

In questo Editoriale¹ Rassegna CNOS offre, al lettore, una duplice riflessione.

La prima è legata alla panoramica della situazione italiana relativa all'anno 2022, l'anno di avvio di diverse strategie che avranno una durata pluriennale (Missioni 4 e 5 del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza - PNRR), un anno, dunque, "strategico" per il sistema educativo di istruzione e formazione nel suo complesso.

La seconda è connessa alle proposte contenute nel recente Rapporto dell'Unesco pubblicato nel 2021, un Rapporto che presenta aspetti nuovi rispetto al passato. Di questo Rapporto gli estensori di questo Editoriale offrono una valutazione generale mettendone in evidenza aspetti positivi e critici.

1. La Missione 4 e la Missione 5 del PNRR

Per l'Italia il 2022 è un anno strategico perché è l'anno in cui si avviano riforme alcune delle quali vanno oltre lo stesso anno, riforme elaborate, rispettivamente, dai Ministeri dell'Istruzione e del Lavoro.

1.1. Le riforme in atto nel sistema "Istruzione"

Sulle riforme per l'Istruzione il PNRR *"ha già percorso due terzi di strada, con quattro provvedimenti su sei vicini al traguardo"* (Il Sole 24 ore del 26 maggio 2022).

Il primo è il provvedimento che ridisegna gli Istituti Tecnici Superiori (ITS). La sua approvazione definitiva è prevista per la metà di giugno 2022.

Rassegna CNOS ha già scritto sulla riforma degli Istituti Tecnici Superiori (Editoriale 3/2021) e interverrà in maniera più approfondita quando il provvedimento sarà approvato in maniera definitiva. Questa riforma è importante per il sistema della formazione professionale perché costituisce il tassello conclusivo di un percorso che inizia con il sistema della IeFP e dà vita alla c.d. *"filiera lunga della formazione professionale"* che termina, appunto, con il sistema di formazione superiore non accademica, al di fuori del sistema universitario.

¹ Il presente Editoriale è opera congiunta del prof. Guglielmo Malizia, professore emerito di Sociologia dell'educazione dell'Università Pontificia Salesiana, del dott. Eugenio Gotti, esperto di Politiche del lavoro e della formazione e di Fabrizio Bonalume, Fabrizio Tosti, Mario Tonini, rispettivamente Direttore Generale, Direttore Nazionale e Direttore Amministrativo della Federazione CNOS-FAP.

Strettamente connessa a questa è la riforma degli Istituti Tecnici e Professionali.

La riforma mira ad allineare i curricula degli Istituti Tecnici e Professionali alla domanda di competenze che proviene dal tessuto produttivo del Paese. In particolar modo orienta il modello di istruzione tecnica e professionale verso l'innovazione introdotta da Industria 4.0, incardinandolo nel rinnovato contesto dell'innovazione digitale. La sua approvazione è prevista entro il 2022.

Ugualmente entro l'anno 2022 dovrà vedere la luce un'altra riforma, quella del sistema di Orientamento che mira, tra gli altri obiettivi, a recuperare i divari territoriali e i "Neet" (ancora oggi oltre due milioni nella fascia 14-25 anni) e sostenere una scelta consapevole da parte dei giovani e delle famiglie, dal momento che, ancora oggi, secondo i dati di AlmaDiploma, un alunno su tre, se potesse, cambierebbe scuola.

Sono molti a chiedersi se in questo processo di riforma del sistema educativo di Istruzione e Formazione nel suo complesso (ITS, Istruzione Tecnica e Professionale, Orientamento) il decisore politico troverà la *giusta collocazione del sistema regionale di IeFP*, ancora oggi "cenerentola" del sistema, nonostante la buona prova di sé che ha dato in questo decennio, almeno nelle Regioni che l'hanno sostenuta. Le premesse non sono positive perché il sistema regionale della Istruzione e Formazione Professionale (IeFP) nel PNRR è *"il grande assente"*.

Ugualmente importanti, ma meno stringenti rispetto alla c.d. "filiera lunga della formazione professionale", sono le altre tre riforme previste dal PNRR Istruzione.

Ha iniziato il suo cammino la riforma che riordina il reclutamento e la formazione iniziale dei docenti. