

RASSEGNA CNOS

PROBLEMI ESPERIENZE PROSPETTIVE
PER L'ISTRUZIONE E LA FORMAZIONE
PROFESSIONALE

Anno 39 – n. 3 Settembre-Dicembre 2023

Editoriale

5

Studi e ricerche

NÚÑEZ J.M.,

**Dio sarà la speranza del suo popolo (Gioele 3, 16).
Educare i giovani alla speranza nel contesto odierno**

L'Autore, partendo da una lettura del contesto attuale in cui vivono i giovani, considera come educare alla speranza. Non si tratta solo di educare ai valori ma anche di camminare verso la virtù.

29

CHIOSSO G.,

Stare al mondo tra doveri e diritti

La tesi che l'Autore vuole portare all'attenzione del lettore - circoscritta agli aspetti della questione educativa - è molto semplice e deriva dalla osservazione della realtà: se non si cerca - e si trova - un punto di equilibrio tra doveri e diritti l'educazione rischia di ondeggiare pericolosamente tra autoritarismo, libertarismo o indifferentismo etico.

41

PELLERREY M.,

Problematiche etiche, sociali e professionali poste dalla presenza di robot intelligenti nel mondo del lavoro

Il dibattito innescato dalla presenza di chatbot facilmente accessibili ha riportato alla ribalta alcune problematiche già presenti tra gli specialisti fin dall'inizio degli studi sull'AI. In questo contributo cerchiamo di esplorarne alcune dimensioni particolarmente importanti: quella etica, quella sociale e quella professionale soprattutto dal punto di vista formativo.

49

CICATELLI S.,

La traduzione italiana del Terzo Rapporto Unesco 2021

La recente pubblicazione della traduzione italiana del Terzo Rapporto Unesco, originariamente uscito nel 2021, offre l'occasione per riflettere sui suoi contenuti, che non hanno suscitato finora molto interesse, almeno in Italia.

67

Progetti e esperienze

MALIZIA G.,

I sistemi educativi tra eguaglianza e merito

Dall'autunno del 2022 si è acceso un dibattito su eguaglianza e merito, occasionato dalla centralità che il nuovo Governo ha assegnato a quest'ultimo nelle sue politiche scolastiche oltre che sul piano

semantico nel cambiamento del nome del Ministero dell'Istruzione in Ministero dell'Istruzione e del Merito. La tesi dell'articolo è che, sebbene eguaglianza e merito siano ambedue finalità centrali nei sistemi educativi, tuttavia in questo momento la sfida principale è la realizzazione dell'eguaglianza.

79

MARGOTTINI M. – F. EPIFANI,

Orientare e orientarsi con competenze strategiche.it

Nel 1954 Pietro Braido intitolava l'editoriale del primo numero della rivista Orientamenti pedagogici: Educare è orientare. Educarsi significa precisamente questo: scoprire la giusta direzione, lo scopo, l'orientamento della propria vita e rendersi capaci di tendervi volitivamente, attivamente.

95

MACALE C.,

Pedagogia del lavoro, come pedagogia di senso. Il tutor formativo come lo-go-educatore nei percorsi di Istruzione e Formazione Professionale

Il rapporto tra pedagogia e lavoro vede i due termini collegati non solo dalla performance, ma da una visione antropologica della persona che si forma e si realizza nell'apprendimento virtuoso (etico e professionale) di un lavoro. L'unione della tecnica e delle virtù è umanamente rilevante se vi è un orizzonte di senso nell'agire, se oltre l'elemento della contingenza si dà un significato esistenziale e trascendente al proprio apprendere e al proprio operare..

107

FRANCHINI R.,

Testa, cuore e mano. Una linea guida per l'educazione socio-emotiva nell'Istruzione e Formazione Professionale

Il contributo presenta il progetto 3H di ENAC e ENDOPAP che intende andare oltre le dichiarazioni di principio, suggerendo linee guida per il rinnovamento dei curricula e, più in profondità, della missione e delle caratteristiche organizzative delle istituzioni scolastiche e formative.

123

Osservatorio sulle politiche formative

Istituzione della filiera formativa tecnologico-professionale

Approvata dal Consiglio dei Ministri il 18.09.2023

In merito alla proposta della sperimentazione dei percorsi quadriennali anche Rassegna CNOS intende inserirsi nel dibattito offrendo, da subito, alcuni contributi scritti da esperti e collaboratori del CNOS-FAP.

- GOTTI E., **La sperimentazione Valditara: un'occasione per tornare a parlare di VET**
- NICOLI D.E., **La filiera tecnologico-professionale. Una strada per realizzare il VET italiano?**
- SALERNO G.M., **Il disegno di legge sulla istituzione della filiera formativa tecnologico-professionale: il punto di vista giuridico-istituzionale**

139

150

160

CINGOTTINI I.,

Formazione continua nelle imprese italiane: i risultati dell'indagine 2022 del Sistema informativo Excelsior

L'articolo ripercorre le principali evidenze emerse dall'ultima edizione aggiornata con i dati 2022 del report "Sistema Informativo Excelsior" curato da Unioncamere sul tema della "Formazione continua nelle imprese italiane". In particolare, vengono analizzate le informazioni disponibili sulle tipologie, le modalità di organizzazione e le motivazioni della formazione continua nelle imprese italiane.

173

CARLINI D.,

L'utilizzo dei documenti europei sulla qualità della formazione nelle strutture accreditate

Il 24 novembre 2020 il Consiglio dell'Unione europea ha adottato la Raccomandazione sull'istruzione e la formazione professionale (IFP) per la competitività sostenibile, l'equità sociale e la resilienza con l'obiettivo di sensibilizzare gli Stati membri.

183

Cinema per pensare e far pensare

AGOSTI A.,

Il grande dittatore

193

Schedario: Rapporti

MION R.,

Sullo scenario della società emergente dai Rapporti ISTAT ed Eurispes, una lettura della condizione giovanile in Italia nel 2023

Il contributo intende raccogliere gli elementi tipici emergenti, sull'orizzonte della società italiana, come ci viene presentata nella lettura dei due classici istituti di ricerca, l'Istat e l'Eurispes.

197

MALIZIA G.,

Schede sui principali Rapporti

- **ISTAT. Rapporto annuale 2023. La situazione del Paese;** 211
- **Fondazione Cariplo. Rapporto diseguaglianze. Superare gli ostacoli nell'età della formazione;** 217

Schedario: Libri**Recensioni**

221

Allegati – Appunti per Formatori**In allegato a questo numero:**

- **Un percorso di educazione finanziaria (a cura del prof. Lucio Lamberti)**.. 230

Formarsi nel cambiamento

- **Politiche educative a livello mondiale** (G. MALIZIA) III
- **Orientamento: stato dell'arte e riforme in atto in Italia** (E. ONGARATO) VIII
- **Prevenzione e contrasto del bullismo e cyberbullismo** (M. BECCIU) XIII

Nel presente **Editoriale**¹ vogliamo riflettere sull'anno scolastico e formativo concluso ma considerare anche quanto di nuovo si è prospettato o si sta delineando in questo periodo, cercando di offrire al lettore, quindi, non solo una lettura del passato ma anche una prima, seppur provvisoria, analisi sul presente.

Più in particolare, nel terzo numero del 2022 di Rassegna CNOS ci eravamo interessati della riapertura dell'anno scolastico e formativo 2022-23². Nel presente forniamo un *aggiornamento* della situazione a settembre 2023³. Non ci occuperemo, però, di altre tematiche pur di grande importanza come quelle del programma del Governo Meloni (in carica dal 22 ottobre 2022) e del rapporto eguaglianza e merito nei sistemi educativi perché affrontati dalla Rivista con contributi specifici⁴. L'Editoriale, in estrema sintesi, offrirà al lettore una panoramica dei principali provvedimenti avviati nel 2023 o ancora da avviare, delle risorse strumentali ed economiche a sostegno degli stessi e della situazione dei destinatari.

Prima di affrontare le tematiche annunciate ci sembra doveroso comunicare alcuni cambiamenti all'interno della Federazione CNOS-FAP e dell'Ente CNOS che interessano anche la Rivista. A "guidare" la Federazione CNOS-FAP, nel ruolo di direttore generale, il 27 settembre 2023 è stato nominato il prof. don Giuliano Giacomazzi e a svolgere il ruolo previsto dallo Statuto di "guida e controllo" delle Associazioni / Federazioni promosse dal CNOS è stato designato, nel medesimo periodo, d. Elio Cesari. Lasciano i rispettivi incarichi don Fabrizio Bonalume (CNOS-FAP) e don Roberto Dal Molin (CNOS) ai quali esprimiamo la nostra riconoscenza per il servizio svolto.

¹ Il presente Editoriale è opera congiunta del prof. Guglielmo Malizia, professore emerito di Sociologia dell'educazione dell'Università Pontificia Salesiana e di Giuliano Giacomazzi, Fabrizio Tosti, Mario Tonini, rispettivamente Direttore Generale, Direttore Nazionale e Direttore Amministrativo della Federazione CNOS-FAP.

² Cfr. MALIZIA G. et alii, *Editoriale*, in «Rassegna CNOS», 38 (2022), n.3. pp. 5-30. Per il passato cfr. MALIZIA G. et alii, *Editoriale*, in «Rassegna CNOS», 37 (2021), n. 3, pp. 18-32; *L'impatto del coronavirus sui sistemi educativi*, in «Rassegna CNOS», 36 (2020), n. 3, pp. 71-93; *L'impatto del Coronavirus sul Sistema educativo. Aggiornamento della situazione in Italia*, in «Rassegna CNOS», 37 (2021), n. 1, pp. 30-35.

³ Per l'aggiornamento cfr.: le riviste online «Tuttoscuola» specialmente e anche «Scuola 7», «Il Sussidiario», «Nuovi Lavori» e i giornali «Avvenire», «Corriere della Sera», «Repubblica» e «Il Sole 24 Ore» del periodo settembre 2022- settembre 2023.

⁴ Cfr. MALIZIA G. et alii, *Editoriale*, in «Rassegna CNOS», 39 (2023), n.1. pp. 5-25; MALIZIA G., *Merito*, in «Rassegna CNOS», 39 (2023), n.1. pp. XII-XVI; in questo numero, MALIZIA G., *I sistemi educativi tra eguaglianza e merito*.

1. Riforme e innovazioni in corso

Il Consiglio dei ministri (CdM) del 2 febbraio 2023 ha dato all'unanimità il suo consenso al disegno di legge sull'**autonomia differenziata**, avviando il percorso lungo e complesso della sua approvazione, nel quale interverranno con compiti diversi anche la Conferenza Unificata Stato-Regioni e il Parlamento. Il provvedimento presenta una particolare rilevanza perché delinea il quadro entro il quale le Regioni a statuto ordinario potranno domandare allo Stato il trasferimento delle funzioni e delle competenze elencate negli articoli 116 e 117 della Costituzione.

I *sostenitori* del testo in esame argomentano che esso rappresenterebbe un mutamento di direzione positivo ed efficace in rapporto alle limitazioni che finora hanno ostacolato la piena realizzazione dei diritti sul piano locale e consentirebbe l'ottimizzazione delle potenzialità insite nelle autonomie territoriali. La finalità non sarebbe quella di favorire alcune Regioni rispetto ad altre, ma di garantire che tutte possano muoversi più rapidamente nel percorso di sviluppo che si sono proposte. L'autonomia differenziata assicurerebbe più poteri e più risorse alle Regioni proprio per organizzare al meglio i servizi essenziali per i cittadini a cominciare dalla sanità e dalla scuola e di questo potrebbero avvantaggiarsi maggiormente il Sud e il Centro.

Secondo altri commentatori il provvedimento *rischia* di accentuare maggiormente le disparità notevoli, già esistenti, tra il Settentrione da una parte e il Meridione con le Isole dall'altra e anche tra città e campagna/montagna e fra il centro e le periferie urbane: ciò che si deve evitare in primo luogo è di spaccare l'Italia in due parti. Il disegno di legge non ha adottato una logica perequativa, né ha fatto precedere la definizione degli assetti territoriali dalla predisposizione di una mappa equiparativa, come avrebbe richiesto l'art. 3 c. 2 della Costituzione. Sarebbe necessario poi che fosse precisato esplicitamente che il punto di riferimento non è la spesa storica, ma la situazione concreta delle persone. Quanto al sistema educativo, il pericolo è che il provvedimento possa frammentare il diritto all'istruzione che, come prescritto dalla Costituzione, deve essere assicurato in pienezza a tutti, indipendentemente dalla località di residenza. Al contrario, date le differenti risorse in capo alle Regioni, il disegno di legge è destinato a provocare disuguaglianze rilevanti sul piano territoriale relativamente ad aspetti fondamentali del funzionamento delle scuole come il contratto collettivo degli insegnanti, la carriera, il reclutamento, lo stipendio, la mobilità e in particolare la loro professionalità. Le disparità più preoccupanti riguardano l'offerta formativa completa da assicurare a tutti gli allievi. Inoltre, sfortunatamente, la differenziazione esiste già nel sistema educativo nel suo complesso e nel

(sotto)sistema di IeFP in particolare ed è iniqua per cui non va rafforzata, ma eliminata.

Una tematica centrale e molto delicata dell'art. 117 della Costituzione è costituita dalla definizione dei Livelli Essenziali delle Prestazioni (LEP) relativi ai diritti civili e sociali che vanno garantiti in tutto il Paese tanto a scopi compensativi quanto relativamente ai maggiori poteri da attribuire alle Regioni. A livello di Istruzione e Formazione Professionale è questione di precisare gli aventi diritto, le condizioni per l'esercizio dei diritti e per l'utilizzazione dei servizi, le prestazioni, le istituzioni e la ripartizione sul territorio. Sulla base dei LEP si dovranno determinare i fabbisogni standard che costituiscono le concrete esigenze economiche delle Regioni, tenendo conto delle specificità locali e delle caratteristiche sociodemografiche delle popolazioni. L'art. 3 del provvedimento stabilisce che LEP, costi e fabbisogni standard siano definiti con decreti del Presidente del Consiglio dei ministri dopo aver raggiunto l'intesa con la Conferenza Unificata Stato-Regioni; in ogni caso, passati trenta giorni lo schema di decreto passa alle Camere per il parere. Due sono le osservazioni critiche principali al riguardo: il Parlamento è chiamato a dare solo un parere, mentre la decisione è tutta nelle mani del governo; il termine "essenziali" non dovrebbe essere inteso come "minimali", ma come "uniformi".

Però, senza nulla togliere all'importanza di questa riforma, a giudizio di molti, la nuova frontiera per il 2023-24 non sembra essere l'autonomia differenziata, ma la sfida consisterà nella riforma del sistema scolastico a partire dalla **formazione degli insegnanti** le cui basi sono state poste nel 2022-23 con la previsione delle due figure del tutor e dell'orientatore e i cambiamenti nella formazione iniziale e in servizio. Partendo dal primo intervento, sono anzitutto le funzioni che è opportuno precisare. Il tutor, in collaborazione con gli altri insegnanti del consiglio di classe, avrà il compito di coordinare la personalizzazione dell'educazione degli allievi, specialmente supportando i più deboli in vista del miglioramento delle loro prestazioni e i più avanzati nel trovare delle opportunità per maturare maggiormente, ad esempio aiutando i propri compagni in difficoltà o dedicandosi con altri colleghi a coltivare attività elettive. La figura in questione eserciterà un ruolo determinante nell'incoraggiare la scuola a impegnarsi a continuare l'azione di recupero e di rafforzamento anche nel pomeriggio ed eventualmente nelle vacanze estive. A sua volta, l'orientatore in relazione diretta con il tutor svolgerà una funzione di collegamento con le università, gli ITS Academy e il mondo produttivo locale al fine di aiutare gli studenti nella scelta, a livello di secondaria di I e II grado, del percorso formativo più rispondente alle aspettative, alle preferenze e alle attitudini individuali e in rapporto al contesto socio-economico di residenza. Nell'anno scolastico 2023-24 entreranno in funzione 40.000 tutor e 2.600 orientatori distribuiti, i primi, uno su due classi

e, i secondi, uno per ogni istituzione scolastica. In prima attuazione ci si limiterà al triennio delle secondarie di II grado, ma gradualmente si dovrà arrivare a regime, includendo il biennio delle superiori e la secondaria di I grado, cioè in tutto otto anni. L'innovazione è senz'altro apprezzabile in quanto promuove la personalizzazione educativa, sempre che continui e si rafforzi la funzione orientante di tutti gli insegnanti attraverso il curricolo e le singole discipline; invece, sono state espresse perplessità sulla durata della preparazione del tutor (20 ore) e sull'attribuzione a lui di due classi che sembra eccessiva.

Con la Legge n. 79/2022, preparata a Roma, ma seguendo gli orientamenti dati a Bruxelles per ricevere i fondi del PNRR, sono state apportate innovazioni significative alla *formazione in servizio* dei docenti. Si è voluto potenziare la qualità della preparazione del personale della scuola, creando tra l'altro una Scuola di Alta Formazione per il monitoraggio e la valutazione di tale formazione. Si tratta certamente di un organismo che può svolgere un ruolo rilevante nello stimolare la formazione in servizio e nel coordinare le iniziative al riguardo, sempre che sia gestito efficacemente.

Quanto alla formazione *iniziale*, per la prima volta l'abilitazione all'insegnamento in una classe di concorso diventa un prerequisito per l'accesso ai concorsi di selezione e di reclutamento per l'ingresso nei ruoli che dovrebbero diventare annuali. L'abilitazione si ottiene con 60 crediti formativi universitari (cfu) di natura antropo-psico-pedagogico-metodologico-didattica - includendo 20 di tirocini diretti e indiretti nelle scuole - che si aggiungono in forma integrata ai 180 per la laurea triennale e ai 120 per la laurea magistrale. A regime, i 60 cfu permetteranno agli studenti ammessi al numero programmato, di sostenere alla fine dei cinque anni l'esame per la laurea magistrale e poco dopo quello per l'abilitazione. Con questa nuova impostazione si dovrebbe entrare in ruolo a 25-26 anni e non con una media di 41, come avviene ora. Un problema che potrebbe causare un impatto negativo e ritardare i cambiamenti, come è avvenuto in passato, è la previsione di una fase transitoria per abilitare gli insegnanti precari delle scuole statali e paritarie, privi di abilitazione e inseriti nelle graduatorie per le supplenze.

In linea generale, si può dire che le innovazioni previste sono *apprezzabili* soprattutto per l'impegno a personalizzare il processo di insegnamento-apprendimento, a renderlo inclusivo, a superare la trasmissività dei contenuti e l'uniformità organizzativa, introducendo la partecipazione attiva degli studenti e la flessibilità, e a riconvertire professionalmente gli insegnanti in queste direzioni mentre rimane un poco in ombra il ruolo della comunità educativa.

Un'altra novità è la proposta di ampliamento della *sperimentazione dei percorsi quadriennali* del secondo ciclo all'interno della filiera formativa tecnologico-professionale. Non essendo ancora in possesso del testo al momento

della stesura del presente Editoriale ma del solo Comunicato Stampa (CdM del 18 settembre 2023), in questa sede ci limitiamo a ricordare che condizione generale della sperimentazione è di garantire nei quattro anni il conseguimento degli obiettivi specifici di apprendimento e delle competenze stabilite per il quinto anno. La ragione principale dell'intervento va ricercata nell'intenzione di adeguare la durata del nostro secondo ciclo a quella di gran lunga prevalente nell'UE, in modo da non svantaggiare gli studenti italiani. Va anche evidenziato che al tempo della riforma Moratti il Sen. Valditara, come responsabile scuola di AN, si oppose alla proposta di ridurre il quinquennio delle superiori al quadriennio, soprattutto in riferimento ai licei⁵.

La proposta ha da subito promosso un acceso dibattito mettendo in evidenza, come ogni progetto di riforma d'altronde crea, opportunità e rischi. È una grande occasione per il sistema educativo di Istruzione e Formazione nel suo complesso, a giudizio di quanti sostengono la riforma, perché abbandona la logica riformatrice di natura centralistica e si ispira al principio della sussidiarietà verticale ed orizzontale (art. 118 della Costituzione); in base a tale impostazione saranno protagonisti, quindi, le istituzioni scolastiche, formative e i soggetti operanti nei territori, mentre al Governo centrale e alle Regioni saranno affidati i compiti di regia; in questa ottica la proposta della sperimentazione, inoltre, sarebbe costruita su un comune sfondo integratore di rete che il DDL chiama "campus", promosso dai vari soggetti che a vario titolo agiscono nei territori e il cui obiettivo è stipulare accordi per una *"offerta formativa territoriale condivisa e integrata"*. La riforma concorre ad aggiornare la scuola italiana agli standard europei e quindi contribuire a non perdere l'opportunità di ottenere finanziamenti che viceversa andrebbero perduti. Non mancano, tuttavia, quanti sottolineano anche i rischi della sua non riuscita. Si riportano, al solo titolo esemplificativo, quelli elencati dalla Rivista Tuttoscuola che riflette più da vicino il sentire degli operatori della scuola: *"Restano le incognite relative all'implementazione della legge, il cui successo dipende: 1) dalla risposta che le scuole e le famiglie daranno all'invito a sperimentare il 4+2: poche, troppe, mal distribuite sul territorio...; 2) dall'effettivo grado di libertà che gli istituti avranno nella gestione di un'offerta formativa sensibilmente diversa da quella tradizionale; 3) dalla qualità e quantità delle interazioni tra scuole e territori (reti istituzionali, tessuto imprenditoriale) nella costruzione di un'offerta formativa più professionalizzante e quindi più aperta all'alternanza studio-lavoro (PCTO); 4) dal grado di corrispondenza tra le competenze acquisite dagli studenti nel percorso scolastico e quelle più richieste dal mercato del lavoro; 5) dalla capacità/disponibilità dei docenti a curare in*

⁵ Cfr. 2002-2012. *Dieci anni di pensiero Valditara raccolti negli archivi di Tuttoscuola*, in «Tuttoscuola», (24.10.2022), n. 3.

senso più pratico e operativo l'insegnamento/apprendimento della loro disciplina;
6) *dalla posizione che assumeranno i sindacati e le loro rappresentanze locali (RSU)*"⁶. A questo elenco noi ci permettiamo di aggiungere un ultimo punto, il comportamento delle Regioni titolari di un sistema formativo fortemente disomogeneo, come denunciato anche dagli Enti di FP e dalle OO.SS. chiamati a rinnovare il CCNL-FP⁷.

Rispetto alla proposta della *sperimentazione dei percorsi quadriennali* anche Rassegna CNOS intende inserirsi nel dibattito offrendo, da subito, alcuni contributi scritti da esperti e collaboratori del CNOS-FAP. I testi sono collocati all'interno di questo numero nella sezione "*Osservatorio sulle politiche formative*".

Nel 2023-24 verrà introdotta nelle quarte classi della primaria l'**educazione motoria** affidata a docenti specialisti, come si è già fatto per le quinte. Non si è però ancora provveduto a bandire il concorso per cui si continuerà a ricorrere, come per le quinte, a contratti di supplenza. In aggiunta, oltre la metà degli alunni non disporrà di palestra nella scuola frequentata.

In un contesto in cui il disagio giovanile ha fatto aumentare i fenomeni di bullismo e danni a livello individuale sono sempre più frequentemente arrecati al personale scolastico, il Ministro si è proposto di rinforzare le **sanzioni disciplinari**. In particolare, il voto attribuito per la condotta è riferito a tutto l'anno scolastico e nella valutazione dovrà essere data rilevanza prioritariamente a eventuali atti violenti o di aggressione nei confronti del personale scolastico e degli studenti. Reintrodotta anche alle medie, con un voto in decimi, esso influirà sui crediti per l'ammissione all'esame di Stato. Si prenderà in considerazione pure la bocciatura: la regolamentazione attuale stabilisce che la bocciatura con cinque in condotta valga solo in presenza di gravi atti di violenza o di commissione di reati; con la nuova normativa, invece, l'assegnazione del cinque, con bocciatura annessa, potrà avere luogo anche in caso di comportamenti che rappresentano gravi e reiterate violazioni del Regolamento di Istituto. Un altro cambiamento dovrebbe consistere nella norma secondo cui l'assegnazione del sei per la condotta comporterà un debito scolastico (nella secondaria di II grado) in Educazione civica, che dovrà essere recuperato a settembre. Se un allievo riceve sei in condotta al quinto anno, agli esami di Stato deve rimediare con un elaborato in materia di cittadinanza attiva e solidale. Per le sospensioni fino a due giorni dalle lezioni in classe, lo studente dovrà svolgere attività scolastiche - assegnate dal consiglio di classe - di riflessione e di approfondimento sui temi

⁶ Newsletter di Tuttoscuola del 25 settembre 2023.

⁷ Cfr. Protocollo di intesa per il rinnovo del CCNL della formazione professionale in FORMA – CENFOP, FLC CGIL – CISL Scuola – UIL Scuola – SNALS CONF.SAL, *Contratto Collettivo Nazionale di Lavoro per la Formazione Professionale. CCNL-FP 2011 – 2013. Aggiornamento normativo, 2023*, pp. 8-13.

legati ai comportamenti che hanno causato il provvedimento. Tale iter terminerà con la preparazione di un elaborato critico su quanto è stato appreso. Qualora la sospensione superi i due giorni, lo studente sarà tenuto a effettuare attività di cittadinanza solidale presso strutture convenzionate. Riguardo a tale inasprimento, giustificabile nella situazione attuale, è essenziale che lo studente non venga mai emarginato da un contesto educativo e che il ricorso all'educazione civica non sia inteso come un adempimento burocratico o solo didattico, ma soprattutto come opportunità di maturazione e di rinnovata cittadinanza. Inoltre, c'è da chiedersi se la priorità non vada data alla dimensione preventiva piuttosto che a quella disciplinare.

2. L'Istruzione e la Formazione Professionale nel PNRR

Il 2023 ha segnato l'*avvio operativo* dell'attuazione del PNRR nel nostro sistema educativo. Si tratta del più consistente investimento in questo ambito in quanto assegna all'istruzione e alla ricerca trenta miliardi di euro di cui diciassette alla scuola. La realizzazione concreta del programma sembra, però, procedere in maniera non molto soddisfacente poiché non mancano i ritardi e la direzione nella quale si avanza non è sempre quella giusta.

