suo superamento. Riteniamo incompatibili con l’elevamento dell’obbligo di istruzione a 16

anni, che vige per tutto il sistema di istruzione, differenze così evidenti e significative all'interno dei diversi bienni, che di fatto azzerano il senso di quell'elevamento. Ribadiamo che le Linee Guida non possano essere emanate con lo strumento giuridico della Direttiva, ma avrebbero necessitato di passaggi istituzionali che sono mancati."

Così come quella del sindacato Gilda, in merito all'incontro sopra riportato con la Commissione al lavoro per i licei, vengono riportate nello stesso documento (E11):

- *Come delegazione FGU abbiamo preso atto positivamente delle posizioni espresse dal prof. Bruschi in particolare sulla critica della centralità del concetto di competenza. La nostra preoccupazione è che esse rimangano solo ed esclusivamente all'interno di un ragionamento che tocca i licei, mentre nella discussione inerente Tecnici e Professionali c'è indubbiamente un altro approccio curvato su competenze astratte in uscita legate ai bisogni specifici dell'economia e del territorio.*

Ed infine, così come la reazione negativa di Confindustria, rilevabili nelle parole dell'allora Responsabile per L'Education Claudio Gentili, in merito all'impostazione dei percorsi liceali (E12):

"La prima stesura delle indicazioni nazionali per i licei ha ricevuto sui media apprezzamenti estesi e non scontati. Molti di questi apprezzamenti nascono dalla percezione di una forte inversione di tendenza rispetto alla progressiva affermazione, negli anni Settanta, di una pedagogia che si proponeva di non imporre regole e non dare nozioni. Una pedagogia secondo cui il bambino non deve imparare a memoria le tabelline e le date della storia, non deve studiare la grammatica e l'analisi logica. Insomma in poche parole le indicazioni nazionali sembrano rispondere in modo convincente a chi chiede una scuola più seria, più rigorosa, con insegnanti preparati e più autorevoli. Personalmente non sono così ottimista. La prima stesura delle indicazioni nazionali, se risponde in modo convincente all'esigenza di andare oltre il metodologismo e un certo linguaggio astruso che ha caratterizzato molti documenti ministeriali, sembra fare una scelta manichea. Privilegia le conoscenze sulle competenze. Indica chiaramente le conoscenze su cui basare le competenze, ma non individua un indirizzo chiaro (paradigmatico anche se non prescrittivo) intorno alle competenze da raggiungere."

Aggiunge, lodando il modello di istruzione e formazione professionale lombardo (E13):

“La lingua italiana per alcuni aspetti è ambigua e ci soccorre l’inglese: competenza è knowledge (conoscenze), skills (abilità), habits (qualità umane, abiti mentali). Nelle migliori ricerche internazionali la competenza non è una specie, ma un genere di cui la conoscenza è una fondamentale componente. La didattica per competenze (sapendo che le competenze sono sempre un mix di conoscenze, abilità e qualità umane) privilegia l’integrazione delle discipline, sviluppandone il potenziale di apprendimento. In Italia hanno sviluppato interessanti ricerche in questo campo Guasti, Tagliagambe e Margiotta. E sul piano operativo la Regione Lombardia con applicazioni davvero innovative nel campo dei percorsi triennali di istruzione e formazione professionale. (...)”

Specifica inoltre una errata concezione dell’EQF che ha guidato anche la stesura delle Linee Guida per Istituti Tecnici e Professionali (E14) :

“Fa parte di questo rischio il maldestro tentativo di trasformare l’EQF (European Qualification Framework) in una sorta di nuovo curriculum. Con lo scopo di promuovere in Europa l’apprendimento permanente, l’EQF, approvato dalla Commissione europea nell’aprile 2008, è una tassonomia che parte dal livello 1 (la licenza elementare) e arriva al livello 8 (il dottorato). È un modo per rendere trasparenti e trasferibili diplomi, qualifiche e lauree, sapendo quali competenze corrispondono ai diversi titoli di studio. Ma – a differenza di quanto vorrebbe far credere una vulgata un po’ messianica – l’EQF non è un nuovo curriculum né manda in soffitta le discipline.”

Concludendo con i limiti delle Indicazioni nazionali per i licei (E15):

*La didattica per competenze e l’integrazione delle discipline comportano la fine dell’enciclopedismo, cioè della pretesa di riempire di nozioni la testa degli studenti. Gli studi di Edgar Morin, soprattutto il suo libro *Una testa ben fatta*, hanno ampiamente dimostrato l’esigenza che i vari tipi di scuola non si limitino ad accumulare negli studenti un insieme di conoscenze disciplinari separate, poco approfondite e per nulla interrelate, ma a fornire loro i saperi critici per continuare ad apprendere. Nessuno ovviamente vuole che, per evitare il rischio della testa piena, prepariamo un menu didattico talmente lontano dal rigore*

del sapere disciplinare da assicurare ai nostri ragazzi una testa vuota. Le indicazioni nazionali fanno dunque benissimo a ribadire l'importanza del sapere disciplinare, ma questo sapere disciplinare deve potersi arricchire per diventare competenza misurabile.

Circa le ore di matematica, il fronte dell'opinione pubblica cattolica, inoltre, puntava il dito contro la drastica riduzione a tre ore settimanali di matematica in tutti i licei escluso lo scientifico (Bene Comune, 2009) (E16), "obbligando" chiunque volesse avere una preparazione non parcellizzata nelle materie scientifiche a dirigersi unicamente verso questo indirizzo il che, ancora una volta, avrebbe messo in pericolo suggeriamo noi, il futuro del liceo classico.

I precedenti consulenti del Ministero non ritengono l'operato di Gelmini in linea con il corso d'azione che era stato avviato dieci anni prima (E16): *"Viene Fioroni, abroga queste norme la Gelmini non fa nient'altro che chiamare nuovamente istituti tecnici... Fioroni aveva bloccato l'attuazione delle norme e quindi manteneva istituti tecnici istituti professionali la IeFP... cosa che fa anche la Gelmini... centro sinistra e centro destra fanno la stessa cosa... la Gelmini rinnegando quello che aveva fatto - parzialmente la Moratti perché rispetto alle proposte del 2001 che si erano fatte con il Comitato Ristretto di Moratti aveva attuato il 50%... non c'era il campus-" (Intervista n.35)*

Si instaurano così i nuovi ordinamenti: la prossima trasformazione riguarderà solo i professionali e si avrà con la Buona Scuola nel 2015, riguarderà solo gli Istituti Professionali e porterà ad una nuova configurazione del mismatch-disallineamento.

3. Discussione

La teoria di processo che abbiamo illustrato illustra le ragioni della trasformazione del *disallineamento* delle politiche di accesso e di curriculum alla nuova configurazione del mismatch. È importante sottolineare come, da questo periodo in poi, l'obbligo scolastico resta immutato ad oggi, mentre il "resto", le politiche di curriculum si continuano a modificare nei due periodi successivi, portando appunto a due altri disallineamenti.

Si viene a sedimentare la struttura che il sistema scolastico assume, *prima facie*, ancora oggi: quella di un sistema selettivo che mantiene un certo livello minimo di unitarietà nella misura in cui tra tutti indirizzi ci sono discipline di studio e "nuclei" di contenuti comuni. Ma sono a prima vista: vedremo infatti che le distinzioni si faranno più sottili allontanando progressivamente i professionali da tutto il resto, nel processo successivo.

Dal punto di vista della presenza dei canali, permane quello che un intervistato (Intervista n.4) ha definito “una scuola di massa con impianto d’élite” perché permangono i canali. In questa fase, dunque, adottano iniziative di *destratificazione* (Durazzi et al., 2023) con l’innalzamento dell’obbligo e l’uniformazione degli indirizzi tecnici tra loro (biennio comune), professionali (primo anno comune) tra loro e liceali tra loro, e di tutti e tre i canali con un minimo “zoccolo comune” di discipline ed i riferimenti condivisi alle competenze di base da assumere all’interno del regolamento dell’Obbligo formativo.

Nelle motivazioni delle diverse fasi dei processi abbiamo utilizzato le lenti della securitizzazione (Murphy, 2020) che, nella revisione della letteratura, erano associati alla crisi pandemica. Fioroni nel fa uso nella sua narrativa di “urgenza” di intervento tramite il “cacciavite” per mettere mano all’incertezza creatasi attorno all’identità dei diplomati degli istituti tecniche erano divenuti “licei tecnologici” dopo il periodo Moratti.

Invece, con riferimento alle lenti di analisi delle politiche pubbliche adoperate da Trein (2017), riguardo alla *separatezza - distinctiveness* degli attori e istituzioni che si occupano delle politiche di accesso e curriculum troviamo un alto grado di questa dimensione dato che l’intervento sull’*accesso* viene definito con un colpo di mano nella finanziaria del 2006, mentre il processo di riforma del curriculum viene elaborato da una commissione d’esperti che resiste al cambio di governo ma deve operare sotto rinnovate condizioni di austerità. Inoltre, tra le stesse politiche di curriculum troviamo *separatezza* nella presenza di due distinte commissioni per i licei da un lato e per i tecnici e professionali dall’altro. Rimane solo nella formulazione legislativa, come ricordato nei “punti di contatto”, un forte ancoraggio, sulla carta, dell’età dell’obbligo a competenze culturali di base all’interno del Regolamento dell’obbligo scolastico; così come l’obbligo stesso si identifica essere “*finalizzato*” al raggiungimento del titolo, ma non vi corrisponde. Troviamo una scarsa *interazione-responsiveness*, inoltre, tra gli attori coinvolti nella definizione delle politiche di accesso (Fioroni, Ministero con il Regolamento sull’Obbligo Scolastico) e le politiche di curriculum, affrontate più tardi con la riforma Gelmini ed approfondite con le Commissione Bruschi e De Toni. Le lenti teoriche sottendono una situazione di “*de-coupling*”. Integriamo le lenti analitiche di Trein (2017) questa considerazione, come sottolineato da un dirigente ministeriale del tempo (Intervista n.10): “*Nella letteratura si parla di decoupling? Ma de-coupling sembra quasi casuale... no è sistematico che gli aspetti vengano trattati separatamente*”. Si viene così a sedimentare la presenza del disallineamento con la nuova configurazione.

Capitolo ottavo

Processo 4 (2013-2020) Stasi apparente del mismatch: riduzione dell'unitarietà tra altri canali e istituti professionali

1. Analisi descrittiva: outcome

1.1 Introduzione al periodo

Le fonti dell'analisi descrittiva ed evidenze della fase esplicativa sono riportate in Appendice 1 – processo 4, in ordine di utilizzo nel testo in relazione alla teoria di processo elaborata.

Questo periodo inizia nel 2013 e si conclude nel 2020, comprende quindi i governi e rispettivi Ministri dell'Istruzione dell'Università e della Ricerca:

Letta I, con Maria Chiara Carrozza Ministro dell'Istruzione, Renzi I, con Stefania Giannini Ministro; Gentiloni I, con Valeria Fedeli Ministro Conte I, con Ministro Marco Bussetti Ministro dopo le elezioni del 2018 che portano alla coalizione di governo destra-5 stelle.

Tuttavia, ai fini dell'evidenziazione della presenza del *disallineamento/mismatch* i provvedimenti legislativi principali del periodo che analizziamo sono quelli legati alla Buona Scuola.

Nell'arco del periodo i governi intervengono su tutte e tre le dimensioni di policy indagate, ed i riferimenti normativi principali sono:

- Legge n.107/2015, nota come riforma “Buona Scuola” ed i relativi 8 decreti attuativi, approvati nel Consiglio dei ministri del Governo Gentiloni. La legge, infatti, pur essendo stata discussa in Parlamento, contiene ai commi 180 e 181, lettera f, una delega al governo per le materie dei decreti seguenti:
- Formazione e ruoli dei docenti nella scuola secondaria e tecnica (d.lgs. n.59/2017²¹)
- Promozione della cultura umanistica e sostegno alla creatività (d.lgs. 13 aprile 2017, n.60)
- Revisione dei percorsi dell'Istruzione Professionale (d.lgs. n.61/2017)
- Effettività del diritto allo studio (d.lgs. n.63/2017)

²¹ Questo tema viene analizzato nello studio dedicato al capitolo 11.

La riforma è apertamente ispirata alla “Riforma Berlinguer”, mai attuata nella sua interezza, come denota il nome, che era stato dato in primis da Berlinguer ai provvedimenti introdotti (Annali della Pubblica Istruzione, 1997, 1-2). Un documento utilizzato nella fase esplicativa che assume particolare rilevanza e che classifichiamo come personal memoir (Beach & Pedersen, 2019) pubblicato da Laterza, è la “storia intima della buona scuola” realizzata dal Capo di Gabinetto del Ministero dell’Istruzione del governo Renzi. Come sappiamo, la domanda di ricerca alla quale diamo risposta in ognuno di questi capitoli dedicati allo studio nazionale è “quali meccanismi spiegano la diversa configurazione del mismatch nel periodo?”, dunque, il documento sopra-citato racconta da un punto di vista personale la storia della riforma nella sua interezza ma espone certi passaggi chiave che si ritrovano anche nelle altre fonti consultate. Il documento in particolare riporta di una telefonata tra il Capo di Gabinetto e Luigi Berlinguer che, in merito ad un ritardo nella procedura di approvazione al senato per contrasti interni alla maggioranza avrebbe chiamato il capo di Gabinetto, sottolineando l’importanza del “tempo fisico” (Kreuzer, 2023) nei processi esplicativi affermando “Si ricordi che non è mai stata fatta una riforma della scuola con la scuola aperta” (Fusacchia, 2022: 163). Per la realizzazione della riforma si stanziavano 3 miliardi di euro, a fronte dei 4 inizialmente previsti con un taglio della spesa per l’istruzione relativa all’anno 2015 di 2 miliardi di euro (Fusacchia, 2022).

Andiamo dunque ora a codificare le misure, gli interventi legislativi adottati in questo periodo per evidenziare la configurazione del mismatch che, come “outcome” del processo verrà poi spiegato con una quarta teoria di processo nella sezione 2.

Possiamo giustificare il titolo del capitolo che qualifica il mismatch: è una stasi perché vedremo, come nel periodo precedente (periodo 2), solo due condizioni su tre soddisfatte, ma è una stasi *apparente* perché anche in questo periodo cambia il livello di unitarietà considerato nella terza dimensione del concetto.

1.2 La trasformazione delle politiche di accesso e curriculum

1.2.1 Politiche di accesso

Si introducono misure che classifichiamo come politica di accesso, relativamente alle seguenti sotto-dimensioni:

→ alla sotto-dimensione dell'accesso "*passaggi tra sistemi/indirizzi*", che ci informa sulla rigidità della canalizzazione del sistema (Cordini, 2019). La misura che in questione è contenuta negli articoli 7 e 8 del d.lgs. n.61 del 13 aprile 2017 in cui si ritorna sul tema del "raccordo con il sistema di istruzione e formazione professionale e Rete nazionale delle scuole professionali" e "Passaggi tra sistemi formativi" (Art.8). Come sottolineato da Varesi (2016: 37) in occasione del seminario degli enti formativi CIOS/FP (Centro Italiano Opere Femminili Salesiane – Formazione Professionale), gli articoli disciplinano infatti: "le modalità con cui possono essere attuati i passaggi degli studenti dai percorsi di IP a quelli di IeFP e viceversa". Le fasi specifiche sarebbero poi infatti state stabilite solamente, come previsto dall'articolo, nell'accordo del 10 maggio 2018 in Conferenza Stato-Regioni "per la definizione delle fasi dei passaggi. Dunque, la norma, aggiungendo specifiche ai passaggi tra sistemi già previsti dall'anno 2011/2012, si trasforma secondo la modalità di modifica istituzionale del *layering*, o stratificazione (Mahoney & Thelen, 2010: 16).

→ Una seconda misura che classifichiamo come *misura di orientamento*, ma che ricade anche nella categoria successiva (politiche di curriculum) di misura di curriculum e viene contata infatti come "punto di contatto" più avanti riguarda l'Art.4 della legge 107/2015": si introduce l'obbligatorietà dell'alternanza scuola lavoro anche nei licei: per gli istituti tecnici e istituti professionali vengono raddoppiate le ore precedenti a 400, per i licei si portano a 200 ore. Segnaliamo che nel governo successivo ma sempre sotto questa periodizzazione, nella legge di bilancio n.145/2018 la misura verrà ridimensionata con i seguenti riferimenti orari: 90 ore nei licei, 150 negli istituti tecnici e 210 negli istituti professionali. Nella legge sopraccitata i percorsi cambiano anche denominazione, quindi secondo le modalità dell'analisi storica comparata segnaliamo una modifica nel modo in cui storicamente lo "stesso" concetto assume diverse connotazioni (Kreuzer, 2023; Sartori, 1971) diventano infatti PCTO "percorsi per le competenze trasversali e per l'orientamento".

Passiamo ora alle misure della seconda dimensione di policy.

1.2.2 Politiche di curriculum

Dalla concettualizzazione delle politiche di curriculum sappiamo che cadono sotto questa dimensione gli interventi relativi alle seguenti sotto-dimensioni: interventi sugli indirizzi di studio; sui contenuti di studio-curricola; elementi di sistema duale.

→ *Indirizzi di studio*: tramite l'art. 44 della legge 107/2015 ed il d.lgs. n.61/2017 si prevede il riordino dell'ordinamento degli istituti professionali di stato "Revisione dei percorsi dell'istruzione professionale nel rispetto dell'art.117 della Costituzione, nonché raccordo con i percorsi dell'istruzione e formazione professionale". L'ordinamento dei nuovi istituti professionali con le nuove linee guida, che sostituiscono tramite la modalità del *displacement-sostituzione* (Mahoney & Thelen, 2010: 6) quelle che abbiamo visto nel periodo precedente sono illustrate nel Decreto Direttoriale n.1400 del 25 settembre 2019 e nel DM n.766 del 23 agosto 2018: "Linee guida per favorire l'adozione del nuovo assetto didattico e organizzativo dei percorsi di istruzione professionale"

→ *Curricola*: tramite l'art. 7 della legge 107/2015 si prevede il potenziamento dell'insegnamento di alcune materie, senza distinzione di grado scolastico o di indirizzo. Circa gli investimenti "indiretti" per la misura, si prevede un "organico dell'autonomia" che avrà un ruolo decisivo nella fase esplicativa di cui si parla all'art.5:

Al fine di dare piena attuazione al processo di realizzazione dell'autonomia e di riorganizzazione dell'intero sistema di istruzione, è istituito per l'intera istituzione scolastica, o istituto comprensivo, e per tutti gli indirizzi degli istituti secondari di secondo grado afferenti alla medesima istituzione scolastica l'organico dell'autonomia, funzionale alle esigenze didattiche, organizzative e progettuali delle istituzioni scolastiche come emergenti dal piano triennale dell'offerta formativa predisposto ai sensi del comma 14. I docenti dell'organico dell'autonomia concorrono alla realizzazione del piano triennale dell'offerta formativa con attività di insegnamento, di potenziamento, di sostegno, di organizzazione, di progettazione e di coordinamento.

Esclusa l'istruzione professionale, non si prevedono modifiche all'ordinamento, ma nell'ambito dell'autonomia scolastica della legge n.59/1997 art. 21 e relativo regolamento "in relazione all'offerta formativa che intendono realizzare, nel rispetto del monte orario degli insegnamenti e tenuto conto della quota di autonomia dei curricula e degli spazi di flessibilità" sulla base dell'"offerta formativa e delle attività progettuali, per il raggiungimento degli obiettivi formativi individuati come prioritari tra i seguenti":

Il potenziamento delle ore di studio tramite l'organico dell'autonomia concerne 17 "obiettivi formativi individuati come prioritari tra i seguenti" (comma 7 art.1 legge 107/2015) - Gli obiettivi formativi elencati, per la cui lista rimandiamo al comma, fanno riferimento a competenze STEM, linguistiche, digitali e discipline (Bertagna, 2001) artistiche e storiche. Al comma i) si fa riferimento in particolare al "potenziamento delle metodologie laboratoriali e delle attività di laboratorio".

Gli interventi in questo ambito per la scuola secondaria superiore vengono meglio specificati nel d.lgs. n.60 del 13 aprile 2017: "Norme sulla promozione della cultura umanistica, sulla valorizzazione del patrimonio e delle produzioni culturali e sul sostegno della creatività"

Qui si stabilisce, all'Art.5 "Piano delle Arti", ai commi f) e g):

- f) *potenziamento delle competenze pratiche e storico-critiche, relative alla musica, alle arti, al patrimonio culturale, al cinema, alle tecniche e ai media di produzione e di diffusione delle immagini e dei suoni;*
- g) *potenziamento delle conoscenze storiche, storico-artistiche, archeologiche, filosofiche e linguistico-letterarie relative alle civiltà e culture dell'antichità;*

Dopo le disposizioni specifiche sulla scuola primaria, l'articolo 10 concerne la scuola secondaria di primo grado, mentre al Capo IV "Promozione dell'arte nel secondo ciclo ed armonizzazione dei percorsi formativi nella filiera artistico-musicale" l'art.13 è dedicato interamente alla scuola secondaria di secondo grado:

1. Le scuole secondarie di secondo grado, nella definizione del Piano triennale dell'offerta formativa, organizzano attività comprendenti la conoscenza della storia delle arti, delle culture, dell'antichità e del patrimonio culturale, nonché la pratica delle arti e della musica sviluppando uno o più temi della creatività, anche avvalendosi dei linguaggi multimediali e delle nuove tecnologie. Le attività sono svolte anche in continuità con la scuola secondaria di primo grado.

In questo potenziamento nel campo umanistico, in particolare in riferimento alla normativa, storico-artistico, identifichiamo uno sviluppo della normativa tramite la modalità del *layering* (Mahoney & Thelen, 2010: 6) potenziando l'esistente ma sempre limitatamente all'autonomia delle

scuole, non si introducono variazioni di orario, quindi, rimane una misura dall'incisività circoscritta alla condizione dell'autonomia delle scuole.

Si segnala un investimento diretto e specifico inerente la scuola secondaria di secondo grado, tramite il Fondo di cui all'Art.17 del decreto, il "Piano delle Arti" per lo "sviluppo dei temi della creatività e il potenziamento della pratica artistica e musicale", con una (se pur micro) dotazione di 2 milioni di euro annui dall'anno 2017.

Passiamo alle misure che rientrano nella prossima sottodimensione.

→ *elementi del sistema duale*: è esplicitamente in questa riforma che si introducono elementi del sistema duale, rimandiamo all'art. 4 della legge 107/2015.

Andiamo ora ad evidenziare la presenza del *mismatch/disallineamento* in questo periodo.

1.3 Outcome: configurazione del mismatch

1° Step: quante condizioni del mismatch soddisfatte?

La cifra di questo periodo è una diminuzione del mismatch rispetto al periodo precedente. Illustriamo la configurazione del mismatch in tabella 23.

Condizioni del mismatch	≡
1° D) Età obbligo <i>coincide con curriculum comprensivo</i>	No
2° D) Età obbligo <i>coincide con titolo di studio rilasciato</i>	No
3° D) Età obbligo <i>coincide con curriculum unitario</i>	Parziale

Tabella 23 Configurazione mismatch: outcome periodo

Condizione 1: età dell'obbligo ≡ curriculum comprensivo?

La presente condizione non è soddisfatta per licei e tecnici, come abbiamo già evidenziato nel capitolo precedente, la normativa infatti non cambia. Per gli istituti professionali invece abbiamo un nuovo ordinamento, come sopra indicato. Analizziamo l'indicatore della storia per valutare l'interessa-comprensività del curriculum si vede che le linee guida sullo studio della storia di cui alle norme sopra-riportate. La norma di riferimento è

Condizione 2: età dell'obbligo ≡ titolo?

La condizione non è soddisfatta, ma secondo l'impostazione che segnaliamo nella fase 3 del processo esplicativo nella sezione successiva, sarebbe stata soddisfatta.

Condizione 3: età dell'obbligo ≡ curriculum unitario?

La condizione è valutabile perché è nelle intenzioni dell'esecutivo, nominalmente, adottare provvedimenti destratificanti, come emerge dall'art.1 comma 1 della legge n.107/2015:

“Per affermare il ruolo centrale della scuola nella società della conoscenza e innalzare i livelli di istruzione e le competenze delle studentesse e degli studenti, rispettandone i tempi e gli stili di apprendimento, per contrastare le diseguaglianze socio-culturali e territoriali, per prevenire e recuperare l'abbandono e la dispersione scolastica, in coerenza con il profilo educativo, culturale e professionale dei diversi gradi di istruzione, per realizzare una scuola aperta, quale laboratorio permanente di ricerca, sperimentazione e in-

novazione didattica, di partecipazione e di educazione alla cittadinanza attiva, per garantire il diritto allo studio, le pari opportunità di successo formativo e di istruzione permanente dei cittadini, la presente legge dà piena attuazione all'autonomia delle istituzioni scolastiche di cui all'articolo 21 della legge 15 marzo 1997, n. 59, e successive modificazioni, anche in relazione alla dotazione finanziaria."

Dissezionando i diversi provvedimenti attuativi, però, il governo adotta modifiche in questo ambito nel periodo dichiarando obiettivi di destratificazione che, come ormai sappiamo, possono essere raggiunte agendo sulle *politiche di accesso* innalzando l'età dell'obbligo o sulle *politiche di curriculum* attraverso varie gradazioni. Detto questo, come nel periodo precedente, valutiamo la condizione raggiunta solo parzialmente. Infatti, abbiamo in questo periodo l'adozione sia di misure nominalmente destratificanti: l'introduzione del "modello duale" con l'alternanza scuola lavoro in tutti gli indirizzi; il potenziamento delle materie umanistiche (sempre a condizione dell'autonomia delle scuole)

che di misure stratificanti:

il ripensamento del "modello didattico" (Allegato 1-decreto 24 maggio 2018, n.92) limitatamente agli istituti professionali, come accennato nell'illustrazione della prima condizione. Il nuovo modello didattico non contiene più discipline (a differenza delle linee guida per gli Istituti Tecnici esaminate nel precedente periodo, che rimangono in vigore, esposte nella direttiva n.57 del 15 luglio 2010, riferita al DPR 15 marzo 2010, n.88; e a maggior ragione a differenza).

Gli istituti professionali vengono quindi fortemente differenziati tramite la riforma degli ordinamenti, rispetto alla "base comune" che fino al periodo precedente era almeno nominalmente prevista dallo "zoccolo comune" tra licei, tecnici e professionali.

Dovendo dare una valutazione complessiva, anche se per come abbiamo concettualizzato questa dimensione non ci permette di valutare la gradazione della parziale unitarietà del curriculum, avendo differenziato il canale dell'istruzione professionale rispetto a tutti gli altri indirizzi concludiamo quanto segue: intervenire con una differenziazione dei canali va nella direzione della stratificazione, dunque la condizione è parzialmente soddisfatta.

Ecco, quindi, che con due condizioni su tre soddisfatte, come nel periodo precedente, vediamo una stasi del mismatch rispetto al periodo 3, ma cambia il livello di unitarietà considerato in questa terza dimensione del concetto.

2° Step: Entità del coordinamento: quanti richiami reciproci?

Per valutare, oltre il mismatch, la più ampia entità del coordinamento tra le politiche di accesso e di curriculum, rimandiamo alla sezione speculare di questa al capitolo precedente, perché ritroviamo gli stessi punti di contatto. Specifichiamo che la normativa come sopra detto si specifica in livello di dettaglio: vengono definite le modalità dei passaggi tra sistema IP e sistema IeFP, ma la misura era già stata annoverata tra quelle del periodo precedente. Contiamo in tutto dunque 5 principali richiami reciproci, ci limitiamo ad elencarli:

- 1)Richiamo tra politiche di accesso e curriculum tramite: riferimento ai contenuti curriculari relativi all'età dell'obbligo
- 2)Richiamo tra politiche di accesso e curriculum tramite la misura della certificazione dell'assolvimento dell'obbligo d'istruzione
- 3)Richiamo tra politiche di accesso e curriculum tramite la misura delle "passerelle" tra sistema IP e IeFP
- 4)Richiamo tra politiche di accesso e curriculum tramite la misura dell'obbligo formativo
- 5)Richiamo tra politiche accesso e curriculum tramite la misura dell'autonomia scolastica

2. Analisi esplicativa: teoria di processo

Illustriamo la teoria di processo nelle sue fasi fondamentali in figura 11, che porta alla quarta *configurazione* del mismatch - l'outcome.

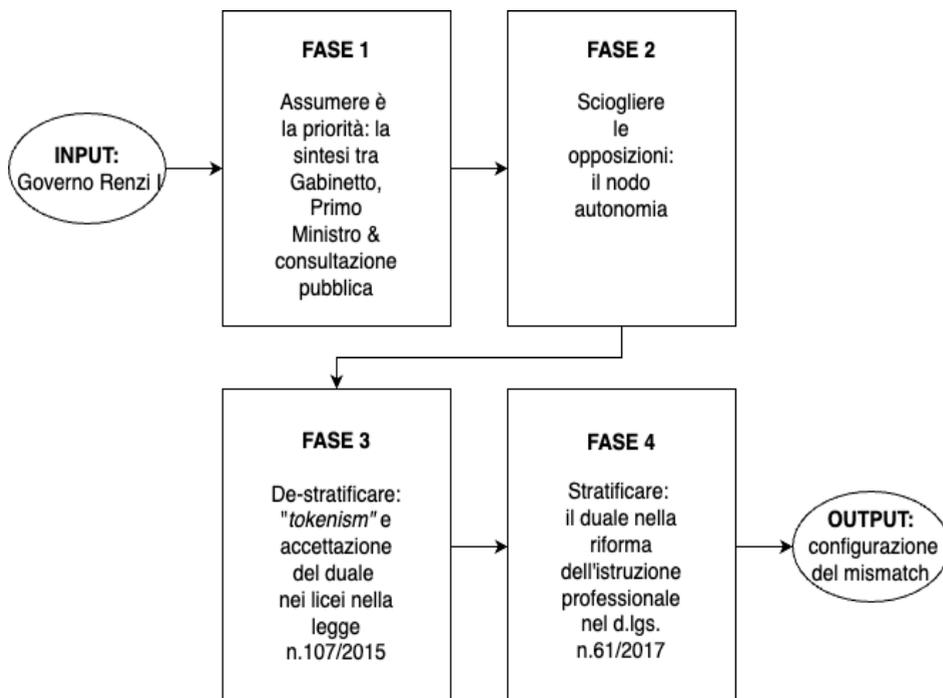


Figura 11 Teoria di processo (2013-2020)

I. FASE 1. Assumere è la priorità: la sintesi tra Gabinetto, Primo Ministro & Consultazione Pubblica

Input: Il Governo Renzi I con una coalizione sinistra-centro, subentra al Governo Letta I.

Attività: Le priorità di intervento politico e progetti relativi vengono definite dal Ministro e dal Capo di Gabinetto, elaborate in due distinte commissioni dapprima, due “cantieri” uno per gli insegnanti e uno per le “competenze dello studente”. Emergono tre priorità: assunzioni, autonomia e sistema duale. Successivamente vengono sottoposte ad una maxi-consultazione pubblica, e proposte in un disegno di legge poi discusso in Parlamento ma contenente all’interno diverse deleghe. Si by-passa, infatti, il confronto con gli interlocutori tradizionali, altri partiti e sindacati.

Attori: Gabinetto Ministero Istruzione, Ministra Giannini, Primo Ministro Renzi, funzionari delle direzioni

Motivazione: La priorità che muove l’avvio della riforma è quello di assunzione di insegnanti valutati come “preparati” in attesa nelle graduatorie. Questo viene percepito dal Gabinetto come funzionale e “premesse” di una riforma. L’autonomia, intesa come sia come autonomia delle scuole nello sviluppo della propria offerta formativa, che come autonomia aumentata gestionale del dirigente scolastico (voluta da Renzi) è un concetto ripreso apertamente dal complesso mosaico di Berlinguer. Il potenziamento del sistema duale appare nel primo programma di riforma.

In ambito economico, con il Jobs Act e la nozione della flexicurity si riproduce un meccanismo simile: convivono posizioni apertamente neo-liberiste (la valutazione dei presidi) e social-democratiche (aspetti de-stratificanti come l’introduzione di elementi del sistema duale in tutti i canali, e potenziamento delle discipline artistiche e musicali in tutti i canali, anche se rimesso all’autonomia delle scuole). Le reazioni alla versione della riforma portata in parlamento portano alla fase successiva.

Evidenze:

La priorità assunzioni

Si ripropone il potenziale per il mantenimento del mismatch: l'intervento sulle politiche di accesso non è previsto salvo stanziamenti per contrastare la dispersione scolastica, e sono due cantieri separati a lavorare su "competenze dello studente" ed uno sugli insegnanti, come rimarcato dal documento di personal memoir pubblicato dall'allora Capo di Gabinetto (E1) (Fusacchia, 2022). Si tratta infatti di un documento unico che costituisce una fonte consistente per la ricostruzione di questo processo, può essere classificato come personal memoir (Beach & Pedersen, 2019), pubblicato "Lo stato a nudo – Storia intima della Buona Scuola.

Il partito della Ministra di riferimento, Giannini, all'interno della coalizione governativa è Scelta Civica.

L'obiettivo di agire primariamente sull'assunzione di insegnanti "preparati" viene fissato a partire dalla conoscenza del sistema per assunzione docenti che prevede un 50% di assunzione di idonei per concorso e un 50% dalle graduatorie ad esaurimento (GAE), consapevolezza acquisita dopo l'esperienza Profumo (E2):

"che era riuscito a fare un nuovo concorso nella scuola dopo tantissimi anni, e io lo vedevo il senso della sua decisione che a suo tempo aveva preso, di non fare idonei per non allungare ulteriormente tutte queste graduatorie. Ma le intenzioni di Profumo si erano scontrate contro la precarietà dei governi e l'impossibilità di mantenere l'impegno di fare un concorso ogni due anni. E noi (...) avevamo questi 17mila idonei [del concorso di Profumo del 2012] che avevano superato le prove di un concorso molto selettivo, che sarebbero stati degli ottimi insegnanti, e che però noi non potevamo mandare in classe. Mentre invece, dall'altro lato, era chiaro che in classe ci sarebbero finiti, per il solo fatto di aver ottenuto un diploma magistrale è più di dieci anni prima, migliaia di laureati di cui nessuno conosceva abilità e motivazione [dalle GAE]"

Dunque, come ribadito nel proseguito (E3) e da ANIEF (2014) (E4):

"Ma allora ecco perché in Italia è impossibile bandire regolarmente i concorsi nella scuola. Perché hai decine di migliaia di precari iscritti nelle GAE che spingono i sindacati, ogni partito politico, ogni deputato, ogni senatore, ogni ministro o sottosegretario fino all'ultimo fino all'ultimo funzionario dell'ultimo ufficio del Ministero a non bandire. Così da accelerare lo scorrimento delle loro graduatorie"

Nel documento il Capo di Gabinetto afferma quindi che il *modus operandi* sia quello di partire dalla questione di assunzione di insegnanti preparati perché funzionale ad ogni altro possibile intervento, lo ripete tre volte, nella fase di elaborazione della bozza (E4), (E5), (E6):

“Ho bisogno di iniziare a scrivere il capitolo sugli insegnanti. I cantieri hanno prodotto tantissimi materiali: appunti, proposte. Ma da un po’ è come se girassero a vuoto, in maniera ricorsiva, simili a criceti nelle ruote. Rischiamente di non venirne a capo, di non quagliare, e c’è questo lavoro che adesso posso fare solo io, non perché sia più bravo o capace a scrivere, ma perché solo io ho il ruolo istituzionale per selezionare, per decidere cosa sì e cosa no, per fare una sintesi e proporla alla Ministra. (...) Sui docenti non è ancora chiarissimo come ci immaginiamo un nuovo sistema a regime. Da settimane mi arrovello con gli altri membri del cantiere e con gli uffici su come ripensare l’abilitazione, su quale spazio si potrebbe eventualmente dare alle singole scuole nella scelta dei docenti, su come eliminare le supplenze e abolire le graduatorie che sono solo fabbriche di precariato” (Fusacchia, 2022: 55);

E ancora:

“Le assunzioni non sono un fine a se stesso ma parte di una trasformazione più ampia della scuola italiana” (Fusacchia, 2022: 142)

“Da ultimo, cosa mettiamo nel decreto-legge e cosa nella delega al governo? È un punto delicatissimo: perché se lasciamo nel decreto solo le assunzioni o pochi altri addentellati, snaturiamo la buona scuola. Le assunzioni servono per rafforzare l’offerta educativa e sono quindi un mezzo, non un fine. Per questo tutto deve andare nel decreto” (Fusacchia, 2022: 116)

L’autonomia

Dopo la consultazione a partire dall’opinione pubblica, la seconda priorità che emerge è quella di una “ripetizione” della norma sull’autonomia scolastica, che era già presente negli aspetti di autonomia didattica e organizzativa come sappiamo dall’inizio di questo studio nazionale, tramite l’Art.21 della legge n.59/1997: il potenziamento delle materie storiche artistiche e musicali in tutti gli indirizzi secondari, come intervento de-stratificante, viene rimesso all’autonomia delle scuole e vengono forniti strumenti finanziari nella forma dell’organico funzionale e organico

dell'autonomia (E7): "i docenti aggiuntivi che assegneremo per realizzare l'autonomia scolastica" (Fusacchia, 2022: 116).

La ripresa del progetto di autonomia viene anche rimarcata da un commento alla Buona Scuola dall'ex Capo di Gabinetto del Ministero della Pubblica Istruzione ai tempi di Berlinguer, Giovanni Trainito, nell'occasione di una video-intervista per presentare un progetto di sistematizzazione in un archivio INDIRE di tutti gli interventi normativi adottati nel "mosaico" di Berlinguer, in particolare un auspicio dello sviluppo della normativa sull'autonomia, come illustra (E8):

"si fece allora una specie di censimento delle idee che venivano dalla scuola... ebbene questo progetto era mirato a far sì che la nostra scuola potesse diciamo avvicinarsi ai modelli dei paesi dell'Europa più avanzata e venisse meno questo impianto centralistico della scuola italiana (...) comunque l'obiettivo nostro era la consapevolezza che c'era stato fatto un grande lavoro un grandissimo lavoro e dunque sentivamo il bisogno di sistematizzarlo una sistematizzazione che non poteva essere di tipo cronologico (...) noi sentivamo il bisogno di fare una cosa sistematica dunque per tematiche per argomenti... e infatti se voi vedete l'archivio ha 14 raggruppamenti (..) e questo è stato il modello che ci ha imposto a fare questa raccolta. Una raccolta che vuole essere una testimonianza per un verso... di tutto il lavoro fatto... ma anche un modello... un modello da indicare agli altri... e infine un auspicio un auspicio dello sviluppo di tutta la normativa sull'autonomia nel senso dell'attuazione che non è avvenuta diciamo in questi anni perché dopo l'incarico di Berlinguer gli anni successivi non hanno avuto molta attenzione sull'autonomia tranne il tempo della Buona Scuola in cui si sono riprese alcune argomentazioni ma anche quella si è fermata pure."

In particolare, come testimoniato nel report di uno scambio di mail tra il Capo di Gabinetto ed il Primo Ministro Renzi, l'autonomia nella forma di maggiore discrezionalità dei presidi nella scelta del personale, tramite la proposta della "chiamata diretta" veniva da un appunto specifico voluto dal primo ministro (E9, che richiama il modello neoliberale (Margison, 2013).

Come riportato in uno scambio di bozze pubblicato sul documento personal memoir del Capo di Gabinetto, ad un elenco di interventi da presentare, il Primo Ministro aggiunge commenti sull'autonomia: "I. realizzare davvero l'autonomia." e commento di Renzi: "Serve norma o c'è già?" ; "II. ampliare l'offerta formativa a partire da sport, arte e lingue". E commento di Renzi "Capire come scrivere, autonomia vs. centralismo nelle materie da insegnare"; "III. Valorizzare al meglio i talenti dei propri

insegnanti, IV. Non avere più bisogno di supplenti; V. Non avere più classi pollaio” e commenti del PM Renzi “Creare organico funzionale; mettere ulteriore limite [alle classi pollaio] alla luce delle nuove assunzioni” “IX. Rafforzare il profilo del preside come reale dirigente.” E commento di Renzi: “Fondamentale il passaggio sulla scelta dei professori e sulla valutazione dei presidi [come contro-bilanciamento]” (E10) (Fusacchia, 2022: p.124-125). A questo aggiunge: “*chi fa il leader si sceglie le persone, se ne assume la responsabilità, e sarà giudicato sui risultati. Altrimenti facciamo solo nomine burocratiche e nessuno si mette in gioco (...) dobbiamo creare un meccanismo per cui se poi fanno bene o male ne ha un beneficio o ci rimette pure chi li ha nominati*” (2022: 132) (E11).

Nell’elenco si richiama anche la misura che porterà al decreto legislativo dedicato per fondi sul diritto allo studio, dove si ritrova convergenza tra Gabinetto e Renzi.

Il sistema duale

L’inserimento di elementi del sistema duale, ovvero, il potenziamento dell’alternanza scuola-lavoro viene anch’esso inserito per convergenza di volontà politiche del Gabinetto e del Primo Ministro Renzi. Come riporta nel sopra-citato elenco, il capo di Gabinetto (2022: 125), il PM Renzi stesso introduce l’idea di un’alternanza generalizzata elencando “dieci questioni dirimenti che danno il segno di una svolta culturale quanto mai attesa”, al primo punto della lista aggiunge (E12) : “Alternanza scuola lavoro: Dobbiamo fare come la Germania, meglio della Germania”.

È il primo processo in cui emerge un coinvolgimento diretto e decisivo anche nel merito dei contenuti della riforma, nelle aree di policy che vanno al di là della questione assunzionale. Questa modalità emulativa è inoltre testimoniata da un’evidenza di traccia (E13): l’insediamento di una componente del Goethe Institut per studiare elementi del sistema duale tedesco (Orizzontescuola, 2015).

Circa la modalità di integrazione della bozza, dal documento del Capo di Gabinetto si deriva una precisa intenzione di sovvertire il confronto iniziale con le parti sociali, per un verso glissando su uno dei meccanismi democratici e attuandone uno diverso, alla base della maxi-consultazione (E14):

“La scommessa che stiamo facendo è chiara: la consultazione deve creare un rapporto diretto con chiunque sia interessato a dire la sua. E soprattutto a crearlo non solo con gli addetti ai lavori. I sindacati e i partiti faticano a rinnovarsi, a rappresentare le istanze più avanzate della società che oggi possiamo sperare di raccogliere grazie ad

un metodo completamente nuovo di costruire questa policy che passa anche da un ricorso massiccio alle nuove tecnologie". (Fusacchia, 2022:93).

Questi elementi vengono inseriti nella bozza del disegno di legge, dopo il Rapporto scaturito dalla consultazione, che prima era stato *ideato* (Carstensen & Schmidt, 2016) come decreto legge ma cambiato per volontà del Primo Ministro (E15) (Fusacchia, 2022) e comunque, al suo interno contenente una disposizione che avrebbe delegato al governo il compito della specifica delle questioni principali. Passiamo alla fase successiva.

II. FASE 2. Sciogliere le opposizioni interne ed esterne al governo: i nodi assunzioni & autonomia

Attività: All'approvazione della legge in parlamento, si registrano consistenti proteste sindacali principalmente sul nodo autonomia ed il nodo assunzioni

Attori: Governo, Sindacati, Ministero dell'Economia, Ministero dell'Istruzione

Motivazioni: In questa seconda fase, la priorità è la risposta alle opposizioni sindacali sul nodo autonomia dei presidi, e la battaglia interna tra governo e ministeri per realizzare il piano assunzioni garantendo al contempo un budget finalizzato, un organico funzionale e dell'autonomia che garantisce di definire il contenuto dei provvedimenti finali della legge nella fase successiva.

Evidenze: Si porta avanti così contemporaneamente la priorità assunzioni su due fronti: l'assunzione degli idonei, priorità del Gabinetto, ed una sanatoria "svuota graduatorie" annunciata sensazionalmente da Renzi (Il Manifesto, 2014), a costituire il piano assunzionale (E1). Una "mastodontica assunzione di massa" (E2) (Fusacchia, 2022: 73). Questa viene ritrattata nel corso d'opera, inoltre il bilancio accordato per la riforma si aggira ai 2 mld di euro al fronte dei 3 mld iniziali previsti e dei tagli a regime - di 330 milioni di euro, esclusi gli stipendi (p.77) richiesti per la spesa dell'anno 2014/2015 al Ministero (E3): *"Piuttosto emerge chiaramente che per far tornare i conti non riusciremo a chiudere tutte le GaE e potremo esaurire quelle relative alle scuole medie e superiori, ma dovremo lasciare aperte quelle dell'infanzia e delle elementari"* (Fusacchia, 2022: 120).

Viene dunque chiarito il raggio d'azione a disposizione del governo: dopo gli scambi con il MEF (E4): *"Le riassumo le conseguenze del miliardo di euro in meno che la legge di bilancio ci dà a regime, e quindi del fatto di disporre di tre miliardi, e non più die quattro che sarebbero serviti per assumere tutti quelli che abbiamo indicato nel Rapporto"* (Fusacchia, 2022: 115).

Il 5 maggio 2015 dopo l'approvazione alla Camera si ricorda una delle principali proteste sindacali dello scorso ventennio, principalmente sulla questione della "chiamata diretta", che però su questo punto non incontra apertura da parte del Governo: verrà abolita più tardi, nel 2018. Dunque,

questo aspetto autonomistico del disegno riformatore permane (Fusacchia, 2022: 158). La strategia di risposta quindi messa in atto dai sindacati, tramite la contrattazione, costituirà anche una delle ragioni di quello che sarebbe stato un indebolimento dell'istituzione per la sfiducia dei propri iscritti, come rimarcato dalla FLC CGIL (2016) (E5):

“Avere operato all'interno della logica ministeriale, ha indebolito l'azione sindacale e ha frammentato, demotivandola, una categoria che aveva attivato processi conflittuali contro la cosiddetta Buona scuola che avevano portato al grande sciopero del 5 maggio 2015. Oggi le contraddizioni dovute a una strategia sindacale volta a correggere/attenuare la legge 107 dall'interno, attraverso la contrattazione, appaiono con tutta evidenza e segnano una frattura tra il mondo sindacale e i lavoratori della scuola.”

Inquadrato il raggio d'azione sulle possibilità assunzionali, è possibile rimodulare le scelte in termini di “programmi”, di programmi non si tratta, ma di piani di studio (E6):

“Ci stanno lavorando Luccisano, con Lanfrey e Solda e gli altri del secondo cantiere, ed è su questo che abbiamo i confronti più belli con la Ministra. Ci ha chiesto di trattare l'alfabetizzazione digitale come capacità logica, come il nuovo greco, e non ci siamo fermati più. Ha chiarito la sua intenzione di rafforzare pesantemente l'insegnamento dell'arte, della musica, dell'inglese come vettore per insegnare le altre materie (modalità Clil), e tutto ha iniziato a prendere forma. Se sono questi, però, gli insegnamenti che vogliamo, non sono questi necessariamente gli insegnanti che abbiamo a disposizione nelle graduatorie da cui siamo tenuti a pescare, e va trovato un modo per quadrare il cerchio. Dobbiamo solo stare attenti ad adattare la transizione al nuovo sistema, e non il contrario. «Le graduatorie di istituto», quelle da cui si attinge per le supplenze, «vanno progressivamente abolite: sono fonte di illusione di un'occupazione stabile che potrebbe non arrivare mai».”

Sciolti questi nodi, vediamo dunque come si approda agli interventi misti sia in una direzione de-stratificante, con l'alternanza scuola lavoro potenziata e inserita anche ai licei (Fase III) e all'intervento invece stratificante della differenziazione del canale professionale (riduzione dell'unitarietà) dagli altri due canali.

III. FASE 3. De-stratificare: tokenism & accettazione del duale nei licei nella legge n.107/2015

Attività: Chiarita la disponibilità di organico e di fondi per la realizzazione della riforma, si interviene su quegli spetti che erano stati definiti prioritari ma subordinati ad un piano generalizzato per assumere “insegnanti preparati”. La partita del governo Renzi sulla buona scuola si conclude con la versione iniziative de-stratificanti:

- il potenziamento delle materie artistiche, musicali e storiche in tutte le scuole superiori
- i fondi antidispersione
- l’alternanza scuola lavoro

Si finalizza quindi l’introduzione del primo elemento costitutivo del sistema duale, ovvero, il potenziamento dell’alternanza scuola lavoro ed introduzione anche nei licei.

Il secondo segnale della svolta verso il sistema duale si ritrova nella fase successiva, quella conclusiva del processo, con una revisione dell’ordinamento complessivo degli studi, ma dei soli istituti professionali.

Attori: Gabinetto, Primo Ministro

Motivazioni: In questa fase si spiega l’alternanza scuola-lavoro anche nei licei a completamento di un tassello del quadro riformatore. Alla luce di quanto evidenziato nei processi precedenti, ci si chiede come sia stato possibile inserire un elemento così potenzialmente dirompente soprattutto nei licei e nel liceo classico. La fase di consultazione generalizzata nelle scuole ne aveva preparato la legittimità. Un liceo d’élite di Milano ne appoggia l’introduzione intendendola come un’altra occasione per declinare l’autonomia aprendo la strada ad un’accettazione generalizzata. L’evidenziazione della motivazione può essere anche letta tramite le lenti del *tokenism* (Kanter, 1977) il termine viene da un campo diverso, utilizzato generalmente nel campo management studies per indicare interventi simbolicamente adottati per segnalare un cambiamento pro-inclusione che rimane a livello superficiale, come le quote di genere: proponiamo di utilizzare queste lenti per analizzare quanto avviene in questa fase del processo, in questo caso in una tattica pro de-stratificazione. L’iniziativa sui licei appare infatti come una tattica di inserimento di elementi del sistema “duale” però scevra di un ripensamento complessivo:

si introduce una quota consistente di alternanza, tuttavia gli ordinamenti non vengono riformati.

Evidenze: Come si spiega l'introduzione di un'iniziativa di trasformazione così radicale, come l'introduzione dell'alternanza scuola lavoro dopo il terzo anno nei licei? Come è stato possibile realizzare l'inserimento di uno strumento estraneo dalla struttura esclusivamente scolariizzata del canale "accademico" nella scuola secondaria?

Questa interessa la terza condizione del mismatch, ovvero la (non) corrispondenza dell'età dell'obbligo ad un livello di unitarietà.

Dapprima, le scuole vengono preparate all'inserimento della misura che era presente nel Rapporto sottoposto alle scuole su scala nazionale in consultazione, in cui l'iniziativa viene descritto nei seguenti termini (E1):

Gli interventi saranno differenziati, a seconda delle esigenze dei ragazzi e del tipo di aziende e istituzioni in cui si metteranno alla prova, attraverso quattro diversi tipi di intervento, ma con una finalità comune: avvicinarsi alla costruzione di una via italiana al sistema duale, che ricalchi alcune buone prassi europee, ma che tenga in considerazione le specificità del tessuto industriale italiano e valorizzi la migliore tradizione di formazione professionale. (Rapporto Buona Scuola, 2014: 108).

Quella dei licei dal documento si prefissa come un'alternanza diversa (E2; E3):

Gli interventi saranno differenziati, a seconda delle esigenze dei ragazzi e del tipo di aziende e istituzioni in cui si metteranno alla prova, attraverso quattro diversi tipi di intervento, ma con una finalità comune: avvicinarsi alla costruzione di una via italiana al sistema duale, che ricalchi alcune buone prassi europee, ma che tenga in considerazione le specificità del tessuto industriale italiano e valorizzi la migliore tradizione di formazione professionale. (Rapporto Buona Scuola, 2014: 108)

A questi interventi il Governo intende anche associare una forte rete di accordi bilaterali con associazioni professionali e organizzazioni datoriali, con pubbliche amministrazioni ed enti del terzo settore, ma anche con istituzioni culturali – un accordo concluso con il Ministero per i Beni Culturali ha già posto le basi per questa strada – con centri di ricerca e incubatori, con associazioni e fondazioni, per allargare le possibilità di esperienze di alternanza nel campo della cultura e dell'innovazione.

Gli interventi complessivi costitutivi del sistema duale, della “via italiana al sistema duale” oltre che l’obbligatorietà dell’alternanza in tutti gli indirizzi avrebbe riguardato anche un provvedimento di riordino dei soli istituti professionali che vedremo nella prossima fase finale del processo. Tuttavia, il singolo provvedimento di inserimento dell’alternanza obbligatoria nei licei, si prefigura ed emerge come un approccio *tokenistico*, da “token” -“gettone”, perché non va a modificare gli ordinamenti liceali, e di conseguenza di facile immediata ricezione da parte dell’establishment attorno agli indirizzi liceali. Infatti, il lasciapassare liceale alla trasformazione si deve a quello che emerge come una percezione non profondamente impattante sulle attività, se non su quelle già esistenti con l’autonomia come dalle parole del dirigente del liceo classico Parini di Milano (E5): “*la legge sull’autonomia del ’99 e l’obbligo al tirocinio previsto dalla legge 107 per i ragazzi del triennio ci hanno incoraggiati a tentare un progetto finora inedito per una scuola, una casa editrice simulata*” (Tuttoscuola, 2016). O di allinearsi anticipatamente alla collaborazione con sedi istituzionali altrettanto selezionate (E6, E7): come nel caso, ad esempio, delle convenzioni tra licei classici romani e Ministeri (MEF, 2016) o agenzie statali (ENEA, 2016).

Ancora, come emerso da un’intervista con un consulente ministeriale (intervista n.35), si tratta di un “messaggio”, ma noi sottolineiamo, sempre e solo un segnale (E8): “*Poi arriva la Buona Scuola che fa due grandi messaggi importanti, il primo è che la scuola sé un monastero che non deve mai incontrare il mondo delle professioni*”

Segnale che sarebbe poi stato ridotto nel 2018 alla realizzazione delle difficoltà implementative e data l’opposizione dei sindacati.

Tuttoscuola riporta il commento emblematico della direttrice della sezione “Cooperazione linguistica e Didattica” del Goethe Institut in riferimento al provvedimento, dopo la collaborazione con il Ministero per progettare l’intervento (E9):

“Io personalmente la trovo una riforma molto riuscita nell’ambito dell’introduzione dell’alternanza scuola-lavoro. Come si sa nei paesi dove esistono sistemi duali c’è una bassissima disoccupazione giovanile. Il governo Renzi ha avuto il coraggio di introdurre questa alternanza scuola-lavoro anche se nei primi anni molto difficile da realizzare, però i ragazzi hanno per la prima volta la possibilità di entrare in aziende, di imparare dal mondo del lavoro, conoscere professioni diverse che solo nella scuola non avrebbero mai conosciuto e questo apre un po’ la mente verso l’orientamento professionale”.

Da cui si rileva la marginalità dell’intervento a soft-skills per i percorsi più accademici. La reazione di Confindustria all’alternanza generalizzata

è positiva (E10) (Tuttoscuola, 2015), non si registrano ostruzioni e successivamente si specifica nel decreto legislativo n.61/2017 la forma che il duale prenderà negli istituti professionali. Questo ci porta alla prossima ed ultima fase del processo.

IV. FASE 4. Stratificare: il duale nella riforma dell'istruzione professionale nel d.lgs. n.61/2017

Attività:

Con il d.lgs. n.61/2017 viene introdotto il nuovo ordinamento degli istituti professionali, specificato poi nel decreto 24 maggio 2018, n.92. Gli istituti professionali diventano più “unitari” rispetto alla formazione professionale, mentre si allontanano in chiave selettiva dall'impostazione degli altri canali. Infatti, il legame con le “conoscenze” nei piani curricolari è sempre più debole.

Attori: Governo Gentiloni, Ministero

Motivazioni:

Il provvedimento viene approvato in extremis dal governo Gentiloni, in linea con il progetto della Buona Scuola di costruzione di un sistema duale.

Evidenze:

L'allontanamento voluto del canale professionale statale dagli altri due canali si deriva dalla formulazione della Premessa all'allegato 1 del DM 24 maggio 2018, n.92 che riguarda “Il profilo in uscita dei percorsi di istruzione professionale per le attività e gli insegnamenti di area generale”. Infatti, dalla formulazione si legge, rispetto alla direzione intrapresa dagli “stakeholders” (E1):

“Il modello didattico cui si ispira il Decreto Legislativo 61/2017 è basato su un ripensamento complessivo di strumenti e metodi, nella consapevolezza che il sostanziale indebolimento del settore negli ultimi anni sia dovuto non solo alla struttura ordinamentale, ma anche ad una parziale o mancata innovazione nella metodologia di approccio al processo di insegnamento/apprendimento “

Di conseguenza si afferma (E2):

“Tale declinazione deve altresì tener conto che alcune competenze di uscita possono essere declinate in abilità e conoscenze riferibili agli assi culturali e alle discipline di studio, mentre altre sono da considerarsi assolutamente trasversali, per cui la loro acquisizione si ottiene attraverso l'interazione

tra tutte le attività didattico/formative e non può essere declinabile all'interno di un singolo asse culturale”.

L'impostazione del provvedimento viene conclusa come segue (E3):

“In coerenza con quanto detto nelle tabelle che seguono non vanno perciò ricercati elenchi esaustivi di contenuti, ma indicazioni sulle conoscenze fondamentali, nella convinzione che la selezione dei contenuti, soprattutto per le attività e gli indirizzi di area generale, debba essere affidata soprattutto alla autonoma progettualità delle scuole. Si è preferito altresì non collegare le diverse abilità e conoscenze alle singole discipline, proprio in coerenza con lo spirito del d. lgs. 61/2017 e del modello didattico da esso previsto”.

L'unitarietà tra il canale della IP e della IeFP viene segnalata al seminario FORMA sul tema dell'evoluzione dei sistemi IeFP (2016), dopo due lettere indirizzate al governo. In una di queste si legge (E4):

“Gli Enti di Formazione Professionale aderenti a FORMA, prima di entrare nel merito delle loro proposte, colgono l'occasione per porre una questione di metodo per un approccio sistemico nell'applicazione della norma, nel contesto delle altre deleghe previste al comma 181 della legge n. 107. La mancanza di questo approccio nell'attuazione della riforma del secondo ciclo del sistema educativo di istruzione e formazione, avviata dall'anno 2010/2011, ha sinora prodotto distorsioni e un aggravamento degli squilibri territoriali, documentati anche dal recente Rapporto ISFOL sul sistema di IeFP, di cui pagano le conseguenze, in primis, i giovani e le loro famiglie, appartenenti soprattutto alle fasce deboli della popolazione. Tale situazione riguarda, in particolare, i rapporti tra gli istituti professionali di Stato e le strutture formative accreditate dalle Regioni per la realizzazione dei percorsi di qualifica e diploma professionale, cui la citata norma vorrebbe porre rimedio in breve tempo.”

Segue a queste richieste l'accordo del 10 maggio 2018 in Conferenza Stato-Regioni, che illustra le modalità per i passaggi dal sistema della formazione a quello dell'istruzione professionale, e viceversa. Nell'intervista con due funzionari ministeriali si rimarca la necessità di potenziare la fattibilità di questi raccordi che, sono più “semplici” (E5) nella direzione istruzione professionale verso formazione professionale, con alcune resistenze segnalate da scuole nell'accoglienza di ragazzi dalla formazione professionale (Interviste n.33, 34).

3. Discussione

Nei termini utilizzati delle leve di *standardizzazione* e *stratificazione*, in questo periodo, si non si ritrova la regolarità identificata da Durazzi et al. (2023) dove governi di sinistra si impegnavano in operazioni di *de-stratificazione*: il quadro è variegato.

Certamente con il rilancio dell'autonomia si adottano iniziative di de-standardizzazione, a partire dall'introduzione della "chiamata diretta". Dal punto di vista della stratificazione invece, la Buona Scuola considerata unitamente ai provvedimenti attuativi, adotta sia iniziative *stratificanti* che *destratificanti*.

"Alternanza scuola lavoro: Dobbiamo fare come la Germania, meglio della Germania". (Fusacchia, 2022: 125). La cifra complessiva del periodo, guidata principalmente da un piano assunzionale (nel quadro di una rinnovata formazione iniziale che verrà considerata nel capitolo 11), può essere catturata da questo appunto sulla forma che la Buona Scuola avrebbe dovuto assumere.

Un consulente esperto (Intervista n.35) intervenuto nel processo di riforma Moratti evidenzia, non a casualmente, una continuità tra l'operato del 2001 e quello della Buona Scuola invece ispirata apertamente al mosaico di Berlinguer:

"Poi arriva la Buona Scuola che fa due grandi messaggi importanti, il primo è che la scuola sé un monastero che non deve mai incontrare il mondo delle professioni, ma anche per i Licei... anche per i licei... Perché bisogna tornare al concetto che poi nella formazione insegnanti è dato esplicito cioè...."

I mestieri non si possono apprendere nelle scuole... i mestieri vanno appresi nella pratica e riflettuti criticamente scientificamente nella teoria. E questo è un grande riconoscimento dell'alternanza scuola lavoro che aveva conseguito la Moratti e che conseguiva che tutto il percorso del secondo ciclo doveva essere ispirato a questo principio che superava Gentile dopo la Moratti. Secondo... che la Buona Scuola aveva reso possibile che gli istituti professionali addirittura... perché lo Stato manteneva gli istituti professionali.. che facessero insegnamenti persone che facevano persone che venivano dal mondo del lavoro che facessero laboratori operativi, cose che i licei... si sognano. Poi le 200 ore di alternanza per i licei verranno meno."

La Buona Scuola mescola quindi elementi che risalgono al processo 1 (Berlinguer) e al processo 2 (Moratti), alcuni dei quali conciliabili, altri no, come rimarcato dall'allora Capo di Gabinetto (2011: 40) *"Due riforme con*

alcuni punti convergenti ed altri divergenti che hanno alla base impianti strutturali totalmente diversi”; ma dalla stessa On. Aprea, che nella già citata seduta parlamentare di discussione dell’obbligo scolastico e collegata riforma dei Cicli qualificava i due approcci come: *“opzioni culturali opposte (...) biennio unico [vs] sistema duale e orientativo”*; e dallo stesso Ministro Berlinguer, che precisava il proprio approccio in termini di: *«integrazione» e non nella contrapposizione radicale tra una posizione di pura ed esclusiva scolarizzazione ed una posizione di secco ed assoluto doppio canale. Negli anni, nei decenni che ci precedono, è stata questa contrapposizione tra il doppio canale radicalmente inteso e la scolarizzazione con il biennio, unico allora, tout court, che ha impedito di raggiungere un risultato.*

Allora capiamo come mai, come riflesso dell’approccio renziano anche alle politiche del lavoro, si ritrovano insieme elementi squisitamente neo-liberali e socialdemocratici.

Nel campo delle politiche scolastiche, tuttavia, ci sono delle peculiarità legate alla leva d’intervento della destratificazione, che qui viene applicata come anticipato prima, sia in una direzione di *stratificazione* che nell’altra di *de-stratificazione* (Durazzi et al., 2023). Esaminando infatti come abbiamo fatto, nelle due sezioni precedenti, gli interventi in questi termini, il *mismatch-disallineamento* approda ad una configurazione apparentemente uguale alla precedente, ma a ben vedere differente sulla terza dimensione: l’unitarietà tra indirizzi da un lato ha la potenzialità di aumentare perché (1) si fornisce la possibilità tramite organico e fondi di potenziare in tutti gli indirizzi le materie artistiche e storiche e (2) si inserisce (tramite un approccio che appare allinearsi a quello “tokenistico”, poichè non riforma gli ordinamenti) l’alternanza in tutti i canali. Dall’altro lato, l’unitarietà tra tutti e tre i canali, liceale tecnico e professionale, diminuisce perché si interviene con nuovo ordinamento limitatamente al canale professionale il cui impianto curricolare viene avvicinato ulteriormente ad un modello di apprendimento per competenze (Salatin, 2019), quindi slegandosi ed allontanandosi solitariamente da quello in vigore nei tecnici e licei.

Sulla seconda leva di intervento, invece, la (de-standardizzazione) (Durazzi et al., 2023) si procede verso una de-standardizzazione con le iniziative sull’autonomia. Suggeriamo dunque un bilancio circa la direzione politica adottata nei termini delle leve di analisi è ambiguo e composto da più osservazioni.

Quindi, seguendo Trein (2017) e le lenti del *policy-decoupling*, rimarriamo come dal processo emerge una *separatezza* tra gli attori che si sono

occupati dei diversi temi della riforma: ci si è occupati della questione insegnanti e delle politiche di curriculum in commissioni separate.

La *separatezza* degli attori si evince inoltre, progressivamente, dal documento prodotto dal Capo di Gabinetto (2022) in cui descrive l'assenza di coordinamento tra il Ministro dell'Istruzione e la Presidenza del Consiglio: l'operato del Gabinetto e del Ministero verrebbe dunque definito nelle parole di Alexiadou (2015) un'impostazione "ideologi", privilegiando la realizzazione delle riforme al mantenimento dell'incarico che sarebbe garantito da un completo allineamento con il Primo Ministro.

Ma più rilevante per quanto riguarda il processo di formazione del *disallineamento*, le politiche di curriculum non sono state accompagnate da coordinati interventi sulle politiche di accesso, a partire ad esempio da nuovi "richiami" al regolamento sull'obbligo di istruzione. Con un *piecemeal approach* che abbiamo evidenziato essere assimilabile alla tattica del *tokenism* (Fase IV), si sono apportati interventi destratificanti come l'inserimento dell'alternanza ai licei ed altri interventi destratificanti ma rimessi all'autonomia delle scuole quindi relativamente deboli, come il potenziamento delle arti e della storia. Dall'altro lato, si registra infatti una significativa azione che va nella direzione opposta: la stratificazione differenziando ulteriormente e solamente il canale professionale statale dagli altri due canali.

L'assenza di coordinamento tra le politiche di accesso e curriculum viene esasperata da due elementi: il primo, dallo strumento dell'autonomia che risulta essere un'arma a doppio taglio, a fronte dell'obiettivo di de-standardizzazione con il potenziamento delle materie artistiche e storiche, perché rimesso all'autonomia delle scuole. Inoltre, riferendoci ai multipli significati che assume il termine autonomia (Dutto, 2019) si introduce la chiamata diretta nella legge 107/2015, che verrà abolita per pressioni sindacali nel 2018. L'autonomia: "serve norma o c'è già" era presente ed è presente dal 1999, come rimarcato dalla sopra-riportata video-intervista con l'ex capo di gabinetto Trainito, ed il punto programmatico sopra-citato "I. realizzare davvero l'autonomia" richiama parzialmente la vicenda delle *grida* nei promessi sposi. L'autonomia è ad oggi una questione aperta: l'abbiamo rimarcata in questo processo perché è in ogni caso l'unico periodo storico in cui viene rilanciata con strumenti per mettere le scuole in condizioni di attuarla, tramite fondi e organico dedicato.

Il secondo, l'adozione di un *piecemeal approach*, meglio spiegato attraverso le lenti del *tokenism*, con l'inserimento dell'alternanza scuola lavoro anche nei licei senza modificarne l'ordinamento. Avendo richiamato dunque le lenti del decoupling di Trein (2017) rispetto al meccanismo messo in evidenza nel processo esplicativo, passiamo all'ultimo capitolo sullo studio del mismatch.

Capitolo nono

Processo 5 (2020-2024) Stasi apparente del mismatch: dall'unitarietà tecnici-licei al campus in potenza

1. Analisi descrittiva: outcome

1.1 Introduzione al periodo

Il presente periodo è singolare perché appare come periodo in cui la governance multilivello anche in ambito educativo non è mai stata così evidente. Il periodo vede una certa ripetitività e ciclicità delle fasi (Kreuzer, 2023) perché scandito da due fattori su cui i decisori politici non avevano alcun controllo: il primo per ragioni naturali, la ciclicità delle “ondate” della pandemia; il secondo per ragioni ordinamentali, la ciclicità delle scadenze della presentazione delle riforme del PNRR le cui “rate” di prestiti o finanziamenti a fondi perduto vengono attribuite semestralmente ai paesi sulla base del raggiungimento di target stabiliti, ovvero l'approvazione di quelle riforme che poggiano sui finanziamenti forniti.

Il processo esplicativo è quello composto da più fasi identificate, otto: è cruciale sottolineare che in una fase di crisi sanitaria che si è estesa a tutti gli ambiti della vita, e delle politiche sociali messe in campo in risposta a suddetta crisi, il sistema scolastico italiano è stato sottoposto ad una trasformazione frutto delle modifiche apportate da tre governi di diverso colore politico. Con riferimento alla figura X, dunque, il processo teorizzato si compone di tre fasi: le prime due relative al governo Conte III, le successive tre al Governo Draghi, mentre le ultime tre ci portano al presente con il governo Meloni. Le fasi spiegano dunque come dall'assetto precedente del mismatch (outcome del processo n.4), l'avvento della pandemia in quanto input del processo porti all'assetto finale del mismatch, quello attuale, descritto nel paragrafo successivo. Sebbene le 6 fasi apparentemente seguano in una certa misura l'andamento cronologico degli eventi, caratteristica che una teoria di processo deve poter superare (Beach & Pedersen, 2019) sottolineiamo la ripetitività delle fasi scandite dai due eventi periodici sopra menzionati: le ondate pandemiche e le deadline per la presentazione delle riforme del PNRR alla Commissione Europea. Il meccanismo tracciato nel capitolo si intreccia inevitabilmente con l'avvio e completamento della riforma della formazione iniziale degli insegnanti, studio autonomo a cui è dedicato il prossimo capitolo.

Ma il focus del periodo è la riforma degli istituti tecnici e professionali del PNRR e l'istituzione della filiera tecnico-professionale, un cambiamento profondo nella direzione della stratificazione avviene: la riduzione di un anno dei percorsi di istruzione tecnica e professionale, portati a 4 anni. Inoltre, questo quinto ed ultimo processo a livello nazionale ha una rilevanza teorica singolare: costituisce il primo approfondimento, date le condizioni emergenziali che si sono poste in essere, per lo studio del comportamento dei governi che presiedono sistemi scolastici selettivi (Cordini, 2019) come quello Italiano, di fronte a condizioni di emergenza. Nelle prime fasi emergenziali, la scuola acquista una salienza nel dibattito pubblico (Busemeyer et al., 2020) senza precedenti poiché ogni singolo ne è colpito, in prima persona o indirettamente.

Possiamo giustificare in ultima analisi quindi il titolo del capitolo che qualifica il mismatch: anche in questo periodo identifichiamo una stasi perché abbiamo, come nel periodo precedente, solo due condizioni su tre soddisfatte. È una stasi apparente perché cambia il livello di unitarietà della terza condizione, come illustrato nella sezione 1.3.

1.2 La trasformazione delle politiche di accesso & curriculum

1.2.1 Politiche di accesso

Le politiche di accesso adottate in questo periodo fanno riferimento in primis ad alcune delle 6 riforme previste dal PNRR.

Il DL 144/2022 prevede, dal punto di vista strutturale, il rilascio di una certificazione

Tramite il *layering* ovvero l'aggiunta di "strati" normativi, il Governo successivo introduce un altro assetto dell'istruzione tecnica e professionale tramite la struttura 4+2, con un corpo di due interventi:

- Il DM 240 del 7 dicembre 2023
- La legge 121 dell'8 agosto 2024 "Istituzione della filiera formativa tecnologico-professionale"

Infatti, la legge sull'istituzione della filiera tecnologico professionale non modifica l'assetto ordinamentale, è una sperimentazione.

Consideriamo la sperimentazione come obiettivo di lungo termine di possibile estensione a tutto l'ordinamento, perciò, data la premessa della sperimentazione, la configurazione del disallineamento in questo periodo lo considera a livello teorico esteso a livello ordinamentale.

1.2.2 Politiche di curriculum

Istituti tecnici

Dal punto di vista della seconda dimensione di policy esaminata, le politiche di curriculum, che riguardano interventi su indirizzi e materie di studio, con il Governo Draghi nel DL 144/2022 per l'Istruzione tecnica (Art.26) si prevede una revisione dell'assetto ordinamentale, ovvero della struttura e dei contenuti secondo quanto segue:

“1. Al fine di poter adeguare costantemente i curricoli degli istituti tecnici alle esigenze in termini di competenze del settore produttivo nazionale, secondo gli obiettivi del Piano nazionale di ripresa e resilienza, orientandoli anche verso le innovazioni introdotte dal Piano nazionale «Industria 4.0» in un'ottica di piena sostenibilità ambientale, con uno o più regolamenti, da adottare entro centottanta giorni dalla data di entrata in vigore del presente decreto, si provvede alla revisione dell'assetto ordinamentale dei percorsi dei suddetti istituti, in modo da sostenere il rilancio del Paese consolidando il legame tra crescita economica e giustizia sociale.

In particolare, sui contenuti si specifica quanto segue riguardo ai contenuti dei curricula:

“Art. 26: 2. I regolamenti di cui al comma 1 sono adottati, nei limiti delle risorse umane, finanziarie e strumentali disponibili a legislazione vigente, secondo le modalità stabilite al comma 4 nel rispetto dei principi del potenziamento dell'autonomia delle istituzioni scolastiche e della maggiore flessibilità nell'adeguamento dell'offerta formativa nonché nel rispetto dei seguenti criteri:

a) ridefinizione dei profili dei curricoli vigenti, mirando a:

1) rafforzare le competenze linguistiche, storiche, matematiche e scientifiche, la connessione al tessuto socioeconomico del territorio di riferimento, favorendo la laboratorialità e l'innovazione;

2) valorizzare la metodologia didattica per competenze, caratterizzata dalla progettazione interdisciplinare e dalle unità di apprendimento, nonché aggiornare il Profilo educativo, culturale e professionale dello studente e l'incremento degli spazi di flessibilità.

L'articolo viene modificato rispetto all'impostazione data dal governo Draghi ma non su questo aspetto delle competenze in uscita dagli istituti tecnici, la formulazione rimane la seguente con elementi aggiuntivi sempre secondo la modalità di *layering* (Thelen & Mahoney, 2015):

“1) rafforzare le competenze generali linguistiche, storiche, matematiche e scientifiche, giuridiche ed economiche, nonché le competenze tecnico-professionali riguardanti i profili in uscita con particolare riferimento al contesto dell'innovazione digitale e allo studio dei prodotti e dei servizi connessi al made in Italy;»;
1.3) dopo il numero 1, È inserito il seguente: «1-bis)
rafforzare la connessione al tessuto socioeconomico-produttivo del territorio di riferimento, favorendo la laboratorialità, l'innovazione e l'apporto formativo delle imprese e degli enti del territorio;»;

Circa la dimensione della valutazione, il DL144 all'art.26 prevedeva una certificazione delle competenze che automaticamente la forniva al termine del biennio con livello EQF 2, ed al quadriennio con livello EQF3:
Gli studenti che hanno completato almeno il primo biennio del percorso di istruzione tecnica acquisiscono una certificazione che attesta le competenze in uscita corrispondente al secondo livello del Quadro europeo delle qualifiche per l'apprendimento permanente

Questo aspetto è modificato dal DL 19/2024 come segue, secondo la modalità della *sostituzione* di misure (Thelen & Mahoney, 2015):

b) il comma 3 È sostituito dal seguente: «3. Gli studenti frequentanti i percorsi di istruzione tecnica possono richiedere, prima della conclusione del percorso di studi, la certificazione delle competenze e la corrispondenza ai livelli di cui al

Quadro europeo delle qualifiche per l'apprendimento permanente al fine di mettere in trasparenza le competenze acquisite ai fini della loro spendibilità in un contesto di studio e/o di lavoro esterno al percorso frequentato. Con decreto del Ministro dell'istruzione e del merito, di concerto con il Ministro del lavoro e delle politiche sociali e il Ministro dell'economia e delle finanze, sono definiti i modelli e le modalità di rilascio delle certificazioni di cui al primo periodo.»

Le novità complessive che segnaliamo rispetto allo status-quo precedente sono quindi il potenziamento delle competenze linguistiche, storiche, matematiche e scientifiche.

Istituti professionali

Diversamente dalle intenzioni iniziali del Governo, come verrà evidenziato nella fase esplicativa, gli interventi sugli istituti professionali non ne modificano l'assetto ordinamentale rispetto alla legge 107/2015 e la sussidiarietà prevista dal decreto legislativo 13 aprile 2017, n.61. Si interviene sulle competenze con una *soft law*, il DM 141 del 7 dicembre 2023 recante Linee guida per lo sviluppo dei processi di internazionalizzazione per la filiera tecnica e professionale con cui si interviene sull'internazionalizzazione dei percorsi professionali unitamente a quelli tecnici.

Non rileviamo cambiamenti significativi, che non vengano rimessi all'autonomia delle scuole. Si aggiunge a questo anche il DM n.118 del 12 giugno 2024 che contiene le "linee guida per la semplificazione in via amministrativa degli adempimenti necessari per i passaggi tra i percorsi di istruzione professionale e i percorsi di istruzione e formazione professionale". Date queste modifiche apportate dal Governo Meloni alle iniziative adottate dal governo Draghi, deriviamo illustriamo quindi la configurazione che il disallineamento assume in questo periodo, allo stato delle cose, nel 2024: quella finale e presente al tempo della scrittura di questa ricerca. Questo è l'ultimo outcome-configurazione del disallineamento che la ricerca vuole spiegare.

1.3 Outcome: configurazione del mismatch

1° Step: quante condizioni del mismatch soddisfatte?

La configurazione del mismatch nel periodo è riportata in figura 24.

Condizioni del mismatch	≡
1° D) Età obbligo <i>coincide con</i> curriculum comprensivo	No
2° D) Età obbligo <i>coincide con</i> titolo di studio rilasciato	No
3° D) Età obbligo <i>coincide con</i> curriculum unitario	Parzialmente

Tabella 24 Configurazione del mismatch

Condizione 1: età dell'obbligo ≡ curriculum comprensivo?

Sulla base delle modifiche normative illustrate nelle sezioni precedenti *Politiche di accesso* e *Politiche di curriculum*, non troviamo una corrispondenza dell'età dell'obbligo con un curriculum comprensivo.

Condizione 2: età dell'obbligo ≡ titolo?

Sulla base delle modifiche normative illustrate nelle sezioni precedenti *Politiche di accesso* e *Politiche di curriculum*, non troviamo la suddetta corrispondenza. Lo studio di questa condizione nel periodo è particolarmente interessante perché ha uno sviluppo graduale come vedremo nella sezione esplicativa: le intenzioni del governo Draghi avrebbero soddisfatto questa condizione, se fosse stata messa a terra l'intenzione iniziale di mettere in condizione anche gli istituti tecnici di fornire titoli triennali²². La versione precedente del DL 144 che, per l'istruzione tecnica e professionale avrebbe invece soddisfatto parzialmente la condizione perché avrebbe fornito una certificazione delle competenze dopo il biennio ed il quadriennio rispettivamente di livello EQF2 e EQF 3. L'attuale e finale assetto raggiunto non soddisfa la condizione, se teniamo conto delle misure della sperimentazione con il titolo a 4 anni si riduce però la distanza tra età dell'obbligo ed età di conseguimento di un titolo.

²² Questo verrà evidenziato nella fase esplicativa con le evidenze analizzate

Questo sviluppo dal punto di vista descrittivo appare come una rimozione progressiva di norme in un continuum, che a partire dalla classificazione dalle categorie analitiche dell'istituzionalismo storico (Thelen & Mahoney, 2015) potremmo chiamare *de-layering*, come rimozione di strati.

Condizione 3: età dell'obbligo \equiv curriculum unitario?

Sulla base delle modifiche normative illustrate nelle sezioni precedenti *Politiche di accesso* e *Politiche di curriculum*, ed in base alle convenzioni adottate secondo le quali se si ha anche solo un incremento verso l'unitarietà dei curricula consideriamo la condizione parzialmente soddisfatta, visti i provvedimenti sul potenziamento delle competenze linguistiche, STEM, storiche e matematiche di cui all'articolo 26 del DL 144/2022 ed il mantenimento del provvedimento da parte del governo successivo nel DL 19/2023 che modificava alcuni aspetti del DL 144.

Riportiamo dunque i seguenti disclaimer. In primis, non essendo stata raggiunta, agli sviluppi attuali, la fase di definizione dei contenuti dei curricula, possiamo effettuare una valutazione sulla base delle sole competenze in uscita, questo verrà rimarcato anche in due interviste con funzionari statali, come illustreremo nella fase esplicativa.

In secondo luogo, è applicata solo agli istituti tecnici, consideriamo l'intervento di internazionalizzazione dei percorsi di tecnici e professionali troppo debole per contare ai fini della valutazione di questa misura perché sempre rimessa all'autonomia delle scuole.

In terzo luogo, trattandosi di una misura de-stratificante perché agendo sui curricula ibrida i percorsi tra gli indirizzi (Durazzi et al., 2023; Benadusi & Gianicola, 2017) la consideriamo nel conteggio delle condizioni perché coincide con la volontà politica del governo. Tuttavia, il recente governo adotta anche una misura stratificante relativamente alla sperimentazione: riduce la durata dei percorsi, denotando funzioni diverse per il canale tecnico e professionale da un lato e quello liceale dall'altro.

In conclusione, come nel periodo precedente abbiamo due condizioni su 3 soddisfatte del mismatch. È una stasi? Solo apparente perché, come abbiamo visto analizzando l'ultima dimensione del mismatch cambia il livello di unitarietà al 2024, rispetto al 2019 prima degli interventi.

2° Step: Entità del coordinamento: quanti richiami reciproci?

L'analisi del più ampio coordinamento tra le politiche di accesso e di curriculum, che considera i "punti di contatto" tra le altre iniziative vede 4 principali richiami reciproci. Contiamo i principali richiami reciproci tra le sottodimensioni della prima dimensione di policy (accesso) e la seconda (curriculum) secondo il framework concettuale adottato, per avere una dimensione dell'entità del coordinamento:

- Punto 1: è sempre vigente la norma sul diritto-dovere e quindi l'obbligo formativo
- Punto 2: è sempre vigente la norma sul PCTO che tramite l'acquisizione di "competenze" dovrebbe "orientare"
- Punto 3: dal punto di vista operativo, una misura adottata dal governo Draghi prende la seguente denominazione: l'investimento 1.4. per l'ammontare di 1,5 mld di euro "Intervento straordinario finalizzato alla riduzione dei divari territoriali nel I e II ciclo della scuola secondaria e alla lotta alla dispersione scolastica", il che rimarca l'approccio simultaneo ai due problemi.
- Punto 4: con il DM 118 del 12 giugno 2024 si aggiornano le misure per i passaggi inter-sistema tra istruzione professionale e istruzione e formazione-professionale.

2. Analisi esplicativa: teoria di processo

La teoria di processo, nelle sue fasi costitutive è illustrata di seguito in figura 12.

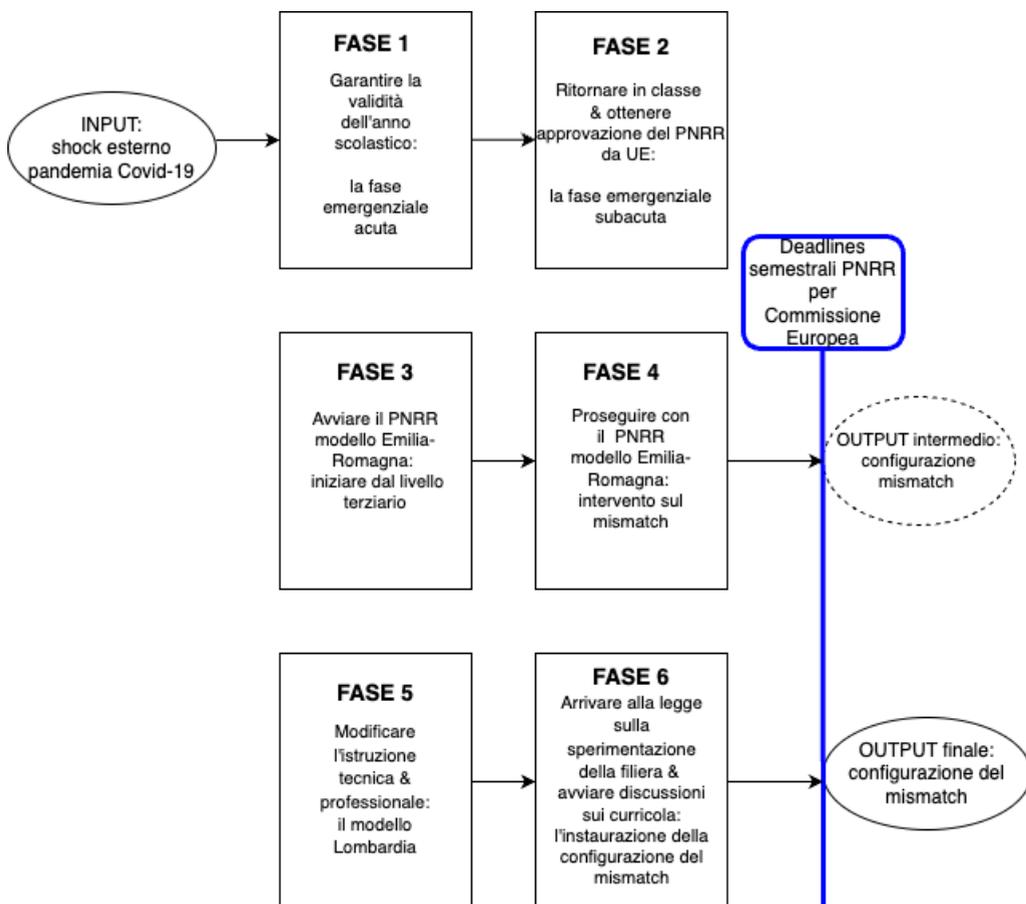


Figura 12 Teoria di processo (2020-2024)

I. Fase 1. Garantire la validità dell'anno scolastico: la fase emergenziale acuta

Input: avvento della pandemia Covid-19

Attività: L'avvento della pandemia Covid-19 getta il sistema educativo in uno stato di emergenza senza precedenti: per gestirla, viene disposta la didattica a distanza che permette di garantire la validità dell'anno scolastico 2019/2020 durante il primo lockdown, accompagnato alla modifica della composizione della Commissione per gli Esami di maturità. Segue un secondo lockdown che riporta in didattica a distanza nell'autunno 2020. Si lavora quindi sul breve ma anche sul lungo termine: per la gestione dell'emergenza ed il disegno di un intervento nel lungo termine la Ministra dell'Istruzione Azzolina istituisce un Comitato di esperti per ricevere indicazioni sia su come gestire la fase acuta sia per studiare interventi di lungo periodo. Si avvia la stesura del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza: il partito di Matteo Renzi, Italia Viva, interviene per l'aumento dei fondi destinati a cultura e istruzione segnalando una forte opposizione all'operato del Governo Conte III che poi fa infatti cadere per immettere il governo Draghi.

La bozza dell'intervento del Comitato di Esperti sul lungo periodo viene rifiutata dalla Ministra, ma il cambio di governo interrompe il corso d'azione e porta alla fase successiva del processo.

Attori: Governo, Commissione Europea, VII Commissione, Sindacati, Comitato di Studi, Partito Italia Viva

Motivazioni:

Motivazione A) La priorità nella reazione all'emergenza è la salvaguardia della salute pubblica, avviene quindi una "securitizzazione" del tema scuola. Subordinato a questo obiettivo, è la garanzia della validità dell'anno scolastico, che viene dichiarato valido grazie alla trasmigrazione delle attività in didattica a distanza. Le regioni e i sindacati si allineano senza alcuna contrapposizione alle indicazioni ministeriali.

Motivazione B) Vengono messi a disposizione una quantità ingente di fondi dalla Commissione Europea nel progetto Next Generation EU che avviano i cantieri sulle riforme con il Governo Conte III, corso d'azione interrotto dalla caduta del governo.

Si tratta di una fase acuta dell'emergenza: la portata dell'ignoto mette le istituzioni tutte, a partire dai vertici ad uno "stress test", ovvero, un esercizio che ne mette alla prova la tenuta del sistema, se non negli effetti almeno nell'operatività immediata (Capano, 2020).

Evidenze:

Evidenze motivazione A) Ripercorrendo le circolari, note ministeriali ed i comunicati dell'Ufficio Stampa, si riconosce un primo momento in cui manca la reale percezione della situazione. Infatti, mentre le scuole erano state chiuse in tutte le regioni del nord dal 22 febbraio, il 6 marzo la misura si estende a tutto il territorio nazionale, come cristallizzato nella cronistoria delle fasi della pandemia riportate dal Sole24Ore (E1).

Tuttavia, solo pochi prima, il 26 febbraio, Il Ministro dell'Università Gaetano Manfredi in un comunicato stampa del MUR qualifica, ad esempio, le lezioni online negli Atenei (E2) come:

“un primo passo verso il ritorno alla normalità, con l'auspicio che agli Atenei, a emergenza superata, possa presto essere restituita la loro funzione di luogo di aggregatori sociali e non soltanto culturali”.

Una volta compresa invece dai decisori politici l'entità dell'emergenza, il 6 marzo avviene la trasmutazione delle attività didattiche a distanza, vengono stanziati fondi per darle un primo impulso, e garantita la validità dell'anno scolastico secondo le indicazioni date nella famosa nota protocollo 278 del 6 marzo 2020. La scuola cambia ruolo funzionale nell'insieme delle politiche pubbliche: per la prima volta nella storia recente la presenza in classe come ogni altra attività di incontro, diventa de-facto una minaccia per la salute pubblica. Segue infatti dopo pochi giorni l'annuncio del primo lockdown da parte del Presidente del Consiglio Conte istituito tramite il DPCM 9 marzo 2020 (E3), a rappresentare un esempio del dilemma delle democrazie rappresentative ad essere "governi responsabili o governi responsabili", noto come il "dilemma RR" (Mair, 2014).

Si crea un conseguente parallelismo tra le tempistiche dei lockdown e l'apertura delle scuole: il secondo lockdown dopo la pausa estiva coinciderà con una seconda chiusura delle scuole nell'ottobre 2021 (Sole24Ore, 2024) (E4).

In questo periodo la Ministra dell'Istruzione Azzolina istituisce fondi per la didattica a distanza che è la prospettiva dei mesi a venire (E5) e si confronta tramite incontri bilaterali con Ministri dell'Istruzione di altri paesi ed incontri multilaterali con tutti i ministri dei paesi UE e dell'UNESCO (E7,8,9). Si svolge nello stesso mese un'informativa "sulle iniziative per la prosecuzione dell'anno scolastico" (E6). Gli incontri hanno luogo continuamente sia a distanza che in presenza con i governatori e assessori delegati delle Regioni per monitorare e dare risposte sull'implementazione delle direttive contenute nella nota sopra-citata per la prosecuzione delle attività, e con i tutti i sindacati che si allineano con l'operato ministeriale come riportato in successivi comunicati stampa che costituiscono nell'insieme una "evidenza di sequenza" (E7,8,9) (Beach & Pedersen, 2019).

Evidenze motivazione B) Grazie alla decisione della Commissione Europea ed ai negoziati del governo italiano, si annuncia lo stanziamento di fondi ad ogni stato Europeo per realizzare riforme a partire dalle quali si sarebbe instillata la ripresa dei paesi: l'orizzonte temporale per completarle è di 5 anni con scadenze intermedie, dal 2021 al 2026 (Commissione Europea, 2020) (E10).

Quindi si rende chiara la necessità di agire sul lungo termine, oltre che preparare la ripresa dell'anno scolastico successivo, per cui la Ministra Istituisce un "Comitato di esperti" costituito da 18 tecnici dal mondo della scuola e dell'università con la facoltà di formulare proposte su (MIUR, 2020) (E11):

*"l'avvio del prossimo anno scolastico, tenendo conto della situazione di emergenza epidemiologica attualmente esistente; l'edilizia scolastica, con riferimento anche a nuove soluzioni in tema di logistica; l'innovazione digitale, anche con lo scopo di rafforzare contenuti e modalità di utilizzo delle nuove metodologie di didattica a distanza;
la formazione iniziale e il reclutamento del personale docente della scuola secondaria di primo e secondo grado, con riferimento alla previsione di*

nuovi modelli di formazione e selezione; il consolidamento e lo sviluppo della rete dei servizi di educazione e di istruzione a favore dei bambini dalla nascita sino a sei anni; il rilancio della qualità del servizio scolastico nell'attuale contingenza emergenziale."

Il modus operandi della Commissione di esperti è quello di partire da una consultazione con gli stakeholders: come riportato nel documento analizzato – la presentazione “Audizione del Prof. Patrizio Bianchi Coordinatore del Comitato degli esperti DM 21 Aprile 2020, n.103” (MIUR, 2020b) vengono coinvolte in totale 46 associazioni: 6 associazioni docenti, 7 associazioni disabili e assistenza, 6 associazioni dirigenti, 4 associazioni famiglie e studenti, 7 fondazioni e università, 4 associazioni scuola, 3 associazioni imprenditoriali e altri 9 stakeholders (Camera dei Deputati, 2020) (E12).

Le proposte per il breve termine, esposte nella slide 11 (Figura 13) e per il lungo termine, esposte nella slide 12 (Figura 14) estrapolate dal documento-presentazione riassuntiva del Rapporto Intermedio vengono presentate alla Ministra (E13).

“SI TORNA A SCUOLA” IN PRESENZA E CON DISTANZIAMENTO
AUTONOMIA, FLESSIBILITÀ E PARTECIPAZIONE COME LEVE

- La priorità: gli alunni con **disabilità**;
- Ragionare per **ordini di scuola**: infanzia e la primaria. Scuola secondaria e formazione e formazione professionale;
- La **formazione** del personale docente, per consolidare le nuove esperienze;
- Impegno didattico dei **docenti** e dialogo con le parti sociali;
- Gli **spazi** “aula” e gli spazi complementari aggiuntivi, **esterni** agli edifici scolastici;
- Gli attori del sistema nazionale d’istruzione: le scuole **paritarie**;
- L’impegno degli Uffici scolastici regionali e dei **Dirigenti** scolastici.
- Patti educativi di comunità. Il ruolo del **Territorio** per una nuova organizzazione didattica

I temi trattati partendo dall'emergenza e guardando oltre

- Rilancio del sapere scientifico;
- Digital capabilities;
- Saperi sociali ed umanistici e *collaborative problem solving skills*;
- Mettere a disposizione i patrimoni culturali;
- Mettere al centro i bambini e il loro bisogno di socialità;

- Autonomia e responsabilità: governance della scuola, gli organi collegiali e la partecipazione;
- Più attenzione alle fragilità. Un Piano contro la dispersione e la povertà educativa;
- Un piano straordinario di formazione e sostegno per insegnanti, dirigenti e tutto il personale della scuola;
- Patti educativi di comunità e il ruolo del territorio, il ruolo delle Regioni, degli Enti locali, della società civile, del volontariato;
- Gruppi di apprendimento ed organizzazione della didattica: la classe come comunità aperta e le attività della socializzazione attiva;
- Edilizia e spazi di apprendimento. Un programma di lungo periodo;
- Semplificazione e applicabilità delle norme in situazione emergenziale.

10

Figura 14 Slide 2 - presentazione ministeriale

Sia nel mandato della Commissione che nelle prime proposte di breve termine elaborate, si identifica la linea di strutturazione delle proposte per il PNNR. Nelle “Linee Guida” che il Ministero rilascia due mesi dopo, tuttavia, le proposte di lungo termine non vengono prese in considerazione. Da un'intervista con il Professor Patrizio Bianchi rilasciata al Corriere della Sera (2020) immediatamente successiva al termine del lavoro della commissione da lui preceduta (E14):

“Professor Patrizio Bianchi, lei è a capo della task force nominata dal ministro Lucia Azzolina per fare proposte per la riapertura delle scuole, si ritrova nelle linee guida che tutti contestano? «Apprezzo i riferimenti all'autonomia, alla flessibilità e alla semplificazione che ci sono nel testo, ma per come sono scritti appaiono riferimenti astratti che non corrispondono pienamente al lavoro che abbiamo fatto».
«Il testo delle linee guida non era ben spiegato. Le mie proposte erano altre. Io ministro? Sono a disposizione del Paese»

Nel frattempo, in Europa avvengono le negoziazioni dei fondi per il Next Generation EU che, circa l'ammontare dei fondi vengono concluse nel luglio 2020: la cifra raggiunge i 750 miliardi di euro (E15) (Commissione Europea, 2020).

La presidente della Commissione Europea Ursula Von der Leyen qualifica l'intervento di assistenza e le sue tempistiche come segue (E16) (Commissione Europea, 2020):

“I welcome today’s agreement on our Recovery Plan and the next Multiannual Financial Framework. We now need to move forward with finalising the agreement on the next long-term budget and NextGenerationEU by the end of the year. Help is needed for citizens and business badly hit by the coronavirus crisis. Our recovery plan will help us turn the challenge of the pandemic into an opportunity for a recovery led by the green and digital transition”.

Mentre il Governo Conte III aveva già lavorato ad una bozza del PNRR visti i fondi assegnati all’Italia nell’accordo dell’estate 2020, il “Regolamento UE 2021/241 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 12 febbraio 2021 che istituisce il dispositivo per la ripresa e la resilienza” lo ufficializza.

Il Governo Draghi si insedia il giorno successivo all’emanazione del regolamento, in seguito alla crisi di governo provocata dal deputato Matteo Renzi, di Italia Viva. La bozza del PNRR cambia con il nuovo governo: questo porta alla fase successiva della teoria di processo.

Questa fase di securitizzazione

II. Fase 2. Ritornare in classe & ottenere approvazione PNRR da UE: la fase emergenziale sub-acuta

Attività: Il cambio di governo avviene durante una fase che è ancora caratterizzata dall’emergenza, sebbene in modalità differente da quella precedente perché ad un anno dallo scoppio della pandemia il suo carattere ciclico è stato assorbito, le caratteristiche del virus sono maggiormente note e i protocolli di prevenzione dei Governi paesi europei tendono ad uniformarsi: per questo l’abbiamo rinominata fase “sub-acuta”. Il nuovo Governo Draghi succede al Governo Conte III in piena fase emergenziale, e modifica la bozza del PNRR.

Come nella precedente fase emergenziale si lavora su due fronti: sulla gestione dell’emergenza con una *de-securitizzazione* del tema scuola ed una *responsabilizzazione* di ogni componente della comunità scolastica; e sulla preparazione di un piano riformatore di lungo termine che riprende da dove era stato lasciato visto che il precedente responsabile del Comitato di Esperti diventa Ministro.

Attori: Governo-Ministro dell'Istruzione, Ministero dell'Istruzione, Commissione Europea, Confindustria, Sindacati

Motivazioni:

Motivazione A) La scelta di Draghi di mettere a capo del Ministero dell'Istruzione il Professor Patrizio Bianchi porta a dare un peculiare *modus operandi* sia nella gestione dell'emergenza che nel lungo termine utilizzando l'esperienza accumulata in Emilia-Romagna alla guida dell'assessorato al Lavoro, Istruzione e Formazione durante situazioni di emergenza come il terremoto del 2012, ed in una fase riformatrice negli anni di avvio del sistema IeFP regionale. Sul breve termine, reduci dal secondo lockdown, la priorità per il Governo è quella di riportare gli studenti a scuola e questo porta allo scontro con le Regioni, in particolare con la Regione Campania: ritorna la contrapposizione tra le priorità delle due aree di policy, educativa e di salute pubblica, che rispettivamente in capo a Stato (ripresa delle lezioni) e Regioni (strutture ospedaliere) non si coordinano (Trein, 2017).

Motivazione B) Sul lungo termine, dopo aver modificato la bozza del PNRR elaborata dal precedente governo Conte III, garantita la presenza e l'ammontare dei fondi del PNRR destinati all'Italia e data la coincidenza di questo evento con il cambio di Governo, il nuovo Governo lavora ad un piano di riforme data una nuova versione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza: inizia lo scambio con Confindustria e Sindacati.

Evidenze:

A) Modello gestione emergenziale Emilia-Romagna

Quando il Governo Draghi si insedia, reduci dal secondo lockdown, la priorità per il Governo è quella di riportare i ragazzi a scuola come esplicitato nell'intervista n.31 con un membro del governo: "Quando ci siamo insediati ho chiesto al Presidente quale fosse il nostro mandato, e lui mi ha risposto... dobbiamo riportare i ragazzi a scuola" (Intervista n.31) (E1). Il nuovo Ministro poteva contare sulla sua esperienza di aver presieduto la precedente Commissione Parlamentare di Esperti (E2): "Non solo, ma

anche e soprattutto essere stato a capo della gestione di un'altra situazione di crisi in cui si è lavorato per la riapertura delle scuole dopo il terremoto del 2012 in Emilia-Romagna" (Intervista n.31).

Conferma della direzione dell'operato di gestione dell'emergenza si ritrova anche nel linguaggio della presentazione elaborata dall'ex Ministro come Interim-Report per l'allora Ministra Azzolina, in cui anche per la situazione Covid-19 si fa riferimento ad una terminologia che richiama le condizioni di emergenza di un terremoto, che evidenziamo nella slide del documento (Camera dei Deputati, 2020) (E3) in figura 15:

SEMPLIFICARE PER RIPARTIRE SUBITO E ANDARE OLTRE

IPOTESI NORMATIVE PER RENDERE CONCRETE LE NOSTRE AZIONI

- La pandemia come un **terremoto**: deroghe agli **ordinamenti** scolastici.
- Innovare la didattica e valorizzare gli attori educativi;
- Parziale esimente di **responsabilità** per il Dirigente scolastico;
- **Procurement** facilitato per la scuola;
- Semplificazioni procedurali transitorie per interventi di **edilizia** scolastica;
- Superare la **deroga** per i posti di **sostegno** agli studenti con disabilità;
- Nuove norme per il **dimensionamento** delle istituzioni scolastiche;
- Esonero dal servizio per **commissioni** di concorso.

Figura 15 Slide ministeriale - n.15

Infine, per coadiuvare la ripresa della vita educativa oltre la didattica a distanza "abbiamo lavorato per fare la scuola d'estate" (E4) (Intervista n.31).

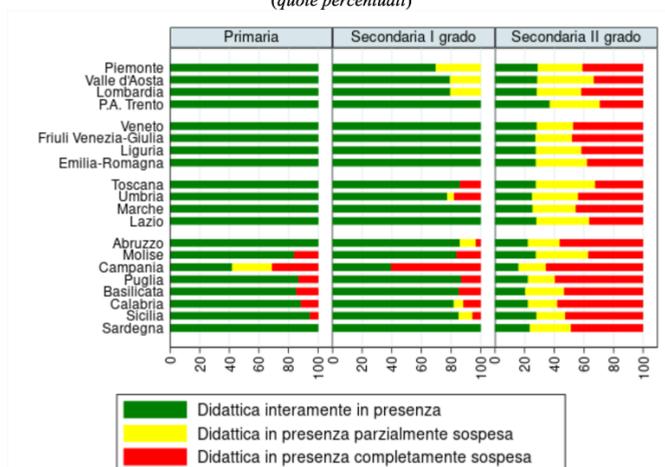
Per tutta la durata della fase emergenziale la cui fine viene dichiarata con il DL n.24 del 24 marzo 2022, si registra una forte tensione con le regioni del sud, in particolare con la regione Campania per l'impossibilità riscontrata di garantire ovunque il rispetto delle normative sanitarie per la presenza in classe, come riportato nell'intervista sopra-citata con il rappresentante politico a livello ministeriale (Intervista n.31) (E4), e come riportato dalla rassegna stampa (E5)

"È irresponsabile aprire le scuole il 10 gennaio. Per quello che ci riguarda non apriremo le medie e le elementari. Non ci sono le condizioni minime di sicurezza". (OrizzonteScuola 2021). Gli effetti di tale dato si riscontrano nella figura 16, elaborata in uno studio da Banca d'Italia dove si evidenzia come fino

al febbraio 2021 la Campania sia stata la regione in Italia con la percentuale maggiore di sospensione completa della didattica in presenza nella scuola secondaria di secondo grado.

Data la direzione d'azione governativa e ministeriale dove, a differenza della prima fase emergenziale, si è dimostrata una frattura del livello statale con il livello regionale, il Governo si trova a lavorare per l'elaborazione del piano di riforme per l'aggiudicazione dei fondi del dispositivo di ripresa e resilienza.

Giorni in cui la didattica in presenza è stata sospesa, totalmente o parzialmente, per regione e ordine di scuola, settembre 2020-febbraio 2021
(quote percentuali)



Nota: elaborazioni della Banca d'Italia sulla base delle disposizioni contenute nei DPCM e nelle ordinanze regionali tra settembre 2020 e febbraio 2021. La didattica in presenza è considerata interamente sospesa quando si attiva la DaD per il 100 per cento delle attività; è definita parzialmente sospesa quando la DaD si applica a meno del 100 per cento delle attività o coinvolge solo una parte degli studenti (ad esempio, classi seconde e terze della scuola secondaria di I grado nelle zone rosse). Se le ordinanze regionali contengono provvedimenti differenziati tra i diversi territori all'interno della regione si considerano quelli meno stringenti. Non si tiene inoltre conto di: provvedimenti emanati a livello provinciale o comunale; chiusure, totali o parziali, di alcune scuole a causa di contagi tra gli alunni o il personale. Non si mostrano le informazioni relative alla Provincia autonoma di Bolzano, dove vi sono alcune differenze tra le scuole di lingua italiana, tedesca o ladina.

Figura 16 Giorni di didattica a distanza per regione - Fonte: banca d'Italia, 2021

B) Modello Emilia-Romagna nel lungo termine

Si rendeva necessario anche in questa fase 2 del processo, emergenziale sub-acuta, lavorare su due livelli: qui illustriamo il lavoro per il lungo termine. Garantita la somma del PNRR dedicata era necessario presentare un piano di riforme che sarebbe poi stato passato all'Unione Europea:

all'Università, Istruzione e Ricerca sarebbe stata destinato un capitolo dedicato, organizzato per riforme e linee di investimento (E6). Il risultante piano PNRR scuola viene intitolato "Futura": nell'intervista con il membro del governo (intervista n.31) è stato sottolineato l'intento "fortemente riformista" nella delineazione dei contenuti della riforma (E7).

Gli scambi con i Sindacati

L'interlocuzione con i sindacati in questa fase è positiva: si avviano i lavori per un "Patto per l'istruzione e la formazione" poi materializzato nel "Patto per la scuola al centro del Paese" (E8).

Anche in Emilia-Romagna, la ripresa della regione era iniziata tramite la sigla del "Patto per il lavoro" (Intervista n.24) (E9) richiamato come punto di ripartenza di lungo periodo dopo il terremoto, anche all'interno del libro "Lo specchio della Scuola" (Bianchi, 2020), definito da un testimone privilegiato (Intervista n.20) (E10) "un manifesto da Ministro".

Il Patto siglato si articola in 21 punti (E11): *"L'emergenza sanitaria da COVID-19 rende necessario il rilancio dell'intero sistema di istruzione e formazione, affermando la valenza strategica che l'investimento in conoscenza riveste per le prospettive di ripresa e di riavvio della crescita del Paese."*

Facendo riferimento alla ripresa dopo l'emergenza Covid-19 (E5):

"Al tal fine, si rende necessario attuare un modello di interventi strutturali e organici, evitando provvedimenti frammentati che comprometterebbero la visione d'insieme sottesa all'azione d'impulso del Ministero, anche per valorizzare e rafforzare l'immagine del sistema scuola nel contesto europeo ed internazionale. In tale ottica, occorre un sistema di monitoraggio dedicato al contributo della scuola al raggiungimento degli obiettivi dell'Agenda 2030".

Circa le aree di riforma che interesseranno i contenuti del PNRR si stabiliscono le seguenti linee di azione, rispettivamente sulle politiche di accesso (E12):

"Definire, anche attraverso le risorse disponibili per la contrattazione, provvedimenti finalizzati all'innalzamento dei livelli di istruzione volti a contrastare gli abbandoni e la dispersione scolastica e per aumentare l'inclusività, per il rafforzamento dell'offerta formativa delle scuole in raccordo

con i territori e per sviluppare percorsi didattici individualizzati per tutti gli studenti, attraverso un utilizzo più efficace delle risorse.”

Su quelle di curriculum (E13): *“Dedicare risorse al potenziamento della funzione dell'istruzione tecnica e professionale favorendo la sinergia dell'istruzione tecnica superiore con Università ed Enti di ricerca e rafforzando l'integrazione con l'ordinamento scolastico.”*

E sulla formazione iniziale insegnanti, legata al reclutamento, ma trattata nel capitolo dedicato (E14): *“Potenziare la formazione iniziale dei docenti della scuola secondaria, anche basandola su un modello formativo strutturato e integrato tra le Università e le scuole, idoneo a sviluppare coerentemente le competenze necessarie per l'esercizio della professione.”*

Le evidenze sopra-riportate appartenenti quindi al documento “Patto per la scuola al centro del paese” emanato dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri evidenziano il lavoro congiunto con i Sindacati verso la realizzazione del documento PNRR.

Gli scambi con Confindustria

L'interlocuzione con Confindustria è “sempre stata presente” come riportato dal rappresentante governativo a livello ministeriale nell'intervista n.31, e dall'intervista con un suo membro (Intervista n.13) gli scambi che avvengono in questo periodo segnalano un vero e proprio spartiacque nella strategia di Confindustria (E15):

“Nel periodo crisi 2008-2011 tema importantissimo però anche nelle interlocuzioni con le istituzioni non era diventata una parte strutturale di ampio ragionamento giuridico... quello pedagogico c'era quello giuridico meno

Col tempo... dopo il Covid perché l'education non era mai stata un tema centrale da prima pagina salvo quando casca il tetto... il bullo... l'albero che cade... Si in questi anni sempre ultimo decennio... le imprese hanno capito ci mettiamo un sacco di tempo a formare le persone abbiamo capito che se non entriamo prima o non ci scelgono o ci scelgono per cambiare a quel punto co-

struiamo un percorso in cui entriamo in chiave di servizio con la nostra partecipazione ai processi educativi quindi vai da Eureka progetto alle elementari fino a Reggio-Emilia dove hanno fatto i dottorati industriali”

Il documento PNRR sotteso dagli scambi sopra-illustrati viene presentato a Camera e Senato ricevendo “proposte di integrazione e modifica della proposta di PNRR del Governo”.

In particolare, con riferimento alle integrazioni provenienti dalla Camera, si sottolinea nuovamente l’aspetto della necessità di coordinamento delle misure sull’istruzione con le altre aree di policy per un pieno raggiungimento degli obiettivi (E16) (Camera dei Deputati, 2021, p.22):

“Con riferimento alla linea progettuale «Accesso all’istruzione e riduzione dei divari territoriali», sono state formulate le seguenti indicazioni: occorre che il contrasto alla povertà educativa e culturale – che è aumentata a causa della pandemia – e in generale a tutti i disagi socio-psico-culturali, in particolare a quelli dei minori, sia un obiettivo strategico primario di tutto il PNRR, attraverso una strategia integrata articolata in più interventi e che coinvolga tutte le amministrazioni pubbliche, centrali e locali, non-ché il terzo settore; occorre che le misure già previste (ad esempio nella Missione 4 con le iniziative per la riduzione dei divari territoriali nelle competenze e il contrasto dell’abbandono scolastico) siano innestate in un piano di azioni più comprensivo, che contempli interventi coordinati su più piani: educativo e formativo, sociale, culturale (ad esempio con misure di sostegno della fruizione culturale e della lettura) e sportivo; in quest’ottica, per rafforzare le misure riguardanti i giovani ed evitare la dispersione delle misure economiche, formative e sociali riguardanti i giovani previste dal PNRR, sarebbe auspicabile un rafforzamento delle misure già esistenti rivolte ai giovani, come la 18app e la Carta dei Giovani Nazionale”

Sulla stessa linea, un’intervista con un deputato della maggioranza, (intervista n.8) (E17) si è sottolineato come questo periodo sia un periodo di apertura di possibilità, tra cui quella del curriculum digitale dello studente, come corollario delle trasformazioni delle politiche di formazione delle competenze accompagnate dal tema della certificazione e visibilità. A fronte di queste modalità, il PNRR viene approvato dal Parlamento, presentato alla Commissione Europea il 30 aprile 2021 ed approvato nel giugno 2021: dato l’ok della Commissione, è possibile partire alla realizzazione delle riforme previste nella prima stesura del piano.

Questo porta alla fase successiva.

III. Fase 3. Avviare il PNRR modello Emilia-Romagna: istituti tecnici come perno

Attività: Il Governo imposta i contenuti specifici delle 6 riforme dell'Istruzione, Università e Ricerca ed 11 linee di investimento previste dal PNRR approvato dalla Commissione Europea. Da agenda setting, le prime riforme dell'istruzione presentate al Governo sono: la riforma degli ITS, la riforma della formazione iniziale degli insegnanti (alla quale è dedicato il capitolo successivo) e la riforma dell'orientamento. I tempi ed i contenuti della linea d'investimento sui divari territoriali destano l'opposizione della regione Campania e dei Sindacati: rispettata la prima deadline del PNRR con la presentazione delle riforme ITS e formazione iniziale insegnanti, il governo procede alla presentazione di quella dell'istruzione tecnica e professionale a cui da disegno quella degli ITS era in realtà subordinata, il che porta alla fase successiva.

Attori: Governo Draghi, Ministro della Pubblica Istruzione, Sindacati, Regione Campania

Motivazioni: In questa fase avviene la definizione specifica dei primi contenuti delle riforme della scuola, che vengono impostate seguendo il modello Emilia-Romagna. Questo si traduce in diversi elementi interconnessi che caratterizzavano il disegno del Governo Draghi: viene data priorità di azione sul livello terziario alla riforma del sistema ITS; si prefigura l'impostazione della riforma dell'istruzione tecnica e professionale modificandone la struttura e offrendo titoli triennali in uscita in entrambi i canali a livello statale per ridurre la dispersione. Questo aspetto è fondamentale nel contribuire alla configurazione del mismatch intermedio (figura 12 & tabella 25) che sarebbe stato di entità minore di quello in configurazione finale alla fine del processo (figura 12 & tabella 24).

Il disegno complessivo interessa il livello terziario e secondario, tuttavia dovendo rispettare le deadlines del PNRR viene presentata prima la riforma degli ITS, il che porta all'opposizione dei sindacati e della Regione

Campania in particolare in opposizione ad alcune misure anti-disperzione. L'iter della riforma dell'istruzione tecnica e professionale si avvia nella fase successiva.

Evidenze:

La proposta del modello Emilia-Romagna

Una prima fase della realizzazione delle riforme consisteva nell'importazione a livello nazionale della concezione di scuola generata ed implementata dal nuovo Ministro, precedente assessore all'Istruzione dell'Emilia-Romagna, in un decennio di governo di successo in Emilia-Romagna. Il governo in Emilia-Romagna aveva avuto due direttrici fondamentali: "le scuole dell'infanzia" e "l'istruzione tecnica" (E1) (Intervista n.24) come confermato anche dall'ex Ministro stesso nel suo libro "Lo specchio della scuola" (p.170) (E2): *"Contestualmente bisogna interrogarsi se non sia tempo che tutti i bambini del nostro paese possano contare su una scuola dai 3 ai 6 anni come condizione necessaria per la loro crescita"*.

Nell'audizione del Ministro Bianchi presso la VII Commissione del Senato, si richiamava la successione delle riforme iniziate (E3) (Senato della Repubblica, 2022):

"In questo senso, mi si permetta di partire proprio dalle riforme che voglio enunciare e su cui poi torneremo. La prima riforma che abbiamo avviato è quella del sistema degli ITS (istituti tecnici superiori): abbiamo deciso che questa fosse una riforma da compiere con il Parlamento (...) Questa riforma era prevista per la fine del 2022; il fatto di essere in grado, prima dell'estate, di attuarne le linee fondanti e di definirne i decreti vuol dire che, già dall'anno prossimo, saremo in grado di far partire una fase di transizione che ci permetterà a regime, come previsto, di avere anche in Italia una struttura importante di qualificazione di livello terziario, però incardinata sul sistema scolastico "

In particolare, la connessione tra riforma ITS e livello secondario si spiegava come segue. Data la necessità di intervenire prima a livello terziario, il "perno" dell'approccio riformatore erano gli istituti tecnici a livello secondario, come richiamato nell'intervista n.31 (E4).

In un'altra conversazione con il policy-maker all'interno del governo, rispetto all'impostazione della riforma ci ha suggerito di concentrare la ricerca su come si sarebbero dovuti trasformare gli istituti tecnici che nella logica precedente diventavano un "perno del sistema produttivo" avendo un'uscita a 3 anni, un'uscita a 5 anni, un'uscita a 7. Questo viene presentato come un disegno differente da quello che si sarebbe poi attuato, ad oggi nella sperimentazione, con il governo successivo. Nel ragionamento illustrato dal policy-maker i quattro anni possono essere letti come uno sconto, che cambia tutto perché perdono di senso i percorsi triennali e l'ITS.

La diversa impostazione che si sarebbe introdotta nella fase 5, non tanto con l'anno in più, ma il fatto che l'anno in meno sottende una visione diversa è confermata anche nell'intervista n.29 con un rappresentante degli enti di formazione (intervista n.29) (E5): *"non è tanto quell'anno... è la ratio complessiva che è differente"*.

La ratio del Governo Draghi emerge dal documento presentato dal Ministro Bianchi stesso "Linee programmatiche del Ministero dell'Istruzione – Audizione del Ministro Prof Bianchi Commissione VII Camera e Senato Congiunte – 4 maggio 2021", in cui per illustrare la più ampia riforma della "Filiera formativa professionalizzante e ITS" si parte dagli ITS (E6):

"La costituzione o il rafforzamento di tale filiera - denominata internazionalmente Vocational Education and Training (VET) o Technical Vocational Education and Training (TVET) - ha costituito un elemento caratterizzante molte riforme dei curricula nei paesi dell'Unione Europea, anche come forma di prevenzione e contrasto della dispersione scolastica e formativa. Le ragioni di tale situazione sono molteplici, ma appaiono riconducibili in particolare ad una lunga tradizione culturale di separazione tra scuola e mondo del lavoro, nonché alla debolezza del sistema di orientamento. (...) Particolare attenzione sarà dedicata al sistema degli Istituti Tecnici Superiori (ITS), con l'obiettivo di aumentare la quota di studenti in uscita dalla scuola secondaria di secondo grado che decidono di intraprendere percorsi di istruzione terziaria professionalizzante. (...) Con il PNRR, viene realizzata una riforma degli istituti tecnici e professionali, diretta ad allinearne i curricula alla domanda di competenze promanante dal tessuto produttivo

del Paese, anche verso l'innovazione introdotta dal modello di Industria 4.0."

A completamento della strategia della filiera formativa professionalizzante e ITS il documento PNRR riporta quanto segue circa il rapporto con le università (E7): *"Si interviene per rafforzare il sistema degli ITS con il potenziamento del modello organizzativo e didattico, il consolidamento di questi istituti nel sistema ordinamentale dell'istruzione terziaria professionalizzante, il rafforzamento della loro presenza attiva nel tessuto imprenditoriale e l'integrazione dei percorsi ITS con le università."*

Intenzione confermata nell'intervista n.24, dove si specificava la strategia adottata in Emilia-Romagna esplicitando l'avvio delle riforme educative con la riforma degli ITS (E8), che implicava un rapporto non-competitivo con le università:

"Gli ITS... come li abbiamo pensati noi sia a livello regionale che a livello nazionale era il modo per legare insieme sistema educativo e sistema universitario... è diventato che il sistema universitario ha visto questo come una concorrenza"

Questa sinergia di ITS e università sarebbe stata, come per l'Emilia-Romagna propulsore a sua volta dello sviluppo del perno principale della riforma, gli istituti tecnici e professionali a livello secondario, come avvenuto in Emilia-Romagna come emerso dall'intervista n.24 (E9) in cui si faceva riferimento all'esperimento riuscito di coinvolgere con il "Patto per il lavoro" a coinvolgere le imprese a trasferire le loro conoscenze alle scuole di formazione tecnica. Questo a rendeva le rapide scuole di formazione tecnica molto anche in Emilia-Romagna un elemento di diffusione tecnologica, creando nel frattempo "MUNER - Motorvehicles University Emilia Romagna" che ospitava le eccellenze aziendali, presieduta dal Presidente Pontremoli, con Ferrari, Maserati la Dallara. Questo aveva stimolato poi l'interesse dal basso da parte degli istituti tecnici a livello secondario.

Le condizioni si sarebbero poi presentate in versione "inversa" a livello nazionale a causa della mancanza, a livello secondario, di una forte base di formazione professionale regionale nelle regioni del Sud, il che porta alla fase V, la sezione successiva.

A questa impostazione ideativa (Carstensen & Schmidt, 2016) si dava immediatamente implementazione in vista delle insindacabili deadline semestrali per ricevere i finanziamenti del PNRR, deadlines che insieme evidenziano la motivazione che sottende le attività del periodo.

Per dare dunque operativamente corpo al progetto, alla conferenza di presentazione delle riforme costitutive del PNRR elencate nel Documento approvato dalla Commissione Europea (Tecnica della Scuola, 2021), l'allora Ministro della Pubblica Istruzione Patrizio Bianchi ne spiegava la suddivisione complessiva: 30,88 miliardi per Scuola, Università e Ricerca costituenti la "missione 4" delle 6 totali del piano. Spiega quindi dapprima la suddivisione dei fondi nelle riforme ed il nesso tra fondi e riforme (E10):

"Ieri sono stato a Bruxelles mi sono confrontato con gli altri ministri degli altri paesi e devo dire che questa è la quota più alta che è stata data da ognuno all'interno del proprio programma. Per quanto riguarda noi sono 17,59 miliardi che sono articolati in due spazi: 12,1 per le infrastrutture e 5,46 per le competenze. Queste risorse vanno però coniugate con le riforme anche che dobbiamo fare perché non dimentichiamo che noi abbiamo un pacco di riforme su cui stiamo lavorando (...)"

Le riforme previste dal piano sono: 1) Riforma degli Istituti Tecnici e Professionali 2) Riforma del sistema ITS 3) Riforme dell'Orientamento 4) Reclutamento del personale docente 5) Scuola di Alta Formazione e Formazione Continua 6) Riorganizzazione del sistema scolastico (E11) (PNRR, 2021). In un secondo passaggio ne spiega poi infatti l'ordine e la ratio di collegamento:

"perché non dimentichiamo che noi abbiamo un pacco di riforme su cui stiamo lavorando... la riforma degli ITS che noi stiamo facendo con il parlamento è già in discussione al senato dopo essere passata per la Camera il... questa riforma degli ITS però è legata con la riforma complessiva di tutta la filiera tecnico professionale e quindi stiamo rivendendo tutto il sistema tecnico professionale convinti che questo sia una leva fondamentale per lo sviluppo legato anche alla riforma dell'orientamento. L'orientamento non può essere il marketing dell'ultima estate... deve essere l'accompagnamento che devono fare i nostri ragazzi fin dalla scuola media (...)"

All'illustrazione delle riforme segue la spiegazione delle interrelate linee di investimento per le infrastrutture a cui sono destinati 12,1 mld di euro dei 17,59 totali per la scuola (E12):

“all'interno di questo poi abbiamo le 6 linee di investimento per le infrastrutture che sono: asili nido e scuole dell'infanzia, perché di fronte al tema rilevante della caduta demografica bisogna dare risposte precise bisogna intervenire fin... e poi questo lo spiegheremo nel dettaglio... fin dagli asili nido.... Perché bisogna liberare i tempi delle donne... bisogna anche mettere i maschi nella loro responsabilità... e dall'altra parte la costruzione di scuole veramente innovative quindi a consumo zero però a spazi pedagogici propri del momento in cui viviamo; mense e lo sport a scuola che sono elementi fondanti per garantire il tempo pieno; la scuola e il tema del digitale; e poi la messa in sicurezza delle scuole in cui è fondamentale il contributo delle regioni perché loro naturalmente hanno la programmazione ma hanno anche il quadro della situazione; poi la didattica integrata e la transizione digitale quindi gli interventi sulle modalità didattiche;”

Si aggiungono le 5 linee di investimento (E13):

“nuove competenze e nuovi linguaggi... non solo STEM ma anche tutti i linguaggi nuovi con cui ci si relaziona col mondo; lo sviluppo della riforma ITS questo pezzo fondamentale del nostro percorso formativo... il tempo pieno che noi consideriamo fondamentale importante della qualità della didattica... ma tutto questo alla luce di quello che noi riteniamo essere la chiave di volta della partita... e qui ne abbiamo parlato moltissimo con la Ministra Carfagna che è la riduzione dei divari territoriali... c'è questa idea di una coesione che torni ad essere l'asse portante delle nostre politiche quindi di una coesione che veda non soltanto il recupero del gap ormai insostenibile fra molte zone del Sud e molte zone del Nord ma anche all'interno delle stesse aree tra il centro e le periferie tra le aree interne e le aree metropolitane tra i centri storici e molte delle periferie urbane”

La reazione di Regione Campania e sindacati

Le 6 riforme erano dunque state ideate, nello specifico significato progettuale dell'ideazione politica (Carstensen & Schmidt, 2016) sul modello Emilia-Romagna ed interconnesse tra loro: questo si ritrova nell'impostazione della riforma degli ITS, subordinata per contenuti al “perno” che avrebbero costituito gli istituti tecnici ma presentata precedentemente per adesione ad un crono-programma. La complessità di realizzazione delle riforme della scuola del PNRR non risiede solo nell'interconnessione delle

riforme tra loro (Trein, 2017) ma anche nell'interconnessione tra le riforme e le linee di investimento: tuttavia, tale complessità era solo traducibile in fase attuativa per step. Questo è stato evidenziato dall'ex Ministro Bianchi di fronte all'opposizione della Regione Campania e di CGIL in merito alla sopra-menzionata linea di investimento per la "riduzione dei divari territoriali", per l'esattezza l'investimento 1.4. "Intervento straordinario finalizzato alla riduzione dei divari territoriali nel I e II ciclo della scuola secondaria e alla lotta alla dispersione scolastica" (FLC-CGIL, 2022) (E14). La discussione all'indomani della presentazione del DM 270 del 24 giugno 2022, di riparto delle risorse relative alla linea di investimento suddetta ha avuto luogo durante un evento organizzato dalla FLC-CGIL con la partecipazione di Governo, Regioni e parti sociali come riportato sulla stampa da Repubblica che evidenzia l'opposizione delle Regioni (E15):

"L'assessore regionale all'Istruzione Lucia Fortini riporta il malcontento e i dubbi di presidi e istituti per il riparto dei fondi del PNRR per il contrasto alla dispersione scolastica. La misura, approvata venerdì dal ministro, stanZIA 550 milioni, di cui 79 per oltre 400 scuole della Campania. L'elenco comprende anche i beneficiari delle risorse del "Patto educativo" per l'area metropolitana di Napoli, siglato a maggio da Bianchi dopo una lunga gestazione con il ministro dell'Interno Lamorgese, prefettura, enti locali, chiesa e terzo settore. Per l'assessora della giunta campana, «si sarebbe dovuto utilizzare questi fondi soprattutto per gli istituti tecnici e professionali, in particolare nei territori più a rischio. Dispersione e abbandono si abbattono con la formazione professionale e con borse di inserimento".

E del sindacato CGIL (E16):

(...) Ancora più critica la posizione di Flc Cgil, in agitazione dopo lo sciopero del 30 maggio convocato per i nuovi criteri di reclutamento degli insegnanti: «Si è tornati a risparmiare sulla scuola - accusa il segretario generale Francesco Sinopoli - Da una parte arrivano i soldi del PNRR, ma dall'altra si pianifica un risparmio della spesa ordinaria sulla scuola pubblica: una cosa inaccettabile, soprattutto in vista dell'autonomia differenziata che penalizzerà i territori più deboli». Dal 4 per cento sul PIL, si dovrebbe passare al 3,6 e poi al 3,4.

Opposizioni che vengono raccolte dal Governo e ricomposte illustrando la linea d'azione (E17): *Il ministro ricorda i criteri del riparto basato anche sui dati Invalsi, poi invita «a giudicare il PNRR nel suo insieme e non solo su questa misura». E rivolgendosi a Fortini, aggiunge: «Abbiamo una riforma specifica che riguarda scuole tecniche e professionali e che faremo entro la fine dell'anno».*

Infatti, la linea d'intervento politica si infatti è dovuta tradurre in priorità d'intervento successive per rispettare le deadlines inerenti le modalità di elargizione dei fondi del PNRR. Questo ha visto, per quanto riguarda il nostro campo di ricerca inerente al mismatch, avviarsi prima la riforma ITS come sopra riportato, poi sulla dimensione di policy dell'accesso la riforma dell'orientamento (E18) (Tecnica della Scuola, 2021) e gli interventi sui divari territoriali avviati tra la primavera e l'estate 2022, ed infine la riforma degli istituti tecnici e professionali. La riforma dell'orientamento ha previsto in ultima analisi, come esposto nella sezione outcome, l'inserimento di 30 ore dedicate all'orientamento nel biennio finale delle superiori.

L'innesto del modello Emilia-Romagna sopra illustrato ed evidenziato è stato mediato dalla necessità di passare attraverso le imposizioni esterne di tempi e modalità per la presentazione delle riforme, come testimoniato inequivocabilmente, ad esempio, dall'audizione del Ministro per la Pubblica Amministrazione Renato Brunetta sullo stato di attuazione del PNRR presso le Commissioni Riunite I (Affari costituzionali, della presidenza del consiglio e interni) e XI (lavoro pubblico e privato), in cui illustrava la conditio sine qua non di adesione a "cronoprogrammi" (E19) (Camera dei Deputati, 2022):

“Ricordo sempre a me stesso la definizione, un po' semplicistica ma icastica, relativa a cosa sia il PNRR. È un contratto, che prevede un rapporto di reciprocità; l'Europa trasferisce ai Paesi membri risorse, in parte sotto forma di «loans» e in parte sotto forma di «grants» (in rapporto di due a uno grossomodo). I loans sono a tassi convenienti, vale a dire tripla A, perché l'Europa ha credibilità, merito del credito totale che consente l'approvvigionamento sui mercati alle migliori condizioni con l'istituzione di mezzi a lungo periodo. Per un terzo, due terzi o qualcosa meno sono sotto forma di grants, cioè risorse a fondo perduto, in cambio di riforme «milestone e

target». Vale a dire cronoprogrammi di implementazione di riforme, programmi, contenuti, condivisi con l'Europa. In relazione a questi programmi condivisi, per ciascun Ministro, la fase preparatoria è stata molto impegnativa, perché ha visto ciascun ministero, ciascun membro dell'esecutivo, per quanto riguarda la propria competenza, concordare con l'Unione europea parola per parola, riga per riga i propri impegni dentro il PNRR."

La teoria di processo rileva questa *ratio* come una spinta esterna, una pressione periodica continua all'adesione a deadlines e standard esterni per l'attribuzione dei fondi come ulteriormente spiegato nell'audizione (E20):

Dimenticavo di dire che il raggiungimento di milestones, targets, cioè il rispetto del PNRR, consente l'anticipo delle risorse, che per l'Italia sono 190 e rotti miliardi direttamente dall'Unione europea; in più ci sono dieci, quindici miliardi di fondi europei, più altri 30 di piano complementare. Le risorse europee sono circa poco meno di 191 miliardi, di cui, se non mi sbaglio, 70 grants e il resto loans, ovvero prestiti. Questo è lo schema. È stato svolto tutto in un anno, con un grande lavoro del Governo e del Parlamento.

Questa prospettiva di intervento porta dunque alla fase successiva del processo.

IV. Fase 4. Realizzare il PNRR modello Emilia-Romagna: l'intervento sul mismatch

Attività:

Si avvia la realizzazione della riforma-perno delle altre avviate dal governo nell'ambito dell'istruzione secondaria. Circa la *struttura* dei percorsi si prevedono percorsi quinquennali ma con certificazioni rilasciate in uscita sia al primo che al secondo biennio. Circa i contenuti, come sopra menzionato, nel DL 240 si fa riferimento ad un potenziamento delle competenze linguistiche, STEM, storiche.

Questa previsione porta alla diminuzione della portata del disallineamento, e dunque ad un outcome intermedio, come riportato nella sezione *evidenze*. L'avviata riforma degli istituti tecnici e professionali si materializza nel DL 144/2022 che concerne struttura e contenuti dei percorsi. L'iter della riforma inizia a crisi di governo avviata e stabilisce una data per le elezioni. L'esito delle elezioni porta alle 3 fasi successive e conclusive del processo, dedicate alla modifica dell'avviata riforma dell'istruzione tecnica e professionale.

In chiusura di questa fase è cruciale sottolineare, ai fini della dimostrazione del decisivo impatto sulla definizione dei contenuti che ha avuto il cambio di governo, illustriamo l'assetto intermedio che avrebbe raggiunto il mismatch con l'impostazione del precedente governo in tabella 25:

Condizioni del mismatch	≡
1° D) Età obbligo <i>coincide con</i> curriculum comprensivo	No
2° D) Età obbligo <i>coincide con</i> titolo di studio rilasciato	Sì
3° D) Età obbligo <i>coincide con</i> curriculum unitario	Parziale

Tabella 25 Configurazione mismatch intermedio nel periodo

Sulla base delle disposizioni adottate nel DL 144 del 23 settembre 2022 e delle Linee Guida per lo studio delle materie STEM sottolineiamo come allo stato delle attività della fase 4 del processo, prima del cambio di governo, tramite la scelta politica di misure di de-stratificazione il mismatch avrebbe avuto l'assetto sopra riportato.

Circa la *prima dimensione*, coincidenza dell'età dell'obbligo con curriculum comprensivo, non troviamo un incontro perché ancora non si era intervenuti sulla struttura dei programmi quindi la dimensione rimane allo status del periodo 4, del periodo precedente.

Circa la *seconda dimensione* a livello ideazionale (Carstensen & Schmidt, 2016) si ha la novità della proposta di un titolo rilasciato dopo il biennio/triennio tecnico e professionale (Carstensen & Schmidt, 2016).

A livello legislativo troviamo già una modifica di questo aspetto perché si rilasciava una certificazione di livello EQF 2 e 3 come previsto dagli articoli 25 e 26 rispettivamente del DL 144 del 23 settembre 2022. Come da testo dell'articolo:

Gli studenti che hanno completato almeno il primo biennio del percorso di istruzione tecnica acquisiscono una certificazione che attesta le competenze in uscita corrispondente al secondo livello del Quadro europeo delle qualifiche per l'apprendimento permanente, di cui alla raccomandazione 2017/C 189/03 del Consiglio, del 22 maggio 2017. Gli studenti che hanno completato anche il secondo biennio del percorso di istruzione tecnica acquisiscono una certificazione che attesta le competenze in uscita corrispondente al terzo livello del Quadro europeo delle qualifiche per l'apprendimento permanente, di cui alla raccomandazione 2017/C 189/03 del Consiglio, del 22 maggio 2017.

Gli articoli verranno poi modificati con il successivo governo, e alla nuova formulazione si ristabilirà il rilascio della certificazione relativa all'obbligo d'istruzione non di default ma su richiesta, cambiamento rimarcato in due interviste con funzionari ministeriali (interviste n.33 e 34).

Circa la *terza dimensione* si registra la volontà di iniettare un livello minimo aumentato di curriculum unitario tra licei e istituti tecnici, nella misura in cui i provvedimenti prevedevano di aumentare non solo le ore dedicate a materie STEM (come previsto dalle linee guida), e linguistiche, ma anche alla storia, identificata come materia umanistica che avrebbe arricchito le conoscenze di base (Vertecchi et al., 2001). Il mismatch sarebbe stato costituito, dunque da una sola dimensione disallineata, la prima.

Attori: Governo, Ministro della Pubblica Istruzione Bianchi

Motivazioni:

Motivazione A) Sulla struttura: Circa la struttura dell'istruzione tecnica e professionale viene modificata fornendo certificazioni in uscita in corrispondenza dell'obbligo scolastico per sopperire alla carenza dell'offerta di formazione e istruzione professionale principalmente nel Sud Italia. L'impostazione della riforma è condivisa da Confindustria.

Motivazione B) Sui contenuti: Circa i contenuti, si ibridano i curricula dei percorsi tecnici e professionali prevedendo un aumento di materie STEM, linguistiche e storiche per la volontà politica di fornire una base condivisa.

Evidenze:

Evidenze motivazione A – sulla struttura) Nella presentazione alla VII Commissione del Senato dell'ordine di avvio delle riforme del PNRR, dopo aver citato la prima degli ITS il Ministro della Pubblica Istruzione prosegue così, riportiamo un account evidence (E1) (Senato della Repubblica, 2022):

Il secondo tema è quello delle riforme degli istituti tecnici e professionali, su cui stiamo lavorando attivamente e siamo in condizione di presentare, entro l'estate, un primo testo. Ci stiamo confrontando anche con il mondo della scuola e sarà sicuramente pronto entro i termini che ci siamo dati, cioè entro la fine dell'anno. Saremo in grado di presentare, quanto prima, un testo alle Camere. Leggo le due questioni assieme perché un emendamento, direi l'unico emendamento che abbiamo voluto proporre alla Commissione presieduta dal senatore Nencini, riguardava gli assetti del Ministero, c'è l'istituzione di una Direzione Generale per gli Istituti tecnici e professionali per dare piena valorizzazione, corpo e struttura a un bisogno che ormai è evidente in tutto il Paese: quello non soltanto di avere una disponibilità, ma direi anche di dare una grande enfasi, rilevanza ed eguale dignità a tutti i percorsi tecnici e professionali rispetto a quelli liceali. Anche su questo noi riteniamo di essere in condizione, entro il 2022, di predisporre il testo di riforma e di avviarlo completamente entro il 2024, com'era previsto. Anche in questo caso siamo assolutamente nei tempi.

Circa la struttura dell'istruzione tecnica e professionale, la proposta iniziale (Carstensen & Schmidt, 2016) era quella di fornire una qualifica triennale nei percorsi degli istituti tecnici in corrispondenza dell'obbligo scolastico, come chiarito anche nella fase precedente, sempre sul modello Emilia-Romagna, a causa del riconoscimento della presenza di una dimensione del mismatch, interessando la dimensione II "coincidenza dell'età dell'obbligo con titoli in uscita".

Questo intervento avrebbe colpito la sfasatura illustrata nel libro dell'allora Ministro Bianchi (2020, p. 132-133), lo specchio della scuola (E2):

"Già con la legge n.53 del 28 marzo 2003 l'obbligo scolastico è stato innalzato dai 14 ai 16 anni, senza però che questa norma abbia avuto come seguito un progetto formativo. Alla fine di questo percorso non c'è un riconoscimento formale del biennio effettuato. È proprio il passaggio tra la scuola media e la scuola superiore uno dei punti più critici della scuola italiana, in cui i punti più alti sono i rischi di discontinuità nel percorso educativo".

sia dalla riflessione sugli eventi da parte di un membro della giunta regionale emiliana (Intervista n.24) (E3):

Parliamo degli istituti tecnici che sarebbero stati il perno della riforma... dei 3 anni, perché? Dei 3 anni. Penso il problema non è che bisogna ridurre di un anno, perché noi in Italia abbiamo generato un mostro, in Italia abbiamo la scuola media che finisce a 14 anni... abbiamo un diploma di scuola media superiore che finisce a 18... e hai l'obbligo scolastico a 16. Quindi nel momento in cui un ragazzo segue una norma e quindi a 16 anni vuole smettere di fare un'attività scolastica... viene classificato come disperso... La logica era, o lo riporti a 14 l'obbligo o lo porti a 18 oppure trovi una certificazione intermedia

Tant'è vero che in Emilia-Romagna si è fatto così con la scuola professionale... il ragazzo faceva a 14 anni disperso... faceva 2 anni o eventualmente 3 di scuola professionale e aveva un diploma di scuola professionale, quindi, non era più disperso... in Emilia-Romagna abbiamo ridotto a metà la dispersione semplicemente perché abbiamo riconosciuto che fra i 14 e i 16 anni puoi fare un'attività di formazione professionale...

Questa considerazione colpisce direttamente il mismatch, aspetto fondamentale della domanda di ricerca.

Il testimone privilegiato rimarca l'aspetto del mismatch e illustrandolo²³, come riportato in figura 17 (E4):

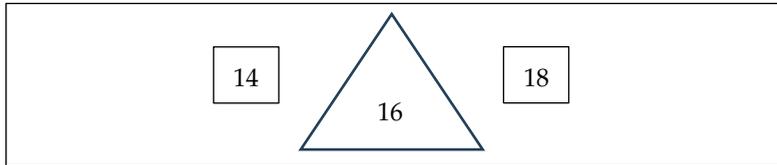


Figura 17 Illustrazione del mismatch-disallineamento

Lo stesso concetto viene ribadito una seconda volta in una conversazione con il policy-maker esplicitando il legame tra l'aspetto del *disallineamento* e la forma che avrebbe assunto la riforma degli istituti tecnici e professionali. In assenza o debolezza, infatti, della formazione professionale al Sud, in termini semplificativi, l'idea era quella di fare in modo che gli istituti tecnici di Stato potessero attivare corsi di formazione professionale per dare un diploma a 16 anni in tutte le aree in cui non si ha invece la formazione professionale regionale. Nell'idea dei policymaker questo avrebbe costituito una risposta al "paradosso", di chi a 16 anni esce dal sistema scolastico ha osservato l'obbligo scolastico, ma non avendo titolo se non a 14 viene considerato disperso.

Infatti, nell'idea dei policy-makers si poteva intervenire sul "mostro" creatosi e accumulatosi nel sistema.

La nuova struttura degli istituti tecnici e professionali che i policy-makers volevano instillare era quindi motivata, come evidenziato dalle parole dell'intervistato n.31, dall'assenza della possibilità di sopperire al problema del mismatch principalmente nelle regioni del centro-sud Italia dove la formazione professionale (IeFP) è sottosviluppata (Zagardo, 2020).

²³ A latere sottolineiamo che il testimone privilegiato n.31 è stato l'unico intervistato coinvolto nella realizzazione delle riforme che abbia esplicitamente impostato gli interventi per sopperire ad un aspetto del mismatch studiato. È superfluo sottolineare che, mentre il mismatch è stato riconosciuto da tutti gli intervistati quando gli è stata proposta l'ipotesi di problema, solo l'intervistato n.31 ed un dirigente ministeriale che accompagna il Governo Meloni ne hanno fatto esplicito riferimento senza sollecitazioni da parte dell'intervistatore.

Sul modello Emilia-Romagna, poi modificato (relativamente alla struttura che si profila nella sperimentazione) dal Ministro Valditara che avvierà la sperimentazione di titoli di quarto anno, si pensava a fornire una certificazione delle competenze anche in uscita al quarto anno, certificando ogni anno aggiuntivo con un'offerta variegata, come testimoniato in due interviste a livello Ministeriale (intervista n.33 e 34) (E5): *“E si pensò che il rilascio posizionato all'epoca a EQF 3 e modificato dopo [con il successivo governo] di livello EQF 3 desse qualcosa... quindi [il DL 144/2022] da queste due risposte “*

Concludiamo la sezione con un disclaimer del processo esplicativo. Dalle stesse due interviste (n.33 e 34) con funzionari statali si evidenzia come gli interventi di struttura degli indirizzi derivanti dal DDL 144, in termini di nuovi indirizzi, impatteranno i percorsi tecnici, non quelli professionali (E6):

“Una cosa di cui siamo stati contenti è che siamo riusciti... quando si fa una riforma chiamano la diretta collaborazione e anche noi uffici... abbiamo detto per favore lasciate stare gli istituti professionali abbiamo appena finito di metterli a regime, dopo il d.lgs.61 del 13 aprile 2017. Il DL 144 non modifica la sussidiarietà di Renzi, abbiamo chiesto di non intervenire sugli istituti professionali. Dopo con Valditara c'è stata una soft law ²⁴che non ha assetto ordinamentale, sono linee guida ma non hanno valore ordinamentale”

Evidenze motivazione B – sui contenuti)

È cruciale sottolineare come l'impostazione dei contenuti dei curricula nella fase ideativa della riforma (Carstensen & Schmidt, 2016) precedesse quella della struttura dei segmenti della riforma, come evidenziato nel documento presentato dal Ministro Bianchi alle Camere riunite.

²⁴ Come sottolineato nelle interviste n.34 e 35 con funzionari statali, l'atto di soft law si realizzerà nell'ultima fase del processo, è il DM 241/7 dicembre 2023 che contiene le linee guida per l'internazionalizzazione riferite ai professionali ma applicate anche agli istituti tecnici. Questa successione di provvedimenti per completare la stessa cornice sottolinea l'impatto del “tempo fisico” in termini di “sequenzialità” sul disallineamento delle politiche.

Circa i contenuti dei curricula della riforma dell'istruzione tecnica e professionale, nel DL 144/2022 si ritrova, come già illustrato, per gli istituti tecnici e professionali, prevedendo all'articolo 26 "Misure per la riforma degli istituti tecnici", la "ridefinizione dei curricula vigenti" mirando al

- Il potenziamento delle ore di materie STEM
- Il potenziamento delle ore delle materie linguistiche
- Il potenziamento della storia

Sottolineiamo come questa misura, perciò considerata de-stratificante, a differenza della Buona Scuola non viene rimessa all'autonomia delle scuole, ed è quindi più incisiva in termini di *de-stratificazione* allargando la base culturale degli istituti tecnici.

Durante la scrittura delle riforme, il Ministro aveva anche dichiarato l'intenzione di inserire in una certa misura lo studio di un'altra materia afferente alla categoria delle materie umanistiche, la filosofia negli istituti tecnici (Il Fatto Quotidiano, 2022) (E7).

Per questi interventi si ritrova (parzialmente) soddisfatta la condizione n.3 del mismatch, data la progressione verso un curriculum unitario in un'azione *de-stratificante* annunciata, nelle intenzioni governative, e perseguita. Circa le motivazioni di questa iniezione di materie umanistiche, nel tentativo di allontanamento forte da una scuola fatta "a scale", come riportato nell'intervista con un policy-maker a livello governativo (intervista n.38) (E8):

"Enfatizziamo che la scuola deve fare di tutto la scuola è la base della società che carichi addosso scuola addirittura la cittadinanza, ma non dobbiamo prenderci in giro perché la scuola in Italia come nel mondo non è mai stata il luogo della creazione dell'unità sono state il luogo della separazione. Ma all'interno della scuola non dimenticare che la scuola nostra è fatta a scale... il liceo classico per chi può... e ha SOLO competenze di carattere umanistico filosofico... liceo scientifico per chi "potesse" è già qualcosa di meno è già una seconda categoria... poi sei una brava ragazza ma accontentati fai le magistrali... tu devi andare a lavorare quindi fai geometra ragioniere perito e... se non sei capace neanche di far questo vai a lavorare vai a lavorare... istituti tecnici e poi in fondo istituti professionali. Invece chi ha fatto le medie nel 62, ed era il primo anno in cui non erano costretti a 11 anni a fare le medie oppure come si diceva allora con disprezzo "vai a lavorare". Non dimentichiamo che tutta la scuola gentiliana aveva il disprezzo totale del lavoro e invece è l'art.1 della Costituzione sacra"

La logica di intervento è stata rimarcata anche nell'intervista n.2, testimone privilegiato durante la riforma Berlinguer e commentatore dei più recenti sviluppi (E9): "Certo si può impostare lo studio di filosofia ai professionali... non si studierà Kant allo stesso modo in cui si studia ai licei ma si può trovare una modalità".

Interrogando il membro del governo sull'assenza dell'iniziativa sulla filosofia nel provvedimento, nell'intervista n.31 è stato comunicato che l'idea iniziale era quella di avere davanti una legislatura intera, mentre alla domanda posta al Presidente del Consiglio Draghi "Quanto tempo abbiamo?" il Primo Ministro avrebbe risposto al nostro intervistato "Il tempo che ci danno"(E10).

Questa circostanza si ritrova anche nella sopra-citata audizione del Ministro della Pubblica Amministrazione Brunetta sullo stato di attuazione del PNRR alla Camera in cui, prima dell'apertura della crisi di governo e dell'annuncio di nuove elezioni, dichiarava (E11):

Quindi, nell'ambito di tale audizione sull'esame dello stato di attuazione del piano nazionale di ripresa e di resilienza, per quanto di competenza, illustro nel dettaglio, nella documentazione preparata, tutti punti di attuazione e realizzazione, con una piccola appendice sulle cose che intendiamo fare da qui fino a fine dell'anno e da qui fino alla fine della legislatura (ipotizzando una fine ordinaria della legislatura). Questo è quanto.

Per la realizzazione dei contenuti complessivi della riforma, il Governo è allineato con Confindustria: dato il un continuo coinvolgimento nel dialogo sotteso alla riforma, tuttavia la forma di coinvolgimento che si ritrova nel testo del DL 144 era limitata, "auspicata" ma in ogni caso rimessa all'autonomia della scuola come confermato dall'intervista n. 31 (E12):

"Non mi sbaglio se sembra che nel momento che c'è adesso le imprese siano coinvolti anche nel disegno dei curricula, io credo che questo livello di integrazione con le aziende non fosse stato previsto da voi, o c'era già? No, no era stato previsto nel senso che noi auspicavamo un coinvolgimento però nell'autonomia della scuola, decidono le scuole.

Però questo è già previsto dall'autonomia, non sarebbe stato un grande stravolgimento?

No non era uno stravolgimento ma era un ribadire la forza del concetto dell'autonomia... Adesso invece è centralizzato. Non capivo se anche allora... c'è stata comunque una collaborazione, comunque, un dialogo dall'inizio anche con la parte delle imprese no? Sì però non c'era questo livello di integrazione dall'alto.

Noi immaginavamo un rapporto alla pari, la scuola nella sua autonomia decide o non decide di mettersi in relazione con le persone, non una struttura di servizio delle imprese"

La diversa linea d'azione del Governo successivo è riportata nelle fasi V e VI. In aggiunta, da parte delle scuole il governo avrebbe supportato un lavoro illustrato come segue, per raggiungere le competenze professionalizzanti (E13):

"Si ritrova spesso la riserva [di enti di formazione nel sistema IeFP] nel commentare la sussidiarietà già presente negli istituti professionali; quindi, la possibilità di ricevere un diploma IeFP in un istituto professionale statale, per il fatto che il livello di competenze tecniche e professionalizzanti fornito non sia avanzato perché sono a scuola [con una laboratorialità ridotta]:

Nella norma avevamo previsto questo, ma avevo previsto questo nell'idea non irrilevante che la scuola tecnica avesse un'attività di carattere operativo.

Eh infatti i laboratori.

Però se nel frattempo le scuole non cambiano sono tutte pezze.

Quindi è per questo che è una pezza perché non hanno la IeFP.

Avevamo previsto con la nostra norma che in realtà le scuole potessero sviluppare un'attività laboratoriale anche con le imprese, faceva bene alla IeFP e faceva bene anche a chi faceva il diploma.

L'intervistato, in chiusura, riflette anche sugli ostacoli che l'attuazione della riforma avrebbe incontrato anche non fosse cauto il governo, che ne cambiò poi la linea come vedremo nelle fasi conclusive successive. Secondo l'intervistato, la norma "aperta" del DDL 144/2022 sulla riforma degli istituti tecnici e professionali sarebbe stata limitata dal *modus operandi* degli attori abituati ad un diverso sistema giuridico (E14):

Noi avevamo l'idea che la scuola è un gruppo, devi fare delle norme che in qualche modo favoriscano i cambiamenti, mentre noi veniamo da una tradizione di carattere giuridico amministrativo in cui la norma ti vincola i cambiamenti. In Inghilterra la norma serve a favorire il cambiamento... la tradizione italiana del diritto amministrativo alla Sabino Cassese invece dà i limiti al cambiamento, è un punto fondante. La vera trappolona in cui stiamo vivendo.

Questo aspetto, lo sottolineiamo, ritorna precisamente come nel processo 1, sottolineato nelle interviste n.3 e 4 con alti dirigenti ministeriali del tempo nelle riflessioni sulle condizioni abilitanti della riforma del mosaico.

Il cambio di Governo porta in ogni caso ad una modifica del corso della trasformazione delle politiche. Anche se la riforma della filiera tecnologica professionale è solo sperimentazione, consideriamo l'andamento del mismatch prendendola in considerazione. Questo porta alle due fasi successive, quelle conclusive dello studio nazionale sul *mismatch*.

V. Fase 5. Modificare l'istruzione tecnica & professionale: il modello Lombardia

Attività: Il governo interviene sull'istruzione tecnica e professionale tramite il DM 240/2023, in cui si prevede la partenza di una sperimentazione dall'anno scolastico 2024/2025, a struttura 4+2 anni. Il DM a cui si approda in questa fase si frappone tra l'avvio del DDL AC1691 nell'ottobre 2023 e la sua approvazione presso le camere: la reazione all'impostazione della riforma di Sindacati e Consiglio Superiore della Pubblica Istruzione porta alla fase successiva.

Attori: Governo, Confindustria, Regione Lombardia, Regioni

Motivazioni: con la sperimentazione della filiera tecnico-professionale si ricerca l'istituzionalizzazione del coinvolgimento con le aziende perseguendo la sperimentazione di una struttura di durata 4+2 anni, nel tentativo di promuovere il l'ITS e rilanciare l'istruzione professionale statale

Evidenze: "A livello giuridico la filiera è istituita dal DM 240/2023 e dalla legge 8 agosto n.221" (E1) e "Quando ci hai chiesto come è stato modificato il PNRR tramite la filiera tecnico professionale siamo trasaliti" (E2): questi brevi estratti delle interviste n.34 e 35 con personale tecnico a livello ministeriale chiariscono, a partire da un fraintendimento tra intervistatore e intervistato, come l'istituzione della filiera tecnico-professionale "a livello giuridico" non appartenga agli interventi del PNRR e, una premessa necessaria perché non ha dovuto rispondere alle deadline del PNRR. Tuttavia, i contenuti della riforma indicano una nuova direzione presa rispetto agli interventi della fase precedente, come chiarito ulteriormente nell'intervista n.33 e 34 con funzionari ministeriali. Si tratta di una sperimentazione quindi (E3): "*Ma se è sperimentazione dovrebbe condurre ad un approccio ordinamentale? Dovrebbe... il condizionale è d'obbligo*". Inoltre, a livello normativo, si inseriscono ex-post nel DL 144/2022 all'art 25bis "Misure per lo sviluppo della filiera formativa tecnologico-professionale". Spieghiamo dunque l'avvento di interventi sullo stesso tema anche se afferenti a genesi diverse: sulla "filiera" il Governo non deve rispondere all'Unione Europea.

L'intervista n.33 e 34 con funzionari ministeriali chiariscono che, come uno spartiacque "La filiera è riconducibile al coinvolgimento con le aziende... l'esigenza c'è sempre stata e l'hanno ricercata tutti", come chiarito anche dalle intenzioni del precedente governo nella fase precedente, ma "Con la sperimentazione della filiera tecnico-professionale si sancisce normativamente il coinvolgimento delle aziende nel processo formativo a livello statale" (E4).

L'aumentato coinvolgimento del mondo aziendale è ribadito nell'estratto che segue, come sottolineato nell'intervista n.6 con un funzionario statale (E5):

Per la prima volta si introduce questo termine riforma di filiera... il fatto di ridurre a 4 anni è...Il fatto di ridurre a 4 anni è stato influenzato dall'idea di ridurre il mismatch tra età dell'obbligo ed il raggiungimento di un titolo?

*No ma anche su questo ci sono dati oggettivi di cui bisogna prendere atto in Italia c'è un mismatch enorme tra figure espresse dal sistema formativo e quello che chiede...Uno potrebbe essere politicamente essere contrario come alcuni sono contrari rispetto al fatto che il sistema deve essere servente rispetto al sistema produttivo però...nel nostro paese c'è la libertà di scelta poi educativa in fin dei conti non è così drammatico immaginare dei percorsi formativi che danno una ragionevole aspirazione ad entrare nel mondo del lavoro e addirittura presto... però questo è, è la prima obiezione che viene fatta... Il provvedimento in questi giorni è all'esame della Camera dei Deputati domani conferenza del Movimento 5 stelle e uno potrebbe dire... state svendendo l'istruzione italiana alle esigenze dell'impresa (...)
[ma] nella misura in cui il sistema educativo ha una sua pluralità di offerta e la mantiene intatta quella è maggiormente orientata verso un output lavorativo perso il mondo dell'impresa peraltro un output che viene rafforzato però perché stiamo parlando non di 4 e basta ma di 4+2 perché si è capito che in quel +2 c'è tanto di quello che viene richiesto e che non c'è dal mondo del lavoro... perché l'altro dato percentuale di cui dobbiamo renderci conto è che viene assunto al 98% nei primi sei mesi il che vuol dire che l'altro 2%... bisogna vedere se la politica ha il coraggio di investire su questo. L'altro dato statistico, quindi sono 3 in tutto ci siamo detti mismatch poi dato di occupabilità degli ITS e l'altro è l'età anagrafica di ingresso nel mondo del lavoro... il nostro è più alto. **Si noi siamo un anno di più a scuola?** Perché siamo un anno di più a scuola perché abbiamo maggiori barriere di primo impiego...quindi a fronte di questi dati... quindi c'era*

l'opzione di non fare nulla? Era un errore di per sé.. quindi di sicuro l'esperimento si della filiera tecnologico professionale va nella direzione di formare tutti e 3 questi gap

In particolare, nel proseguo dell'estratto dell'intervista n.6 con il funzionario statale, si chiarisce il rapporto di "aggiunta" che la sperimentazione ha rispetto alla IeFP, chiarendo la presenza di una simile logica compensativa a quella implementata dal Ministro precedente, ma con una diversa implicazione in termini di tempi dell'istruzione, proprio per l'impostazione a 4 anni (E6):

"E poi si uniforma a quello regionale? Allora questo è un altro discorso... no non si uniforma ancora perché la formazione regionale ha una sua libertà che può fare a un certo punto dei percorsi infra-quadriennali... quindi in realtà noi stiamo stimolando nei limiti delle competenze statali che non possono incidere su quelli regionali una "competizione" cioè se noi accorciamo di un anno i percorsi tecnici e professionali stiamo dando una stiamo appunto mettendo in campo una nuova offerta formativa... che va a questo punto in competizione con la formazione professionale regionale che è sempre più breve è triennale o quadriennale.. allora innanzitutto da lei viene dalla regione Emilia-Romagna lei ha percezione di un sistema virtuoso dove esiste quello quadriennale... nell'80% delle regioni Italiane i percorsi sono al più triennali... quindi questo significa che nella maggior parte del territorio Italiano noi questa competizione ancora non ce l'abbiamo cioè... l'offerta formativa statale è l'unica possibile... ma se TU con il meccanismo della filiera... con il meccanismo degli scivoli delle passerelle che sono tutte contenute nel disegno di legge crei questo meccanismo di integrazione... sostanzialmente il vero obiettivo è quello di portare sopra anche la formazione professionale regionale... c'è quella riforma è indolore in Emilia-Romagna, in Veneto, in Piemonte, in Lombardia, ma invece è una riforma che cambia il mondo della formazione regionale in Calabria in Campania in Basilicata nello stesso Lazio..."

L'impostazione del 4+2 vira quindi dal modello emiliano al modello quasi "alternativo" ad esso, il modello lombardo, nell'intervista n.7 con un consulente di policy si esplicita la genesi (E7):

"La riforma attuale dell'IP ha copiato il modello lombardo... Abbiamo avuto cambiamenti nel 2011, poi nel 2013 e 2014, poi dopo 10 anni... le

competenze sono state stabilite a livello nazionale... nel 2011 è stato guidato dal ministero del lavoro il Ministero del Lavoro... nel 2021 da un gruppo di esperti nominato dalle regioni"

Rimarcata nell'intervista n.3 con un politico della maggioranza (E8):

"Per quanto riguarda la "filiera" con aree tecnologiche... l'idea è quella di andare contro una frammentazione dei saperi verso invece un'interdisciplinarietà. Un modello circolare, tutto quello che è sviluppo anche anticipando la formazione serve a mostrare che si deve partire dagli studenti (...) C'è un sapere culturale professionale necessario contro un approccio classista di quelli che dividono chi studia da chi va a lavorare... non è una cosa da poco

Che già segnala una virata dei professionali statali sul modello lombardo nel periodo Gelmini (E9):

"Quindi ricapitolando con la legge 53/2003 ed il diritto dovere... io poi nella legislatura del 2008 ho importato la "seconda gamba" ... ho importato il "modello lombardo" con 6 anni di esperienza regionale... ho completato poi nel 2018 quando il Presidente Berlusconi mi ha riportato in Parlamento"

Si aumenta anche la quota di autonomia dei curricula, al 25% (DM 240/2024). Questo è stato confermato dall'intervista con un rappresentante del sindacato CGIL (E9) "la nuova riforma è stata disegnata sul modello lombardo", e nello stesso documento "Studiare in azienda, lavorare a scuola" consegnato dall'intervistato n.3, per chiarire l'impostazione del modello lombardo, sovrapponibile alla formula 4+2. Qui si leggono i principi ispiratori della legge regionale Aprea n.30/2015, che prevede nello specifico la formazione in apprendistato dai 15 anni, principi sovrapponibili a quelli dell'attuale riforma della filiera (E10), come riportato nel libro "Studiare in Azienda, lavorare a Scuola" (Cianciotta, 2016):

"Il sistema educativo di istruzione e formazione, in questo senso, è chiamato, nella nuova realtà socio-tecnico-economica che viviamo, a essere capace di:

anticipare l'ingresso dei giovani nel mercato del lavoro, accorciando la durata dei percorsi di istruzione e introducendo esperienze di lavoro nel corso stesso degli studi

- *superare la concezione lineare e sequenziale del rapporto tra istruzione e lavoro per assumerne una circolare e simultanea*
- *«insegnare ad apprendere»: insegnare ai giovani a interpretare i cambiamenti e ad essere lavoratori intraprendenti (più «indipendenti» e meno «dipendenti»).*

Regione Lombardia ha per questo scelto il SISTEMA DUALE per formare ai nuovi lavori e puntare alla piena occupazione dei giovani lombardi.”

E ancora, chiarendone l'assunto assiologico (Pring, 2015) base del rapporto tra istruzione e lavoro (E11):

“C'è da superare una concezione che separa l'esperienza (il lavoro) dalla riflessione sull'esperienza stessa (lo studio), e che ha generato uno scollamento drammatico fra scuola e mondo del lavoro. Recuperare questo scollamento è una questione culturale che si affronta modificando i comportamenti delle istituzioni, strutturando una politica che incentiva, finanzia, premia e indica come esempio le iniziative educative e formative che generano”

D'altra parte, dalla compagine governativa, facciamo notare che, come nel caso precedente per l'Emilia-Romagna, i componenti attuali della compagine governativa possono contare sull'esperienza maturata in assessorato al Lavoro e Istruzione della Regione Lombardia dell'On. Valentina Aprea, responsabile scuola di Forza Italia e Assessore in Lombardia dal 2012 al 2018.

La struttura a 4 anni si deve in particolare alla necessità di (E12) “far partire gli ITS a livello nazionale”, come sottolineato dall'intervista n.29 con un responsabile di enti accreditati IeFP, consultati nella fase di ideazione dei contenuti della riforma (Carstensen & Schmidt, 2016), e come sottolineato da un'intervista con un rappresentante del mondo imprenditoriale: “Riducendo a 4 anni la durata si crea un link diretto con gli ITS... quindi seguiva dal modello ITS” il modello ITS si era già garantito il finanziamento PNRR (E13) (Intervista n.13). Gli ITS sono già da disegno progettati prevedendo il coinvolgimento di docenti dal mondo aziendale, e per ridurre

il mismatch, non nel significato che utilizziamo in questa tesi, ma quello tra domanda e offerta unitamente connesso alla necessità di avviare il lavoro di integrazione con le aziende.

Segnaliamo inoltre come questa impostazione permetterebbe di rilanciare i professionali statali “in grave crisi” di iscrizioni (Intervista n.29) dal 2020 rendendoli competitivi (E14), come segnalato in Rassegna CNOS da Gotti (2023). Infatti, le iscrizioni dall'anno 2015/2016 sono passate dal 18,6% all'11,9% come rimarcato, riportando i dati ministeriali, da FLC-CGIL, ed un aumento dei licei dal 50,9% al 57,8%. La posizione dei sindacati a riguardo punta il dito verso il recente riordino degli istituti professionali e propone un innalzamento dell'obbligo scolastico (FLC-CGIL, 2021) (E15):

“La riforma degli istituti professionali avviata con il DLgs 61/17, non ha fatto che indebolire un segmento, che ha la sola colpa di rivolgersi a contesti industriali e imprenditoriali poveri e frammentati. Dopo tre anni dall'avvio della riforma, prosegue il calo di iscrizioni degli istituti professionali che rimangono ancorati all'idea di scelte di vita precoci e a percorsi a vicolo cieco, che stanno favorendo una sempre più marcata segmentazione e canalizzazione tra gli studenti. Si conferma a posteriori quanto ripetutamente ribadito dalla FLC CGIL rispetto a una affrettata e improvida attuazione del riordino senza alcun coinvolgimento di chi opera tutti i giorni nella scuola, che ha mostrato di non avere ricadute in termini di orientamento sulle scelte degli studenti. La lettura del dato sulle iscrizioni, soprattutto se valutato rispetto all'evoluzione dei numeri, dovrebbe orientare verso percorsi di riforma della scuola secondaria di II grado nella prospettiva dell'elevamento dell'obbligo scolastico a 18 anni, soprattutto per combattere gli evidenti processi di separazione e canalizzazione fra studenti e di gerarchizzazione tra i percorsi di studio. Come FLC CGIL, insieme alla CGIL, riteniamo che si tratti di un obiettivo prioritario per lo sviluppo civile, sociale, culturale, economico e democratico del nostro Paese.”

Unitamente, promuovere la struttura a 4 anni permetteva di risolvere la questione del riparto, ovvero, del fatto che con i percorsi quadriennali di IeFP, come sottolineato due volte nell'intervista n.7: ci sono regioni più forti di altre al Nord che hanno incidenza sul Ministero del Lavoro che ha dato più peso per fare in modo di favorire non i percorsi triennali (tutti triennali) ma quelli in uscita in enti privati perché per quelli scolastici (in

sussidiarietà integrativa) i professori degli istituti professionali verrebbero formati e pagati due volte (E16, E17).

Le reazioni a questa ideazione della riforma della filiera da parte di regioni, del Consiglio di Stato e dei Sindacati portano alla fase successiva.

VI. Fase 6. Arrivare alla legge sulla sperimentazione della filiera ed avviare discussioni sui curricula: l'instaurazione della configurazione del mismatch

Attività: Il Governo assorbe, reagendo diversamente ad ognuna di esse, le obiezioni delle Regioni, dell'opposizione, dei Sindacati e del Consiglio Superiore della Pubblica Istruzione, adotta il DM 240/2023 sulla sperimentazione della filiera tecnologico-professionale e la legge sullo stesso tema viene approvata in Parlamento. È la legge 8 agosto 2024, n.121 che conclude la fase, il processo con la configurazione del mismatch, quella attualmente in essere. Questa fase conclude anche il primo studio a livello nazionale.

Attori: Governo, Regioni, Sindacati, Consiglio superiore della Pubblica Istruzione

Motivazioni:

Il governo si allinea con l'input del sindacato CISL sul mantenimento dell'organico invariato nel disegno di sperimentazione di riduzione di un anno dei percorsi quadriennali, con la previsione di distribuire il personale sullo studio delle materie potenziate. Le obiezioni di opposizione e Consiglio Superiore della Pubblica Istruzione non vengono integrate nella riforma perché inerenti alcuni tratti fondamentali del disegno. L'impostazione governativa punta al "campus" come potenziale base comune tra le diverse scuole del territorio interessate a parteciparvi includendo in linea di principio anche i licei. Infatti, la sperimentazione e il campus sono sottesi da due visioni proposte e implementate parzialmente nella legge della sperimentazione: una che riguarda rapporto tra i canali, licei tecnici e professionali che si riverbera sui curricula; ed una che riguarda nello specifico il rapporto tra IP e IeFP.

Evidenze:***Le reazioni delle Regioni***

Dal punto di vista delle reazioni, si registra l'opposizione di alcune regioni che ha portato all'aggiunta di una "frasetta di stile" (E2) all'art.5 del DM 240/2023 (E1) in cui, circa la candidatura delle istituzioni scolastiche interessate a partecipare alla sperimentazione, al comma 2 specificava la presenza di un allineamento con l'offerta formativa regionale, riferimento non casuale:

"2. La candidatura delle istituzioni scolastiche, previa deliberazione degli organi competenti e in linea con la programmazione dell'offerta formativa regionale ove adottata ai sensi dell'art.1, comma 2, deve prevedere, a pena di esclusione:

a) la dichiarazione di impegno a costituirsi in rete ai sensi dell'art. 2 comma 3;

b) la progettazione di almeno un percorso quadriennale di istruzione tecnica o professionale e l'integrazione con almeno un percorso per il conseguimento del diploma professionale di IeFP, ove esistente e affine o correlato alla filiera, e un percorso biennale di ITS Academy di area tecnologica coerente con l'indirizzo di riferimento;

c) l'attivazione del partenariato con almeno una impresa"

Come sottolineato nell'intervista n.15 con un funzionario statale (E1):

"Loro [le regioni] hanno condotto un'estrema invocazione del fatto che l'offerta formativa tecnica e professionale era di loro competenza... Allora noi chiaramente sappiamo che sta alla regione [ma questo per dimensionamento?] decidere se fare l'istituto tecnico a Mantova... Ma invece sta a noi determinare se quell'indirizzo lo fa su quello che [la regione] ha [su IeFP] Dunque quella è una frasetta di stile per rimarcare questo punto."

E ancora, rimarcato nella stessa intervista (E3): *"Il provvedimento tiene insieme anche i diplomati della formazione professionale... quindi fa solo un favore alla formazione professionale...L'obiettivo del provvedimento lì è inserirli prima nel mondo del lavoro..."*

Le reazioni delle opposizioni & del Consiglio Superiore della Pubblica Istruzione

Il DM a cui si approda in questa fase si frapponne tra l'avvio del DDL sullo stesso tema, AC1691 nell'ottobre 2023 e la sua approvazione presso le camere. L'intervista n.14 chiarisce che (E4):

“Sì. C'era prima il disegno al Senato, lo si voleva approvare entro dicembre 2023 tra Camera e Senato. Quindi il Ministro per accelerare ha fatto tramite decreto.