Passando ai particolari più importanti, le misure relative alla **dispersione scolastica e ai divari territoriali** sono state indicate dal Ministro Bianchi con il D.M. 170 del 24 giugno 2022. Dopo una lunga attesa l'emanazione delle Linee Guida con gli orientamenti operativi è avvenuta in modo affrettato al termine dell'anno scolastico. Pertanto, alle 3.189 scuole partecipi del progetto sono rimaste solo sette settimane per adempiere a tutte le condizioni per poter finalmente firmare un "Atto d'obbligo" con l'Unità di Missione del PNRR presso il Ministero dell'Istruzione.

Nonostante le finalità apprezzabili e le ingenti disponibilità finanziarie, il provvedimento presentava diverse criticità. Anzitutto è stato previsto un solo modello di intervento, quello preparato dal Ministero che si è rivelato una gabbia molto rigida. Non è stata predisposta una formazione specifica per gli insegnanti che, inoltre, non sono stati coinvolti nella definizione delle tipologie e dei contenuti degli interventi, né si è pensato ad assicurare la presenza di docenti con rilevanti competenze psicologiche e relazionali che sarebbero stati necessari per contrastare la dispersione implicita. Per l'orientamento non si è tenuto conto della sua natura didattica che implica una relazione stretta con l'insegnamento delle materie e la valutazione. I team di prevenzione non sono stati utilizzati come un'opportunità per trasformare i consigli di classe in organi di gestione degli studenti. Le classi hanno mantenuto rigidamente la loro strut-

tura senza alcuna riarticolazione. In questa maniera gli interventi del PNRR sono divenuti un «mega corso di recupero pomeridiano⁸» che si limita a ripetere corsi già ascoltati.

Dopo le elezioni il *nuovo governo* non ha ritenuto opportuno intervenire per migliorare l'impostazione e i contenuti delle indicazioni per la realizzazione dei progetti nelle scuole. Un'azione certamente utile che ha compiuto è consistita nello sblocco dei compensi per il personale all'inizio del 2023. A giugno poi sono arrivati i fondi previsti, e anche l'autorizzazione a formare i docenti, quando però si era già in grave ritardo.

Valutazioni simili vanno ripetute per il progetto del PNRR "*Scuola 4.0*", destinato a consentire al sistema di istruzione un salto di qualità nel mondo del digitale. Anche in questo caso si è ignorata una caratteristica ben nota delle istituzioni scolastiche, cioè che esse presentano specificità e condizioni tra loro molto differenti per cui, tra l'altro, non aveva senso imporre a tutte di dover utilizzare il 60% dei fondi di spesa per dotazioni digitali, mentre nulla era previsto per la formazione al loro uso.

Per lottare contro le disparità territoriali, il Ministero ha lanciato un altro progetto, al di fuori del PNRR, che sarà avviato nel 2023-24, l'*Agenzia Sud*. L'intervento prevede la partecipazione di oltre 2.000 scuole del Meridione e un finanziamento di 265,5 milioni di euro. Le attività in cantiere sono varie: potenziamento delle competenze di base e trasversali, ampliamento del ricorso ai laboratori, prolungamento del tempo scuola e loro apertura oltre l'orario di lezione.

Un altro ambito di particolare rilevanza in cui si sono concentrati gli interventi del PNRR è rappresentato dagli *asili nido*. In questo caso per una valutazione dell'attuazione dei progetti ci serviamo del monitoraggio della Corte dei Conti che ha evidenziato notevoli carenze. Al fine di poter emettere un giudizio equilibrato, bisogna da subito sottolineare che si tratta di un ambito che solo da pochi anni è assurto a vero e proprio sistema. Comunque, una prima *carezza* può essere identificata nelle relazioni tra il Ministero e i Comuni che non si sono caratterizzate per il massimo di efficienza, anche perché il coinvolgimento delle Regioni è spesso tutt'altro che soddisfacente. Tra il centro e le periferie si è riscontrata notevole conflittualità riguardo alle risorse economiche che si è riflessa sulle relazioni tra i diversi enti e tra questi e l'utenza, provocando comportamenti contrastanti a livello territoriale. L'impegno che è stato messo per aiutare i comuni più piccoli coinvolti in particolari difficoltà, ricorrendo ad associazioni e ad agenzie specializzate, non ha ottenuto il successo sperato tranne che nelle Regioni in cui queste hanno messo a disposizione specialisti negli ambiti rile-

⁸ *PNRR e dispersione/1: non è che si sta pensando a un mega "corso di recupero"?*, in «Tuttoscuola», (10.10.2022), n. 1.

vanti. In aggiunta alle problematiche di *gestione dei bilanci*, difficoltà notevoli sono state registrate nella capacità di utilizzare *strumenti urbanistici* adatti. Sono carenze che hanno impattato negativamente soprattutto sui poli per l'infanzia. Comunque, il dato più preoccupante è che dopo otto mesi dall'avvio del progetto "nidi" nessuno dei Comuni monitorati ha ancora aggiudicato i lavori.

Fin qui sono state richiamate soprattutto problematiche di natura organizzativa. Tuttavia, non mancano pure quelle *culturali* e cioè se gli asili nido siano voluti dai genitori per riconciliare i tempi di lavoro con le esigenze della famiglia oppure, anche e soprattutto, per assicurare un intervento educativo nella maturazione dei bambini. Da una certa sottovalutazione della seconda finalità discende la necessità di integrare in maniera efficace la dimensione educativa nei processi di pianificazione territoriale.

Un altro ambito importante degli interventi del PNRR è costituito *dall'edilizia scolastica* e più precisamente dalla messa in sicurezza degli edifici scolastici, dal loro efficientamento energetico e dalla ristrutturazione e dalla costruzione di nuove scuole. In Italia l'edilizia scolastica ha sempre ricevuto poca attenzione nei bilanci pubblici per cui questa scelta del PNRR va senz'altro apprezzata. Al riguardo, si deve tenere presente che la finalità di tali investimenti non si limita all'edificazione di nuovi plessi o al loro restauro, ma si intende realizzare una collaborazione tra architettura e pedagogia sia per i compiti ai quali è chiamato l'edificio, sia per il contesto in cui è destinato a svolgere le sue funzioni. Infatti, il progetto prevede nuovi ambienti per una nuova didattica che include sviluppo del digitale, dei laboratori e di strutture che si aprono al territorio per iniziative non solo direttamente connesse al processo di insegnamento-apprendimento, ma che si propongono pure di divenire punti di riferimento per la comunità locale in aree in cui si riscontrano povertà educative o dove si richiede una compensazione per condizioni svantaggiate o di pericolo.

Per completezza di quadro occorre ricordare anche quanto previsto dalla Missione 5 "**Inclusione e coesione**", che fa capo al Ministero del Lavoro, all'interno della quale c'è il provvedimento che interessa il **sistema duale** e l'**apprendistato**. Il PNRR interviene con una dotazione finanziaria complessiva di 19,81 mld, comprendente tre "componenti": politiche per il lavoro (6,66); infrastrutture sociali, famiglie, comunità e terzo settore (11,17); interventi speciali per la coesione territoriale (1,98). In particolare, la misura di «rafforzamento del "Sistema duale" e dell'istituto dell'apprendistato» appartiene alla componente M5C1 - Politiche per il lavoro, con speciale riferimento all'obiettivo generale di promuovere l'acquisizione di nuove competenze da parte delle nuove generazioni, in modo da favorire il matching tra il sistema di istruzione e formazione e il mercato del lavoro, la cui dotazione finanziaria è di 600 milioni di euro. "Queste risorse stanziare dal PNRR rappresentano un'imperdibile occasione di ripartenza

dell'intero Paese, afferma Paola Vacchina, Presidente di FORMA, *tanto più se riusciranno anche a colmare il divario tra le aree più o meno sviluppate. In tal senso, di fondamentale importanza sarà la definizione della governance delle misure previste dal PNRR, con particolare riferimento al sistema duale. Siamo convinti che dovrà porsi un'attenzione elevata al rispetto dei Livelli essenziali delle prestazioni (LEP), con un'azione di coordinamento centrale per l'attuazione dell'intervento, in cui sarà fondamentale sia il monitoraggio degli avanzamenti che l'effettiva garanzia del rispetto dei LEP medesimi*".

3. Dirigenti, docenti e personale ATA: problemi e prospettive

Riguardo ai dirigenti scolastici (DS), va osservato anzitutto che nei prossimi anni si prospetta per loro un *appesantimento del carico di responsabilità* a causa dell'entrata in vigore il primo gennaio 2023 della legge di bilancio, che comporterà la chiusura graduale di 700 istituzioni scolastiche, con meno DS e crescita dei plessi per ognuno di essi, per cui gli impegni si moltiplicheranno. A questo punto vale la pena richiamarli.

In primo luogo, il DS, in quanto datore di lavoro, è tenuto a garantire la *sicurezza* degli edifici scolastici e risponde anche della *salute* di quanti vi si trovano presenti. Con la riduzione delle istituzioni scolastiche crescerà il numero degli edifici da gestire per ogni istituzione scolastica e per il relativo DS, facendo aumentare, di conseguenza, i documenti di valutazione del rischio da produrre che sono alquanto complessi da preparare.