Ed il parere del Consiglio Superiore della Pubblica Istruzione? Dice che gli studenti che si immettono nei percorsi della nuova riforma non hanno opzione di uscita se sono ancora in obbligo scolastico?

Si, il parere è negativo ma non è stato preso in considerazione”

Questo permette di avviare le prime sperimentazioni, dopo la valutazione delle candidature, nell'anno scolastico 2024/2025.

Le reazioni dei Sindacati

Contributo significativo alla forma assunta dalla legge n.121 sulla sperimentazione è stata la richiesta dei sindacati allarmati dalla riduzione di un anno del percorso scolastico, come evidente nel comunicato rilasciato dalla CISL nel corso delle audizioni parlamentari, che viene accolta.

L'input è stato accolto dal governo che nei testi inerenti alla filiera chiarisce l'assenza di interventi sulle dotazioni organiche, come prontamente illustrato anche sul sito del MIM alla pagina riassuntiva dei contenuti del provvedimento (E5): “gli organici dei docenti restano invariati, consentendo il potenziamento dello studio delle discipline nel quadriennio” non pregiudicando, inoltre, l'accesso all'università.

Quest'aggiunta costituisce risposta positiva all'opposizione della CISL presentata in fase di discussione della riforma a Senato, in un'audizione presso la VII Commissione (E6):

“Assente dal testo, il riferimento, che riteniamo invece necessario, di garanzia per le scuole che aderiranno alla sperimentazione, dell'invarianza dell'organico dei docenti nonostante la riduzione di un anno del percorso. Nel testo si fa solo un generico riferimento a non creare situazioni di esubero, ma la formulazione dell'ultimo periodo del comma 2 dell'articolo 1

non va nella direzione di garantire il mantenimento dell'organico del percorso quinquennale"

Sull'invariabilità delle risorse umane disponibili, l'audizione della UIL in VII Commissione del Senato è altamente critica (E7):

"Un'attenta lettura rileva, al contrario, uno schema teso inevitabilmente ad una forma di "esternalizzazione" dei processi educativo didattici tutti proiettati verso la netta prevalenza di indirizzi costruiti con un ruolo determinante del mondo dell'imprenditoria. Tutti i fondamenti, costitutivi di una tale prospettiva, sono presenti nello schema di disegno di legge dove l'esigenza di un rapporto stretto con il mondo dell'impresa e inevitabilmente del mercato sono alla base delle reali prospettive di successo o meno delle misure per lo sviluppo della filiera formativa tecnologico professionale. Questo per la semplice ragione che un tale esito è nella natura dello stesso schema di decreto allorché al comma 9 prevede che all'attuazione delle disposizioni, contenute nell'art. 25 bis che viene inserito ad integrazione del DL 144 del 23 settembre 2022, si provvede nell'ambito delle risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente, senza nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica. Al netto di una tale impostazione in termini di risorse economiche è inevitabile che il contesto per lo sviluppo della filiera formativa tecnologico-professionale non potrà che poggiarsi sui finanziamenti di privati che, al di là di qualche intento filantropico, agiscono in funzione dell'interesse e del profitto. A nostro modo di vedere non vi è una preclusione all'utilizzo di risorse esterne derivanti da impegni economici di privati e imprese, il fatto rilevante è che nello schema di decreto non sussiste nessun tipo di regolamentazione che garantisca la peculiarità del processo educavo-didattico statale, ma il processo nel suo insieme è demandato a forme di partenariato le cui formule saranno scritte in base, immancabilmente, alle esigenze di chi mette le risorse."

Le altre criticità rilevate da CISL, CGIL e UIL non trovano riscontro: l'opposizione all'avvio della sperimentazione dall'anno scolastico 2024/2025 e l'assenza di investimenti.

Lo stesso documento si conclude sottolineando quanto segue (E8):

"Per quanto riguarda i contenuti del disegno di legge apprezziamo e condividiamo la finalità di riconoscere pari dignità ai diversi percorsi formativi che, una volta portata a sistema, potrebbe essere la chiave di volta da un

lato per contribuire a combattere la dispersione scolastica e dall'altro per impattare positivamente sul mismatch tra domanda e offerta di competenze e di qualifiche garantendo così migliori sbocchi professionali.

Riteniamo, però, che l'intervento proposto non risolva le criticità dell'istruzione professionale statale e della diffusione non uniforme sia in termini di qualità che di quantità dell'istruzione e formazione professionale nel nostro Paese. Innanzitutto, l'istruzione e formazione professionale deve prima divenire una solida realtà anche in tutte quelle Regioni che attualmente ne sono prive: a questo proposito, proprio in riferimento ad uno degli obiettivi del PNRR – la riduzione dell'abbandono scolastico – è esemplare che proprio nelle realtà territoriali ove la formazione professionale (sia statale che regionale) è debole maggiore è il tasso di abbandono e dispersione scolastica. Se davvero si vuole valorizzare l'istruzione e formazione professionale di competenza delle Regioni è indispensabile prevederne un finanziamento strutturale che assicuri alla stessa le medesime risorse dei corrispondenti istituti statali.”

La ragione della risposta a questo problema, elaborata dal Governo, è quella di fornire percorsi quadriennali sul modello lombardo, strategia esposta nell'evidenza E5 della fase precedente a cui si rimanda.

Circa l'entità del coordinamento più ampio delle politiche di accesso e curriculum, oltre il mismatch, è in questa fase che viene introdotto il “tutor”, “la misura in cui il Ministro crede di più” come sottolineato da un funzionario statale (Intervista n.15) importata dal modello inglese, ad evidenziare l'introduzione motivata dal progetto politico del Ministro (E9).

La sperimentazione & il Campus: implicazioni per la canalizzazione

Mettiamo in evidenza come, a livello della proposta per la sperimentazione formulata dagli esperti ministeriali, siamo di fronte a uno snodo critico. La legge n.121 dell'8 agosto 2024 prevede, all'articolo 1, l'istituzione del “campus”, relativamente ai quali si legge:

“Gli accordi di cui al primo periodo possono prevedere altresì l'istituzione di reti, denominate “campus”, eventualmente afferenti ai poli tecnico-professionali, laddove presenti sul territorio, di cui possono far parte i soggetti che erogano percorsi di istruzione e formazione professionale e percorsi di IFTS, gli ITS Academy, gli istituti che erogano i percorsi sperimentali di cui al comma 2, le altre istituzioni scolastiche secondarie di

secondo grado, le università le istituzioni di alta formazione artistica, musicale e coreutica e i predetti altri soggetti pubblici e privati, nonché le modalità di integrazione dell'offerta formativa, condivisa e integrata, erogata dai campus stessi, anche in raccordo con i campus multiregionali e multisettoriali"

Rispetto a questi, come emerso dall'intervista n.35 con un esperto della sperimentazione "la politica fa quello che può", "già erano stati proposti al tempo della Moratti". Nell'intervista si rimarca lo scarto tra le proposte pedagogiche da un lato e le successive realizzazioni governative (E10):

"Il Ministero deve fare il decreto attuativo della legge, che interessa soltanto gli istituti tecnici i professionali e la IeFP e non invece i licei. Ma la legge che ha un comma dedicato al campus fondamentale della legge dice che è obbligatorio per gli istituti tecnologici tecnici professionali e la IeFP MA possono partecipare al campus tutte le scuole secondarie che lo vogliono tutte le istituzioni scolastiche di un territorio; quindi, è il territorio che deve decidere non sindacati non Ministero...se fare la sperimentazione con dentro anche i licei o invece senza i licei. Vedremo se le forze nel fare i decreti attuativi consentiranno al Ministero di esplicitare questa opportunità (...) Vedremo quindi quanto una legge che attiva una sperimentazione non una legge di ordinamento, una legge di sperimentazione è sperimentale... perché se dai decreti attuativi di una sperimentazione si ripropone la gerarchia tra licei e invece parrucchiera e meccanico [non cambia nulla]"

Il punto viene ripetuto (E11)

"Prima di approvare la legge in cui nell'articolo sul "campus c'è scritto che è obbligatorio per i tecnici i professionali e la IeFP... costruire una rete comune... dove possono alternanza formativa laboratori persone che vengono dalle imprese, l'alleanza tra persone imprese del territorio e scuola... tra società e scuola... questo è evidente... ma nella legge c'è scritto che al campus aderiscono TUTTE le istituzioni scolastiche di un territorio che vogliono. Paradossalmente nella sperimentazione sarà responsabilità dei licei dire noi non vogliamo farne parte con gli istituti professionali gli istituti tecnici e la IeFP perché noi siamo di serie A e invece loro sono di serie B ma sarà invece una responsabilità diciamo complessiva culturale... NON legislativa."

Aggiunge (E12):

“E cos’ha fatto però il Ministero prima? Ha fatto una sperimentazione che è già partita dei 4+2 della filiera tecnologico professionale che esclude i licei... e quindi quello che la legge CONSENTE di fare perché si tratta di una sperimentazione per vedere che cosa è peggio o meglio mettere poi a regime probabilmente non si farà e si manterrà anche dopo questa legge la differenza gerarchica tra scuole liceali generaliste e ormai inattuabili perché non si può nemmeno più fare greco e latino senza digitale e senza la consapevolezza di quella che è la radice con i territori. E scuole invece tecnologico professionali che avranno saranno la serie B rispetto a queste quindi non cambierà granché”

Si conclude il ragionamento con un’osservazione sui prossimi sviluppi (E12):

“Vedremo se i sindacati la chiuderanno O se la stessa maggioranza che ha approvato questa norma premuta...il paradosso... da un’opposizione che dovrebbe essere favorevolissima a questa norma ma che per andare contro alla maggioranza... no i licei devono rimanere separati fuori perché i licei sono di serie A e invece la filiera tecnologico professionale è di serie B. E’ un paese di matti e quindi ci rasseghneremo ad avere quello che passa il convento.”

L’idea del campus nella fase ideativa (Carstensen & Schmidt, 2016) rimarca, come testimoniato dal testimone privilegiato intervistato (intervista n.35) (E13) il concetto di apprendimento per competenze: *“Ma tentiamo di segare la sperimentazione perché impedire che si realizzi un percorso formativo flessibile personalizzato centrato sulle competenze”*

Sottendendo un approccio unitario, all’esperto viene posta la seguente domanda (E14):

Dalla descrizione che mi fa delle implicazioni a lungo termine se il campus andasse bene è quella di un’unitarietà dei percorsi...

Si

In soldoni, dunque, qual è la differenza tra arrivarci così all’unitarietà (destratificando) e arrivarci come voleva Berlinguer? È una domanda stupida?

Berlinguer con la scuola dei 7 anni? Quella di Berlinguer aveva un problema non di cultura lo abbiamo detto e lo abbiamo scritto esplicitamente. Non di ispirazione ma di attuazione era una legge impossibile da applicare perché per 7 anni avrebbe costretto a raddoppiare gli edifici e poi dopo 7 anni a liquidarli. Immaginatoci in Italia. Ed è per questo che la Riforma Berlinguer al di là di soglie di argomenti politici non è stata perseguita.

Il GRL del 2001 [presieduta dal Professor Bertagna] aveva una maggioranza tutta di sinistra perché c'era dentro il Segretario scuola della Margherita, rifondazione Comunista, un collega esplicitamente del partito comunista allora PDS un altro cattolico ma aperto. Tutti d'accordo nel dire unitarietà della scuola secondaria come era previsto da Berlinguer però la necessità di cambiare percorso di primo ciclo... avevamo detto che il primo ciclo non poteva più essere come prima scuola elementare e scuola media ma doveva essere un ciclo unico articolato su un percorso unitario e poi noi avevamo reso praticabile le idee che erano previste nella normativa. Invece le proposte del 2001 le nostre proposte erano attuabili.

Ma è stata la politica a non volerlo perché nella maggioranza di allora si alzarono i difensori del liceo e dissero "no i licei devono essere separati" e nel sindacato si diceva "no dobbiamo mantenere tutto nel liceo per poter far crescere i tecnici"... non era l'idea che bisognasse far sì che ci fosse una lievitazione complessiva del discorso."

E aggiunge (E15):

"Perciò la vera differenza per le persone che guardano i problemi è di attuazione per quello che le ho fatto l'esempio della legge sulla sperimentazione per dire... se la sperimentazione sarà innovativa conterrà il campus aperto a tutti e si affermerà il principio che la scuola del secondo ciclo non è una scuola che chiede a te di adattarsi alle strutture che ci sono ma è il contrario sono le strutture che sono a disposizione di per raggiungere le competenze di cui parla Draghi dell'Europa, e anche nella formazione insegnanti dell'allegato A.

Allora questo non si può fare dando a tutti le stesse cose si fa dando a ciascuno quello che più gli serve lo rende soddisfatto."

Concludendo, la fase di proposta la partecipazione dei licei ai campus costituirebbe, stando alle parole dei proponenti, un'istanza de-stratificante

(Durazzi et al., 2023) nella misura in cui il campus creerebbe una base curricolare condivisa tra canali – sul come ci arrestiamo e rimandiamo l'onere a ricerche successive.

La sperimentazione & il Campus: implicazioni per il rapporto IP - IeFP

Il secondo snodo fondamentale, a differenza del primo già emerso ampiamente nel dibattito pubblico (Busemeyer et al., 2020), riguarda il destino della coabitazione istituzionale dell'istruzione professionale statale (IP) e della formazione professionale regionale. Infatti, nella rassegna CNOS, l'esperto di sistemi IeFP Gotti (2023: 141) sottolinea (E16):

“Nonostante i termini sperimentali di questa iniziativa ed il fatto che riguardi in gran parte l'istruzione e, solo in misura minore, la IeFP in questi mesi vi è stata non poca fibrillazione da parte del mondo dei CFP (centri di formazione professionale) Il motivo è chiaro. Da un lato questa iniziativa è un primo passo verso la quadriennalizzazione del secondo ciclo di istruzione; ciò farebbe perdere all'IeFP un vantaggio competitivo che oggi ha rispetto all'istruzione liceale, tecnica e professionale”.

E aggiunge (E17):

“Vi è un secondo elemento di turbamento per i CFP, che forse preoccupa più del primo, ed è il rapporto tra la IeFP e l'istruzione professionale, perché tutti sono consapevoli che è un nodo non sciolto da vent'anni, ma che prima o poi si dovrà affrontare.

In effetti il DDL presentato dal Governo su questo ultimo punto ha già in parte rassicurato i CFP, prevedendo il mantenimento della distinzione tra IP e IeFP. Soluzione ben diversa da quanto prospettato dagli esiti della Commissione Bertagna che prefigurava la necessità di muoversi verso l'unificazione tra IP e IeFP.”

Oltre a richiamare come il canale unico IeFP fosse già stato previsto dalla Moratti e poi “prima ancora di essere attuato, smontato con il cacciavite di Fioroni” illustra quella che chiama una “anomalia tutta italiana” (2023:141-142) (E18):

“é evidente che questa è una debolezza strutturale nel secondo ciclo di studi, nel quale convivono due sistemi separati, quello di Istruzione Professionale

quinquennale (IP) e quello di Istruzione e Formazione Professionale (IeFP), entrambi vocati alla professionalizzazione, ma ancora non convergenti in termini di proposta formativa, di metodi didattici, di organizzazione e di rapporti con il mondo del lavoro e, quindi, anche di esiti di qualificazione professionale. Questo è uno dei principali nodi del sistema educativo italiano. La VET in Italia è storicamente debole. Almeno da un secolo abbiamo privilegiato l'approccio liceale e istruzionista e faticiamo a riconoscere il valore della VET, a differenza dei nostri competitor europei"

Siamo evidentemente di fronte a due modelli non conciliabili, quello attuale pre-sperimentazione e quello che verrebbe sotteso da una unificazione della IP e della IeFP. Per semplicità

Nel complesso, allo stato delle cose attuali, la realizzazione del campus "in potenza" è in fieri, come emerso nell'intervista con il rappresentante di un ente di formazione, che la definisce tutta da realizzare (E19):

"Poi è il punto di caduta che non conosciamo... alla fine della sperimentazione che può succedere: A) che rimane il sistema di IeFP autonomo così con'è la sperimentazione è andata bene quindi comincia a fare nei professionali però... i 4 anni... e poi a un certo punto spero per legge i ragazzi si incontrano all'ITS... non chiedo più nemmeno le passerelle non mi interessa... B) oppure, sparisce il sistema della IeFP perché la formazione professionale diventa un percorso costruito sul quadriennio

***Però sempre in mano alle regioni?** Eh... a quel punto bisogna capire se... che titolarità ha la regione come si costruisce con l'USR che poi pure la scuola è nazionale ma in realtà è regionale l'operatività sta nelle mani dei dirigenti nell'USR."*

Assenza di reazioni sui problemi aperti: i curricula

Rileviamo, come indicato da Kreuzer (2023) anche l'assenza di reazioni su determinate linee governative intraprese. Come descritto nella sezione di illustrazione dell'outcome, l'intervento previsto dal DL144/2022 sul rilascio di certificazione delle competenze del livello EQF 2 al termine del biennio è stato rimosso con l'ingresso del nuovo governo: "riportato a come previsto dal regolamento sull'obbligo di istruzione rilasciato su richiesta" (interviste n.33 e 34) (E20).

Suggeriamo questo come ulteriore trace evidence, un'evidenza di traccia lasciata dal fatto che si fornisce un titolo dopo 4 anni con la sperimentazione che, come ogni sperimentazione, punta a diventare ordinamentale anche se al momento "a ordinamento istituti tecnici e professionali sono quadriennali" (Interviste n.33 e 34) (E21).

Nell'intervista n. 34 con un funzionario statale si chiarisce un punto (E22): *"Certo l'intervento del precedente governo, e la riforma della filiera parlano la stessa lingua però quello che è stato presentato come riforma del PNRR, è stato il DL 144/2022 e relativi decreti attuativi... adesso stiamo preparando quelli sui tecnici"*

Nella figura che illustra il processo del periodo, si fa riferimento, infatti, alla coincidenza delle deadline semestrali del PNRR con il termine della fase 5, che prevederà una ristrutturazione dei percorsi degli istituti tecnici dal punto di vista strutturale e curricolare ancora in discussione. Per sottolineare l'impatto delle pressioni esterne che chiuderanno anche questo ciclo con la fase VI riportiamo l'indicazione sullo stato di avanzamento del PNRR nel documento relativo prodotto periodicamente dalla Camera dei Deputati, a seguito della riforma degli Istituti Tecnici nel DL 144/2022 (E23):

La quarta relazione del Governo sull'attuazione del PNRR di febbraio 2024 rileva che, per allineare la riforma degli istituti tecnici e professionali alla riforma del sistema degli istituti tecnologici superiori per la formazione terziaria, "la cui legislazione secondaria andava adottata entro il 31 dicembre 2023, l'adozione di tutti gli atti di legislazione secondaria di attuazione è stata spostata al 31 dicembre 2024. Nell'ambito della Riforma 1.1 è stata quindi prevista una nuova milestone M4C1-10 bis per il T4-2024, relativa all'entrata in vigore della legislazione secondaria sulla riforma degli istituti tecnici e professionali"

Dal punto di vista dei contenuti curricolari, il Ministro annuncia infatti l'avvio di una commissione per rivedere "le indicazioni nazionali" del ciclo primario e secondario (E24) (Tecnica della Scuola, 2024).

Successivi rispetto agli interventi di impostazione della struttura dei percorsi, sono quelli di definizione dei curricula e dei quadri orari.

Su questo scollamento della discussione della struttura dei percorsi e dei contenuti di studio, evidenziamo una motivazione emersa anche nei precedenti processi, di carattere di *rappresentanza di interessi* (Moe & Wiborg, 2016) (E25):

*“Nulla vieta a un governo che vuole di fare un DL 144 diverso e dire un tot di ore di...
A noi invece vengono date semmai le competenze in uscita... e sappiamo che devi farlo in 4 anni, cioè è una modalità in aggiunta di dirlo non in sottrazione....*

Uno in teoria potrebbe dirlo... non è mai stato fatto così... è un tema divisivo... verrebbe visto anche come un'operazione centralista

Guardi che infatti non sappiamo ancora nulla sulle ore non è stato definito

E infatti, questo è emerso anche nella mia intervista n.10 che questa sia una delle cause del mismatch tra politiche di accesso e di curriculum....”

Rimarchiamo, in chiusura, un'evidenza di carattere *procedurale*, anche questa emersa in tutti i capitoli precedenti, che utilizziamo come evidenza che chiude il capitolo e riassume i precedenti.

Riportiamo quindi, ancora una volta a chiusura della nostra analisi, l'estratto dall'intervista n.30 con un ex dirigente ministeriale:

“Il non allineamento e la non sincronia tra modifiche di opzioni e di percorsi e strategie curriculari deriva dalla realtà di due aree di policy, adiacenti ma relativamente indipendenti, anche strutturalmente. La modifica dei curricula o la loro ristrutturazione richiedono un processo, da tradizione laborioso con gruppi di lavoro, commissioni nazionali, consultazione e lavoro redazionale (Direzioni generali). Al contrario le norme sull'accesso seguono un percorso politico-parlamentare, spesso in applicazione di principi generali o di impegni elettorali. Nell'insieme, comunque, le decisioni sulla durata dell'obbligo scolastico e dell'obbligo formativo non sono inserite in una strategia complessiva di ristrutturazione: vengono calate sull'esistente con semplici indicazioni di adeguamento dettate dal buon senso e da ottimistiche funzionalità (ad esempio la certificazione delle competenze). L'assetto rimane stabile pur con regole diverse. La mancanza di coordinamento tra percorsi statali e percorsi di formazione professionale è storica e strutturale. La base costituzionale delle aree di competenza (istruzione artigiana... istruzione e formazione professionale dopo il 2001). Si creò strutturalmente un sistema a tre gambe la cui storia dovrebbe essere

ricostruita per capire l'assetto nel nostro Paese. Con la ministra Moratti si crearono dei ponti, non senza difficoltà. Voleva un sistema a due gambe: licei (stato) e formazione professionale (Regioni). Le obiezioni, oltre alla resistenza dell'esistente, erano sulla scelta precoce, sulle passerelle difficili e non impossibile e sui processi di aggravamento della selezione sociale. All'annuncio si genera... Si un'onda anomala verso i licei e fuga dai tecnici e professionali. L'ipotesi incontra la fortissima opposizione anche dalla Confindustria. Una dimostrazione della necessità di una forte decisione politica viene dal Trentino dove la provincia autonoma ha abolito gli istituti professionali in presenza di un'offerta di formazione professionale (circa 25-30% degli studenti). Va comunque ricordato che i tecnici e di professionali hanno nel tempo aggiornato i rispettivi curricula. Con Fioroni tornano gli istituti tecnici e professionali.

Alla base comunque c'è un complesso di processi di segregazione, impliciti e taciti, che non hanno mai avuto strategie di contrasto. La retorica ha spesso nascosto la realtà e gli esami di stato hanno accentuato un ruolo rituale e non informativo sui livelli di competenza."

Outcome: la fase VI porta al raggiungimento dell'outcome del mismatch, descritto nella sezione 1.

3. Discussione

Il processo 5, conclusivo dello studio 1 a livello nazionale, porta alla configurazione del *mismatch-disallineamento* attuale. Con riferimento al modello teorico di Trein (2017) per dare conto dell'assenza di coordinamento delle politiche a livello sovra-nazionale troviamo nelle fasi I-IV l'assenza dell'aspetto della *separatezza* tra gli attori che si occupano dei provvedimenti sull'accesso e di quelli sul curriculum, infatti, è l'ex Ministro stesso che nel suo libro parla indirettamente del problema del mismatch e di vie possibili per risponderci.

Nell'ultima sezione del libro (Bianchi, 2020, p.169) l'ex Ministro individua "tre questioni e dieci temi per un dibattito nazionale sulla scuola e sullo sviluppo", tra queste voci troviamo il punto "4.le persone al centro del nostro sviluppo: (...) Bisogna domandarsi se non sia giunto il momento di portare il ciclo secondario da cinque a quattro anni innalzando l'obbligo scolastico – da raggiungere anche con percorsi professionalizzanti che portino a una qualifica –

dagli attuali 16 anni (senza riconoscimento di fine ciclo) ai 17.” E segue a far riferimento a “numerose sperimentazioni” richiamate anche nell’intervista con la deputata PD responsabile del tema scuola (intervista n.14). Questa *separatezza* a livello di attori non viene rilevata nemmeno nell’attuale compagine governativa, è lo stesso Ministro che richiama misure di accesso rispetto alla sottodimensione dell’orientamento, con l’accento sull’insegnante tutor (Intervista n.15, funzionario ministeriale).

Permane una *separatezza* a livello delle istituzioni perché, come rimarcato in uno degli ultimi estratti riportati, le modifiche agli ordinamenti e piani di studio a livello di quadri orari non vengono mai toccate in prima battuta. La complessità di questo periodo ha visto anche il cambio di governo ad accentuare la sfasatura tra interventi di accesso e di curriculum.

Abbiamo qualificato questo processo come conduttore ad una “stasi apparente” del mismatch, perché i livelli di *stratificazione* (Durazzi et al., 2023) inerenti alla terza dimensione cambiano rispetto a quelli del periodo precedente, e cambiano all’interno del periodo tra loro, approdando a una situazione variegata creatasi tramite modalità di *layering*, una *sovrapposizione* delle norme (Mahoney & Thelen, 2010: 6). Infatti, ad oggi, la riforma dell’istruzione tecnica e professionale del Governo Draghi vedrà i decreti attuativi, ad oggi in fase di elaborazione, completarsi nel Governo Meloni. “Sopra” questa riforma, con il secondo governo, viene appoggiata un’altra riforma, quella della filiera tecnologico professionale, che ha però carattere sperimentale. Inoltre il capitolo riporta la dicitura “dall’unitarietà tecnici-licei al campus in potenza per il potenziamento dello studio della storia anche negli istituti tecnici; aspetto di potenziamento dell’area umanistica che avrebbe nelle fasi di ideazione, come visto nel processo, riguardato anche gli istituti professionali.

In conclusione, siamo di fronte a tre “critical junctures”: “brevi fasi di fluidità e cambiamento che si alternano a periodi più lunghi di stabilità e adattamento”, della seconda e della terza non ne conosciamo gli esiti (Cappocchia, 2015: 147), tre snodi fondamentali.

1°) La prima *critical juncture*. Il passaggio dal Governo Draghi al Governo Meloni, avvenuto per ragioni esterne, ha implicato un cambio di traiettoria sulle politiche educative e per il *mismatch*, in particolare. L’abbiamo descritto in modo conciso come la contrapposizione tra il modello Emilia-Romagna all’accesso e formazione di competenze vs. modello Lombardo.

Infatti, nonostante il governo attuale abbia mantenuto l'impostazione della riforma tecnica e professionale del governo Draghi, propone anche la sperimentazione che prenderebbe una traiettoria diversa da quella ideata nelle fasi I-IV (Carstensen & Schmidt, 2016). Il modello Emilia-Romagna fortemente concentrato sulla de-stratificazione agendo sulle politiche di accesso generalmente aumentando la vicinanza alla scuola – ma una scuola diversa, “con laboratori” come illustrato dalle interviste con i testimoni privilegiati sopra riportate – verrà richiamato nello studio regionale dedicato. Sono due modelli diversi e per certi versi, ma rimandiamo a ricerche future per approfondire, non riconciliabili e si sono venuti a confrontare e scontrare a livello nazionale, nella storia recente del nostro sistema educativo: è un punto di non ritorno?

2°) La seconda *critical juncture*. Come illustrato nella sezione “la sperimentazione e il campus: implicazioni per la canalizzazione” sul perché del taglio dato alla sperimentazione 4+2, per rilanciare l'istruzione professionale statale, come testimoniato dall'evidenza di traccia del testo legislativo, se la misura del campus all'articolo 1 verrà mantenuta aperta anche ai licei, questo potrà implicare un ripensamento complessivo degli ordinamenti, inclusi quelli liceali che attualmente non è presente (Farinelli, 2024): ma stiamo ragionando sulla linea teorica, per categorie analitiche di modalità di destratificazione.

3°) La terza *critical juncture*. Come illustrato nella sezione “la sperimentazione e il campus: implicazioni sui rapporti IP-IeFP”

Essendo questo l'estremo ultimo dello sviluppo normativo, la coincidenza con la conclusione del nostro studio ci permette di osservare allo stato attuale quello che Gourevitch (1986) chiamava un sistema formalmente aperto di relazioni, in cui una strada deve essere intrapresa.

Le conclusioni di questo primo studio vengono riportate nel capitolo successivo.

Capitolo decimo

Conclusioni studio 1 nazionale

1. Quali meccanismi determinano i cinque mismatch?

I precedenti capitoli, dal 6 al 9, costituiscono l'illustrazione della risposta alla prima sotto-domanda di ricerca alla quale la nostra tesi risponde: "Quali meccanismi spiegano il *mismatch-disallineamento* tra le politiche di accesso e quelle di curriculum?"

Seguendo Emmenegger et al. (2020) nell'applicazione della metodologia analisi storica comparata (Kreuzer, 2023), ogni capitolo è stato dato da un'analisi descrittiva degli eventi e storico-istituzionale (Mahoney & Thelen, 2010: 6) e da un'analisi esplicativa tramite process tracing (Beach & Pedersen, 2019).

Come illustrato nel capitolo metodologico, i *risultati* del nostro studio sono quindi costituiti dai singoli processi esplicativi (da cui "process tracing"), "meccanismi esplicativi" che costituiscono le "teorie di processo" (Beach & Pedersen, 2019) esposte in dei capitoli precedenti. In particolare, i contributi esplicativi "explanatory contributions" (Beach & Pedersen, 2019) risiedono *precisamente* nei legami tra ciascuna delle fasi. In ciascuna delle fasi di ognuno dei processi risiede, tramite la presentazione delle evidenze a sostegno delle motivazioni, e cosa queste evidenze indichino, in particolare, in relazione al processo complessivo come indicato dalla metodologia del process tracing, parte costituente della fase esplicativa dell'analisi storica comparata (Kreuzer, 2023; Beach & Pedersen, 2019).

Detto questo, possiamo riassumere alcuni aspetti comuni progressivamente emersi nell'analisi storica comparata, comparando appunto la trasformazione del suddetto *disallineamento-mismatch* nel tempo. Ad ognuno di questi aspetti dedichiamo un paragrafo di questo capitolo, mettendolo in conversazione anche con la letteratura, come progressivamente fatto anche in ognuno dei paragrafi di discussione nei capitoli precedenti.

2. Aspetti misti: di de-politicizzazione

Suggeriamo diverse conclusioni cumulative rispetto ai meccanismi che perpetuano nel tempo il *mismatch-disallineamento*, che interessano contemporaneamente anche il livello di politicizzazione della questione educativa.

Rispondere a questo porta infatti tra le righe a considerare le diverse entità in cui il fenomeno di de-politicizzazione ha avuto luogo. Nella letteratura abbiamo definito un problema essere tanto più “politicizzato” quanto più è coperto nel dibattito pubblico, quanto più si rileva una polarizzazione partitica sul tema, e quanto più si rileva un aumento degli attori coinvolti nella rappresentanza degli interessi (de Wilde et al., 2015).

Per farlo, procediamo in tre passaggi. Nella sezione 2.1 proponiamo un breve excursus della direzione in cui è stata utilizzata la leva della (de)stratificazione nei diversi periodi in termini della leva di stratificazione (Durazzi et al., 2023).

Nella sezione 2.2 facciamo lo stesso esercizio riassuntivo ma partendo dal framework concettuale e riassumendo, dunque, in che misura le dimensioni di accesso e di curriculum sulla base di quanto riassunto nella sezione precedente siano depoliticizzate. Contestualmente, deriviamo le ripercussioni di quanto esponiamo in questa sezione per la protrazione del *mismatch-disallineamento* all’interno del sistema scolastico italiano.

2.1 Un excursus delle misure di de-stratificazione nei processi osservati

Quindi, riepiloghiamo in che misura abbiamo visto i governi che si sono succeduti adottare misure *de-stratificanti* o *stratificanti*, de-stratificanti ovvero che aumentano cioè le opportunità educative (Allmendinger, 1989; Durazzi et al., 2023) agendo sulla prima dimensione di policy – politiche di accesso (innalzando l’età dell’obbligo scolastico) oppure sulla seconda dimensione di policy – politiche di curriculum (sulla sotto-dimensione contenuti dei curricula, aumentando le discipline comuni o aumentando le ore di discipline comuni; o sulla sotto-dimensione degli indirizzi uniformando i canali – evidenziamo il ventaglio di opzioni a disposizione dei policy-makers).

Processo 1 & 2 (1996-2006)

Dietro la prima instaurazione del *mismatch* ha avuto luogo uno “scontro tra titani”, tra “due riforme con alcuni punti convergenti e altri divergenti che hanno alla base impianti strutturali totalmente diversi” (Trainito, 2011: 40). Questi impianti strutturali sono stati descritti dai rispettivi interpreti al tempo:

-per l’On Aprea per Moratti da un lato: *“Dopo decenni di battaglie politiche intorno ad opzioni culturali opposte su questo tema cruciale (biennio unico, sistema duale od orientativo)”*

-per l’allora Ministro Berlinguer:

“una novità culturale, teorica, propria di una diversa pedagogia, proprio sul tema dell’obbligo, che si riassume nel vocabolo «integrazione» e non nella contrapposizione radicale tra una posizione di pura ed esclusiva scolarizzazione ed una posizione di secco ed assoluto doppio canale. Negli anni, nei decenni che ci precedono, è stata questa contrapposizione tra il doppio canale radicalmente inteso e la scolarizzazione con il biennio, unico allora, tout court, che ha impedito di raggiungere un risultato. Nei nostri progetti di legge, sia in quello sul riordino dei cicli scolastici (...) quella contrapposizione non c’è più.

Al di là di quello che è diventato un termine-ombrello “sistema formativo integrato” (Corsi, 2010) che si può prestare ad entrambe le opzioni, nell’idea di Berlinguer il significato è esposto nell’estratto sopra-riportato, relativamente alla presenza dell’obbligo formativo e del biennio unitario. Se realizzato l’approccio di Berlinguer avrebbe determinato, come nelle parole di Maragliano che aveva diretto la “commissione dei Saggi” per individuare i saperi fondamentali:

Il nostro progetto prevedeva 7 anni di scuola di base, 5 di secondaria e 9 anni dell’obbligo. Gli ultimi due anni dell’obbligo sarebbero stati spesi nella secondaria e sarebbero stati gli anni dell’orientamento e della definizione del progetto che poi sarebbe stato speso nel biennio successivo o nella scuola o nella formazione, per poi uscire verso l’Università a 18 anni. Con il primo ciclo avremmo dato le conoscenze e con il secondo avremmo approfondito le competenze acquisendo le conoscenze, superando l’ambiguità mai risolta della scuola media.

E ancora:

Il problema fondamentale, dunque era riformare la scuola media. La riforma Berlinguer avrebbe portato finalmente a compimento quella riforma della scuola media del 1962

che, unificando avviamento e ginnasio, era stata lasciata a metà, come una riforma incompiuta. Questa riforma coincideva con l'innalzamento dell'obbligo scolastico a 14 anni. Per cui occorre chiedersi: perché mantenere cesure così rigide tra elementari e medie se si hanno 8 anni di obbligo che di fatto stabiliscono un percorso unico? La riforma Berlinguer risolveva questo problema perché risolveva il problema dei fallimenti scolastici delle medie inferiori, che tradizionalmente venivano scaricati sulle superiori, naturalmente in presenza di un obbligo scolastico elevato di un anno. La riforma Bertagna invece lascia immutato il "gene" della scuola media.

Processi 3-4 (2006-2020)

Quello che è successo "nel mezzo", ha visto nel processo 3 con i Ministri Fioroni e Gelmini approdati alla "via media" con uno "zoccolo comune", azione de-stratificante (Durazzi et al., 2023) sia pur differenziando la struttura del sapere tra licei da un lato e tecnici e professionali dall'altro. Ricordiamo infatti che per i licei sono state definite le "Indicazioni nazionali" declinate direttamente in termini di "obiettivi specifici di apprendimento", diversamente dai Tecnici e Professionali per cui sono state elaborate due diverse "Linee guida", declinate direttamente in termini di competenze, abilità e conoscenze

Successivamente, con "la Buona Scuola" si sono inseriti "calati dall'alto, sull'esistente" (Intervista n.30) deboli elementi di de-stratificazione, fornendo i mezzi economici e strutturali in termini di organico per aumentare lo studio delle materie artistiche e storiche (dunque umanistiche), rimettendole in ogni caso all'autonomia scolastica, rilanciata nella riforma; inoltre, a livello nominale il sistema è stato reso più unitario inserendo l'alternanza scuola lavoro anche ai licei.

Processo 5 (2020 – presente)

Nell'ultimo processo abbiamo esaminato le riforme del PNRR avviate con il precedente governo, e la sperimentazione della filiera tecnologico-professionale. Si segnala un elemento di *de-standardizzazione* nel potenziamento dello studio della storia nell'indirizzo tecnico con il Governo Draghi. Per quanto riguarda invece l'istituzione della filiera tecnologico-professionale questa costituirebbe un'istanza di stratificazione, nella misura in cui i canali tecnico e professionale vengono allontanati da quello liceale: come richiamato nel processo stesso, la misura del campus e la possibilità di partecipazione dei licei, come attualmente previsto dalla legge sulla

sperimentazione n.121, del 4 agosto 2024 apre a tutte le scuole del territorio.

Riassumiamo riportando l'estratto di un'intervista con un ex dirigente ministeriale:

“Come cambiò, se cambiò, la linea d'azione sull'istruzione con i diversi Ministri durante la sua permanenza al Ministero?” La filosofia e il paradigma di riferimento erano diversi. Con Berlinguer e Moratti dominava l'idea che con il potere di governo si doveva riformare la scuola ab imis sulla base delle proprie filosofie. Di qui i grandi progetti di riforma di Berlinguer: autonomia scolastica, dimensionamento delle scuole, riforma dell'esame di Stato, dirigenza scolastica (iniezioni di cultura manageriale d'intesa con la Confindustria), “merit pay” per gli insegnanti, ciclo di sette anni superando primaria e media, parità scolastica, gruppo dei saggi... Si supera la ripartizione in direzioni per settore a favore di una ripartizione funzionale, si riduce il potere dei direttori generali (satrapi). Berlinguer sa gestire la piazza, ma cade sul ‘concorstone’ e viene tradito dalle organizzazioni sindacali (che cambiano posizione dopo aver percepito la contrarietà della piazza).

Con la Moratti e il suo “punto a capo”, si cancellano le riforme precedenti si passa al diritto-dovere all'istruzione, all'assolvimento dell'obbligo nella formazione professionale, alle nuove idee elaborate da Bertagna il pedagogista ‘di regime’ (personalizzazione, tutor...), alla valutazione di sistema (Giacomo Elias), all'affiancamento nella scuola dell'infanzia delle sezioni primavera. Con Fioroni prevalgono gli interventi di manutenzione (crediti e debiti, corsi di recupero, il cellulare in classe, commissione sulla matematica, numero chiuso a medicina...). Con il ministro Fioroni decolla realmente l'INVALSI con i tre commissari (di cui uno economista della Banca d'Italia), si introduce il premio agli studenti eccellenti, si supera il sistema dei debiti formativi.

Con la Gelmini emergono tracce di orientamento ideologico e di ripristino della presunta età dell'oro: il requisito del 6 per accedere alla classe successiva come ripristino della serietà della scuola, il 30% di stranieri per contenere la pressione migratoria, la eliminazione della scuola dei moduli per il recupero della brava maestra elementare, il ritorno ad un orario canonico di 24 ore a settimana nella primaria. Dietro lo schermo di questi ritorni al passato si realizzò, tuttavia, la più forte contrazione della dotazione organica della scuola italiana (Cottarelli riconosce nel suo volume sulla spesa pubblica che non sono più praticabili tagli di spesa per l'istruzione dopo le decisioni di Tremonti e Gelmini).

2.2 “Ad oggi”: riassumere il livello di politicizzazione delle politiche di accesso e di curriculum

Alla luce di questo excursus che ha riproposto in modo conciso quanto visto in *ognuno* dei capitoli/processi (dal 4 al 9) cambiamo ora punto di vista. In termini delle azioni adottate sulla leva della *de-stratificazione*, riassumiamo il livello di politicizzazione inteso nel senso di polarizzazione degli attori politici sul tema, cumulativamente, negli anni. Numeriamo con un sistema alfanumerico le conclusioni per dissezionare le considerazioni finali.

A) § *Politiche di accesso (conclusioni A)*

La prima dimensione di policy, *politiche di accesso*, nella sottodimensione dell’obbligo scolastico “altamente politico” (intervista n.30) è di fatto immobile dal 2006 anche se non sono mancate periodiche proposte, come quella di Sinistra Italiana nel 2021, di innalzarlo a 18, ma senza alcun seguito o risvolto. Sugeriamo come ad oggi il tema si sia de-politicizzato (de-Wilde, 2019). Questa conclusione è particolarmente interessante alla luce dei risultati generalizzati sulla recente polarizzazione dei sistemi partitici in Europa occidentale (De Sio, 2019; Emanuele & Marino, 2024), perché la dimensione di policy specifica dell’accesso o distribuzione delle opportunità educative (Durazzi et al., 2023) rappresenta un caso a sé.

Rispetto a questa dimensione, circa i controlli sull’obbligo scolastico e l’obbligo formativo, nella misura dei controlli, le politiche di accesso a livello nazionale sono depoliticizzate perché rimane una materia formalmente di autorità regionale sulla quale lo Stato stenta a richiamare l’attenzione. Nell’intervista con un alto funzionario ministeriale si chiariscono, in un passaggio cruciale, in conclusione, le due strade possibili per uno “scioglimento” del mismatch:

“Ora... noi abbiamo già nel sistema una norma generale nella quale le scuole sarebbero tenute a certificare le competenze in uscita di tutti... anche quelli che non raggiungono il diploma... ma il problema è il NON allineamento tra la competenza regionale in tema di formazione professionale... e la competenza a sua volta regionale che è quella delle qualifiche professionali...”

Quindi tutto questo sistema quindi semplificando... però sta nel fatto che uno degli effetti non voluti della riforma costituzionale quindi del regionalismo del 2001 è quello di aver creato 21 mondi del lavoro...

Eh... 21?

Si 19 regioni e due province autonome ok? e quindi questa cosa eh... voglio dire non si parla con il sistema nazionale d'istruzione che invece ha... quantomeno si è limitata a presidiare un altro diritto che è il diritto-dovere all'istruzione...

Ora... pe combattere l'elusione scolastica cioè i fenomeni di allontanamento di fatto... abbiamo dovuto modificare la norma del Testo Unico il 114 e l'abbiamo fatto con il decreto Caivano quindi lei vedrà una riscrittura della norma sui controlli della dispersione scolastica... che in parte è ancora monca perché una parte di questi controlli si presume che dovrebbero essere svolti dalla formazione professionale regionale a quel punto

Ma la norma statale nulla dice perché nulla può dire

Perché è competenza regionale.

Quanto funzioni in questo meccanismo, obiettivamente non mi sembra che sia.

Infatti solo Emilia-Romagna e Veneto hanno un anagrafe della dispersione, relativo all'obbligo formativo mi pare?

No ma non è solo un fatto, nella formazione professionale regionale la mancata standardizzazione dei curricoli dello studente è un fatto voluto dal sistema regionale però crea un mismatch come ci siamo detti... con l'altra pretesa tutta statale di garantire l'obbligo d'istruzione

Quindi qui banalmente le strade sono due: o si porta l'obbligo d'istruzione fino al compimento non più...

Di 18 anni?

Io direi "al conseguimento del titolo" che sia il DIPLOMA oppure una corrispondente certificazione di competenze del sistema professionale regionale... cioè il sistema deve evolvere verso l'una o l'altra...

Oppure anche una via di mezzo che è quella di STANDARDIZZARE a livello statale il livello intermedio della seconda... della scuola secondaria di secondo grado... cioè immaginare... anche per i licei dico, banalmente, e per gli istituti tecnici e professionali un titolo intermedio che si consegua dopo il biennio con una certificazione delle competenze"

È vitale sottolineare che l'intervistato ricalca l'obiettivo del "conseguimento del titolo", a differenza di quanto si è venuto a sedimentare nel processo 3, capitolo 7, con il regolamento tutt'ora vigente e che si sarebbe dovuto aggiornare come emerso dall'analisi dei documenti, formulato in termini di "finalità", caratteristica ricondotta da due funzionari tecnici (interviste n.33,34) del Ministero come alla base del *disallineamento* indagato.

Le diverse opzioni di "risoluzione" del *mismatch* legano necessariamente quello che accadrebbe sulle politiche di distribuzione di opportunità educative (*accesso*) e *skill formation* (*curriculum*).

Questo aspetto verrà necessariamente richiamato anche al capitolo 20, che indaga congiuntamente le problematiche messe in evidenza dagli studi a livello nazionale e regionale. Andiamo comunque ora a riassumere quanto, e in che direzione, si è trasformata la seconda dimensione *curriculum*.

Rispetto al mismatch/disallineamento: la depoliticizzazione di questo aspetto ne spiega ad oggi (Beach & Pedersen, 2019) la permanenza della seconda dimensione, ovvero, l'assenza di una coincidenza tra età dell'obbligo e titolo.

§ Politiche di curriculum (conclusioni B, C)

Per la seconda dimensione di policy, *politiche di curriculum*, costitutiva del mismatch, le osservazioni conclusive sono differenziate. Vediamo quanto segue per ogni sottodimensione costitutiva nelle conclusioni A, B, C:

§§ **B)** nella sottodimensione della struttura degli *indirizzi* dopo il tentativo di Berlinguer del biennio unitario, non sono state adottate proposte a questo livello nella direzione di *de-stratificazione*. Riassumiamo quanto visto nei singoli processi:

B1) I *licei* dal 2010 sono rimasti strutturalmente gli stessi, sono ancora vigenti le Indicazioni Nazionali del 2010 perché come visto nei diversi capitoli: a) fino alla riforma Gelmini abbiamo documentato la presenza di una roccaforte dell'establishment a preservarli b) la materia è tecnica, "time-consuming" e nella storia non è appartenuta all'arena parlamentare bensì a quella tecnica ministeriale.

B2) Gli *istituti tecnici* sono stati solo recentemente riformati con il Ministro Bianchi all'interno del PNRR, e si attendono al tempo della scrittura di questa ricerca i provvedimenti attuativi ministeriali che ne indicheranno il nuovo ordinamento; considerati "dimenticati" dalla "Buona Scuola" (Salerno, 2017).

B3) Gli *istituti professionali*, le modifiche alla struttura degli istituti professionali, deve passare per un numero di stakeholders maggiore rispetto a quelli che interessano i licei e istituti tecnici (de-Wilde, 2015). Riformare l'istruzione professionale deve passare per procedure che tengono conto di raccordi interni ed esterni. Cosa intendiamo con questo?

Raccordi interni: tra Stato e Regioni, per raccordare gli istituti professionali statali con la formazione professionale regionale. Un punto di svolta nella normativa in questo ambito si è introdotto in modo impressionantemente rallentato solo nel 2013, a testimonianza della complessità del processo di governance multilivello (Rosamund, 2000) nell'ambito. Nel 2015 infatti con il decreto interministeriale del 30 giugno 2015 è stato introdotto il "QNQR" "Quadro nazionale delle qualificazioni regionali" introducendo la spendibilità delle qualifiche professionali tra le diverse regioni (INAPP, 2024), arrivato dopo il decreto n.13 del 16 gennaio 2013, inerente la "Definizione delle norme generali e dei livelli essenziali delle prestazioni per l'individuazione e validazione degli apprendimenti non formali e informali e degli standard minimi di servizio del sistema nazionale di certificazione delle competenze".

Raccordi esterni: a livello sovra-nazionale, inoltre, l'Unione Europea ha prodotto, continua e continuerà ad aggiornare l'EQF, "European Qualification Framework", rispetto al quale vengono prodotti in risposta, a livello nazionale, i "Rapporti di referenziazione", l'ultimo con Decreto del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, di concerto con il Ministero dell'Istruzione e del Merito e con il Ministro dell'Università e della ricerca del 15 giugno 2023, n.153 del 3/07/2023.

Abbiamo poi illustrato che la sperimentazione della "filiera tecnologico professionale" punta ad una assimilazione parziale dei due canali. Circa la politicizzazione di questo aspetto un distinguo è d'obbligo, come già illustrato nel capitolo 9, stando alla situazione attuale differenziare solo la filiera tecnologico-professionale andrebbe nella misura della stratificazione e renderebbe questo aspetto de-politicizzato nella misura in cui la stessa direzione era stata intrapresa dal governo Renzi.

Se invece il campus si dovesse sviluppare nella direzione di inclusione dei licei in ottica de-stratificante, avremmo una politicizzazione dell'argomento con una differenziazione tra le iniziative adottate dagli ultimi governi dei due poli. Rimandiamo questa considerazione agli sviluppi di ricerche successive.

Chiarite le direzioni di trasformazione degli indirizzi, gli indirizzi si sono ulteriormente differenziati tra loro, ma non a livello più visibile di "canale", bensì, nell'impianto curricolare (Salatin, 2009): questo ci porta alla prossima sottodimensione. La partita dello scontro politico, infatti, in cui

ancora si vedono delle contrapposizioni tra diverse posizioni si gioca principalmente sulla sottodimensione dei contenuti dei curricula. È però, sosteniamo noi a differenza degli studi precedenti, una dimensione più subdola/complessa da individuare perché questi cambiamenti non avvengono nelle arene parlamentari, richiedono commissioni di studio a livello ministeriale (Intervista n.30; 10). Dissezioniamo allora la sottodimensione “contenuti dei curricula”, concludendo la sezione, nel proseguo.

§§ C) nella sottodimensione dei *contenuti dei curricula* (siano essi espressi in termini di competenze o conoscenze) vediamo quanto segue. Per differenziare i tipi di iniziative utilizziamo la terminologia e la concettualizzazione dei contenuti in termini di conoscenze e competenze a partire da Lucisano (2008), Pellerey (2010), Durazzi et al. (2023) come da framework concettuale (illustrato sia nel capitolo 1, e ripreso nel capitolo 3).

→ C1) **depoliticizzazione perché “stesse iniziative”**. In primis, il tema delle *competenze* STEM, linguistiche e digitali ha visto in tutti i periodi azioni di de-stratificazione, ovvero, sono state estese più o meno incisivamente a tutti gli indirizzi. Sugeriamo quindi che il tema sia de-politicizzato.

→ C2) **depoliticizzazione perché “stesse iniziative”**. Il tema delle *competenze trasversali* tra cui le *soft skills* è condiviso da tutte le parti politiche e sociali, datoriali e sindacali. La prosecuzione di questo obiettivo a livello nominale è presente in tutte le riforme, ma rimesso a partire dalla Buona Scuola soprattutto all'autonomia delle scuole in termini di autonomia riferita anche alle metodologie didattiche di didattica attiva, tese a stimolare queste competenze (Du Mèrac & Botta, 2024).

→ C3) **depoliticizzazione perché “stesse iniziative”**.

Il tema delle *competenze di base* è più complesso, già in parte viste nella prima sezione perché nel framework adottato le competenze di base nello specifico includono anche quelle storico-sociali. Le intendiamo come il “saper scrivere e parlare correttamente in italiano” comprensive oltre che delle competenze linguistiche anche di quelle storico sociali e scientifico-

tecnologiche (Lucisano, 2008; Pellerey, 2010). Per quanto riguarda l'istruzione e formazione professionale, questa chiama in causa anche le diverse traiettorie attuate dalle regioni come vedremo nella parte III della ricerca.

Sul piano nominale il tema è depoliticizzato nella misura in cui, come per i punti precedenti, le diverse parti politiche hanno dichiarato la necessità di una preparazione le comprenda. Indaghiamo però il piano dell'*actual policy*, tramite tre considerazioni conclusive differenziate.

1° A livello nazionale, sul piano dell'*actual policy*, piano analizzato di nostro interesse è quello che Dutto (2019: 41) definisce come “*le decisioni assunte come sono formalizzate in atti di governo, tradotte in leggi, norme secondarie, programmi deliberati di intervento*” a livello nazionale quindi tra licei, tecnici e professionali il Ministro Bianchi nel governo Draghi ha previsto negli istituti tecnici di “rafforzare le competenze linguistiche, storiche, matematiche e scientifiche” (Art.25, comma a1) del DL n.144/2022): facciamo notare la novità decisiva dell'aumento delle competenze storiche, che nella Buona Scuola era stato rimesso invece all'autonomia delle scuole. Sebbene in un'intervista effettuata con policymakers del governo precedente probabilmente sul mantenimento dell'iniziativa non siano state spese energie, anche il Governo successivo con il Ministro Valditara le mantiene (si attende la definizione dell'ordinamento degli istituti tecnici per conoscere i risvolti specifici della fase attuativa).

Questa azione è di stampo de-stratificante e interessa licei e istituti tecnici. Il tema, dunque, è depoliticizzato nella misura in cui due governi di stampo diverso, uno tecnico ma con carature social-democratiche ed il governo di destra di Meloni hanno mantenuto la stessa linea.

2° A livello nazionale, sul piano dell'*actual policy*, guardando al solo canale professionale, abbiamo già evidenziato come al livello superiore di analisi della *destratificazione* nella conclusione **B3**) il governo Renzi abbia optato per un allontanamento del canale professionale dagli altri due in chiave di de-stratificazione. Osservando l'*actual policy*, l'ultimo sviluppo con la Buona Scuola ha rappresentato un'ulteriore differenziazione del canale professionale il cui impianto curricolare ha conosciuto una differenziazione ulteriore, ancora più prossima al paradigma delle competenze, rispetto al canale tecnico o a quello liceale. Infatti, nella fase 4 del processo 4 capitolo 7, abbiamo evidenziato come l'ordinamento tramite il d.lgs. 61/2017 ed il DM 24 maggio 2018 si sia smarcato da una stringente

formulazione di conoscenze riconducibili a conoscenze. Coalizioni di sinistra come quella del governo Renzi (Mayer, 2017) e successivamente quella del governo Letta, hanno adottato una direzione *stratificatoria* sull'indirizzo ma, sottolineiamo, dall'interno, a partire dal piano curricolare.

3° *A livello regionale*, la situazione sulla contrapposizione tra competenze di base e competenze professionalizzanti è invece politicizzata, lo vedremo nello studio regionale, nella misura in cui le regioni forniscono una risposta o meno al gap tra le capacità attualmente sbilanciate (intervista n. 29, interviste n. 25 e 26 con funzionari della IeFP nelle regioni, intervista n.17 con funzionario statale) dell'istruzione professionale negli IP e della IeFP nei centri di formazione professionale accreditata, di fornire rispettivamente competenze di base e competenze tecnico-professionali, professionalizzanti, quelle che nel framework di Pellerey (2010) abbiamo chiamato "hard skills specifiche". In ambito anglosassone, lo stesso emerge dallo studio di Relly & Robson (2022).

→ **C4) Il trade-off tra livello di de-stratificazione e competenze professionalizzanti.** A livello dell'actual policy, sembrerebbe dunque persistere il trade-off nominato nella letteratura tra la capacità di un sistema di fornire competenze professionalizzanti e la capacità di fornire opportunità educative più a lungo ma, seguendo Durazzi et al. (2023) suggeriamo come soprattutto stando ai recenti sviluppi programmatici della riforma degli istituti tecnici con il governo Draghi, che avrebbe inteso le scuole trasformarsi a partire dai laboratori utilizzando gli istituti tecnici come "perno" dell'esperienza analitica, e dalle "premesse" o "promesse" del campus: concludiamo che il trade-off ha perso rilevanza nel caso italiano, nel contesto della knowledge economy. Infatti, anche dalle interviste con i rappresentanti di Confindustria è emersa come necessità imprescindibile, come emerge nettamente da diversi estratti dell'intervista con un dirigente nel settore Pharma, che riportiamo per la chiarezza:

"Serve una strategia alta che metta al primo posto le competenze non solo le STEM ma anche le lingue non solo l'inglese, il cinese l'indiano il russo l'arabo inevitabilmente quelle lingue che per noi rappresentano degli sbocchi non solo commerciali ma anche di R&D. Quindi è una visione ALTA di filiera strategica

in un paese dove dobbiamo essere coerenti ma avere un'ambizione molto alta. Perché è pur vero che abbiamo percorsi di studio molto lunghi ma indubbiamente le basi culturali includendo anche i valori che il modello italiano sviluppa sono molto profonde e molto apprezzate nel momento in cui i ragazzi italiani lavoratori e professionisti vanno a lavorare all'estero. E quindi abbiamo una base buona che deve essere ammodernata ma la visione ce l'abbiamo la stiamo mettendo bene al centro insieme alle istituzioni e su questo cercheremo di migliorarci costantemente su questo anno dopo anno. I migliori sponsor di questo sono i ragazzi".

Questa citazione fa indirettamente riferimento a quella che è invece una sottocategoria specifica delle competenze di base. Vediamo allora un'ultima considerazione conclusiva sulle conoscenze di stampo umanistico.

C5) → depoliticizzazione perché “no mobilitazione”. Invece, il tema della “*formazione culturale di base*” ma intesa nello stampo *umanistico/classico* (Nussbaum, 2011) è stato progressivamente depoliticizzato (de-Wilde et al., 2015) nella misura in cui vi è ad oggi una scarsità di attori che, in chiave di de-stratificazione, la difende e si mobilita per una estensione generalizzata ai diversi indirizzi (Busemeyer et al. 2020). Questo è accaduto l'ultima volta quando durante la riforma Berlinguer il “Gruppo dei Saggi” nel documento finale aveva prescritto, tra i “Contenuti irrinunciabili”, come sesto punto dopo (1. L'italiano, 2. Linguaggi della mente e del corpo, 3. Le scienze, 4. La storia, 5. La filosofia, 6. La tradizione classica, 7. Le Arti, 8. Le Tecnologie dell'Informazione)

La tradizione classica costituisce un insostituibile patrimonio per il nostro paese. È pertanto necessario che una conoscenza di base della cultura greca e di quella latina sia acquisita da tutti, sottolineandone il ruolo nella costruzione dell'identità europea indipendentemente dallo studio delle due lingue, anche se andrà opportunamente valorizzato il ruolo del latino per la comprensione della formazione della lingua italiana. Se in passato si è puntato, nell'avvicinare i classici latini e greci, più sulle lingue che sui contenuti delle civiltà che si sono espresse in queste lingue, oggi bisogna piuttosto concentrare l'attenzione sull'attualità dei messaggi che queste civiltà contengono.

Ancora, infatti, su questo aspetto richiamando la “formazione umanistica di base”, un’intervista con un membro del governo Berlinguer, ha affermato:

“da una parte l’innovazione tecnologica ha determinato una... il mercato del lavoro diciamo... gli specialismi tendono a invecchiare con una rapidità estrema... e dall’altra parte insomma ha rischiato di indebolirsi quella formazione umanistica di base... che era... la forza della scuola italiana... il fatto che... perché aveva un valore formativo. Si è stata quest’idea che poi dopo... diciamo questo ha molto... diventata prevalente col centro destra con la Moratti eccetera... di una scuola che si adatta alle esigenze del mercato del lavoro...questo questo dominio dell’economia sulla formazione... prevalenza dell’esigenza dell’impresa no? E poi la Moratti teorizzò anche con non mi ricordo come si chiamava...Ora naturalmente poi il paradosso qual è... Il paradosso è che con l’innovazione... le imprese... soprattutto le imprese più avanzate... cercano la formazione culturale più solida... perché poi la formazione specialistica si fa nelle imprese...”

Segnaliamo la già riportata eccezione nell’ultimo Governo Draghi che all’Art.26 del DL 144/2022, comma 2 lettera a)1) prescrive con un intervento decisivo, a differenza della Buona Scuola non rimesso all’autonomia delle istituzioni, la rivisitazione dei curricula potenziando anche “competenze le storiche”; abbiamo inoltre documentato come nelle intenzioni governative interrotte dalla caduta del governo ci fossero anche quelle di una probabile estensione delle materie filosofiche, con opportuni metodologie didattiche (intervista n.31, membro del governo; intervista n.4, consulente governativa) agli indirizzi tecnici e professionali. Complessivamente, tuttavia, l’aspetto è depoliticizzato nella misura in cui è stato dimenticato, non rileviamo, con l’eccezione sopra riportata, una mobilitazione da nessuno dei due poli per l’apporto di conoscenze o competenze (Pellerey, 2010) in questo ambito.

Suggeriamo come questo non sia casuale alla luce dei processi esaminati. Quello dei licei ed in particolare del liceo classico è il canale che nelle trasformazioni di professionali e tecnici resta complessivamente meno toccato, ma se i canali tecnici e professionali da un lato si differenziano dal canale liceale, contemporaneamente il canale liceale cessa di fornire anche l’apporto delle competenze e conoscenze umanistiche agli altri canali. Rimandiamo a future ricerche per capire se questo possa costituire un ri-

schio, peraltro, di allontanarsi esso stesso dal proprio nucleo caratterizzante. Questa evoluzione ricalca la contrapposizione tra ambito umanistico e ambito scientifico, nota soprattutto nella letteratura di higher education studies, dove il contrasto tra discipline è necessariamente più marcato ed il focus si è recentemente spostato sullo studio del valore delle “humanities” (Robson et al., 2023).

Rispetto al mismatch/disallineamento: La depoliticizzazione o parziale depoliticizzazione illustrata nelle conclusioni B) e C) ha implicazioni sia per la *prima dimensione* del mismatch che per la *terza dimensione*.

→ Circa la *prima dimensione* del mismatch, interezza-comprensività del curriculum in corrispondenza dell’età dell’obbligo, possiamo concludere che dopo la riforma Berlinguer e l’avvio delle riforme del PNRR con il Ministro Bianchi non sia più stata messa al centro del dibattito politico. Abbiamo già evidenziato, e lo rimettiamo a ricerche successive, come negli ultimi sviluppi della riforma della filiera tecnologico-professionale se l’esperimento potrà comprendere i licei nei decreti attuativi, e se si approfondisse l’approccio per competenze, il problema dell’interezza-comprensività verrebbe quantomeno considerato. A ricerche successive rimettiamo due domande:

D) Può l’approccio per competenze costituire una risposta al problema dell’interezza/comprendività?

Allo stato attuale no, prendendo come esempio i libri di testo di storia dell’istruzione professionale e IeFP si ritrovano le stesse impostazioni che terminano in modo secco al biennio, come in Manfredi et al. (2017) “dalla preistoria all’alto medioevo”.

Inoltre, a maggior ragione, finché i modelli valutativi rimangono gli stessi si pone il problema del “teach to the test” come problema principal-agent che vede una assenza di incentivi ad applicare il nuovo modello di insegnamento apprendimento previsto dal DM 24/2018.

Questo ci porta ad integrare le conclusioni sull’interconnessione tra le dimensioni di policy educative teorizzata da Durazzi et al. (2023) ad includere l’aspetto della valutazione e certificazione per il conferimento di qualifiche/titoli; e con lo “spillover effect” (Rosamund, 2000) inevitabile all’implicazione sulla formazione iniziale (e in servizio) degli insegnanti, traghettando le interconnessioni addirittura al livello terziario di policy.

Al tema della formazione iniziale insegnanti dedichiamo il capitolo successivo.

II) Se i licei parteciperanno all'esperimento del campus, e se seguirà una riforma degli ordinamenti come da proposte di esperti ministeriali (intervista n. 31) quali saranno le ricadute in termini di posizionamento del sistema scolastico italiano sul continuum tra sistemi comprensivi e sistemi selettivi?

In conclusione, si tratta di evoluzioni a livello micro dell'analisi legislativa ma è tuttavia una trasformazione che ha avuto luogo e che quindi mettiamo in evidenza (Kreuzer, 2023). Le differenze, dunque, non sono immediatamente visibili o eclatanti: potremmo dire che sono "silenti".²⁵
→ Circa la terza dimensione del *mismatch-disallineamento*, che riguarda, lo richiamiamo, la coincidenza dell'età dell'obbligo con un curriculum unitario, in una misura che può variare, come nel caso della dimensione n.1 vediamo che il biennio unitario come inteso da Berlinguer non sia stato più ripreso. Ci sono state, l'abbiamo visto nei capitoli precedenti, governi che hanno de-stratificato agendo sul curriculum e aumentando il minimo comune denominatore tra i canali, in corrispondenza dell'età dell'obbligo. L'ultimo sviluppo più consistente in questo senso, oltre che alla recente misura sopra-citata dell'ex Ministro Bianchi sul potenziamento delle competenze storiche anche nei tecnici, è quello dello "zoccolo comune" nella riforma Gelmini, che ha uniformato i bienni dei due settori degli istituti tecnici tra loro. Come da concettualizzazione, abbiamo considerato questa condizione del mismatch soddisfatta anche "parzialmente" se: era nelle dichiarazioni governative, perché è una scelta squisitamente politica, quindi abbiamo considerato questa premessa (Allmendinger, 1989), e se sono poi state effettivamente adottate azioni di de-stratificazione verso un certo livello di unitarietà tra indirizzi in corrispondenza dell'età dell'obbligo. Queste operazioni ci hanno permesso di suggerire nuovi apporti per il concetto di (de)stratificazione.

²⁵ Vedi anche capitolo 19

3. Aspetti strutturali: pratiche procedurali

3.1 I diversi luoghi istituzionali di policy-making in cui si interviene su accesso e curriculum

Un primo aspetto strutturale, che abbiamo rilevato in tutti i processi, è di carattere procedurale. Manifestazione lampante di questo aspetto che perpetua la presenza del *mismatch-disallineamento* è infatti il fatto che, come rimarcato perfettamente dall’estratto dell’intervista con un ex dirigente ministeriale citato nei capitoli precedenti, accesso e curriculum vengano trattati generalmente in diverse sedi istituzionali:

“Il “non allineamento” e la “non sincronia” tra modifiche di opzioni e di percorsi e strategie curricolari deriva dalla realtà di due aree di policy, adiacenti ma relativamente indipendenti, anche strutturalmente. La modifica dei curricula o la loro ristrutturazione richiedono un processo, da tradizione laborioso con gruppi di lavoro, commissioni nazionali, consultazione e lavoro redazionale (Direzioni generali). Al contrario le norme sull’accesso seguono un percorso politico-parlamentare, spesso in applicazione di principi generali o di impegni elettorali.

Nell’insieme, comunque, le decisioni sulla durata dell’obbligo scolastico e dell’obbligo formativo non sono inserite in una strategia complessiva di ristrutturazione: vengono calate sull’esistente con semplici indicazioni di adeguamento dettate dal buon senso e da ottimistiche funzionalità (ad esempio la certificazione delle competenze). L’assetto rimane stabile pur con regole diverse

A questo si aggiunge, nel caso italiano, una complicazione che verrà richiamata nel capitolo 20, perché l’istruzione e formazione professionale (IeFP) è di competenza regionale, e diventa di fatto un ambito di governance multilivello (Rosamund, 2000). Questa osservazione arricchisce l’interpretazione di Trein (2017) che propone un framework concettuale in termini di “separatezza” e “interazione” tra attori e istituzioni che si occupano di policy-making in due aree. Sugeriamo inoltre come il framework di Trein (2017) possa essere esplicitato maggiormente in termini del tempo fisico di Kreuzer (2023): la “sincronia” tra gli interventi è richiamata nell’estratto sopra-riportato.

3.2 Il ruolo dei “punti di contatto”

Un secondo aspetto che, come conclusione dello studio, suggeriamo contribuire alla permanenza del mismatch è, paradossalmente, la presenza stessa di quelli che nell’analisi descrittiva abbiamo elencato essere “punti di contatto”, partendo da Trein (2017), ovvero le misure di coordinamento aggiuntive tra le sottodimensioni di accesso e curriculum, oltre a quelle coinvolte nel mismatch.

I punti di contatto potrebbero infatti essere misure “rimediali”, “di-straenti”: paradossalmente, negli anni aumentano di numero (lo abbiamo visto in ogni fase descrittiva di ogni capitolo) rispetto all’immobilità dei nodi critici del sistema, come la possibilità, cristallizzata nel mismatch, di assolvere l’obbligo scolastico ma non avere un titolo. Infatti, ad esempio, se da un lato le passerelle sono “punti di contatto” dall’altro un intervistato ha suggerito come possano presentarsi come “scivoli”. Oppure, come emerso dall’intervista n.29 con un rappresentante di enti accreditati IeFP:

A me il sistema delle passerelle che è stato interpretato dalle famiglie come facilitazione di arrivare al diploma a me non convince... la IeFP la sceglie perché ha una cultura del lavoro... se poi diventa ingegnere io ho vinto perché se quella è la strada giusta... però il percorso deve essere un percorso di orizzonte professionale perché le attitudini sono di quel tipo lì

Il nesso deve essere provato, e rimandiamo questo a possibili ricerche future.

4. Aspetti agenziali: il cambiamento del ruolo di stakeholders nel tempo

In questa sezione consideriamo aspetti particolari relativi alla trasformazione del ruolo di singoli attori, infine, attraverso i vari processi, il cambiamento del ruolo dei diversi attori, a sottendere quanto detto nella sezione precedente.

→ Il cambio di ruolo dell’ufficio legislativo

Durante il processo n.1, tramite interviste e analisi dei documenti abbiamo evidenziato come l’ufficio legislativo abbia avuto un ruolo proattivo nella definizione delle politiche scolastiche. Questo, come a livello

regionale nel caso dell'ufficio legislativo in Regione Lazio (intervista n.1), non è più stato rilevato. Come rimarcato dall'intervista con un ex dirigente ministeriale:

Nell'analisi dei documenti e delle interviste ad oggi effettuate, l'ufficio legislativo è emerso come attore chiave nella definizione delle riforme. Che tipo di scambi aveva la Direzione Generale con l'Ufficio Legislativo? L'ufficio legislativo era un soggetto a parte rispetto al contenuto delle politiche, se si esclude il periodo di Berlinguer. L'ufficio legislativo era interlocutore del Consiglio di Stato della Corte dei Conti, dei capi di gabinetto degli altri ministeri di peso e si occupava della correttezza delle norme, poca sensibilità per l'aspetto professionale e pedagogico.

Questo aspetto è interessante perché in controtendenza con quella che un funzionario ministeriale ha definito una "patologia del sistema" ovvero la marcata estensione della linea politica alla dirigenza ministeriale. Questo aspetto, da un membro del governo ai tempi di Berlinguer (intervista n.16) è stato denotato come segue:

C'è un'estensione della linea politica ai primi dirigenti? Questo c'è non c'è dubbio poi con la riforma Bassanini che ha esteso spoil system Italiano, il primo dirigente è sensibile alla posizione politica del nuovo ministro quindi questo c'è... e poi c'è la corporazione il potere della burocrazia si preserva anche attraverso questa lentezza, complessità procedura, e fai pesare il tuo potere. E voi non ci potete fare niente? Poco, abbastanza poco. A meno che uno non abbia, la stabilità dei governi che è un rimedio a doppio taglio perché quando tu hai un meccanismo istituzionale che garantisce la stabilità dei governi questo garantisce anche la stabilità dei cattivi governi che non è che abbia un grande effetto però certo il problema è il potere della politica se è basato sulle nomine o se ha un'autorevolezza propria. Cioè quando Ciampi era Ministero dell'Economia il Direttore Generale del ministero del Tesoro era Mario Draghi. Ora Ciampi Ministro dell'Economia era uno in grado di chiamare Draghi che gli riconosceva un'autorità... ci sono molti casi in cui i direttori generali possono considerare meno il proprio ministro il problema è lì.. se tu hai un profilo della classe dirigente per cui la burocrazia riconosce un primato, oppure la burocrazia può far finta di accettare e poi decidono loro come gli pare. Certo e questo in materie delicate... c'è stato progressivamente un declino della politica e una presa del potere della burocrazia a diversi campi.

→ **Il cambio di ruolo di Confindustria**

Mettiamo in evidenza come, mentre al tempo della riforma Moratti ci fu un'opposizione da parte di Confindustria Veneto alla creazione di un

unico canale tecnico e professionale (Durazzi et al., 2023) ora il gruppo è attivo sostenitore della sperimentazione della filiera tecnologico professionale come visto nel processo 5.

5. Contributi empirici & teorico-metodologici

In aggiunta ai suddetti contributi empirici che rispondono alla domanda di ricerca evidenziamo alcuni contributi teorico-metodologici (Punch & Oancea, 2014) che il primo studio a livello nazionale offre. Li numeriamo.

1. *La concettualizzazione di accesso e curriculum*

Dall'analisi empirica-descrittiva della legislazione sono emerse sottodimensioni trascurate nella letteratura della politics of education, a partire dagli interventi sull'orientamento in relazione al posizionamento di un sistema scolastico sul continuum tra sistemi selettivi e comprensivi. Per questo abbiamo proposto una più composita estensione della dimensione di educazione come uguaglianza di opportunità in politiche di: "accesso" a partire da Ecclestone et al. (2010) e Wylson-Strydom (2016) per valorizzare sia l'accesso che la progressione negli studi; ed estensione della dimensione di educazione come formazione di competenze in termini di "curriculum". Sugeriamo che questa concettualizzazione possa essere utile soprattutto nei sistemi che pendono verso l'estremo "comprensivo" del continuum tra sistemi selettivi. Dalla ri-concettualizzazione della dimensione della skill-formation impatti anche una concettualizzazione supplementata, della leva di de-stratificazione.

2. *Il mismatch*

Muovendo da Trein (2017) che ha esportato la ricerca sul coordinamento delle sottodimensioni di policy in uno stesso settore, proponiamo come contributo ad utilizzo di future ricerche nell'ambito, l'utilizzo dello strumento, delle lenti concettuali del mismatch, dato dalle tre dimensioni:

dimensione 1: Coincidenza dell'età dell'obbligo con curriculum comprensivo; *dimensione 2:* Coincidenza dell'età dell'obbligo con. Qualifica/titolo rilasciato; *dimensione 3:* Coincidenza dell'età dell'obbligo con un curriculum unitario. La presenza del disallineamento nel caso italiano è stata definita dagli intervistati la "contraditio maior" del sistema (interviste n.1 e 4).

3.I livelli della leva di (de)stratificazione

A partire dalla letteratura (Durazzi et al., 2023; Bol & Van de Werfhorst, 2013) ragionando sul trade-off/compromesso tra i livelli di de-standardizzazione e capacità di un sistema di fornire competenze professionalizzanti, proponiamo di specificare che cosa si intenda per misure de-stratificanti quando si destratifica agendo sui contenuti di studio (Allmendinger, 1989). Infatti, se tenere gli studenti nello stesso segmento educativo più a lungo è un'azione de-stratificante, suggeriamo che, sebbene questa sia la più visibile, le azioni di de-stratificazione che operano sul curriculum possono avvenire in diversi gradi. Li elenchiamo in ordine decrescente di livello in tabella 26 e li formuliamo in termini de-stratificanti (ma vale anche nel senso opposto).

Riconcettualizzazione della leva di (de) stratificazione sui contenuti curriculari (curriculum)		1.
Livello 1:	aumentare anni di permanenza un un ciclo unitario	
Livello 2:	aumentare le discipline di studio condivise tra i canali	
Livello 3:	aumentare le ore di studio di materie condivise	
Livello 4:	aumentare i "nuclei" condivisi	
Livello 5:	aumentare i "nuclei" condivisi in termini di conoscenze	
Livello 6:	aumentare i nuclei condivisi in termini di competenze	

Tabella 26 Riconcettualizzazione della (de)stratificazione dei contenuti curriculari

Facciamo notare come il framework costituisca una lente che, muovendo dalla ricerca educativa (Pellerey, 2010; Lucisano, 2008; Bertagna, 2001) queste lenti analitiche in chiave storico-istituzionale si possano applicare sia a sistemi comprensivi, che selettivi o in transizione, come probabilmente è il nostro sistema attualmente.

Suggeriamo come in assenza di lenti teoriche per dare conto di questi cambiamenti, possano non essere colti. Con l'analisi descrittiva svolta in ogni capitolo abbiamo seguito l'obiettivo di colmare questo gap.

Mentre abbiamo utilizzato infatti le lenti teorico/analitiche delle leve della (de)stratificazione (Durazzi et al., 2023) abbiamo cercato di approfondire il dibattito che concerne, in particolare, gli interventi di de-stratificazione sul curriculum. Suggeriamo come successive analisi possano fare i conti con il livello di (de) stratificazione nei seguenti termini, considerazione già suggerita da Benadusi & Gianicola (2014) ma non esplicitata pienamente. La domanda che riguarda il livelli 5 e 6, se si sta de-stratificando agendo sul curriculum, tramite un approccio di apprendimento per conoscenze o per competenze (Pellerey, 2010) porta con sé un'appendice, per future piste di ricerca: si può de-stratificare realmente con un approccio di apprendimento per competenze?

Quest'ultimo punto, in particolare, è fondamentale perché rappresenta un punto di incontro necessario tra la *ricerca educativa* e la *politics of education*, per lo sviluppo di entrambi i campi di ricerca. Rappresenta l'apporto che la ricerca educativa come campo può dare e deve dare alla *politics of education* (Moe & Wiborg, 2016; Busemeyer et al., 2020), i cui strumenti arrivano a questo livello analitico e che per captare le *silenti*²⁶ trasformazioni del sistema scolastico italiano, necessita di affinare il "coltello analitico" (Pirsig, 1974).

Tramite la concettualizzazione del *mismatch/disallineamento* proponiamo uno strumento analitico per le politiche pubbliche estendendo gli strumenti concettuali del de-coupling di Trein (2017, 2020) allo specifico campo delle politiche dell'educazione che richiedono uno sguardo a quello che Trein chiama le "sotto-dimensioni" di policy, il cui coordinamento l'autore stesso ha esportato ad esplorare.

Passiamo ora al secondo studio a livello nazionale.

²⁶ Vedi anche Capitolo 19

Capitolo undicesimo

La lenta trasformazione della formazione iniziale insegnanti (1996-2024)

1. Analisi descrittiva: outcome

1.1 Una trasformazione “lenta”

Questo capitolo esteso è interamente dedicato alla terza dimensione di policy analizzata: la formazione iniziale insegnanti (PD3).

Sul sito dell’Adi (associazione dirigenti italiani) la cronologia dei diversi regimi adottati in merito alla formazione iniziale insegnanti troviamo il titolo che si sovrappone a quello da noi fornito, mentre la qualificammo come “lenta” per i meccanismi che vedremo, sul sito si legge: “La lunga marcia”, per poi affermare “*la formazione iniziale degli insegnanti fa parte di quelle vicende surreali che hanno costellato la storia dell’istruzione in Italia.*”

Avendo esaminato la trasformazione delle politiche di accesso e di curriculum nei capitoli precedenti dedicati al primo studio nazionale, la domanda sorge spontanea: in corrispondenza di quei cambiamenti tra accesso e curriculum, quale formazione insegnanti presidiava le suddette trasformazioni? La risposta è che non troviamo una corrispondenza di periodizzazione, il che è un primo indicatore dell’assenza di disegni complessivi che guardassero a tutti e tre gli aspetti, e/o l’assenza delle condizioni per portarne l’implementazione a compimento. Vedremo come in alcuni casi mancarono riferimenti concreti ad un’implementazione della formazione iniziale degli insegnanti che si muovesse di pari passo con l’idea di scuola veicolata nelle altre due dimensioni di riforma esaminate, l’accesso e il curriculum.

Questa ha visto negli ultimi trent’anni continue *sostituzioni* di regimi, nelle categorie di analisi istituzionale note come “displacements”, ed alcune *aggiunte*, “layering” (Thelen & Mahoney, 2010: 6), o quello che abbiamo chiamato “de-layering” ovvero rimozioni di caratteristiche di un regime, implementazioni parziali di disegni iniziali. Entriamo così in un ambito ancora più sotto-ricercato della *politics of education* (Moe & Wiborg, 2017), come visto nel capitolo dedicato alla revisione della letteratura. Oltre agli attori tipici che intervengono sulla scuola secondaria, entrano in campo anche quelli dell’ambito terziario: le università, in modo più prominente le società scientifiche e, soprattutto, il Ministero dell’Università laddove nei diversi anni è stato a volte staccato da, e a volte parte del,

Ministero della Pubblica Istruzione (oggi Ministero dell’Istruzione e del Merito). È un ambito di indagine che viene analizzato separatamente dai precedenti perché, per concentrazione di stakeholders e pregnanza degli interessi ha un livello aggiuntivo di complessità perché è legato a doppio filo ad un’ulteriore dimensione, qui analizzata solo indirettamente: l’aspetto della *carriera* insegnanti. Il capitolo è dedicato quindi alla seconda sotto-domanda di ricerca: *“Perché la formazione iniziale insegnanti si è evoluta tramite continue sostituzioni(displacements), aggiunte (layering) e rimozioni (de-layering) normative?”* In altre parole: *“come/perché siamo passati dal primo regime delle Scuole Superiori di Specializzazione all’Insegnamento Secondario (SSIS) a inizio millennio, al regime dei 60 CFU introdotto nella cornice delle riforme del PNRR?”*

Per rispondere a questa domanda di ricerca, come illustrato nel capitolo metodologico e come nei capitoli precedenti, applichiamo la metodologia dell’Analisi Storica Comparata (Kreuzer, 2023). In modo ancora più marcato rispetto allo studio su politiche di accesso e di curriculum, mostreremo tramite le evidenze di interviste e documenti l’impatto del “tempo fisico” (Kreuzer, 2023) in termini di che nell’analisi dei cambiamenti istituzionali viene spesso trascurata. Questa scelta metodologica è dovuta alla sostanziale differenza della quantità di modifiche apportate, rispetto alle altre due dimensioni di policy indagate ampiamente nei precedenti capitoli, nello stesso arco temporale. Come evidenziato nella revisione della letteratura, la formazione iniziale insegnanti non è mai stata analizzata nella *politics* che la sottende. Qui per la prima volta focalizziamo l’analisi da questo particolare angolo, indipendentemente dai percorsi di carriera a cui facciamo comunque riferimento in ogni periodo seguendo Durazzi et al. (2023: 146), che qualificano la terza funzione dell’educazione come “settore di pubblico impiego”. Questo ci permette di apprezzare nel senso Deweyano (1938) di valutare, come una politica che di fatto riguarda il campo degli studi terziari-universitari (Marginson, 2023), si intersechi con quella di studi secondari, il contesto in cui poi gli insegnanti “formati” si inseriscono.

Un breve richiamo al paradigma di riferimento: come già evidenziato nel capitolo metodologico, il paradigma di formazione che prendiamo come riferimento è quello deweyano (1938) che prevede una formazione esperienziale e in cui un’esperienza viene concepita come educativa se proviene da una continuità degli apprendimenti e dall’interazione. In particolare: *“continuità* vuol dire costruire le condizioni per le quali le esperienze precedenti possano essere assunte come base per le esperienze suc-

cessive, interazione vuol dire che non ci si può esimere dal concreto rapporto con la realtà sulla quale si vuole intervenire, o meglio con la quale si deve cooperare, per raggiungere gli obiettivi che ci si propongono (Lucisano, 2016:11). La questione della formazione iniziale si lega inoltre a doppio filo con quella del reclutamento, ovvero, l'immissione in ruolo.

Specifichiamo però che ci occupiamo di spiegare le politiche del segmento iniziale della formazione.

1.2 Analisi descrittiva: l'esito

A differenza dello studio sulle politiche di accesso e di curriculum, qui abbiamo un unico processo per spiegare come siamo arrivati dall'input dell'insieme delle riforme della scuola del 1996 all'output, ovvero l'assetto dell'ultimo regime dei 60 CFU. Quindi abbiamo anche un'unica sezione descrittiva, la presente sezione, in cui descriviamo i passaggi da un regime all'altro con le ormai note categorie, le *lenti analitiche* (Punch & Oancea, 2014) dell'istituzionalismo storico (Thelen & Mahoney, 2010). In primis, analizziamo quindi la trasformazione dei contenuti previsti dalle riforme sulla formazione iniziale insegnanti, il che ci porta ad identificare una periodizzazione il cui punto di arrivo, l'*outcome* da spiegare è l'*ultimo regime dei 60 CFU*, introdotto come riforma all'interno del disegno del PNRR, cristallizzatasi come "Riforma Bianchi" ma, come vedremo nella sezione successiva, evolutasi tramite modifiche in più passaggi.