Essendo il DS *rappresentante legale* dell'istituzione, se il territorio in cui si trovano gli edifici è destinato ad ampliarsi, crescerà, anche il numero dei soggetti istituzionali con i quali dovrà relazionarsi. Inoltre, per effetto dell'aumento degli insegnanti e delle famiglie che possono chiamarlo in causa, potrebbero crescere gli eventuali conflitti in cui il DS potrà essere coinvolto.

In quanto *presidente* dei consigli di classe e di interclasse e del collegio dei docenti, si moltiplicheranno i primi da presiedere - per i quali può, tuttavia, ricorrere a una delega - ma soprattutto gli insegnanti che parteciperanno ai secondi, che tra il 2023 e il 2031 dovrebbero passare da una media di 107 ad una di 124 con punte fino a oltre 200. E riguardo al personale non si tratta solo della responsabilità di gestirlo, ma soprattutto di *dirigerlo* e di *valorizzarlo* e sembra veramente impossibile che un DS possa evidenziare chi non ha possibilità di conoscere. A ciò vanno aggiunte l'organizzazione delle risorse e del servizio e la gestione unitaria dell'istituzione.

Dopo aver consumato tutte le risorse disponibili per occupare i posti vacanti al primo settembre del 2022, già all'inizio del 2022-23 sarebbe stato necessario e urgente pubblicare un nuovo bando di concorso per i DS per evitare le reggenze ed incominciare a dare una risposta al problema del loro sovraccarico di responsabilità nel breve e nel medio periodo. Allo stesso tempo ci si aspettava il bando di concorso per i direttori dei servizi generali e amministrativi (DSGA) il cui regolamento era già stato messo a punto. Ne mancano, infatti, oltre 2.500 nonostante il loro ruolo sia molto rilevante per la gestione amministrativa, per la realizzazione dei progetti e per la garanzia del buon funzionamento dei servizi.

Dopo molti mesi di attesa, con l'estate si è registrata un'accelerazione riguardo ai concorsi. In maggio è stata annunciata l'uscita del bando per il concorso ordinario dei DS e nella prima parte del 2024 dovrebbero essere effettuate le relative procedure concorsuali. Nel giugno scorso è stato emanato il decreto che include il regolamento per il concorso straordinario per i DS che, contro il parere del Consiglio Superiore della Pubblica Istruzione (CSPI), è divenuto una sanatoria per il recupero di migliaia di candidati bocciati all'ultimo concorso per i DS che avevano tentato di rientrare in gioco con i ricorsi.

Sempre in riferimento ai *concorsi*, si può introdurre il discorso sugli *insegnanti*. Verso la conclusione dell'anno scolastico 2022, si è intensificato l'impegno del Ministro in questa direzione. Accanto al concorso straordinario, si sono avviate le procedure per realizzare quello ordinario per posti comuni e di sostegno relativamente a tutti gli ordini e gradi di scuola: la finalità è di stabilizzare il maggior numero di insegnanti già dal settembre 2024. Inoltre, va segnalata una novità nell'organizzazione dei concorsi ordinari nel senso che i contenuti della prova preselettiva e di quella scritta non riguarderanno più le tematiche disciplinari, riservate invece a quella orale conclusiva.

Nella prima sezione ci siamo occupati della formazione iniziale e in servizio degli insegnanti e di due categorie in particolare i tutor e gli orientatori e a proposito dei concorsi si è accennato implicitamente al reclutamento. Quanto alla *carriera*, la prospettiva della diversificazione delle figure e dei salari è stata in qualche modo riaperta in relazione agli insegnanti in servizio che si sono resi disponibili a svolgere i compiti di tutor e di orientatori. Tuttavia, non sembra che questa novità possa far pensare a una svolta decisa verso l'introduzione di una carriera per i docenti perché, tra l'altro, per il momento le due figure saranno previste unicamente nella secondaria di II grado: né un supporto in tale senso è venuto dal sistema scolastico trentino in quanto in esso la proposta di una carriera per i docenti non ha trovato sufficiente consenso e quindi si è fermata.

Passando poi alle gravi problematiche relative al *sostegno*, il Ministro si è dimostrato molto consapevole della loro consistenza, in quanto ha denunciato il numero insufficiente di docenti di sostegno di ruolo, la carenza di una for-

mazione specializzata in particolare in quelli in deroga e la discontinuità della relazione educativa tra insegnante e studente da attribuire principalmente ai troppi cambi di docente: pertanto, giustamente egli ha sottolineato la necessità e l'urgenza di una riforma.

Qui ci limiteremo a presentare brevemente i *primi due* problemi, mentre del terzo si occuperà la sezione successiva. Nel 2021-22 i posti di sostegno, stabili e permanenti, sono stati accresciuti per l'anno successivo di 17mila per cui il totale è arrivato a 117.170, un numero che non era stato mai raggiunto nel passato. All'inizio del 2022-23, in 40mila di quei posti l'insegnante di sostegno è cambiato per trasferimento dei titolari, per nuove nomine in ruolo o per nomine di supplenti annuali su posti vacanti. Pertanto, i posti a sostegno attivati al 31 agosto 2022 erano 186.205 di cui 117.170 in organico e 83mila in deroga - cioè oltre il 40% del totale dei posti di sostegno funzionanti e di essi quasi tutti in una classe o in una scuola nuova e non essendo docenti di ruolo. In ogni caso, non solo la riforma annunciata non è stata finora prevista, ma si teme che nel prossimo anno scolastico la situazione non cambi di molto rispetto al 2022-23.

Un'altra riforma urgente consisterebbe nella riduzione a percentuali fisiologiche del numero dei *precari* tra i docenti e il personale ATA (amministrativo, tecnico, ausiliario). Riguardo ai docenti, il paragone tra l'ultimo anno di cui si dispongono i dati (2021-22) e il primo della rilevazione dei dati sul portale (2015-16) attesta un andamento in crescita del fenomeno che sta assumendo livelli strutturali e, in un certo senso, patologici. Gli insegnanti in servizio con contratto a tempo determinato o di durata annuale ammontavano nel 2021-22 a 224.958 ed erano più del doppio di quelli del 2015-16 (100.227). Inoltre, il tasso di precarietà (percentuale dei precari sul totale degli insegnanti in servizio) è salito dal 12% del 2015-16 al 23,4% del 2021-22, ed è ormai molto vicino a toccare il 25% che significherebbe un docente precario su quattro. L'andamento non è lo stesso in tutte le Regioni con il Piemonte e la Lombardia ai livelli più alti e quelle del Sud Isole ai più bassi, ma anche in questi casi il fenomeno conserva tutta la sua incidenza negativa sulla qualità dell'offerta.

Analoga tendenza si riscontra riguardo al personale ATA. Nel 2021-22 la percentuale con contratto annuale o a termine toccava 44mila persone. Inoltre, il tasso di precarietà è salito dal 10,7% del 2016-17 al 19,2% del 2021-22 e nel 2022-23 probabilmente crescerà fino ad avere un precario per ogni 5 ATA.

Il *problema* generale, costituito dalla crescita della precarietà del personale, è chiaro. All'inizio dell'anno scolastico, mentre gli insegnanti di ruolo sono operativi in genere dal primo giorno di scuola, totalmente diversa è la situazione dei docenti precari che entrano in funzione anche molto dopo; inoltre, parecchi di essi non insegneranno nella classe dell'anno precedente con un impatto negativo sulla continuità educativa. Criticità simili sono immaginabili sul piano

amministrativo, tecnico o dei servizi nel caso del personale ATA precario. Ma il problema maggiore è che la situazione non cambierà di molto nel 2023-24.

Anche se con molto ritardo, il 14 luglio 2023 è stato firmato il *contratto della scuola* - facendo seguito all'accordo politico siglato il 22 novembre 2022 - relativo al triennio 2018-21. L'aumento medio per gli insegnanti è di 124 euro lordi al mese a cui va aggiunto un aumento del 10% delle retribuzioni per le ore aggiuntive; il personale ATA ne ha ottenuti 97 e i dirigenti amministrativi 190; ai docenti precari sono stati riconosciuti tre giorni di permesso remunerati per motivi personali o familiari. Il contratto inquadra le nuove figure dei docenti tutor e orientatori con i relativi stipendi e sono state riordinate le aree relative al personale ATA. Il Ministro si è dichiarato soddisfatto perché il contratto segna un notevole progresso verso la valorizzazione di tutto il personale e il riconoscimento dei nuovi due profili dovrebbe dare un contributo rilevante all'attuazione della personalizzazione. Anche i sindacati hanno in generale espresso il loro apprezzamento, ma uno ha lamentato la scarsità delle risorse, un altro non lo ha sottoscritto e, soprattutto, uno lo ha criticato perché si tratta di un contratto vecchia maniera, focalizzato sul principio della anzianità di servizio.