Le SSIS: displacement

L'introduzione delle SSIS avviene tramite modalità di *displacement*, ovvero, "sostituzione" del regime precedente (Mahoney & Thelen, 2020: 6). Adottate con la legge n.341/1990 ed il decreto MURST 26 maggio 1998, n.233, le "Scuole di specializzazione all'insegnamento secondario" di durata biennale, prendono il via con il primo ciclo formativo nell'anno accademico 1999/2000. L'accesso si basava sul possesso di (Art.4):

Costituiscono titolo di ammissione, relativamente ad ognuno degli indirizzi in cui la scuola si articola:

- *Le lauree che danno accesso ad una delle classi di abilitazione di cui ai decreti previsti al comma 4, con le specificazioni relative al curriculum e agli esami sostenuti previste per l'accesso stesso dalla normativa emanata in materia dal Ministero della pubblica istruzione;*

- *Per le classi corrispondenti, i diplomi conseguiti presso le accademie di belle arti e gli istituti superiori per le industrie artistiche, i conservatori e gli istituti musicali pareggiati, gli ISEF;*
- *I titoli universitari conseguiti in un paese dell'Unione Europea che diano accesso, nel paese stesso, alle attività di formazione insegnanti per l'area disciplinare corrispondente.*

Le scuole erano strutture all'interno di singole università, attivabili anche da più università congiuntamente, ogni scuola è divisa in almeno due indirizzi ciascuno dei quali contiene "una pluralità di classi di abilitazione" (Art.4, comma 4). Gli ordinamenti didattici (Art.4, comma 5). Il superamento dell'esame finale garantisce l'accesso ai concorsi.

Il contenuto della preparazione ed il legame con l'immissione in ruolo per i posti disponibili vengono efficacemente riassunti da De Mauro nell'intervista con Ermani (2010: 177):

"Ce n'è una per regione, gestita ciascuna da un consorzio di università della regione. Prevedono un non facile concorso di ammissione a numero chiuso, numero commisurato al prevedibile fabbisogno futuro di insegnanti di una certa materia, e, come in altri paesi, due anni di preparazione: un anno per il recupero di eventuali lacune pre-laurea in un certo ambito disciplinare e per lo studio delle didattiche delle specifiche discipline, e un secondo anno di tirocinio nelle scuole, sotto la guida e sorveglianza di insegnanti di ruolo supervisori. Alla fine, un esame che abilita all'insegnamento, fatto da una commissione mista di universitari e di insegnanti della materia. Col che, tra l'altro, si elimina la confusa bagarre nazionale dei concorsi.

Dalle lauree magistrali per l'insegnamento al TFA: displacement & de-layering

Il precedente regime viene rimosso anche in questo caso secondo la modalità di rimpiazzamento, *displacement* (Thelen & Mahoney, 2010: 6). Viene ipotizzata un'alternativa, che rientra nella legge Moratti - n.53/2003 - e approvata nel decreto legislativo n.227/2005 delle lauree magistrali per l'insegnamento.

In particolare, all'art.2 del decreto legislativo si stabilisce che tramite decreti ministeriali si sarebbero definite le lauree magistrali per l'insegnamento:

- a) le classi dei corsi di laurea magistrale, istituiti e attivati anche interfacoltà, interclasse o interuniversità, finalizzati anche alla formazione di cui al comma 1;*
- b) il profilo formativo e professionale del docente;*
- c) le correlate attività didattiche, comprensive di laboratori e attività di tirocinio, del corso di laurea o di diploma, anche con funzione di verifica delle attitudini relazionali, comunicative e organizzative proprie della funzione docente. Il tirocinio si conclude*

con una valutazione che tiene conto del giudizio formulato dal docente dell'istituzione scolastica presso cui si È svolto il tirocinio stesso;
d) i relativi ambiti disciplinari

Per difficoltà attuative però il regime non viene mai implementato e con il provvedimento del Ministro dell'Istruzione Università e della ricerca Gelmini si introduce un nuovo regime, il TFA "tirocinio formativo attivo", che possiamo leggere come l'attivazione di una sola parte del precedente regime previsto dalle lauree magistrali per l'insegnamento, tramite "TFA". Il TFA si avvia effettivamente nel 2013. Questo avviene 8 anni dopo l'abolizione delle SSIS che intanto erano proseguite sino all'anno formativo 2008-2009, con il Ministro Profumo. In questa fase, dunque, è presente un consistente vuoto istituzionale sul regime della formazione iniziale insegnanti.

Aggiungiamo un approfondimento in questo periodo, circa il reclutamento. In parallelo alle trasformazioni sulla formazione iniziale, evolvono cambiamenti continui circa le disposizioni sulla carriera: con la finanziaria 2006, legge n.296/2006, si immette la "definizione di un piano triennale per l'assunzione a tempo indeterminato di personale docente per gli anni 2007-2009, da verificare annualmente, d'intesa con il Ministero dell'Economia e delle finanze e con la Presidenza del Consiglio dei ministri - Dipartimento della funzione pubblica, circa la concreta fattibilità dello stesso, per complessive 150.000 unità, al fine di dare adeguata soluzione al fenomeno del "precariato storico" e di evitarne la ricostituzione, di stabilizzare e rendere più funzionali gli assetti scolastici, di attivare azioni tese ad abbassare l'età media del personale docente."

Di questo passaggio sottolineiamo la denuncia di un problema che viene definito "storico", intendendo agire alle basi per sradicare le possibili fonti di rinvigorismento del fenomeno. È la prima volta dal 1996, che la legge si confronta con i problemi che alimentano l'evoluzione del fenomeno del precariato. L'evoluzione di questa componente si intreccia con quella della formazione, richiamata al comma c), articolo 605 della finanziaria: "Contestualmente all'applicazione del piano triennale, il Ministro della pubblica istruzione realizza un'attività di monitoraggio sui cui risultati, entro diciotto mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, riferisce alle competenti Commissioni parlamentari, anche al fine di individuare nuove modalità di formazione e abilitazione e di innovare e aggiornare gli attuali sistemi di reclutamento del personale docente, nonché di verificare, al fine della gestione della

fase transitoria, l'opportunità di procedere a eventuali adattamenti in relazione a quanto previsto nei periodi successivi." Sulla gestione dei "buchi" il comma precedente in particolare richiama la collaborazione di diversi stakeholders, parlando di "stretta collaborazione" al comma b):

Il perseguimento della sostituzione del criterio previsto dall'articolo 40, comma 3, della legge 27 dicembre 1997, n. 449, prevede l'individuazione di organici corrispondenti alle effettive esigenze rilevate, tramite una stretta collaborazione tra regioni, uffici scolastici regionali, aziende sanitarie locali e istituzioni scolastiche, attraverso certificazioni idonee a definire appropriati interventi formativi.

Nella legge si prevedono tagli per l'ammontare seguente:

dall'attuazione dei commi da 605 a 619 devono conseguire economie di spesa per un importo complessivo non inferiore a euro 448,20 milioni per l'anno 2007, a euro 1.324,50 milioni per l'anno 2008 e a euro 1.402,20 milioni a decorrere dall'anno 2009. Le attuazioni sopracitate riguardano: soppressione dell'INDIRE e ramificazioni regionali, sostituite da una "agenzia" con ramificazioni territoriali; piano triennale di assunzioni a tempo indeterminato e riconversione di graduatorie permanenti in graduatorie di tipo ad esaurimento. Anche in questo mandato, come in quello del Ministro Berlinguer, si adottano iniziative tramite la legge finanziaria il che, suggeriamo, richiami la necessità di far passare provvedimenti ostici, data la contingenza politica circa la necessità di andare comunque in approvazione con la finanziaria.

Dal FIT ai 24 CFU: displacement & de-layering

Con la legge n.107/2015 avviene una sostituzione, displacement (Mahoney & Thelen, 2005) del regime precedente. Come illustrato nella figura X, il FIT "formazione iniziale tirocinio" previsto nel d.lgs.59/2017 prevede come requisiti di accesso: (1) laurea magistrale e (2) "L'acquisizione di 24 CFU extra nelle discipline indicate all'art.5 comma 1 lettera b: " 24 crediti formativi universitari o accademici, di seguito denominati CFU/CFA, acquisiti in forma curricolare, aggiuntiva o extra curricolare nelle discipline antropo-psico-pedagogiche e nelle metodologie e tecnologie didattiche, garantendo comunque il possesso di almeno sei crediti in ciascuno di almeno tre dei seguenti quattro ambiti disciplinari: pedagogia, pedagogia speciale e didattica".

Sulla base di questi requisiti si accede a un concorso per immettersi nel percorso triennale di formazione che prevede un percorso composito (FLC CGIL, 2017). Nel primo anno: attività di studio e tirocinio diretto e indiretto retribuito con circa 600 euro lordi mensili per 10 mesi, esame

finale e diploma di specializzazione; secondo anno: attività di studio, tirocinio, supplenze brevi fino a 15 giorni e retribuzione per supplenze e tirocinio come nel primo anno; terzo anno: un incarico di supplenza annuale retribuita, valutazione finale e assunzione a tempo indeterminato nell'ambito selezionato (FLC CGIL, 2016; d.lgs. 59/2017).

Dopo la caduta del governo Renzi, il governo Gentiloni porta avanti il progetto FIT, è infatti con questo governo che viene adottato il suddetto decreto legislativo. Mentre con il governo Conte I e la coalizione destra-5 stelle, il percorso viene abolito e mantenuto nella sola parte dei 24 CFU come requisito per accesso al concorso di immissione in un anno di prova con valutazione finale. Questo ennesimo "displacement", sostituzione di una misura (Mahoney & Thelen, 2010: 6) può essere in realtà classificato come un de-layering, una rimozione di strati normativi. È quello che abbiamo già visto accadere anche nel periodo precedente in fase emergenziale nel passaggio dalle mai attuate lauree specialistiche per l'insegnamento al TFA, perché si "ritaglia" il requisito dei 24 CFU presente nel regime precedente, si mantiene, e si abbandona il resto. Nella l

Il periodo è complessivamente caratterizzato da una individualizzazione delle responsabilità per l'acquisizione dei requisiti di accesso alla formazione docente, condizione che verrà in parte superata con i periodi successivi.

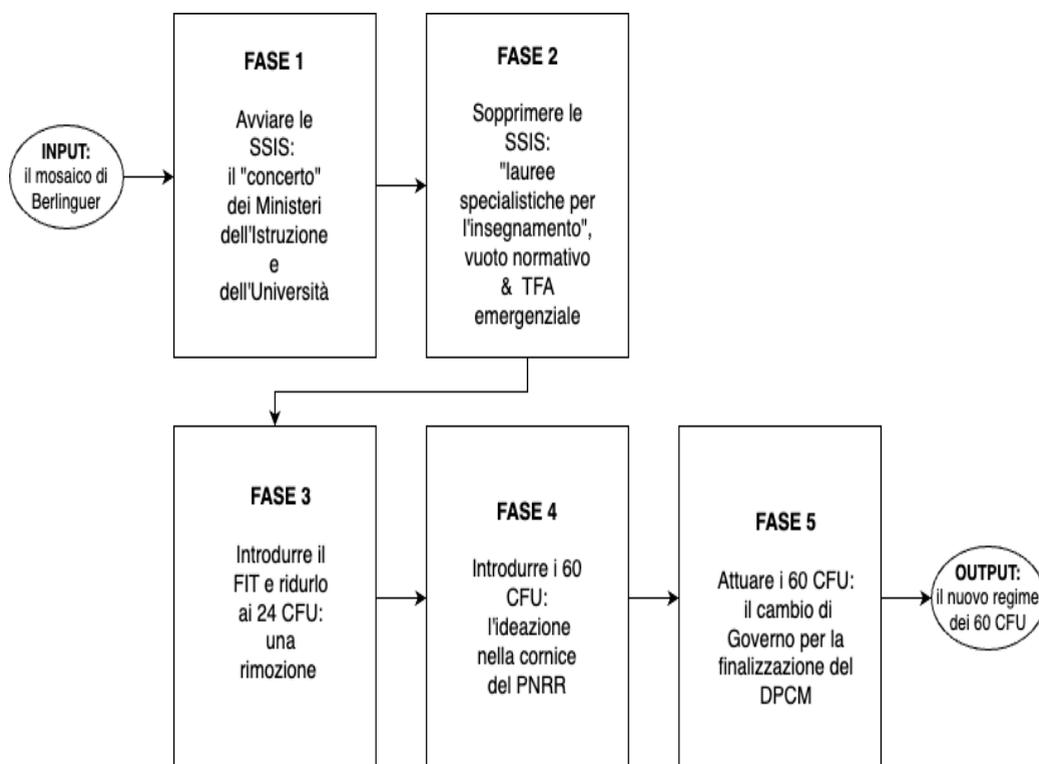
Verso l'attuale regime dei 60 CFU: displacement

Tramite il D.L.36/2022 poi convertito nella legge n.79/2022, si avvia il nuovo regime di formazione iniziale degli insegnanti, che sostituisce il precedente tramite *displacement*. Il nuovo regime prevede l'acquisizione di 60 CFU durante o dopo la laurea magistrale come requisito d'accesso al concorso. Il superamento del concorso avvia all'anno di prova, ed esame finale con immissione in ruolo in caso di esito positivo. Il regime viene specificato ulteriormente, dopo un cambio di governo, tramite il DPCM 4 agosto 2023, in cui si definiscono i costi a carico dei singoli studenti, il ruolo dei Centri di Ateneo nella realizzazione dei percorsi nelle condizioni date, ed il ruolo del "Profilo" come elemento di riferimento per la professionalità del docente in-costruzione (Bertagna, 2023; Stanzone et al., 2024).

Passiamo ora all'analisi esplicativa, tramite process tracing come previsto dalla metodologia dell'analisi storica comparata (Kreuzer, 2023): come da prescrizioni della metodologia (Beach & Pedersen, 2019) sui

nodi, i punti di rottura tra una fase e l'altra che avanzano il processo spiegante verso l'*outcome* finale, stabiliamo che ogni fase termina quando un nuovo regime viene effettivamente implementato, eccetto nell'ultima fase in cui il passaggio dalla fase IV alla V mette in evidenza lo scarto tra disegno e quello successivo. Elementi ricorrenti nelle diverse motivazioni esposte per ogni fase del processo sono legate al fatto che la questione della formazione iniziale si accompagna a quella del *reclutamento*: (1) il problema delle classi di concorso (2) il problema delle graduatorie in relazione ai precedenti abilitati (3) il contrasto che con diverse sfumature si riduce a "disciplinarietà" vs "pedagogia", qui declinato nella spesso emergente contrapposizione tra didattica delle discipline e pedagogia generale.

2. Analisi esplicativa: teoria di processo



2.1 Fase 1. Avviare le SSIS: il “concerto” di Ministero dell’Istruzione e dell’Università

Attività: Con la legge n.341/1990 ed il decreto MURST 26 maggio 1998, n.233 il regime di formazione iniziale insegnanti di scuole di specializzazione per l’insegnamento secondario (SSIS) vedono la luce nel primo anno formativo nell’a.a.1999/2000, e durano per nove cicli formativi, di fatto fino al 2008/2009. L’approvazione simultanea della riforma dell’università con Berlinguer che divide i percorsi in lauree triennali e specialistiche crea un casus belli sulle SSIS la cui esistenza viene messa in discussione: la risposta a quest’opposizione porta alla fase successiva

Attori: Governo D’Alema II, Ministro della Pubblica Istruzione Luigi Berlinguer, Ministro De Mauro, Ministeri dell’Istruzione e dell’Università

Motivazione: Le SSIS si avviano con Berlinguer come primo regime istituzionale organizzato a livello terziario per una specifica formazione iniziale degli insegnanti di scuola secondaria: per essere avviate richiedevano un decreto interministeriale, Istruzione e Lavoro, che si realizza solo quando con Berlinguer i due Ministeri sono riuniti in uno, potendo superare l’ostacolo istituzionale. Essendo già state sperimentate, si allineano al modus operandi ministeriale ed ha inizio così il primo anno formativo. Il declino si deve invece alla simultaneità/timing in termini di tempo fisico (Kreuzer, 2023) di due eventi: la necessità di adattare il regime delle SSIS all’emergente riforma dell’università di Berlinguer partita dall’allineamento con il livello europeo tramite il Processo di Bologna.

Riunendo in un solo Ministero quelli dell’Istruzione da un lato e quello dell’Università dall’altro, si deve a Berlinguer l’avvio delle SSIS. In allineamento con la modalità di sperimentazione adottata per tutte le iniziative contenute nel mosaico di Berlinguer, dopo l’effettuata sperimentazione delle SSIS, un progetto di riforma complessiva della scuola prevedeva anche che si attivasse un progetto pronto e pendente che prende così avvio. Al di là delle difficoltà attuative, si forma un’opposizione verso le scuole quando, unitamente alla riforma del 1999 del Ministro Berlinguer sulle classi di laurea per seguire il “Processo di Bologna”, intellettuali e ordini professionali criticano la possibilità di accedervi solo dopo una laurea triennale. Questo porta alla fase successiva.

Evidenze:***Il lento avvio delle SSIS***

Le SSIS costituiscono il primo tentativo di dare una sede istituzionale e pedagogica per la preparazione degli insegnanti delle scuole superiori. Come sottolineato dall'intervista di De Mauro a Ruberti, le SSIS erano sottese da una concezione di preparazione pedagogica integrata tra la teoria e la pratica (Dewey, 1938) (E1):

“Capire che cosa dà e può dare la lezione frontale, ex cathedra, e cosa danno le lezioni in cui ‘si perde tempo’ discutendo e alimentando la discussione e stando pazientemente e puntigliosamente i silenziosi: questo si può e si deve imparare e per la verità lo si impara bene specie sul campo, oltre che da eccellenti libri che pure ci sono. Non vorrei andare per le lunghe: c’è, nell’insegnare, anche una dimensione tecnica, che si può e si deve imparare con esperienze sul campo (il tirocinio) sotto la guida di insegnanti esperti e con lo studio di buoni testi di scienze dell’educazione”

Dunque (E2):

“Integrare la preparazione disciplinare con un tirocinio guidato e con lo studio della didattica della disciplina: questa fu l’idea che spinse, sul finire degli anni Ottanta, il ministro Antonio Ruberti nelle sue eccellenti leggi di riordino degli studi universitari la creazione, anche in Italia, di scuole post-laurea destinate appunto a tale integrazione: le SSIS”

Data questa ideazione, De Mauro spiega il perché siano state introdotte così lentamente, in termini di tempo fisico (Kreuzer, 2023) (E3):

“Varate tra il 1989 e 1990, le SSIS sono restate per quasi dieci anni lettera morta. La legge prevedeva che l’attuazione dipendesse dal “concerto”, come si dice nei testi di legge, dei due diversi ministri dell’Università e dell’Istruzione. Il ‘concerto’ si rivelò impossibile fino all’arrivo di Berlinguer, che fu nominato ministro in utroque, come avrebbero detto i latini e, da titolare sia dell’istruzione che dell’Università e concertandosi da sé solo, avviò le SSIS.”

La difficoltà di adottare provvedimenti che prevedono il coinvolgimento di più ministeri è stata fortemente rimarcata da un'intervista con un politico alla Presidenza del Consiglio al tempo (E4):

“Parlando con funzionari del ministero dell’istruzione attualmente nel 2024 che prima erano al Ministero dell’Università mi dicono che gli scontri principali sono tra Ministero dell’Istruzione,

del lavoro e dell'Università quindi c'è questo triangolo che in un certo senso intrappola la progressione della linea politica anche come ultimo esempio la riforma dei 60 CFU che si è prolungata nell'approvazione del disegno... Non parliamo poi di riforme che hanno bisogno di decreti amministrativi e che i decreti attuativi hanno bisogno del "concerto" tra Ministeri. Quando si costruisce una mostruosità di questo genere uno può avere la certezza che non vedrà mai la luce"

E ancora (E5):

"Me lo spiega meglio? Io questa cosa non l'avevo messa a fuoco. Un esempio concreto, la legge Gelli è quella che si occupa della obbligatorietà della formazione permanente nell'ambito delle professioni. Professione medica avvocatura, l'ambito delle professioni, è una legge che è stata fatta di concerto tra i diversi Ministeri. Ministero del Lavoro, della Salute.. dopodiché per renderla esecutiva ci volevano i decreti attuativi... ci hanno messo 9 anni, a farli. 9 anni perché era una cosa parliamoci chiaro delicata perché l'obbligo formativo che deve essere verificato chiaramente c'è stata l'opposizione degli ordini professionali e hanno creato degli ostacoli perché le modalità eccetera ... presentava ovviamente delle complessità ma per di più il fatto che alla fine ci volesse il concerto di tre o quattro ministeri ha reso questo un percorso ad ostacoli infinito, infinito.

E ancora (E6):

"Quindi è chiaro che la visione politica si espande nei primi funzionari del Ministero? Tanti funzionari dei ministeri preservano il potere loro e del loro ministero, le prerogative il potere del loro ministero eccetera. [Detto questo] Ti arriva un provvedimento amministrativo da un altro ministero per principio devi dire che c'è qualcosa che non va devi fare delle osservazioni lo devi rinviare con osservazioni eccetera... quindi questo dà luogo a dei meccanismi di rimbalzo che sono micidiali con tutta una tempistica. Uffici legali, uffici legislativi, uffici amministrativi.

Come evidenziato nell'intervista n.30 con un dirigente ministeriale del tempo (E7):

"Salutate come una svolta a lungo attesa le SSIS hanno segnato la presa in carico istituzionale della formazione specifica degli insegnanti di scuola secondaria (legge n. 341 del 1990), fino ad allora del tutto assente o presente con formule precarie. Veniva affidata alle università la missione della preparazione iniziale degli insegnanti Dal 1999 al 2010 con nove cicli biennali

si è trattato della più rilevante innovazione sistematica e strutturata della formazione iniziale degli insegnanti di scuola secondaria di primo e secondo grado. I corsi erano biennali con numero chiuso e programmato per l'accesso. Prima esistevano iniziative di formazione soprattutto nelle aree scientifiche in collaborazione con le facoltà universitarie comunque in un quadro di formazione continua. I diplomi finali di specializzazione erano abilitanti per l'insegnamento. La formula teneva conto di esperienze realizzate in altri paesi, in particolare si trova una qualche imitazione degli IUFM francesi. Chiuse dalla Gelmini nel 2008 a favore del tirocinio formativo attivo messo in cantiere solo 5 anni dopo (Ministro Profumo)."

In un'intervista rilasciata a INDIRE, l'ex Capo di Gabinetto che affiancava il Ministro della Pubblica Istruzione Luigi Berlinguer, Giovanni Trainito, espone il *modus operandi* applicato a tutte le riforme che componevano il "mosaico" di Berlinguer (E8):

"Partendo proprio dalle parole del Professor Berlinguer che ha consigliato di mettere al centro della scuola due centralità... la centralità dell'insegnamento e la centralità dell'insegnamento e la centralità dell'apprendimento... che lui ha avviato fin dall'inizio della sua attività ministeriale... un progetto molto ampio contenente diverse normative legislative e amministrative... un oggetto che fu chiamato il "mosaico". Il progetto fu portato a conoscenza di tutte le scuole e le scuole interloquirono mandarono la loro osservazione si fece diciamo una specie di censimento delle indicazioni. Ebbene questo progetto era mirato a far sì che il modello potesse avvicinarsi ai sistemi dell'Europa più avanzata e poi affinché venisse meno questo impianto centralistico della scuola italiana. Per far questo lui toccò tutti gli aspetti importanti della scuola italiana."

E prosegue sulla stessa linea, ribadendo (E9):

"(...) dagli esami di maturità agli ordinamenti all'obbligo scolastico all'obbligo formativo... i problemi di gestione del personale e altro... un progetto che non andava avanti così diciamo casualmente... andava avanti con delle sperimentazioni... (...) venivano fatte delle verifiche con dei gruppi di lavoro... un lavoro che aveva una metodologia."

Quella della formazione iniziale insegnanti non viene normalmente annoverata tra le riforme del mosaico, perché in effetti il regime era stato ideato ben prima, ed approvato con la legge n.341 del 1990. Già rimarciamo il carattere della trasformazione delle politiche in questo ambito: in termini di tempo fisico, di durata, l'adozione di questo regime è lenta (Kreuzer, 2023: 56). E infatti il regime delle SSIS era stato anticipato da

una sperimentazione come affermato nel documento “I bisogni formativi dei futuri insegnanti” da Lucisano (2016: 9) (E10):

“Ricordo che negli anni 80 Visalberghi e Corda Costa insieme a Bernardini, Vicentini e Cortini ci coinvolsero in una sperimentazione sulla formazione universitaria degli insegnanti che fu poi lo spunto per la progettazione delle SSIS.”

E ancora, il che chiarisce l’impostazione pedagogica alla base delle SSIS (E11): *“L’obiettivo era di superare l’ipoteca gentiliana che voleva l’insegnante dotato solo di competenze disciplinari e digiuno di qualsivoglia competenza di tipo pedagogico, psicologico e didattico”.*

Dunque, presente la sperimentazione già effettuata negli anni 80, coerente con il modus operandi del Ministro Berlinguer, prende avvio il primo anno formativo delle SSIS. L’avvio della formazione iniziale insegnanti era infatti annoverata nel programma politico dell’Ulivo, già citato nello studio precedente, tra le azioni prioritarie (E12):

“Il nuovo progetto di scuola vede le seguenti priorità:

- i) *Obbligo scolastico e nuovo assetto del sistema formativo con uscita dal triennio secondario superiore di regola al compimento del 18° anno di età (...) Si tratta di realizzare (...) una scuola che veda un obbligo legale di dieci anni (con diritto formativo fino a 18 anni), ristrutturato nei suoi cicli sia per quanto una formazione professionale continua post scolastica efficace nel rapporto con il lavoro e nella costruzione di standard professionali; un triennio secondario che, nei suoi indirizzi, prepari per gli studi superiori e/o alla formazione di quadri per la produzione; un’istruzione superiore articolata nell’ambito della quale venga istituito un sistema di formazione tecnica superiore non universitaria”*
- ii) *Attuazione dell’autonomia scolastica (...)*
- iii) *Provvedimenti urgenti per la formazione degli insegnanti*
- iv) *Un programma di rinnovamento della didattica basato, oltre che sul recupero della dimensione esperienziale e manipolativa, anche su un utilizzo corretto ed efficace delle nuove tecnologie informatiche, telematiche e multimediali.*

Il lento abbandono delle SSIS

Il cambio di governo ad Amato I si accompagna ad un declino delle SSIS. Questo portava però con sé difficoltà applicative, come ribadito dal dirigente ministeriale (intervista n.30) (E13):

“Anzitutto, pur essendo una offerta formativa da parte dell’università la mancanza di ricerca sui processi era evidente, facendo venir meno una delle

motivazioni fondamentali del coinvolgimento dell'università. Un altro elemento di fragilità era la composizione del corpo docenti da parte delle sedi universitarie. Il settore della formazione insegnanti non era all'interno del "mainstream" della carriera universitaria. Con l'eccezione di alcuni accademici motivati e protagonisti venivano coinvolti soprattutto le seconde linee e i docenti meno stabili. Un terzo elemento critico era il costo della partecipazione per gli studenti senza borse di studio; non c'erano finanziamenti dedicati nonostante le promesse e le attese."

Aggiunge difficoltà inerenti al ruolo dei docenti formatori rispettivamente a quello dei professori di riferimento (E14): *"I rapporti difficili dei docenti universitari con gli insegnanti coordinatori derivavano dalla status incerto di entrambi con ripercussioni sulla qualità dell'offerta e soprattutto sul rapporto con le scuole in sede di tirocinio."*

E difficoltà sul ruolo delle scuole di difficile integrazione nella realizzazione di un percorso formativo con le università (E15):

"Il ruolo delle scuole, inoltre, era generalmente secondario; la loro scelta, la qualità del tirocinio e l'integrazione nel percorso complessivo erano elementi problematici. Qualche incertezza riguardava anche i corsi disciplinari previsti che spesso erano dei doppioni o delle ripetizioni di insegnamenti già seguiti per il conseguimento della laurea di partenza. Non c'è innovazione per le classi di concorso che rimangono stabili. Nel complesso, comunque, appariva come una realtà a sé stante rispetto al mondo della scuola, senza alcuna verifica da parte del committente (il ministero dell'istruzione) sulla qualità del servizio offerto. L'esistente commissione mista tra istruzione e università a livello ministeriale non aveva capacità di influire."

L'isolamento delle SSIS viene ribadito anche in un'intervista (n.31) con un membro del governo riflettendo ex-post, coinvolto invece nella creazione del regime dei 60 CFU (E16):

"Avete avuto ispirazione dalle SSIS? Che problemi avevano?"

*Erano molto differenziate università per università... e poi soprattutto non avevano questo incrocio fondante con le trasformazioni del mondo cioè nella mia idea l'università doveva portare...**Erano isolate?** Erano isolate erano delle scuole interne ai corsi di pedagogia*

Però gli insegnanti sono parecchio nostalgici? Certo che sono nostalgici perché comunque era una struttura che aveva un suo senso... avevo l'idea di

ristabilire se non delle SSIS, comunque, delle presenze universitarie che potessero essere stabilizzate stabilizzanti... quando hanno sciolto le SSIS non avevi più nessun riferimento”

Ed infatti, l’inizio della fine delle SSIS si intravede quando, contemporaneamente, la riforma dell’ordinamento universitario che prende il via con l’adozione della “Dichiarazione di Bologna” dei Ministri dell’Istruzione di 29 paesi, con impegni comuni tra cui: pegno di adottare nel breve tempo una struttura dei percorsi di laurea in due cicli, “undergraduate” triennale, e “graduate” specialistico; ed un sistema di crediti a cui riferire titoli ed esami, per favorire in primis lo scambio tra studenti dei diversi paesi. Nel caso italiano questo determina l’adozione di alcuni atti di delegificazione (E17):

“le leggi n. 4 del 14 gennaio 1999 e n. 370 del 19 ottobre 1999 con cui il Parlamento completava il quadro della delegificazione necessaria per la riforma, includendovi anche il delicato ma cruciale problema del rapporto tra nuova architettura degli studi e accesso agli ordini professionali” (CRUI, 2000)

L’opposizione degli ordini delle professioni, richiamati nel loro potere anche dall’intervista con il politico nella Presidenza del Consiglio di allora (E10) unitamente ad alcuni gruppi di intellettuali risiedeva nella possibilità, dopo la riforma delle classi di laurea a struttura triennale, di accedere alle SSIS, come riportato nell’intervista a De Mauro di Erban (2005: 177-178) (E11):

*“Ma perché sulle SSIS si catenò la polemica? Perché contemporaneamente Berlinguer fece approvare la riforma che prevedeva – anche qui nella generalità dei paesi europei e realizzando vecchi progetti, già rubertiani – tre livelli di formazione: una laurea dopo tre anni di studi; una specializzazione dopo altri due anni; e un terzo livello, biennale o triennale, di dottorato di ricerca. Di questa scansione si discuteva da tempo, per cui al suo apparire non suscitò levate di scudi. A un certo punto, però, la riforma universitaria incrociò la nascita delle SSIS **E cosa successe?***

Intanto era nato il governo Amato, alla Pubblica Istruzione ero subentrato io, mentre all’Università si era insediato Ortensio Zecchino. Sia Zecchino che Franco Bassanini, ministro della Funzione pubblica, sostennero la tesi - corretta, a mio parere - che la laurea triennale è una laurea pleno iure: non è un diplomino, è una laurea triennale con la quale si può accedere sia alle SSIS che al pubblico impiego. Per il pubblico impiego Bassanini emise un decreto e nessuno protestò. Ma quando ci si rese conto che si aprivano anche le porte delle SSIS e poi dell’insegnamento (e anche, come altrove in

*Europa, delle professioni in Italia protette da ordini corporativi) mossero all'attacco, lancia in resta, illustri accademici (e gli ordini più protezionisti). **Chi, in particolare?** Per esempio, Luciano Canfora e Cesare Segre. Ma come, dicevano, con soli tre anni si entra nelle SSIS, che sono solo delle evanescenti strutture pedagogiche?*

Opposizione all'insufficienza del percorso dopo 3 anni confermata stesse parole di Canfora in un articolo sull'Unità (2004) (E19):

Ciò non toglie che sia salutare mettere in chiaro almeno due punti. 1) Non è vero che la riforma definita "3+2" nel modo in cui è stata attuata in Italia rassomigli agli ordinamenti europei. Il corso triennale, in Francia, porta ad una "licence", non ad un titolo di "dottore", ad una "laurea". La differenza è molto rilevante: da noi il sottinteso, anzi la esplicita persuasione, è che in 3 anni e con programmi "leggeri" e la finzione di una effettiva "frequenza" si ottenga ormai l'analogo di ciò che prima si otteneva con più lungo ed ex hypothesi più impegnativo percorso. Altrove non è affatto così: nomi e cose si corrispondono in modo più onesto, più limpido, più responsabile. Dunque l'abusato ritornello "stiamo facendo come in Europa" è falso. (Canfora, 2004).

Rispetto a questa obiezione, il governo, nelle parole di De Mauro, replica, alla domanda di Erban intervistatore (E20) sottolineando anche in questa dimensione di policy (già vista per quelle di accesso e curriculum) il ruolo giocato dal liceo classico: alcuni gruppi di intellettuali si sarebbero opposti perché avrebbero valutato insufficiente la preparazione, per insegnare al liceo classico, dopo 3 anni:

"Ed erano per davvero strutture evanescenti? Non è vero. Naturalmente le SSIS sono strutture autonome, gestite dalle università, e quindi possono essere anche parecchio diverse da una zona all'altra. Però in generale molti colleghi universitari, matematici, letterati, biologi, linguisti, oltre ai malfamati - in realtà diffamati pedagogisti, hanno dato il sangue per farle funzionare, lavorando spesso in condizioni di volontariato puro. Accanto a loro, a integrarne il lavoro, erano previsti insegnanti delle scuole con molti anni di esperienza. Insomma, le SSIS sono un meccanismo complesso che serve certo a chi andrà a insegnare, ma stanno servendo anche agli accademici, che in questo modo possono capire un po' meglio come funziona la scuola, scoprendo che molte cose della scuola le avevano dimenticate: dalle materie che si insegnano alla composizione degli orari. Oppure

che il liceo classico è una scuola di minoranza (...) nel 2002, per esempio, gli alunni di liceo classico erano 221.000, di scientifico 467.000 (...) di istituti professionali di stato (quinquennali) 546.000, di istituti tecnici 925.000 (...). Dunque dei 2.421.000 studenti della secondaria solo il 9,1 per cento frequenta il classico”.

Continuando afferma infatti (E20):

“Ma sul punto degli studi classici deve permettermi qualche considerazione, Che nei licei classici italiani si studiasse assai male il latino (e peggio il greco) cominciarono a documentarlo negli anni Evaristo Breccia, Ettore Paratore e, appassionatamente, Guido Calogero. Male antico, se possibile peggiorato. (...) Ma bisogna sapere che quando si parla di medie superiori non è con l’occhio preferenziale al classico che si deve guardare. Ricordo sempre, alcuni anni fa, un articolo sull’Unità che cominciava dicendo: abbiamo preso tutti la nostra maturità classica. Ma tutti chi? Il 9 per cento dei diplomati, cioè il 6 per cento circa delle leve anagrafiche. MA non è solo l’articolista dell’Unità: questa è anche la convinzione dei Segre o dei Canfora, che sono persone di grande livello specialistico nei loro campi.

Insomma, in nome di quella che chiamano la serietà degli studi, accademici e giornali cominciarono a protestare contro le SSIS chiedendo che a queste si potesse accedere con la laurea, ma con la laurea specialistica, dunque dopo 5 anni di università”

Da ultimo, anche accogliendo l’opposizione sopra-illustrata di intellettuali e ordini professionali, l’ex Ministro De Mauro chiude spigando il perché dell’impraticabilità dell’opzione di dare accesso alle SSIS dopo la laurea magistrale invece che dopo la triennale:

“... allora, in risposta, qualcuno provò a fare un calcolo (...) va bene, tre anni di laurea, due anni di specializzazione e poi due di SSIS: ma dopo sette anni di preparazione si può continuare a pagare un professore, per bene che vada, novecento, mille euro al mese? Era un argomento un po’ banale, ma avrebbe dovuto essere compreso da intellettuali schierati a sinistra e anche all’estrema destra, come, se non sono male informato, il valente Professor Canfora”.

Il vicolo cieco porta il governo successivo con Moratti ad ipotizzare e legiferare su un sistema alterativo, esaminato nella prossima fase.

2.2 Fase 2. Sopprimere le SSIS: “lauree specialistiche per l’insegnamento”, vuoto normativo & TFA emergenziale

Attività: Durante il Ministero di Moratti, tramite la legge n.53/2003 ed il decreto legislativo 17 ottobre 2005, n.227 vengono proposte in sostituzione alle SSIS

Attori: consulenti del Ministero Moratti, Ministro Gelmini, Sindacati, Ministro Profumo

Motivazione:

La proposta dell'introduzione delle lauree magistrali per l'insegnamento in sostituzione alle SSIS deriva anch'essa da una concezione pedagogica che dà valore all'esperienza. La modalità, tuttavia, avrebbe provocato un consistente svuotamento dei corsi di laurea ordinari, e la soluzione non viene mai implementata. Dopo anni di vuoto istituzionale, se ne attiva una parte apicale, la sola parte del tirocinio formativo attivo: il provvedimento è adottato con Gelmini nel 2011 e si attiverà solo successivamente con Fioroni.

Evidenze:

Nella rassegna stampa che segue l'evoluzione della legge n.53/2003 si affronta il problema della durata del percorso di specializzazione per l'insegnamento (E1):

La durata del tirocinio non viene indicata: sarà stabilita con decreto del MIUR, d'intesa con il Ministero del Lavoro e quello della Funzione Pubblica. Si era in precedenza parlato di due anni, ma può darsi che siano insorte perplessità sull'eccessiva durata complessiva del percorso di inserimento nella scuola, che potrebbe disincentivare i giovani dalla scelta dell'insegnamento. Lo schema di decreto legislativo, il cui contenuto è stato reso noto ai sindacati il 21 luglio in un incontro tecnico, dovrà essere approvato dal Consiglio dei ministri in prima lettura; dovrà poi acquisire i pareri delle commissioni parlamentari competenti (entro 60 giorni) e quello della Conferenza Stato-Regioni, per essere nuovamente approvato dal Consiglio dei ministri in via definitiva. La bozza di provvedimento affida ad un elevato numero di decreti ministeriali la definizione puntuale di molte questioni, comprese quelle riguardanti la definizione del "profilo culturale

e professionale del docente” e la composizione delle commissioni di selezione dei candidati da ammettere alla frequenza dei bienni di specializzazione e le commissioni per l’esame finale (entrambe prevedono la partecipazione di docenti provenienti dalle scuole).

Dunque, superando il problema dell’eccessiva durata, si formula una proposta differente che prevede una simultaneità: le lauree specialistiche per l’insegnamento (legge n.53/2003). Le ragioni alla base della proposta delle lauree magistrali abilitanti all’insegnamento si ritrovano nel Rapporto Bertagna, già utilizzato nel capitolo 6 del precedente studio, mosso anch’esso da una concezione che per esercitare una professione fosse necessario farne esperienza precedentemente. A partire da questa concezione pedagogica, il Professor Bertagna (2001: 6) nel rapporto del GRL proposto agli Stati Generali aveva previsto in seno alla proposta stessa alcune difficoltà applicative (E2):

L’introduzione della laurea specialistica per l’insegnamento, però, è destinata a moltiplicare i problemi delle lauree specialistiche dei settori umanistici. Non è difficile immaginare, infatti, che quanto più queste risulteranno effettivamente frazionate, come effetto delle attuali tabelle, tanto più crescerà il rischio (in presenza dell’alternativa rappresentata dalle lauree specialistiche finalizzate all’insegnamento) che non vengano neppure attivate, specie nelle università medio-piccole (ma non solo), o abbiano comunque un seguito molto modesto. In parte, beninteso, la scossa potrà essere salutare, considerata l’espansione esagerata di molti settori, ma potrebbero anche intervenire ripercussioni erie e irreversibili sulla sopravvivenza stessa di tradizioni culturali e scientifiche importanti al di là della loro relativa “marginalità”

Proponendo proposte per superarle, come l’accorpamento delle classi di concorso (E3):

A maggior ragione, in questa prospettiva, sembrerebbe allora opportuno operare nelle tre direzioni prima accennate. Con l’aggiunta, nel caso delle classi in questione, di una loro riduzione, facendo ad esempio confluire tutte quelle filosofiche e tutte quelle storiche in classi unificate, che potrebbero, come tali, meglio sopravvivere, distinguendosi semmai, da sede a sede, per la specificità di indirizzi e curricula.

Le tre direzioni (E4):

Anche indipendentemente dall'introduzione di una classe di laurea specialistica per l'insegnamento, la questione andrebbe, quindi, affrontata al più presto, ad esempio: a) facendo scendere sotto il 50% la quota dei crediti vincolati dal centro; b) abolendo o almeno riconsiderando la distinzione tra attività formative e conseguenti ambiti di base, caratterizzanti e affini (oltretutto impostata attualmente in maniere difformi tra classe e classe); c) rendendo possibile l'attivazione di corsi di laurea e di laurea specialistica interclasse.

Questo però avrebbe incontrato l'opposizione dei sindacati, la posizione della FLC-CGIL è infatti esposta in un comunicato stampa di Italia Oggi, del 26 febbraio 2005 (E5):

"I nuovi docenti debutteranno nelle scuole a partire dell'anno scolastico 2008/09 e copriranno il 50% delle cattedre scoperte. La restante metà sarà assegnata ai prof inseriti nel canale delle graduatorie permanenti. Gli insegnanti del futuro saranno inseriti in una graduatoria regionale, in base al voto conseguito all'università, e poi assegnati alle scuole. Il primo anno di insegnamento, con contratto di formazione, saranno seguiti da un tutor. Se l'esito del periodo di prova sarà positivo, saranno assunti dal dirigente scolastico con contratto a tempo indeterminato. Fortemente contrari al decreto i sindacati, che ieri hanno ribadito, visto il fallimento del tentativo di conciliazione, lo sciopero generale del 18 marzo, a cui hanno aderito anche i Cobas."

Lo stesso rischio è riportato in un'intervista (intervista n.40) (E6) con un esperto, consulente governativo la proposta delle lauree magistrali per l'insegnamento non furono mai implementate a causa degli ostacoli attuativi: le università avrebbero visto di fatto uno svuotamento dei corsi di laurea ordinari verso quelli per l'insegnamento.

Ritroviamo questa posizione nelle prime reazioni della CRUI (E7) nel verbale della seduta del 2001, all'indomani del Rapporto presentato agli Stati Generali, nel rimando a considerare sia l'aspetto disciplinare che quello (E8):

Un altro punto riguarda la formazione degli insegnanti, su cui il Rapporto Bertagna presenta alcune soluzioni, lasciando al Ministro la scelta. Per il Presidente, l'importante è che la formazione di base degli insegnanti si faccia nelle università e sia tanto disciplinare che specialistica. Inoltre, anche riguardo alle scuole di specializzazione, ci sono alcune ottime esperienze

già avviate, che sarebbe importante non trascurare e che potrebbero fornire validi esempi per la soluzione dei problemi emersi.

Come sappiamo tuttavia il un cambio di linea politica si verifica con le elezioni del 2006. Il progetto elaborato dal Prof. Bertagna e Moratti viene abbandonato, subentra un governo che cerca l'appeasement con tutte le parti sociali. Quando subentra il governo Prodi II, con Fioroni, la questione della formazione iniziale insegnanti rimane aperta in presenza di un vuoto istituzionale. Come riporta Tuttoscuola (2006) (E9): *“Sulla formazione iniziale dei docenti si affacciano proposte almeno in parte compatibili con quelle contenute nel decreto legislativo 227/2005 sulla formazione.”*

Cruciale in vuoto normativo che si trascina, con il regime delle SSIS che vede il suo ultimo anno formativo nel 2008/2009: come riportato da Lucisano (2016: 10,11) (E10): *“la proposta [di Moratti] basata sul combinato di lauree magistrali per l'insegnamento e un anno di tirocinio formativo viene attuata in un'ottica di emergenza, per la sola fase del tirocinio formativo”*

Trattandosi del periodo della crisi economico finanziaria aggiunge *“(...) ovviamente a costi zero per l'amministrazione centrale e costi a carico dei partecipanti, chiedendo all'università della formazione di questi docenti in condizioni organizzative assolutamente inadeguate”* (2016: 10) (E11).

Dunque, l'adozione del regime di TFA, che nella sezione descrittiva abbiamo proposto di leggere come un *de-layering* a partire da Mahoney & Thelen (2010: 6) rispetto a quello delle lauree magistrali per l'insegnamento è stata adottata in extremis “securitizzando” l'intervento in una situazione di emergenza, dato il vuoto normativo sul tema. La pubblicazione per noi costituisce documento di analisi, perché prodotto dai docenti universitari che hanno dovuto in un'ottica di emergenza attivare in breve tempo la prima esperienza di TFA.

Nella stessa pubblicazione, dato che il primo anno formativo di TFA si attiva solo nel 2013 con il Ministro Profumo, si legge (E12):

I ritardi nella attivazione di questo primo TFA sul quale stiamo riflettendo, infatti, hanno chiesto di realizzare in un arco di tempo di meno di sei mesi un percorso formativo di 60 cfu, rivolto poi a personale precario e dunque per larga parte della giornata impegnato nelle attività scolastiche. Poiché un cfu corrisponde a circa 25 ore di lavoro tra didattica frontale e studio si sarebbe trattato di un impegno per i corsisti di circa 1.500 ore di lavoro pari a circa 11 ore al giorno nel periodo previsto.

In questi anni non mancano, paradossalmente, gli appuntamenti internazionali a cui il Ministero partecipa: nel 2008/2009, come riportato negli Annali della Pubblica Istruzione, si tiene a Lisbona la conferenza “Sviluppo Professionale degli insegnanti per la qualità e l’equità dell’apprendimento permanente”, a cui Antonio Giunta La Spada, della Direzione Generale per gli Affari Internazionali partecipa. Si riporta all’inizio degli Annali un richiamo all’attrattività della professione docente, negli anni in cui a livello interno, si è creato un vuoto istituzionale circa il regime di accesso alla professione (E13):

“Si sottolinea inoltre la necessità di un collegamento coerente tra formazione e sviluppo professionale nonché della valorizzazione e del riconoscimento sociale degli insegnanti. A tale proposito, già in uno studio dell’OCSE del 2002 si evidenziava la necessità di rafforzare l’«attrattività» della professione docente, prendendo iniziative per attirare e trattenere i migliori talenti con migliori condizioni di servizio e un adeguato avanzamento di carriera.” (VII).

Il regime rimane poi in vigore fino all’introduzione del FIT all’interno dell’insieme dei provvedimenti della Buona Scuola.

2.3 Fase 3. Introdurre il FIT e ridurlo ai 24 CFU: una rimozione

Attività:

La legge n.107/2015 ed il successivo d.lgs. 59/2017 inaugurano il nuovo regime per la formazione iniziale, detto “FIT” ovvero “formazione iniziale tirocinio”. Il percorso prevede tre anni, i primi due di attività di studio e tirocinio, il terzo di supplenza annuale subordinata ad valutazione finale per assunzione a tempo indeterminato. L’ambito della formazione viene così slegato da quello del reclutamento. Il governo successivo, nel 2018, lo abroga e si approda invece al regime dei 24 CFU che prevedono un “concorso secco” a cui si può accedere avendo conseguito i suddetti crediti in materie stabilite.

Attori: Ministro Giannini & Gabinetto, sindacati, Ministro Bussetti, società pedagogiche

Motivazione:

Il regime FIT viene ideato per slegare il momento della formazione da quello del reclutamento per concorso. Con il cambio di governo, con la colazione 5 Stelle-centro destra, il sistema FIT è giudicato troppo lungo: il *displacement* che porta ai 24 CFU rappresenta una radicale rimozione del sistema precedente.

Evidenze:

Il percorso FIT viene ideato all’interno della riforma de la Buona Scuola che, come abbiamo visto nel capitolo 8, imposta come prioritaria la questione della formazione e reclutamento degli insegnanti come evidenziato numerose volte nel libro-testimonianza del Capo di Gabinetto (Fusacchia, 2022) (E1). Uno dei due cantieri della riforma è dedicato agli insegnanti, a questi, partecipa Nardiello, già dirigente ministeriale ai tempi di Berlinguer. La FLC-CGIL avanza la proposta di uniformare la durata dei percorsi di formazione docente della secondaria a quelli della primaria, nel documento “Reclutamento e formazione iniziale dei docenti della scuola : le proposte di FLC-CGIL” (E1).

La formazione iniziale dei docenti rappresenta un elemento di straordinaria importanza nella definizione delle politiche nell’ambito del settore dell’istruzione da parte della FLC CGIL, crocevia tra l’idea di scuola, il profilo professionale degli insegnanti, la concreta prestazione lavorativa.

Essa inoltre rappresenta il paradigma di quello che dovrebbero essere le direttrici fondamentali della formazione in servizio. Tutto questo per segnalare anche le relevantissime ricadute in termini contrattuali di un tema che sembrerebbe solo circoscritto negli angusti confini del dibattito accademico.

E aggiungono (E2):

La complessità del profilo del docente richiama la necessità di una profonda rivisitazione degli attuali percorsi di formazione iniziale dei docenti definiti dal DM 249/10 e successive modifiche e integrazione. La prima scelta è quella di uniformare la durata dei percorsi per i docenti di tutti gli ordini e gradi di scuola: quindi non solo per la primaria e l'infanzia, ma anche per la secondaria la laurea magistrale deve consentire l'acquisizione dell'abilitazione sullo specifico posto o classe di concorso. Questa proposta è coerente con l'idea di profilo unico della docenza che la FLC CGIL ritiene un approdo ormai non più rinviabile anche a livello contrattuale.

La proposta non viene accolta, segue dopo l'approvazione della legge un appello dei sindacati riuniti per la revisione delle classi di concorso in attesa da 7 anni (E3):

*Nel Consiglio dei ministri del 31 luglio 2015 è stata approvato in prima lettura il **regolamento di revisione delle classi di concorso**. Da notizie di stampa risulta che in tale occasione sia stato sottoposto all'approvazione solo il testo del provvedimento senza le relative tabelle. La FLC CGIL, la CISL Scuola, la UIL Scuola, lo SNALS e la GILDA hanno inviato una **lettera al Ministero** nella quale si sollecita l'**apertura del confronto** e la consegna di tutta la documentazione relativa al provvedimento. Il confronto, già richiesto nel mese di gennaio, si rende ancora più urgente in considerazione che nell'iter del regolamento non è previsto il parere del Consiglio superiore della pubblica istruzione (CSPI), malgrado lo stesso sia stato appena eletto. La **messa a regime del sistema delle classi di concorso**, dopo 7 anni di annunci e smentite, è sempre più urgente per una migliore gestione degli organici e per la formazione iniziale degli insegnanti, **ma non può avvenire nel chiuso delle stanze ministeriali senza un reale confronto con la scuola reale.***

Questo avviene solo dopo la finalizzazione del decreto legislativo per i percorsi di formazione iniziale, tramite d. lgs. n.259/17.

Il nuovo governo, per ragioni di spesa, infatti il provvedimento, il che costituisce un'evidenza di taccia (Beach & Pedersen, 2019) si trova all'interno della finanziaria del 2018 (E4), abroga il percorso FIT: il nuovo regime è costituito dalla porzione ritenuta dei 24 CFU abilitanti uniti a laurea magistrale, per accesso al concorso che immette ad un anno di prova con valutazione finale. Le motivazioni si accompagnano alla critica dell'eccessiva durata del percorso (E5): *“Bisogna poter avere la formazione abilitante già durante gli anni universitari. Insomma, bisogna andare in cattedra a 26 anni non a 30”*.

Una lettera della Consulta delle Società di Pedagogia esprimeva la contrarietà rispetto al nuovo regime, che non verrà accolta fino alla fase successiva (E6):

Con il D.M. 10 agosto 2017, n. 616 è stata disciplinata l'acquisizione delle competenze pedagogiche e metodologiche per l'accesso ai ruoli della scuola secondaria attraverso il modello formativo ormai comunemente definito dei “24 cfu” distribuiti nei seguenti ambiti disciplinari: a) pedagogia (tutti i SSD M-PED), b) psicologia (tutti i SSD M-PSI), c) antropologia (M-DEA/0 e M-FIL/03), e d) Metodologie e Tecnologie didattiche (M-PED/03; M-PED/04 oppure i SSD previsti dall'allegato B di cui al D.M. 616/2017 per ciascuna classe di concorso). Tale percorso costituisce una offerta formativa che pur minimale, in quanto offre solo alcune delle piste necessarie ad acquisire una adeguata professionalità docente non presente nelle ordinarie lauree magistrali, aveva un senso in quanto preludeva ai cosiddetti FIT.

(...) Questo nuovo quadro normativo non consente di garantire un'adeguata formazione al personale docente. Alla scuola vanno riservate tutte le risorse, materiali e immateriali, necessarie a garantire ai giovani che la frequentano di ricevere la migliore formazione possibile.

Segue su questa base la seguente richiesta (E7):

È necessario valorizzare le esperienze pregresse per riformulare il percorso della formazione docente in modo serio e rigoroso, in quanto condizione per offrire ai giovani contesti formativi di elevata qualificazione culturale.

A tale scopo si ritiene necessario:

- 1. rafforzare la formazione nel campo delle scienze dell'educazione, necessaria per interpretare le questioni educative, per ipotizzare modelli curriculari adeguati, strutturare esperienze ad alto potenziale formativo;*

2. *qualificare la formazione delle didattiche disciplinari con un preciso riscontro laboratoriale, anche sperimentando forme di didattica innovativa;*

3. *integrare il percorso di formazione nei saperi dell'educazione e nelle didattiche disciplinari con un percorso di formazione sul campo attraverso l'esperienza di un periodo di tirocinio. La formazione sul campo, accompagnata da laboratori riflessivi, dedicati alla analisi e alla valutazione critica e ridefinizione dei percorsi, costituisce il momento qualificante per l'acquisizione delle competenze professionali.*

Queste richieste collocano l'Italia all'interno del quadro europeo, ove la formazione dei futuri docenti prevede il conseguimento di una preparazione teorica disciplinare e nelle scienze dell'educazione e un tirocinio.

I presidenti delle Società pedagogiche

Il percorso dei 24 CFU viene sostituito poi soltanto con l'occasione di rinnovare il regime grazie all'avvento del PNRR, ne analizziamo l'introduzione nelle due fasi successive.

2.4 Fase 4. Introdurre i 60 CFU: l'ideazione nella cornice del PNRR

Attività:

Il nuovo regime di formazione iniziale insegnanti prevede l'acquisizione di 60 crediti formativi universitari ed una laurea magistrale come requisiti di accesso a un concorso, seguito da un anno di prova con valutazione finale. Il piano viene elaborato e approvato prima con il DL36/2022 e successivamente con la legge n.79/2022. Il regime attuativo perverrà un anno dopo, con il cambio di governo, il che viene esplorato nella fase successiva.

Attori: Ministero dell'Istruzione, Società Pedagogiche, Commissione Europea

Motivazione:

In questa fase si persegue l'ideazione (Carstensen & Ibsen, 2016) del nuovo regime di formazione iniziale insegnanti, noto brevemente con la formula dei "60 CFU" viene proposto sulla base di un'idea di integrazione tra scuola e università. La preparazione in termini di carico didattico aumenta da 24 ai 60 CFU come richiesto dalle società di pedagogia riunite. L'elaborazione dell'intervento e l'approvazione della legge sono rimesse ai tempi del PNRR, per cui è necessario intervenire tempestivamente per ricevere la tranches di finanziamenti relativa. Per l'intervento, unitamente alla misura sulle competenze digitali degli insegnanti vengono destinati 0,83 mld di euro. Nello stesso periodo viene approvata la legge sulla doppia laurea, che costituisce una base per giustificare a livello normativo la possibilità di acquisire i 60 CFU anche durante il percorso formativo di base.

Evidenze:

L'ideazione del nucleo governativo in questa fase incontra le proposte delle società di pedagogia, riassunte in una Comunicato della Consulta delle società, del gennaio 2022 (E1):

"(...) come Consulta dei Presidenti delle società pedagogiche, abbiamo richiesto e ottenuto un incontro con i Ministri Bianchi e Messa per illustrare la nostra posizione e, su richiesta dei medesimi, abbiamo elaborato un breve appunto, condiviso da tutti i Presidenti, in cui abbiamo riportato le linee essenziali di un modello sostenibile di formazione iniziale.

Si tratta di un testo schematico, nel quale abbiamo voluto ribadire alcuni aspetti essenziali, volti ad evitare che si ripetano esperienze quali il TFA e i 24 cfu che hanno rappresentato risposte formali, destituite nella sostanza di valore formativo.

La proposta è basata sui seguenti criteri/aspetti:

- *un anno di formazione post-lauream, nel quale possono essere riconosciuti solo un numero ridotto e predefinito di crediti delle esperienze precedenti;*
- *la didattica deve avere soprattutto un carattere laboratoriale e non deve essere una riproposizione di contenuti la cui acquisizione avviene nei cinque anni di studi universitari precedenti;*
- *il percorso formativo vede un equilibrio e un'integrazione tra Scienze dell'educazione (prevalentemente pedagogiche, ma anche psicologiche, antropologiche, sociologiche e filosofiche), didattiche disciplinari e tirocinio;*
- *il percorso va gestito nelle Università da Centri di Ateneo per la formazione degli insegnanti appositamente istituiti, se non presenti, avendo cura, sia per la didattica sia per i tirocini, di realizzare una forte integrazione tra la docenza accademica e la professionalità di insegnanti che abbiano maturato una forte esperienza sul campo."*

Fanno inoltre riferimento all'annosa questione della ripartizione di crediti tra discipline, consci delle lotte interdisciplinari (E2): *"Abbiamo chiarito ai Ministri che si tratta di una proposta essenziale, passibile di integrazioni e modifiche; volutamente non abbiamo accennato a una ripartizione di crediti che deve essere successiva alla convergenza su un impianto complessivo."*, come anche ribadito nell'intervista con un esperto (Intervista n.40) (E3).

Nella lettera presentano una seconda richiesta (E4):

Reputiamo invece indispensabile una prevalente attività in presenza, perché i futuri insegnanti hanno bisogno di sviluppare non solo conoscenze ma anche skill di collaborazione, capacità di conduzione di gruppi e stili di lavoro che necessitano interazione fra colleghi. È inoltre necessaria continuità tra i percorsi abilitanti di formazione iniziale, l'anno di prova e la formazione in servizio; perciò, i centri di Ateneo devono svolgere un ruolo anche nelle fasi successive alla formazione iniziale, accanto alle altre agenzie formative oltretutto svolgere attività di ricerca.

Riportiamo dunque per intero la già citata evidenza dall'intervista n.31 con un membro del governo, che mostra la presenza di un allineamento tra le richieste della consulta e la posizione governativa. Se ne illustra l'idea fondante (E5):

Avete avuto ispirazione dalle SSIS? Che problemi avevano? Ma erano molto differenziate università per università... non avevano questo incrocio fondante con le trasformazioni del mondo cioè nella nostra idea l'università doveva portare...Erano isolate? Erano isolate erano delle scuole interne ai corsi di pedagogia

Però gli insegnanti sono parecchio nostalgici? Sono nostalgici perché comunque era una struttura che aveva un suo senso... noi in qualche modo... avevamo l'idea di ristabilire se non delle SSIS, comunque, delle presenze universitarie che potessero essere stabilizzate/stabilizzanti... quando hanno sciolto le SSIS non avevi più nessun riferimento

L'idea di riportare delle "presenze" costituisce la cifra del periodo (Carstensen & Schmidt, 2016): con questa impostazione, il percorso di formazione iniziale insegnanti volta pagina rispetto al precedente regime. Questa ideazione richiedeva però come conditio sine-qua-non l'avvio di una forte integrazione tra scuole del territorio e università, come nel caso dei corsi di formazione primaria, come riportato nella stessa intervista (E5):

io ti davo un compito...e ti mettevo in condizioni di farlo... questo compito riponeva l'università al centro del tema formazione superiore e diventava un modo con cui un sistema educativo che deve formare la sua punta ritrova nell'università una continuità formativa... questa è stata vista semplicemente come... un'imposizione di un anno in più di scuola... da una parte perché il mondo delle università ha interpretato questo come... ti faccio un anno in più...[60 CFU di durata circa annuale]

non come uno sforzo di fare un anno in cui l'università ti accompagna in tutte le attività di formazione sul campo" era il modo con cui le scuole si legavano alla università e quindi il modo in cui i sistemi educativi... quello scolastico e quello superiore... però implicava da una parte... una forte volontà... e dall'altra parte una guida sicura...

Circa la posizione dei sindacati nel processo di policy making l'intervistato afferma la scarsa collaborazione (E6): "perché loro hanno questa visione

più realistica della nostra probabilmente dell'università come un mondo a parte però se noi non sfruttiamo l'università non ce la facciamo”

Lo stesso rischio insito nel passaggio di collaborazione tra scuole e università viene ribadito nell'editoriale della rivista pedagogica Giornale Italiano della Ricerca Educativa, nelle parole del Presidente Piero Lucisano (2022) :

Erano evidenti ai decisori politici le difficoltà materiali di costruire un sistema formativo ad hoc, dove le università si sarebbero dovute dotare di aule, laboratori e di un corpo docenti qualificato per lo svolgimento di una attività formativa che solo in parte rientra nelle competenze già disponibili. I docenti delle aree delle scienze sociali (pedagogiche, psicologiche, antropologiche e sociologiche) nel nostro Paese sono pochi se confrontati con la domanda formativa per questi settori, e non tutti con una adeguata preparazione tale da integrare i contenuti disciplinari con le pratiche didattiche disciplinari. I docenti di didattiche disciplinari sono ancora meno anche se esistono alcune eccellenze e, del resto, la ricerca didattica anche in ambito disciplinare è poco finanziata e ancor meno apprezzata ai fini della carriera. Così il rischio che i corsi erogati nella modalità prevista dal DL 36 si trasformino in riproposizioni se non in mutazioni di corsi esistenti costruiti con altre finalità è decisamente grande.

Il DL 36/2022 viene seguito, rispettando i tempi e le allocazioni di spesa decise a livello centrale dalla legge n.79/2022, approvata in extremis prima dell'avvento del Governo Meloni, del nuovo ministro, il che porta alla modifica e definizione finale del nuovo regime di formazione iniziale: indagato nella fase successiva.

2.5 Fase 5. Attuare i 60 CFU: il cambio di governo e la finalizzazione del DPCM

Attività:

Con il cambio di Governo nel settembre 2022, al nuovo è affidata la definizione dei decreti attuativi della legge n.79/2022 sulla formazione iniziale insegnanti. Il regime dei 60 CFU viene sviluppato in una direzione diversa da quella del precedente governo, entro i limiti del percorso tracciato tramite il DPCM 4 agosto 2023.

Attori: Ministro dell'Istruzione e del Merito Valditara, Ministero dell'Istruzione, Commissione Europea

Motivazioni:

Per cambio di colore politico, il nuovo Ministro definisce la linea definitiva del DPCM 4 agosto 2023, definendo la possibilità di acquisire i crediti anche durante il percorso di laurea magistrale.

Evidenze:

I punti rimasti aperti dopo il precedente governo sono principalmente, come rimarcato da OrizzonteScuola (2023) (E1):

- *i contenuti e la strutturazione dell'offerta formativa corrispondente a 60 CFU/CFA, di cui almeno 10 di area pedagogica, comprendente attività di tirocinio diretto e indiretto non inferiore a 20 CFU/CFA. Per ogni CFU/CFA di tirocinio, l'impegno in presenza nelle classi non può essere inferiore a 12 ore. I*
- *il numero di crediti universitari o accademici riservati alla formazione inclusiva delle persone con disabilità*
- *la percentuale di presenza alle attività formative necessarie per l'accesso alla prova finale*
- *le modalità di svolgimento della prova finale del percorso universitario e accademico, comprendente la prova scritta e orale.*

Nell'intervista con un membro del governo ai tempi del Ministro Berlinguer (Intervista n.16) si sottolinea un aspetto rilevante per i contenuti finali del regime di formazione iniziale insegnanti nel passaggio dal governo Draghi al governo Meloni con l'onere di portare ad approvazione decreti inter-ministeriali come quello in oggetto (E2):

Quindi la visione politica si espande nei primi funzionari del Ministero? No ma tanti funzionari dei ministeri preservano il potere loro e del loro ministero, le prerogative il potere del loro ministero eccetera. Ti arriva un provvedimento amministrativo da un altro ministero per principio devi dire che c'è qualcosa che non va devi fare delle osservazioni lo devi rinviare con osservazioni eccetera... quindi questo dà luogo a dei meccanismi di rimbalzo che sono micidiali con tutta una tempistica. Uffici legali, uffici legislativi, uffici amministrativi. Naturalmente quando questi procedimenti procedono nel cambiamento dei governi 'peggio me sento' lì rientra anche la politica e i cambiamenti di cambio di gabinetto di cambi di uffici legislativi quindi... il nuovo certamente trova che c'è qualcosa da modificare

In un'intervista (n.15) con un funzionario Ministeriale si chiarisce l'approccio adottato nella definizione del DPCM, di autonomia delle università nell'offerta e gestione dei percorsi (E3):

Tramite quella riforma commissioniamo un servizio alle università che sono libere di farlo oppure no... e i fabbisogni non sono gli stessi al nord e al sud.. in termini quantitativi stiamo parlando non qualitativi... al nord abbiamo grandi scuole di pedagogisti ma al sud una domanda maggiore. Si introduce un requisito obbligatorio... che è lungo.. praticamente un anno... costoso... la cui attuazione on è prestazione esigibile ... Abbiamo praticamente... cioè hanno replicato la disfunzionalità del TFA sostegno il che è peculiare... si peculiare... che si sia deliberatamente scelta la strada più complicata... c'erano varie ipotesi... si poteva scegliere l'abilitazione dopo il concorso... una scelta meno pragmatica

Come evidenza di traccia (Beach & Pedersen, 2022) per comprendere l'assetto finale del nuovo regime di formazione iniziale insegnanti, segnaliamo che nello stesso periodo viene approvata la legge della doppia laurea, legge 12 aprile 2022, n.33: il DL 36 e la conseguente legge conterranno la possibilità di acquisire i 60 CFU durante il percorso, smarcandosi della

criticità riemersa nei periodi analizzati sulla lunghezza del percorso. Questo viene rimarcato dalle osservazioni del Prof. Bertagna consulente del Ministro Valditara, nell'ultimo editoriale della rivista *Nuova Secondaria*, riflettendo sul nodo dell'abilitazione "non dopo ma durante gli studi universitari" (E4):

La legge 33 del 12 aprile 2022 ha previsto che gli studenti universitari possano contemporaneamente iscriversi a due corsi di studi: una triennale e una magistrale, due triennali, due magistrali, una magistrale e un master, un dottorato e una laurea (triennale o magistrale). Lo spirito della legge è valorizzare i talenti e non ostacolare i meriti degli studenti che possono così ampliare il proprio bagaglio di competenze, ottimizzare il tempo e l'organizzazione degli studi (...) Potremo continuare a far entrare i giovani, in media, nel mondo del lavoro più tardi dei loro coetanei europei e Ocse?

Gli interrogativi servono per ribadire un'indicazione che si ricava anche dalla normativa: gli studenti universitari iscritti alla laurea magistrale possono essere ammessi ai percorsi abilitanti dei 60 cfu così da poter ottenere in contemporanea i due titoli. La norma da cui discende il Dpcm 4 agosto 2023 (l'art. 44 del decreto-legge 30 aprile 2022, n. 36, convertito, con modificazioni, dalla legge 29 giugno 2022, n. 79) fa ancora di più: affida all'autonomia regolamentare delle università due ulteriori possibilità. La prima, in nome dell'orientamento longitudinale alla professione docente, consentire agli studenti interessati delle lauree triennali di condurre esperienze di tirocinio diretto e indiretto che possano, con l'aiuto dei tutor accademici e di scuola, aiutarli a far chiarezza sulla loro eventuale determinazione ad iscriversi ai 60 cfu abilitanti in una classe di concorso durante la laurea magistrale. Se ben documentate, queste esperienze potranno essere crediti riconosciuti in parte o integralmente nel percorso abilitante successivo. La seconda è ribadire che i 60 cfu sarebbe bene non fossero un percorso parallelo e separato dal piano degli studi previsto nella laurea magistrale, ma interagissero con i saperi disciplinari, integrandosi con i cfu ordinari previsti nel primo e nel secondo anno della laurea magistrale.

Bertagna (2022: 8) (E8) produce un volume di raccolta di riflessioni sul nuovo regime di formazione iniziale con l'obiettivo di "contribuire ad evitare questo rischio", il rischio che "i decreti attuativi siano (..) più repressivi della legge stessa" evidenzia come il nuovo regime nella possibilità di acquisire i crediti anche durante lo svolgimento della laurea magistrale

rassomigli al sistema da lui stesso proposto delle lauree magistrali per l'insegnamento, nel 2005.

Chiarite queste ulteriori declinazioni del DPCM 4 agosto 2024, dall'intervista n.35 con un consulente esperto, si ribadisce la necessità di un coinvolgimento delle scuole per la piena attuazione del DPCM (E9).

In entrambe le interviste effettuate con due rappresentanti delle unioni degli studenti (intervista n.9; intervista n.12) (E10, E11), nelle sedi romane dunque più potenzialmente in contatto con il centro della politica nazionale, UDU Unione degli universitari e Cambiare Rotta sottolineano l'opposizione a due elementi ricorrenti sul tema della formazione iniziale insegnanti: il costo, ed il numero chiuso. Circa il costo, il quale il DPCM fissa il limite massimo a 2500 euro per studente; circa l'aspetto del numero chiuso, relativo però ai fabbisogni e alle capacità delle singole università. Gli intervistati (Intervista n.9, n.12) rimarcano l'assenza di dialogo su questi temi nel percorso di definizione dei contenuti del DPCM, così finalizzato. Dopo un regime transitorio i contenuti verranno interamente applicati dal 2025.

3. Discussione & Conclusioni studio 2 nazionale

In questa sezione, prima delle osservazioni conclusive degli studi a livello nazionale a cui è dedicato il prossimo capitolo, mettiamo in relazione i risultati esposti nella sezione precedente alla letteratura di riferimento. Nell'ambito della *ricerca educativa* e della *politics of education policy*, le dinamiche che sottendono la trasformazione dei regimi di formazione iniziale insegnanti è un'area scarna di ricerche empiriche. È lampante che la politica di bloccaggio definita da Moe & Wiborg (2017) per descrivere l'influsso degli insegnanti e dei loro sindacati sulle altre politiche educative non venga riscontrata a livello della formazione iniziale nel caso italiano. Come visto principalmente all'incipit e alla conclusione del processo, la *lentezza* in termini di tempo fisico (Kreuzer, 2023) delle trasformazioni si lega principalmente ai seguenti meccanismi, che possiamo classificare con le stesse categorie utilizzate nel caso del primo studio a livello nazionale:

3.1 Aspetti agenziali

a) *ministeri contro ministeri*: nella fase I, IV; e V: la complessità della materia e degli attori coinvolti (Trein, 2017) che risultano essere distinti. La materia per natura richiede un ragionamento sia sull'università che sulla scuola. Questo aspetto è ulteriormente complicato se nel frattempo avvengono cambi di governo, come nelle fasi I, IV e V con un cambio di segno politico, in particolare, dalla fase IV alla V.

b) *l'establishment del liceo classico*: nella fase I un ruolo preponderante, come anche nella definizione del mismatch nello stesso periodo, è stata giocata da un gruppo di intellettuali che si opponevano alle SSIS ritenendole non all'altezza di preparare alla scuola superiore e, per questo si intendeva, principalmente, al liceo classico

3.2 Aspetti di de-politicizzazione

c) *la scarsa copertura del tema nell'agenda politica*: nelle fasi II e III, la scarsità di copertura nell'agenda politica in termini di salienza (Busemeyer et al., 2020). È una dimensione del tema che nelle politiche della scuola secondaria è subordinato in primis a quello delle assunzioni che raccoglie maggiori sforzi, questo si lega all'ultima motivazione

d) *la componente pedagogica del tema*: Nel caso delle politiche di accesso e di curriculum, l'intervistato numero 30 ex dirigente ministeriale, in un estratto già citato dell'intervista qualificava lo scollamento tra accesso e curriculum in base al fatto che gli interventi sulle politiche di accesso

siano di immediata spendibilità politica (e.g. alzare l'obbligo di istruzione) vs. politiche di curriculum, che necessitano commissioni ministeriali di esperti se è previsto un intervento sugli ordinamenti complessivi. Lo stesso è stato segnalato da Lucisano (2001), nel caso della riforma sull'istruzione professionale alla fine degli anni 90, "rimasta schiacciata" dalla discussione sull'obbligo. Ebbene, sulla base di quanto trovato nello studio precedente (capitoli 4-10), sosteniamo che lo stesso ragionamento si possa applicare alla frattura tra gli interventi sulle assunzioni che "schiacciano", di immediata spendibilità politica, che coprono il tema della formazione iniziale e reclutamento per le nuove generazioni di insegnanti. Come sottolineato infatti nell'intervista n.35 con un consulente esperto di educazione, la politica poi fa "il possibile" rispetto alle proposte pedagogiche.

e) la realizzazione parziale delle proposte pedagogiche: Per limiti materiali e temporali, è interessante notare come nella fase III il TFA sia stato sostanzialmente la "realizzazione di una parte" del regime delle lauree magistrali per l'insegnamento, modalità che abbiamo suggerito di riconcettualizzare partendo dal *layering* di Mahoney & Thelen (2010:6) come un *de-layering* una "de-stratificazione" perché si realizzano solo alcuni aspetti della norma precedente. Lo stesso è capitato nella fase IV per i 24 CFU, nati dalla considerazione di una porzione del FIT ideato nel periodo della Buona Scuola.

Nelle fasi IV e V, paradossalmente, nell'ultima fase la trasformazione di regime è stata incalzata dalla presenza di deadlines a livello sopra-nazionale che hanno messo il sistema davanti a uno stress-test: la prima legge approvata con il governo Draghi dovendo rispettare la deadline del luglio 2022 per la prima tranches di finanziamenti del PNRR, il regime attuativo approdato un anno dopo con il DPCM del 4 agosto 2023 e pubblicato in Gazzetta Ufficiale il settembre successivo.

Mentre la scarsità di coordinamento con gli interventi attuati sulle altre due dimensioni di policy indagate emergono immediatamente per un'assenza di coincidenza delle periodizzazioni, le conclusioni complessive dei due studi a livello nazionale vengono affrontate nel prossimo capitolo.

3.3 Il ruolo del "tempo fisico"

Per concludere il secondo studio nazionale, abbiamo chiamato questo capitolo "la lenta trasformazione della formazione iniziale insegnanti" che a livello *descrittivo* qualifica la *velocità* del processo. Muovendo da Kreuzer (2023: 59), nel definire gli strumenti analitici dell'analisi storica comparata

annovera tra le lenti analitiche del tempo fisico (che si differenzia dal tempo storico che segue la cronologia dei processi) i seguenti elementi: *duration* (durata), *tempo* (velocità), *sequencing* (ripetitività di eventi antecedenti e conseguenti), *timing* (simultaneità), *stages* (ciclicità di fasi).

Dunque, andando oltre il livello descrittivo, sosteniamo come un altro aspetto del tempo fisico, il *timing* ovvero la simultaneità/coincidenza abbia un ruolo decisivo nel meccanismo spiegante. Infatti, abbiamo evidenziato che sia nella *fase 1* che nelle fasi 5 e 6, hanno un ruolo cruciale nella trasformazione dei regimi *la coincidenza – timing* (Kreuzer, 2023) dell'adozione delle disposizioni sulla formazione iniziali insegnanti con più ampie trasformazioni a livello di istruzione universitaria. Possiamo immaginare le iniziative "sommarsi" come in una somma vettoriale.

Nella *fase 1*, infatti, l'inizio della fine delle SSIS si ha quando queste si devono fasare con la nuova struttura delle classi di laurea istituite con la riforma Berlinguer alla struttura 3+2, poi incontrando l'opposizione già spiegata dell'establishment. Nella fase 2, l'aspetto che il regime finale dei 60 CFU assume, include la possibilità di acquisire crediti sia durante la laurea triennale che durante la laurea magistrale: la possibilità è facilitata dal precedente della possibilità di iscriversi a più di un corso di laurea contemporaneamente, la legge sulla "doppia laurea" legge 12 aprile 2022 n.33 e decreti attuativi DM n.930 e 933 del luglio 2022, approvata pochi mesi prima della legge sui 60 CFU.

Capitolo dodicesimo

Conclusioni parte II

1. Accesso, curriculum & formazione iniziale insegnanti a livello nazionale

Dedichiamo questo breve capitolo a leggere congiuntamente le conclusioni esposte nei due precedenti, rispettivamente del primo studio e del secondo studio a livello nazionale. Già da un primo confronto delle periodizzazioni seguite notiamo come non sempre in prossimità di interventi sulle prime due dimensioni di policy si è intervenuti sulla terza. Dalle memoirs utilizzate dal libro dell'ex Capo di Gabinetto durante il Governo Renzi emerge come la legge 107/2015 fosse stata impostata dalle cabine di regia a partire dall'idea che una "buona scuola" richiedesse innanzitutto una classe di insegnanti con la migliore preparazione, così come precedentemente all'interno della riforma Berlinguer prima e della riforma Moratti successivamente, i tre fronti di accesso, curriculum e formazione iniziale insegnanti erano stati affrontati simultaneamente. Così come nell'ultima riforma del PNRR, ma le periodizzazioni che hanno sotteso la trasformazione del mismatch da un lato e la trasformazione dei regimi di formazione iniziale insegnanti, come vedremo nella sezione 3, non coincidono. Illustriamo gli aspetti esplicativi comuni ai due studi.

2. Aspetti agenziali

Establishment & liceo classico

Le parole dell'ex Ministro De Mauro, nella spiegazione di un meccanismo spiegante la caduta delle SSIS:

"Ma dopo sette anni di preparazione si può continuare a pagare un professore, per bene che vada, novecento, mille euro al mese? Era un argomento un po' banale, ma avrebbe dovuto essere compreso da intellettuali schierati a sinistra e anche all'estrema destra."

Evidenziano come lo stesso identico establishment che abbiamo evidenziato nel capitolo 5 aver modificato il corso della riforma dei cicli ed innalzamento dell'obbligo scolastico, si oppone nel processo di trasformazione della formazione iniziale insegnanti, alla permanenza delle SSIS dopo la riforma dell'università introdotta da Berlinguer, come rimarcato dai già citati estratti di interviste e documenti:

“In futuro la durata dell’intero percorso d’istruzione – secondo quanto risulta a Tutto-scuola – potrebbe ridursi dai 13 anni attuali a 12, come avviene nella maggioranza degli altri Paesi europei e non. Un’ipotesi del genere era contenuta già nel progetto di riforma Berlinguer (che nella sua riforma dei cicli aveva ridotto la durata complessiva delle elementari e medie da otto a sette anni), ed era stata inizialmente considerata nella prima versione della riforma Moratti (che prevedeva la riduzione della secondaria superiore da 5 a 4 anni, proposta poi ritirata per la contrarietà in particolare di AN).” (Tuttoscuola, 2008)

Sia nello studio sulla trasformazione del mismatch (capitoli 4-10) che nello studio sulla trasformazione della formazione iniziale insegnanti (capitolo 11) è emerso il ruolo determinante degli stakeholders conservatori sia dell’estrema destra che di sinistra che si formano attorno al preservamento della struttura dei licei intatta, in particolare del liceo classico. Questo meccanismo ha giocato un ruolo contributivo, la “contributitional explanation” (Beach & Pedersen, 2019: 25) sia:

- Sia nella spiegazione dei processi di mantenimento dei 5 anni della struttura degli studi, che ha modificato l’idea iniziale della struttura dei cicli e dell’innalzamento dell’obbligo scolastico a 15 e non più a 16 anni, sommandosi, nelle fasi consecutive del processo 1 (capitolo 5)
- Sia nella spiegazione dell’abbandono delle SSIS che l’establishment non riteneva preparasse adeguatamente al liceo, in particolare al liceo classico.

Notiamo come questi meccanismi interrelati rimarcano il carattere di multi-dimensionalità delle politiche educative esplicitato da Durazzi et al (2023), anche in quest’altra dimensione non esplorata nel loro studio, e addirittura più complessa perché all’intersezione tra le politiche di educazione secondaria e quelle di educazione terziaria.

Nella revisione della letteratura abbiamo inoltre notato come un simile meccanismo abbia contribuito, in Germania, al superamento dei tre canali e per l’introduzione di un canale comprensivo: in quel caso, le classi dirigenti si schierarono per la difesa del “gymnasium” (Wiborg, 2010).

3. Aspetti strutturali

Già nelle conclusioni dello studio sulla formazione iniziale insegnanti, a livello di agenda politica e di conseguenti aspetti procedurali abbiamo evidenziato come il disallineamento tra le politiche di accesso e quelle di curriculum da un lato, e la lentezza della trasformazione della formazione iniziale insegnanti dall'altro si ritrovi nella separatezza dei diversi loci istituzionali in cui si prendono in esame questi temi. Questo è stato sottolineato dal pluri-citato estratto dell'intervista con un ex dirigente ministeriale (intervista n.30)

Dall'analisi descrittiva dell'evoluzione della normativa emerge una periodizzazione che non segue, infatti, quella analizzata nei capitoli precedenti, inerente la trasformazione delle politiche di accesso e curriculum: è immediatamente evidente come queste non coincidano pienamente. Le tre dimensioni di policy di accesso, curriculum e formazione iniziale insegnanti cambiano fino allo step della "messa a terra", dell'attuazione contemporanea solo in tre casi: nel 1999 con l'avvio delle SSIS, coincidente con il Mosaico di Berlinguer; nel 2014 con la Buona Scuola che porta cambiamenti in tutti e 3 i domini sotto osservazione (accesso, curriculum e formazione iniziale); e con le riforme del PNRR e l'introduzione del regime dei 60 CFU.

Applicando le lenti concettuali di Trein (2017) anche in questo caso, troviamo un forte *de-coupling* tra le politiche di accesso e curriculum da un lato, e quelle di formazione iniziale insegnanti. Considerando gli attori messi in evidenza nei diversi processi esposti nei capitoli precedenti, infatti, troviamo dal punto di vista degli attori una rimarcata *separatezza* tra gli attori responsabili per le aree di policy esaminate, a partire dalla presenza, modificatasi negli anni, sia del Ministero dell'Istruzione da un lato che del Ministero dell'Università dall'altro. Ad avvalorare questa osservazione, facciamo riferimento al fatto che governare le aree di policy di accesso, curriculum e formazione iniziale insegnanti significa confrontarsi con tutti e tre i vertici del "triangle of coordination" elaborato da Burton R. Clarke che pone il punto di vista sul sistema universitario (1983). Secondo il modello, ogni sistema universitario è caratterizzato da tre attori principali, ed ogni sistema tende verso un vertice: mercato, università, stato. L'autore tende a classificare il caso italiano come sistema statista, e ad oggi non troviamo forti differenze: comprendiamo dunque la complessità di riconciliare l'ordinaria amministrazione del vertice statale con quello del sistema universitario nel governo e nella riforma dei tre aspetti di accesso, curriculum e formazione iniziale insegnanti considerati contemporaneamente.

PARTE TERZA - LIVELLO REGIONALE

Capitolo tredicesimo

Introduzione agli studi regionali

1. Le competenze regionali su politiche di accesso e di curriculum

Comprendere le dinamiche che regolano il dimensionamento scolastico e la programmazione dell'offerta formativa, in un'ottica di calo demografico è di forte rilevanza: questa terza parte della ricerca dottorale ha l'obiettivo di spiegare i meccanismi che regolano la formulazione delle politiche educative in materia di dimensionamento scolastico e programmazione dell'offerta formativa nel capitolo 14, ed il caso particolare dello sviluppo regionale dei sistemi di Istruzione e Formazione Professionale (IeFP) nei capitoli 15, 16, e 17. Come emerso dalla revisione della letteratura, non troviamo studi specifici in merito ai due temi dalla prospettiva storico-istituzionale (Busemeyer, 2011).

Nella fase post-1992, tra i problemi dell'agenda politica emergono, tra le altre cose, la questione dell'equilibrio di potere tra Governo centrale e le realtà regionali e locali (Ginsborg, 2003: 285): il dimensionamento e programmazione dell'offerta formativa, con sviluppo dei sistemi IeFP annesso rappresentano i due principali ambiti di interazione-scontro tra Stato e Regioni sulle politiche scolastiche. Si tratta infatti di un terreno privilegiato per osservare dinamiche di governance multilivello (Rosamund, 2000) che, nel caso del dimensionamento, coinvolgono fino al livello amministrativo più prossimo al cittadino, i comuni.

I due ambiti vengono selezionati perché sono i principali campi d'azione delle regioni nelle politiche scolastiche e formative: il valore dei casi studio multipli con unità sub-nazionali è quindi quello di mettere in evidenza la variabilità regionale data una stessa cornice normativa statale: si tracciano dunque processi in cui l'operato delle Regioni è determinante e se ne indagano le modalità. Integriamo nella spiegazione delle teorie di processo la dimensione del tempo fisico, in particolare, in termini di "velocità" (Kreuzer, 2023) evidenzieremo rallentamenti nelle modalità di realizzazione delle politiche.

Nello studio del dimensionamento da un lato e dello sviluppo dei sistemi IeFP dall'altro, vengono quindi toccate le politiche di accesso e di curriculum a livello regionale.

- Nello *studio 1*: Dimensionamento scolastico (accesso) e programmazione dell'offerta formativa (curriculum)

- Nello *studio 2*: Struttura del sistema IeFP: erogazione in *Istituzioni Formative Accreditate* (IF) o in *Istituzioni scolastiche in sussidiarietà* (IS) (accesso)

che può essere integrativa o complementare, e profili in uscita (curriculum).

In particolare, per lo studio della strutturazione dei sistemi IeFP nelle tre regioni, integriamo la concettualizzazione sviluppata da Emmenegger et al. (2019) che ci permette di spiegare la governance dei regimi di formazione di competenze. Emmenegger et al. (2019: 31) infatti individuano delle “aree chiave” per identificare i sistemi VET, tra cui:

- (I) Organizzazione della formazione: “l’implementazione e l’amministrazione della VET ed i concreti mezzi e processi necessari per mettere a terra la formazione (formazione tramite istruttore, materiale d’insegnamento e cooperazione nei luoghi della formazione). Questa prospettiva integra la concezione della dimensione di policy di *accesso* in “IS” o “IF”.
- (II) Definizione dei contenuti: “la concreta formulazione di obiettivi e contenuti di studio (profili professionali e curricula)”. Questa prospettiva integra la dimensione di policy di curriculum.

Tra le altre aree chiave lo “sviluppo di sistema” è stato indagato a livello nazionale. Si richiama dunque, dal capitolo metodologico la concettualizzazione delle politiche di accesso e curriculum, con le accezioni selezionate a livello regionale in Tabella 16.

Studi a livello regionale	Politica	PD1) Accesso	PD2) Curriculum
Studio 1	Dimensionamento scolastico e programmazione dell'offerta formativa	Implementazione delle norme sul dimensionamento	Offerta formativa territoriale
Studio 2	Strutturazione dei sistemi IeFP	IeFP in IS (istituzioni scolastiche) o IF (istituzioni formative)	Offerta formativa IeFP

Tabella 27 Operazionalizzazione di accesso e curriculum a livello regionale

In altre parole, la domanda di ricerca applicata a livello nazionale “Quali sono i fattori determinanti la formulazione delle politiche educative della scuola secondaria nelle aree di accesso e curriculum?” è qui riproposta per trovare risposta a livello regionale, tramite disegni di ricerca di casi studio multiplo con unità subnazionali, come illustrato nel Capitolo 3.

La parte III della tesi tiene infatti insieme i due aspetti per restituire un quadro completo della realtà istituzionale a livello regionale.

Prendendo le mosse dall’art.21 della legge n.59/1997, sottolineiamo la genesi comune degli studi regionali con quello nazionale. In questa seconda parte della tesi si approfondiscono anche le questioni di devoluzione della vigilanza sull’obbligo formativo alle regioni, di fatto, tramite la modifica del titolo V della Costituzione nel 2001. Non a caso, le due tematiche di dimensionamento scolastico e organizzazione dell’offerta formativa da un lato, e istruzione e formazione professionale (IeFP) dall’altro, possono essere ricondotte precisamente al capo III – Istruzione Scolastica e capo IV- Formazione professionale, del d.lgs. 31 marzo 1998, n.112 “Conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle Regioni ed agli enti locali, in attuazione del capo I della legge 15 marzo 1997, n.59”. La normativa nazionale sui due temi viene ora esplorata nel dettaglio.

Infatti, una premessa sull'organizzazione della sezione. Nello *studio 1* su dimensionamento scolastico e programmazione dell'offerta formativa, la fase descrittiva di analisi della legislazione è riportata in questo capitolo (sezione 2.1) prima di esplicitare gli outcome differenziati che vogliamo spiegare (sezione 2.2). Il capitolo 14 è dedicato interamente alla fase esplicativa, per l'intreccio della normativa nazionale e delle risposte regionali che sono meglio affrontate direttamente nel capitolo 14, che sviluppa un unico process tracing per i tre casi, che condividono alcune fasi del processo. Questo è dato dal fatto che la competenza sulla definizione dei parametri nazionali del dimensionamento è nazionale.

Nello *studio 2*, su sviluppo dei sistemi IeFP dedichiamo una breve sezione all'analisi descrittiva della trasformazione del sistema regionale di IeFP in termini di accesso e curriculum in ognuno dei capitoli dedicato ad una regione, per caratterizzare i tre diversi sistemi.

2. Studio 1: spiegare il dimensionamento: un accentramento differenziato

2.1 Analisi descrittiva della normativa sul dimensionamento scolastico

Il regime di dimensionamento scolastico fa dunque riferimento al d.lgs. 112/1998 ed il regolamento attuativo dello stesso, il DPR 18 giugno 1998, n.233. Nel decreto legislativo n.112/1998 “Conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle Regioni ed agli enti locali in attuazione del Capo I della legge 15 marzo 1997”, si chiariscono le rispettive prerogative di Stato e Regioni. Il Capo III e IV del provvedimento riguardano infatti rispettivamente l’Istruzione Scolastica e la Formazione Professionale. Al Capo III, art. 137 e 138 comma 1 si stabiliscono le rispettive competenze dello Stato:

“1. Restano allo Stato, ai sensi dell’articolo 3, comma 1, lettera a), della legge 15 marzo 1997, n. 59, i compiti e le funzioni concernenti i criteri e i parametri per l’organizzazione della rete scolastica, previo parere della Conferenza unificata, le funzioni di valutazione del sistema scolastico, le funzioni relative alla determinazione e all’assegnazione delle risorse finanziarie a carico del bilancio dello Stato e del personale alle istituzioni scolastiche, le funzioni di cui all’articolo 138, comma 3, del presente decreto legislativo.”

E delle Regioni:

“Ai sensi dell’articolo 118, comma secondo, della Costituzione, sono delegate alle regioni le seguenti funzioni amministrative: a) la programmazione dell’offerta formativa integrata tra istruzione e formazione professionale; b) la programmazione, sul piano regionale, nei limiti delle disponibilità di risorse umane e finanziarie, della rete scolastica, sulla base dei piani provinciali, assicurando il coordinamento con la programmazione di cui alla lettera a); c) la suddivisione, sulla base anche delle proposte degli enti locali interessati, del territorio regionale in ambiti funzionali al miglioramento dell’offerta formativa; d) la determinazione del calendario scolastico; e) i contributi alle scuole non statali; f) le iniziative e le attività di promozione relative all’ambito delle funzioni conferite.”

Il regolamento introduce i primi estremi dei parametri “per acquisire o mantenere la personalità giuridica gli istituti di istruzione devono avere, di norma, una popolazione, consolidata e prevedibilmente stabile almeno per un quinquennio, compresa tra 500 e 900 alunni; tali indici sono assunti come termini di riferimento per assicurare l’ottimale impiego delle risorse professionali e strumentali” (Art. 2.2).

La procedura tutt’ora in vigore è indicata chiaramente all’Art.21 del regolamento. I “Piani Provinciali di Dimensionamento” vengono definiti in sede di Conferenze Provinciali di Organizzazione delle Rete Scolastica, poi chiamate CPO, convocate dal Presidente della Provincia alle quali partecipano: i comuni, le comunità montane, il presidente dell’Ufficio Scolastico Regionale.

Ogni anno, le regioni rilasciano linee guida o “linee di indirizzo” secondo le quali impostare i piani di dimensionamento a cui la provincia fa riferimento. Circa le specifiche modalità si precisa al comma 3 che: “Nella prima riunione sono determinate le modalità operative per la predisposizione e la successiva discussione e definizione delle proposte avanzate dai soggetti partecipanti alla conferenza provinciale, compresi i criteri per la promozione di incontri e accordi per ambiti territoriali ristretti”.

Tali parametri sopra-menzionati, fissati dallo Stato, cambiano 4 volte negli ultimi 30 anni e descrittivamente si può caratterizzare il cambiamento della normativa secondo un *layering/stratificazione* (Thelen & Mahoney, 2009) progressiva ad evidenziare un trend di accentramento della rete scolastica verso i maggiori centri. In particolare, ci focalizzeremo sul dimensionamento relativo alle scuole secondarie. Vengono di seguito riportate le trasformazioni dei parametri nazionali, che si sono succedute le une alle altre tramite modalità di *displacements/sostituzioni* di misure (Mahoney & Thelen, 2010: 6):

- 1° parametro: con il DPR 233/1998, il criterio minimo per la personalità giuridica dell’istituzione scolastica è di 500 alunni/scuola con l’eccezione dei 400 nelle piccole isole e comuni montani
- 2° parametro: con le leggi: n.111/2011 e la legge di bilancio del 2011 n.183/2011 (o Legge di stabilità 2012) si introduce un criterio più restrittivo per la personalità giuridica dell’istituzione scolastica, passando dai 500 ai 600 alunni/scuola.

- 3° parametro: nelle speciali circostanze emergenziali della pandemia, la legge n.178/2020 riporta il criterio di dimensionamento dai 600 ai 500 alunni per scuola per avere l'attribuzione di un DSGA. Con la legge n. 234/2021 la concessione temporanea è estesa ai piani di dimensionamento previsti per gli anni scolastici 2022/2023 e 2023/2024.
- 4° parametro: Il quarto e attuale parametro viene definito a più riprese all'interno dei provvedimenti del PNRR: tramite la legge n.197/2022, Art.1 comma 557 e nel giugno 2023 con il DM 127/2023.

La nuova normativa prevede nella legge del 2022 un parametro compreso tra i 900 e i 1000 alunni/scuola per l'attribuzione di un DSGA, come si legge: *“Il contingente organico dei dirigenti scolastici e dei direttori dei servizi generali e amministrativi e la sua distribuzione tra le regioni sono definiti con decreto del Ministro dell'istruzione e del merito, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, da adottare entro il 30 giugno, sulla base di un coefficiente indicato dal decreto medesimo, non inferiore a 900 e non superiore a 1000, e tenuto conto dei parametri, su base regionale, relativi al numero degli alunni iscritti nelle istituzioni scolastiche statali e dell'organico di diritto dell'anno scolastico di riferimento, integrato dal parametro della densità degli abitanti per chilometro quadrato, ferma restando la necessità di salvaguardare le specificità delle istituzioni scolastiche situate nei comuni montani, nelle piccole isole e nelle aree geografiche caratterizzate da specificità linguistiche, nonché da un parametro perequativo, determinato in maniera da garantire a tutte le regioni, nell'anno scolastico 2024/2025, almeno il medesimo numero di istituzioni scolastiche calcolato sulla base del parametro di cui al comma 5 e comunque entro i limiti del contingente complessivo a livello nazionale individuato ai sensi del secondo periodo.”*

2.2 Analisi esplicativa: l'outcome

Il primo fenomeno che consideriamo per ogni regione è lo sviluppo della normativa sul dimensionamento scolastico e l'implementazione dello stesso in ogni regione, nel successivo capitolo 14. L'outcome che vogliamo spiegare è quello di un “accentramento differenziato”. In ogni studio di caso regionale, il tracciamento di processo proposto parte dall'unico input

della normativa nazionale della legge n.59/1997 e del DPR 233/1998 “Regolamento recante norme per il dimensionamento ottimale delle istituzioni scolastiche e per la determinazione degli organici funzionali dei singoli istituti, a norma dell’art. 21 della legge 15 marzo 1997, n. 59”.

Alcune parti del processo vengono differenziate per ogni singola regione: la teoria di processo risultante conduce all’ *outcome* che si vuole spiegare, ovvero, dato il comune trend di ri-accentramento voluto a livello statale, le diverse direzioni intraprese dalle regioni circa l’implementazione della normativa. Il punto di arrivo, per tutte e tre le regioni prese in esame è dunque lo stato attuale della normativa sul dimensionamento scolastico unitamente allo stato di implementazione in ciascuna delle tre regioni, risultato della riforma di “Riorganizzazione del sistema scolastico”, legge n.197/2022. Tracciamo, quindi, le reazioni e processi di implementazione differenziati di ogni regione alla normativa, ed eventuali impatti su quella nazionale, come si è eccezionalmente verificato nel caso della Campania nell’ultimo periodo (Orizzonte Scuola, 2023).

In tutte e tre le regioni l’*outcome* che si vuole spiegare, ripercorrendo l’implementazione del dimensionamento scolastico a livello regionale, punto di arrivo finale, è un trend di accentramento con tre diversi livelli di implementazione della normativa nelle tre regioni.

In particolare, questo punto di arrivo può essere letto come “*nearmiss*” “*colpo mancato*”, la già utilizzata categoria di analisi istituzionale già emersa negli studi a livello nazionale (Kreuzer, 2023) che in questo caso fa riferimento alla mancata incidenza regionale sulla nuova norma di dimensionamento.

Essenzialmente, ogni regione ha avuto negli anni approcci divergenti alla normativa statale approdando nel 2024 a tre diversi livelli di conformità all’ implementazione della normativa. Il *trend di ri-accentramento* è paradossale se si pensa che il dimensionamento era stato avviato invece nella logica del decentramento sottesa dalla riforma dell’autonomia. Come si è passati dall’input di un’iniziativa di decentramento che prevedeva come componente il provvedimento sul dimensionamento a norme che evidenziano un *accentramento* delle scuole nel territorio? Quali processi spiegano la diversa implementazione delle norme sul dimensionamento scolastico nelle tre regioni?

3. Studio 2: spiegare la trasformazione dei sistemi IeFP

3.1 Analisi descrittiva della normativa sui sistemi IeFP: l'outcome

Mentre in ogni capitolo dello studio di caso multiplo (15, 16, 17) dedichiamo una breve sezione descrittiva per definire i tre outcome che vogliamo spiegare, costituiti dai tre diversi assetti assunti dai sistemi IeFP in termini di accesso e curriculum, richiamiamo qui alcuni passaggi fondamentali della normativa statale in tema di IeFP.

La legge finanziaria del 16 maggio 1970 n.281 porta nell'anno successivo alle elezioni dei primi Consigli Regionali, mentre le regioni erano state istituite già nel testo costituzionale. La legge quadro in materia di formazione professionale è la legge 21 dicembre 1978, 845. All'art.3 si esplicitano i poteri delle regioni in materia di formazione professionale:

Le regioni esercitano, ai sensi dell'articolo 117 della Costituzione, la potestà legislativa in materia di orientamento e di formazione professionale in conformità ai seguenti principi: a) rispettare la coerenza tra il sistema di formazione professionale, nelle sue articolazioni ai vari livelli, e il sistema scolastico generale quale risulta dalle leggi della Repubblica; b) assicurare la coerenza delle iniziative di formazione professionale con le prospettive dell'impiego nel quadro degli obiettivi della programmazione economica nazionale, regionale e comprensoriale, in relazione a sistematiche rilevazioni dell'evoluzione dell'occupazione e delle esigenze formative da effettuarsi in collaborazione con le amministrazioni dello Stato e con il concorso delle forze sociali;

La prima iniziativa sul decentramento, dalla legge n.59/1997 al Regolamento Attuativo il decreto legislativo 112/1998, del 31/03, Art. 138 comma 1, noto come "Iniziativa di decentramento", detta le competenze Statali e Regionali in materia d'Istruzione e affida alle Regioni:

"a) la programmazione dell'offerta formativa integrata tra istruzione e formazione professionale;

b) la programmazione, sul piano regionale, nei limiti delle disponibilità di risorse umane e finanziarie, della rete scolastica, sulla base dei piani provinciali, assicurando il coordinamento con la programmazione di cui alla lettera a);

c) la suddivisione, sulla base anche delle proposte degli enti locali interessati, del territorio regionale in ambiti funzionali al miglioramento dell'offerta formativa;"

Nel 2001 viene introdotta la riforma del titolo V della Costituzione, la legge costituzionale n.3/2001. La nuova formulazione dell'articolo 117 definisce le materie di competenza esclusiva dello Stato per riferirsi poi a quelle "concorrenti" con le regioni, tra cui:

"Sono materie di legislazione concorrente quelle relative a: rapporti internazionali e con l'Unione europea delle Regioni; commercio con l'estero; tutela e sicurezza del lavoro; istruzione, salva l'autonomia delle istituzioni scolastiche e con esclusione della istruzione e della formazione professionale; professioni;

Come visto nei processi indagati a livello nazionale, gli snodi principali o ripercussioni a livello regionale della normativa nazionale che disciplina l'istruzione professionale sono state:

- Il DPR 87/2010 all'interno della riforma Gelmini. Nel 2011, l'avvio del primo anno formativo 2011/2012 della IeFP "Istruzione e formazione professionale", con tre modalità di *accesso* previste. Ovvero, nelle istituzioni formative/centri di formazione professionale (CFP); o in modalità "sussidiaria" permettendo alle scuole di erogare le qualifiche triennali di formazione professionale, questa modalità poteva essere svolta in forma "integrativa", seguendo l'intero percorso nelle scuole o "complementare" con classi parallele destinate nello specifico a percorsi IeFP, questa seconda opzione verrà poi abolita.
- La legge n.107/2015, la riforma della Buona Scuola, ed il successivo d. lgs. n.61/2017 che riforma l'ordinamento dell'istruzione professionale, come evidenziato da Salerno (2017:4) tenta di mettere mano al raccordo tra istruzione e formazione professionale:

"Dopo la bocciatura della riforma costituzionale che è stata oggetto del referendum del 4 dicembre 2016, riguarda i rapporti tra i due rami dell'istruzione professionalizzante (IP e IeFP), tenuto conto dell'assenza di una governance unitaria del sistema della IeFP, assenza che continua a costituire un elemento di incertezza e di debolezza rispetto alla perdurante separazione di competenze tra l'istruzione scolastica - che rimane in capo allo Stato sulla base dell'attuazione data alla vigente disciplina costituzionale - e l'Istruzione e Formazione Professionale, che spetta alla competenza legislativa esclusiva delle Regioni. Il percorso suggerito dal decreto legislativo è, come vedremo meglio in seguito, quello che muove dalla costituzione di una "Rete nazionale delle scuole professionali". In altri termini, il coordinamento tra le istituzioni che agiscono nell'istruzione professionalizzante secondo modelli distinti, dovrà realizzarsi partendo dal basso, secondo la prospettiva del

bottom-up, realizzandosi cioè nel concreto determinarsi delle soluzioni di volta in volta escogitate per assicurare il raccordo tra i due sistemi.”

- Il 10 maggio 2018 in Conferenza Stato-Regioni viene siglato un accordo che disciplina il “raccordo” ovvero i passaggi dall’istruzione professionale statale alla formazione professionale regionale, recepito dal Ministero con DM n.427 del 22 maggio 2018.
- Il d. lgs. n.13 del 16 gennaio 2013 istituisce a livello nazionale il “Repertorio nazionale dei titoli di istruzione e formazione e delle qualifiche professionali”. L’aspetto della valutazione delle competenze finalizzate all’acquisizione della qualifica è indagato solo indirettamente nel presente studio, ma il provvedimento citato è fondamentale perché sancisce il riconoscimento delle qualifiche regionali su tutto il territorio nazionale. Ogni regione mantiene il proprio repertorio delle qualifiche professionali. Il repertorio nazionale viene progressivamente e periodicamente aggiornato, e “referenziati” al quadro europeo delle qualifiche professionali” (EQF).

La normativa si sviluppa così tramite modalità di *layering-stratificazione*, senza la rimozione della normativa precedente ma con un accumularsi di interventi, modalità caratterizzante di questo campo contesto tra Stato e Regioni, che contribuisce peraltro alla complessità del tema.

Aggiungiamo un’informazione cruciale sulla modalità di finanziamento dei percorsi IeFP, e la qualificiamo con il commento di un consulente esperto dei sistemi che abbiamo intervistato (intervista n.7):

“Le IeFP sono finanziate da: Ministero del lavoro (vedi non quello dell’istruzione) + Regioni + FSE + ora il PNRR. il FSE regionale è usato in maniera borderline perché dovrebbe essere integrativo rispetto a quello che ci mettono le regioni ma non è così... altrimenti perché non utilizzare l’FSE anche per il liceo qua sotto?”

Questo aspetto deve essere considerato quindi comune alle le tre regioni: quanto ogni Regione abbia deciso di investire nell’avvio dei sistemi è stato certamente un elemento di differenziazione tra le regioni con uno dei nostri intervistati all’interno di assessorati regionali (intervista n.3).

3.2 Analisi esplicativa: teorie di processo

Il secondo fenomeno che si considera per ogni regione è lo sviluppo dei sistemi IeFP, affrontato nei capitoli 15 (Emilia-Romagna), 16 (Lazio) e

17 (Campania). L'outcome che vogliamo spiegare è l'assetto assunto dai diversi sistemi nelle dimensioni di accesso e curriculum, operazionalizzate come già riportato nella sezione 1 di questo capitolo. Studiare la trasformazione dei sistemi IeFP nelle dimensioni di *accesso* e *curriculum* significa anche confrontarsi indirettamente anche con l'annosa questione della coabitazione tra professionali statali e regionali, già emersa nel tracciamento dei processi a livello nazionale e descritta in quella sede come una forma di "duplicazione" istituzionale. Riportiamo al centro dell'analisi una considerazione di Lucisano (1999: 87):

"Manteniamo sullo sfondo la disputa che ha visto disattesa l'indicazione costituzionale di affidare alle regioni l'intera competenza sulla formazione professionale e il contrasto tra le Regioni e la Pubblica Istruzione, che non ha voluto in alcun modo trasferire l'Istruzione Professionale di Stato al sistema regionale, nonostante le reiterate indicazioni del legislatore in questa direzione"

Mentre le ragioni ricorrenti emerse a livello nazionale per questa coabitazione sono state l'opposizione di categoria sul ripensamento del collocamento dei professori degli istituti professionali statali, e l'assenza di investimenti da parte delle regioni del Sud, nello studio di caso multiplo che esponiamo nei capitoli 15,16 e 17 risaliamo ai processi specifici che in ogni regione hanno determinato gli assetti dei sistemi IeFP.

Lo studio viene dunque affrontato viste le tre traiettorie di sviluppo diverse assunte dai sistemi IeFP partendo da condizioni dalla stessa devoluzione statale. Come sottolineato negli stessi Studi & Documenti degli Annali della Pubblica Istruzione, 1997 (p.83): "emerge con sufficiente evidenza come da una situazione di partenza sostanzialmente analoga (anche dal punto di vista dei contenuti normativi) si siano poi sviluppati percorsi di costruzione dei sistemi regionali di formazione professionale molto diversificati, i quali possono aver determinato sia l'elaborazione di nuove leggi sia, al contrario, il mantenimento di un quadro normativo immutato."

Capitolo quattordicesimo

Il dimensionamento scolastico in Emilia-Romagna, Lazio & Campania

La teoria di processo, nelle sue fasi costituenti riportate in forma sintetica solo relativamente alle “Attività” è riportata di seguito in figura 19. Le fonti a cui fanno riferimento le evidenze “E1”, “E2”, etc., utilizzate per sostenere le motivazioni illustrate secondo il metodo del Process Tracing (Beach & Pedersen, 2019), sono riportate nell’ Appendice n.2. L’analisi descrittiva dell’evoluzione normativa tramite displacements/sostituzioni di misure è stata riportata nel capitolo precedente.

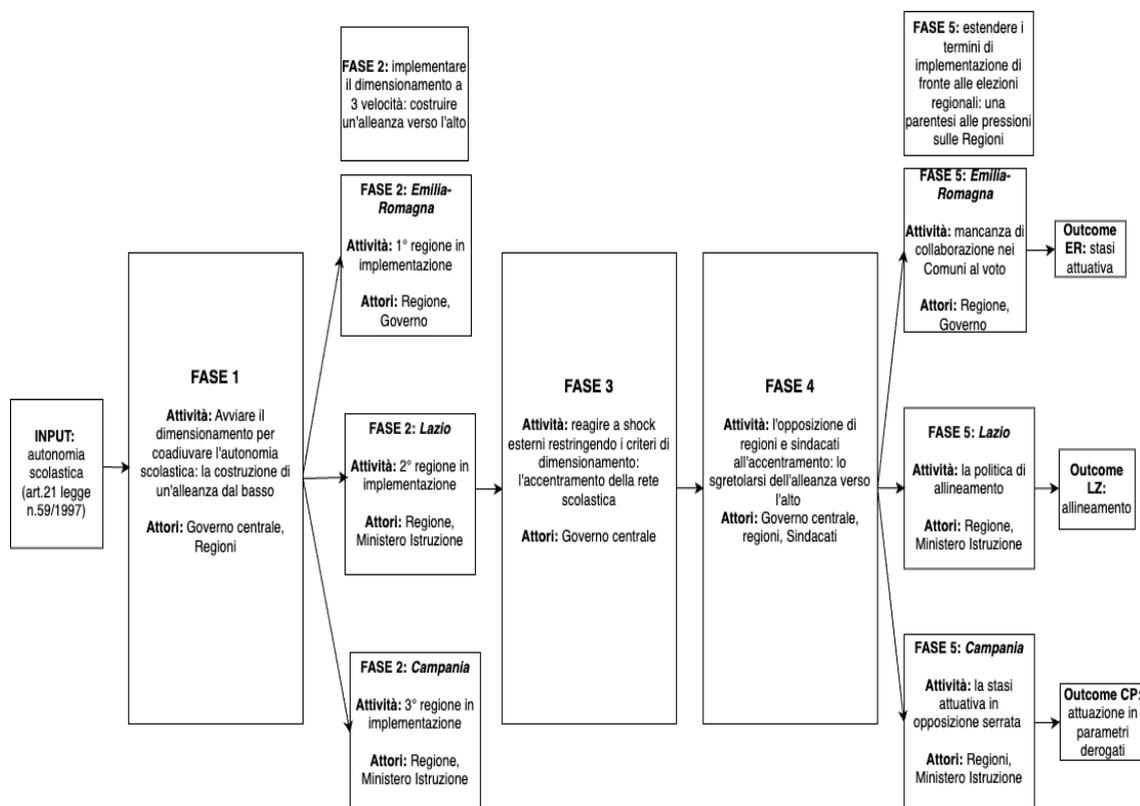


Figura 18 Teoria di Processo: spiegare la definizione delle norme nazionali ed implementazione differenziata in Emilia-Romagna, Lazio e Campania

1. Fase 1 (1996-1998) Avviare il dimensionamento per coadiuvare l'autonomia scolastica: un'alleanza dal basso

Attività: Dato l'input della riforma sull'autonomia scolastica e organizzativa, con l'Art. 21 della legge n.59/1997, si avvia un processo di implementazione di programmazione territoriale dell'offerta formativa e dei piani di dimensionamento scolastico.

Sono gli anni di approvazione dunque dei provvedimenti:

- Art.21 legge n.59/1997
- D.lgs. 112/1998: Conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle regioni ed agli enti locali, in attuazione del capo I della legge 15 marzo 1997, n. 59
- DPR n.233/1998: Regolamento recante norme per il dimensionamento ottimale delle istituzioni scolastiche e per la determinazione degli organici funzionali dei singoli istituti. Il regolamento riporta i primi parametri nazionali per il dimensionamento: tra i 500 di minimo e 900 di massimo, con il limite di 300 per le aree cosiddette di montagna, una scuola assume personalità giuridica.

Dato l'avvio dei provvedimenti di quadro si passa alla fase successiva con una prima risposta di implementazione di ogni regione.

Attori: Governo Centrale, Opposizione, Regioni, Enti locali

Motivazioni:

A) Tutte le parti politiche sostenevano l'introduzione della legge contenente l'articolo, per ragioni diverse.

B) I primi parametri di dimensionamento vengono stabiliti perché strumento di programmazione della rete scolastica, a sua volta introdotta in attuazione dell'autonomia didattica e organizzativa introdotta dall'Art. 21 della legge n.59/1997. In altre parole: con l'Art. 21 della legge n.59/1997, il dimensionamento scolastico viene introdotto dal governo perché complementare alla programmazione territoriale dell'offerta formativa, e funzionale alla piena attuazione alla scuola dell'autonomia. Notiamo che l'autonomia scolastica non deriva da un provvedimento, la legge Bassanini, che ha come oggetto la scuola. L'alleanza "dal basso" si costituisce perché in questa fase gli enti locali reagiscono positivamente al processo trovandosi responsabilità più prossime alla realizzazione della concreta offerta formativa.

C) A livello statale, il provvedimento è fonte di razionalizzazione della spesa pubblica.

Evidenze:

A) Come già evidenziato nello studio a livello nazionale, l'autonomia si introduceva con l'ampio supporto di tutte le parti politiche e sociali, come sottolineato nei Quaderni dell'Autonomia (7/8 – 2000) dall'allora Ex Sottosegretario alla Pubblica Istruzione Masini: (E1)

“Emblematica la vicenda dell'autonomia scolastica: ancora oggi mi chiedo se ci sarebbe stata la legge se non si fosse deciso di inserire la normativa in un provvedimento che, per sua natura di collegato alla legge finanziaria, aveva una corsia preferenziale. Eppure non v'era chi allora non sostenesse di condividere l'idea dell'autonomia: ma quanto erano diverse le declinazioni di quell'idea” [Quaderni dell'Autonomia, 200, 7-8, pp.22])

E ancora dall'Assessore alle Politiche Educative del Comune di Roma, Farinelli (E2): *“l'elaborazione, in cui convivono ispirazioni politiche e culturali piuttosto diverse” “(...) è forse l'obiettivo più rivelatore sia delle ambiguità d'interpretazione dell'autonomia scolastica sia di un approccio più regionalista che federalista, la delimitazione”*

In particolare, nell'intervista n.2, un alto dirigente ministeriale dell'ufficio legislativo del Ministro Berlinguer ha ritrovato una ragione strumentale del complesso della legge Bassanini:

“C'era il governo Prodi che era solido, non c'erano grosse cose a parte solite dinamiche tra destra e sinistra centro Chi dava molto fastidio era Bossi... la legge Bassanini quella dell'articolo 21 era un tentativo di risposta a una spinta secessionista però il trasferimento di quello che poteva essere trasferito a enti locali a costituzione ferma. Poi il passo successivo [sarebbe stata la riforma del Titolo VI] poi quella fine era la risposta dello Stato, alle spinte secessionistiche.”

B) Ora, all'interno di un sistema in cui, come visto nella letteratura di riferimento (Agasisti, 2008) le dinamiche di mercato competitivo tra istituti scolastici tendono ad essere assenti, il dimensionamento scolastico viene introdotto come iniziativa accessoria all'autonomia scolastica e organizzativa prevista dall'Articolo 21 della legge n.59/1997, insinuandosi quindi già nelle premesse della legge Bassanini come un cavallo di Troia, nella misura in cui il focus dei provvedimenti non era la programmazione della rete scolastica ed il dimensionamento fini a se stessi ma in funzione dell'autonomia. Lo vediamo in due passaggi:

Primo, nelle parole del documento Quaderni dell'Autonomia 7/8 dalla Sottosegretaria alla Pubblica Istruzione del tempo, Masini, che qualificava

precisamente il dimensionamento come preceduto dalla programmazione territoriale (E1):

“Aprile 1996- aprile 2000: parafrasando un celebre titolo si porrebbero definire ‘i 4 anni che sconvolsero la scuola’ (...) Nacquero in quei mesi l’art.21 della legge 59 (autonomia scolastica), il documento contenente le linee per il riordino dei cicli scolastici, la riforma degli esami di stato (...) si decentrava ai provveditorati prima, agli enti locali poi la potestà di programmazione territoriale delle scuole, anticipatrice del dimensionamento [Quaderni dell’Autonomia, 7-8, p.111]”

E ancora, Farinelli l’allora assessore alla scuola del Comune di Roma sottolinea che gli enti locali reagirono positivamente all’iniziativa perché avrebbero avuto, nel processo di dimensionamento un ruolo propositivo (E2), *“Tra gli aspetti del processo di riforma più apprezzati dalle autonomie locali (che non apprezzano, in generale, l’esperienza regionale), anche il punto di equilibrio raggiunto nel DL 112 tra competenze attribuite alle regioni e competenze delle autonomie locali.”* Rimarcando contestualmente la consequenzialità tra programmazione dell’offerta e dimensionamento (E3) *“Limitare, infatti, a competenze solo programmatiche quelle dei soggetti istituzionali dotati di potestà legislativa e attribuire a Province e Comuni che hanno poteri solo regolativi) più a ridosso della concreta offerta formativa”* [Quaderni Autonomia 7/8; p.88], il che rimarca il legame tra programmazione dell’offerta formativa e dimensionamento.

E ancora (E4): *“È infatti spiegabile – anche se non giustificabile- che a molti Comuni e Province sia alla lunga risultato stretto un rapporto con il mondo della scuola in cui si deve solo “dare” attingendo spesso e largamente alla finanza locale, senza vedersi riconosciuti ruoli diversi da quello, appunto, di erogatore di servizi obbligatori”. Questa attribuzione di funzioni non era tuttavia controbilanciata da “né trasferimenti né risorse di qualche apprezzabile entità per le nuove competenze attribuite agli Enti Locali dal DL 112. Anche l’assenza. Al momento, di organi collegiali interni coerenti con l’autonomia scolastica rende straordinariamente fragile, al limite dell’impraticabilità amministrativa, la cooperazione interistituzionale.”*

Gli obiettivi che dall’autonomia passano per la programmazione territoriale per arrivare al dimensionamento, si trovano ricomposti nella formulazione della legislazione; tuttavia, sopra ne abbiamo ricomposto i passaggi. Vediamo infatti che circa la competenza sulla programmazione della rete scolastica delle regioni, le finalità dichiarate del provvedimento

si trovano all'Art.1 del DPR 233/1998, il Regolamento di dimensionamento: (E1)

1. Il raggiungimento delle dimensioni ottimali delle istituzioni scolastiche ha la finalità di garantire l'efficace esercizio dell'autonomia prevista dall'articolo 21 della legge 15 marzo 1997, n.59, di dare stabilità nel tempo alle stesse istituzioni e di offrire alle comunità locali una pluralità di scelte, articolate sul territorio, che agevolino l'esercizio del diritto all'istruzione.

2. Il dimensionamento è altresì finalizzato al conseguimento degli obiettivi didattico-pedagogici programmati, mediante l'inserimento dei giovani in una comunità educativa culturalmente adeguata e idonea a stimolarne le capacità di apprendimento e di socializzazione.

3. Il raggiungimento delle dimensioni stabilite a norma del comma 1 ha l'ulteriore finalità di assicurare alle istituzioni scolastiche la necessaria capacità di confronto, interazione e negoziazione con gli enti locali, le istituzioni, le organizzazioni sociali e le associazioni operanti nell'ambito territoriale di pertinenza.

Non solo dall'iniziativa dell'autonomia inaugurata dalla legge sopra-riportata 59/1997, è derivata la questione delle autonomie scolastiche previo dimensionamento, considerata nel DL 112/1998, ma tra le due si è creata una tensione, come sottolineato da Farinelli: "uno squilibrio (...) tra un'autonomia scolastica 'fortÈ e un decentramento amministrativo 'debolÈ poteva essere foriero di difficoltà per la realizzazione di quegli stessi rapporti tra scuola e territorio che l'autonomia scolastica dovrebbe favorire (...). È rimasta intatta, dunque, la criticità politica del rapporto tra i due processi". [Quaderni autonomia 2000, 7/8

Questo contrasto rimane in sordina anche nelle successive fasi del processo, per poi riemergere nell'ultima fase.

C) Comportando il dimensionamento dapprima modificazioni nell'organico e, se si verificano le condizioni, la chiusura di plessi, l'operazione comporta risparmi di sistema a livello nazionale: questa motivazione concorre fin da subito in linea teorica, dalla fase 1, alla spiegazione del dimensionamento a livello nazionale, ma l'avvio in sé del processo, esaminato qui sopra, era dovuto a quanto già visto come sottolineato dall'intervista svolta con un dirigente dell'Ufficio Legislativo del Ministro Berlinguer nell'intervista n.2 (E1):

"Intervistatore: Io spiegavo le dinamiche del dimensionamento con il risparmio... ma non è così semplice no?"

Intervistato: *no – il dimensionamento era funzionale all'autonomia, per la famosa quota del 15%... si per la famosa quota del 15%... perché doveva essere sensato... certe scuole piccole non sapevano che farsene dell'autonomia e quindi continuarono ad applicare norme precedenti... il dimensionamento ha una funzione economica ma anche di creare una realtà di dimensione per realizzare le finalità dell'autonomia...*

Intervistatore: *Ah perché io spiegavo il dimensionamento con i tagli*

Intervistato: *È più complesso... lo spunto era quello di creare una realtà che anche nella dimensione assicurasse di realizzare una realtà autonoma”.*

La motivazione di risparmio isolata emerge solo nelle fasi 3 e 5, sovrapponendo la motivazione dell'autonomia. Queste saranno infatti le fasi in cui cambiamenti nei parametri a livello nazionale si rendono necessari per risparmiare a livello della finanza pubblica

2. Fase 2 (1998-2008): Implementare il dimensionamento a tre velocità: un'alleanza verso l'alto

2.1 Emilia-Romagna: Regione-guida nel dimensionamento

Attività: L'Emilia-Romagna è la prima regione ad implementare il primo piano di dimensionamento scolastico nel 1998; il Lazio segue nel 1999 e la Campania nel 2000.

Attori: Governo Regionale di Centro Sinistra presieduto da Vasco Errani & Governo Centrale di centro sinistra, D'Alema II USR

Motivazioni:

A) La prima risposta positiva all'implementazione del dimensionamento si spiega con un forte allineamento verso l'altro tra Regioni e Stato sul decentramento amministrativo. Questo vale per tutte le regioni.

B) In particolare, Emilia-Romagna la pronta implementazione è resa possibile dalla presenza di un progetto pilota antecedente già avviato con la regione nel 1997: la regione pubblica già nel 1998 il “Piano Regionale di dimensionamento delle istituzioni scolastiche”. Nel fare questo, l'Emilia-Romagna si propone anche come regione-guida nell'avvio del processo di dimensionamento scolastico nelle altre regioni in un primo impeto di allineamento, tra regioni e governo, questo allineamento si sfalda con la crisi del 2008 che porta alla fase successiva.

Evidenze:

A) B) L'Emilia-Romagna è la prima regione ad attuare un piano di dimensionamento (intermedio) perché era stata oggetto di una sperimentazione dell'autonomia, selezionata dal governo insieme al Veneto un anno prima, e grazie ad una consolidata visione dell'assetto territoriale dell'offerta formativa. Negli Annali dell'istruzione 1997 (1-2, p.110) si riporta il protocollo d'intesa tra Regione Emilia-Romagna, le province e la confederazione delle autonomie locali ed i Ministeri della Pubblica Istruzione e del Lavoro: (E1)

"In primo luogo, è da segnalare la natura e la quantità dei soggetti coinvolti. Non si tratta più delle singole Direzioni generali, dunque; l'intesa coinvolge più ministeri e li coinvolge in quanto tali; la presenza della Regione e di tutti gli Enti Locali prefigura di fatto un avvio di forte decentramento. In secondo luogo, la materia oggetto dell'Intesa è vastissima, o meglio riguarda i vari aspetti della riforma scolastica, della formazione professionale, del lavoro, della programmazione territoriale dell'offerta scolastica e formativa, dell'attuazione dell'autonomia".

E ancora (E2) Tale intesa includeva i seguenti obiettivi, infatti, riferibili alla programmazione territoriale dell'offerta formativa e dunque al dimensionamento scolastico:

"1.L'oggetto del presente protocollo d'intesa consiste nell'avvio della sperimentazione e dell'attuazione: a) di modelli di governo territoriale a livello regionale e subregionale per la programmazione dell'offerta di istruzione e formazione e per il coordinamento del sistema scolastico, della formazione professionale e dei servizi per l'impiego che possano prefigurare e testare i futuri assetti istituzionali previsti dalla legge 59/1997, da affidare alle Regioni ed al sistema delle autonomie locali, nell'ambito dell'autonomia scolastica e degli standard definiti a livello nazionale".

Inoltre, nel documento costituente il Piano di Dimensionamento prodotto da Regione ER si (E3) rileva come:

"Nel caso della scuola secondaria superiore, scelte programmatiche compiute già da tempo fanno sì che si presenti pressoché in ogni Piano una situazione piuttosto consolidata. Le conferme di istituzioni esistenti superano infatti notevolmente le proposte di aggregazione. Queste ultime riguardano spesso gli istituti che prima della Legge 23/96 erano di competenza comunale – i licei classici, gli istituti magistrali, gli istituti professionali - e che data la localizzazione comunale delle scelte programmatiche, spesso non presentavano i parametri dimensionali richiesti dal DPR 233/98."

E ancora il consolidamento di una pianificazione territoriale si prefigura nell'estratto del piano che segue (E4):

Da segnalare, piuttosto, È il ricorso alle deroghe rispetto ai parametri massimi (900 studenti), cui È stato fatto un discreto ricorso (39 istituti su di un totale di 165): ciò si giustifica, da un lato, con l'obiettivo di costituire autonomie forti (carattere che nella scuola superiore ha significato oggettivamente pregnante) e, dall'altro, con il proposito di non smontare situazioni consolidate ed efficacemente funzionanti da tempo.

La formulazione stessa dell'estratto precedente sottolinea anche l'iniziale scommessa su un'autonomia scolastica "forte". Per sostanziare ulteriormente questo punto, riportiamo ulteriori evidenze. Sosteniamo infatti che il progetto dell'autonomia e quindi, di conseguenza, del dimensionamento, sia stato inizialmente implementato da quelle regioni che potevano contare su scuole in territori che avevano una risposta pronta da fornire alla chiamata dell'autonomia, come sottolineato dall'intervista con un dirigente dell'ufficio legislativo di allora (Int. n.2), come già sopra segnalato (E5): *"certe scuole piccole non sapevano che farsene dell'autonomia"*. Infatti, in una certa misura, la legge sull'autonomia legittimava sperimentazioni ed esperienze di autonomia già esistenti e provenienti dal basso, come espresso sia nella stessa intervista (E6) *"Io penso che vada in entrambe le direzioni, qualche volta è la norma che anticipa [la realtà] qualche volta no..."* che in una lettera presentata dal capo di Gabinetto di Berlinguer, Giovanni Trainito, in memoria della collega Livia Barberio Corsetti, collaboratrice di Berlinguer all'Ufficio legislativo, in cui si legge che *"Entrambi [Berlinguer e la Direttrice dell'Ufficio legislativo], quindi, partivano da una comune visione della realtà degli anni '90 che vedeva una scuola ancora prevalentemente gestita mediante norme costruite a suo tempo per rispondere ad una società diversa da quella in cui vivevamo"* [Documento – lettera n.1, Appendix 2]

Per contro, questo aspetto è mancato e ha ritardato l'implementazione nel caso della Campania.

2.2 Lazio

Attività:

La regione Lazio approva il proprio piano di dimensionamento nel giugno 1999.

Attori:

Regione Lazio, Conferenze Provinciali, Commissione interistituzionale e interministeriale per sviluppo della Montagna

Motivazioni & evidenze:

Il processo di approvazione del piano avviene entro i termini stabiliti, dove l'ostacolo principale, poi superato, vista la morfologia territoriale della regione era stata quella di riconciliare scuole di piccoli comuni in aree marginali come le comunità montane, come sottolineato dall'intervista con l'allora Assessore all'Istruzione (Intervista n.1) (E1). La presenza delle scuole primarie sul territorio, l'altra componente delle operazioni di dimensionamento, aveva infatti dovuto tenere conto di un'iniziativa a livello Statale di mantenimento dei plessi scolastici nelle aree montane, come segnalato nella Nota MPI del dicembre 2000 con oggetto "Progetto Sviluppo della Montagna, legge 31 gennaio 1994, n.97" (E2):

"Il progetto, presentato presso la Sovrintendenza Scolastica per il Lazio il 7 marzo 1997 ai Capi d'Istituto e ai Sindaci di 26 Istituti comprensivi posti in Comuni montani, coinvolge per il biennio 1996/98 18 Regioni, mentre per il biennio 1998/2000 coinvolge 15 Istituti comprensivi di montagna compresi nelle 5 regioni interessate dal terremoto del settembre 1997. Sul versante dell'istruzione il progetto intende stimolare nelle scuole e nella comunità l'acquisizione di una cultura e una prassi favorevole allo sviluppo globale, nella consapevolezza di vivere in un sistema locale integrato." [Nota MPI, dicembre 2000]

Paradossalmente, le iniziative di resistenza abitativa dei piccoli centri aveva origine a livello centrale:

"Il Progetto di Sviluppo della Montagna Italiana è frutto del lavoro di una commissione interistituzionale e interministeriale costituita presso il Ministero della pubblica istruzione - Direzione Generale dell'Istruzione Elementare - che vede operare pariteticamente con la rappresentanza dell'Amministrazione Scolastica, esperti del Ministero delle Risorse Agricole e dell'Ambiente, del Ministero del Tesoro e Bilancio e rappresentanti dell'Unione Nazionale Comuni e Comunità Montane (UNCHEM)." [Nota MPI, dicembre 2000]

2.3 Campania

Attività:

Nel marzo dell'anno per cui si prefigurava l'avvio delle attività in scuole ridimensionate e quindi anche portatrici di personalità giuridica, la Regione Campania non aveva ancora prodotto un piano di dimensionamento, trovandosi rallentata rispetto alle altre in esame. Il piano viene adottato in ritardo solo nel luglio del 2000 (AT Caserta, 2000).

Attori: Regione Campania, Conferenze provinciali, Ministero

Motivazioni & evidenze:

A) La presentazione del primo piano di dimensionamento è risultata rallentata in Campania viste le elezioni dei mesi immediatamente precedenti la scadenza. Questo emerge dai resoconti della seduta della Conferenza Provinciale di Caserta (E1):

“IL PRESIDENTE, (...) Fa presente (...) che l'Assessore Gallo con fax ha invitato la C.P.O. di Caserta a definire il piano 2000/2001 entro il 30/11/1999 per le difficoltà di ordine operativo data la scadenza elettorale del 26/03/2000 per il rinnovo del Consiglio Regionale.” [CPO Caserta, Deliberazione n.1 del 26.11.1999]

B) Ulteriore ragione del rallentamento è stata la difficoltà di riorganizzazione di un territorio ad alto tasso di dispersione scolastica, come evidenziato nello stesso documento sopra-citato:

“L'assessore alla P.I. del Comune di Caserta, dr. Flavio Quarantotto, interviene evidenziando che almeno per quanto riguarda gli istituti sovradimensionati, occorre prendere atto che sono dei focolai di pericolosità sociale in quanto costituiscono situazioni assolutamente non gestibili, pertanto, il Ministero dovrebbe farsi carico dell'esigenza di dare più rilievo alle persone che ai numeri, dare qualcosa in più per creare le infrastrutture.” [CPO Caserta, Deliberazione n.1 del 26.11.1999]

C) Le ulteriori ragioni di un'implementazione rallentata (Kreuzer, 2023) sono state già evidenziate ex negativo in comparazione alla regione Emilia-Romagna: non era sufficiente una spinta bottom-up da parte delle scuole per l'avvio delle condizioni di dimensionamento che avrebbero favorito l'autonomia (E1). Il direttore dell'USR di una regione confinante

con la Campania (Int.2) aveva comunque dichiarato che per una migliore implementazione dell'autonomia (E2):

“Ci sarebbe voluto un organo comune, ci sarebbe voluto, uno spazio per parlare. Limitare ma che trova, limitare uno che trova, due uffici esistenti.... Sarebbe stato utile, per scambiarsi perché eravamo in prima attuazione...Avevo buoni rapporti con il direttore delle Puglie ma perché avevamo già lavorato insieme al Ministero”.

3. Fase 3 (2008-2020; 2020-2023): Reagire a shock esterni restringendo i criteri di dimensionamento: l'accentramento della rete scolastica

Attività:

In questa fase, hanno luogo cambi dei parametri a livello nazionale per l'attuazione del dimensionamento. Vediamo il cambio di regime in direzione di un accentramento in due occasioni, due “istanze” di progressivo accentramento, motivato dalla presenza di shock sistemici come illustrato nelle sezioni *motivazioni* ed *evidenze*.

1° accentramento: La prima occasione si svolge in due tempi, è la crisi finanziaria del 2008: con

Nel 2011 il Governo centrale procede ad una razionalizzazione modificando a monte direttamente i parametri di dimensionamento con la legge di bilancio n.183/2011: i parametri a livello nazionale sottendono un accentramento della rete scolastica, si cambiano infatti i parametri minimi da 500 a 600 alunni per scuola per avere personalità giuridica, e si passa dal termine dei 300 a quello dei 400 nelle aree montane.

2° accentramento: In risposta alla seconda crisi innescata dall'avvento della pandemia nel 2020, e paradossalmente all'interno di un pacchetto di spesa, il PNRR, si procede alla riorganizzazione del sistema scolastico. Il criterio minimo viene introdotto nella legge di bilancio due mesi dopo l'insediamento di Meloni, la legge n.197/2022. Questa ha fissato il parametro minimo per l'assegnazione di un DSGA alla scuola su una media di 900 alunni. In entrambi i casi, i provvedimenti adottati implicano una forte opposizione delle Regioni: questo porta alla fase successiva.

Sia nel 2011 che nel 2020, l’iniziativa pressoché unilaterale dello Stato ha provocato l’opposizione ferrata delle regioni, in maniera differenziata, il che conduce alla fase successiva.

Attori: Governo centrale

Motivazioni:

A) In entrambe le occasioni lo stato decide di intervenire sui parametri di dimensionamento a fronte di decisioni di risparmio nel settore implicate da crisi economiche. Emerge quindi in entrambi i casi solamente la motivazione le cui radici erano già state segnalate nella prima fase, e si va lentamente insabbiando la ratio iniziale delle azioni di dimensionamento.

Evidenze:

Le norme nazionali di dimensionamento vengono modificate sempre in corrispondenza di crisi economiche: sosteniamo questo punto mostrando la coincidenza dei due avvenimenti.

La prima istanza del cambio di parametri, che avrebbe provocato un primo accentramento della rete scolastica, è avvenuta nel 2011 tramite la legge di bilancio n.183/2011, in corrispondenza della crisi economico finanziaria (E1).

Anche precedentemente, all’apertura della crisi nel 2008 come parte integrante della riforma Gelmini, nella legge n.133/2008 il governo prevedeva un passaggio che avrebbe modificato le competenze in materia di dimensionamento ri-accentrando le competenze al nucleo statale e garantito risparmi a livello centrale (E2). Si trattava della “manovra d’estate” alla vigilia della Grande Depressione, la legge n.133/2008 prevedeva infatti:

“ 3. Per la realizzazione delle finalità previste dal presente articolo, il Ministro dell’istruzione, dell’università e della ricerca di concerto con il Ministro dell’economia e delle finanze, sentita la Conferenza Unificata di cui all’articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, e previo parere delle Commissioni Parlamentari competenti per materia e per le conseguenze di carattere finanziario, predispone, entro quarantacinque giorni dalla data di entrata in vigore del presente decreto, un piano programmatico di interventi volti ad una maggiore razionalizzazione dell’utilizzo delle risorse umane e strumentali disponibili, che conferiscano una maggiore efficacia ed efficienza al sistema scolastico.

4.

f-bis) definizione di criteri, tempi e modalità per la determinazione e l'articolazione dell'azione di ridimensionamento della rete scolastica prevedendo, nell'ambito delle risorse disponibili a legislazione vigente, l'attivazione di servizi qualificati per la migliore fruizione dell'offerta formativa;

f-ter) nel caso di chiusura o accorpamento degli istituti scolastici aventi sede nei piccoli comuni, lo Stato, le regioni e gli enti locali possono prevedere specifiche misure finalizzate alla riduzione del disagio degli utenti."

Mentre questa evidenza sottolinea una volontà del governo di riguadagnare potere in materia di dimensionamento (E4), l'iniziativa venne bloccata dal ricorso delle regioni alla Corte costituzionale, accolta con la sentenza n.149/2009. Tra le Regioni esaminate, solo l'Emilia-Romagna guidata dalla centro-sinistra di Vasco Errani. Né il Lazio, guidato dal centro-sinistra di Marrazzo, né la Campania guidata dalla centro-sinistra di Bassolino, presero parte all'opposizione Stato-Regioni.

La seconda istanza del cambio di parametri si è verificata nel 2020, in corrispondenza della crisi socio-economica in corrispondenza della pandemia (E5). Paradossalmente, i nuovi parametri del dimensionamento della rete scolastica sono stati inseriti in un provvedimento concepito dalla Commissione Europea come iniziativa di spesa all'interno delle riforme dell'istruzione del PNRR, al quale in prima battuta il Governo Draghi aveva allocato 30,88 miliardi di euro. Le specifiche della riforma sono state poi inserite in un provvedimento più ampio, la legge di bilancio n.197/2020, che prevedeva una media, attuale criterio vigente, di circa 900 alunni per scuola per assegnare un DSGA.

Come anticipato, il processo di dimensionamento procede per reazione serrata delle regioni, analizzata nella fase successiva.

4. Fase 4 (2008-2020); (2020-2023): L'opposizione delle regioni & Sindacati all'accentramento: lo sgretolarsi dell'alleanza verso l'alto

Attività: In questa fase, le regioni reagiscono per cercare di modificare la normativa. In nessuna delle due istanze di modifica dei parametri statali di dimensionamento, l'opposizione delle regioni ha un impatto.

In questa fase viene a sgretolarsi quell'alleanza verso l'alto, tra Regioni e Stato, che si stava creando nella fase 1.

Attori: Governo centrale, regioni, Conferenza Stato-Regioni, Conferenza Unificata, Sindacati

Motivazioni: Venuto a mancare quell'allineamento di intenti dall'alto tra Stato e Regioni che ha caratterizzato la fase 1 del dimensionamento, prevalgono le ragioni di spesa: infatti non si trovano accordi in sede di conferenza Stato-Regioni né con i sindacati.

Evidenze:

Questa fase è spiegata da una forte contrapposizione tra Regioni e Governo centrale e, le regioni, hanno trovato le proprie ragioni accolte solo su temi minori del contrasto con i governi sul dimensionamento. Questo è stato accennato nella fase precedente circa i ricorsi guidati dall'Emilia Romagna sull'aumento delle prerogative statali sul dimensionamento, eliminato con sentenza delle Corte Costituzionale n.200/2009 (E1), e similmente nel 2011 in reazione al decreto legge n.98/2011 poi convertito in legge n.111/2011 (E2) in cui il Governo promuoveva un provvedimento in cui per ragioni di "continuità" le scuole materne, le primarie e le medie sarebbero dovute essere tutte riunite in istituti comprensivi: provvedimento abbattuto dalla Corte Costituzionale con sentenza n.149/2012 (E3), su ricorso di Emilia-Romagna e Liguria. Prima della sentenza sull'incostituzionalità, nell'anno 2012-2013 era stato avviato, per effetto della legge, un dimensionamento "poi dichiarato incostituzionale" (CGIL, 2013).

Tuttavia, sui provvedimenti statali più rilevanti in materia di dimensionamento come quelli appunto concernenti gli estremi dei parametri di dimensionamento, l'opposizione delle regioni non ha mai inciso per pregnanza degli argomenti economici.

L'opposizione dei sindacati a livello statale visto il taglio degli organici parallelo alle operazioni di dimensionamento si ritrova nelle affermazioni della CGIL (E3):

“Non si può fare a meno di rilevare lo stato di incertezza in cui è stato lasciato - ricordiamo che la sentenza della Corte costituzionale c’è stata a giugno 2012 - e ancora viene lasciato il sistema scolastico. Una norma che dia certezze definitive non è stata approvata nonostante il nostro impegno, durante la discussione della legge di stabilità, a che si intervenisse in questo senso. Nel frattempo le Regioni e gli altri Enti Locali sono stati lasciati in una sorta di limbo operativo e si sono mossi di propria iniziativa seguendo una tempistica che ora viene superata dai fatti (il 7 febbraio avviene l’approvazione dell’Intesa in Conferenza Unificata)”

dove il riferimento del parametro ai 900 alunni concerne il limite massimo (E4):
“Alla fine dell’operazione rimangono molte distorsioni: scuole costituite con un parametro rigido (900 alunni) non temperato né integrato con altri parametri che non possono essere ignorati (dispersione abitativa, densità mafiosa, necessità di presidi culturali quali sono le scuole con propria autonomia operativa). La penalizzazione delle zone del Sud è, in questo scenario, evidente; scuole abborraciate per motivi localistici; istituti comprensivi forzatamente costituiti in forza di una norma dichiarata incostituzionale; scuole autonome sotto i 600 alunni (400 nelle situazioni specifiche) senza DS e DSGA; intere province dove si è creato esubero di Direttori dei Servizi Generali e Amministrativi (DSGA) che va governato senza penalizzare e mortificare una importante professionalità scolastica.”

Per quanto riguarda l’opposizione alla seconda istanza di accentramento, in un primo momento tutte e 3 le regioni in esame, Emilia-Romagna, Campania e Lazio, si sono allineate con l’opposizione portata avanti anche da FLC-CGIL.

La Campania sottolinea stavolta un primato, tolto all’Emilia-Romagna: il Presidente De Luca e l’Assessore Fortini inaugurano l’iniziativa “Salvare la scuola pubblica” con manifestazioni nel territorio del napoletano (E6).
“Abbiamo deciso di impugnare la decisione del governo sul dimensionamento della scuola davanti alla Corte costituzionale. Siamo i primi a farlo. Speriamo che altre regioni del Mezzogiorno ci seguano” [Presidente Regione Campania, De Luca, Regione Campania, 2023]

E ancora, come ribadito in un’intervista con un politico nell’ambito della presidenza ed assessorato alla scuola della regione Campania (E7):

La Regione Campania, dopo una lunga battaglia condotta in ogni sede, anche giurisprudenziale, ha operato nel pieno rispetto della normativa di settore producendo numerosi incontri pubblici con i rappresentanti delle istituzioni scolastiche, degli enti locali coinvolti e delle organizzazioni sindacali, provinciali e regionali, interloquendo e racco-

gliendo, per alcuni mesi, valutazione, approfondimenti, proposte – a centinaia – con sindaci, amministratori locali, presidenti e consiglieri provinciali, dirigenti scolastici, corpo docente e comunità scolastiche. Nello scenario dei tagli, mascherato dal Ministero come una operazione di razionalizzazione della finanza pubblica, il lavoro di analisi e condivisione sotteso alle scelte sulla rete scolastica ha rappresentato la migliore soluzione possibile, elaborata in condivisione e ascolto delle comunità locali e scolastiche che hanno animato e supportato convintamente l’iniziativa “Salvare la Scuola pubblica.” [Intervista n.11]

Il Lazio, guidato dal centro-sinistra di D’Amato, si allinea con la Campania (E8): *“Condividiamo la battaglia di De Luca” [Comunicato Stampa, Ansa, 2023].*

L’Emilia-Romagna, come nei precedenti casi, presenta ricorso alla Corte costituzionale: l’opposizione è guidata dal governatore PD Bonaccini e dall’Assessore all’Istruzione Salomoni. In Conferenze Unificate, la Regione si unisce alla Campania, come dichiarato dai due amministratori sopra-citati (E9).

“Peraltro l’Emilia-Romagna non è la sola ad aver espresso contrarietà: in Conferenza Unificata, anche Abruzzo, Campania, Puglia, Sardegna, Toscana, UPI e ANCI, le associazioni dei Comuni e delle Province italiane, hanno sancito il mancato accordo sullo schema di decreto del ministro dell’istruzione e del merito, di concerto con il ministro dell’economia e delle finanze, che stabilisce i criteri per la definizione del contingente organico dei dirigenti scolastici e direttori dei servizi generali e amministrativi e la sua distribuzione tra le Regioni per il triennio 2024/2025, 2025/2026, 2026/2027. Ma nonostante questa contrarietà, il decreto è stato firmato” [Comunicato Stampa Regione Emilia-Romagna, 2023].

La ferma opposizione alle norme della CGIL, che, come i ricorsi delle Regioni non accolti dalla Corte costituzionale, non hanno dato frutti vista la prevalenza della logica dei tagli è stata raccolta in un’intervista (Intervista n.11):

“Intervistatore: *Come vede la riforma del dimensionamento?*

Intervistato: *Negativa... Questo governo ha aumentato di molto le richieste dell’Europa relativamente al PNRR... abbiamo un parametro medio di 900 avremmo potuto avere 700-800...se l’idea era di chiudere scuole in misura minimale...la gran parte chiude al Sud.*

Intervistatore: *avete avuto qualche apertura dal Governo ad un dialogo?*

Intervistato: Su questo zero..."

Vista l'assenza di apertura sul cambiamento delle norme di dimensionamento, le regioni si sono dovute tendenzialmente uniformare salvo eventi esterni che hanno modificato i termini di implementazione delle nuove norme.

5. Fase 5 (2023-2024): Estendere i termini di implementazione di fronte alle elezioni regionali: una parentesi alle pressioni sulle Regioni

Per l'Emilia-Romagna l'outcome è quello di una "stasi attuativa", per il Lazio l'outcome si ritrova in conformità con le norme ministeriali e per la Campania si implementano le norme di dimensionamento con la deroga. Vediamo come le stesse motivazioni sotto-riportate portano a questi tre outcomes differenziati.

Motivazioni: A) In questa fase, consequenzialmente, consideriamo i meccanismi esplicativi che portano tramite un ultimo passaggio agli outcomes differenziati dell'implementazione delle nuove norme sul dimensionamento: in extremis, causa la prossimità della prima implementazione delle nuove norme di dimensionamento alle elezioni regionali in diverse regioni Italiane, il Ministero garantisce un'estensione per la prima attuazione all'anno scolastico 2020-2022.

La prossimità alle elezioni e l'opposizione della fase precedente hanno portato ad una deroga del dimensionamento scolastico per l'anno 2024/2025, con una flessibilità del 2,5% sulle sedi da tagliare tramite il decreto "Mille Proroghe" 2024 ma, anche in questo caso, si tratta di un compromesso marginale che mantiene invariate le norme modificate di dimensionamento (E10) [Comunicato Stampa FLC-CGIL, 3/01/2024].

5.1 Emilia-Romagna: blocco implementazione per elezioni

Attività: Mentre l'alleanza verso l'alto è venuta meno nella fase 4, lo sgretolarsi dell'alleanza verso il basso, ovvero della Regione con gli enti locali emerge per l'Emilia-Romagna in questa fase. La regione implementa il dimensionamento secondo i parametri derogati ed è bloccata a procedere ulteriormente.

Attori: Regione, Governo & Ministero, Comuni

Motivazioni:

A) La situazione di implementazione dell'Emilia-Romagna è bloccata dall'alto per un errore ministeriale nella stima dei parametri per la regione e per l'avvento delle elezioni regionali.

B) È bloccata, inoltre, dal basso, per l'assenza di collaborazione sul dimensionamento da parte di diversi Comuni, anche questo in diversi casi motivato dalla coincidenza delle elezioni comunali con la prima implementazione del piano.

Evidenze:

A) Due interviste con funzionari della Regione Emilia-Romagna, responsabili per l'implementazione del dimensionamento (Intervista n.25; Intervista n.26) hanno sottolineato un errore ministeriale che ha rallentato e poi bloccato (Kreuzer, 2023) l'implementazione del piano di dimensionamento secondo la nuova norma del parametro medio dei 900 alunni per scuola, poi calibrato su ciascuna regione, se pur con la deroga del 2,5% (E1):

“Il dimensionamento così come l'avete definito... tutti gli indicatori il numero eccetera... l'han sbagliata... diciamo così hanno sottostimato nelle proiezioni demografiche... è stata mandata formalmente una richiesta al Ministero di tener conto di questo... la risposta è vi saluto mi siete anche simpatici ma andatevene... per quello che riguarda Regione Emilia-Romagna... il dato che ci hanno appioppato di autonomie. che doveva essere il famoso range tra le 900 e le 1000 medie noi stiamo sopra il 1000... è chiaro che avendo sottostimato andiamo a 1400 gli unici in Italia nel senso che siamo completamente penalizzati...”

E ancora (E2):

“In realtà le assegnazioni le hanno fatte tenuto conto che ci son Regioni che hanno degli organici di dirigenti scolastici a tempo indeterminato che non abbatti neanche... a fucilate... sovradimensionati... noi siamo sempre sotto ...di almeno 30 dirigenti, quindi, è chiaro che... dove puoi ridurre il numero? È dove non hai già dei dirigenti che non muoverai mai...”.

L'implementazione del dimensionamento flessibilizzata con la deroga è riconducibile, inoltre, all'avvento delle elezioni regionali (E3):

“Per il resto siamo riusciti a non muovere nulla grazie anche chiaramente al 1000 proroghe che ha dato ti ricordi quella flessibilità. Adesso siamo di nuovo fino qua [fa gesto che indica “sott'acqua”] perché andiamo a elezioni comunque il 16 e 17 di novembre... teoricamente tu dovresti concludere il dimensionamento entro il 30 di novembre... (...) dopodiché siamo in amministrazione ordinaria quindi atti di giunta non li puoi fare... solo cose di programmazione e nessuno vuole la patata bollente... cioè chi è che facendo la campagna elettorale si impiccherà di chiudere di ridurre di 15 autonomie... e quindi probabilmente valuteranno se chiedere comunque la proroga al 30 di dicembre perché a questo punto se vince il governo che ha vinto il dimensionamento si cuccherà il dimensionamento... altrimenti è... se tu non agisci agisce in surroga il Ministero... e quindi o ci sarà l'ennesimo 1000 proroghe oppure vedremo...”

B) Dal basso, l'alleanza che si era creata nella fase 2 del processo si va sgretolando: concorrente anche in questo caso la presenza delle elezioni comunali coincidente con la scrittura del piano di dimensionamento.

“è del tutto evidente che fino ad oggi... fino a giugno... non è successo niente perché avevamo tutti i comuni capoluogo e una serie di comuni al voto e nessuno ne vuol sapere mezza di prendersi e chiudere...”

Questo forte contrasto con i comuni è stato evidenziato più volte anche nell'Intervista n.23 da un deputato con esperienza nell'amministrazione locale della regione Emilia-Romagna (E2):

“Allo stesso tempo... nello stesso lasso di tempo della programmazione scolastica si ha in parallelo il dimensionamento... è raro, rarissimo [che avvengano insieme] se non c'è un input dalla Regione... A Reggio è successo una sola volta abbiamo unito gli istituti comprensivi in provincia quelli meno popolosi... accorpi due scuole, quindi, è chiaro che perdi posti ci sono i sindacati da trattare... Che non vuol dire che chiudi una scuola ma hai una reggenza quindi comunque il dirigente deve stare su più scuole

(...) Allora io penso che un certo dimensionamento sia giusto perché realizza veramente l'autonomia (...) [gli ossi duri] Sono i sindacati e i sindaci... perché è chiaro che chiudendo una scuola era come nei paesi di una volta dove avevi scuola e chiesa chiudi un centro di vita"

E ancora (E3):

"C'è stato un accentramento stessa cosa per i punti nascita di cui parlavamo prima... noi abbiamo la montagna... o la zona di Ferrara che c'è una landa desolata... sono situazioni geografiche diverse ma hanno problemi molto simili (...) Allora la Provincia ha due organismi di concertazione: uno, i distretti provinciali... due, i sindacati e l'associazionismo... Con i piani delle regioni, con loro e con gli Indirizzi Regionali... i loro pareri non sono vincolanti ma sono obbligatori e nelle scuole il parere si esprime nel consiglio di istituto."

L'outcome della regione si cristallizza dunque in un blocco delle operazioni, come sottolineato nell'intervista n.25 con il funzionario regionale (E4):

"Noi abbiamo fatto due ricorsi... perdendoli tutti... il tema vero è...che è vero che... perché il casino vero è che la competenza è delle province e dei comuni sul dimensionamento... dopodiché ti dicono 'tu Regione comunque devi garantire quel numero...'... è chiaro che se la competenza è di un altro si fa fatica a capire come potresti fare... cioè l'unica è sempre 'Tu Comune decidi nella tua autonomia', 'tu Provincia decidi sulla tua autonomia'... se i numeri non mi tornano decido io... cosa che non vorrebbe mai fare nessuno come Regione"

5.2 Lazio: allineamento

Attività: Il Lazio elabora agilmente il proprio piano di dimensionamento nel primo semestre del 2024.

Attori: Regione Lazio, Governo Regionale Centro destra, ex giunta regionale di centro sinistra, ANCI (Associazione Nazionale Comuni Italiani)

Motivazioni: Nella Regione Lazio le elezioni si erano già svolte al momento dell'implementazione del dimensionamento: il governo regionale, e della regione della capitale, si allinea con le indicazioni ministeriali. Viene infatti ritirato il ricorso del precedente presidente di regione e di opposto colore politico, alla Corte Costituzionale.

Evidenze:

Mentre il piano programmatico triennale della giunta precedente aveva previsto, in attuazione delle nuove norme sul dimensionamento,

un taglio di 51 istituti in tre anni tramite accorpamenti e soppressioni, la nuova Giunta eletta, dello stesso colore politico del governo, ha disposto un taglio di 37 autonomie in un solo anno. Il cambio improvviso è riscontrato dal Presidente dell'ANCI (E1):

“Avevamo discusso questo tema con la Regione e anche a fronte della deliberazione della Giunta regionale del 6 novembre scorso, eravamo certi di continuare le consultazioni su questo tema. La giunta Rocca invece ha improvvisamente virato verso una soluzione che mette a rischio la sopravvivenza del sistema scolastico in tantissimi comuni, soprattutto i più piccoli. Spero in un ridimensionamento di questa decisione e spero che le nostre istanze, che sono poi quelle dei territori, siano ascoltate dal Presidente Rocca e dalla sua Giunta, è importante che decisioni come questa vengano prese in concerto con tutti gli attori coinvolti”. [Dichiarazione Presidente ANCI, 2023]

E ancora (E2), in una dichiarazione del segretario provinciale di Azione, di Latina:

“Con la delibera di giunta dello scorso 4 gennaio la Regione Lazio riprende una brutta abitudine, che negli ultimi anni si era faticosamente interrotta: l’attuazione burocratica di disposizioni ministeriali senza tener conto delle realtà scolastiche locali. Nel dettaglio due Istituti Superiori di Latina, “San Benedetto” ed “Einaudi-Mattei”, verranno accorpati. Una forzata unione di due Istituti superiori, distanti fra loro, vittime dell’assenza di dirigenti scolastici e segretari amministrativi. Invece di reclutare personale si tagliano le scuole. Questo è il modus operandi con cui il governo Meloni e la giunta Rocca investono sul futuro dell’Italia” [Dichiarazione leader provinciale Azione – Latina, Lazio, 2024]

La politica di allineamento viene anche evidenziata dalla FLC-CGIL, nella dichiarazione del segretario regionale (E3): *“La Regione Lazio dopo l’incontro con le OO.SS. di categoria conferma la linea di continuità col Governo a suon di tagli alla rete scolastica nazionale e regionale. La misura colpirà gli organici già precari e in misura molto ridotta rispetto al fabbisogno formativo.” [Dichiarazione Segretario Generale FLC CGIL Roma-Lazio, 2023].*

5.3 Campania: attuazione secondo i parametri derogati

Attività: La Campania implementa le norme sul dimensionamento tenendo conto della deroga per l’a.s. 2024/2025.

Attori: Regione Campania, Governo Regionale

Motivazioni: la Campania è la regione in cui, rispetto alle altre due, le elezioni sono più lontane. Il governo ritiene la deroga sul dimensionamento una propria vittoria e la implementa.

Evidenze:

Dall'intervista sopra-citata con la personalità politica del governo regionale (Intervista n.19) emerge come la deroga delle mille-proroghe venga considerata una vittoria della ferrata opposizione regionale descritta nella fase precedente (E1):

“Il decreto interministeriale n.127 ha imposto alle Regioni la necessità di una complessiva riduzione del contingente organico di dirigenti scolastici (e direttori amministrativi), disponendo un numero massimo di n. 839 dirigenti per l'anno scolastico 2024/2025. Solo successivamente l'applicazione del DL n.215 del 30 dicembre 2023 ha consentito di individuare 860 istituzioni scolastiche per la Regione Campania. Tali previsioni normative hanno determinato la necessità di procedere in Campania alla riduzione massiva di dirigenze nel contingente organico e alla razionalizzazione del numero di istituzioni scolastiche per il tramite di accorpamenti. Nello scenario dei tagli, mascherato dal Ministero come una operazione di razionalizzazione della finanza pubblica, il lavoro di analisi e condivisione sotteso alle scelte sulla rete scolastica ha rappresentato la migliore soluzione possibile, elaborata in condivisione e ascolto delle comunità locali e scolastiche che hanno animato e supportato convintamente l'iniziativa “Salvare la Scuola pubblica”. Non è stato semplice né una passeggiata di salute ma, l'obiettivo di non depauperare le scuole della Campania è stato raggiunto.”

A livello quantomeno nominale, nelle linee guida per il dimensionamento 2024/2025 si specificano le iniziative di contrasto alla povertà educativa nell'iter di approvazione del dimensionamento (E2):

“La Regione Campania, nel processo di dimensionamento della rete scolastica regionale, promuove iniziative che contrastano i fenomeni di abbandono e di dispersione scolastica, assicurando la piena affermazione del diritto allo studio.

- *nell'azione di razionalizzazione della rete scolastica, viene data priorità alla costituzione di istituti comprensivi per le scuole del primo ciclo, al fine di favorire percorsi di continuità educativa e didattica, a partire dalla scuola dell'infanzia, e garantire un processo di positiva integrazione di esperienze e competenze all'interno dello stesso ciclo di istruzione, utili anche a contrastare la dispersione scolastica;*
- *la fusione degli istituti di secondo grado si realizza preferibilmente tra istituti della medesima tipologia. Qualora avvenga l'unificazione di istituti di diverso ordine, si costituirà un “Istituto di Istruzione Superiore” (IIS);*
- *nelle località che si trovino in condizioni di particolare conclamato isolamento possono essere costituiti istituti omnicomprensivi.”* [Regione Campania, Dimensionamento della Rete Scolastica e Programmazione dell'offerta formativa - Linee Guida 2024/2025]

La modalità di implementazione della Campania, dunque, differisce dalle altre due così come si trova in una diversa situazione rispetto alla variabile della distanza delle elezioni regionali dalla prima implementazione del dimensionamento scolastico: qui, non essendo le elezioni imminenti come in Emilia-Romagna, e non essendo già passate, come nel Lazio, l'implementazione ha seguito una "via media" applicando la normativa con la flessibilità della deroga, interpretata dai protagonisti come una momentanea vittoria sul tema (E3), come sottolineato da una più recente intervista del segretario regionale della FLC-CGIL:

"La razionalizzazione della rete scolastica: si tratta delle scelte scellerate di questo governo che, non ascoltando il parere di nessuno, tanto meno degli addetti ai lavori, i ha deciso un dimensionamento scolastico che penalizza le aree interne e il meridione. Ricordiamo che rispetto a questo dimensionamento scolastico la FLC CGIL Campania in sinergia con l'Assessorato della regione Campania, ha impugnato il provvedimento davanti al TAR. Purtroppo, le cose non hanno avuto l'esito che noi speravamo, pertanto vigileremo sulla possibilità di soluzioni più vicine alle esigenze del territorio." [Intervista segretario regionale FLC-CGIL].

6. Discussione

Questa sezione è dedicata ad alcune osservazioni comparative sullo studio di caso multiplo con unità sub-nazionali delle tre regioni.

La sotto-domanda di ricerca alla quale il capitolo è stato dedicato, terza nell'ordine della tesi dottorale, è stata: *"quali meccanismi spiegano la trasformazione della normativa sul dimensionamento scolastico verso un accentramento della rete scolastica, e la diversa implementazione nelle tre regioni prese in analisi?"*.

Lo studio ha messo in evidenza come il dimensionamento scolastico, similmente alla questione della sanità pubblica, porti alla luce tensioni tra livello locale, regionale e statale. Non a caso la normativa è stata cambiata solo tre volte nell'ultimo trentennio: dal regime iniziale al parametro minimo dei 500/alunni per scuola a quello dei 600 alunni per scuola all'ultimo con una media dei 900-1000. È una materia complessa che scombina gli equilibri territoriali e si interseca con la politica che sottende la questione degli organici. È quindi un campo di studio ideale per osservare un caso di governance multilivello (Rosamund 2000) diversamente implementato dalle regioni italiane, in attuazione dell'autonomia. Ne possiamo derivare tre conclusioni principali.

In primo luogo, per tutte e tre le regioni, quello che si era avviato come processo volto a favorire lo sviluppo delle autonomie territoriali, giunti

all'outcome di accentramento della rete scolastica derivato dai cambiamenti delle norme a livello nazionale (dopo la fase 4), e agli outcomes (dopo la fase 5) di diversa implementazione, essendosi l'autonomia scolastica globalmente "insabbiata" a livello nazionale (Bianchi, 2020), l'unica ragione alla base del dimensionamento scolastico negli ultimi anni appare essere solo quella di una razionalizzazione della spesa. Notiamo che le norme tendono a cambiare solo in corrispondenza di forti shock sistemici, come sono state la crisi del 2008-2011 e la crisi pandemica, con il paradosso che nel secondo caso le norme sono state inserite all'interno di un provvedimento di spesa.

In secondo luogo, data la ragione sopra-illustrata, le Regioni sono attualmente intrappolate tra due pressioni sul tema del dimensionamento: hanno indistintamente l'appoggio dei sindacati, ma sono pressate dal basso dal micro-livello dei Comuni, e dall'alto dal Ministero. Questi due allineamenti con cui si era inaugurato il primo processo di dimensionamento con l'adesione proattiva di tutte e tre le regioni si è andata perdendo.

Concludiamo questa sezione suggerendo come la fase 5 del dimensionamento scolastico possa essere un termometro della gestione dei rapporti Stato-Regione in vista di una possibile approvazione del DDL Calderoli sull'autonomia differenziata.

I prossimi tre capitoli sono l'ultimo approfondimento contenutistico della ricerca, e costituiscono il secondo studio di caso a livello regionale con unità sub-nazionali per spiegare la costituzione di diversi sistemi IeFP: il capitolo 15, dedicato all'Emilia-Romagna, ha lo stesso punto d'inizio considerato in questo capitolo, un protocollo d'intesa tra Regione e Ministeri del Lavoro e dell'Istruzione nel 1997.

Capitolo quindicesimo

La IeFP in Emilia-Romagna

1. Analisi descrittiva: outcome – l’assetto del sistema IeFP

Il capitolo sull’Emilia-Romagna inaugura il secondo studio a livello regionale che, come introdotto nel capitolo 13 si occupa di studiare quei processi che sottendono la definizione dei sistemi di IeFP in termini di *accesso* e *curriculum*. In termini di *accesso*, - Organizzazione della formazione IeFP in centri di formazione (IF) o scuole (IS) (Emmenegger et al., 2019) e curriculum – Offerta formativa IeFP (Emmenegger et al., 2019) l’assetto del sistema IeFP al 2024 funziona come spiegato nel seguito. La legge regionale n.5/2011 che istituisce il sistema regionale di IeFP dispone che questo avvenga frequentando il primo anno obbligatoriamente in un istituto professionale statale, dunque in istruzione professionale. La Regione ha scelto la strada della sussidiarietà integrativa rispetto a quella complementare, dal secondo anno è possibile proseguire la frequenza per ottenimento della qualifica nei CFP.

Circa il *curriculum*, limitandoci ad un primo sguardo all’offerta triennale, sono attivati tutti i percorsi relativi al quadro regionale delle qualifiche, continuamente aggiornato. Nel sistema IeFP emerge una marcata predominanza dell’offerta formativa nei settori meccanico e mecatronico, per la storica specializzazione del settore in questo ambito, che hanno fatto conoscere la regione nel dibattito pubblico con il nome di “motor valley”, recentemente affiancato al termine “data valley” (Regione Emilia-Romagna, 2024; Perulli, 2012).

Il sistema si è costituito tramite la modalità di *layering*, con la progressiva adozione di misure specifiche (Mahoney & Thelen, 2010: 6). La sezione successiva punta a spiegare questo assetto descritto, tramite process-tracing (Beach & Pedersen, 2019).

2. Analisi esplicitiva: teoria di processo

In figura riportiamo la teoria di processo, le fonti delle evidenze sono riportate nell'appendice n.2 – studi regionali – capitolo 15, processo n.8 trattandosi dell'ottavo process tracing (Beach & Pedersen, 2019).

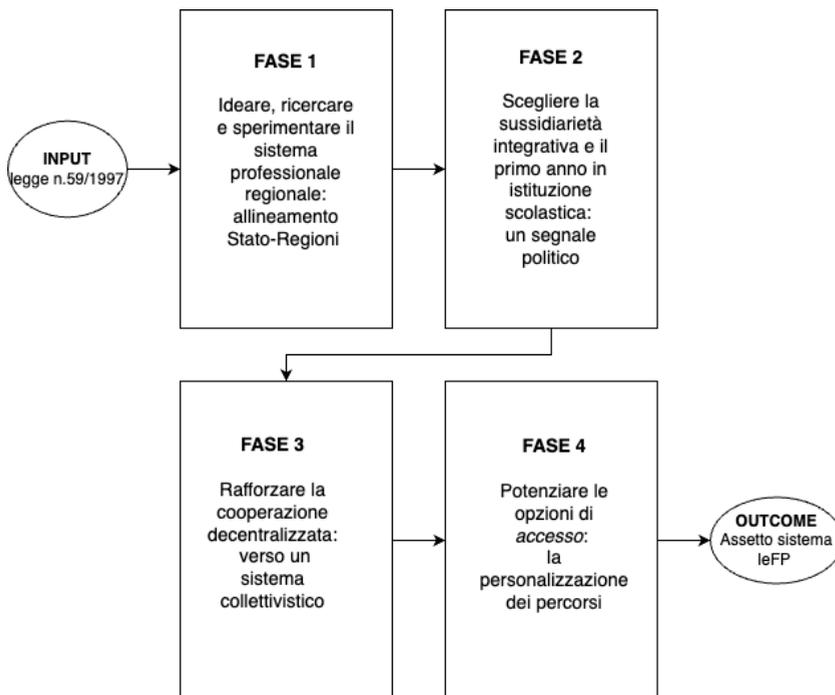


Figura 19 Teoria di processo - trasformazione del sistema IeFP in Emilia-Romagna

I. FASE 1. Ideare, ricercare e sperimentare il sistema professionale regionale: l'allineamento Stato-Regioni

Attività:

Al 1996, anno in cui inizia la nostra analisi, la presenza di centri di formazione su territorio è un dato storico. Quando nel 1999 viene introdotto l'obbligo formativo con la legge n.144/1999, gli enti esistenti che erogavano formazione professionale vengono guidati dalla regione ad uniformare i percorsi formativi. Viene inoltre avviata una sperimentazione di formazione professionale iniziale detta "progetto Janus".

Attori:

Enti di formazione, Regione

Motivazioni:

La Regione Emilia-Romagna è fortemente allineata con il progetto politico di decentramento ed il progetto di riforma del "mosaico" di Berlinguer, per questo collabora con il livello statale e realizza percorsi per assolvere l'obbligo formativo nella formazione professionale iniziale, riorganizzando l'attività dei centri di formazione professionale esistenti. La specializzazione tradizionale della regione è quella meccanica e mecatronica, storicamente della "Motor Valley" e "industrial automation valley", dunque i settori della meccanica e della logistica per "path dependence" (Thelen, 2004; Emmenegger et al., 2020) sono quelli che caratterizzano i profili professionali offerti dalla regione. Questo aspetto si integrerà nelle fasi successive ma rimane l'aspetto più caratterizzante dell'offerta formativa regionale.

Evidenze:

L'allineamento della Regione con il progetto politico statale di decentramento e innalzamento dei livelli culturali tramite obbligo scolastico portato a 15 anni e obbligo formativo portato a 18, come testimoniato da una funzionaria regionale (Intervista n.27) (E1):

"Questo è un sistema storico ... il vero tema era siamo ante 144/99 in realtà l'obbligo era terza media passatemela poi è partito con la 144 l'obbligo d'istruzione che si realizzava comunque anche nella formazione professionale... si chiamava obbligo formativo... non aveva tutto diciamo così quell'insieme di standard né livelli essenziali nazionali né regionali così definiti"

in realtà te lo dico con molta franchezza lo storico di allora ha continuato a vivere insieme a noi... cioè se penso a quegli enti che allora realizzavano quei percorsi con tutti dati i cambiamenti anche proprio nell'utenza che sono completamente cambiati, però il nucleo centrale dell'offerta era quella... erano corsi formativa biennali in quasi tutte le regioni... abbiamo accompagnato il sistema a dire: lo facevi così non avevano tutti la stessa durata e gli stessi riferimenti alle competenze di base eccetera ma viene da una storia diciamo veramente lunghissima"

L'iniziativa della Regione e l'allineamento con il livello statale è anche testimoniato dal realizzarsi di una sperimentazione della formazione professionale iniziale. Vedremo questa fase 1 essere praticamente sovrapponibile a quella del processo riguardante la regione Lazio, come indicato dallo stesso titolo riguardante l'attività della fase in questione, nella figura sopra riportata. La ricerca preparatoria, nel caso della Regione Emilia-Romagna, vede in questo caso protagoniste l'Università di Bologna e l'agenzia regionale per il coordinamento dei centri di formazione professionale AECA (E2), come esposto nell'articolo di presentazione del progetto Janus: *"All'interno del progetto, oltre alle attività di studio e ricerca necessari per la messa a punto del modello, si sono realizzate iniziative di formazione formatori, di produzione di strumenti multimediali e di sperimentazioni di procedure e di metodi innovativi"*.