4. Gli studenti: il calo demografico, la continuità educativa e l'intelligenza artificiale

L'*"inverno demografico"* in corso nel nostro Paese sta avendo un impatto molto negativo sul sistema di istruzione e di formazione che può essere espresso nei seguenti andamenti tra loro direttamente connessi: culle vuote, banchi senza alunni, classi prive di studenti e scuole chiuse⁹. La denatalità è incominciata nel 2009, nonostante nell'anno precedente si fosse registrato un picco nelle nascite che aveva suscitato ben altre attese. Il calo demografico, invece, ha continuato il suo corso e nel 2021 i nati sono stati solamente 399.431 con una riduzione di quasi il 31% rispetto al 2008.

Passando ai dati che riguardano l'incidenza della **denatalità sul sistema educativo**, in dieci anni sono state chiuse oltre 2.600 scuole unicamente nei livelli dell'infanzia (1.756) e della primaria (865) e si prevede che nei prossimi cinque anni se ne aggiungeranno altre 1.200. D'altra parte, si stima che in dieci anni dal 2021 il totale degli allievi passerà da 7,4 milioni a poco più di 5. I due terzi circa (65% o 1.157) delle scuole chiuse è situato nel Meridione e nelle Isole, il 14,6% o 382 nel Nord-Ovest, l'11% o 289 nel Centro e il 9,4% o 245

⁹ Cfr. *Culle vuote, banchi vuoti, classi vuote... Scuole chiuse*, in «Tuttoscuola», (02.05.2023), n. 1.

nel Nord-Est. Le zone più colpite sono i piccoli centri e in particolare i territori montani, che così hanno perso un punto di aggregazione rilevante. Oltre la metà (55%) delle scuole chiuse erano paritarie e tra queste in larga parte quelle dell'infanzia.

Giustamente "Tuttoscuola" fa notare che non si può accettare la chiusura di tante scuole senza reagire¹⁰. Dato che l'auspicabile inversione del trend demografico potrà avere un impatto positivo solo nel lungo termine, nel frattempo è possibile intervenire almeno nei piccoli centri specialmente in aree montane dove gli effetti saranno maggiormente negativi e non solo sul piano scolastico, ma anche su quello sociale. La proposta è di diminuire di molto i valori minimi necessari per la costituzione delle classi e di rinviare ad altro momento l'intervento sui valori massimi.

Tuttavia, di fronte alla denatalità la carenza più grave delle politiche educative è consistita nell'approccio *settoriale* con cui il problema è stato affrontato e nella priorità che è stata data al mantenimento dello *status quo*, cercando di conservare stabili i criteri di formazione delle classi e continuando a chiudere le scuole piccole con conseguente depauperamento dei territori. La prospettiva, invece, deve essere diversa e prende le mosse dal percorso complessivo così da consentire a ogni alunno di sviluppare pienamente la sua personalità con le caratteristiche specifiche di ciascuno.

Entro questo quadro vanno considerate e risolte le problematiche proprie dei diversi segmenti del sistema di istruzione e di formazione. Il calo demografico ha colpito soprattutto il *primo ciclo* con particolare riguardo all'educazione e alla cura della prima infanzia dove, tra l'altro, il completamento dei servizi è avvenuto di recente e va consolidato. Inoltre, dal momento che il livello dell'obbligo dovrebbe assicurare il conseguimento di obiettivi educativi e di apprendimento non facili da raggiungere, la denatalità potrebbe consentire una riorganizzazione dei servizi e il loro miglioramento qualitativo in modo da ridurre l'abbandono scolastico a percentuali fisiologiche.

Nella *secondaria superiore* gli effetti del calo demografico non si sono ancora fatti sentire in tutta la loro gravità se non in rapporto alle disparità territoriali e alla crescita economica, con tipi di istituti che sono superaffollati e altri che presentano un notevole calo di iscritti. Un altro problema serio è che mentre i licei sono diffusi in tutto il Paese, gli istituti tecnici e professionali e soprattutto i centri di formazione professionale non si riscontrano in tutti i distretti produttivi; anche in questo caso il calo demografico potrebbe essere un'occasione per liberare risorse e ripensare il secondo ciclo in modo da renderlo capace di rispondere alle nuove esigenze del mondo produttivo.

¹⁰ *Scuole chiuse. Come si può arginare l'agonia*, in «Tuttoscuola», (22.05.2023), n. 4.

In connessione con le tematiche del calo demografico va segnalata una situazione che dovrebbe essere affrontata con lungimiranza in tempi brevi. Come si sa, il numero dei ragazzi e **giovani stranieri non accompagnati** che arrivano in Italia è in continua crescita. Invece di costringerli al parcheggio nella burocrazia dell'accoglienza in attesa di un rimpatrio che sarà molto improbabile, sarebbe opportuno aiutarli a frequentare corsi di formazione, come d'altra parte già fanno alcune Regioni con evidenti vantaggi reciproci.

In questo contesto di calo degli allievi e delle scuole, a crescere sono invece le **classi sovraffollate** (o classi "pollaio" come alcuni preferiscono definirle). Per una corretta valutazione del problema bisogna fare riferimento alle prime classi, cioè quelle di nuova composizione perché la numerosità delle successive può diminuire solo per cause "naturali" come la bocciatura o l'abbandono. Nonostante le promesse del Ministro Bianchi, come anche dei precedenti, tra il 2021-22 e il 2022-23 le prime classi della secondaria di II grado con più di 27 alunni sono aumentate da 1.981 (7,9% del totale) a 2.459 (9,8%) registrando una crescita del 24,9% nel biennio.

Benché non si tratti della criticità più grave del sistema educativo, tuttavia tale andamento rappresenta una problematica **rilevante** per migliaia di studenti che a motivo del superaffollamento delle loro classi si trovano in una condizione più svantaggiata nell'apprendimento che potrebbe anche portare all'abbandono. Difficoltà sono anche sperimentate dagli insegnanti che si vengono a trovare in una situazione meno favorevole per l'organizzazione della didattica e, in particolare, per attuare le strategie della personalizzazione.

Una categoria di studenti che si trova in una situazione gravemente problematica è quella degli **alunni disabili**. Infatti, nel 2022-23 su un totale di 290mila sono stati in 170mila a cambiare l'insegnante di sostegno e ad essere privati della continuità didattica. La percentuale è di circa il 60% ed è una cifra di per se stessa esorbitante, ma il dato è ancora più preoccupante se si tiene conto che nel 2017 era il 43% per cui in un quinquennio la crescita è stata di quasi il 20%.

Nel dicembre dello scorso anno il Ministro promise una riforma per mettere fine alla girandola dei docenti di sostegno. Il proposito era senz'altro lodevole; tuttavia, l'intenzione non si è per ora concretizzata neppure con la presentazione di un disegno di legge. Inoltre, si prospetta il pericolo che la situazione non migliori nel prossimo anno nonostante venga violato il diritto allo studio di una grande maggioranza di studenti fragili.

Il ricorso alle **nuove tecnologie** dell'informazione nel processo di insegnamento apprendimento non ha creato problemi fin quando è rientrato nella categoria degli strumenti a sostegno della didattica, anzi si sosteneva l'opportunità della loro diffusione come facilitatori. Il passaggio verso una didattica digitale

ha cominciato a provocare divisioni perché essa implicava l'uso di metodologie diverse da quelle tradizionali e la revisione degli ambienti di apprendimento in quanto gli allievi procedevano meglio con il computer per cui il ruolo dell'insegnante diventava sempre più di natura tutoriale.

La recente *esplosione* dell'intelligenza artificiale (IA) ha messo termine a questa situazione di tranquillità, o quasi, ed è scoppiato un dibattito molto acceso fra tutte le parti interessate. Dopo il clamoroso avvento sulla scena mondiale nel novembre del 2022 del ChatGPT-3, il software conversazionale basato sull'IA, già nel marzo del 2023 è comparsa la quarta versione della serie GPT che risponde non solo a messaggi relativamente brevi di solo testo ma anche a contenuti multimediali e che assicura una maggiore precisione nelle risposte, pari a un 40% in più rispetto all'accuratezza già molto elevata del precedente programma. In un primo momento le reazioni erano state positive perché l'attenzione si è focalizzata sui benefici delle macchine pensanti. Successivamente sono iniziate ad emergere notevoli perplessità alimentate dalla preoccupazione di una possibile perdita di controllo da parte dell'umanità. Sulla base di simili esperienze del passato, si può prevedere che si potrà trovare un punto di incontro tra le due posizioni.

Naturalmente, tale invenzione non può non interrogare il *mondo dell'educazione*. È innegabile che le macchine pensanti possano offrire vantaggi enormi ai sistemi di istruzione e di formazione. Per il loro tramite la scuola può preparare meglio i giovani a utilizzare efficacemente e senza perderne il controllo queste nuove tecnologie, fornendo agli studenti i necessari strumenti culturali e cognitivi in modo che possano inserirsi adeguatamente in una società dinamicizzata da ritmi di cambiamento esponenziali. Di conseguenza bisognerà adattare i modelli pedagogici, didattici e organizzativi a contenuti, tempi e luoghi di apprendimento che evolveranno sempre di più. Inoltre, sono destinati a divenire sempre più rilevanti nei processi di insegnamento apprendimento la cultura di base che forma la persona, l'apprendere ad apprendere lungo tutta la vita, le competenze trasversali e gli strumenti per vivere e interpretare il mondo del digitale. Al tempo stesso bisogna tener presente che le recenti macchine pensanti possono fornire opportunità di maggiore efficienza e di minori costi soprattutto nei Paesi più poveri, provocando una riduzione drastica del corpo docente con gravi conseguenze sul piano occupazionale. Il nostro Ministro ha assunto finora una posizione di prudente apertura nel senso che l'introduzione dell'IA può elevare la qualità dei processi educativi se sarà fatta con cautela e verrà organizzata da comunità fondate su relazioni umane valide.