Il modello prevedeva infatti una ricerca preventiva per comprendere lo stato della formazione professionale (E3):

La concettualizzazione del modello è stata accompagnata e sostenuta da una ricerca che ha visto la realizzazione di 80 interviste a testimoni privilegiati (esperti del mondo della F.P., del lavoro, della scuola, del volontariato e genitori di allievi) e la somministrazione di un questionario a quasi 500 giovani della regione (allievi dei centri di formazione professionale e drop-out). Le interviste agli esperti hanno evidenziato che il percorso tradizionale della formazione professionale iniziale risulta, in genere, impostato con criteri scolastici (la disposizione fisica delle aule, la lezione frontale, ecc.), con limitate aperture culturali, e non sempre offre esiti occupazionali coerenti con la preparazione tecnico-pratica ricevuta. Inoltre, è stato ampiamente ribadito che la formazione iniziale costituisce una scelta di ripiego, quasi una "ultima spiaggia" cui si aggrappano soprattutto alcune categorie di giovani.

Inoltre, gli Studi & Documenti degli Annali della Pubblica Istruzione del 1997(p.89) identificavano un taglio peculiare della legge emiliano-romagnola sul tema della formazione professionale (E4):

“la legge emiliano-romagnola del 1979 enfatizza la connotazione della formazione professionale e dell’orientamento come un “diritto dei cittadini” oltre che una “funzione pubblica”. Questa impostazione permane nella forma successiva che il sistema adotta, dopo una sperimentazione a livello nazionale partita nel 2003 con un accordo in sede di Conferenza Stato-Regioni del 19 giugno 2003, a seguito della riforma Moratti legge n.53/2003, solo nel 2011. La analizziamo nella fase successiva del processo.

II. FASE 2. Scegliere la sussidiarietà integrativa & il primo anno in istituzione scolastica: un segnale politico

Attività:

Nel 2010 viene ridefinito l'assetto dell'istruzione professionale statale tramite il DPR 87/2010. Inoltre, come illustrato dall'USR Emilia-Romagna:

“Nel contempo ha previsto che, in regime di sussidiarietà, gli Istituti Professionali statali potessero comunque rilasciare il titolo di qualifica regionale IeFP, secondo due diverse modalità:

- “complementare”, con l’istituzione di classi specificamente destinate ai percorsi IeFP (compreso

un quarto anno per il diploma professionale di IeFP);

- “integrativa”, quella adottata in Emilia-Romagna, per la quale l’organizzazione dei percorsi di istruzione quinquennali, finalizzati all’esame di Stato conclusivo, integrava anche attività che

permettessero di arrivare alla fine del terzo anno a sostenere l’esame di qualifica IeFP.”

L'Emilia-Romagna adotta il regime di sussidiarietà integrativa e, in più, con la legge n.5/2011 di istituzione del sistema IeFP inserisce una misura che caratterizza le modalità di accesso al sistema ad oggi: l'obbligatorietà del primo anno di IeFP passato in un istituto professionale, non nei centri di formazione professionale.

Attori:

Regione Emilia-Romagna, sindacati

Motivazioni:

Il taglio impartito dalla legge regionale n.5/2011 nella direzione di de-stratificazione ha una motivazione politica che i policy-makers qualificano “di centro-sinistra”. Si tratta di un caso sui generis, una direzione imboccata con fermezza dalla regione e perpetuata nel tempo.

Evidenze:

In questa fase, le direzioni politiche che le regioni desiderano intraprendere emergono in superficie. Da un'intervista con un consulente sulla

strutturazione dei percorsi IeFP (intervista n.17) si riepiloga storicamente l'impatto delle decisioni nazionali sul sistema regionale (E1):

C'è stata una battaglia perché si è cercato in tutti i modi di evitare... E all'ultimo momento si è evitato... quando è caduto il governo Moratti io quella cosa allora l'avevo vissuta... hanno re-introdotta gli istituti professionali statali. Poi c'è stata la fase di Fioroni la fase di Fioroni quella del cacciavite che voleva smontare in modo molto elegante noi siamo sempre sofisticati in questa roba... e quindi portando la IeFP come sistema alla situazione ancillare che era prima... Anche lì all'ultimo momento... perché è caduto il governo all'ultimo momento... è rimasta... morale sono rimaste due cose... è rimasta la IeFP...

Un secondo consulente del sistema IeFP qualifica le strade intraprese dalle diverse regioni in merito al tipo di sussidiarietà da adottare come (E2): “una questione puramente ideologica” (Intervista n.7).

L'Emilia-Romagna, dunque, nel 2011 approva la legge regionale 30 giugno 2011, n.5 che introduce un elemento caratterizzante all'interno della sussidiarietà, ovvero, l'obbligo di iscrizione al primo anno di IeFP, in un'istituzione scolastica (E3). La motivazione di stampo politico con obiettivo egualitario, nella direzione della de-stratificazione (Durazzi et al., 2023) viene illustrata nei seguenti estratti, provenienti da interviste con funzionari regionali (Intervista n.25, intervista n.26) (E4):

“La scelta deriva da una scelta che è nel 2003... siamo all'inizio legge 144/99, introduzione dell'obbligo scolastico c'era ancora Berlinguer che immaginava il biennio unitario... c'era ancora un filo di speranza nel mondo... Regione come risponde comunque... Regione come risponde, comunque, già lì: è per noi diciamo così eh per noi diciamo così le scelte premature perché scegliere a 13 anni o 14 anni in realtà scelgono i genitori che cosa e che opportunità giocherai da grande... e smettiamo di dire che è indifferente scegliere la IeFP triennale o il liceo classico perché è ora che la piantiamo e siamo tutti un po' con sano realismo... la scelta fu noi abbiamo un sistema educativo che per me è unitario, non ci sono gli enti di formazione contro la scuola pubblica ma è: trovo un modello in cui ogni ragazzo può trovare una risposta... senza... separare troppo presto perché separare troppo presto è... una... diciamo così difficoltà alle medie... in cui sono assolutamente dei piccoli... quello che risulta una difficoltà lì porta a volte delle scelte che non sono certo quelle dell'ascensore sociale quindi”

E prosegue (E5):

“Tendenzialmente - poi vai a vedere il dato su... l'accesso alle borse di studio scusami... Che sono la percentuale nella IeFP è altissima, bene; la percentuale di stranieri è molto più alta non dico dei licei ma anche degli istituti tecnici e professionali... la logica era... “provo a fare in modo che TUTTI provino a trovare nella scuola un loro percorso... dopodiché è... ci sono persone ragazzi giovani che possono trovare una propria via al successo formativo in un sistema che è quello della IeFP in cui per diciamo così... ha due caratteristiche... il primo... un apprendimento più basato su laboratori eccetera quindi meno... un modello formativo che accompagna di più se non altro perché le nostre classi sono di 15 allievi ai professionali te ne trovi delle classi di 30 e quindi sai no c'è una bella differenza a gestire le differenze con quei numeri e con altri numeri perché hai una flessibilità diversa... nel senso che tutto l'impianto è rimoduli, definisci, guardando a un risultato al termine... ma guardando le differenze... quindi la scelta fu: non accedi direttamente alle medie, passami, in cui le tue effettive attitudini aspettative capacità non si sono ancora formate... INIZI comunque un percorso nella scuola MA diciamo così... ti garantisco che eh ti posso accogliere comunque nella formazione in quali casi:

Nel continuo, richiama il secondo elemento fondante della legge 5 che è quello della personalizzazione dei percorsi (E6):

*in tutti i casi in cui... diciamo così pur venendo dalla scuola media sei già in ritardo... i poveretti scusami che bocciano due volte alla scuola media che se devono aver davanti 5 anni non arriveranno mai... bene il secondo è hai fatto un anno a scuola, alle superiori, sei bocciato, passamela, non ti faccio ricominciare da capo ma ti faccio una PERSONALIZZAZIONE in cui garantisco le 190 *3 che è il minimo per avere una qualifica triennale ma ti ci faccio arrivare con un percorso individualizzato... ad esempio, invece che stare a casa da giugno a settembre questi... non vanno 3 mesi in vacanza... magari ti trovo uno stage estivo in cui intanto acquisisci competenze pomeriggi aggiuntivi attività aggiuntive per cui ti garantisco comunque 990*3 però invece che 3 ulteriori comodi anni ci arrivi prima... soprattutto ci arrivi grazie a quell'elemento che era FONDANTE della nostra legge che è appunto la legge IeFP che è appunto la personalizzazione.*

Questi sono anche gli anni del forte terremoto che colpisce la regione nel 2011: come strumento di ripartenza la Regione adotta il “Patto per il Lavoro” (E7).

Dalle interviste 25 e 26 si qualifica ulteriormente il concetto di personalizzazione contenuti nella legge 5 del 2011 (E8):

“Quindi è non ho una programmazione per classe ma ho una programmazione sul singolo ragazzo... banalmente è... se il ragazzo in aula in quel momento non ci sta gli attiviamo intanto uno stage e viceversa ci son dei ragazzi che mandarli in azienda in certi momenti della loro vita è nefasto quindi è ti metto nel laboratorio dell'ente con un tutor e hanno un'individualizzazione del percorso. Ci sono ragazzi stranieri che arrivano e non sanno la lingua ci sono ragazzi a cui mancano le competenze di base... allora noi oltre a finanziare il gruppo classe finanziamo il singolo ragazzo per dire: sei indietro in matematica? Hai qualcuno che ti fa il laboratorio di matematica. Sei indietro in italiano? Hai qualcuno che ti fa il laboratorio di italiano. Non riesci a stare in aula in quel periodo? Ti mando in stage. Con un risultato che anche nello schifo del Covid non ne abbiamo dispersi gli siamo corsi dietro in tutti i modi possibili immaginabili e li abbiamo portati a risultato.... nella IeFP a parte gli impicci della pari dignità dei sistemi è chi può nel 2024 iscrive un figlio a un quinquennale cioè non c'è questa urgenza di andare a lavorare a 17 anni andando in pensione a 67”

Il secondo elemento alla base della scelta è il concetto di integrazione tra istruzione e formazione, rimarcato anche nell'intervista n.24 con un policymaker nell'assessorato (E9) e nelle interviste con i funzionari regionali n.25 e 26:

“L'altra logica che ci stava dietro era quella dell'integrazione. Metto in dialogo l'istruzione e la formazione perché se dialogano qualcuno può essere preso in carico dalla formazione aiutato e se c'è qualcuno che per mala sorte ha scelto al IeFP ha avuto una defianza alle medie ma avrebbe potuto arrivare ai massimi livelli dell'istruzione formazione compreso il dottorato e non gli tarpi le ali.”

Rispetto all'istruzione in sussidiarietà scelta rispetto a quella complementare, opzione abolita poi a livello nazionale nel 2013, si afferma (E10):

“La ratio di quell’anno lì è... Facciamo in modo che tutti almeno ci provino perché una defianza alle medie separa l’origine cosa che noi non volevamo fare e che anche da un punto di vista di coerenza allora nel 2011 c’erano due regimi di sussidiarietà a scuola sussidiarietà complementare integrativa noi siamo andati sull’integrativa per cui è non faccio la classe bloccata per cui anche se prendi la qualifica se vuoi continuare te ne vai ma è facciamo il fatto che nell’istruzione professionale ti iscrivi a un quinquennio, ti garantisco io regione delle risorse per la personalizzazione in modo tale che tu puoi fare il triennio, fare tutto quello che ti serve per passare alla quarta, ma anche accedere a un esame di qualifica in modo tale che se poi decidi di continuare siamo felici per te, se decidi di mollare hai una qualifica e non sei... scusami con la terza media perché chi molla prima ha la terza media...”

In ultima analisi, la direzione intrapresa dall’Emilia-Romagna nell’intervista con un consulente esperto di sistemi IeFP nell’intervista n.17 si riporta (E11): “Anche ragionando sul nome...Sapesse quanto ha insistito l’Emilia-Romagna su quella “e” in IeFP”.

Come evidenziato nell’intervista n.32 con un rappresentante di un’agenzia regionale per l’organizzazione degli enti di formazione, AECA, realizzare questi percorsi è necessaria una forte cooperazione tra regione, scuole, aziende, enti di formazione e sindacati, sia “formale che informale” (E12). Vediamo dunque, seguendo Emmenegger et al. (2019) nello studio della cooperazione decentralizzata nel sistema di formazione di competenze a livello sub-nazionale, un ulteriore snodo nel processo di determinazione delle politiche di accesso e curriculum a livello regionale con la creazione di un tavolo permanente di collaborazione tra gli attori del processo, nella prossima fase.

III. FASE 3. Rafforzare la cooperazione decentralizzata: verso un sistema collettivistico

Attività:

Nel 2015 viene istituito un tavolo in via sperimentale detto “Conferenza tecnica per il coordinamento” per la gestione coordinata dell’offerta formativa dei percorsi IeFP tramite il GPG 2015/1938 “Istituzione della Conferenza Tecnica per il coordinamento e gestione unitaria del sistema regionale di istruzione e formazione professionale”, che supporta una programmazione coordinata dell’offerta formativa territoriale nell’ambito dell’istruzione e formazione professionale.

Attori:

Regione, USR, enti di formazione

Motivazioni:

Di fronte alla sfida di offrire un’offerta formativa coordinata instauratasi nella fase precedente, la Regione risponde con la creazione di luoghi istituzionali per aumentare la cooperazione e gestire i cambiamenti di sistema. A livello terziario, inoltre, si sviluppano in regione in questi anni gli ITS che verranno poi proposti come modello a livello nazionale (come indagato nel capitolo 9), all’interno della logica di collective skill formation anche a livello secondario, in uno stesso sistema di sviluppo nel progetto della “Scuola Politecnica dell’Emilia-Romagna”.

Evidenze:

Dal punto di vista degli esiti di sistema sulla dispersione scolastica, l’impostazione della Regione Emilia-Romagna viene illustrata nel libro dell’allora Assessore all’Istruzione, Formazione e Lavoro Patrizio Bianchi (2020: 134) (E1) poi diventato Ministro che afferma, legando gli esiti all’assetto del sistema IeFP:

“La FP, oltre a essere necessaria per la crescita delle piccole e medie imprese, deve costituire il principale strumento per ridurre la dispersione scolastica, permettendo a molti ragazzi di ottenere una qualifica professionale, e di conseguenza un lavoro e la dignità sociale. È soprattutto grazie a una FP diffusa e capillare (regolata con la legge regionale n.5/2011) che in Emilia-Romagna la dispersione scolastica si è ridotta ai livelli europei, passando dal 16,5% del 2010 al 9,9% del 2018”.

Nella stessa direzione vanno le parole di un ex dirigente ministeriale del tempo, con esperienza nell'ambito dell'amministrazione decentralizzata (Intervista n.30) (E2): *“La debolezza del settore della FP prima e dell'IeFP dopo è uno dei fattori associati alla dispersione scolastica. Le regioni con una forte e funzionale struttura di formazione professionali sono riuscite prima di altre ad abbattere i livelli di dispersione nella fascia delle superiori.”*

Circa la caratterizzazione dei profili in uscita dalla IeFP in termini di competenze e profili professionali, l'allora Assessore afferma (2020: 134, 135) (E3):

“Il rilancio della formazione professionale diviene essenziale non solo per offrire ai giovani prospettive concrete di realizzazione lavorativa e umana, contribuendo in maniera significativa a ridurre la dispersione di risorse e di talenti, ma anche per garantire la crescita alle imprese che hanno la necessità di specifiche competenze tecniche accompagnate da capacità di giudizio e visione, che permettano al singolo di affrontare anche fasi di rapido cambiamento”.

Dunque, per continuare la cooperazione di fronte alla sfida della gestione della IeFP su due binari la regione decide di rispondere con più cooperazione, creandone le condizioni istituendo nel 2015 in via sperimentale la *“Conferenza Tecnica per il Coordinamento”* (E4) come affermato nell'atto istitutivo GPG 2015/1938, che sarebbe poi rimasta nel sistema:

Rilevata la necessità di assicurare il coordinamento e la gestione unitaria del sistema regionale IeFP, rafforzando e consolidando l'integrazione progettuale e operativa, assicurando uniformità delle soluzioni didattiche e progettuali sul territorio regionale, attraverso il dialogo e le relazioni fra i sistemi educativi coinvolti;

Ritenuto quindi di istituire in via sperimentale, un unico organismo per il coordinamento e gestione unitaria del sistema, denominato “Conferenza Tecnica per il Coordinamento e Gestione Unitaria del Sistema Regionale di Istruzione e Formazione Professionale”, costituita da componenti della Regione Emilia-Romagna, Ufficio Scolastico della regione Emilia Romagna, e in via paritetica da 9 componenti degli Istituti Professionali e da 9 componenti degli Enti di Formazione Professionale che realizzano l'offerta formativa di IeFP nell'a. s. 2015/2016;

Dall'intervista con un rappresentante di AECA, l'ente coordinatore degli enti di formazione, si afferma (E5):

“Partecipo anche alla Conferenza Tecnica Regionale per il sistema formativo perché da questo punto di vista il dialogo con le istituzioni e con il sistema scolastico avviene in quel tavolo. In quel tavolo si cerca di dare attuazione a due obiettivi primari:

La standardizzazione dell'impianto coerente tra scuola e formazione onde evitare che ci siano separazioni anche di caste nel senso che non ci sia una gerarchia di dignità quindi ad esempio la formazione ha lo stesso calendario della scuola, esteso ai centri di formazione che attuano percorsi per l'assolvimento dell'obbligo e le qualifiche

In più la conferenza tecnica deve tenere un presidio comune rispetto al tema della dispersione, della costruzione di una programmazione formativa che rispecchi un'aderenza territoriale. Il sistema IeFP è organizzato su una programmazione che non è né improvvisata né stabilizzata, perché triennalmente si rinnova attraverso una programmazione triennale delle qualifiche che ogni ente propone nel proprio territorio seguendo due elementi.

1° il contesto socio-economico, 2° l'attenzione all'utenza rispetto alle aspettative e le richieste degli studenti”

Lo stesso ente della Regione, AECA presiede un tavolo permanente. Nell'intervista si rimanda al carattere abilitante dell'approccio collettivistico per la formazione di competenze (E6):

Quindi noi abbiamo un tavolo composto da dieci persone che rappresenta tutti gli enti di formazione quindi tutti i percorsi IeFP dai percorsi a qualifica fino ai percorsi a diploma ed è rappresentato e coordinato da AECA da questo tavolo tecnico che tiene insieme tutte le istanze. Quindi anche a livello di struttura parto dall'organizzazione.

AECA ha questa funzione tra l'organizzativo l'educativo e il formativo... impatta dal punto di vista di “collective skills” è un elemento essenziale

l'ente della regione AECA ha infatti un mandato di coordinamento (E7):

una società che per conto della Regione ha una funzione di mediazione tra l'attuazione dei percorsi in particolare IeFP territoriali e la Regione stessa.

Ha il compito di coordinare a livello di sistema tutte le organizzazioni rappresentate dalle loro organizzazioni regionali, partendo dalla struttura che è appunto uno dei temi... l'organizzazione del sistema regionale IeFP in Emilia-Romagna è composto dall'attuazione di 190 percorsi biennali e da 44 percorsi di quarto anno realizzati da 35 soggetti che però a loro volta sono rappresentati dalle loro famiglie regionali.

A livello terziario, il raccordo della IeFP con gli ITS è “in progress” come riportato nell'intervista sopra-citata con il rappresentante di AECA. AECA, per il raccordo della IeFP, è all'interno della Scuola Politecnica dell'Emilia-Romagna, istituita nel 2021 ma in continuo rafforzamento livello programmatico, come affermato nell'intervista con un membro della Giunta di allora (Intervista n.24). Rispetto al contributo dei centri Salesiani in Emilia-Romagna, (E8):

“erano quelli con più esperienza internazionale di scuola... perché il problema delle scuole professionali è che molte volte non vengono concepite come scuole pubbliche sono scuole sostanzialmente di appoggio a sono fondamentali per il sistema educativo... e tutto il lavoro che abbiamo fatto in Emilia-Romagna era per dare dignità a questo corso ma anche per dargli stabilità”

Questa fase qualifica il sistema di formazione di competenze della Regione Emilia-Romagna evolversi sulla linea delle caratteristiche di un sistema di formazione di competenze di stampo collettivistico (Busemeyer & Trampusch, 2012; Emmenegger et al., 2019) comprendendo la parte di formazione terziaria nelle fondazioni ITS, perché ne esibisce le caratteristiche ovvero: presenza di elementi del sistema duale; le aziende sono coinvolte nella formazione e possono partecipare al finanziamento dei percorsi; le competenze/qualifiche in uscita sono certificate e i sindacati vengono coinvolti nei processi di riforma del sistema.

Mentre la conferenza permane oltre la durata della sperimentazione entrando a far parte dell'insieme istituzionale definito all'interno del sistema di formazione delle competenze, dal punto di vista delle modalità di *accesso* rivolta alla copertura di un'utenza critica riguardo alla dispersione completa l'assetto del sistema IeFP ed è indagata nella fase successiva.

IV. FASE 4. Potenziare le opzioni di *accesso*: la personalizzazione dei percorsi

Attività: Nell’ultima fase che porta all’attuale assetto del sistema IeFP in Emilia-Romagna, con un provvedimento di sperimentazione nel 2018 del DGR n.1270/2018 che poi viene portato a regime nel 2022, si dà la possibilità di seguire un primo anno non necessariamente passato a scuola, ma tramite un percorso di *accesso* e relativo percorso curricolare caratterizzato dalla personalizzazione del percorso.

Attori: Regione, Enti di formazione, scuole

Motivazioni:

L’ulteriore possibilità di *accesso* viene fornita dalla Regione con l’obiettivo di intercettare virtualmente tutta l’utenza, per evitare la dispersione di gruppi individuati dagli enti di formazione e dalle scuole come portatori di esigenze specifiche, in un’ottica di conciliazione di formazione di competenze e inclusione sociale che ricalca la logica del “social investment” (Bonoli & Emmenegger, 2023).

Evidenze:

Il punto di arrivo, assetto del sistema IeFP nel caso dell’Emilia-Romagna mantiene l’obbligatorietà del primo anno come esposto nella fase II di sviluppo del sistema. A rimarcare questo punto, come emerso nell’intervista con un consulente di sistemi formativi (intervista n.7) (E1):

“Le regioni del nord hanno una linea d’azione, l’Emilia-Romagna è ancora di più caso particolare perchè è un caso limite... è una scelta politica quella di dire il ragazzino fino a 14 anni deve stare nella scuola e quindi i primi anni si fanno a scuola”

Tuttavia, la sperimentazione per un primo anno personalizzato nasce nel 2018 e viene messa a sistema nel 2021. Come spiegato nelle interviste con i funzionari regionali (intervista n.25 e 26) (E2):

Da lì il passaggio successivo è stato: oltre a garantire quelli che sono in ritardo e a rischio di dispersione proviamo ad accogliere anche quelli che anche non in ritardo, quindi, c'è qualcuno alle medie davvero hanno bisogno di capire dove andare ed è inutile schiaffarli dentro una classe di professionale dove sono 30 ragazzi fanno fatica a gestirli perché anche il professionale non è la terra meravigliosa

Ma è: Proviamo a costruire che cosa: un primo anno che però non è una classe prima

è un primo anno personalizzato ovvero...quei ragazzi hanno un triennio davanti... nel triennio devono conseguire: tutte le competenze tecnico-professionali della qualifica, le competenze di base, dopodiché che cosa fanno in questo primo anno?

Quello che tutti dovrebbero fare a 15 anni. Hai più bisogno di competenze di base perché senza quelle è inutile attaccarci sopra quelle tecnico professionali cioè un minimo bisogna che le abbiano, l'altra è... provare a capire dove riescono meglio, nel senso sono quelli che alle medie prendevano sempre 4 scusami... l'amico lo zio ha il ristorante il parrucchiere, non è detto che piacerà fare lo stesso

E ancora (E3):

Quindi la logica è li prendiamo... c'è comunque un gruppo che si forma in assetti variabili nel senso che socializzano con il resto del mondo ma potranno fare tutti o chi è interessato... un po' di laboratorio di acconciatura... un po' di laboratorio sull'autoriparazione. un po' ristorazione c'è... provano a capire e a orientarsi meglio in modo che in esito hanno: le competenze di base, hanno chiarito un minimo per quanto uno possa aver chiarito a 15 anni... hanno ritrovato un po' di motivazione perché il problema vero è quello... hanno capito cosa possono fare sono in condizioni di imparare anche delle cose tecnico professionali ma su un minimo di civiltà in una società civile e dopodiché è quindi proseguono il loro percorso. Questa struttura è stata introdotta nel 2018 pian piano abbiamo fatto crescere questo sistema. Oggi è nella valutazione congiunta tra la scuola da cui derivano quindi la scuola media insieme all'ente di formazione effettivamente non sono in condizione di essere buttati a scuola e capire cosa succede possono entrare in un percorso personalizzato in esito al quale chi farà il secondo terzo anno chi farà la ristorazione chi la meccanica quello che è.

Inizialmente erano numeri piccoli siamo partiti con la sperimentazione... abbiamo fatto gruppi perché non è che puoi tenere uno in un percorso individuale a 14 anni... anche sui territori più sfortunati basso ferrarese dove non parlano neanche l'italiano... evadono l'obbligo e anche la possibilità di stare insieme di stare con gli altri ragazzi della IeFP quindi di sentirsi parte di un gruppo classe... i numeri dati ieri

Siamo passati nel 2018 con 47 alunni siamo arrivati nel 2024 con 255 iscritti e prima annualità 20-21.. 21.22 primo anno propedeutico poi 22 23 e 23 24 il 78% di questi ragazzi ha concluso il triennio con una qualifica professionale e calcola che sono i più difficili

Nella “clausola valutativa”, ovvero quel documento prodotto secondo la legge n.5/2011 di valutazione del sistema IeFP si illustra l'impostazione del percorso (Regione Emilia-Romagna, 2019: 95) (E4):

“(...) gli enti referenti hanno progettato una programmazione della personalizzazione dei percorsi fondata su una stretta collaborazione tra enti ed istituzioni scolastiche per progettare e sviluppare in modo congiunto i percorsi individuali con una programmazione incardinata su tre concetti chiave:

- *Accoglienza e analisi dei fabbisogni individuali;*
- *Rafforzamento competenze di base e competenze trasversali;*
- *Formazione alla dimensione lavorativa e sviluppo di soft skills per la ricerca della migliore e più consapevole scelta per il singolo allievo.”*

Data l'opzione della personalizzazione, l'approccio complessivo della regione nella strutturazione del percorso viene illustrato di seguito, peraltro richiamando il rischio insito nella seconda condizione del mismatch studiato a livello nazionale, “chi molla prima” di avere un titolo “ha la terza media” (E5):

Facciamo in modo che tutti almeno ci provino perché una defianza alle medie separa l'origine cosa che noi non volevamo fare e che anche da un punto di vista di coerenza allora nel 2011 c'erano due regimi di sussidiarietà a scuola sussidiarietà complementare integrativa noi siamo andati sull'integrativa per cui è non faccio la classe bloccata per cui anche se prendi la qualifica se vuoi continuare te ne vai ma è facciamo il fatto che nell'istruzione professionale ti iscrivi a un quinquennio, ti garantisco io regione delle

risorse per la personalizzazione in modo tale che tu puoi fare il triennio, fare tutto quello che ti serve per passare alla quarta, ma anche accedere a un esame di qualifica in modo tale che se poi decidi di continuare siamo felici per te, se decidi di mollare hai una qualifica e non sei... scusami con la terza media perché chi molla prima ha la terza media...

In una delle interviste svolte con policymakers, l'approccio regionale emiliano viene caratterizzato distinguendolo dal modello lombardo come illustrato (E6):

*Quindi questo diciamo è stato il modello regionale ma che deriva da due temi: integrazione e continuità dei percorsi individuali che è facciamo in modo che i giovani scelgano una strada che non sia irreversibile e che non sia bloccata c'è è... in quel momento non vuoi studiare ti iscrivi a scuola a un triennale.. tu sai che gli organici li fanno in modo che teoricamente tu non hai diritto alla quarta... cioè se anche cambi idea la quarta non ce l'hai... a scuola... è brutto eh
Tre anni secca IeFP come fanno in Lombardia.. è chiaro che adesso nel tempo [le regioni si stanno adeguando]*

E rimarcato in un'intervista con un consulente dei sistemi IeFP (Intervista n.7) (E7): *"L'Emilia-Romagna è un caso particolare (...) modelli diversi sono rispetto a quello Emiliano quelli di Lombardia e Veneto"*

Concludendo lo studio della prima unità subnazionale, secondo l'impostazione esaminata nella fase precedente, nel tempo, il sistema Emilia-Romagna viene a definirsi quasi per ex-negativo con le scelte operate nel sistema lombardo. Nella contrapposizione tra Emilia-Romagna e Lombardia si riproduce, a livello regionale, lo scontro tra le due visioni che all'inizio del millennio avevano visto avvicinarsi i governi di destra e di sinistra rispettivamente con le proposte riformatrici di Berlinguer & Moratti. Osserviamo a questo proposito il fatto che l'On. Aprea, Sottosegretario all'Istruzione con Moratti è Assessore all'Istruzione e alla Formazione Professionale in Lombardia negli anni 2000. Mentre il sistema Emiliano-Romagnolo è stato portato avanti sullo stampo della legge n.105/2006, che ricalcava la stessa idea de-stratificante che era alla base del biennio unitario di Berlinguer.

Le due proposte si ripresentano dunque, in forma differente, a livello regionale. Nel secondo focus dello studio di caso multiplo, vediamo come il Lazio opera una scelta qualitativamente diversa sulle modalità di *accesso*, pur potendo contare sia sulle istituzioni scolastiche che sulla presenza sul territorio di centri di formazione professionale, a partire dalla presenza, come in Emilia-Romagna soprattutto nell'area Bolognese, dei centri gestiti dal gruppo dei Salesiani.

Capitolo sedicesimo

La IeFP nel Lazio

1. Analisi descrittiva: outcome – l’assetto del sistema IeFP

L’assetto del sistema di IeFP in termini di *accesso* - Organizzazione della formazione IeFP in centri di formazione (IF) o scuole (IS) (Emmenegger et al., 2019) e *curriculum* – Offerta formativa IeFP (Emmenegger et al., 2019) è costituito dal seguente outcome.

Dal punto di vista dell’*accesso*, è prevista la possibilità di iscrizione sia presso istituti scolastici (IS) che presso istituzioni formative (IF). Tramite queste modalità di accesso, gli studenti possono assolvere all’obbligo formativo come previsto dalla Riforma Moratti, nel d.lgs. 226/2005.

Dal punto di vista del *curriculum*, vengono attivati tutti i percorsi relativi al quadro regionale delle qualifiche, istituito con “Repertorio Regionale delle Competenze e dei Profili Formativi”, allegato A della Deliberazione Giunta Regionale n.452 dell’11/09/2012.

Ci limitiamo all’osservazione delle qualifiche triennali, e citiamo come riferimento l’offerta formativa contenuta nel Piano Regionale al 2024 : “operatore della ristorazione”, “operatore delle produzioni alimentari” “operatore ai servizi di promozione e accoglienza”, “operatore grafico”, “operatore ai servizi di impresa” e “operatore del benessere”, “operatore alla riparazione dei veicoli a motore”, “operatore elettrico”, “operatore meccanico” e “operatore edile”, coprendo quindi le qualifiche presenti nel repertorio nazionale. Queste qualifiche fanno riferimento alla DGR n.846 del 19/11/2019.

Come illustrato sul sito della Regione Lazio (2024), relativamente alle qualifiche triennali: “La Regione Lazio ogni anno approva gli atti di indirizzo per le Province sui Percorsi Triennali di Istruzione e Formazione Professionale e contestualmente vengono attribuite alle stesse le risorse finanziarie necessarie per l’attuazione degli interventi in materia.”

Il sistema si è venuto a formare, dunque, tramite una sovrapposizione di iniziative progressive, secondo la modalità di *layering* (Mahoney & Thelen, 2010: 6). Come si sia raggiunto questo assetto del sistema IeFP, in relazione alla normativa sopra-nominata, nel tempo, viene affrontato nella sezione successiva elaborando il process-tracing (Beach & Pedersen, 2019).

2. Analisi esplicativa: teoria di processo

In figura 21 illustriamo la teoria di processo, le fonti delle evidenze sono riportate all'appendice n.2 – studi regionali – capitolo 16.

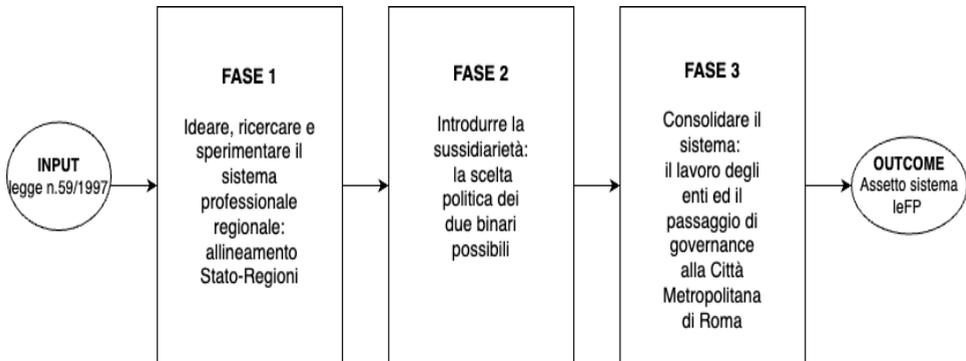


Figura 20 Teoria di processo - trasformazione del sistema IeFP nel Lazio

2.1 Fase I. Ideare, ricercare e sperimentare il sistema di formazione professionale regionale: allineamento Stato-Regioni

Input: Legge Bassanini, n.59/1997

Attività:

La riforma della formazione professionale, legge n.196/97, da avvio a un cambiamento a livello di sistema unitamente alla Riforma Bassanini, legge n.59/1997 ed al regolamento attuativo, d.lgs. 112/1998: Conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle regioni ed agli enti locali, in attuazione del capo I della legge 15 marzo 1997, n. 59.

Dopo un lavoro di ricerca, la Regione Lazio avvia, come l'Emilia-Romagna, nel 2002 un progetto di sperimentazione di riforma della formazione professionale regionale che da un primo impulso alla costruzione della formazione professionale presso le regioni.

Attori: Stato, Regione Lazio, Assessore Istruzione e Formazione Professionale, altre regioni, enti di formazione

Motivazioni:

La regione Lazio elabora un nuovo sistema di formazione professionale iniziale grazie alla preparazione tramite lavoro di ricerca pregresso in collaborazione con le università del territorio, all'intento iniziale condiviso con Stato e altre regioni di rispondere allo stimolo dell'obbligo formativo con un approccio unitario.

Il rapporto Stato-Regione Lazio in questo periodo è quindi caratterizzato da un progetto condiviso di decentralizzazione: a livello sub-nazionale questo significa che la Regione guida un processo di sperimentazione di un sistema regionale di formazione iniziale.

Evidenze:

L'Assessore alla Formazione Professionale della Regione Lazio, Pietro Lucisano in un articolo inerente il processo di avvio della sperimentazione della formazione professionale nel Lazio afferma (E1):

“La Regione Lazio ha sviluppato in questi anni una grande mole di lavoro in questa direzione realizzando attraverso l'impegno coordinato delle strutture preposte alla scuola, alla formazione, alle politiche del lavoro all'osservatorio del Mercato del lavoro una grande quantità di ricerche finalizzate a consentire un governo efficace dell'offerta formativa. Abbiamo costruito una rete di informazione e di orientamento per consentire un accesso libero a queste informazioni da parte degli Enti di formazione, delle scuole, delle università, delle imprese e dei singoli cittadini (SIRIO.Regione.Lazio.it). Abbiamo inoltre sviluppato una serie di iniziative di ricerca intervento finalizzate ad incidere sui processi formativi, con l'obiettivo di usare la valutazione come momento di riforma e come leva per migliorare la qualità della formazione stessa”.

Il progetto di riforma della formazione iniziale si basa su alcuni elementi fondanti (E2):

- “1) anche nel canale professionale si tratta in primo luogo di realizzare interventi formativi e non di addestramento;*
- 2) il modello formativo si deve basare su un impianto agile, che oppone un modello esperienziale pragmatico alle impostazioni enciclopediche e cumulative dei saperi;*
- 3) la valenza formativa si determina nel contesto della professionalizzazione e prevede nel curriculum esperienze attive di rapporto con il mondo del lavoro;*

- 4) *i cicli formativi debbono essere in grado di determinare per ciascun anno formativo competenze accreditabili;*
 5) *l'obiettivo formativo, dopo un biennio, del conseguimento di una qualifica professionale."*

Il sistema si propone, per iniziare, di avviare "cicli formativi annuali" ed individua la seguente strutturazione del piano formativo:

- Area delle competenze di base
- Area delle competenze tecnico-professionali
- Area della formazione sul lavoro (stage)

In particolare, le competenze di base si intendevano strutturate attorno a "tre dimensioni" (E3):

"La formazione sulle competenze di base si articola su tre dimensioni, che debbono tutte essere fortemente rapportate con la tematica professionalizzante del corso:

-la dimensione linguistica che comporta il consolidamento/approfondimento delle abilità linguistiche (lingua madre e lingua straniera) attraverso l'analisi dei problemi di comunicazione nell'organizzazione del lavoro e nella organizzazione sociale contemporanea e la rilettura in chiave storica dei relativi processi di sviluppo;

-la dimensione storico-sociale che comporta lo sviluppo delle conoscenze e competenze inerenti all'organizzazione sociale, l'organizzazione politica, l'organizzazione del lavoro, nonché la sicurezza e la qualità e la consapevolezza delle tappe fondamentali di evoluzione di questi modelli organizzativi;

- la dimensione scientifico tecnologica che comporta il consolidamento delle competenze logico-matematiche e scientifiche indispensabili alla comprensione degli attuali processi di produzione e la conoscenza della forte relazione che lega l'innovazione scientifica e tecnologica all'evoluzione dell'organizzazione del lavoro."

L'approccio unitario tra Regioni alla progettazione di un percorso di formazione professionale iniziale e in particolare la direzione da assumere in relazione alle competenze di base, è individuata di concerto in un documento elaborato dalle Regioni (E4):

Il progetto messo a punto dalle Regioni prevede di realizzare un impianto unitario della formazione iniziale del sistema regionale di formazione professionale,

In particolare, in un documento "Istruzione Scolastica, formazione professionale e lavoro" del giugno 1997, come riportato dallo stesso Assessore, le Regioni immaginano, rispetto alle competenze di base (E5):

“si tratta di evitare che la formazione professionale sia destinata a futuri cittadini di secondo grado, e di fornire invece quelle conoscenze culturali di base in grado di formare persone capaci di comprendere, dialogare e partecipare all’evoluzione dei cambiamenti sociali. Va allargata la base culturale in quanto necessaria sia per dialogare con gli altri, sia nella vita lavorativa di tutti i giorni. Con l’allargamento della base culturale ci si riferisce innanzitutto al saper scrivere e parlare correttamente in italiano, al conoscere gli elementi più importanti dell’ordinamento legislativo, giuridico, economico e amministrativo dello Stato, delle Regioni e dei Comuni, ecc.”

L’Assessore qualifica, inoltre, la posizione delle regioni rispetto allo Stato e la forte motivazione a trovare un’unitarietà di procedimento nel percorso, in questa prima fase (E6):

La discussione che si è svolta in questi ultimi due anni sulla riforma della L. 845/78 e le vicende dell’articolo 17 della L. 196/97 hanno visto da parte delle Regioni un atteggiamento di attesa di determinazioni nazionali e di ampia disponibilità in materie sulle quali in realtà le Regioni hanno già da oggi piena potestà normativa. Questa posizione delle Regioni aveva molteplici spiegazioni, tra le quali è utile ricordare: a) una difficoltà strutturale nel coordinamento; b) la mancanza o l’inadeguatezza dei fondi finalizzati, se si eccettuano i fondi europei; e) la crisi ricorrente del sistema formativo. Il nostro progetto muove invece dalla constatazione del fatto che le Regioni, in collaborazione il Ministero del Lavoro e l’ISFOL, possano recuperare capacità propositiva attraverso azioni concrete volte a realizzare alcuni obiettivi sui quali esiste una convergenza di vedute sulle loro necessità cui si è opposta in questi anni un’inerzia sostanziale sul piano operativo. Merita sottolineare che questa nuova capacità delle regioni nasce da una stagione che ha visto un recupero significativo della capacità di utilizzazione delle risorse del Fondo Sociale Europeo, stagione che almeno in parte è figlia di una riforma del sistema elettorale che ha garantito per la prima volta una continuità di governo alle amministrazioni regionali. Il progetto di riforma della formazione professionale iniziale deve inserirsi in un contesto di iniziative da realizzare entro il prossimo anno:

a) lo statuto dei diritti degli utenti della formazione; b) il libretto formativo; c) una prima standardizzazione delle qualifiche professionali esistenti; d) La definizione dei criteri di accreditamento degli Enti formativi.

Era presente, inoltre, una consapevolezza di appartenenza e di interazione a livello europeo (E7):

“Complessivamente la Formazione iniziale deve confrontarsi con ana loghi modelli di formazione realizzati nella U.E. Ciò significa capitalizzare l’esperienza di questi paesi nella definizione dei percorsi formativi e dei pro-Oli professionali e prevedere occasioni di scambio e confronto per i diversi attori implicati in questo segmento del sistema.”

In questa proposta troviamo tutti gli elementi di quello che si sarebbe potuto sviluppare in un sistema di formazione di competenze collettivistico (Emmenegger at al., 2020). All’ideazione della riforma (Carstensen & Schmidt), e all’impegno di ricerca, segue una sperimentazione, come preventivato dalle parole dell’Assessore (E8):

“Ovviamente, il progetto di riforma si propone una fase di sperimentazione necessaria per raccogliere le esperienze significative presenti in tutte le regioni. La sperimentazione non solo dovrà validare l’impianto metodologico, ma affrontare anche i nodi strutturali legati alla gestione ed i problemi di risorse connessi.”

L’unitarietà evidenziata in questa prima fase del processo riformatore è un’unitarietà insolita, mancando le Regioni, allora, di un organo di coordinamento come evidenziato dall’Assessore che avrebbe vinto la resistenza delle regioni (E9):

“Una resistenza rafforzata dal fatto che i processi di decentramento sono stati finora lenti e contraddittori e che la stessa forte accelerazione, di cui va il merito ai governi di Prodi e D’Alema, rimane orfana di una riforma costituzionale capace di ridisegnare, attraverso il senato delle regioni, un luogo istituzionale adeguato a bilanciare il federalismo e le esigenze di coordinamento tra le regioni.”

A partire dal lavoro svolto precedentemente, il protocollo d’intesa tra Ministero e Regione Lazio viene siglato nel 2002 e richiama, come nel caso dell’Emilia-Romagna, l’Art.11 del DPR 275/1999, il regolamento dell’autonomia (E9):

“Il Ministro della pubblica istruzione, anche su proposta del Consiglio nazionale della pubblica istruzione, del Servizio nazionale per la qualità dell’istruzione, di una o più istituzioni scolastiche, di uno o più Istituti regionali di ricerca, sperimentazione e aggiornamenti educativi, di una o più istituzioni scolastiche, di uno o più Istituti regionali di ricerca, sperimentazione

e aggiornamenti educativi, di una o più Regioni o enti locali, promuove, eventualmente sostenendoli con appositi finanziamenti disponibili negli ordinari stanziamenti di bilancio, progetti in ambito nazionale, regionale e locale, volti a esplorare possibili innovazioni riguardanti gli ordinamenti degli studi, la loro articolazione e durata, l'integrazione fra sistemi formativi, i processi di continuità e orientamento. Riconosce altresì progetti di iniziative innovative delle singole istituzioni scolastiche “

Il sistema cambia assetto con l'avvento, nel 2011, del primo anno formativo a livello nazionale, che modificherà la modalità di accesso al sistema, come vediamo nella fase successiva.

2.2 Fase II. Introdurre la sussidiarietà: la scelta politica dei due binari possibili

Attività:

Con la “riforma Gelmini” viene eliminata l’opportunità di ottenere qualifiche triennali all’interno dell’istruzione professionale statale. Circa l’accesso, la Regione Lazio persegue la via della sussidiarietà integrativa senza l’obbligatorietà del primo anno a scuola.

Attori: Stato, Regione Lazio, enti formativi salesiani

Motivazioni:

La Regione Lazio, potendo contare sulla presenza nel territorio di centri di formazione professionale soprattutto organizzati dal gruppo dei Salesiani, ad esempio, tramite il CNOS (Centro Nazionale Opere Salesiane), avvia l’offerta formativa erogata sia in centri di formazione professionale in modalità IF che in IS, nelle istituzioni scolastiche. Dal punto di vista della direzione politica, assente la scelta del primo anno unitario, la regione è presieduta dal governo di destra (PdL) con la governatrice Polverini; tuttavia, l’assetto Emiliano-Romagnolo non verrà seguito nemmeno nelle successive giunte di centro sinistra guidate dal Presidente Zingaretti. Questa scelta, che è comune ad esempio, al caso lombardo, è espressione di una diversa concezione dell’accesso all’istruzione e formazione rispetto a quello della regione Emilia-Romagna. I due binari possibili sono appunto l’iscrizione in un centro di formazione professionale vs. l’iscrizione presso un’istituzione scolastica.

Evidenze:

Come sottolineato dall’intervista con un consulente per la costruzione dei sistemi IeFP, si qualifica il significato di “IeFP” collocandolo storicamente (E1):

Allora.. Era già tutto pronto... poi è venuta la riforma Moratti che andava in quella linea e diceva 'Ok facciamo un'articolazione eh... dentro il secondo ciclo con un'istruzione e IeFP l'IeFP riassorbe l'IP cioè ne facciamo una non ne facciamo due... perché IeFP... io chiedo non so fino a che

punto... IeFP vuol dire istruzione e formazione professionale che si mettono insieme ok?

Quindi nel Lazio, quando nel 2011/2012 si avvia il primo anno formativo IeFP in tutta Italia, si fornisce la possibilità di iscrizione sia nei CFP che presso le istituzioni scolastiche in sussidiarietà ma, significativamente, non si introduce come nel caso emiliano l'obbligatorietà del primo anno in istituto scolastico. Questa è istanza di una diversa ideazione politica (Carstensen & Schmidt, 2016) che va al di là del partito ma sembra essere condivisa da regione ed enti. Infatti, in un'intervista con un rappresentante di un ente di formazione si afferma (E2):

C'è questa zona grigia in cui non funzionerebbe la IeFP... nelle mani della IP (istruzione professionale) la FP (formazione professionale) non funziona... e snaturi l'IP snaturi l'istruzione professionale... quindi sono due sistemi che devono camminare parallelamente che hanno la stessa dignità... invece si cerca sempre di mettere la IeFP in serie zeta... e tutto il resto è dignitoso... Quindi sono sistemi paralleli che a un certo punto probabilmente bisognerà trovarla sta strada... dovranno trovare un punto di convergenza per permettere a quei ragazzi rispetto ai quali noi dal punto di vista educativo gli ricostruiamo la vita perché noi abbiamo delle situazioni in ingresso che... questo per colpa dell'orientamento che è un sistema totalmente fallimentare

Circa la modalità di cooperazione tra aziende ed enti nella costruzione dei percorsi, dall'intervista emerge una necessaria integrazione da parte degli enti del gruppo dei Salesiani nella collaborazione con le aziende, soprattutto quelle che producono tecnologie per la necessità di aggiornamento continuo dei laboratori e conseguentemente delle tecniche applicabili, dunque, relative alle skills professionalizzanti (Pellerey, 2010) (E3):

I pilastri di un buon corso di formazione professionale sono... l'ente della formazione professionale che lo pensa le aziende che hanno il compito sociale di assumere i ragazzi e quindi di formarli... le aziende sono presenti obbligatoriamente nel percorso formativo... la IeFP ha obbligatoriamente lo stage curricolare... non PCTO stage curricolare al secondo e terzo anno... Adesso io mi fermo alla qualifica il sistema duale è tutto un altro

mondo il proseguo è quello poi vedremo nella sperimentazione che è tutta un'altra roba...

Quindi le aziende... è sostanziale la presenza sostanziale e ancora più importante la presenza delle aziende che producono tecnologia... perché noi non abbiamo i finanziamenti per includere i laboratori... come la scuola può fare... noi non possiamo partecipare ai PON... nonostante siamo scuola non possiamo partecipare ai PON... quindi per costruire un laboratorio tecnologicamente evoluto che permette ai ragazzi di essere spendibili sul mondo del lavoro appena usciti dalla qualifica e che poi me la regalano sostanzialmente non potrei portare a casa il risultato... fatto un laboratorio oggi di automazione industriale... l'anno prossimo va buttato proprio buttato e ricostruito

Con una specifica strategia di collaborazione tra enti e aziende nella programmazione di lungo termine (E4):

E adesso inaugureremo un laboratorio fotovoltaico tra due anni è da cambiare.. ma se non ragiono con il gruppo internazionale di riferimento che ha la sua presenza a Roma che ha interesse a formare i ragazzi e che mi garantisce l'allestimento del laboratorio e del suo aggiornamento è impossibile...

Non è tanto il fatto che a un certo punto per carità Cristiana perché i Salesiani fanno del bene ai giovani poveri... a un certo punto arriva uno e ti regala un laboratorio... bene io gli dico non mi serve la tecnologia [una tantum]... io ho bisogno che ti sieda con me e che facciamo un progetto di respiro almeno quinquennale e ogni volta che la tecnologia cambia butti la vecchia e metti la nuova

La visione espressa ha come preconditione una specifica concezione dell'orientamento (E5):

"I tedeschi e gli svizzeri da questo punto di vista quando si parla di formazione tecnica è un approccio Calvinista... in Svizzera e in Germania è proprio un altro concetto Beruf diceva Weber... per la formazione...per il Beruf devi impostare un sistema d'orientamento non a protezione civile...

*c'è un disastro vediamo come risolvere un mese prima della scelta della scuola queste sono le macerie vediamo come salvare sto ragazzino questo è l'orientamento italiano quando fatto... quindi nelle esperienze diciamo migliori... questa è l'Italia, impostazione da cui togliamo Alto-Adige e in parte Trento che invece sono guardano a quell'altro sistema... Trento ha il suo sistema a Trento ha vinto il sistema di collegamento tra formazione professionale e scuola. **Hanno tolto i professionali di Stato?** Non tolti, hanno reso diciamo più omogenei tra la formazione professionale e la scuola mantenendo ognuno il suo ruolo e praticando il sistema delle passerelle che è un sistema sano. Quindi lì l'esperimento delle passerelle ha funzionato ma perché funziona*

Con un particolare impatto sugli insegnanti (E6):

Formi i miei formatori... proprio perché lavorano 36 ore a settimana andate una settimana ad Ariston... noi abbiamo fatto un laboratorio con Ariston che è l'unico in Italia a maggio... gli abbiamo mandato i formatori che stanno là una settimana e fanno la formazione Ariston... perché poi devono formare i ragazzi... Questo è un processo complesso eh, è molto complesso

Il sistema IeFP del Lazio tende quindi ad evolversi, come quello Emiliano, verso un sistema di formazione di competenze collettivistco in termini di sistema (Emmenegger et al., 2020); ma tramite una modalità diversa privilegiata in accesso, espressione di una diversa visione politica simile a quella Lombarda.

2.3 Fase III. Consolidare il sistema: il lavoro degli enti ed il cambio di governance alla Città Metropolitana di Roma

Attività: Il sistema si consolida in termini di accesso ed offerta formativa, tramite nuove modalità di cooperazione con le aziende ed una nuova gestione del sistema IeFP della Regione guidato dal livello sub-regionale della Città Metropolitana di Roma.

Attori: Regione Lazio, enti di formazione, Città Metropolitana di Roma

Motivazioni: Il consolidamento del sistema avviene grazie al continuo lavoro degli enti di formazione professionale, principalmente il CNOS-FAP con tre sedi nella regione Lazio di centri di formazione professionale. Contestualmente, un cambio di governance, di decentramento dalla regione alla città metropolitana di Roma consente una gestione più prossima al territorio.

Evidenze:

Un input che garantisce una gestione del sistema IeFP più prossimo al territorio si presenta quando nel 2022 la governance di alcuni aspetti del sistema IeFP viene delegata dalla Giunta di Sinistra Zingaretti all'ambito provinciale, quindi, alla Città Metropolitana di Roma Capitale (CMRC). In occasione dell'Accordo, il Consigliere delegato all'Istruzione e Formazione Professionale della città Metropolitana di Roma, Daniele Parrucci, afferma (E1):

"Questa Convenzione tra CMRC e Regione Lazio sul tema della formazione professionale, rappresenta un passo decisivo verso il rafforzamento del sistema dalle attività di specializzazione nei territori della Città metropolitana, con particolare attenzione nei confronti dei minori in obbligo scolastico e formativo e delle aziende che utilizzano l'apprendistato professionalizzante. Il lungo processo che ha portato a definire l'accordo tra le due amministrazioni, che ritengo epocale, presenta degli aspetti innovativi, poiché spazia dal settore dell'Obbligo scolastico a quello dell'Apprendistato professionalizzante, mettendo sempre di più CMRC nella condizione di attivare la professionalità maturata nell'ultimo ventennio, fornendo soluzioni ai cittadini ed alle imprese. Grazie alla proficua intesa con l'Assessore Clau-

dio Di Berardino e con il Vice Presidente Daniele Leodori, avremo una gestione diretta che ci consentirà di programmare la didattica e il reperimento delle risorse umane per una migliore organizzazione interna. La nuova formula di organizzazione del personale, che prevede, sia il distacco funzionale del personale regionale, sia la possibilità per CMRC di rafforzare gli organici, nei limiti, ovviamente autorizzati dalla Regione Lazio, garantirà una programmazione per la manutenzione dei centri di formazione per garantire migliore comfort e sicurezza"

Come testimoniato dall'intervista n.21 con un Consigliere Metropolitano, dal momento dell'accordo è stato possibile (E2): *"differenziare l'offerta formativa, rimediando a situazioni in cui si offrivano solamente corsi nel settore dell'estetica"*, aspetto che, come sottolineato anche nell'intervista n.29 con il gestore di un ente, porta spesso i ragazzi che ottengono una qualifica ad essere quelli con maggiori difficoltà di inserimento per le limitate capacità di assorbimento del settore specifico (E3).

In particolare, nell'intervista con il Consigliere Metropolitano sono stati messi in evidenza accordi di svolta tra la città-metropolitana e aziende come l'azienda Bulgari per l'avvio di corsi congiunti, o con Leonardo sul tema della cybersecurity (E4).

Si viene dunque ad integrare la collaborazione con le piccole e medie imprese che costituiscono la presenza principale delle aziende con programmazione industriale sul territorio laziale, come sottolineato nell'intervista con il rappresentante dell'ente di formazione (E5), che recentemente ha visto collaborazioni anche con multinazionali come "Siemens ma non il piccolo distributore, con la casa madre" (E6).

In particolare, nonostante l'approccio all'*accesso* sia differente rispetto a quello dell'Emilia-Romagna, la tensione nella Regione è quella di lavorare per una migliore integrazione tra scuole, enti di formazione e Regione, come testimoniano accordi tra gli enti di formazione, scuole e Regione. Questo aspetto è rimarcato, nello studio dello sviluppo del sistema IeFP della Regione da Vecchiarelli (2022: 95), che menziona ad oggi le "potenzialità" del sistema, a partire dall'impostazione all'apprendimento esperienziale di Dewey (1938) riferito ad una "scuola-laboratorio" (E7):

"Nel mese di dicembre 2021 è stato siglato un Accordo quadro tra l'Associazione CNOS-FAP Regione Lazio e l'Istituto Comprensivo "Gigi

Proietti” di Roma. Tale Accordo mira alla realizzazione di progetti e percorsi di natura esperienziale e operativa capaci di promuovere l’interazione delle professionalità e la crescita positiva degli alunni della scuola primaria e della secondaria di primo grado e gli allievi della IeFP. Il proposito si concretizzerà nella realizzazione di percorsi formativi tra l’ambiente scolastico e il mondo della Formazione Professionale, per promuovere modalità didattiche e relazionali differenti, fortemente attive e dove la costruzione della conoscenza passa per la costruzione fisica di oggetti. Azione, pensiero e collaborazione sono le parole chiave che guideranno le progettualità, elementi essenziali allo sviluppo di personalità adatte ad una società democratica, dove sono fondamentali la discussione, la cooperazione, la valorizzazione delle differenze e lo scambio di idee. Attitudini e atteggiamenti, questi ultimi citati, che solo una didattica laboratoriale è in grado di garantire. Un approccio pedagogico capace di valorizzare l’operatività e la cultura laboratoriale.”

Questa prospettiva, punto di arrivo nel processo di sviluppo del sistema IeFP del Lazio rispetto all’accesso e alla formazione di competenze, si allinea infatti con i punti critici che, come nelle altre regioni, sono i leitmotiv del sistema IeFP: dall’intervista con il gestore dell’ente è emerso come mentre la FP può presentare criticità nella fruizione di competenze culturali di base, al contrario uno studente in uscita dall’IP non avrà le stesse competenze professionalizzanti di chi ha seguito un percorso all’interno di centri di formazione con laboratori continuamente aggiornati (E8). Il punto emerge anche in un’intervista svolta da ADAPT (Scuola di Alta Formazione sulle Relazioni Industriali e il Lavoro) all’ex direttore generale del CNOS-FAP (2020), Tosti che all’indomani della pandemia afferma:

“Senz’altro l’IeFP potrà avere un ruolo fondamentale in questo processo. Non solo perché i profili professionali formati da questo segmento del sistema educativo sono e saranno richiesti dalle imprese, ma per il modo con cui essi vengono preparati. Noi infatti sappiamo bene che nei prossimi anni molte delle figure che formiamo cambieranno o non ci saranno più. La sfida è quella di utilizzare la formazione professionale per sviluppare nei giovani quelle soft skill che in futuro consentiranno loro di trovare – o magari inventare – un lavoro anche in ambiti diversi da quelli per cui hanno studiato. Io credo che l’IeFP sotto questo riguardo abbia una marcia in più rispetto all’Istruzione.”

Un secondo punto su cui si concentrano gli sforzi degli enti, in termini di *accesso*, è l'obiettivo di inserire corsi biennali o addirittura annuali, per rispondere ad un "urgente" e "drammatico" vuoto normativo che riguarda i diciassetenni, che non sono più in obbligo scolastico ma devono ancora conseguire una qualifica e si vengono a trovare in un limbo per cui gli enti si impegnano a dare risposte e stimolare una trasformazione della normativa.

Capitolo diciassettesimo

La IeFP in Campania

1. Analisi descrittiva: outcome – l’assetto del sistema IeFP

Passiamo alla terza unità sub-nazionale dello studio di caso multiplo (Yin, 2019): quello della Regione Campania. Circa l’*accesso*, - Organizzazione della IeFP in centri di formazione (IF) “IeFP integrale” o scuole (IS) “IeFP sussidiaria” (Emmenegger et al., 2019) la regione offre la sussidiarietà integrativa (IS). Solo dall’anno formativo 2019/2020 la IeFP viene offerta anche nei centri di formazione professionale accreditati (IF) (Figura

Infatti, al 2020/2021, ultimi dati disponibili dalla ricerca CNOS di Zagarro (2024: 75) sul livello di sussidiarietà al primo anno, troviamo infatti un “tasso di scolarizzazione”, ovvero di IeFP svolta in istituti scolastici al 95,5%, ed un tasso di formazione ovvero di IeFP svolta in centri di formazione del 4,5% . Circa l’offerta formativa delle qualifiche triennali, inerente la dimensione delle politiche di curriculum, la regione offre le seguenti qualifiche: operatore ai servizi d’impresa, ai servizi di vendita, della ristorazione, dei servizi alimentari; operatore del benessere, dell’abbigliamento; operatore meccanico, operatore della riparazione dei veicoli a motore, operatore informatico, dei sistemi e dei servizi logistici (SILF Campania, 2024).

Il sistema anche in questo caso si è costituito tramite la modalità di *layering*, con l’adozione di normativa (Mahoney & Thelen, 2010: 6). Consideriamo ora l’ultimo process tracing dello studio di caso multiplo, e dell’intera ricerca.

2. Analisi esplicativa: teoria di processo

Illustriamo la teoria di processo in figura, le fonti delle evidenze sono riportate all'appendice n.2 – studi regionali – capitolo 17.

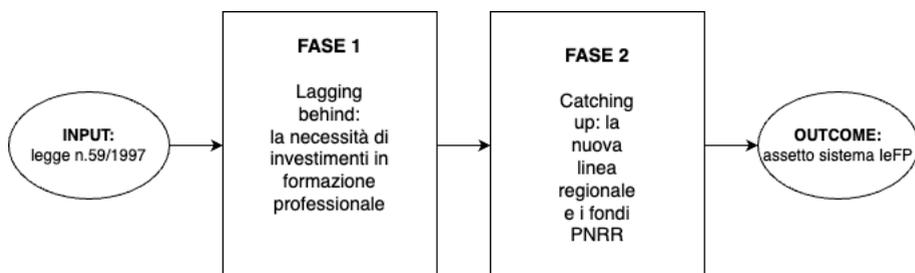


Figura 21 Teoria di processo - trasformazione del sistema IeFP in Campania

2.1 Fase I: “Lagging behind”: la necessità di investimenti in formazione professionale

Attività:

Fino all'a.f. 2017/2018 la IeFP della regione, avviata nel 2011, dal punto di vista dell'accesso consente solo la modalità in sussidiarietà integrativa. Dal punto di vista del curriculum, dunque, vengono proposti quei percorsi che fanno parte dell'offerta formativa statale. La spinta dei fondi dell'FSE (Fondo Sociale Europeo) nel periodo di programmazione 2014/2020 modifica questo trend, e porta alla fase successiva.

Attori: Regione Campania, Ministero

Motivazioni:

A differenza delle altre due regioni, la Campania non conosce una fase di sperimentazione strutturata dei percorsi di formazione professionale all'inizio degli anni 90 e non può contare sullo stesso tessuto produttivo presente in Emilia-Romagna o Lazio. Quando in tutto il territorio nazionale nell'anno formativo 2011/2012 si avviano i corsi di IeFP la Regione Campania ricade per questo sulla scelta della sussidiarietà integrativa.

Evidenze:

In un'intervista svolta con un dirigente ministeriale ai tempi di Berlinguer, nell'ufficio legislativo, si ripercorre la genesi della contrapposizione tra Stato e regioni in materia di formazione professionale, in mancanza dell'allineamento e della propositività della Regione vista nel caso di Emilia-Romagna e Lazio, ed il problema della mancanza di un tessuto di formazione professionale nella regione (E1):

Lo Stato ha sempre sostenuto... ha licealizzato gli istituti professionali aumentando le materie teoriche e l'ha portato, da un lato è intervenuto sui curricula, contenuti; dall'altro sulla durata 3+2, consentendo tra l'altro a chi terminava la possibilità di finire all'università... in più a competenza da Costituzione era alle regioni e le regioni la reclamavano.

Per contro quindi la formazione professionale era delle regioni.

Questa distinzione... era più un problema TEORICO che pratico (perché non c'era dappertutto). Questo problema venne fuori nella riforma del titolo V, un nodo che venne fuori, esisteva da sempre. Diciamo fu fatta un'operazione quasi piratesca quindi qualche indirizzo venne passato alle regioni... adesso non mi ricordo quale [e fermarlo ai 3 anni]

Ma gli Istituti professionali che portano alla maturità sono istituzioni [quindi sono rimasti], si è individuato qualche indirizzo adesso non ricordo quali che si fermava ai 3 anni, è stato un contentino alle regioni diciamo, analizzare se c'era qualche indirizzo e farlo di competenza delle regioni. Si fece giustamente credo io questa distinzione.

E aggiunge (E2):

*Pensiamo ai LEP famosi... questo spiega i provvedimenti di decentramento, si contrappose alla secessione un forte decentramento. Visto che se ne parla adesso [con l'autonomia differenziata]. Si fece uno studio, cioè si ragionò "al contrario" individuando quello che restava allo Stato, COME per la legislazione sull'autonomia scolastica. Tutto il resto passava alle regioni. Era un casino nelle materie concorrenti. Lasciando all'ente più vicino al cittadino **Come per Italia e Unione Europea?** Come dovrebbe essere!*

Come sottolineato da Zagardo (2020: 65) dopo una breve parentesi di un anno formativo di "percorsi integrati con FP al 50%" nel 2003, come illustrato nel "Protocollo 31.07.2003" i percorsi vengono interrotti: in questo caso è assente l'allineamento Stato-Regione.

Di conseguenza nel 2011/2012 quando viene avviato il primo anno formativo della IeFP a livello nazionale si adotta necessariamente l'opzione

della sussidiarietà, creata per colmare l'assenza o la debolezza della FP, la formazione professionali nelle regioni del Sud. Come sottolineato in un'intervista con un rappresentante di un ente accreditato (E3):

Però questo nome confonde... sussidiarietà? L'hanno chiamata così per star tranquilli... Perché al Sud mancava no? Si esatto. La politica sulla formazione è regionale quindi per definizione essendo regionale ha almeno 20 teste che ci ragionano per semplificare quindi qual è l'unico magma che è presente dappertutto? La scuola.

Quindi laddove la regione non pensa alla formazione professionale... errore incommensurabile... ci pensa la scuola

Quando si avvia il primo anno formativo della IeFP nelle altre regioni gli Assessori all'Istruzione Miraglia e alla Formazione Nappi, prevedono 50 milioni di euro per la costituzione di "poli formativi", con il seguente obiettivo (E4):

L'avviso, pubblicato sul Burc di oggi, mira al potenziamento dell'istruzione tecnica e professionale di qualità. Obiettivo dei Poli formativi è creare sinergia tra scuole, istituti di formazione ed imprese; favorire la continuità formativa combattendo la dispersione; promuovere azioni trasversali tra i soggetti; favorire la formazione in alternanza scuola-lavoro e quella continua; attivare azioni di orientamento ed attività di formazione rivolta anche al personale docente e ai formatori impegnati nelle attività dei Poli. Possono presentare richiesta di adesione alla manifestazione d'interesse le compagnie che prevedono al loro interno almeno due tra istituti scolastici e/o professionali, almeno due imprese iscritte alla Camera di Commercio e almeno un organismo di formazione professionale accreditato.

Successivamente, avendo a disposizione 3,5 mln di euro che destinano alle istituzioni scolastiche che hanno aderito alla richiesta regionale dell'attivazione di percorsi IeFP, solamente circa 350 euro a studente. Gli assessori affermano (E5) (E6):

"La Giunta Caldoro continua ad investire sul potenziamento dell'offerta formativa della scuola campana con l'obiettivo di creare maggiori opportunità formative, ma soprattutto di facilitare l'inserimento nel mondo del lavoro dei nostri ragazzi"

“Questa misura in favore degli Istituti che hanno creduto nei percorsi IeFP – aggiunge l’assessore alla Formazione Severino Nappi - è un investimento che la Regione fa nei confronti dell’innovazione, non solo quella tecnologica nelle specificità degli istituti professionali, ma soprattutto quella sul nuovo modo di concepire l’istruzione: ovvero come un asse che deve collegare il giovane, attraverso la formazione, al mondo del lavoro.”

E ancora (E7):

“È fondamentale che i nostri ragazzi scelgano per il proprio futuro già al tempo della scuola e lo sperimentino con le proprie mani. È questa la filosofia della più ampia misura dei poli formativi che abbiamo attivato la scorsa settimana. È questo il modello di apprendistato di primo livello che, dopo l’approvazione della legge regionale, stiamo cominciando ad applicare finalmente anche nella nostra terra, nelle nostre scuole e nelle nostre aziende che, per la prima volta, vengono considerate dalle Istituzioni patrimonio comune delle future generazioni”

Queste affermazioni sottendono una strategia di adeguamento alla normativa in ambito IeFP, in carenza di mezzi e della volontà di partecipazione da parte di enti di formazione e imprese.

Con l’incremento dei fondi a disposizione ed una mirata strategia politica l’accesso alla IeFP e la costruzione dell’offerta formativa anche nei centri di formazione “IeFP integrale” viene esaminato nella sezione successiva.

2.1 Fase II. “Catching up”: la nuova linea regionale & i fondi PNRR

Attività:

Dal 2019/2020 vengono erogati i primi corsi di IeFP anche in modalità integrale, si potenzia l’offerta formativa ad oggi in crescita.

Attori: Assessorato alla Formazione, Ministero dell’Istruzione

Motivazioni:

La scelta politica dell’amministrazione di sinistra nella componente dell’accesso che non si serve della sussidiarietà perché:

La nuova giunta dedica un assessorato alla formazione professionale e lavoro che assume come priorità strategica l’avvio di un’offerta formativa alternativa a quella fornita negli istituti scolastici, in raccordo con l’assessorato all’istruzione. L’assessorato ottiene dal Ministero il codice meccanografico per l’avvio dell’offerta formativa nei CfP. Inoltre, con i fondi dedicati del PNRR all’indomani della crisi pandemica il sistema conosce un incremento delle sedi di CfP (*politiche di accesso*) e dell’offerta formativa (*politiche di curriculum*).

Evidenze:

La nuova linea regionale sulla IeFP in termini di investimenti e programmazione a lungo termine viene illustrata nell’intervista n.19, rilasciata da Presidenza e Assessorato all’Istruzione della Regione Campania (E1):

In qualità di Presidente, come ha deciso di istituire un Assessorato alla Formazione dedicato, nel suo primo mandato?

Il tema dell’incontro tra domanda e offerta di lavoro, quindi dell’occupazione – ovvero di uno dei principali capisaldi della coesione territoriale e della tenuta dell’intera comunità regionale - può essere ragionevolmente e adeguatamente affrontato se declinato in termini di abilità, saperi e competenze delle energie produttive e della forza lavoro. La capacità di dare risposte ai fabbisogni delle imprese e dei professionisti è fondata anche sul sistema della formazione che rappresenta leva imprescindibile delle politiche attive del lavoro oltre che strumento di innovazione sociale e di welfare nei

territori. Avere un dipartimento regionale che si occupa di tali materie è fondamentale sia per andare incontro alle esigenze delle nuove generazioni, in una fase importante dello sviluppo personale e professionale dei più giovani, sia per aiutare le persone e i lavoratori più vulnerabili che esprimono la difficoltà e il bisogno di rafforzare, ampliare, migliorare le proprie conoscenze e capacità per ricollocarsi nel mondo lavorativo e ridiventare parte attiva del destino produttivo del proprio paese.

In tale solco, la Direzione generale per l'istruzione, la formazione, il lavoro e le politiche giovanili compie gli atti di pianificazione e programmazione degli interventi in materia di istruzione, formazione, lavoro e politiche giovanili e ne cura l'attuazione, promuovendo lo sviluppo delle attività di orientamento scolastico e di aggiornamento formativo e sviluppando il sistema della formazione professionale ai fini dell'inserimento e del reinserimento nel mercato del lavoro, dell'alta formazione, della formazione per l'apprendistato e della formazione continua nonché la formazione per la creazione e lo sviluppo di impresa.

Numerosi sono gli interventi svolti per le politiche attive per il lavoro e i programmi di formazione e aggiornamento professionale che solo per il 2024 ammontano ad investimenti per oltre 25 milioni di euro.

Inoltre, dalla stessa intervista si individuano gli ITS come fattore trainante per lo sviluppo della IeFP come visto soprattutto storicamente avvenire nel caso dell'Emilia-Romagna (E2):

In qualità di Presidente, quale capacità di azione autonoma avete nell'instaurare rapporti bilaterali con aziende/altri paesi per lo sviluppo del sistema produttivo e quindi di formazione professionale locale (come avviene ad esempio per l'iOS Developer Academy di Teduccio, che però valorizza competenze di più alto livello?)

La Regione Campania è attore nevralgico per lo sviluppo di intese e programmi connessi allo sviluppo di competenze ed è fulcro centrale dei principali processi di innovazione messi in campo spesso in aree gravate da degrado sociale, ambientale e produttivo. Un esempio, non l'unico, è quello di Apple Developer Academy di Napoli che fornisce opportunità di apprendimento e di carriera a migliaia di aspiranti programmatori, creatori e imprenditori in tutta Europa. In collaborazione con l'Università Federico II, Apple estende i programmi dell'Academy fino al 2025 e lancia un nuovo programma con risorse per gli ex studenti che permetterà di avere maggiori opportunità per costruire e sviluppare le loro iniziative imprenditoriali.

Dal 2016, quasi 2.000 studenti sono passati attraverso il programma dell'Academy, che fornisce strumenti e formazione per trovare e creare lavoro nella crescente economia delle app per iOS - che sostiene oltre 1,7 milioni di posti di lavoro in tutta Europa. Il percorso della Apple Developer Academy spazia dalle competenze professionali su programmazione, design e marketing preparando gli studenti con l'intera gamma di conoscenze necessarie non solo per partecipare all'economia delle app per iOS ma anche per avviare proprie attività. Altri 3.000 studenti hanno inoltre frequentato i corsi introduttivi Foundation, della durata di 30 giorni, offerti in collaborazione con diverse università e organizzazioni non profit in tutta la regione: questi corsi sono progettati per gli studenti che sono interessati ad imparare di più sulla programmazione, fornendo competenze di base e specializzazioni per favorire un ingresso verso ulteriori opportunità nel settore information and communication technology.

Non solo informatica e comunicazione ma anche settori tradizionali e dal mercato maturo per i quali sono necessarie competenze evolute: gli Istituti Tecnici Superiori (ITS) sono Scuole di specializzazione tecnica post diploma, nate per rispondere alla domanda di competenze tecniche, tecnologiche innovative e specialistiche per lo sviluppo della competitività delle imprese del territorio. Costituiscono il segmento di formazione terziaria non universitaria e formano tecnici superiori nelle aree tecnologiche strategiche dei settori produttivi maggiormente presenti nel territorio italiano. Si costituiscono secondo la forma della Fondazione di partecipazione che comprende scuole, enti di formazione, imprese, università, centri di ricerca, enti locali e sono un'opportunità di assoluto rilievo nel panorama formativo in quanto espressione di una nuova strategia che unisce le politiche d'istruzione, formazione e lavoro con le politiche industriali.

Sempre per i più giovani, per l'Istruzione e Formazione Professionale" (IeFP), la Regione Campania finanzia i corsi erogati da strutture formative accreditate e Istituti professionali di Stato oltre che voucher formativi a copertura del costo del corso, con l'obiettivo di ridurre gli abbandoni scolastici, ampliare i sistemi di apprendimento basati sul lavoro, aumentare l'offerta formativa professionalizzante, promuovere l'apprendistato e i tirocini e rafforzare l'orientamento professionale. I percorsi di tre anni sono finalizzati al conseguimento di una qualifica professionale (livello EQF 3) mentre i percorsi di quattro anni (livello EQF 4) sono finalizzati al conseguimento di un diploma professionale. Successivamente al conseguimento del diploma professionale (quadriennale) è possibile frequentare un anno integrativo finalizzato al conseguimento della maturità professionale, anche ai fini dell'accesso all'istruzione superiore.

Come emerge dall'estratto, sono infatti gli intervistati stessi a connettere il tema della formazione professionale a livello terziario. In ottica comparativa come previsto dallo studio di caso multiplo (Hanckè, 2009) facciamo notare come si rimarca anche, dall'ultimo paragrafo dell'estratto, la scelta diversa da quella dell'Emilia-Romagna, pur diretta da amministrazione dello stesso colore politico di centro sinistra, come nel caso Campano. Una volta introdotte le condizioni per accedere anche alla IeFP integrale, non viene inserito come nel caso dell'Emilia-Romagna, un'obbligatorietà di presenza a scuola durante il primo anno.

Tuttavia, emerge dall'intervista con l'assessorato alla formazione professionale, una condivisione con la linea Emiliana nella misura in cui si prevede una certa soglia di scolarizzazione (E3):

“Il nostro sistema duale è migliore di quello tedesco perché i ragazzi stanno di più a scuola che in azienda perché ognuno deve studiare le materie del suo corso, inerenti al suo corso esempio... chimica però anche l'inglese, l'informatica perché io vivo in un momento di transizione digitale green e quindi abbiamo lavorato e devo dire senza retorica diciamo abbiamo iniziato questo percorso quindi: qualità, studio, tre anni e un quarto anno e per chi vuole può finire negli ITS che però in Campania non decollano perché per gli ITS che secondo me vale la solita cosa che si devono staccare dall'istruzione e devono finire nella formazione e nel lavoro.”

In questo quadro, esaminando le condizioni abilitanti per il cambio di strategia della regione, rispetto ai finanziamenti complessivi per i percorsi IeFP, dall'intervista con un consulente per la costruzione dei percorsi emerge scetticismo sulla capacità delle regioni del Sud di dare continuità al rafforzamento della formazione professionale (E4):

“La vera questione è se le regioni del sud che non avevano il percorso privato, duale, il PNRR ha praticamente costretto a fare questo investimento costringendo le regioni del sud. Ma questo va dal 2021 al 2026 e quando finisce? Le regioni del sud non hanno mai fatto un investimento nel percorso privato nel duale.”

Riportiamo dalla stessa intervista un'informazione di contesto: (E5)

“Ci sono regioni più forti di altre al nord che hanno incidenza sul Ministero del lavoro che ha dato più peso per fare in modo di favorire non i percorsi triennali (tutti triennali) ma quelli in uscita in enti privati perché per quelli scolastici, i professori verrebbero formati due volte... eliminando i percorsi in sussidiarietà perché non è corretto che paghi due volte gli insegnanti che sono sia sui centri di formazione che a scuola, questa è la questione del riparto. Le regioni che finanziano il lato privato della IeFP hanno un ruolo particolare [nell'evoluzione dei sistemi regionali]”

L'adozione della nuova linea politica emerge dalla testimonianza dell'assessorato alla formazione professionale (E5) (intervista n.18):

“Visti i tassi di dispersione scolastica altissimi in Campania ho detto ma come, mancano i corsi d'istruzione e formazione professionale e quindi ci ho lavorato moltissimo ne abbiamo fatti tanti.. da 0 siamo passati a circa 4000 ragazzi e vorrei arrivare a 10000 perché la dispersione si combatte con degli investimenti creando delle occasioni investire in un ragazzo che sta per strada magari con il coltellino in tasca perché quelli sono i suoi codici e invece tu gli dici guarda che vuoi fare. Quindi abbiamo fatto una battaglia con il Ministero per farci dare il codice meccanografico per cui ho sdoganato questo”

E l'avvio di scambi strutturati con le aziende del territorio (E6):

“Tutti i nostri corsi rilasciano delle qualifiche professionali noi facciamo gli IFTS istruzione e formazione tecnica superiore che sono dei corsi che stanno andando benissimo meglio dell'ITS sa perché? Perché l'ITS dura due anni, l'IFTS 1 anno e molti laureati e diplomati lo stanno frequentando perché è come una specie di master che però rilascia una qualifica regionale, mentre il master non ti rilascia niente il nostro rilascia e allora deve andare un Tecnico dell'Ambiente è una cosa che ti dà delle prospettive.

Si una qualifica riconoscibile visibile. Le aziende vi stanno aiutando sono aumentate rispetto al passato? Perché ho visto che lei se ne occupa da questo mandato, è riuscita a coinvolgerle di più?

Sì assolutamente c'è un grande interesse perché capiscono che è il futuro anche dei territori delle zone interne che hanno bisogno di sviluppo di ripensare l'agricoltura la meccanica di precisione

Certo come intervenite a Napoli è diverso dalle strategie che dovete immaginare per la periferia?

Certo la Campania è veramente una regione complessa, complessa affascinante difficile però si può cambiare il paradigma se si investe nei ragazzi di qualificarli meglio di dargli delle prospettive i ragazzi restano

E aggiunge, relativamente ai primi settori avviati nell'offerta formativa (E7):

Già prima che scoppiasse il caso Caivano, non parlo e basta ma faccio, io avevo 250 ragazzi nei nostri corsi a Caivano che lavorano nel campo dell'estetica e acconciature perché sono insomma cercano molto campo perché c'è richiesta nel campo estetico

(..) Creando tante possibilità secondo anche le vocazioni territoriali perché la Campania è vastissima... e quindi sono nati i corsi di meccatronica logistica operatori del benessere diciamo lavoratori del campo dell'estetica massaggi per gli ammalati oncologici Sanitario? Si operatori del comparto enogastronomia però la mia parola d'ordine venendo dalla scuola non dall'azienda è stata qualità.

A riprova del “catching up” con cui abbiamo cristallizzato questa fase del processo di strutturazione del sistema regionale IeFP della Regione Campania, il Comunicato stampa della Regione riporta al 2024 i dati sul numero di iscritti alla IeFP (Regione Campania, 2024):

“Il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali ha pubblicato il primo bollettino di monitoraggio per il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza dedicato al “Sistema Duale”. Il report evidenzia un avanzamento significativo verso il raggiungimento degli obiettivi strategici stabiliti per rafforzare l'istruzione e formazione professionale e tecnica superiore in Italia. Il PNRR “Sistema Duale” mira a implementare e potenziare i percorsi di Istruzione e Formazione Professionale (IeFP) e di Istruzione e Formazione Tecnica Superiore (IFTS) con un investimento complessivo di 600 milioni di euro. Il bollettino riporta che, al momento, il progetto è sulla buona strada per realizzare un totale di 174.000 percorsi formativi entro il 2025, di cui 39.000 baseline e 135.000 aggiuntivi, grazie ai finanziamenti previsti dal Piano. I dati raccolti fino a novembre e dicembre 2023 mostrano che il 77% del target annuale è già stato raggiunto. In particolare, i dati mostrano un incremento significativo del numero di iscritti ai percorsi IeFP

in modalità duale, con un aumento del 157% rispetto all'annualità precedente. Le Regioni del Mezzogiorno hanno registrato una crescita ancora più marcata, con un incremento del 340%."

In chiusura, a consolidamento della nuova identità e offerta avviata dalla Regione, si ritrova un allineamento con l'apparato centrale, mancato invece, a differenza delle altre due regioni, nella prima fase del processo. Come riportato dall'intervista con l'assessorato alla formazione:

"Pensi che adesso stiamo facendo il polo educativo che era una cosa a cui io tenevo molto il sogno della mia vita dove diciamo nello stesso punto... il parco pedagogico che servirà non solo Caivano perché non è che abbiamo solo Caivano abbiamo tanti punti di sofferenza ma anche Salicelle e Afragola che sono pure due punti veramente dolenti e quindi faremo un polo veramente importante dove le persone saranno prelevate se vengono da lontano pulmini dove le persone verranno prelevate e avranno l'opportunità di fare corsi di IeFP IFTS ma anche...

diciamo collegati al programma GOAL e skilling e reskilling in modo che se anche le mamme i ragazzi vogliono ritornare... fare un corso di cucina di qualsiasi diciamo per aumentare le proprie competenze per avviarsi alle attività di lavoro e noi ne facciamo tante adesso abbiamo avuto un contatto con la società Bulgari perché noi facciamo queste cose di anche questi esperimenti sartoriali perché sono collegate con aziende del territorio perché noi formiamo per il territorio. Formiamo ragazzi per le industrie meccaniche abbiamo per esempio aiutato ad allestire un laboratorio di mecatronica. I ragazzi si formano per diventare bravi tecnici bravi meccanici e insomma cerchiamo di inserire perché noi formiamo per il lavoro forniamo borse di studio così. Cerchiamo di lavorare ad ampio raggio e io i ragazzi li vedo trasformati... pochi giorni fa qualche mese fa è venuto il Ministro Piantadosi Zangrillo a vedere i corsi che abbiamo e i ragazzi li vedi sereni cambiati eh si perché sono felici uno ha detto al Presidente de Luca "Questa è una scuola difficile però ci piace". Ritornare sui propri passi magari chi non faceva niente chi da scuola era stato cacciato. Ritornare sui propri passi trovare insegnanti dedicati, riuscire a imparare un mestiere una vocazione, scoprirsi bravi."

Il punto d'arrivo in termini di opportunità di accesso sia in IeFP sussidiaria che in IeFP integrale nei centri di formazione, e incremento dell'offerta formativa circa le politiche di curriculum, sottolineiamo il valore sociale (Biesta, 2008; Bonoli & Emmenegger, 2021) dell'incremento della presenza

della formazione professionale nei territori, in particolare per una regione ad alto tasso di dispersione scolastica. Questa innovazione nella direzione della formazione professionale avviene infatti in un quadro critico, come riconosciuto in tutte le interviste effettuate. Da una rilevazione dell'USR relativa al 2024 sul 93% degli istituti scolastici sul territorio regionale, un totale di 2000 alunni tra i 6 ed i 16 anni non risultano aver mai frequentato le lezioni. In provincia di Napoli, in particolare: "sono 822 gli alunni che non hanno mai frequentato e 1736 quelli con giorni di assenza maggiori del 50% dei giorni di lezione totali fino al 31 gennaio. 1.198 segnalazioni inviate." (Tuttoscuola, 2024).

3. Discussione & Conclusioni studio regionale sugli assetti IeFP

Essendo questo l'ultimo capitolo che costituisce lo studio regionale sui diversi assetti dei sistemi IeFP in Emilia-Romagna, Lazio e Campania, dedichiamo un'ultima breve sezione alle discussioni e considerazioni conclusive relative a questo studio. Il capitolo successivo avrà invece come oggetto considerazioni cumulative sugli studi regionali.

Questo studio di caso multiplo ha indagato, per nodi o snodi principali, le diverse traiettorie che hanno portato ai diversi assetti dei sistemi IeFP in merito ai tratti distintivi regionali sulle politiche di *accesso* e *curriculum*. Gli Studi & Documenti degli Annali della Pubblica Istruzione richiamati in precedenza, nel 1997 facevano notare: "Il sistema appare pertanto (ma questo è un dato storico che, per alcuni versi, si è tradotto in un suo punto di forza) in una fase di ennesimo cambiamento che si sostanzia nella necessità di (ri)definire una identità per la formazione professionale proprio alla luce dei documenti sopra riportati" (API, 1997, 81).

L'Emilia-Romagna, se considerata nell'insieme di relazioni che riguardano gli ITS mostra le caratteristiche di un sistema di formazione di competenze di stampo collettivistico.

Il Lazio è sulla stessa traiettoria, con diversa modalità: il modello di formazione passa dalla scuola all'azienda e le imprese sono fortemente coinvolte nel processo.

La Campania si sta avvicinando allo sviluppo di un sistema che emula quello lombardo, il governo è della stessa matrice di quello Emiliano. È chiaro, confrontando le parole degli stakeholders del modello Emiliano con quelle del modello delle altre regioni del nord Italia che emerge un forte livello "ideologico".

Ribadiamo la posizione destratificante, segnale d'aumento delle opportunità educative dell'Emilia-Romagna, che porta avanti una posizione secondo la quale:

è la scelta fu noi abbiamo un sistema educativo che per me è unitario, non ci sono gli enti di formazione contro la scuola pubblica ma è trovo un modello in cui ogni ragazzo può trovare una risposta... senza... separare troppo presto perché separare troppo presto (...) quello che risulta una difficoltà lì porta a volte delle scelte che non sono certo quelle dell'ascensore sociale quindi è.... Tendenzialmente - poi vai a vedere il dato su... l'accesso alle borse di studio scusami.... Che sono la percentuale nella IeFP è altissima, bene; la percentuale di stranieri è molto più alta non dico dei licei ma anche degli istituti tecnici e professionali...

In contrapposizione a:

“chi resisteva a questa operazione ha continuato a dire “istruzione “E” l'altra roba che si integrano” cioè le manteniamo e le integriamo... Emilia-Romagna storicamente ha sempre portato avanti questa linea dell'integrazione.

Come dire la formazione professionale è una roba che non è scuola, è un'altra roba era il vecchio avviamento professionale la integriamo “con” ma... tutti a scuola... diamo a tutti la scuola... invece di là si diceva “no facciamo una cosa nuova...” usciamo dalla separazione dalla separatezza istruzione e lavoro anche il lavoro ha una dignità formativa, va superata e contestualmente va superata la prospettiva della formazione come avviamento al lavoro... deve avere... dentro.... Gli elementi minimi dell'istruzione.... Facciamo istruzione facendo lavoro e viceversa... c'è era tutta una prospettiva...”

Le due posizioni sono parzialmente non conciliabili, ma lo stakeholder ha concluso affermando poi il superamento della sottesa contrapposizione ideologica “nella pratica” della gestione dei percorsi (Emmenegger et al., 2020).

ok su queste cose c'è sempre stata battaglia che è sempre stata ideologica innanzitutto su questa roba qui quando è stata concepita era molto ideologica... fino a un certo punto poi si è superata... nella pratica si è superata...”

Un secondo stakeholders ha affermato “Eh potevi scegliere regioni meno politiche di queste” per lo studio di caso multiplo, mentre al contrario sottolineiamo come una scelta basata sulla copertura di tre macro-aree socio-economiche abbia portato alla luce interessanti contrapposizioni politiche e progettualità di sistema verso le quali invitiamo ulteriori approfondimenti. Infatti, il livello delle politiche sociali, in chiave dell'educazione come potenziale politica sociale (Carstensen & Emmenegger, 2023)

è sottoricercato a livello subnazionale (Walenta-Bergmann & Wiss, 2024)
in Italia.

Capitolo diciottesimo

Conclusioni parte III

1. Accesso e curriculum a livello regionale

La prima iniziativa sul decentramento, dalla legge n.59/1997 al Regolamento Attuativo il decreto legislativo 112/1998, del 31/03, Art. 138 comma 1, noto come “Iniziativa di decentramento”, detta le competenze Statali e Regionali in materia d’Istruzione, e mette in relazione i due temi di dimensionamento scolastico e programmazione dell’offerta formativa da un lato e la programmazione dell’offerta formativa in materia di istruzione e formazione professionale.

“a) la programmazione dell’offerta formativa integrata tra istruzione e formazione professionale;

b) la programmazione, sul piano regionale, nei limiti delle disponibilità di risorse umane e finanziarie, della rete scolastica, sulla base dei piani provinciali, assicurando il coordinamento con la programmazione di cui alla lettera a);

c) la suddivisione, sulla base anche delle proposte degli enti locali interessati, del territorio regionale in ambiti funzionali al miglioramento dell’offerta formativa;”

Mentre nel capitolo 14 abbiamo esaminato le dinamiche che sottendono la formazione delle politiche di dimensionamento e programmazione dell’offerta formativa con studio di caso multiplo, nei tre capitoli successivi 15, 16, e 17 lo studio di caso multiplo con unità subnazionali ha suggerito le traiettorie di formazione dei tratti distintivi di accesso e curriculum che riguardano il sistema IeFP nelle tre regioni. L’aspetto condiviso dai due processi che interessano aspetti diversi di accesso e curriculum, è in ogni caso un iniziale forte allineamento degli intenti e delle forze del livello statale e regionale per la realizzazione del decentramento nel primo caso, e la costruzione dei sistemi di formazione professionale regionale, decentrati, dall’altro. Soprattutto sulle politiche di dimensionamento, nel capitolo 14 abbiamo visto come i rapporti Stato-Regioni si siano incrinati. Mentre per i sistemi IeFP, oggi più che mai sotto i riflettori con la riforma della filiera tecnologico professionale, a cui prendono parte, dal 2018 si sono andate delineando le modalità per il “raccordo” ma

con un forte andamento diseguale per quanto riguarda la fattibilità dei passaggi nelle due direzioni di passaggio da IP a IeFP (interviste n.33/34). Venti anni dopo, l'osservazione dell'Assessore alla regione Lazio Lucisano (1999, p.17) si applica ancora alla gestione delle politiche di accesso e curriculum a livello regionale circa l'andamento del processo di decentramento, anche dopo la riforma costituzionale n.3/2001:

“Una resistenza rafforzata dal fatto che i processi di decentramento sono stati finora lenti e contraddittori e che la stessa forte accelerazione, di cui va il merito ai governi di Prodi e D’Alema, rimane orfana di una riforma costituzionale capace di ridisegnare, attraverso il senato delle regioni, un luogo istituzionale adeguato a bilanciare il federalismo e le esigenze di coordinamento tra le regioni. Il problema della riforma della formazione professionale è rimasto così schiacciato dalla discussione sull’innalzamento dell’obbligo scolastico e la riforma della secondaria superiore, che sembrava avviarsi a soluzione sin dalla metà degli anni 70 con l’ipotesi di un biennio obbligatorio dopo la scuola media, e la stessa legge 845/78, che pur tentava di dare un assetto organico a questo settore, ha avuto non poche difficoltà nella fase attuativa. Tra le difficoltà merita ricordare l’opposizione del sistema imprenditoriale a trovare una soluzione che consentisse di utilizzare le qualifiche professionali come titoli di accesso al mercato del lavoro.”

2. Accesso e curriculum in vista dell'autonomia differenziata

Continuare a scrutinare i processi di governance multilivello che riguardano le politiche di accesso e curriculum è di particolare rilievo alla luce dei prossimi sviluppi a cui potrebbe portare il fenomeno di decentramento in Italia. Nel giugno 2024, la Camera ha approvato il DDL Calderoli che prevede l'attribuzione o la revoca di nuove declinazioni dell'autonomia, riportando la riflessione sui LEP, art. 116 della Costituzione, sui livelli essenziali delle prestazioni da parte statale su tutto il territorio nazionale. L'opposizione rispetto al cammino della legge è emersa nell'intervista con l'Assessorato all'Istruzione e Presidenza della Regione Campania:

“Quali rischi vede per la rete di scuole a livello regionale nel caso di successo del DDL Calderoli sull'autonomia differenziata?”

Il progetto di autonomia differenziata così come concepito dal DDL Calderoli mette in pratica, anche in materia scolastica, l'esercizio di una seces-

sione graduale e progressiva del Nord del paese, più avanzato e solido, contro il Mezzogiorno d'Italia. La sensazione è che i sistemi scolastici potranno avvantaggiarsi di contratti integrativi nelle regioni del Nord a discapito totale del sistema d'istruzione del Sud che diverrà sempre più depauperato e fragile. Siamo di fronte alla più devastante e scellerata scelta di divaricazione tra Nord e Sud della storia repubblicana."

Inoltre, come sottolineato dall'intervista con un funzionario statale (intervista n.6), in riferimento all'assenza di coordinamento sui controlli dell'obbligo scolastico e formativo:

"Qual è lo stato delle cose adesso?"

Noi andiamo verso un regionalismo differenziato e dopo il tempo passato qui posso dire politicamente è questa la strada ma bisogna far tesoro di effetti negativi del regionalismo attuale: quindi tutti questi meccanismi non funzionano se non c'è una regia comunque centrale... la politica vuole farlo quindi ci mancherebbe... si possono delegare funzioni si possono delegare strutture alle regioni però voglio dire io credo ci siano sufficienti elementi per dire che il sistema dell'istruzione deve avere una guida centralizzata perché parla per categorie che sono difficilmente diversificabili"

Con quest'ultima sottolineatura, passiamo alla parte IV della tesi, che la conclude riassumendone i nodi principali e suggerendo piste future di ricerca a partire dai problemi aperti.

PARTE QUARTA - CONCLUSIONI COMPLESSIVE & RAC-
COMANDEZIONI DI POLICY

Capitolo diciannovesimo

Conclusioni – Il percorso di ricerca

1. La parte IV: conclusioni della ricerca

Dedichiamo dunque questa parte IV, conclusiva della ricerca a tre obiettivi distinti nei tre capitoli che la compongono.

In questo capitolo, 19, riepiloghiamo il percorso di ricerca che ci ha portato a questo punto e le conclusioni principali già esposte nei singoli capitoli conclusivi delle singole sezioni.

Nel capitolo 20, *sezione 1*, deriviamo conclusioni complessive sapendo che le discussioni e conclusioni dei singoli studi e quelle riepilogative delle parti II e III hanno avuto sezioni/capitoli dedicati. Nella sezione 2 riepiloghiamo la natura dei contributi offerti (Punh & Oancea, 2014).

Come ultima operazione, nel capitolo 21 – *sezione 1* ci ricolleghiamo al titolo che ha sotteso la ricerca di dottorato, che indica il significato di un piano pandemico come immagine di intervento su situazioni di “crisi del sistema ricorrente” (Lucisano, 1999) o permanente, ed indichiamo le domande rimaste aperte e possibili piste future di ricerca, a partire dalla presente. Nella *sezione 2* proponiamo di guardare “oltre l’Italia” con una breve prospettiva del sistema scolastico italiano, a metà tra sistema selettivo e comprensivo in ottica comparativa con il sistema svizzero ed il sistema inglese. Sulla base della distinzione essenziale di Barr (2012) tra metodi e obiettivi delle politiche pubbliche, proponiamo un esercizio che, assumendo l’obiettivo della de-stratificazione, offre una delle possibili strade.

2. Il percorso di ricerca: un riepilogo

2.1 Parte I della ricerca

Dal 1996 ad oggi, nel sistema scolastico italiano sono stati introdotti quattro interventi normativi a carattere strutturale (riforme) e, dal 2022, sono stati previsti nell’ambito del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) altri sei interventi che tendono a modificare alcuni assi portanti del sistema stesso. Nel trentennio analizzato, per l’esattezza nei 28 anni analizzati dal 1996 ad oggi, il sistema ha visto susseguirsi 14 ministri e 17 governi. In questo contesto di instabilità politica che ha caratterizzato il nostro paese, la presente ricerca si è prefissata l’obiettivo di analizzare dapprima la normativa per visualizzare eventuali trend nei contenuti

delle politiche scolastiche nelle tre dimensioni di policy di *accesso, curriculum e formazione iniziale insegnanti*. Le tre dimensioni di policy sono state definite a partire dall'analisi della letteratura ed integrate con l'analisi della legislazione scolastica a partire da fonti primarie e secondarie, la letteratura fa riferimento al concetto di istruzione come "distribuzione di opportunità" (dimensione riconcettualizzata in accesso), istruzione come formazione di competenze (dimensione riconcettualizzata in curriculum) (Durazzi et al., 2023; Allemndinger, 1989) e formazione iniziale insegnanti (Lucisano, 2016).

L'origine della domanda di ricerca è stata duplice, esplorata nei *capitoli 1 e 2*: è nata dall'evidente frammentazione della letteratura sul tema dei meccanismi che incidono sulla definizione delle politiche (Busemeyer & Trampusch, 2011), e dalla necessità verificare se i diversi interventi normativi possano essere elementi di un *puzzle* o costituiscano invece un *patchwork* che non esprime una intenzionalità adeguata, cercando di identificare quali ragioni ideologiche e/o quali spinte sociali siano state alla base degli interventi di volta in volta assunti. La ricerca di dottorato è stata infatti originariamente mossa dall'input di indagine sul livello di politicizzazione (de Wilde et al., 2015) delle politiche dell'istruzione in Italia, domandandoci se e in che misura diversi partiti perseguano diverse strategie di riforma. L'input è stato suggerito dalla considerazione dell'economista politico Gourevitch (1986) circa la necessità di meccanismi di *politics* per approvare quelle *policy* che intervengono su determinate situazioni di crisi, e considerando il potenziale di interventi di riforma per intervenire sulle "crisi ricorrenti" o crisi perenne del nostro sistema. Altri autori hanno infatti espresso la posizione secondo cui nel caso italiano non vi sia una sistematicità di associazione tra intervento di politica educativa e colore/partito politico (Moscati, 2008; 2012) ed al contempo la presenza di una crisi educativa in Italia rispetto alle dimensioni prese in esame, aggravata dall'avvento della pandemia, si è evidenziata la presenza di un *puzzle* di ricerca, che sottende, a ben vedere, un vero "patchwork", spesso fatto di "pezze" costituite dai numerosi interventi legislativi nei trent'anni osservati, che spesso però hanno costituito interventi sporadici o marginali, dette "riforme" a livello nominale, che hanno mancato di incidere profondamente sul sistema. Inoltre, più nel dettaglio, dalla revisione della letteratura è emerso come per la *ricerca educativa* e la *politics of education*, non sia nota la misura in cui nella società della conoscenza sia possibile adottare provvedimenti di riforma scolastica di tipo de-stratificante, aumentando le opportunità educative senza intaccare la specificità, il carattere professionalizzante delle skills fornite.

In altre parole, se non tramite coalizioni discernibili tra partiti e gruppi di interesse, come si arriva alla determinazione di pacchetti di politiche per uscire da crisi socioeconomiche/educative?

La domanda di ricerca generale che sotteso la ricerca di dottorato è stata la seguente:

*“Quali meccanismi determinano gli interventi normativi sul sistema scolastico italiano per le dimensioni di policy relative alle aree di **accesso, curriculum e formazione iniziale insegnanti?**”*

La domanda è stata approcciata, come dettagliato nel *capitolo 3* a conclusione della parte I della ricerca, tramite la metodologia dell’analisi storica comparata (Kreuzer, 2023; Lucisano & Salerni, 2001) che ha portato, dopo un’analisi descrittiva degli eventi e della legislazione in chiave storico-istituzionale ovvero focalizzandosi sulle trasformazioni delle istituzioni analizzate (nel nostro caso istituzioni intese come regimi normativi che governano l’accesso, il curriculum, e la formazione iniziale degli insegnanti) alla specifica in quattro sotto-domande di ricerca, ognuna delle quali è stata la base per i quattro studi componenti della presente tesi. In totale, sono stati elaborati dieci process tracings (Beach & Pedersen, 2019).

2.2 Parte II della ricerca

La parte II della ricerca si è occupata quindi degli studi a livello nazionale. La prima sotto-domanda di ricerca indagata nei *capitoli dal 4 al 10* è stata la seguente:

DDR1) Quali meccanismi spiegano il *mismatch-disallineamento* tra le politiche di accesso e di curriculum?

Tramite 5 process tracings abbiamo messo in evidenza le dinamiche che sottendono la trasformazione e a permanenza del mismatch-disallineamento tra le politiche di accesso e di curriculum. Sono emersi aspetti procedurali (strutturali) e agenziali comuni ai cinque processi, mentre ogni singolo processo contiene quei contributi esplicativi che illustrano la permanenza del mismatch. Come sottolineato da un ex dirigente ministeriale (intervista n.30), a cui era stato sottoposto il termine utilizzato nella letteratura delle politiche pubbliche per illustrare l’assenza di coordinamento tra due politiche, il “de-coupling” (Trein, 2017; 2019), questo termine non sembra applicarsi correttamente al caso italiano perché allude a un processo casuale, mentre, abbiamo dimostrato, il mismatch dipende da nodi irrisolti come la certificazione di competenze, l’assenza dei controlli su obbligo scolastico e formativo, e la formulazione dell’obbligo scolastico stesso in termini di “finalizzazione” al conseguimento del titolo. Mentre

persiste per inerzia o path-dependence (Thelen, 2004) una stabilità del sistema licei nel tempo, sostenuta da un establishment trans-partitico, questo sembra nuocere sia ai licei stessi che assumono a macchia di leopardo caratteristiche che gli sono estranee, senza cambiare l'impostazione di fondo, sia a tutti gli indirizzi perché l'unica parte dimenticata in questa trasformazione dei tre canali è quella delle competenze umanistiche di base.

La seconda sotto-domanda di ricerca indagata nel *capitolo 11* è stata la seguente:

DDR2) Quali meccanismi spiegano la trasformazione delle politiche di formazione iniziale insegnanti tramite continui *displacements-sostituzioni* di misure?

Tramite un process tracing che ha considerato l'evoluzione dei regimi di formazione iniziale insegnanti dai tempi delle SSIS ad oggi, abbiamo messo in evidenza come ogni regime sia stato determinato da compromessi su quello inizialmente immaginato nella fase ideativa (Carstensen & Schmidt, 2016) e come questa dimensione di policy abbia sofferto dello sdoppiamento tra Ministero dell'Università e ministero dell'Istruzione; trovandosi a sua volta scoordinata rispetto alle altre due politiche esaminate nello studio 1, di accesso e curriculum.

2.3 Parte III della ricerca

La parte III della ricerca si è occupata degli studi a livello regionale.

DDR3) Quali meccanismi spiegano le norme di accentramento sul dimensionamento scolastico e programmazione offerta formativa con diversa implementazione in Emilia-Romagna, Lazio e Campania?

Il trend che abbiamo messo in evidenza è quello di un progressivo accentramento dei criteri e di una disparità di implementazione nelle tre Regioni. L'opposizione delle regioni in tema di dimensionamento scolastico è subordinata alla condivisione del colore politico delle due amministrazioni nei due livelli, ma trasversalmente sensibile alla prossimità delle elezioni regionali.

DDR4) Quali meccanismi spiegano il diverso assetto dei sistemi IeFP in Emilia-Romagna, Lazio e Campania?

Lo studio ha messo in evidenza come nel paese ci siano principalmente due modelli di strutturazione dei sistemi IeFP circa le scelte sull'accesso,

il modello Emiliano e quello Lombardo. Abbiamo sottolineato come, considerando congiuntamente lo sviluppo degli ITS, il livello di coordinamento raggiunto tra le imprese nel tessuto emiliano a livello decentralizzato potrebbero qualificarlo come prossimo ad un sistema collettivistico di formazione di competenze (Emmenegger et al., 2019). Il Lazio è sulla stessa traiettoria, con un impulso a partire dal 1996 che da impostazione curricolare riusciva a conciliare le competenze professionalizzanti con quelle di base (Lucisano, 2009) sfida che è tutt'ora il tema principale nello sviluppo della IeFP (Intervista n.29). La Campania è un caso da tenere sotto stretta osservazione nel post 2026, quando i finanziamenti PNRR saranno terminati, date le basi solide che si stanno allargando su tutto l'eterogeneo territorio, data la sua delicatezza rispetto al tema della dispersione emblematico del meridione italiano. È emersa una interessante biforcazione tra le scelte sull'impostazione dell'accesso tra due regioni che condividono lo stesso colore politico: Campania ed Emilia-Romagna. Tra la parte II e III della ricerca, quindi, tra i diversi studi, si possono derivare alcune considerazioni complessive, le "interazioni tra livelli", a cui viene dedicato il capitolo successivo.

Capitolo ventesimo

Conclusioni – Le interazioni tra i livelli nazionale & regionale

1. Cambiare tutto per non cambiare niente?

Riportiamo in questo capitolo le considerazioni conclusive complessive degli studi, che sono inerenti ai due livelli, perché li mettono in conversazione. In questo modo ricongiungiamo le analisi condotte a livello nazionale e regionale.

Nella sezione dedicata alla metodologia abbiamo chiarito come la domanda di ricerca generale sia stata sviluppata in sotto-domande di ricerca, le cui conclusioni sono state riportate nei capitoli o sezioni dedicate. Sugeriamo ora, in questo capitolo, come le considerazioni complessive siano anche informative rispetto alla domanda di ricerca generale:

*“Quali meccanismi hanno determinato gli interventi normativi sul sistema scolastico italiano per le dimensioni di policy relative alle aree di **accesso, curriculum e formazione iniziale insegnanti** in Italia, dal 1996 al 2024?”*

In questa sezione 1 le osservazioni rispondono alla provocazione iniziale de il “Gattopardo”, “cambiare tutto per non cambiare niente?”; mentre nella sezione 2 il focus è sulle ripercussioni a livello regionale della presenza del mismatch, oggetto dello studio 1 a livello nazionale.

Abbiamo inaugurato la ricerca con la provocazione sopra-riportata, appartenente al classico “Il Gattopardo” (1963). Quanto affermiamo in questa sezione fa riferimento soprattutto al primo studio e secondo studio a livello nazionale, ma questo si ripercuote anche necessariamente sulla costruzione dei sistemi regionali di IeFP che si devono raccordare, dal 2011 con gli istituti professionali statali. Sosteniamo, alla luce di tutti e quattro gli studi condotti, che il sistema scolastico italiano abbia subito trasformazioni “silenti”, prendendo in prestito il termine da Inglehart (1971) che in “The Silent Revolution: changing values and political styles among Western Public” spiegava il cambio graduale del paradigma dei valori nord-europei.

Rimandiamo infatti al capitolo 10 per un riassunto di quelle lenti teoriche, date dalla (1) riconcettualizzazione di accesso e curriculum, (2) del mismatch, e (3) dai livelli di de-stratificazione del curriculum, che ci permettono di vedere le trasformazioni istituzionali graduali.

I cambiamenti sono avvenuti, sono stati graduali e spesso a livello del curriculum quindi non immediatamente visibili e quanto impattanti in

termini di effetti non possiamo dirlo, ma dal punto di vista storico-istituzionale (Mahoney & Thelen, 2010) abbiamo puntato a fare luce sul loro andamento. Osserviamo ora un'accelerazione probabile di tale cambiamento con l'introduzione della filiera tecnico professionale che, alla luce dell'analisi svolta e qui sotto riassunta, non viene dal nulla, infatti ma da un progressivo allontanamento del canale professionale dagli altri due.

A1) Il progressivo allontanamento del canale professionale

Le trasformazioni (Kreuzer, 2023) che abbiamo osservato, infatti, soprattutto nel primo studio sulla permanenza del mismatch accompagnato da cambi di configurazione sono stati infatti gradualità: con i Ministeri di Fioroni e Gelmini il sistema scolastico italiano si è apparentemente "arenato", prima facie, in un assetto tra il comprensivo ed il selettivo mantenendo la divisione per canali ma "superando la struttura a canne d'organo, con uno zoccolo comune" come ricordato nelle Indicazioni Nazionali per i licei.

Successivamente, con la Buona Scuola, ed il governo della coalizione di sinistra dei Primi Ministri Renzi prima, Letta e Gentiloni, il supporto dei gruppi datoriali e l'opposizione della maggior parte dei gruppi sindacali il sistema ha cambiato nuovamente assetto. Se con il Ministro Gelmini i tre canali mantenevano uno "zoccolo comun", come esaminato nel capitolo 10, dal d. lgs. n.61 del 10 aprile 2017 e soprattutto con l'allegato 1 del DM 24 maggio 2018 che riporta "Il profilo di uscita dei percorsi di istruzione professionale per le attività e gli insegnamenti dell'area generale", il canale professionale ha infatti iniziato ad allontanarsi progressivamente dagli altri due. Dunque, c'è stato un intervento di carattere di stratificazione (Durazzi et al., 2023) operato dalla coalizione di sinistra. Questa è stata una delle più recenti trasformazioni gradualità, quindi "silenti".

Salatin (2009: 117) ci aveva già fatto notare come nella Riforma Gelmini si introduce con fermezza un "approccio curricolare per competenze" nei tecnici e professionali, mentre le Indicazioni Nazionali per i Licei venivano comunque formulate in termini specifici di "obiettivi specifici di apprendimento".

Ma nel passaggio successivo di ulteriore differenziazione con la "Buona Scuola", l'aspetto caratterizzante di questa differenziazione dell'istruzione professionale risiede in particolare nella diversa formulazione dei piani di studio in termini che fanno primariamente riferimento alle sole competenze. Infatti, per la prima volta nell'Allegato ai piani di studio che, non sono nemmeno più chiamati così ma "profilo in uscita"

spostando l'attenzione sull'esito vs. l'attività di insegnamento-apprendimento (Visalberghi, 1999) *prima* dell'esito, si legge: "nelle tabelle che seguono non vanno perciò ricercati elenchi esaustivi di contenuti, ma indicazioni sulle conoscenze fondamentali, nella convinzione che la selezione dei contenuti, soprattutto per le attività e per gli indirizzi di area generale, debba essere affidata soprattutto alla autonoma progettualità delle scuole. Si è preferito, altresì, non collegare le diverse abilità e conoscenze alle singole discipline, proprio in coerenza con lo spirito del d. lgs. 61/2017 e del modello didattico in esso previsto.

Come richiamato nel capitolo 10, questo, rispetto alla condizione indagata dal mismatch, la prima *dimensione* che riguarda la coincidenza dell'età dell'obbligo con un curriculum comprensivo, potrebbe probabilmente coadiuvare l'intento di avere un percorso non interrotto, cesurato, in corrispondenza dell'età dell'obbligo. Tuttavia, da una prima mappatura di alcuni libri di testo degli istituti professionali, relativamente alla materia "storia" adottati dopo il 2017, il primo biennio si ferma nei primi casi esaminati sempre all'alto medioevo, non risolvendo, anche tramite l'approccio per competenze, quanto sopra ipotizzato. Rimettiamo questo interrogativo a future piste di ricerca. Questa evoluzione si accompagna necessariamente a due interrogativi:

- in che modo cambia, di conseguenza, la formazione degli insegnanti attualmente nel sistema e dei nuovi immessi?

- il cosiddetto *principal-agent* problem: se gli standard valutativi degli INVALSI non cambiano di conseguenza, in che misura gli insegnanti sono incentivati ad adottare un nuovo modello per competenze?

Se i professionali si sono ulteriormente differenziati, i percorsi liceali per i quali rimangono vigenti le Indicazioni Nazionali del 2010, sono pressoché rimasti gli stessi in assenza di mobilitazione di coalizioni partitiche-gruppi di interesse per modificarne la struttura sia essa in una direzione de-stratificante che stratificante.

A2) L'allontanamento dei professionali come base per una sperimentazione

Ma le trasformazioni graduali si sono rivelate non fini a sé stesse, infatti, qual è stata la ripercussione sul livello regionale? Un passo verso l'"unitarietà" dei sistemi regionali IeFP con quella del sistema nazionale di istruzione professionale, già segnalata all'indomani dell'introduzione del "sistema duale italiano" con la Buona Scuola (Valente, 2017), è stata richiamata in due interviste con testimoni privilegiati, un alto dirigente ministeriale (intervista n.15) e un rappresentante di ente dei Salesiani,

consultati nel processo di elaborazione della sperimentazione (intervista n.29).

Se la sperimentazione è una direzione, al momento ipotetica di sviluppo complessivo del sistema come ricordato da un intervistato direttore di ente IeFP (Intervista n.29), allora noi sottolineiamo come questa sperimentazione che invece poggia su un percorso di differenziazione del canale professionale, dall'interno, dalla formulazione dell'approccio didattico e quindi "non visibile" immediatamente, partita con la legge n.107/2015. La sperimentazione porta ora un cambiamento non-silente, dell'immediata visibile riduzione dei 4 anni del percorso, può poggiare su quella che è stata una trasformazione graduale e silente del sistema, soprattutto a partire dall'ultimo decennio. Contestualmente, come visto nei capitoli dal 4 al 10 è sempre stato presente un leitmotiv che richiama la formula delle "nozze coi fichi secchi" nella misura in cui le risorse impiegate non riescono a sostenere gli obiettivi prefissati, esempio primario la Riforma Gelmini che anzi si inseriva in un quadro di pesanti tagli ma che riformava contemporaneamente l'aspetto e l'assetto che il sistema avrebbe avuto e mantenuto tutt'oggi.

Sottolineiamo, tra le altre cose, come indirettamente lo studio, nel suo complesso, considerando sia il livello nazionale che regionale, abbia messo in evidenza il perché della separazione, della prima apparente "duplicazione istituzionale" tra professionali statali e regionali che per gli studiosi extra-Italia potrebbe risultare *sui-generis*.

A3) I licei in un limbo

Il secondo motivo per cui appare non cambiare niente è la condizione dei licei. Sottese dai sopra-riportati allineamenti tra partiti e gruppi di interesse, invece, i licei sono al 2024 caratterizzati come una roccaforte in termini di ordinamenti, salvo le innovazioni con inserimento di elementi del sistema duale dell'alternanza scuola-lavoro. Si è riscontrato un progressivo allontanamento, degli altri due canali da quello liceale. Segnaliamo però l'eccezione dell'iniziativa sull'inserimento del potenziamento della storia negli istituti tecnici durante il Governo Draghi con il Ministro Bianchi che ha iniettato un aspetto di vicinanza tra licei e tecnici. Come sostenuto nell'intervista n.35 con un esperto consulente per le riforme dell'attuale governo, la formula del campus richiamata all'articolo si apre ai licei stando all'Art.1 comma 3, perché richiama la possibilità di partecipazione di tutte le scuole del territorio:

“Gli accordi di cui al primo periodo possono prevedere l’istituzione di reti, denominate “campus”, eventualmente afferenti ai poli tecnico-professionali, laddove presenti sul territorio, di cui possono far parte i soggetti che erogano percorsi di istruzione e formazione professionale e percorsi di IFTS, gli ITS Academy, gli istituti che erogano i percorsi sperimentali di cui al comma 2, le altre istituzioni scolastiche secondarie di secondo grado, le università, le istituzioni di alta formazione artistica, musicale e coreutica e i predetti altri soggetti pubblici e privati, nonché’ le modalità di integrazione dell’offerta formativa, condivisa e integrata, erogata dai campus stessi”.

Come già richiamato, vi è uno stacco tra la proposta pedagogica e la direzione politica (Intervista n.35), ma in ogni caso anche se dal basso dovesse presentarsi una volontà dei licei di aderire ai campus, nella sperimentazione o in un eventuale disegno di sistema, segnaliamo la marginalità di questa opportunità che andrebbe nella direzione di una unitarietà (terza condizione del mismatch) tra i diversi indirizzi, e quindi ipoteticamente de-stratificante, in assenza di una riforma degli ordinamenti. A preservare la struttura dei licei abbiamo visto, soprattutto nel ventennio scorso, l’incidenza di un establishment culturale cross-partitico, dunque, un bloccaggio (Moe & Wiborg) da parte della domanda. Negli ultimi tre periodi questa coalizione di attori e la presa sui partiti di sinistra o di estrema destra non è emersa, tuttavia, nei piani di dimensionamento della Regione Lazio del 2022/2023 segnaliamo una sezione dedicata a misure specifiche per incentivare l’iscrizione all’indirizzo (Regione Lazio, 2022).

Concludiamo questa osservazione con la considerazione sulla riforma della Filiera Tecnologico-Professionale di Farinelli (2024), sulla rivista Education2.0, secondo la quale:

“Di alcune innovazioni spacciate come riforme scrive chiaro e bene Mario Fierli in questo numero di Education. Si tratta in particolare del cosiddetto 4+2, un “corridoio” teso a popolare l’istruzione professionale di livello terziario non universitario degli ITS Academy che riguarda al momento una parte piccolissima degli iscritti all’istruzione tecnica e che lascia impregiudicata la riforma annunciata dell’istruzione tecnica e professionale di livello secondario. C’è da aggiungere che sarebbe proprio in un cambiamento anche ordinamentale dei percorsi secondari, sia statali che regionali, a partire dalla scuola media e dai bienni, che sta anche la chiave di uno sviluppo degli ITS adeguato alla loro importanza. Ma sono riforme che non sono più da tempo nei radar della politica, di sinistra e di destra.”

A4) Gli attori del sistema e la mobilitazione per il cambiamento

Come suggerito dalla riflessione sopra-riportata, la questione della riforma degli ordinamenti, in qualsiasi direzione, implica il confronto dei partiti con i gruppi d'interesse di riferimento.

Sul versante degli interventi di (de)standardizzazione, confermando quanto evidenziato da Durazzi et al. (2010), a livello nazionale e regionale, gli attori che tendono ad opporsi a trasformazioni di de-standardizzazione come nel caso della Buona Scuola su una maggiore autonomia dei presidi sono notoriamente le parti sociali sindacali.

Sul versante degli interventi di (de)stratificazione, livello nazionale, intervenire sulla struttura dei cicli implica modificare l'assetto delle classi di concorso e del ruolo degli insegnanti afferenti a diversi cicli; lo stesso accadrebbe orizzontalmente se si proseguisse nella direzione della filiera 4+2 ad imprimere una maggiore unitarietà tra istruzione e formazione professionale, con un'operazione in cui si vede il livello statale accentrare per rispondere alla "competizione" dei forti sistemi IeFP regionali, come evidenziato anche da Gotti (2023). L'intervista con un consulente per la costruzione dei sistemi IeFP (intervista n.17) esprime con forza la visione circa i punti di bloccaggio del sistema:

"Ora queste classi di concorso sono un prodotto storico... per cui ogni riforma è stata una cosa di facciata perché l'hardware del sistema che è stato questo qui che ti ho detto non è stato mai stato cambiato ad oggi. E tutte le metodologie di insegnamento anche se vengono richiamate 'metodologie nuove' si infrangono su questa roba perché ognuno sta nella sua scatoletta... L'altra cosa che non si può toccare è la valutazione su cui c'è un buco totale... totale... anche qua non si tocca..."

E ancora:

Quella dell'autonomia è una farsa che non è un'autonomia reale un'autonomia funzionale.... C'è tu non hai autonomia... Se tu non puoi gestire il personale ti ritrovi... chi ti trovi... rispondi di una cosa di cui non puoi disporre... perché ti capita chi ti capita... è intangibile... e quindi non puoi valorizzare il personale che hai eccetera ma è un'autonomia che è semplicemente una farsa... quindi paradossalmente... sono state fatte delle operazioni di facciata... ma

siccome rimane sempre questa gestione del personale lì si è infranto tutto...

Questi estratti da un lato devono essere necessariamente collocati all'interno di una visione pro *de-standardizzazione*, dall'altro fanno luce sui nodi che indipendentemente dalle parti politiche nel tempo sono stati affrontati parzialmente nei diversi interventi di riforma, da ultimo, durante il governo Renzi. Le riportiamo anche come provocazione per successivi approfondimenti di ricerca, a partire da questa.

Riguardo ad un altro significato di autonomia (Dutto, 2019) quella didattica, Trainito (2011:40) come visto ha indicato come errore ricorrente che ha contribuito al progressivo "insabbiamento" dell'autonomia stessa (Bianchi, 2020) quello di una mancata applicazione del regolamento sull'autonomia, DPR n.275/1999 al momento della stesura delle indicazioni curriculari/linee guida.

B) 2024: L'aspirazione nazionale ad un sistema collettivistico

Negli studi regionali abbiamo evidenziato la prossimità dell'Emilia-Romagna alle caratteristiche di un sistema di formazione di competenze collettivistico (Busemeyer & Trampusch, 2011), dato anche il coinvolgimento del mondo delle imprese nella definizione dei contenuti all'interno dei percorsi IeFP, come visto nel capitolo 15. Richiamiamo la definizione di "collective skill formation system" di Busemeyer & Trampusch (2012), rivista da Emmenegger et al. (2020): sono sistemi duali, in cui le qualifiche in uscita vengono certificate; in cui le aziende hanno un alto coinvolgimento nell'organizzazione e finanziamento dei corsi ed in cui le parti sociali sono sistematicamente coinvolte nei processi di riforma. Viste le caratteristiche della sperimentazione della riforma della filiera tecnologico-professionale, sottolineiamo come rispetto al coinvolgimento delle aziende previsto, con formatori provenienti dal mondo aziendale, e nella prospettiva del campus comprensivo degli ITS segnaliamo, sulla base delle diverse esperienze regionali di Emilia-Romagna e Lombardia l'aspirazione di avvicinamento ad alcuni elementi del sistema collettivistico. Il sistema italiano rimane tuttavia statalista e la misura in cui gli interventi sul sistema VET sono top-down.

2. L'elefante nella stanza: il mismatch & i modelli sottesi

2.1 Le tre vie per occuparsi del mismatch

Vogliamo portare una considerazione ulteriore sulla *sfasatura*, chiamata *disallineamento-mismatch* e "dissezionata" nei capitoli dal 4 al 10, ora che abbiamo una consapevolezza degli studi su accesso e curriculum a livello regionale.

In due interviste con funzionari ministeriali (interviste n.33 e 34), è emerso come riferimento alla risoluzione del disallineamento tra politiche di accesso e di curriculum il potenziamento del rapporto tra scuola e formazione professionale:

"Il regolamento dell'obbligo dice finalizzato a... per questo abbiamo la sfasatura" ; "Però si può risolvere questo problema tramite un buon rapporto tra scuola e formazione, fornendo un titolo o qualifica professionale e non una certificazione delle competenze, è il titolo/qualifica che le rende visibili. (...) E poi tra istituti professionali e centri di formazione se il sistema ne prevede l'esistenza si devono parlare nel sistema IeFP".

Questa critica della certificazione delle competenze è stata ripetutamente messa in evidenza anche da Vicini che ne propone un miglioramento (2019):

"Ma qualche confusione potrebbe sicuramente ingenerarsi con il P.F.I. della nuova Istruzione Professionale, in quanto elaborato anch'esso sulla base di un "bilancio" e contenente le unità di apprendimento, "riferimento per la valutazione, la certificazione e il riconoscimento dei crediti"²¹; nonché con il "curriculum dello studente" introdotto dalla L. n. 107/2015 e poi ripreso nel D.lgs. n. 62/2017, dove "sono indicati, in forma descrittiva, i livelli di apprendimento conseguiti nelle prove scritte a carattere nazionale [...] e la certificazione sulle abilità di comprensione e uso della lingua inglese. Sono altresì indicate le competenze, le conoscenze e le abilità anche professionali acquisite e le attività culturali, artistiche e di pratiche musicali, sportive e di volontariato, svolte in ambito extra-scolastico nonché le attività di alternanza scuola-lavoro ed altre eventuali certificazioni conseguite [...], anche ai fini dell'orientamento e dell'accesso al mondo del lavoro".²² Ha senso, ci chiediamo, questa moltiplicazione, sovrapposizione e intreccio di livelli e funzioni? Non sarebbe più sensato arrivare ad una semplificazione tipologica (e lessicale-categoriale)? In realtà si potrebbe: a) dividere innanzitutto i "certificati di competenza" in senso proprio, dalla fattispecie dei documenti aventi altre finalità, non rientranti

ciò nella categoria delle "certificazioni"; b) prevedere un'unica tipologia di documento certificativo finale al termine dei percorsi (..) c) esplicitare il valore certificativo "forte" di parte terza"

Sulla stessa linea, le soluzioni indicate nell'intervista con il funzionario ministeriale (intervista n.15):

"All'obbligo di istruzione che è basato su un principio anagrafico non corrisponde a quel punto... non c'è una perfetta corrispondenza con un output formativo che è immediatamente spendibile nel mondo del lavoro

Da dove probabilmente nasce questo mismatch... dal fatto che nel frattempo come dire è intervenuta la modifica costituzionale sulla formazione professionale...

ecco... e quindi la formazione professionale per sua natura sfugge a questo punto a dei parametri di omogeneità che possono essere legittimamente fissati dallo Stato... e... e quindi quella riforma la puoi leggere solamente dando per scontato cosa che però scontata non è tanto che però scontato non è perché infatti non è avvenuta,

che a quell'età esista un sistema di certificazione delle competenze da parte del sistema di formazione regionale.... ma la cosa non ha funzionato e non funziona!

Ciò banalizzando se l'obbligo d'istruzione è di c'è 10 anni... insomma di 10 anni... comunque sostanzialmente arriva a metà del secondo grado del secondo ciclo...

e il sistema statale non HA un output... di questo tipo quindi, per forza devi andare a cercarlo nel sistema della formazione regionale

OPPURE in... un... uno scivolo d'uscita del sistema statale che vada verso NON un diploma ma verso una certificazione delle competenze!

E lo ribadisce:

Ora noi abbiamo già nel sistema una norma generale nella quale le scuole sarebbero tenute a certificare le competenze in uscita di tutti... anche quelli che non raggiungono il diploma... ma il problema è il NON allineamento tra la competenza regionale in tema di formazione professionale e la competenza a sua volta regionale che è quella delle qualifiche professionali... quindi tutto questo sistema quindi semplificando... sapendo che non è la ragione principale del mio contributo... però sta nel fatto che uno degli effetti non voluti della riforma costituzionale quindi del regionalismo del 2001 è quello di aver creato 21 mondi del lavoro...Eh... 21?

Si 19 regioni e due province autonome ok? e quindi questa cosa eh... voglio dire non si parla con il sistema nazionale d'istruzione che invece ha... quantomeno si è limitata a presidiare un altro diritto che è il diritto-dovere all'istruzione...

Ora... pe combattere l'elusione scolastica cioè i fenomeni di allontanamento di fatto... abbiamo dovuto modificare la norma del Testo Unico il 114 e l'abbiamo fatto con il decreto Caivano quindi lei vedrà una riscrittura della norma sui controlli della dispersione scolastica, che in parte è ancora monca perché una parte di questi controlli si presume che dovrebbero essere svolti dalla formazione professionale regionale a quel punto. Ma la norma statale nulla dice perché nulla può dire. Perché è competenza regionale. Quanto funzioni in questo meccanismo, obiettivamente non mi sembra che sia.

Infatti solo Emilia-Romagna e Veneto hanno un'anagrafe della dispersione?

No ma non è solo un fatto, nella formazione professionale regionale la mancata standardizzazione dei curricula dello studente è un fatto voluto dal sistema regionale però crea un mismatch come ci siamo detti... con l'altra pretesa tutta statale di garantire l'obbligo d'istruzione. Quindi qui banalmente le strade sono due: o si porta l'obbligo d'istruzione fino al compimento non più...

Di 18 anni?

Io direi "al conseguimento del titolo" che sia il DIPLOMA oppure una corrispondente certificazione di competenze del sistema professionale regionale... cioè il sistema deve evolvere verso l'una o l'altra...

Oppure anche una via di mezzo che è quella di STANDARDIZZARE a livello statale il livello intermedio della seconda... della scuola secondaria di secondo grado... cioè immaginare... anche per i licei dico, banalmente, e per gli istituti tecnici e professionali un titolo intermedio che si consegue dopo il biennio con una certificazione delle competenze

Questo ultimo estratto sottende due/tre possibili soluzioni del mismatch, che vediamo nel paragrafo successivo.

2.2 I modelli sottesi

Le tre vie sottese dalle parole degli intervistati sono dunque le seguenti:

1°) La prima prevederebbe l'innalzamento dell'obbligo in corrispondenza di un titolo. Questo potrebbe comportare diversi sviluppi, ad esempio portare l'obbligo a 18 anni come sostenuto dalla FLC-CGIL (2019);

2°) Inserire un titolo intermedio, ma per tutti gli indirizzi come ipotizzato nell'intervista n.6 appena citata, in corrispondenza dell'età dell'obbligo;

3°) Inserire un titolo intermedio ma rafforzare la IeFP, andando verso un'"unitarietà" IP-IeFP come auspicato in rassegna CNOS da Gotti (2023).

Ognuna di queste vie ha infatti anche ripercussioni sul nodo storico IP-IeFP. A conclusione, suggeriamo come queste possibili soluzioni possano sottendere anche i due modelli che, storicamente, si sono venuti a scontrare, e che possono essere ricondotti ai due modelli ideazionali (Carstensen & Schmidt, 2016) regionali nordici, suggeriamo, di Emilia-Romagna vs. Lombardia. Illustriamoli in maniera telegrafica.

Il modello Emilia-Romagna, suggeriamo, privilegia una forte de-stratificazione rispecchiata nella scelta di considerare il primo anno IeFP obbligatorio in istituzione scolastica. È risonante, dunque, con la forte de-stratificazione operata da Berlinguer prima e ritornata nell'ultimo periodo con le proposte del Governo Draghi.

Il modello Lombardia, che possiamo ritrovare attualmente nel Lazio, in cui a livello di policy-design la scelta è diversa da quella dell'Emilia-Romagna e si insiste sul rafforzamento del lato professionalizzante della IeFP. Il livello di IeFP in sussidiarietà integrativa infatti è molto basso, al 2020/2021 al primo anno dei percorsi di IeFP Zagardo (2024: 103) riporta il livello del 100% di IeFP svolta in centri di formazione professionale, la cosiddetta IeFP integrale.

In una certa misura, questi due modelli sono ri-emersi a livello nazionale, "scontrandosi" nell'ultimo processo, esaminato nel capitolo 9.

Per un'analisi dei possibili destini della separazione tra IP e IeFP secondo gli stakeholders intervistati, tema collegato, rimandiamo al capitolo 9, sezione 2, fase VI del processo.

Sciogliere il mismatch, fulcro dello studio 1 a livello nazionale, significherebbe sciogliere diversi nodi irrisolti a livello nazionale, primo fra tutti il rapporto tra istruzione e formazione professionale: è l'"elephant in the room", la "contraditio maior" (intervista n.1) del nostro sistema.

Capitolo ventunesimo

Conclusioni – “Piani Educativi Pandemici”

1. Le domande aperte

Quest'ultimo capitolo dedica una breve riflessione a tre questioni: future piste di ricerca, a partire dalle domande aperte, in questa sezione; segue una domanda circa il posizionamento dell'Italia sul continuum tra sistemi selettivi (come la Svizzera) e comprensivi (come l'Inghilterra), e nel chiudere lancia alcune possibili raccomandazioni di policy rifacendosi al titolo della tesi.

La ricerca di dottorato ha parlato a diversi campi di ricerca. A partire dalla ricerca educativa, ha cercato di metterla in conversazione con il campo della politics of education, sviluppatosi all'interno dell'economia politica comparata (CPE), adottando un paradigma weberiano/post-marxista (Archer, 1989) quindi certamente di pragmatismo, nella misura in cui dal punto di vista epistemologico viene adottata la metodologia sulla base del problema di ricerca al quale si vuole rispondere (Dewey, 1938; Pring, 2015). Nel 2014, Gift & Wibbels segnalavano uno stato “deplorabile” dello studio delle due discipline congiunte: 10 anni dopo, il panorama è cambiato.

Ad ora, abbiamo esaminato i contributi empirici esposti nelle conclusioni: dei capitoli 4-10 (studio 1 livello nazionale, sul mismatch-disallineamento); del capitolo 11 (studio 2 livello regionale, sui continui displacements – sostituzioni di regimi); del capitolo 12 conclusivo degli studi a livello nazionale; del capitolo 14 sul dimensionamento; dei capitoli 15-17 sui sistemi IeFP e del capitolo 18 riepilogativo a livello regionale. Il capitolo 10 propone anche alcuni contributi di carattere teorico-metodologico, come la riconcettualizzazione delle politiche di accesso e curriculum e la concettualizzazione del *mismatch-disallineamento*, che proponiamo come strumento concettuale applicabile oltre il caso italiano.

Nelle conclusioni dei singoli capitoli abbiamo inoltre specifiche piste di ricerca aperte dal punto di arrivo della nostra. Riprendiamo e integriamo le domande aperte, che potrebbero riguardare:

→ 1) Lo studio della misura in cui l'impostazione dell'apprendimento per competenze (Pellerey, 2010), a livello micro, ha effetti de-stratificanti. A livello macro sappiamo che i sistemi comprensivi tendono ad equalizzare le opportunità educative (Durazzi et al., 2023).

- 2) Lo studio, inerente il mismatch, approfondendo ulteriormente lo strumento teorico, della misura in cui venga modificata la prima condizione, l'interesse del curriculum in corrispondenza dell'età dell'obbligo, se si insiste sulla de-stratificazione nella terza dimensione che riguarda l'unitarietà del curriculum in corrispondenza dell'età dell'obbligo.
- 3) Lo studio, inerente il mismatch, che indaga la prima dimensione, la comprensività o interesse del curriculum. Ci domandiamo, solo in sistemi comprensivi (tramite, ad esempio, biennio secondario superiore unitario) è possibile trasmettere un curriculum non-interrotto all'età dell'obbligo?
- 4) La valutazione e la carriera insegnanti sono due dimensioni delle politiche educative che sono entrate come fattori nei processi esplicativi. A livello descrittivo in ottica di storico-istituzionalista, due studi che scendono immediatamente da quelli qui proposti sono una ricostruzione delle trasformazioni sulle disposizioni di carriera e sulla valutazione, di sistema e degli studenti.
- 5) Lo studio della *politics of skills certification*, interessando il lato della valutazione e certificazione di competenze e di qualifiche/titoli
- 6) Lo studio del livello di politicizzazione (de-Wilde et al., 2015) della politica dell'educazione riguardante gli alunni con disabilità
- 7) Nel caso particolare italiano, l'approfondimento delle politiche regionali nella costruzione dei sistemi IeFP, come già evidenziato nel nostro studio, intese come riflessi di modelli che si sono scontrati anche a livello nazionale. La cartina tornasole è costituita, in questo caso, dalle misure adottate dai governi sul canale professionale.

2. Guardare oltre l'Italia: tra Inghilterra & Svizzera

In base alle analisi effettuate, possiamo considerare l'Italia nel mezzo del continuum tra sistemi selettivi e comprensivi (Cordini, 2019). Infatti, ad oggi, se non contiamo la possibile messa a sistema della sperimentazione sulla filiera Tecnologico Professionale, l'aspetto più evidente "visibile" del sistema è ancora l'imprinting della riforma Gelmini con la separazione tra i tre canali e lo "sdoppiamento" di quello professionale a livello regionale.

Negli ultimi 30 anni, in termini di "tendenza" sono stati più evidenti gli interventi in chiave stratificante, verso un sistema selettivo, a partire dall'allontanamento del canale professionale dagli altri due canali. Rispetto alle politiche di accesso e alla sottodimensione dell'orientamento, nel decreto n.328 del 22 dicembre 2022, vediamo che la misura dell'insegnante tutor è stata prelevata direttamente dal sistema inglese (Tutto scuola, 2024). Benadusi & Gianicola (2014) affermano, a proposito del caso inglese, che sia solo nominalmente comprensivo e al suo interno ritenga successive sovrapposizioni di elementi di quasi-mercato (Dutto, 2019). Costituisce un altro puzzle di ricerca il fatto che l'ex Premier Sunak, conservatore, prima delle elezioni avesse introdotto al proposta degli "ABS" advanced British Standards, unificando gli esami in uscita tra il settore tecnico e quello generalista, una differenziazione introdotta dallo stesso partito: *"The Advanced British Standard will mean most students choose a minimum of 5 subjects from a menu of options to give more breadth and flexibility. These subjects will be built on A levels and T Levels, retaining their rigour and focus on building knowledge. By increasing teaching time and the breadth of what students can study, including maths and English, the Advanced British Standard will widen students' career options and bring England in line with major economies such as France, Germany, Japan and the USA."* (UKGOV, 2023). Recentemente, Dutto (2024) ha qualificato con l'avvento del nuovo governo laburista di Stramer la presenza di una "quarta via". Dutto (2024) inquadra la situazione educativa inglese in chiave emergenziale, richiamando la stessa problematicizzazione che abbiamo utilizzato per l'Italia, parlando di piani di emergenza, nel titolo. Dutto (2024) chiarisce:

La scuola e la formazione nel Regno Unito sono in contrastato chiaroscuro. I traguardi raggiunti si sono fatti strada tra patologie storiche e nuove emergenze. La ritrovata posizione comparativa documentata in PIRLS 2021 come nei punteggi PISA delle ultime edizioni e i risultati raggiunti con gli studenti di background migratorio convivono con il permanere di forti disuguaglianze, sociali e territoriali, di performance e con un'offerta formativa del tutto inadeguata per il dopo

16 anni. La crisi recente della frequenza scolastica e le preoccupazioni per la salute mentale in età giovanile condizionano le scuole mentre permangono problemi di carenza di insegnanti e di abbandono della professione sullo sfondo di una spesa per l'istruzione che nel 2023 è pari a quella del 2010.

Dutto inoltre segnala come la school choice e la competizione tra le scuole nel territorio, portando ad un'accademizzazione dei percorsi abbia perso le sue intenzioni originarie e contestualmente il sistema di valutazione autonomo OFSTED necessita di un aggiornamento. In particolare, il programma di governo su competenze e skills va sia nella direzione de-standardizzante rilassando l'obbligatorietà senza eccezioni del National Curriculum, e della de-stratificazione, come rimarca Dutto:

Con l'introduzione nei traguardi per i 16 anni di almeno una disciplina creativa e di una materia vocazionale il governo intende operare, fin dalla scuola, per l'integrazione tra competenze e skills correggendo le distorsioni esistenti. Nonostante, infatti, già ora sia consentito l'inserimento di una gamma più ampia di insegnamenti, nella realtà tendono a prevalere le discipline accademiche.

Per contrastare i NEET (12,6 nel 2024) e accrescere l'occupazione giovanile sono previsti il reclutamento di più di 1.000 consulenti di orientamento e la costituzione di un network of "Youth Futures hubs" soprattutto per i giovani più fragili. Nel piano del governo, inoltre, è compresa anche la esperienza di almeno due settimane di lavoro per tutti i giovani nella prospettiva di aumentare la varietà di opzioni disponibili dopo i 16 anni.

In termini di mismatch, notiamo come in questo caso essendo l'obbligo a 16 anni ed un titolo rilasciato a 16 anni, la seconda dimensione presenti un allineamento. Passiamo all'altro estremo del continuum e proseguiamo il commento comparativo.

Le tendenze di sviluppo del sistema italiano a livello secondario guardano più decisamente verso l'evoluzione in direzione di un sistema selettivo – fatta salva l'ideazione sulle potenzialità del campus come illustrate nell'intervista n.31 con un consulente esperto, ma consideriamo la prima linea. Abbiamo visto infatti come, tramite la riforma della Buona Scuola legge n.107/2015, nel sistema italiano siano stati iniettati elementi del sistema duale, con riferimenti e collaborazioni dirette nella fase di elaborazione della riforma con istituzioni tedesche come il Goethe institut (capitolo 8). Confrontiamo però il modello italiano con quello Svizzero, vista l'interessante caratteristica del ruolo subalterno dei sindacati (Emmenegger et al, 2023) che lo differenzia ancora di più rispetto all'economia politica del caso italiano. La Svizzera è classificata come sistema selettivo. Il

ciclo primario è seguito dal ciclo secondario-I che inizia a 12 anni e termina dopo 3 anni; quindi, essendo l'obbligo scolastico a 15 anni, di norma la seconda dimensione del *mismatch-disallineamento* è soddisfatta. Ritroviamo i due canali tradizionali dei sistemi selettivi, quello accademico e quello professionalizzante VET: la "scuola dell'educazione generale" e la "scuola professionale di base". Entrare nel canale VET non consente automaticamente l'accesso all'università, è necessario fare un passo indietro, frequentare corsi e passare un esame in entrata (EDA, 2024). Nella letteratura di riferimento, il sistema svizzero è stato portato come esempio primario di sistema di formazione di competenze collettivistico (Busemeyer & Trampusch, 2012) liberale (Emmenegger, 2020). L'incardinamento del modello svizzero nel sistema duale, alla dovrebbe essere indagato rispetto ai risvolti sull'inclusione sociale visto che l'Italia si sta orientando sullo stesso modello. Come visto nel capitolo di letteratura, in questo ambito, le ultime ricerche sulle strategie di inclusione sociale, intesa nell'ottica del social investment, si pongono il problema della conciliazione tra interventi di inclusione e l'efficienza del sistema (Bonoli & Emmenegger, 2021; Bonoli & Wilson, 2019). L'Italia ha dedicato alla missione "Inclusione e coesione" del PNRR 16,92 mld di euro, di cui 600 mln di investimento che includono interventi nella formazione professionale regionale per rafforzare il sistema duale.

L'approfondimento del caso italiano in chiave comparativa, applicando gli stessi strumenti concettuali del mismatch al sistema inglese e svizzero, potrebbe costituire un'aggiuntiva pista di ricerca rispetto a quelle illustrate nella sezione precedente. Questo soprattutto alla luce del futuro della sperimentazione della filiera tecnologico professionale che, dalla proposta all'attuazione, come dalle parole dell'intervistato consulente esperto (intervista n.31), potrebbe avere quegli effetti *de-stratificanti*, chiudendo ai licei, diversamente da come era stata concepita.

3. Raccomandazioni di Policy

3.1 Una strada in progress

Proponiamo ora in chiusura, una possibile ipotesi di intervento: in questo senso, intendiamo questa sezione come appendice della ricerca, che in parte esula da essa e deve essere intesa unicamente come riscontro della ricerca in potenziali dinamiche di policy-making. Quella che segue è quindi, lo rimarchiamo, solo una prima un'ipotesi, e non entriamo nella questione della differenziazione tra sistemi IeFP o nel rapporto tra IP e IeFP che pur abbiamo delineato come nodo cruciale: risolvere i nodi del mismatch significa confrontarsi con questo problema, ma il nostro punto di arrivo nella ricerca è solo un inizio dello scrutinio delle dinamiche di politics che lo sottendono. I risvolti della riforma della filiera tecnologico-professionale e il destino dell'autonomia differenziata saranno banchi di prova in questo senso, e ci limitiamo ad offrire le lenti concettuali del mismatch e dei gradi della destandardizzazione per ri-analizzare lo stato delle cose a destini svelati.

Detto questo, un disclaimer: il ricercatore che propone possibili raccomandazioni di policy le propone con una propria posizionalità (Punch & Oancea, 2014) verso le direzioni di politics di uguaglianza e crescita. Seguendo l'ispirazione che sta alla base della cattedra UNESCO per l'education, per uguaglianza si intende l'impostazione OCSE di un sistema educativo in cui "non è possibile distinguere gli esiti di apprendimento sulla base del tipo di scuola" (Lucisano, 2008: 149) in aggiunta alla reversibilità delle scelte e la possibilità per un ragazzo nelle sue transizioni educative di fermarsi, tornare indietro, approfondire (Ecclestone et al., 2010). Per crescita si intende la capacità di partecipare attivamente mettendo a valore le competenze sviluppate negli anni di formazione, nel contesto della knowledge economy ed intendendo l'educazione come possibile politica sociale, smarcandoci dall'isolata teoria del capitale umano (Bonoli & Emmenegger, 2022). Si organizza il contributo in tre pacchetti di interventi suggeriti in base alle dimensioni di policy interessate.

La direzione politica è dunque quella di innalzare i livelli culturali di base e di competenze STEM per tutta la popolazione studentesca, considerando che ci sono lavori che si vanno ad esaurire dato il progresso tecnologico ed altri che si creano: crediamo che se messo nelle condizioni materiali giuste, un ragazzo non sia consapevole a 14 anni di dove può arrivare.

1° pacchetto: Accesso & Curriculum – nazionale

L'analisi descrittiva della legislazione scolastica, sia di normativa primaria che secondaria ha messo in evidenza l'assenza di coordinamento tra le politiche di accesso e quelle di curriculum, dando luogo a quello che abbiamo chiamato un disallineamento disfunzionale.

Analizzando in parallelo la trasformazione delle politiche si mette in evidenza un costante "disallineamento" un "mismatch disfunzionale" tra le due dimensioni di policy, in particolare, in riferimento a tre condizioni che nel corso dell'ultimo trentennio e allo stato dell'attuale impostazione del sistema scolastico, non sono soddisfatte contemporaneamente. Ad oggi nessuna delle tre condizioni per l'assenza del mismatch è soddisfatta perché: (1) L'età dell'obbligo non coincide con la presenza di un curriculum "comprensivo"; (2) L'età dell'obbligo non coincide con una base "unitaria" dei curricula; (3) All'età dell'obbligo non coincide un titolo di studio/qualifica. Spieghiamo ora ciascuna delle condizioni, e ad ognuna facciamo corrispondere un intervento suggerito.

(1) L'età dell'obbligo non coincide con la presenza di un curriculum "comprensivo": Questo aspetto è di carattere "verticale", riguarda il contenuto dei curricula (per i licei, "Indicazioni Nazionali", per tecnici e professionali "linee guida", dal Decreto Interministeriale MIUR/MEF n.211/2010). Infatti, a 16 anni si può lasciare la scuola ma in tutti gli indirizzi il curriculum non è tarato su questa previsione, ma è disegnato sulla prospettiva della conclusione a 5 anni. Utilizziamo la parola "comprensivo" per sottolineare come il curriculum non stia in piedi da solo al termine del biennio, ma venga all'improvviso interrotto. Un primo immediato esempio è che in storia si arriverebbe all'Impero Romano, senza avere una minima consapevolezza degli eventi del XXI secolo. C'è di fatto l'obbligo formativo in diritto-dovere che dovrebbe ovviare questo aspetto, ma solo l'Emilia-Romagna e il Veneto hanno un Anagrafe degli studenti in obbligo formativo (Zagardo, 2020).

→ **1° Intervento: [contenuto]** Per quanto riguarda il contenuto dell'intervento, è necessario assicurarsi che il curriculum sia progettato garantendo una propria interezza, in letteratura l'aspetto non è esplicitamente affrontato quindi lo chiamiamo "comprensività", in corrispondenza dell'età dell'obbligo scolastico. Nella consapevolezza che si può terminare il percorso, questo deve essere un termine sensato e non un'interruzione di default, contando che c'è chi si disperde anche prima. Quindi, nelle materie di base come italiano, matematica, storia, inglese si deve ricercare un'impostazione più sintetica ma che arrivi a fornire una consapevolezza

verticale del curriculum che non escluda il ragazzo rispetto alle competenze di base acquisite nell'eventualità dell'abbandono. Per rendere possibile l'implementazione di questo aspetto si fa riferimento al quarto intervento complementare. In aggiunta, visto che idealmente la formazione continuerebbe in obbligo formativo, si indica l'obbligatorietà di attivazione da parte delle regioni dell'Anagrafe sull'Obbligo Formativo. **[modalità]** L'analisi dei meccanismi che determinano questo aspetto del mismatch, e anche i due successivi, hanno messo in evidenza un aspetto chiave. I loci di policy-making sulle politiche di accesso e curricula sono diversi, come emerso da interviste e analisi documentale: ricongiungere i due discorsi deve essere portato all'attenzione dell'agenda politica. Questa conclusione nutre il dibattito sullo sfasamento di politiche interconnesse (Trein, 2017).

(2) L'età dell'obbligo non coincide con una base "unitaria" dei curricula: Il secondo aspetto costitutivo di questo mismatch è di carattere orizzontale: in corrispondenza dell'età dell'obbligo troviamo già rilevanti differenze tra indirizzi, in termini di materie studiate e ore dedicate. L'OCSE definisce equi quei sistemi formativi in cui "non è possibile distinguere gli esiti di apprendimento sulla base del tipo di scuola" (Lucisano, 2008: 149). Lo stesso problema è stato rilevato nel sistema inglese dal partito Conservatore dell'ex Premier Sunak che, in chiusura di mandato, aveva avviato la stesura degli "ABS - Advanced British Standards" incrementando le ore delle materie di base per tutti gli indirizzi.

Seguendo la concezione di esperienze educative di Dewey (1938) come quelle che generano una continuità negli apprendimenti, infatti, l'interruzione improvvisa di un percorso è negativa.

→ **2° Intervento: [contenuto]** la base unitaria, se pur permettendo differenze all'interno degli indirizzi nelle materie caratterizzanti, potrebbe essere data nel biennio dallo stesso numero di ore di italiano, matematica, inglese e storia; e dall'aggiunta di filosofia e informatica in tutti gli indirizzi, se pur con un numero di ore proporzionato alle specificità dell'indirizzo.

(3) All'età dell'obbligo non coincide un titolo di studio/qualifica: Al termine dell'età dell'obbligo, 16 anni, non viene fornita una qualifica se non nei professionali regionali. Questo per la precisione, oltretutto, avviene un anno dopo se non ci sono ritardi perché il triennio termina nell'anno in cui l'alunno compie 17 anni. Incrementando infatti la comprensività del curriculum e/o del sistema, infatti, come riportato da Durazzi et al. (2023)

e da Cordini (2019) si aumenta l'uguaglianza di opportunità educative a prescindere dal background socioeconomico.

→ **3° Intervento: [contenuto]** Questo intervento funge da cornice dei precedenti e li rende praticabili. Infatti, si potrebbe immaginare una Riforma dei Cicli (legge .30/2000) modificata. Questa prevedeva 5 anni di scuola di base + 7 anni di scuola secondaria con i primi due anni "unitari" anche se già canalizzati ed una scelta definitiva a 15 anni, c'era infatti una coincidenza dell'età della canalizzazione con l'età dell'obbligo. Noi proponiamo di: mantenere lo stesso numero di anni attuali di secondaria inferiore e superiore; mantenere un curriculum con base unitaria (intervento n.2) fino a 16 anni, spostare l'età dell'obbligo a 17 anni (Bianchi, 2020), in cui si raggiunge una qualifica per tutti gli indirizzi di livello EQF 3. Questo risolverebbe anche i vuoti normativi messi in evidenza a livello regionale per i diciassettenni. Andando verso una modularizzazione dei curricula come indicato dalla Commissione Europea (2022), saremmo in grado di valorizzare ogni parte aggiuntiva del percorso compiuto dagli studenti. Questi interventi ripristinano la stessa durata dei percorsi diversamente da quanto previsto dalla versione finale della riforma della filiera tecnico professionale adottata proprio il 1/08/2024. In merito alla filiera, un intervento aggiuntivo emerso da uno studio in progress su ITS in Emilia-Romagna, è quello di uno spostamento degli ITS in capo al Ministero dell'Università, che potrebbe diventare quello dell'Educazione Terziaria per una logica di sistema. **[modalità]** In base ai risultati della ricerca, la Riforma dei Cicli era comunque "viziata" perché non interveniva su una *conditio-sine-qua-non*, voluta da forze elitiste conservatrici che avevano messo il veto sulla modifica del liceo classico diverso dai 5 anni.

Il mantenimento del classico a 5 anni trova tutt'oggi resistenze, è evidente ad esempio dalle Linee Guida del Dimensionamento scolastico nel Lazio del 2018/2019 che adottava criteri meno stringenti per il dimensionamento dei licei classici al fine di "intraprendere un programma triennale di recupero delle iscrizioni". Nella nostra proposta non si interviene su questo nucleo d'opposizione, quindi l'attuazione non dovrebbe essere ostacolata. I primi quattro interventi riguardano di conseguenza lo scioglimento del disallineamento disfunzionale tra le politiche di accesso e quelle di curriculum. Seguendo il concetto di multilevel governance (Rosamund, 2000), infatti, avere un ministero in ambito educativo che raccoglie in sé anche le prerogative degli ITS per quanto riguarda il coordinamento a livello nazionale, permetterebbe una più solida identità e funzionamento dei percorsi.

2° pacchetto: Accesso & Curriculum – regionale

A livello regionale lo studio comparativo sulle dinamiche che regolano l'implementazione del dimensionamento scolastico (inteso come politica di accesso a livello regionale) da un lato, e la costruzione dei sistemi IeFP (curriculum a livello regionale) dall'altro, ha messo in evidenza ulteriori interventi possibili.

Dimensionamento scolastico → 4° Intervento: [contenuto] I criteri di dimensionamento sono divenuti, negli anni, più stringenti e questo penalizza fortemente i territori limitrofi; aspetto ancora più preoccupante nelle regioni del Sud dove i livelli di abbandono scolastico sono superiori alla media nazionale. Un paradosso è che un provvedimento di risparmio a livello nazionale si traduce in un aumento di spesa a livello locale a partire dalla necessità di garantire il trasporto scolastico. Si suggeriscono criteri più ampi per quelle regioni in cui il tasso di dispersione scolastica è superiore ai livelli nazionali. Questo permetterebbe di contrastare il trend di accentramento che si è instaurato progressivamente negli anni. Secondo Wylson-Strydom (2016) infatti, l'aumento delle possibilità educative anche sulla base della prossimità in accesso costituisce un elemento chiave al successo formativo.

3° pacchetto: Formazione e carriera insegnanti e Valutazione di sistema

Formazione iniziale → 5° Intervento: La riforma della formazione iniziale insegnanti prevede attualmente che nel corso degli studi gli aspiranti insegnanti accumulino 60 CFU nelle seguenti materie: discipline di area pedagogica (10CFU) + Tirocinio diretto e indiretto (20 CFU) + Formazione Inclusiva delle persone con BES (3 CFU) + Discipline di area linguistico-digitale (3 CFU) + Discipline Psico-Socio-Antropologiche (4 CFU) + Metodologie didattiche (2 CFU) + Didattica della disciplina di riferimento (16 CFU) + Legislazione Scolastica (2 CFU). Sono le università ad offrire i singoli percorsi, che sono a numero chiuso.

Si propone quindi un cambio di regime, un inserimento di ore di laboratorio pratiche e obbligatorie nella formazione (es. per imparare la correzione e valutazione dei compiti) e la possibilità di riportare il tempo della formazione in scuole specializzate nel post-lauream, sul modello SSIS, anche per la formazione degli insegnanti di sostegno. Si propone il finanziamento tramite normale regime di tassazione universitaria, seguendo Barr (2012).

Reclutamento → 6° Intervento: Un elementare ma necessario provvedimento sull'aspetto del reclutamento e carriera prevederebbe la regolarità temporale dei concorsi e un innalzamento della retribuzione lavorando con i sindacati, seguendo le osservazioni sulla politica di bloccaggio di Moe & Wiborg (2017).

Sistema di valutazione → 7° Intervento: il rovescio della medaglia dei risultati emergenti della tesi si confronta necessariamente con la necessità di un modello di valutazione di sistema sul modello inglese OFSTED. Circa la valutazione degli studenti, questa dovrebbe essere modulata sugli effettivi piani di studio, in continuità con l'esperienza di apprendimento (Lucisano, 2001; Dewey, 1938).

3.2 Un piano pandemico

Il titolo della tesi, "piani educativi pandemici" ha voluto essere emblematico. Un piano pandemico non è altro che un piano di intervento in situazione di crisi. Tuttavia, la sua attrattività metaforica risiede nel fatto di essere pronto *prima* del presentarsi di un'emergenza. Nelle intenzioni della ricerca, e di successive che da questa potranno prendere le mosse, dunque, la ragione di indagare quella "tabula rasa" (Moe & Wiborg, 2017) che a livello europeo è largamente il campo della politics of education è quella di ideare dei piani di intervento sulla crisi ricorrente del nostro sistema formativo, a partire dai macro-nodi illustrati nel capitolo 19.

Se il pregio del nostro sistema, con tutte le sue trasformazioni silenziose e più apparenti, è quello di non dividere i destini e, anche tramite i "punti di contatto", fornire delle seconde chances, dall'altro lato il processo di riflessività circa il funzionamento e l'effettività delle sottodimensini di accesso e curriculum quali passaggi tra sistemi e orientamento, deve essere continuamente scrutinata e aggiornata nel rapporto tra Stato e Regioni che oggi sembra, al contrario, fortemente teso.

Affermiamo, alla luce dello studio, anche nell'eterogeneità dei casi subnazionali, che la dicotomia tra social investment che suggerisce *l'uguaglianza di opportunità*, e social consumption che suggerisce invece di più *l'uguaglianza degli esiti* (Durazzi et al., 2023; Garritzmann et al., 2020) davanti agli occhi delle forze politiche del paese, in educazione, assuma un significato sui generis.

Il minimo comune denominatore torna infatti sempre al punto di partenza: se teniamo fede all'obiettivo di sistema mai abbandonato di un sistema formativo integrato (Corsi & Sarracino, 2011), nella definizione di un piano di intervento e di una visione educativa per il paese, il paese in Europa e nel mondo, seguendo Lucisano (2008: 149), il faro deve essere:

“una società aperta, democratica, in grado di rimuovere gli ostacoli che si oppongono allo sviluppo dell’individuo; le idee di società della conoscenza e di equità assunte dall’OCSE quando afferma che equi sono i sistemi formativi in cui non è possibile distinguere gli esiti di apprendimento sulla base del tipo di scuola, l’idea della massima valorizzazione di ciascuno per il bene di tutti”.

Appendici

Appendice 1: livello nazionale

Fase esplicativa - Evidenze - Analisi Documenti

*Ordine di utilizzo nel testo

▪ CAPITOLO 5 – Processo 1

Evidenze & autore/testimone	Anno	Collocazione:	Tipo:
FONTI ANALISI DESCRITTIVA* (*sezione presente solo in questa appendice perché deve essere evidenziata una condizione del mismatch; le altre fonti delle fasi descrittive sono legislative e riportate nel testo)			
<i>Dimensione 1 mismatch</i>			
E1) “Il testo integrale della Ri-forma” Ministero della Pubblica Istruzione – Progetto di Riordino dei Cicli Scolastici	2000	https://www.edscuola.it/archivio/norme/programmi/riformas.html	Documento
E2) E3) E4) E5) E6) E7) E8) Studi e Documenti API Annali della Pubblica Istruzione 1997 pp. 5, 418, 420, 375, 12	1997	Emeroteca, Ministero della Pubblica Istruzione	Documento
<i>Dimensione 3 mismatch</i>			
E1) Studi e Documenti API	1997	Emeroteca, Ministero della Pubblica Istruzione (RM)	Documento

<p>Annali della Pubblica Istru- zione 1997. Verbale seduta 21 gennaio 1997, Commissione dei Saggi.</p> <p>p.9</p>			
EVIDENZE ANALISI ESPLICATIVA			
FASE I. Introdurre l'autonomia scolastica: premessa per il mosaico			
<p>E1) Intervista n.4, ex alto fun- zionario diretta collaborazione</p>	2024	\	Intervista, account evidence
<p>E2) E3) E4) E5) E6) E7) E8) E9) E10) La Scuola che vogliamo, Ulivo, 1995</p> <p>pp.11,14,15,16,17</p>	1995	Documento fornito da intervistato n.4, alto funzionario diretta collaborazione con Mini- stro Berlinguer	Docu- mento, tracce evi- dence
<p>E11) Gallina, V. Intervista a Luigi Berlinguer</p> <p>“Un sistema pubblico di istruzione in Ita- lia a partire dalla costitu- zione”</p>	2018	http://www.educationduepuntozero.it/politiche-educative/un-sistema-pubblico-di-istruzione-in-italia-a-partire-dalla-costituzione-pt-1-ragioni-ideali-e-contesto-politico.shtml	Intervista, account evidence

E12) Intervista n.2 Alto funzionario ministeriale, ufficio legislativo	2024	\	Intervista, account evidence
E13) Ministero dell'Interno "Studi sulla legge 59 del 1997"	1997	https://culturaprofessionale.interno.gov.it/FILES/docs/1260/quaderni_04.pdf	Documento, account evidence
E14) Masini, N. "Quattro anni di governo" in Quaderni dell'Autonomia "I quattro anni che hanno cambiato la scuola". Numero speciale. 7/8. Mondadori. Torino p.22	2000	Documento fornito da intervistato n.4, alto funzionario diretta collaborazione con Ministro Berlinguer	Documento, account evidence
E15) Intervista n.16, Membro del Governo	2024	\	Intervista, account evidence
FASE II. Ristrutturare il Ministero: centro e periferia			
E1) E2) Trainito, G.	2024	https://webtv.camera.it/evento/24396	Dichiarazione.