5. Le scuole paritarie: problemi e prospettive

Con l'avvento del Governo Meloni sembrano aumentate le probabilità del riconoscimento *effettivo* della libertà di educazione. Già nella precedente legislatura si era verificato un largo consenso delle forze politiche che però non era sbocciato in un provvedimento conforme. Nell'attuale Parlamento le convergenze sembrano anche maggiori perché al sostegno della maggioranza si sono affiancati il Terzo Polo e il PD. Tuttavia, la questione non ha ancora perso la sua natura ideologica divisiva per cui nelle dichiarazioni programmatiche il Ministro Valditara è stato molto prudente riguardo all'unica proposta sulla quale i tre partiti della maggioranza di Centro-Destra avevano concordato nei rispettivi programmi elettorali - incluso quello di coalizione - e cioè l'attuazione concreta della libertà di scelta educativa dei genitori mediante il buono scuola. Questa cautela va attribuita anche alla presenza di un contesto di grandi ristrettezze economiche e finanziarie. Comunque, non si può negare che siano stati compiuti *progressi* nella realizzazione del principio appena ricordato: di seguito presenteremo i principali. La legge di bilancio ha elevato da 550 a 620 milioni i fondi per le scuole paritarie. A fine giugno ai docenti delle scuole paritarie è stato consentito di partecipare ai percorsi di formazione per docenti tutor e orientatori in modo da assicurare una base comune dei contenuti informativi a tutti gli insegnanti che intendono svolgere questi compiti e, in un senso più ampio, così da attuare effettivamente il principio di non discriminazione e di libertà di scelta delle famiglie. Inoltre, è stata approvata una norma con la quale l'insegnamento nelle scuole paritarie è equiparato a quello nelle scuole statali ai fini dell'abilitazione per cui i docenti delle paritarie con almeno trentasei mesi di servizio, anche se non continuativi, nei cinque anni precedenti e con almeno uno nella classe di concorso in cui si chiede l'abilitazione, potranno ottenerla con 30 cfu (e non con 60 come prevedono le nuove norme). Di conseguenza, le modalità saranno eguali per i docenti delle paritarie e delle statali.

In seguito a un'inchiesta di "Tuttoscuola" che ha denunciato la presenza di *diplomifici* tra le scuole non statali, il Ministro ha deciso dopo la maturità di inviare gli ispettori negli istituti della Campania, del Lazio e della Sicilia per accertare le eventuali violazioni della normativa in queste Regioni. Le scuole paritarie cattoliche hanno espresso un consenso unanime all'intervento, osservando tuttavia che l'operazione si sarebbe potuta avviare anche prima della maturità. Inoltre, si fa notare che la stampa dovrebbe evidenziare che il fenomeno non riguarda le paritarie cattoliche.

6. L'anno scolastico e formativo 2023 – 2024

Si offrono alcune considerazioni e proposte sia per l'anno scolastico che formativo.

6.1. Avvio dell'anno scolastico 2023/2024

All'inizio del 2023-24 il sistema scolastico non presenta una situazione molto diversa da quella del 2022-23. La condizione della nostra scuola è *precaria* in misura sostanzialmente simile a quella del settembre dell'anno scorso, almeno secondo i sindacati che ritengono che l'assegnazione dei posti autorizzati dal Ministero dell'Economia e delle Finanze (MEF) per le nomine in ruolo si limiterà grosso modo alla percentuale del 2022, cioè intorno alla metà. Il Ministero invece sostiene che è stato attribuito il 79,9% contro il 47,4% del 2022: al tempo stesso, però precisa che i posti vuoti sono 40.404 che, pur essendo meno del 2022 (56.324), tuttavia attestano che si è ancora lontani dalla piena stabilizzazione. Inoltre, un avvio in questa direzione in termini di continuità didattica manca anche per i docenti di sostegno. A venire incontro alla crescita degli studenti disabili che raggiungerà i 300mila si dovrà provvedere ancora una volta aumentando il numero degli insegnanti di sostegno in deroga.

Non mancano inoltre altre *carenze* di personale anche quantitative. In attesa dei concorsi per i DS si dovrà organizzare un migliaio di reggenze. Le sedi senza DGS sono 2.507 sulle 8.000 circa complessive. Inoltre, solo il 30% dei vuoti nelle segreterie è stato coperto.

L'entrata in carica del nuovo governo è avvenuta quando la pandemia andava verso la sua normalizzazione e era stato avviato il percorso del PNRR. *I due eventi* potevano essere l'occasione per un profondo rinnovamento del nostro sistema educativo; invece, ci si è limitati a prendere provvedimenti diretti a riportare le situazioni in equilibrio. Il Covid-19 aveva comportato un'accelerazione verso il digitale, ma si è rinunciato a farne un'opportunità per cambiamenti significativi nel processo di insegnamento-apprendimento e sono stati adottati solo interventi assistenziali per gli allievi in situazione di svantaggio. Passando al PNRR i problemi del nostro sistema educativo e i tempi stretti per l'attuazione dei progetti imposti dall'UE hanno fatto perdere una occasione preziosa per riformare la nostra scuola.

Indubbiamente l'introduzione dei *tutor* e degli *orientatori* costituisce un'innovazione rilevante. Essa non solo risponde a esigenze formative molto valide delle famiglie, del mondo produttivo e della società civile, ma può costituire un primo abbozzo di carriera tra i docenti. Pure l'avvio dell'Agenzia Sud, anche se per ora limitata a 245 istituti, costituisce un progetto apprezzabile.

Tuttavia, il sistema di istruzione e formazione ha bisogno, a giudizio di molti, di ben altri interventi.

6.2. Avvio dell'anno formativo 2023/2024

Anche all'inizio del 2023-24 il sistema formativo di competenza delle Regioni non presenta una situazione molto diversa da quella precedente, confermando sia gli aspetti positivi sia le numerose criticità ormai ampiamente documentati da anni dalle analisi istituzionali (INAPP), dagli Enti di Formazione Professionale e dalle OO.SS. come riportato in altra parte di questo editoriale.

Nel corrente anno, anche per richiamare l'attenzione delle Istituzioni sul sistema della IeFP di competenza delle Regioni, il CNOS-FAP ha elaborato uno specifico dossier dal titolo *"La IeFP e il programma GOL nelle Regioni. Monitoraggio CNOS-FAP"* (aggiornato al 20.07.2023)¹¹.

Il Dossier, al quale si rimanda per una visione complessiva, cerca di fare il punto su alcune questioni strutturali del sistema regionale: le modalità delle iscrizioni, le caratteristiche dell'offerta formativa nelle Regioni, la situazione dei finanziamenti, lo stato dell'arte del programma GOL, il livello di applicazione del CCNL per il sistema formativo. Le Regioni inchieste sono state 14 (Abruzzo, Campania, Emilia-Romagna, Friuli-Venezia Giulia, Lazio, Liguria, Lombardia, Piemonte, Puglia, Sardegna, Toscana, Umbria, Valle d'Aosta, Veneto). Il quadro che emerge conferma ancora una volta quanto affermato nel citato Protocollo di Intesa per il rinnovo del Contratto della Formazione Professionale del 16 settembre 2021: la persistenza delle *numerose criticità*, ormai storiche e ampiamente documentate anche dagli Istituti di ricerca preposti (INAPP in primis).

In estrema sintesi si riportano *i principali aspetti* del Dossier:

a. Le iscrizioni

Si fa presente che l'adesione al SIDI è un importante indicatore dell'orientamento della Regione verso la messa a sistema dei percorsi di IeFP. Nel Dossier elaborato sono dieci le Regioni che vanno in questa direzione: Campania, Lazio, Liguria, Lombardia, Piemonte, Puglia, Sardegna, Toscana, Umbria, Veneto. Anche la calendarizzazione dell'avvio dei percorsi di IeFP contestuale ai percorsi scolastici è, di per sé, un obbligo di legge (D.Lgs. 226/05). Ad oggi sono undici le Regioni che, pur con sfumature diverse, vanno in questa direzione: Emilia-Romagna, Friuli-Venezia Giulia, Lazio, Liguria, Lombardia, Piemonte, Sardegna, Toscana, Umbria, Valle d'Aosta, Veneto.