Ex Capo di Gabinetto Discorso alla Camera dei Deputati in occasione della commemorazione dell'ex Ministro Luigi Berlinguer.			Account evidence
E3) Intervista n.2, alto dirigente ministeriale, diretta collaborazione	2024	\	Intervista Account evidence
E4) Intervista n.4 alto dirigente ministeriale, diretta collaborazione	2024	\	Intervista Account evidence
E5) E6) Interviste n.33 e 34 Funzionari ministeriali	2024	\	Intervista Account evidence
E7) Intervista n.16, Membro del Governo	2024	\	Intervista, account evidence
E8) E9) Augenti, A. API Annali della Pubblica Istruzione 1997	1997	Emeroteca del Ministero dell'Istruzione & del Merito (RM)	Documento, Account evidence

p.1			
E10) E11) E12) Berlinguer, L. “Un anno di svolta” API Annali della Pubblica Istruzione 1997 p.3,4,5,6		Emeroteca del Ministero dell’Istruzione & del Merito (RM)	Documento, Account evidence
E13) Ministero dell’Interno Mosca, C. Prefazione “Studi sulla legge 59 del 1997” p.1	1997	https://culturaprofessionale.interno.gov.it/FI-LES/docs/1260/quaderni_04.pdf	Documento, account evidence
E14) Nardiello, M. API Annali della Pubblica Istruzione 1997 1-2 p.130	1997	Emeroteca del Ministero dell’Istruzione & del Merito (RM)	Documento, Account evidence

<p>E15) Discorso – personal memoire</p> <p>di G. Trainito in memoria della collega Dr.ssa Livia Barberio Corsetti</p>	2018	Fornito dagli autori del documento	Documento, Account & trace evidence
<p>E16) Discorso – Personal memoire</p> <p>di Trainito G. e A.E. Ciarrapico</p> <p>“Livia Barberio tra prove di nuovo diritto e passione militante per una nuova scuola”</p>	2018	Fornito dagli autori del documento	Documento, Account & trace evidence
<p>E17) Intervista n.30 con ex dirigente ministeriale</p>	2024	\	Intervista Account evidence
<p>E18) Trainito, G. Ex Capo di Gabinetto</p> <p>Discorso alla Camera dei Deputati in occasione della commemorazione dell'ex Ministro Luigi Berlinguer.</p>	2024	https://webtv.camera.it/evento/24396	Dichiarazione. Account evidence

E19) E20) Intervista n.2, alto dirigente ministeriale, diretta collabo- razione	2024	\	Intervista Account evidence
Patto per il La- voro, 24 settem- bre 1996 Presidenza del Consiglio dei Ministri	1996	https://www.uniba.it/it/ateneo/relazioni-sindacali/documentazione-varia/accordi-interconfederali/PattoLavoro_24.9.1996.pdf	Docu- mento di policy, Trace evi- dence
FASE III. Inserire il primo tassello: la riforma della formazione professionale			
E1) Intervista n.16, Membro del Go- verno	2024	\	Intervista, account evidence
E2) Disal “Spesa per l’istruzione”	2009	https://www.disal.it/objects/Pagina.asp?ID=9972	Dati, trace evi- dence
E3) Intervista n.16, Membro del Go- verno	2024	\	Intervista, account evidence
E4) E5) La Scuola che vogliamo, Ulivo, 1995 p.11	1995	Documento fornito da intervistato n.4, alto funzionario diretta collaborazione con Ministro Berlinguer	Docu- mento, trace evi- dence
E6) Lucisano, P. “Il contributo delle regioni alla costruzione	1999	https://www.cnos-fap.it/sites/default/files/articoli_rassegna/12_Rassegna%20CNOS%20-%201999%20-%20n3.pdf	Docu- mento, account evidence

dell'obbligo formativo". In: Rassegna CNOS (1999, 1-2)			
E7) API Studi e Documenti degli Annali della Pubblica Istruzione "L'Istruzione Professionale nel decennio 1988-1998" (1994) p.21-22	1994	Emeroteca del Ministero dell'Istruzione & del Merito (RM)	Documento, account evidence
E8) E9) E10) Patto per il lavoro	1996	https://www.uniba.it/it/ateneo/relazioni-sindacali/documentazione-varia/accordi-interconfederali/PattoLavoro_24.9.1996.pdf	Documento, account evidence
E11) Lucisano, P. La riforma dell'istruzione tecnica e professionale In Quaderni di ItalianiEuropei	2008		Documento, account evidence

<p>E12) E13) E14) E16) Lucisano, P.</p> <p>“Il contributo delle regioni alla costruzione dell’obbligo formativo”.</p> <p>In: Rassegna CNOS (1999, 1-2)</p> <p>p. 17,18,21</p>	<p>1999</p>	<p>https://www.cnos-fap.it/sites/default/files/articoli_rassegna/12_Rassegna%20CNOS%20-%201999%20-%20n3.pdf</p>	<p>Documento, account evidence</p>
<p>E15)</p> <p>“Istruzione Scolastica, formazione professionale & lavoro. Il punto di vista delle Regioni” 5 giugno 1997</p>	<p>1997</p>		<p>Documento, account evidence</p>
<p>FASE IV. Ipotizzare cicli, obbligo e unitarietà: il “mammoth” in movimento</p>			
<p>E1) E3)</p> <p>De Mauro, T.</p> <p>Studi e Documenti degli Annali della Pubblica Istruzione – Obbligo Scolastico e Obbligo Formativo – Sistema Italiano e</p>	<p>2000</p>	<p>Emeroteca del Ministero dell’Istruzione & del Merito (RM)</p>	<p>Documento, account evidence /tracce evidenze</p>

Confronto Europeo. p.XIII			
E2) Intervista n.10 con dirigente ministeriale	2024	\	Intervista, account evidence
E4) Fiori, G. Studi e Documenti degli An- nali della Pub- blica Istruzione – Obbligo Scol- astico e Obbligo Formativo – Si- stema Italiano e Confronto Euro- peo. p.15-16	2000	Emeroteca del Ministero dell'Istruzione & del Merito (RM)	Docu- mento, account ev- idence /trace evi- denve
E5) Berlinguer, L. Studi e docu- menti degli an- nali della Pub- blica Istruzione p.XIV	1997	Emeroteca del Ministero dell'Istruzione & del Merito (RM)	Docu- mento, account ev- idence /trace evi- denve
E6) E7) E8) Gruppo dei Saggi	1998	https://www.orientamentoirreer.it/sites/default/files/materiali/1998%20saperi%20essenziali.pdf	Docu- mento,

“I contenuti essenziali per la formazione di base”			account evidence /trace evidence
E9) E11) E12) De Mauro, T. “La cultura degli italiani” Laterza. Milano.	2004		Intervista, account evidence
E10) Intervista n.3 Parlamentare Forza Italia	2024	\	Intervista, account evidence
FASE V. Accettare il compromesso: l'intoccabilità del liceo classico			
E1) Intervista n.10, dirigente ministeriale	2024	\	Intervista, account evidence
E2) Intervista n.3, parlamentare Forza Italia	2024	\	Intervista, account evidence
E3) De Mauro, T. “La cultura degli italiani” Laterza. Milano.	2004	\	Intervista, account evidence
E4) E5) Stenografico 29 luglio 1998 Intervento dell'On. Valentina Aprea	1998	https://legislature.camera.it/_dati/leg13/lavori/stenografici/sed401/s030.htm	Documento, account evidence

<p>E6) E7)</p> <p>Intervento dell'On. Valentina Aprea</p> <p>Intervento dell'On. Carlo Givanardi</p>	1998	<p>https://legislature.camera.it/_dati/leg13/lavori/stenografici/sed404/s310.htm</p>	<p>Documento, account evidence</p>
<p>E8) E9) E10) E11) E12)</p> <p>Stenografico 29 luglio 1998</p> <p>Intervento del Ministro Berlinguer</p>	1998	<p>https://legislature.camera.it/_dati/leg13/lavori/stenografici/sed401/s030.htm</p>	<p>Documento, account evidence</p>
<p>E13) 15) E16) E7) E18)</p> <p>De Mauro, T. "La cultura degli italiani"</p> <p>Laterza. Milano. p.155, p.24-25</p>	2004	\	<p>Intervista, account evidence</p>
<p>E14)</p> <p>Intervista n.1, membro giunta regionale Regione Lazio</p>	2024	\	<p>Intervista, account evidence</p>
<p>E19)</p> <p>Stenografico 29 luglio 1998</p> <p>Intervento dell'On. Valentina Aprea</p>	1998	<p>https://legislature.camera.it/_dati/leg13/lavori/stenografici/sed401/s030.htm</p>	<p>Documento, account evidence</p>

E20) Intervista n.30, dirigente mini- steriale	2024	\	Intervista, account ev- idence
E21) Circolare Mini- steriale CM 26/06/1998	1998	https://archivio.pubblica.istruzione.it/normativa/1998/index98.shtml	Docu- mento, trace evi- dence
E22) Orizzonte Scuola "Berlinguer, Lanciai idea va- lutazione do- centi 15 anni fa, accolto da urla"	2015	https://www.orizzontescuola.it/berlinguer-lanciai-idea-valutazione-docenti-15-anni-fa-accolto-urlo/	Intervista. Account evidence
FASE VI. Completare il mosaico: l'instaurazione del mismatch			
E1) E8) E10) De Mauro, T. "La cultura de- gli italiani" Laterza. Milano. p.158 p.224-225	2004	\	Intervista, account ev- idence
E2) E3) Annali della Pubblica Istru- zione 1998 p.140-145	1998	Emeroteca del Ministero dell'Istruzione & del Merito (RM)	Docu- mento, Account evidence
E4) API	2000	Emeroteca del Ministero dell'Istruzione & del Merito (RM)	Docu- mento,

Annali della Pubblica Istru- zione 2000, 1-2			Account evidence
E5) Tuttoscuola “sono 9 i gruppi di lavoro per dare il via alla riforma dei ci- cli”	2000	https://www.tecnicadellascuola.it/sono-9-i-gruppi-di-lavoro-per-dare-il-via-alla-riforma-dei-cicli	Docu- mento, Account evidence
E6) E11) E12) Bertonelli & Ro- dano Commentario al Codice della Scuola Editrice la Scuola. Roma.	2001	Documento, fornito da intervistato n.2	Docu- mento, Account evidence
E7) API Annali della Pubblica Istru- zione 2000, 1-2 p.5	2000	Emeroteca del Ministero dell'Istruzione & del Merito (RM)	Docu- mento, Account evidence
E13) Stenografico 19 luglio 1998	1998	https://legislature.camera.it/_dati/leg13/lavori/stenografici/sed404/s310.htm	Docu- mento, Account evidence

Intervento dell'On. Zuccon e dell'On.Bracco			
E14) API Annali della Pubblica Istruzione 2000, 1-2	1998	Emeroteca del Ministero dell'Istruzione & del Merito (RM)	Documento, Account evidence

▪ **CAPITOLO 6 – Processo 2**

Evidenze	Anno	Collocazione:	Tipo:
FASE ESPLICATIVA			
Fase 1. Ristabilire lo status-quo ante: l'accantonamento della Riforma dei Cicli			
E1) E2) Intervista n.3 Parlamentare Forza Italia	2024	\	Intervista, ac- count evidence
E3) E4) Relazione Parlamen- tare Dell'On. Napoli	1998	https://leg13.camera.it/_dati/leg13/lavori/stampati/sk0500/relazione/00040a2.htm	Dichiarazione, account evi- dence
E5) Nota di Tuttoscuola rispetto alla posizione di AN ai tempi di Mo- ratti	2008	https://www.tuttoscuola.com/ecco-i-contenuti-del-piano-di-razionalizzazione-della-gelmini/	Trace evidence
E6) E7) E8) Audizione Ministro Moratti VII Commis- sione (18/07/2001)	2001	https://documenti.camera.it/_dati/leg14/lavori/stencomm/07/audiz2/2001/0718/s010.htm https://leg14.camera.it/_dati/leg14/lavori/stencomm/07/audiz2/2001/0718/pdf000.pdf	Account evi- dence
E9) Audizione Ministro Moratti VII Commis- sione (19/07/2001)	2001	https://www.senato.it/leg/14/BGT/Schede/ProcANL/ProcANLscheda6606.htm https://www.edscuola.it/archivio/norme/programmi/dpmiur189701.html	Account evi- dence

E10) E11) E12) E14) Il Nuovo – Intervista a Bertagna (19/01/2002)	2002	https://m.flcgil.it/rassegna-stampa/nazionale/il-nuovo-intervista-a-bertagna.flc	Account evidence
E13) API Annali della Pubblica Istruzione 2001 1-2	2001	Emeroteca del Ministero dell'Istruzione & del Merito (RM)	
Fase 2. Formulare una prima proposta: quasi-unitarietà limitata al piano di studi del biennio liceale			
E1) Comunicato Ministeriale 17/12/2001	2001	https://www.edscuola.it/archivio/norme/circolari/nm5701.html https://archivio.pubblica.istruzione.it/ministro/comunicati/2001/roma_statigenerali.shtml	Trace evidence
E2) E3) E4) E5) E6) “Documento Bertagna” –“Rapporto Finale del Gruppo Ristretto di Lavoro costituito con DM 18 luglio 2001, n.672”	2001	https://www.edscuola.it/archivio/norme/programmi/bertagna_2.pdf	Policy document. Trace evidence.
E7) Intervista con consulente esperto	2024	\	Intervista, account evidence
E8) E9) API Annali della Pubblica Istruzione 2001 1-2 p.32-33	2001	Emeroteca del Ministero dell'Istruzione & del Merito (RM)	
E10) Tuttoscuola	2001	https://www.tuttoscuola.com/dal-documento-bertagna-al-rapporto-	News report, Trace evidence

		di-sintesi-quattro-domande-al-ministro/	
E11) "Documento Bertagna" API Annali della Pubblica Istruzione 2001 3-4	2001	Emeroteca del Ministero dell'Istruzione & del Merito (RM)	Documento di policy, Account evidence
Fase 3. Consultare gli stakeholders: l'opposizione dei sindacati, Confindustria e Regioni			
E1) Tuttoscuola "Rapporto Bertagna: due interventi tra tanti commenti"	2001	https://www.tuttoscuola.com/rapporto-bertagna-due-interventi-tra-i-tanti-commenti/	News report, trace evidence
E2) E3) La Repubblica, 2003 Intervista a Ministro per Rapporti con Parlamento	2003	https://www.didaweb.net/fuoriregistro/leggi.php?a=409	Account evidence
E4) "Documento Bertagna" API Annali della Pubblica Istruzione 2001 3-4	2001	Emeroteca del Ministero dell'Istruzione & del Merito (RM)	Documento di policy, Account evidence
E5) E6) E7) FLC CGIL - 2002	2002	https://m.flcgil.it/scuola/la-cgil-scuola-sulla-riforma-moratti.flc	Trace evidence
E8) Seduta VII Commissione 2/10/2002	2002	https://www.senato.it/documenti/repository/leggi_e_documenti/raccoltenormative/17%20-%20Delega%20istruzione/SE-NATO/7a%20Referente/10-02.pdf	Account evidence

Intervento On. Aprea			
E9) FLC CGIL 2003 (Figura 2- Documento "Votate no alla controriforma della scuola")	2003	https://m.flcgil.it/sindacato/documenti/appello-flc-cgil-ai-parlamentari-su-controriforma-legge-53-03-febbraio-2003.flc	Trace evidence
E10) "Documento Bertagna" API Annali della Pubblica Istruzione 2001 3-4 p.11	2001	Emeroteca del Ministero dell'Istruzione & del Merito (RM)	Documento di policy, Account evidence
E11) E12) Seduta VII Commissione 11/04/2002	2002	https://www.parlamento.it/notes9/Web/14Lavori-NewV.nsf/All/A8BD37ABEE3D91FFC1256B98005EF3D0?OpenDocument	Documento Account evidence
E13) Intervento Senatrice Soliani	2002	https://www.senato.it/documenti/repository/leggi_e_documenti/raccoltenormative/17%20-%20Delega%20istruzione/SENATO/7a%20Referente/10-02.pdf	Documento Account evidence
E15) Intervista n.24 Membro giunta Emilia-Romagna	2024	\	Intervista Account evidence
Fase 4: Approvare la riforma: l'appeasement con Confindustria sugli istituti tecnici			
E1) E2) E3) "Patto per la scuola, l'università, la ricerca"	2004	https://www.italianieuropei.it/it/la-rivista/archivio-della-rivista/item/739-un-nuovo-patto-per-la-scuola.html	Documento di policy Trace evidence

E4) E6) E7) E8) Tuttoscuola "Nebbia sui licei tecnologici"	2004	https://www.tuttoscuola.com/nebbia-sui-licei-tecnologici-la-moratti-saranno-valorizzati/	Dichiarazione Account evidence
E5) Brocca, B. Giornale di Vicenza "La riforma Moratti? Banalizza Istruzione Tecnica e Professionale"	2003	https://win.gildavenezia.it/docs/Archivio/2003/dicembre2003/banalizza.pdf	Dichiarazione Account evidence
E9) FLC CGIL, 2005 "Confindustria Veneto: No a riduzione materie professionalizzanti"	2005a	https://m.flcgil.it/rassegnastampa/locale/scuola-confindustria-veneto-no-a-riduzione-materie-professionalizzanti.flc	Dichiarazione account evidence
E10) Meeting Regionale Confindustria Veneto	2004	https://opac.inapp.org/ricerca/dettaglio/capitale-umano-qualita-e-competitivita-quando-la-formazione-anticipa-lo-sviluppo/15579	Documento, trace evidence
E11) Seduta VII Commissione Senato Intervento Sen. Favaro	2002	https://www.edscuola.it/archivio/norme/programmi/dibattito_riforma01.html	Dichiarazione Account evidence
E12) Giornale di Vicenza	2005	https://www.flcgil.it/rassegnastampa/nazionale/giornale-di-vicenza-accordo-moratti-confindustria-gli-istituti-tecnici-restano-statali.flc?_no_mobile=1	Account evidence
E13) E14) FLC CGIL, 2005b	2005	https://m.flcgil.it/rassegnastampa/nazionale/legge-moratti-confindustria-plaude.flc	News report Account Evidence

<p>E15) E16) Trainito, G. “Il sistema educativo italiano rispetto alle trasformazioni della società e del mondo del lavoro” In: “Istruzione Bene Comune” ASTRID, di Campione V. & Bassanini, F.</p>	<p>2011</p>	<p>\</p>	<p>Documento Account evidence</p>
<p>E17) Intervista n.10 con ex dirigente ministeriale</p>	<p>2024</p>		<p>Intervista Account evidence</p>
<p>E4) “Verso i nuovi piani di studio – una lettura dell’art.8 del D.P.R. 275/99. A proposito di obiettivi, capacità e competenze, conoscenze e abilità” (pp.246-277) API Annali della Pubblica Istruzione 2001 1-2</p>	<p>2001</p>	<p>Emeroteca del Ministero dell’Istruzione & del Merito (RM)</p>	<p>Documento di Policy Trace evidence</p>

▪ **CAPITOLO 7 – Processo 3**

Evidenze	Anno	Collocazione:	Tipo:
FASE ESPLICATIVA			
Fase 1. Ristabilire la tripartizione dei canali: la “securitizzazione” dell’istruzione			
E1) Intervista n.10 con ex dirigente ministeriale	2024	\	Intervista Account evi- dence
E2) E3) E4) E5) DM 13 giugno 2006 n.47 Ufficio Stampa MPI	2006	Archivio Area istruzione https://archivio.pubblica.istruzione.it/ministro/comunicati/2006/130606.shtml	Dichiarazione Account evi- dence
E6) Ufficio Stampa MPI	2006	https://archivio.pubblica.istruzione.it/ministro/comunicati/2006/310506bis.shtml	Dichiarazione Account evi- dence
E7) E10) “Intervento di Gianfelice Rocca Presidente di Confindustria per l’Education” Rocca – Confindustria Education	2007	https://adiscuola.it/Pubblicazioni/Mpi07_Atti/Mpi7_250_rocca.htm	Dichiarazione Account evi- dence
E8) Corriere della Sera “Sacchi: boom dei licei”	2007	https://www.corriere.it/cronache/07_dicembre_31/sacchi_boom_licei_bb2a9ece-b785-11dc-87d4-0003ba99c667.shtml	Dichiarazione Account evi- dence
E9) Tuttoscuola “Riforme Fioroni/3. Le prime reazioni dei sindacati”	2007	https://www.tuttoscuola.com/ri-forme-fioroni3-le-prime-reazioni-dei-sindacati/	News report Trace evidence

FASE 2. Innalzare l'obbligo scolastico: la finalità di coordinamento con i curricula nel biennio			
E1) ScuolaOggi: Intervista al Ministro	2006	https://www.flcgil.it/rassegna-stampa/nazionale/scuolaoggi-intervista-al-ministro.flc?__no_mobile=1	Dichiarazione Account evidence
E2) Ufficio Stampa MPI	2007	https://archivio.pubblica.istruzione.it/ministro/comunicati/2007/060907bis.shtml	Dichiarazione Account evidence
E3) Intervista n.10 con ex dirigente ministeriale	2024	\	Intervista Account evidence
E4) E5) Ufficio Stampa MPI	2007	https://archivio.pubblica.istruzione.it/ministro/comunicati/2007/060907bis.shtml	Dichiarazione Account evidence
E6) Intervista n.5 con consulente governativa del tempo	2024	\	Intervista Account evidence
E7) E8) Intervista n. 30 con dirigente ministeriale	2024	\	Intervista Account evidence
E9) Ufficio stampa MPI	2007	https://archivio.pubblica.istruzione.it/ministro/comunicati/2006/271106.shtml	Comunicato stampa Trace evidence
E10) Intervista n.10 con dirigente ministeriale	2024	\	Intervista Account evidence
E11) Intervista n.40 con policymaker del tempo	2024	\	Intervista Account evidence
E12) E13) Dichiarazione Presidente UIL Santini; Risposta Ministro Fioroni	2007	https://adiscuola.it/Pubblicazioni/Mpi07_Atti/Mpi7_270_fioroni.htm	Dichiarazioni Trace evidence

E14) FLC CGIL Commento sulla "Corsa ai licei"	2007	https://m.flcgil.it/rassegna-stampa/nazionale/corriere-istituti-tecnici-caccia-ai-diplomati.flc	News report Trace evidence
E15) FLC-CGIL – Giudizio negativo su iniziative di Fioroni	2007	https://www.tecnicadella-scuola.it/molte-critiche-per-il-pacchetto-fioroni	Dichiarazione Account evi- dence
E16) Documento CISL e CISL Scuola	2007	https://www.cislscuola.it/i-nostri-dossier/dettaglio/article/i-provvedimenti-sullistruzione-tecnica-e-professionale-nel-decreto-ora-legge-bersani-documento/	Documento Account evi- dence
E17) Intervento del Segre- tario CISL Francesco Scrima	2007	https://www.tecnicadella-scuola.it/molte-critiche-per-il-pacchetto-fioroni	Dichiarazione Account evi- dence
E18) Dichiarazione CIDI	2007	https://www.tuttoscuola.com/ri-forme-fioroni3-le-prime-reazioni-dei-sindacati/	Dichiarazione Account evi- dence
E19) Intervista n.30 con di- rigente ministeriale	2024	\	Intervista Account evi- dence
FASE 3: Rilanciare gli istituti tecnici: il calo iscrizioni			
E1) Tuttoscuola "La grande fuga verso i licei"	2008	https://www.tuttoscuola.com/la-grande-fuga-verso-i-licei1-dieci-anni-in-calo-per-i-tecnici/	Dati iscrizioni Trace & se- quence* evi- dence
E2) E3) Dichiarazione Mini- stro Fioroni	2007	https://adiscuola.it/Pubblicazioni/Mpi07_Atti/Mpi7_270_fioroni.htm	Dichiarazione Account & se- quence* (segue E1) evidence
E4) E5) E8) E9) E10) E13) Documento Commis- sione De Toni	2007	https://www.cisl-scuola.it/uploads/pics/cisl-scuola_MPI_DocumSuIstTecn-Prof_3mar_08.pdf	Documento Trace/Account evidence

<p>“Persona, tecnologie e Professionalità - Gli istituti tecnici e professionali come scuole dell’innovazione”</p> <p>pp. 7,8, 14, 15</p>			
<p>E6) Tuttoscuola “Fioroni & Moratti: la pari-dignità tra sistemi”</p>	2007	https://www.tuttoscuola.com/fioroni-tra-i-sistemi/	News report Trace evidence
<p>E7) De Toni & l’Action Plan di Confindustria</p>	2008	https://adiscuola.it/Pubblicazioni/Dopo85anni/d85_134b_gelmini.htm	News report Trace evidence
<p>E11) E12) Intervista n.30 con ex dirigente ministeriale</p>	2024	\	Intervista Account evidence
<p>E14) Documento Convegno CISL “La Scuola sul serio”. Intervento del Rappresentante Santini p.31</p>	2008	https://www.cislscuola.it/uploads/pics/cislscuola_Cisl_scuola_n._3-08.pdf	Dichiarazione Account evidence
<p>FASE 4: Conciliare il programma di riforma & la crisi economica: razionalizzazione & nodo laboratori</p>			
<p>E1) DM 6 agosto 2008</p>	2008		Normativa Trace evidence
<p>E2) Intervista n.30 con dirigente ministeriale</p>	2024	\	Intervista Account evidence
<p>E3) Tuttoscuola Dichiarazione Ministro Gelmini</p>	2008	https://www.tuttoscuola.com/la-scuola-modello-gelmini/	Dichiarazione Account evidence

E4) Intervista n.30 con dirigente ministeriale	2024	\	Intervista Account evidence
E5) ItaliaOggi "Il Ministro Vito cede alla Gelmini il suo capo legislativo"	2008	https://www.italiaoggi.it/archivio/e-il-ministro-vito-cede-alla-gelmini-il-suo-capo-legislativo-1577365#google_vignette	News report Trace evidence
E6) E7) E8) FLC-CGIL I tagli del Governo	2008	https://m.flcgil.it/rassegna-stampa/nazionale/tuttoscuola-1-ecco-i-contenuti-del-piano-di-ra-zionalizzazione-della-gelmini.flc	Dati tagli spesa pubblica per istruzione Trace evidence
E8) E9) E11) E12) Report FLC-CGIL su incontro con il Governo	2009	https://m.flcgil.it/scuola/istruzione-tecnica-e-professionale-unica-strategia-il-taglio.flc	Dati tagli laboratori Trace evidence
E10) Dichiarazione Segretario CISL	2009	https://www.cisl-scuola.it/uploads/media/cisl-scuola_SFIDA_SUL_PRO-GETTO.pdf https://www.ecodibergamo.it/stories/apcom/scuola-manifestazione-cisl-innesca-polemica-bonanni-gelmini-o_98716_11/	Dichiarazione Account evidence
FASE 5. Riformare gli ordinamenti: "zoccolo" comune ma aderenza all'EQF			
E1) E2) E5) E6) E7) E8) E9) Indicazioni nazionali per i licei	2010	DPR 15 marzo 2010, n.89	Normativa Trace evidence
E3) E4) E11) Resoconto incontro sindacato Gilda e Commissione Bruschi per Indicazioni Nazionali Licei	2010	https://win.gildavenezia.it/com/Archivio/2010/apr10/indicazioni_licei.htm	Documento Account evidence

<p>E10) Parere FLC-CGIL su lavoro Commissione Indicazioni Nazionali per i Licei</p>	<p>2010</p>	<p>https://m.flcgil.it/scuola/istituti-tecnici-pubblicata-la-versione-definitiva-delle-linee-guida.flc</p>	<p>News report Account evidence</p>
<p>E12) E13) E14 E15) Gentili, C. “I licei ancora al bivio tra passato e finte riforme” Bollettino Adapt</p>	<p>2010</p>	<p>https://www.bollettinoadapt.it/old/files/document/6615GENTILI_16_04_10.pdf</p>	<p>Documento Account evidence</p>
<p>E16) Intervista n.35 Consulente esperto</p>	<p>2024</p>	<p>\</p>	<p>Intervista Account evidence</p>

▪ **CAPITOLO 8 – Processo 4**

Evidenze	Anno	Collocazione:	Tipo:
EVIDENZE FASE ESPLICATIVA			
FASE 1. Assumere è la priorità: la sintesi tra Gabinetto, Primo Ministro & Consultazione Pubblica			
E1) E2) E3) E5) E6) E7) E10) E11) E12) E15) Fusacchia, A. (2022). <i>Lo Stato a nudo: Storia intima della «Buona scuola»</i> Editori Laterza.	2022	\	Documento – Account evi- dence
E4) ANIEF “Aggiornamento GAE”	2014	https://anief.org/graduatorie/8753-aggiornamento-gae-2014-17-le-guide-anief	Documento – Trace evidence
E8) E9) Video-Testimonianza Di Trainito, G. per INDIRE in occasione della presentazione di archivio legislativo Riforma Berlinguer	2020	https://www.youtube.com/watch?v=bSv1VAXy0jk	Intervista – Account evi- dence
E13) OrizzonteScuola “Alternanza scuola lavoro. Per i tedeschi Renzi ha fatto bene a promuoverla”.	2015	https://www.orizzontescuola.it/alternanza-scuola-lavoro-per-i-tedeschi-renzi-ha-fatto-bene-a-promuoverla/	News Report Trace evidence
FASE 2. Sciogliere le opposizioni interne ed esterne al governo: i nodi assunzioni & autonomia			
E1)	2014	https://www.ilfattoquotidiano.it/2014/09/03/riforma-della-	News report Trace evidence

Riforma della scuola. 150mila prof assunti nel 2015. È sanatoria “svuota graduatorie”		scuola-150mila-prof-assunti-nel-2015-la-sanatoria-svuota-graduatorie/1107112/	
E2) E3) E4) E6) Fusacchia, A. (2022). <i>Lo Stato a nudo: Storia intima della «Buona scuola»</i> Editori Laterza.	2022	\	Documento – Account evidence
E5) FLC-CGIL Documento del Coordinamento regionale	2016	https://enna.flcgil.it/notizie/notizie-locali/2015-2020/democrazia-e-lavoro-sostiene-la-lotta-dei-docenti-e-dice-no-alla-mobilita-forzata	Documento – trace evidence
FASE 3. De-stratificare: tokenism & accettazione del duale nei licei nella legge n.107/2015			
E1) E2) E3) Rapporto Buona Scuola	2014	https://www.cidi.it/cms/doc/open/item/filename/1121/la-buona-scuola-facciamo-crescere-il-paese-rapporto-3-settembre-2014.pdf	Documento – trace evidence
E5) OrizzonteScuola “Alternanza scuola-lavoro nei licei classici?” Cosa succede al Parini, abbiamo sentito il dirigente	2014	https://www.orizzontescuola.it/alternanza-scuola-lavoro-nei-licei-classici-cosa-succede-al-parini-abbiamo-sentito-dirigente/	News report – account evidence
E6) ENEA Alternanza Scuola Lavoro	2021	https://www.eai.enea.it/archivio/green-generation/dal-laboratorio-all-aula-enea-per-il-mondo-della-scuola.html	Documento – trace evidence
E7) Convenzione tra il Ministero dell’Economia e delle Finanze e	2016	https://www.dag.mef.gov.it/export/sites/new-dag/alternanza_scuola_lavoro/docu-	Documento – Trace evidence

il liceo ginnasio statale Virgilio (RM)		menti/Convenzione ASL VIRGILIO MEF 2017 2018_x25-01-2018x.pdf	
E8) Intervista n.35, consulente esperto	2024	\	Intervista Account evidence
E9) OrizzonteScuola "Alternanza scuola lavoro. Per i tedeschi Renzi ha fatto bene a promuoverla".	2015	https://www.orizzontescuola.it/alternanza-scuola-lavoro-per-i-tedeschi-renzi-ha-fatto-bene-a-promuoverla/	News Report Trace evidence
E10) Tuttoscuola La reazione di Confindustria alla Buona Scuola "Lo Bello (Confindustria) puntare sull'alternanza".	2015	https://www.tuttoscuola.com/lo-bello-confindustria-puntare-sullalternanza-2/	News Report Trace evidence
FASE 4. Stratificare: il duale nella riforma dell'istruzione professionale nel d.lgs. n.61/2017			
E1) E2) E3) Premessa al DM 24 maggio 2018, n.92	2018		Documento di policy Trace evidence/account evidence
E4) FORMA – Lettera al Capo di Gabinetto 20 ottobre 2015	2015		Lettera Trace evidence
E5) "La sperimentazione duale in Italia" Atti del seminario di Formazione Europea – Firenze, 7-9 settembre 2016	2017		Documento – Trace & Account Evidence

E6) Interviste n.33 e 34 con funzionari ministeriali	2024	\	Intervista Account evidence
--	------	---	--------------------------------

▪ **CAPITOLO 9 – Processo 5**

Evidenze	Anno	Collocazione:	Tipo:
FASE ESPLICATIVA			
FASE 1. Garantire la validità dell'anno scolastico: la fase emergenziale acuta			
E1) E4) Sole24 Ore Storia Coronavirus	2024	https://lab24.ilsole24ore.com/storia-coronavirus/	Dati cronologici Trace evidence
E2) Comunicato stampa MUR	2020	https://www.mim.gov.it/-/coronavirus-manfredi-universita-da-lunedilezioni-on-line-per-gli-studenti-delle-aree-colpite-primo-passo-verso-la-normalita-	Dichiarazione Trace evidence
E3) DPCM 9 marzo 2020	2020		Normativa Evidenza di traccia
E5) E6) E7) E8) E9)	2020	https://www.miur.gov.it/web/guest/-/coronavirus-azzolina-partecipata-terzo-incontro-ministri-istruzione-unesco https://www.miur.gov.it/web/guest/-/coronavirus-alle-15-30-l-informativa-della-ministra-azzolina-in-senato	Dichiarazioni Sequence evidence
E10) Commissione Europea (2020) Piano di Ripresa per l'Europa	2020	https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/recovery-plan-europe_it	Dichiarazione Trace evidence

E11) MIUR, 2020 Istituzione del Comitato di esperti	2020	https://www.miur.gov.it/-/coronavirus-azzolina-istituto-comitato-di-esperti-metteremo-rapidamente-a-punto-il-nostro-piano-per-la-scuola-	Dichiarazione Trace evidence
E12) E13) Camera dei Deputati, 2020 Audizione del Prof. Patrizio Bianchi e del Comitato di Esperti	2020	https://www.camera.it/applicazione/xmanager/projects/leg18/attachments/upload_file_doc_acquisiti/pdfs/000/003/737/Audizione Camera dei Deputati Prof Patrizio Bianchi.pdf	Documento Account evidence
E14) Corriere della Sera (2020) Intervista al Prof. Patrizio Bianchi	2020	https://www.corriere.it/scuola/primaria/20_giugno_26/bianchi-esperto-nominato-azzolina-classe-serve-chiarzza-non-mascherine-avrei-riaperto-prima-66018300-b6ea-11ea-877f-fd70c3a48db9.shtml	Intervista Account evidence
E15) E16) Commissione Europea (2020) PNRR Recovery fund	2020	https://commission.europa.eu/document/download/c75cafaf-5c49-4a04-8a45-5b3c7955554e_en?filename=mff_factsheet_agreement_en_web_20.11.pdf	Dichiarazione Trace evidence
Fase 2. Ritornare in classe & ottenere approvazione PNRR da UE: la fase emergenziale sub-acuta			
E1) E2) E4) E7) Intervista n.31 membro del governo	2024	\	Intervista Account evidence
E3) Camera dei Deputati, 2020 Audizione del Prof. Patrizio Bianchi e del Comitato di Esperti	2020	https://www.camera.it/applicazione/xmanager/projects/leg18/attachments/upload_file_doc_acquisiti/pdfs/000/003/737/Audizione Camera dei Deputati Prof Patrizio Bianchi.pdf	Documento Account evidence

E4) Intervista n.31 con membro del governo	2024		Intervista Account evi- dence
E5) Orizzontescuola, 2021 Il Presidente De Luca & il ritorno in classe	2021	https://www.orizzonte-scuola.it/campania-de-luca-il-10-gennaio-non-apriremo-scuole-elementari-e-medie/	
E6) PNRR Italia	2020	https://temi.cameraitalia.it/leg19/pnrr.html	Documento Trace evidence
E8) E11) E12) E13) E14) MIUR (2021) Patto per la scuola al centro del paese	2021	https://www.mim.gov.it/-/il-ministro-patrizio-bianchi-ha-firmato-con-i-sindacati-il-patto-per-la-scuola-al-centro-del-paese-	Documento Account evi- dence
E9) Intervista n.24 mem- bro della giunta re- gionale	2024	\	Intervista Account evi- dence
E10) Intervista n.20 Ex dirigente ministe- riale	2024	\	Intervista Account evi- dence
E15) Intervista n.13 rap- presentante Confin- dustria	2024	\	Intervista Account evi- dence
E16) Camera dei Deputati (2021) Proposta di Piano Na- zionale di Ripresa e Resilienza	2021		Documento Trace evidence

E17) Intervista n.8 deputato maggioranza	2024	\	Intervista account evidence
Fase 3. Avviare il PNRR modello Emilia-Romagna: istituti tecnici come perno			
E1) Intervista n.24 con membro giunta regionale	2024	\	Intervista account evidence
E2) Bianchi, P. (2020) Nello specchio della scuola p.170	2020		Documento Account evidence
E3) E6) Senato della Repubblica (2022) Audizione V-VII Commissione Riunite del Ministro Bianchi (22 marzo 2022) pp.4-5	2022		Dichiarazione Account evidence
E4) Intervista n.31 con membro del governo	2024		Intervista Account evidence
E5) Intervista n.29 con rappresentante IeFP	2024		Intervista Account evidence
E7) PNRR Italia	2020	https://temi.cameraitalia.it/leg19/pnrr.html	Documento Trace evidence
E8) E9)	2024		Intervista Account evidence

Intervista n.24 membro della giunta regionale			
E10) E11) E12) E13) E18) Tecnica della Scuola (2021) Presentazione del PNRR da parte del Ministro Bianchi	2021	https://www.youtube.com/watch?v=eTm3Dy3FcN0	Dichiarazione Account evidence
E14) E16) E17) FLC-CGIL (2022) Incontro Regione, Ministero e sindacati	2023	https://m.flcgil.it/rassegna-stampa/locale/scuola-regione-e-cgil-contro-bianchi-sul-patto-educativo-e-i-fondi-del-pnrr.flc	Dato fondi PNRR Trace evidence
E19) E20) Camera dei Deputati (2022) Commissioni riunite Audizione Ministro Brunetta	2022	https://www.camera.it/leg18/1058?idLegislatura=18&tipologia=audiz2&sottotipologia=audizione&anno=2022&mese=03&giorno=10&idCommissione=0111&numero=0002&file=indice_stenografico	Dichiarazione Account evidence
Fase 4. Realizzare il PNRR modello Emilia-Romagna: l'intervento sul mismatch			
E1) Senato della Repubblica (2022) Audizione V-VII Commissione Riunite del Ministro Bianchi (22 marzo 2022) pp.4-5	2022		Dichiarazione Account evidence
E2) Bianchi, P. (2020)	2020		Documento Account evidence

Nello specchio della scuola p.132-133			
E3) E4) Intervista n.24 con membro giunta regionale	2024	\	Intervista account evidence
E5) E6) Interviste n.33 e 34 con funzionari ministeriali	2024	\	Intervista account evidence
E7) Il fatto quotidiano (2022)		https://www.ilfattoquotidiano.it/2021/10/07/filosofia-anche-negli-istituti-tecnici-bianchi-e-convinto-ma-la-proposta-divide-cacciari-non-ha-senso-galimberti-entusiasta/6339817/	Documento Trace evidence
E8) Intervista con policymaker livello nazionale	2024	\	Intervista account evidence
E9) Intervista n.2 consulente governativa testimone privilegiato durante riforma Berlinguer	2024	\	Intervista account evidence
E10) E12) E13) E14) Intervista n.31 con membro del governo	2024		Intervista Account evidence
E11) Camera dei Deputati (2022) Commissioni riunite Audizione Ministro Brunetta	2022	https://www.cameraitalia.it/leg18/1058?idLegislatura=18&tipologia=audiz2&sottotipologia=audizione&anno=2022&mese=03&gior	Dichiarazione Account evidence

		no=10&idCommissione=0111&numero=0002&file=indice_stenografico	
Fase 5. Modificare l'istruzione tecnica & professionale: il modello Lombardia			
E1) E2) E3) E4) Interviste n.33 e 34 con funzionari ministeriali	2024	\	Intervista account evidence
E5) E6) Intervista n.6 con funzionario statale	2024	\	Intervista account evidence
E7) Intervista n.7 consulente esperti IeFP	2024	\	Intervista account evidence
E8) E9) Intervista n.3 deputata Forza Italia	2024	\	Intervista account evidence
E10) E11) Cianciotta, S. "Studiare a scuola, lavorare in azienda"	2020	\	Documento Account evidence
E12) Intervista n.29 rappresentante enti accreditati IeFP	2024	\	Intervista Account evidence
E13) Intervista n.13 rappresentante Confindustria	2024	\	Intervista Account evidence
E14)	2024	\	Intervista

Intervista n.29 rappresentante enti accreditati IeFP			Account evidence
E15) FLC-CGIL Il calo delle iscrizioni agli istituti professionali	2021	https://m.flcgil.it/scuola/docenti/secondo-ciclo/confermato-l-andamento-delle-iscrizioni-nella-scuola-secondaria-di-ii-grado-anche-per-il-2021-2022-si-allarga-la-forbice-tra-licei-tecnici-e-professionali.flc	Dati iscrizioni Trace evidence
E16) E17) Intervista n.7 Consulente esperto IeFP	2024	\	Intervista Account evidence
Fase 6. Arrivare alla legge sulla sperimentazione della filiera ed avviare discussioni sui curricula: l'instaurazione della configurazione del mismatch			
E1) DM 240/2023	2023		Normativa Trace evidence
E2) E3) Intervista n.15 con funzionario statale	2024	\	Intervista Account evidence
E4) Intervista n.14 con deputata PD	2024	\	Intervista Account evidence
E5) MIM (2024)	2024	https://www.miur.gov.it/-/istruzione-tecnica-e-professionale-la-ri-forma-e-legge-al-via-il-modello-4-2-valditara-giornata-importante-per-il-futuro-dei-ragazzi-e-del-nostro-siste	Dichiarazione Trace evidence
E6) CISL (2024)	2024	https://www.cisl-scuola.it/uploads/media/Audi-	Dichiarazione Account evidence

		zione CISL in Commissione 7a del Senato su DDL 924.pdf	
E7) E8) UIL (2024)	2024	https://www.cisl-scuola.it/uploads/media/Audizione CISL in Commissione 7a del Senato su DDL 924.pdf	Dichiarazione Account evidence
E9) Intervista n.15 funzionario statale	2024	\	Intervista Account evidence
E10) E11) E12) E13) E14) E15) Intervista n.35 con consulente eserto	2024	\	Intervista Account evidence
E16) E17) E18) Gotti, F. Rassegna CNOS, 2023. 1/2			Dichiarazione Account evidence
E19) Intervista n.29 con rappresentante enti IeFP	2024		Intervista Account evidence
E20) E21) E22) E25) Interviste n.33,34 Funzionari statali	2024		Intervista Account evidence
E23) Camera dei Deputati (2024) Stato di Avanzamento PNRR	2024	https://www.camera.it/temiap/allegati/2024/06/13/OCD177-7352.pdf?time-Stamp=1720781486774	Documento Account evidence
E24) Tecnica della Scuola (2024)	2024	https://www.tecnicadella-scuola.it/educazione-civica-pubblicate-le-nuove-linee-guida-vo-lute-dal-ministro-valditara	Documento Trace evidence

Il Ministro annuncia l'avvio di una commissione per rivedere i piani di studio			
E26) Intervista n.30 Ex dirigente ministeriale	2024		Intervista Account evidence

▪ **CAPITOLO 11 – Processo 6**

Evidenze	Anno	Collocazione:	Tipo:
FASE ESPLICATIVA			
Fase 1. Avviare le SSIS: il “concerto” di Ministero dell’Istruzione e dell’Università			
E1) E2) E3) Intervista a Tullio De Mauro Annali Pubblica Istruzione 2001 1/2 Le Monnier	2022	\	Intervista Account evidence
E4) E5) E6) Intervista n.16 a membro del governo	2024	\	Intervista Account evidence
E7) E13) E14) E15) Intervista n.30 dirigente ministeriale	2024	\	Intervista Account evidence
E8) E9) Intervista a Giovanni Trainito INDIRE	2020	https://www.youtube.com/watch?v=bSv1VAXy0jk	Intervista Account evidence

E10) E11) Lucisano, P. (2016) "I bisogni formativi dei futuri insegnanti"	2016		Documento Account evidence
E12) Manifesto de l'Ulivo	1995	Documento fornito da intervistato n.4	Documento Account evidence
E16) Intervista n.31 membro del governo	2024		Intervista account evidence
E17) CRUI 2000 "La Riforma 2000 della Didattica Universitaria in Italia"	2000	https://www2.crui.it/CRUI/CAM-PUSONE/Propedeutici/La%20ri-forma%20universitaria.pdf	Documento Account evidence
E18) E19) E20) E21) De Mauro, T. (2004) Intervista – La cultura degli Italiani. Laterza.	2004		Intervista Account evidence
E19) Canfora, L. Riforma SSIS	2000	https://www.flcgil.it/rassegna-stampa/nazionale/repubblica-l-universita-che-non-c-e.flc?_no_mobile=1	Documento Account evidence
Fase 2. Sopprimere le SSIS: "lauree specialistiche per l'insegnamento", vuoto normativo & TFA emergenziale			
E1) Cantiere della Riforma La durata della Specializzazione	2000	https://www.laboratoriopermanentendidattica.it/documenti/formazione-iniziale-degli-insegnanti/	Documento Account evidence
E2) E3) E4) E5)	2001		Documento

Proposta GRL Annali della Pubblica Istruzione 2001 (1/2)			Account evidence
E6) Intervista n.40 esperto sistemi educativi	2024		Intervista Account evidence
E7) E8) CRUI 2000 "La Riforma 2000 della Didattica Universitaria in Italia"	2000	https://www2.crui.it/CRUI/CAMPUSONE/Propedeutici/La%20ri-forma%20universitaria.pdf	Documento Account evidence
E9) Tuttoscuola (2001) Riforma SSIS	2001	https://www.tuttoscuola.com/riforma-moratti-quante-parole-per-cambiare-la-scuola/	News report Trace evidence
E10) E11) Lucisano, P. (2016) "I bisogni formativi dei futuri insegnanti"	2016		Documento Account evidence
E12) Intervista n.30 dirigente ministeriale	2024	\	Intervista Account evidence
E13) Annali della Pubblica Istruzione 2008 "Conferenza Sviluppo Professionale degli insegnanti per la qualità e l'equità dell'apprendimento permanente"	2008	Emeroteca Ministero dell'Istruzione e del Merito	Documento Account evidence

Fase 3. Introdurre il FIT e ridurlo ai 24 CFU: una rimozione			
E1) E2) FLC-CGIL (2015) Proposta per un regime di formazione iniziale docenti	2015	https://www.flcgil.it/scuola/formazione-iniziale-degli-insegnanti.flc	Documento Account evidence
E3) Richiesta unitaria dei sindacati ad un incontro con il Governo		https://m.flcgil.it/scuola/revisione-delle-classi-di-concorso-richiesta-unitaria-di-incontro.flc	
E4) Legge finanziaria 2018	2018		Normativa Trace evidence
E5) Tuttoscuola 2018 Il Ministro Bussetti e il Percorso FIT		https://www.tecnicadella-scuola.it/concorso-docenti-bussetti-vuole-modificare-il-fit-ma-per-il-momento-il-reclutamento-non-cambia	News Report Account evidence
E6) E7) Lettera al Ministro della Consulta delle Società pedagogiche	2019	https://www.siped.it/2019-05-30-documento-consulta-pedagogia-su-formazione-insegnanti-scuola-secondaria/	Documento Account evidence
Fase 4. Introdurre i 60 CFU: l'ideazione nella cornice del PNRR			
E1) E2) E4) Documento della Consulta delle Società pedagogiche	2022	https://www.siped.it/formazione-degli-insegnanti-consulta-delle-societa-pedagogiche/	Documento Account evidence
E3) Intervista con esperto di sistemi educativi n.40	2024	\	Intervista Account evidence
E5) E6) Intervista n.31 membro del governo	2024	\	Intervista Account evidence

E7) Lucisano, P. (2022) Editoriale SIRD	2022	https://ojs.pensamultimedia.it/index.php/sird/article/view/6090	Documento Account evidence
Fase 5. Attuare i 60 CFU: il cambio di governo e la finalizzazione del DPCM			
E1) Orizzontescuola 2022	2022	https://www.orizzontescuola.it/dpcm-60-cfu-ce-lok-di-bruxelles-provvedimento-in-ar-rivo-valditara-conferma-continiamo-di-avviare-i-percorsi-in-tempi-brevi/	News Report Account evidence
E2) Intervista n.16 membro del governo	2024		Intervista Account evidence
E3) Intervista n.15 funzionario statale	2024		Intervista Account evidence
E4) Bertagna, G. (2024) Editoriale Nuova Secondaria (ottobre 2024)			Documento Account evidence
E5) Bertagna, G., & Magni, F. (2022). Lauree e abilitazione all'insegnamento. Analisi del presente, tracce di futuro. Studium.	2022		Documento Trace evidence
E9) Intervista n.35 con consulente esperto	2024		Intervista account evidence

E10) E11) Interviste n.9, n.12 con rappresentanti unioni studentesche	2024		Intervista account evidence
---	------	--	-----------------------------

Appendice 2: livello regionale

▪ Capitolo 14 – processo 7

Fase esplicativa - Evidenze - Analisi Documenti

*Ordine di utilizzo nel testo

Evidenze	Testimone:	Anno	Collocazione:	Tipo:
<p>“Quattro anni di governo” (pp.21-26).</p> <p>Quaderni dell’Autonomia (7/8) – Trimestrale di ricerca e confronto critico sul futuro della scuola italiana</p>	Nadia Masini (Ex Sottosegretario alla Pubblica Istruzione)	2000	Documento consigliato da/appartenente al testimone privilegiato I4.	Documento, Account evidence
Intervista n.16	Politico nell’area della Presidenza del Consiglio (1996-2001)	2024	/	/
<p>“Quattro anni di governo” (pp.21-26).</p> <p>Quaderni dell’Autonomia (7/8) – Trimestrale di ricerca e confronto critico sul futuro della scuola italiana</p>	Farinelli (Ex Assessore politiche educative Comune di Roma)	2000	Documento consigliato da/appartenente al testimone privilegiato I4.	Account evidence
Intervista n.2	Ex dirigente ufficio legislativo & USR regione del sud Italia	2024	/	Account evidence
DPR 233/1998: Regolamento di dimensionamento	/	1998	/	Trace evidence

<p>Protocollo d'intesa tra Regione Emilia-Romagna, Province, Confederazione delle autonomie locali Ministeri della Pubblica Istruzione e del lavoro</p> <p>Annali Istruzione 1997, 1-2 (p.110).</p>	<p>/</p>			<p>Trace evidence</p>
<p>Piano di Dimensionamento 1998 (piano intermedio) Emilia-Romagna</p>	<p>/</p>	<p>1998</p>		<p>Trace evidence</p>
<p>Piano di dimensionamento 1999 Emilia-Romagna</p> <p>Deliberazione del Consiglio Regionale 29 marzo 1999, n.1111</p>	<p>/</p>	<p>1999</p>	<p>https://bur.regione.emilia-romagna.it/archivio/inserzione?anno=1999&prog_documento=1&num_boll=58</p>	<p>Trace evidence</p>
<p>Documento-lettera n.1</p> <p>Lettera per la nomina post-mortem dell'ex Direttrice dell'Ufficio Legislativo Livia Barberio Corsetti a Cavaliere del Lavoro</p>	<p>Giovanni Trainito</p>	<p>2014</p>	<p>Documento fornito direttamente da testimone privilegiato coinvolto nei processi</p>	<p>Account evidence</p>
<p>Intervista n.1</p> <p>Assessore Istruzione Regione Lazio 1996-2000</p>	<p>Pietro Lucisano</p>	<p>2022</p>		<p>Account evidence</p>

Nota MPI, dicembre 2000 con oggetto "Progetto Sviluppo della Montagna, legge 31 gennaio 1994, n.97"	\	2000	https://archivio.pubblica.istruzione.it/news/2000/montagna_nota.shtml	Trace evidence
"Dimensionamento – diffidate le regioni inadempienti" Tecnica della Scuola, 2000	\	2000	https://www.tecnica della scuola.it/dimensionamento-diffidate-le-regioni-inadempienti	Trace evidence
CPO Caserta, Deliberazione n.1 del 26.11.1999	\	1999	https://www.atcaserta.it/Provveditorato/Piano_Dimensionamento_Regionale.htm	Trace evidence
Legge di bilancio n.183/2011	\	2011		Trace evidence
Legge n.133/2008	\	2008		Trace evidence
Sentenza Corte Costituzionale n.149/2009	\			Trace evidence
PNRR Italia	\	2021		Trace evidence

Legge n. 197/2020	\	2020		Trace evidence
Decreto legge .98/2011 & Legge n.111/2011	\	2011		Trace evidence
CISL “Dimensionamento decide la regione. Confermata invece la competenza sugli organici”	\	2011	https://www.cisl-scuola.it/sites/default/files/CommentoSu-Sent147_8giu_12.pdf	Trace evidence
CGIL: Dimensionamento scolastico: si va verso l'intesa in conferenza unificata	\	2013	https://m.flcgil.it/scuola/dimensionamento-scolastico-si-va-verso-l-intesa-in-conferenza-unificata.flc	Account evidence
Comunicato Stampa Regione Campania 31/01/2023 Assemblea “Salvare la scuola pubblica”, De Luca: Ricorso alla Corte Costituzionale contro le norme sul dimensionamento	Presidente Regione Campania – Vincenzo De Luca	2023	https://www.regione.campania.it/it/printable/assemblea-salvare-la-scuola-pubblica-de-luca-ricorso-alla-corte-costituzione-contro-le-norme-sul-dimensionamento	Account evidence
Intervista n.19	Politico area Presidenza e Assessorato Scuola Regione Campania	2024		Account evidence
Comunicato Stampa – Ansa 31 gennaio 2023	Presidente Regione Lazio – D’Amato	2023	https://www.ansa.it/sito/notizie/topnews/2023/01/31/scuola-damato-su	Account evidence

Intervista n.25	Funzionario Regione Emilia Romagna	27/07/2024		Account evidence
Intervista n.26	Funzionario Regione Emilia-Romagna	27/07/2024		Account evidence
Intervista n.23	Deputato PD	23/07/2024		Account evidence
Dichiarazione Presidente ANCI	Riccardo Varone	2023	https://www.ancilazio.it/dimensionamento-scolastico-anci-lazio-scrive-a-rocca/	Account evidence
Dichiarazione leader provinciale Azione – Latina, Lazio	Davide Zingaretti	2024	https://www.temproreale.info/151266/argomenti/attualita-argomenti/latina-istituti-scolastici-azione-dalla-giunta-rocca-un-intervento-penalizzante-per-il-capoluogo.html	Account evidence
Dichiarazione Segretario Generale FLC-CGIL Roma-Lazio	Alessandro Tatarella	2023	https://www.flcgilromaellazio.it/scuola-lazio-di-cola-e-tatarella-cgil-pessimo-segnale-sul-dimensionamento-scolastico/	Account evidence
Regione Campania, Dimensionamento della Rete Scolastica e Programmazione	Regione Campania	2024	https://lavoro.regione.campania.it/images/Do	Trace evidence

dell'offerta formativa - Linee Guida 2024/2025			cumentirepository/istruzione/Allegato LI-NEE GUIDA 4.pdf	
Dichiarazione Segretario Regionale CGIL – FLC Campania	Ottavio De Luca	2024	https://www.flcgilnapoli.org/informazione/la-scuola-in-campania-la-parola-a-ottavio-de-luca-segretario-regionale-flc-gil/	Account evidence

▪ **Capitolo 15 – processo 8
Emilia-Romagna**

Evidenze	Anno	Collocazione:	Tipo:
FASE ESPLICATIVA			
FASE 1. Ideare, ricercare e sperimentare il sistema professionale regionale: allineamento Stato-Regioni			
E1) Interviste n.27 Funzionarie regionale	2024	\	Intervista Account evidence
E2) E3) Sarchielli et al (1999) “Il progetto Janus: motivazioni e risultati della sperimentazione in Emilia-Romagna” Rassegna CNOS	1999		Documento Account evidence
E4) Studi & Documenti degli Annali della	1997		Documento Account evidence

<p>Pubblica Istruzione del 1997 (p.89)</p>			
<p>FASE 2. Scegliere la sussidiarietà integrativa & il primo anno in istituzione scolastica: un segnale politico</p>			
<p>E1) E11) Intervista n. 17 con consulente sistemi IeFP</p>	<p>2024</p>	<p>\</p>	<p>Intervista Account evidence</p>
<p>E2) Intervista n.7 con consulente sistemi IeFP</p>	<p>2024</p>	<p>\</p>	<p>Intervista Account evidence</p>
<p>E3) Legge n.5/2011</p>	<p>2011</p>		<p>Normativa Trace evidence</p>
<p>E4) E5) E6) E8) E9) E10) Intervista n.25, intervista n.26</p>	<p>2024</p>	<p>\</p>	<p>Intervista Account evidence</p>
<p>E7) Patto per il Lavoro Regione Emilia Romagna</p>	<p>2012</p>		<p>Documento Trace evidence</p>
<p>FASE 3. Rafforzare la cooperazione decentralizzata: verso un sistema collettivistico</p>			
<p>E1) E3) Bianchi, P. (2020). <i>Nello specchio della scuola: Quale sviluppo per l'Italia.</i> Il mulino.</p>	<p>2020</p>		<p>Documento Account evidence</p>
<p>E2) Intervista n.30 Ex dirigente ministeriale</p>	<p>2024</p>	<p>\</p>	<p>Intervista Account evidence</p>
<p>E4)</p>	<p>2015</p>	<p>Atto istitutivo GPG 1938/2015</p>	<p>Documento</p>

Regione Emilia-Romagna Istituzione della Conferenza Tecnica per il Coordinamento			Account evidence
E5) E6) E7) Intervista ente coordinatore centri di formazione professionale	2024		Intervista Account evidence
E8) Intervista n.24 membro della giunta	2024		Intervista Account evidence
FASE 4. Potenziare le opzioni di <i>accesso</i>: la personalizzazione dei percorsi			
E1) Intervista n.7 con consulente sistemi IeFP	2024		Intervista Account evidence
E2) E3) E4) E6) Intervista n.25, intervista n.26	2024		Intervista Account evidence
E5) Regione Emilia-Romagna "Clausola valutativa" (2019: 95)	2024		Documento Account evidence

▪ **Capitolo 16 – processo 9**

Lazio

Evidenze	Anno	Collocazione:	Tipo:
FASE ESPLICATIVA			
Fase 1. Ideare, ricercare e sperimentare il sistema di formazione professionale regionale: allineamento Stato-Regioni			
E1) E2) E3) E5) E6) E7) E8) E9) Lucisano, P. “Il contributo delle Regioni alla costruzione dell’obbligo formativo” Rassegna CNOS 3/1999	1999		Documento Account evidence
E4) “La formazione professionale. Il Punto di vista delle regioni”	1995		Documento Account evidence
E10) DPR 275/1999	1999		Normativa Trace evidence
FASE 2. Introdurre la sussidiarietà: la scelta politica dei due binari possibili			
E1) Intervista n.17 Consulente IeFP	2024		Intervista Account evidence
E2) E3) E4) E5) E6) Intervista n.29 rappresentante enti accreditati IeFP	2024		Intervista Account evidence
Fase 3. Consolidare il sistema: il lavoro degli enti ed il cambio di governance alla Città Metropolitana di Roma			
E1) Comunicato Stampa Città Metropolitana di Roma	2024	https://www.regione.lazio.it/notizie/Convenzione-tra-Regione-Lazio-e-citta-metropolitana-per	Comunicato Stampa Account evidence

		<u>trasferimento-funzioni-materia-formazione-professionale</u>	
E2) E4) Intervista n.21 Consigliere Metropolitan	2024		Intervista Account evidence
E3) E5) E6) E8) Intervista n.29 rappresentante enti accreditati IeFP	2024		Intervista Account evidence
E7) Vecchiarelli, M. (2022)	2022		Documento Trace evidence
E9) Bollettino ADAPT Intervista a Tosti	2020	https://www.bollettinoadapt.it/per-un-sistema-di-istruzione-e-formazione-professionale-6-l-esperienza-del-cnos-fap-lazio-intervista-a-fabrizio-tosti/	Intervista Account evidence

▪ **Capitolo 17 – processo 10
Campania**

Evidenze	Anno	Collocazione:	Tipo:
FASE ESPLICATIVA			
Fase 1. la necessità di investimenti in formazione professionale			
E1) E2) Intervista n.3 dirigente ministeriale	2024		Intervista Account evidence
E3) Intervista n.29 Consulente sistemi IeFP	2024		Intervista Account evidence
E4) Regione Campania Avvio dei Poli Formativi	2013	https://www.regione.campania.it/it/printable/poli-formativi-scuola-e-mondo-del-lavoro-piu-vicini	Comunicato Stampa Account evidence
E5) E6) E7) Regione Campania Finanziamenti agli istituti professionali	2013	https://www.iltitolo.it/archivio/notizie-campania/35-milioni-agli-istituti-professionali-per-percorsi-di-formazione	Comunicato Stampa Account evidence
FASE 2. Introdurre la sussidiarietà: la scelta politica dei due binari possibili			
E1) E2) Intervista n.19, Assessorato istruzione e Presidenza Regione Campania	2024		Intervista Account evidence
E3) E4) E5) E6) E7) E9) Intervista n.18 Assessorato Formazione Professionale Regione Campania	2024		Intervista Account evidence

E8) Regione Campania (2024) Comunicato stampa	2024	https://www.regione.campania.it/it/printable/24-05-2024-comunicato-stampa-n-105-lavoro-record-di-crescita-del-sistema-duale	Comunicato Stampa Trace evidence
--	------	---	--

Riferimenti Bibliografici

- Aerne, A., & Bonoli, G. (2023). Integration through vocational training. Promoting refugees' access to apprenticeships in a collective skill formation system. *Journal of Vocational Education & Training*, 75(3), 419–438. <https://doi.org/10.1080/13636820.2021.1894219>
- Agasisti, T. (2008). Educational Vouchers in Italy: Theory, Design, Effects. *SSRN Electronic Journal*. <https://doi.org/10.2139/ssrn.1482852>
- Allmendinger, J. (1989). Educational systems and labor market outcomes. *European Sociological Review*, 5(3), 231–250. <https://doi.org/10.1093/oxfordjournals.esr.a036524>
- Altbach, P. G. (1989). Perspectives on Student Political Activism. *Comparative Education*, 25(1), 97–110. <https://doi.org/10.1080/0305006890250110>
- API. (2000). *Annali della Pubblica Istruzione 1-2*. Le Monnier.
- Aprea, V. (2019). *La scuola dei centennials*. Egea.
- Archer, M. S. (1996). *Social origins of educational systems: The university edition* (Facs). Univ. Microfilms International.
- Asdal, K., & Reinertsen, H. (2022). Doing document analysis: A practice-oriented method. SAGE.
- Baccaro, L., & Pontusson, J. (2016). Rethinking Comparative Political Economy: The Growth Model Perspective. *Politics & Society*, 44(2), 175–207. <https://doi.org/10.1177/0032329216638053>
- Baldi, G. (2012). Schools with a Difference: Policy Discourses and Education Reform in Britain and Germany. *West European Politics*, 35(5), 999–1023. <https://doi.org/10.1080/01402382.2012.706408>
- Ball, S. J. (1993). What Is policy? Texts, trajectories and toolboxes. *Discourse: Studies in the Cultural Politics of Education*, 13(2), 10–17. <https://doi.org/10.1080/0159630930130203>

- Ballarino, G., & Panichella, N. (2016). Social stratification, secondary school tracking and university enrolment in Italy. *Contemporary Social Science*, 11(2–3), 169–182. <https://doi.org/10.1080/21582041.2016.1186823>
- Barr, N. A. (2012). *Economics of the welfare state* (5th ed). Oxford University Press.
- Beach, D. (2020). Process Tracing Methods. In C. Wagemann, A. Goerres, & M. B. Siewert (A c. Di), *Handbuch Methoden der Politikwissenschaft* (pp. 699–719). Springer Fachmedien Wiesbaden. https://doi.org/10.1007/978-3-658-16936-7_43
- Beach, D., & Pedersen, R. B. (2013). *Process-tracing methods: Foundations and guidelines*. University of Michigan Press.
- Beach, D., & Pedersen, R. B. (2019). *Process-tracing methods: Foundations and guidelines* (Second edition). University of Michigan Press.
- Becker, G. S. (1962). Investment in Human Capital: A Theoretical Analysis. *Journal of Political Economy*, 70(5), 9–49. <http://www.jstor.org/stable/1829103>
- Begg, I., Bongardt, A., Lászlo, C., Egenhofer, C., Lannoo, K., Pochette, P., Soete, L., & Torres, F. (2010). *Europe 2020—A promising strategy?* 136–170.
- Benadusi, L., & Gianicola, O. (2014). *Saggio introduttivo: Sistemi di scuola secondaria comprensivi selettivi*. 2.
- Benassi, C., Durazzi, N., & Fortwengel, J. (2022). Comparative institutional disadvantage: Small firms and vocational training in the British manufacturing sector in comparative perspective. *British Journal of Industrial Relations*, 60(2), 371–390. <https://doi.org/10.1111/bjir.12643>

- Bennett, A. (2008). Process-Tracing: A Bayesian Perspective. In *The Oxford Handbook of Political Methodology*, ed. Janet M. Box-Steffensmeier, Henry E. Brady, and David Collier, 702–21. Oxford: Oxford University Press.
- Benvenuto, G. (2015). *Stili e metodi della ricerca educativa*. Carrocci editore.
- Bertagna, G. (2001). L'ipotesi elaborata dal gruppo ristretto di lavoro. In *Annali della Pubblica Istruzione* (Voll. 1–2, pp. 21–35). Le Monnier.
- Bertagna, G., & Magni, F. (2022). *Lauree e abilitazione all'insegnamento. Analisi del presente, tracce di futuro*. Studium.
- Bianchi, P. (2020). *Nello specchio della scuola: Quale sviluppo per l'Italia*. Il Mulino.
- Bianchi, P., Giardino, R., Labory, S., Rinaldi, A., & Solinas, G. (2021). Regional resilience: Lessons from a historical analysis of the Emilia-Romagna Region in Italy. *Business History*, 1–25. <https://doi.org/10.1080/00076791.2021.1945034>
- Bloch, M., & Febvre, L. (1973). Le nostre inchieste collettive. In *Problemi di metodo storico* (pp. 9–11). Laterza.
- Bol, T., & Van De Werfhorst, H. G. (2013). Educational Systems and the Trade-Off between Labor Market Allocation and Equality of Educational Opportunity. *Comparative Education Review*, 57(2), 285–308. <https://doi.org/10.1086/669122>
- Bonjour, S., Ripoll Servent, A., & Thielemann, E. (2018). Beyond venue shopping and liberal constraint: A new research agenda for EU migration policies and politics. *Journal of European Public Policy*, 25(3), 409–421. <https://doi.org/10.1080/13501763.2016.1268640>
- Bonoli, G., & Emmenegger, P. (A. c. Di). (2022). *Collective skill formation in the knowledge economy*. Oxford University Press. <https://doi.org/10.1093/oso/9780192866257.001.0001>

- Bonoli, G., & Wilson, A. (2019). Bringing firms on board. Inclusiveness of the dual apprenticeship systems in Germany, Switzerland and Denmark. *International Journal of Social Welfare*, 28(4), 369–379. <https://doi.org/10.1111/ijsw.12371>
- Brocca, B. (2003). *La riforma Moratti? Banalizza l'istruzione tecnica e professionale*. <https://win.gildavenezia.it/docs/Archivio/2003/dicembre2003/banalizza.pdf>
- Brown, P., Lauder, H., & Ashton, D. (2011). *The global auction: The broken promises of education, jobs, and incomes*. Oxford University Press.
- Buciuni, G., & Corò, G. (2023). *Periferie competitive: Lo sviluppo dei territori nell'economia della conoscenza*. Società editrice il Mulino.
- Bunar, N. (2010a). Choosing for quality or inequality: Current perspectives on the implementation of school choice policy in Sweden. *Journal of Education Policy*, 25(1), 1–18. <https://doi.org/10.1080/02680930903377415>
- Bunar, N. (2010b). The Controlled School Market and Urban Schools in Sweden. *Journal of School Choice*, 4(1), 47–73. <https://doi.org/10.1080/15582151003626418>
- Busemeyer, M. R. (2014). *Skills and Inequality: Partisan Politics and the Political Economy of Education Reforms in Western Welfare States* (1^a ed.). Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/CBO9781107477650>
- Busemeyer, M. R., Garritzmann, J. L., & Neimanns, E. (2020). *A loud but noisy signal? Public Opinion and Education Reform in Western Europe*. Cambridge University Press.
- Busemeyer, M. R., & Trampusch, C. (2011a). Review Article: Comparative Political Science and the Study of Education. *British Journal of Political Science*, 41(2), 413–443. <https://doi.org/10.1017/S0007123410000517>
- Busemeyer, M. R., & Trampusch, C. (2011b). *The Political Economy of Collective Skill Formation*. Oxford University Press USA - OSO.

- Cannistrà, M., Agasisti, T., & Olivanti, F. (2023). Estimating the Impact on Educational Demand of Divesting in a Private School Voucher Policy: A Study of an Italian Region. *Journal of School Choice*, 17(1), 62–81. <https://doi.org/10.1080/15582159.2023.2169809>
- Cantwell, B., & Marginson, S. (2018). *High Participation Systems of Higher Education*. Oxford University Press.
- Capano, G. (2020). Policy design and state capacity in the COVID-19 emergency in Italy: If you are not prepared for the (un)expected, you can be only what you already are. *Policy and Society*, 39(3), 326–344. <https://doi.org/10.1080/14494035.2020.1783790>
- Carstensen, M. B., & Emmenegger, P. (2023). Education as social policy: New tensions in maturing knowledge economies. *Social Policy & Administration*, 57(2), 109–121. <https://doi.org/10.1111/spol.12888>
- Carstensen, M. B., & Schmidt, V. A. (2016). Power through, over and in ideas: Conceptualizing ideational power in discursive institutionalism. *Journal of European Public Policy*, 23(3), 318–337. <https://doi.org/10.1080/13501763.2015.1115534>
- Cedefop (2023). Microcredentials for labour market education and training: the added value for end users. Luxembourg: Publications Office. Cedefop research paper. <http://data.europa.eu/doi/10.2801/141643>
- Chung, H. (2012). Measuring Flexicurity: Precautionary Notes, a New Framework, and an Empirical Example. *Social Indicators Research*, 106(1), 153–171. <https://doi.org/10.1007/s11205-011-9800-2>
- Clark, B. R. (1983). *The higher education system: Academic organization in cross-national perspective*. University of California Press.
- Connell, R. (2014). Using southern theory: Decolonizing social thought in theory, research and application. *Planning Theory*, 14.
- Cohen, L., Manion, L., & Morrison, K. (2018). *Research methods in education* (8th ed.). Routledge.

- Cordini, M. (2019). School segregation: Institutional rules, spatial constraints and households' agency. *International Review of Sociology*, 29(2), 279–296. <https://doi.org/10.1080/03906701.2019.1641276>
- Corò, G., & Micelli, S. (2007). Industrial Districts as Local Systems of Innovation. *SSRN Electronic Journal*. <https://doi.org/10.2139/ssrn.999503>
- Corsi, M., & Sarracino, V. (2011). *Ricerca pedagogica e politiche della formazione*. Tecnodid.
- De Luca, A. M., & Lucisano, P. (2017). *Una supplenza al giorno*. <http://www.educationduepuntozero.it/studi-e-ricerche/una-supplenza-al-giorno.shtml?print=pdf>
- De Mauro, T. (2010). *La cultura degli italiani* (F. Erbani, A. c. Di; nuova ed. ampliata, 2. ed). Laterza.
- De Wilde, P., Leupold, A., & Schmidtke, H. (2016). Introduction: The differentiated politicisation of European governance. *West European Politics*, 39(1), 3–22. <https://doi.org/10.1080/01402382.2015.1081505>
- Dewey, J. (1938). *Esperienza e educazione*. (Traduzione Italiana, Firenze: La nuova Italia.)
- Du Merac, E.; Botta, E. (2024). Le soft skills prima, durante e dopo la pandemia COVID. *Qtimes webmagazine*, 38(3), 440-479.
- Durazzi, N. (2019). The political economy of high skills: Higher education in knowledge-based labour markets. *Journal of European Public Policy*, 26(12), 1799–1817. <https://doi.org/10.1080/13501763.2018.1551415>
- Durazzi, N., & Geyer, L. (2022). Social inclusion and collective skill formation systems: Policy and politics. *Journal of European Social Policy*, 32(1), 105–116. <https://doi.org/10.1177/09589287211035699>
- Durazzi, N., Pavolini, E., & Battaglia, F. (2023). The multi-dimensional politics of education policy in the knowledge economy: The case

- of Italy (1996–2008). *Social Policy & Administration*, 57(2), 144–157. <https://doi.org/10.1111/spol.12884>
- Dutto, M. G. (2019). *L'autonomia delle scuole in Europa e altrove: Al vaglio trent'anni di esperienze*. Tecnodid editrice.
- Ecclestone, K., Biesta, G., & Hughes, M. (2010). *Transitions and learning through the lifecourse*. Routledge.
- ECDPC. (2020). *Why is pandemic preparedness planning important?* <https://www.ecdc.europa.eu/en/seasonal-influenza/preparedness/why-pandemic-preparedness>
- Emanuele, V., & Marino, B. (2024). Party system ideological polarization in Western Europe: Data, trends, drivers, and links with other key party system properties (1945–2021). *Political Research Exchange*, 6(1), 2399095. <https://doi.org/10.1080/2474736X.2024.2399095>
- Emmenegger, P., Graf, L., & Strebel, A. (2020). Social versus liberal collective skill formation systems? A comparative-historical analysis of the role of trade unions in German and Swiss VET. *European Journal of Industrial Relations*, 26(3), 263–278. <https://doi.org/10.1177/0959680119844426>
- Emmenegger, P., Graf, L., & Trampusch, C. (2019). The governance of decentralised cooperation in collective training systems: A review and conceptualisation. *Journal of Vocational Education & Training*, 71(1), 21–45. <https://doi.org/10.1080/13636820.2018.1498906>
- Estèvez-Abe, M., Iversen, T. & Soskice, D. (2001) Social protection and the formation of skills: a reinterpretation of the welfare state. In Hall, P. & Soskice, D. *Varieties of Capitalism: the institutional foundations of comparative advantage*. Oxford University Press.
- Esping-Andersen, G. (1990). *The three worlds of welfare capitalism*. Polity Press.
- European Centre for the Development of Vocational Training. (2022). *Microcredentials for labour market education and training: First look at*

mapping microcredentials in European labour market related education, training and learning: take up, characteristics and functions. Publications Office. <https://data.europa.eu/doi/10.2801/351271>

European union. (2011). *Transferability of Skills across Economic Sectors: Role and Importance for Employment at European Level*. Publications Office of the European Union.

Forza Italia. (2003). *Manifesto*. <http://2001-2006.governiberlusconi.it/istituzioni.htm>

Fusacchia, A. (2022). *Lo Stato a nudo: Storia intima della «Buona scuola»* (Prima edizione). Editori Laterza.

George, A. L., & Bennett, A. (2005). *Case studies and theory development in the social sciences*. MIT Press.

Gift, T., & Wibbels, E. (2014). Reading, Writing, and the Regrettable Status of Education Research in Comparative Politics. *Annual Review of Political Science*, 17(1), 291–312. <https://doi.org/10.1146/annurev-polisci-080911-131426>

Ginsborg, P. (2003). *Italy and Its Discontents: Family, Civil Society, State, 1980-2001*. Palgrave Macmillan. <https://books.google.it/books?id=yFeFBGS2kygC>

Ginsborg, P. (2007). *L'Italia del tempo presente (1980-1996)*. Giulio Einaudi Editore.

Giornale di Vicenza. (2003). *L'On. Brocca critica gli interventi del governo sulla scuola*. <https://www.flcgil.it/rassegna-stampa/nazionale/giornale-di-vicenza-l-on-brocca-udc-critica-gli-interventi-del-governo-sulla-scuola.flc>

Giudici, A. (2021). Teacher politics bottom-up: Theorising the impact of micro-politics on policy generation. *Journal of Education Policy*, 36(6), 801–821. <https://doi.org/10.1080/02680939.2020.1730976>

Gourevitch, P. A. (1986). *Politics in hard times: Comparative responses to international economic crises*. Cornell University Press.

- Grimaldi, E., & Serpieri, R. (2011). *The transformation of the Education State in Italy: A critical policy historiography from 1944 to 2011*. Italian Journal of Sociology of Education, 1.
- Guilbert, J. J. (1969). *Guida pedagogia per il personale sanitario*. OMS Ginevra.
- Gunter, H. M., Hall, D., & Mills, C. (2015). Consultants, consultancy and consultocracy in education policymaking in England. *Journal of Education Policy*, 30(4), 518–539. <https://doi.org/10.1080/02680939.2014.963163>
- Guven, İ. (2022). Neo-liberalism and the Local Response Teacher Education Reform: A Specific Reference to Turkish Teacher Education. *ITALIAN JOURNAL OF EDUCATIONAL RESEARCH*, 28, 015–027. <https://doi.org/10.7346/sird-012022-p15>
- Hall, P. A., & Soskice, D. (2001). *Varieties of Capitalism*. Oxford University Press. <https://doi.org/10.1093/0199247757.001.0001>
- Hanckè, B. (2009). *Intelligent Research Design: A guide for beginning researchers in the social sciences*. Oxford University Press.
- Hanckè, B., Rhodes, M., & Thatcher, M. (2007). *Beyond Varieties of Capitalism: Conflict, Contradictions, and Complementarities in the European Economy*.
- Ichino, A., & Tabellini, G. (2014). Freeing the Italian school system. *Labour Economics*, 30, 113–128. <https://doi.org/10.1016/j.labeco.2014.05.009>
- Il Nuovo. (2003). *Il nuovo — Intervista a Maragliano*. <https://m.flcgil.it/rassegna-stampa/nazionale/il-nuovo-intervista-a-maragliano.flc>
- Inglehart, R. (1971). The Silent Revolution in Europe: Intergenerational Change in Post-Industrial Societies. *American Political Science Review*, 65(4), 991–1017. <https://doi.org/10.2307/1953494>
- ISTAT. (2023). *Laureati italiani, permane il divario con l'UE*. <https://www.istat.it/news-dati-alla-mano/laureati-italiani-permane-il-divario-con-lue/>

- Relly, S., & Robson, J. (2022). Unpacking the tensions between local and national skills policy: Employers, colleges and Local Enterprise Partnerships as collaborative anchors. *London Review of Education*, 20(1). <https://doi.org/10.14324/LRE.20.1.46>
- Jensen, C. (2011). Capitalist Systems, Deindustrialization, and the Politics of Public Education. *Comparative Political Studies*, 44(4), 412–435. <https://doi.org/10.1177/0010414010393475>
- Jensen, J. L., McDaniel, M. A., Woodard, S. M., & Kummer, T. A. (2014). Teaching to the Test...or Testing to Teach: Exams Requiring Higher Order Thinking Skills Encourage Greater Conceptual Understanding. *Educational Psychology Review*, 26(2), 307–329. <https://doi.org/10.1007/s10648-013-9248-9>
- Kanter, R. M. (1977). Some Effects of Proportions on Group Life: Skewed Sex Ratios and Responses to Token Women. *American Journal of Sociology*, 82(5), 965–990. JSTOR.
- Kickert, W. (1995). Steering at a Distance: A New Paradigm of Public Governance in Dutch Higher Education. *Governance*, 8(1), 135–157. <https://doi.org/10.1111/j.1468-0491.1995.tb00202.x>
- Klemenčič, M. (2014). Student power in a global perspective and contemporary trends in student organising. *Studies in Higher Education*, 39(3), 396–411. <https://doi.org/10.1080/03075079.2014.896177>
- Klitgaard, M. B. (2007). Do Welfare State Regimes Determine Public Sector Reforms? Choice Reforms in American, Swedish and German Schools. *Scandinavian Political Studies*, 30(4), 444–468. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9477.2007.00188.x>
- Kreuzer, M. (2023). *The Grammar of Time: A Toolbox for Comparative Historical Analysis* (1^a ed.). Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/9781108652728>
- Lucisano, P. (2001). Il contributo delle regioni alla costruzione dell'obbligo formativo. In *La scuola italiana da Casati a Berlinguer*. FrancoAngeli.

- Lucisano, P. (2008). La riforma dell'istruzione tecnica e professionale. *I quaderni di italianieuropei*, 148–154.
- Lucisano, P. (2016). *I bisogni formativi dei futuri insegnanti*. Aracne editore.
- Lucisano, P. (2020). Didattica in emergenza durante la pandemia Covid-19. Uno sguardo all'esperienza locale e nazionale degli insegnanti. *RicercaAzione*, 2, 23. <https://doi.org/10.32076/RA12208>
- Lucisano, P., & Corsini, C. (2015). *Docenti e valutazione di scuole e insegnanti*. 14. *Giornale Italiano della Ricerca Educativa*.
- Lucisano, P., De Luca, A. M., Stanzione, I., & Zanazzi, S. (2021). *La carica dei 101: Storie di transizione al lavoro di laureati stranieri*. Armando Editore.
- Lucisano, P., & Salerni, A. (2001). *Metodologia della ricerca in educazione e formazione*. Carrocci editore.
- Mahoney, J., & Thelen, K. (2015). *Advances in comparative historical analysis*. Cambridge University Press.
- Mahoney, J., & Thelen, K. A. (A c. Di). (2010). *Explaining institutional change: Ambiguity, agency, and power*. Cambridge University Press.
- Marginson, S. (2013). The impossibility of capitalist markets in higher education. *Journal of Education Policy*, 28(3), 353–370. <https://doi.org/10.1080/02680939.2012.747109>
- Marginson, S. (2016). *The dream is over: The crisis of Clark Kerr's California idea of higher education*. University of California Press. <https://library.oapen.org/bitstream/id/c33d88eb-eea7-4238-8708-8150792c350e/617912.pdf>
- Marginson, S. (2018). High Participation Systems of Higher Education. In *High participation systems of higher education* (First edition). Oxford University Press.

- Gala, M. (2023). Introduzione—Storicizzare la sicurezza: La securitizzazione da un punto di vista storico. *Rivista italiana di storia internazionale*, 1, 181–184. <https://doi.org/10.30461/107879>
- Mayer, M. (s.d.). *Cosa ho visto e sentito al Lingotto di Torino*. <https://formiche.net/2017/03/lingotto-torino-renzi-mayer/#content>
- MIM. (2024). *Sistema educativo di istruzione e formazione*. <https://www.mim.gov.it/sistema-educativo-di-istruzione-e-formazione>
- Moe, T., & Wiborg, S. (A c. Di). (2016). *The Comparative Politics of Education: Teachers Unions and Education Systems around the World* (1^a ed.). Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/9781316717653>
- Moscatti, R. (2014). Autonomy for what? The university mission in a centralised higher education system: The case of Italy. In *International Trends in University Governance* (p. 16).
- Murphy, M. P. A. (2020). COVID-19 and emergency eLearning: Consequences of the securitization of higher education for post-pandemic pedagogy. *Contemporary Security Policy*, 41(3), 492–505. <https://doi.org/10.1080/13523260.2020.1761749>
- Musset, P. (2012). *School Choice and Equity: Current Policies in OECD Countries and a Literature Review* (OECD Education Working Papers 66; OECD Education Working Papers, Vol. 66). <https://doi.org/10.1787/5k9fq23507vc-en>
- Mutch, C. (2013). *Doing educational research: A practitioner's guide to getting started* (2nd ed.). NZCER Press.
- Nussbaum, M. C. (2011). *Non per profitto: Perché le democrazie hanno bisogno della cultura umanistica*. Il mulino.
- Nussbaum, M. C., Sen, A. K., & World Institute for Development Economics Research (A c. Di). (2002). *The quality of life: A study prepared for the World Institute for Development Economics Research (WIDER) of the United Nations University* (1. publ., repr). Clarendon Press.
- OCSE. (2005). *The Measurement of Scientific and Technological Activ*

- ties: Guidelines for Collecting and Interpreting Innovation Data. OECD Publishing.
- OCSE (2006) Education at a glance. OCSE PISA 2006, Science competences for tomorrow's World. OECD publishing.
- Pacchi, C., & Ranci, C. (2017). *White flight a Milano: La segregazione sociale ed etnica nelle scuole dell'obbligo*. F. Angeli.
- Pellerey, M. (2010). *Competenze. Il ruolo delle competenze nei processi educativi scolastici e formativi*. Tecnodid.
- Pellerey, M. (2016). *Orientamento come potenziamento della persona umana in vista della sua occupabilità: Il ruolo delle soft skills, o competenze professionali personali generali*. 1, 41–50.
- Pfeffer, F. T. (2008). Persistent Inequality in Educational Attainment and its Institutional Context. *European Sociological Review*, 24(5), 543–565. <https://doi.org/10.1093/esr/jcn026>
- Pirsig, R. M. (1974). *Lo Zen e l'arte della manutenzione della motocicletta*. Adelphi.
- PNRR. (2021). *Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza*. <https://www.governo.it/sites/governo.it/files/PNRR.pdf>
- Pontusson, J. (2011). Once Again a Model: Nordic Social Democracy in a Globalized World. In J. E. Cronin, G. W. Ross, & J. Shoch (A c. Di), *What's Left of the Left* (pp. 89–115). Duke University Press. <https://doi.org/10.1215/9780822394518-004>
- Pring, R. (2014). *Philosophy of educational research* (3^a ed.). Bloomsbury.
- Punch, K. F., & Oancea, A. (2014). *Introduction to research methods in education* (2nd ed.). SAGE.
- Pyke, F., Becattini, G., & Internationales Institut für Arbeitsfragen (A c. Di). (1992). *Industrial districts and inter-firm co-operation in Italy* (2. impression). International Inst. for Labour Studies.

- Race, R. (2022). *Analysing the Historical Evolution of Ethnic Education Policy-Making in England, 1965-2005*. 16.
- Robson, J., Murphy, E., Nusebeih, N., Tawell, A., Hart, B., Stewart, J., Keep, E., & Marginson, S. (2023). *The value of humanities: Understanding the career destinations of Oxford Humanities Graduates*.
- Rosamund, B. (2000). *Theories of European Integration* (1^a ed.). Palgrave Macmillan.
- Salatin, A. (2009). *Le prospettive di evoluzione dell'istruzione tecnica e professionale in Italia alla luce dei nuovi Regolamenti governativi e il futuro dell'istruzione e formazione professionale regionale*. 3, 115–125.
- Salerno, G. M. (2017). *La IeFP nel decreto legislativo n. 61/2017 sulla "revisione" dell'istruzione professionale e sul "raccordo"*.
- Sartori, G. (1970). Concept Misformation in Comparative Politics. *American Political Science Review*, 64(4), 1033–1053. <https://doi.org/10.2307/1958356>
- Schütze, R. (2021). *European Union Law* (3rd ed.). Oxford University Press.
- Sewell, W. H. (1996). Historical events as transformations of structures: Inventing revolution at the Bastille. *Theory and Society*, 25(6), 841–881. <https://doi.org/10.1007/BF00159818>
- Shahjahan, R. A. (2019). From 'Geopolitics of Being' towards Inter-being: Envisioning the 'In/visibles' in the Globalization of Higher Education. *Youth and Globalization*, 1(2), 282–306. <https://doi.org/10.1163/25895745-00102005>
- Smeenk, S., Teelken, C., Eisinga, R., & Doorewaard, H. (2008). An International Comparison of the Effects of HRM Practices and Organizational Commitment on Quality of Job Performances among European University Employees. *Higher Education Policy*, 21(3), 323–344. <https://doi.org/10.1057/hep.2008.12>

- Stanzione, I., & Bortolotti, I. (2022). L'influenza dei fattori di stress e protettivi sulle pratiche didattiche: Un'indagine sui docenti in formazione. *Formazione & insegnamento*, 20(3), 649–666. https://doi.org/10.7346/-fei-XX-03-22_44
- Statera, G. (1979). Student politics in Italy: From Utopia to terrorism. *Higher Education*, 8(6), 657–667. <https://doi.org/10.1007/BF00215988>
- Stenhouse, L. (1991). *Dalla scuola del programma alla scuola del curricolo* (5. rist). Armando.
- Taylor-Gooby, P., Leruth, B., & Chung, H. (A c. Di). (2017). *After Austerity* (Vol. 1). Oxford University Press. <https://doi.org/10.1093/oso/9780198790266.001.0001>
- Thelen, K. (2004). *How Institutions Evolve: The Political Economy of Skills in Germany, Britain, the United States, and Japan* (1^a ed.). Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/CBO9780511790997>
- Trainito, G. (2011). Il sistema educativo italiano rispetto alle trasformazioni della società e del mondo del lavoro. In *Istruzione bene comune. Idee per la scuola di domani*. Fondazione ASTRID. Passigli Editori.
- Trein, P. (2017). A New Way to Compare Horizontal Connections of Policy Sectors: “Coupling” of Actors, Institutions and Policies. *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice*, 19(5), 419–434. <https://doi.org/10.1080/13876988.2016.1225342>
- Trein, P., Meyer, I., & Maggetti, M. (2019). The Integration and Coordination of Public Policies: A Systematic Comparative Review. *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice*, 21(4), 332–349. <https://doi.org/10.1080/13876988.2018.1496667>
- Trow, M. A. (1973). *Problems in the transition from elite to mass higher education*. Carnegie Commission on Higher Education. <https://files.eric.ed.gov/fulltext/ED091983.pdf>

- Tuttoscuola. (2003). <https://www.tuttoscuola.com/dov-finito-il-piano-finanziario-della-riforma/>
- Tuttoscuola. (2013). *C'erano una volta le 3i*. <https://www.tuttoscuola.com/cerano-una-volta-le-tre-i/>
- Unità. (2005). *Scuola, controriforma è fatta: ultimo sì del governo alla legge Moratti*. <https://m.flcgil.it/rassegna-stampa/nazionale/unita-scuola-controriforma-e-fatta-ultimo-si-del-governo-alla-legge-moratti.flc>
- Valente, L. (2017). La sperimentazione duale in Italia: Un passo per un sistema strutturato di formazione professionale nelle politiche attive del lavoro: atti del XXVIII Seminario di formazione europea, Firenze, 7-9 settembre 2016. Seminario di formazione europea, Milano, Italy. FrancoAngeli.
- Vecchiarelli, M. (2021). *Costruire buone pratiche. Il valore aggiunto di un'alleanza territoriale e di un'organizzazione orientata alla personalizzazione*. *Rassegna Cnos*, 38(1), 95-105.
- Vertecchi, B., Lucisano, P., Nardi, E., & Volpicelli, I. (2001). *La scuola italiana da Casati a Berlinguer*. FrancoAngeli.
- Vicini, R. (2019). Il valore dei certificati di competenza. Nuova professionalità.
- Walenta-Bergmann, C., & Wiß, T. (2024). The politics of subnational social policy: Social consumption versus social investment in Austria. *Journal of European Social Policy*, 34(4), 477–491. <https://doi.org/10.1177/09589287241258605>
- White, P. (2017). *Developing research questions* (Second edition). Macmillan education, Palgrave.
- Wiborg, S. (2010). Why is there no comprehensive education in Germany? A historical explanation. *History of Education*, 39(4), 539–556. <https://doi.org/10.1080/00467601003685733>
- Willemse, N., & de Beer, P. (2012). Three worlds of educational welfare states? A comparative study of higher education systems across

- welfare states. *Journal of European Social Policy*, 22(2), 105–117. <https://doi.org/10.1177/0958928711433656>
- Wilson-Strydom, M. (2016). Widening access with success: Using the capabilities approach to confront injustices. In A. Mountford-Zimdars & N. E. Harrison (A c. Di), *Access to higher education: Theoretical perspectives and contemporary challenges* (pp. 113–127). Routledge. <https://doi.org/10.4324/9781315684574>
- Zagardo, M. (2020). *La IeFP nelle Regioni Una risposta all'Europa ai tempi del Covid*. Rassegna CNOS-FAP. <https://biblioteca.cnos-fap.it/pubblicazione/la-iefp-nelle-regioni-una-risposta-alleuropa-ai-tempi-del-covid/>
- Zagardo, M. (2024). *La IeFP nelle regioni. Alla ricerca della stabilità*. Rassegna CNOS-FAP. <https://www.cnos-fap.it/node/81499>

Finito di stampare nel mese di novembre 2024
presso il Centro Stampa Nuova Cultura, Roma