¹¹ Il dossier si può scaricare dal sito www.cnos-fap.it.

b. L'offerta formativa proposta nelle Regioni

Nell'anno formativo 2022-2023 l'*offerta formativa* di IeFP risulta ormai abbastanza completa in tutte le Regioni analizzate. La Regione Toscana prevede l'offerta del IV anno nei soli Istituti Professionali statali. Sono presenti, nelle Regioni, anche esperienze di percorsi formativi di durata biennali. È in crescita l'offerta IFTS e ugualmente in crescita l'offerta degli ITS. Una focalizzazione è stata compiuta sull'organizzazione dei percorsi svolti in *modalità "ordinaria" e/o in modalità "duale"*. Risulta che nelle Regioni che avevano già un significativo sistema formativo di IeFP la modalità duale si è in alcuni casi "affiancata" a quella ordinaria, ma in molte altre è intervenuta una logica di "sostituzione" rispetto a quella ordinaria, anche spinte dalla priorità data all'obiettivo di raggiungere target fissati nel PNRR. Questo è valso soprattutto per il IV anno. Una ulteriore focalizzazione è stata compiuta sulla *ripartizione oraria* dei percorsi svolti in modalità "ordinaria" e "duale". Il quadro orario, tipico della modalità ordinaria, è ricompreso - in tutte le Regioni che lo hanno disciplinato - tra il minimo di 990 ore previsto dal D.Lgs. 226/05 quale LEP di orario minimo ed un massimo di 1.100 ore, prossimo alle 1.056 ore (1.089 al primo anno) tipiche degli Istituti Professionali. L'esperienza del tirocinio curricolare, strutturale nei percorsi di IeFP, non è stato oggetto di definizione di un monte ore minimo a livello nazionale. Sostanzialmente le Regioni hanno disciplinato l'articolazione oraria della IeFP in modalità duale nei limiti previsti dal D.M. 139/2022. Ad oggi non sembrano sufficientemente studiati ancora gli impatti sulla didattica e sulla organizzazione del CFP derivanti da questa modalità organizzativa.

c. Il finanziamento dei percorsi formativi

Le tabelle del Dossier mostrano in maniera lampante le grandi diversità di finanziamento e le logiche di finanziamento adottate dalle Regioni: a partire dal numero minimo di allievi per avviare un percorso formativo, al finanziamento calcolato sul corso nel suo complesso oppure sull'allievo, oppure sulle ore/corso più ore/allievo. In maniera molto generale si sottolinea che i valori complessivi passano da un finanziamento annuale che si attesta su € 84.000,00 fino ad un massimo di € 142.000,00. Analoga rilevazione va fatta per il finanziamento in modalità duale.

d. Il Programma Garanzia di occupabilità dei lavoratori (GOL)

Il MLPS ha la titolarità del programma GOL e detta orientamenti sull'utilizzo della UCS nazionale. Si rileva, tuttavia, che i livelli di finanziamento nelle Regioni sono diversi.

e. L'applicazione del CCNL-FP nelle Regioni

La necessità di applicare il CCNL-FP per le attività di IeFP si è persa nel tempo ed oggi appare incompiuta la sua applicazione in tutte le Regioni anche per il solo sistema di IeFP.

Il quadro delineato, pur in estrema sintesi, suggerisce considerazioni e proposte.

L'analisi territoriale rappresentata in questo lavoro di mappatura analitica evidenzia *la forte disomogeneità territoriale* del sistema di IeFP. È evidente che in una materia di competenza esclusiva regionale vi siano differenze nelle logiche amministrative ed in alcuni elementi di *governance*, che il presente lavoro ben evidenzia. Tuttavia, si può anche notare che queste differenze sono in tanti casi così profonde da diventare frammentazione, incompiutezza ed in molti territori il rischio è quello di negare il pieno diritto degli allievi ad avere a disposizione un'offerta formativa di qualità ed in continuità, andando contro la logica del rispetto dei LEP.

Peraltro, la frammentazione del sistema IeFP acuisce anche il problema della difficoltà delle imprese ad individuare profili professionali adeguati. Il sistema Excelsior, che monitora costantemente la domanda di lavoro delle imprese, per il 2022 ha evidenziato come in Italia le imprese cerchino un elevato numero di giovani qualificati e diplomati IeFP, con oltre 1 milione e ottocentomila persone richieste. Può sembrare paradossale, ma i profili professionali IeFP sono richiesti dal sistema impresa più dei laureati e dei diplomati del sistema istruzione. A fronte di questa elevata domanda, sono circa 66mila i qualificati e 15mila i diplomati IeFP l'anno. Si può dire che, con i suoi 81mila qualificati e diplomati l'anno, l'offerta formativa IeFP copre meno del 5% del fabbisogno di profili richiesti dalle imprese in tutta Italia, da Nord a Sud. Non vi è infatti una Regione che abbia un basso livello di richiesta delle professioni IeFP.

La governance multilivello tra Stato e Regioni è sicuramente un valore aggiunto per la IeFP poiché riesce a coniugare un quadro nazionale unitario, con la flessibilità capace di rispondere ai diversi contesti regionali. Se però in questo quadro istituzionale non si riesce a garantire un forte raccordo tra le istituzioni coinvolte (MLPS, MIM, Regioni, X Commissione, XI Commissione), il sistema di IeFP ne esce indebolito, quando invece si dovrebbe lavorare insieme per rafforzarlo in una logica nazionale.

A fronte di questo quadro, ci permettiamo di avanzare alcune proposte.

In ordine alla sostenibilità, alla qualità e alla continuità dell'offerta di Istruzione e Formazione Professionale è fondamentale innanzitutto *la regolarità della programmazione* da parte delle Regioni, *la triennialità dei finanziamenti* e *la previsione dell'avvio dell'anno formativo a settembre*, contestuale a quello scolastico.

Altro elemento non indifferente nella valutazione degli Enti di Formazione Professionale è *l'impatto della transizione della IeFP verso la modalità duale*, che rischia di generare conseguenze distorsive dal punto di vista organizzativo e didattico, se non accompagnato da una adeguata riflessione condivisa tra Governo, Regioni, Istituzioni formative e sistema impresa.

Un altro tema di forte impatto per le istituzioni formative accreditate è *il riconoscimento economico a copertura dei costi*. Il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali ha iniziato una logica di orientamento verso UCS comuni tra le Regioni, ma questa deve trovare una attenzione da parte delle Regioni *affinché si giunga ad un parametro minimo adeguato in tutti i territori*, condiviso dalle Regioni a partire dall'analisi delle modalità già variamente utilizzate e dotata dei correttivi necessari per assicurare opportuna flessibilità e perciò il rispetto delle scelte compiute a livello locale. Tale riconoscimento economico da parte di tutte le Regioni è *fondamentale anche in ordine ad un adeguamento salariale in sede di rinnovo del CCNL della IeFP* che non metta a rischio la sostenibilità degli Enti di Formazione Professionale in nessuna realtà territoriale.

Ed è proprio *la diffusa e omogenea applicazione del CCNL della Formazione Professionale* in tutte le Regioni italiane l'altro elemento di attenzione che si intende porre. Il contratto della Formazione Professionale, infatti, è stato pensato da sempre per lo specifico settore della Formazione Professionale, cui male si adattano altri contratti spesso utilizzati o sostituiti per mere esigenze di risparmio con contratti collettivi firmati da organizzazioni minori. Gli Enti di Formazione Professionale che applicano il CCNL della Formazione Professionale si trovano attualmente a subire una sorta di dumping contrattuale da parte di agenzie formative che risparmiano sul costo del lavoro.

Come evidenziato dal presente lavoro, le scelte delle Regioni in merito all'obbligatorietà o meno dell'applicazione del CCNL della FP per ottenere l'accreditamento sono diversificate. È importante che per gli Enti che erogano la IeFP, sia obbligatorio applicare il CCNL della Formazione Professionale per poter essere accreditati. Ciò a garanzia della qualità della formazione e al fine di creare maggiore unitarietà e riconoscibilità di questo settore strategico.

Sarà di forte interesse, infine, per l'evoluzione di tali temi, *saldare le presenti riflessioni con gli esiti del lavoro della determinazione dei LEP da parte della Commissione Tecnica dei Fabbisogni Standard incardinata a Palazzo Chigi – Dipartimento Affari Regionali* che sta operando con una Cabina di Regia anche per la compiuta adozione del federalismo fiscale disciplinato dalla vigente legge 42/2009, la cui applicazione è stata più volte rinviata, ma che ora è tra le riforme previste dal PNRR da attuare entro il 2026.

Gli Enti di Formazione Professionale hanno deciso di accettare le sfide che emergono da questo scenario complesso: *“Porteremo il nostro contributo di com-*

petenze e professionalità, di reti territoriali e relazioni intense con il mondo del lavoro, in stretta sinergia con le Regioni presso cui le nostre istituzioni formative sono accreditate e con il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali – spiega Paola Vacchina - e ci pare significativo che nell’ambito della sperimentazione i giovani diplomati IeFP possano accedere sia all’ITS che all’esame di Stato, ampliando così le loro possibilità di crescita personale e sviluppo professionale: l’accesso alla formazione terziaria valorizza pienamente le qualità della IeFP regionale”¹².

¹² Comunicato stampa di FORMA del 22 settembre 2023.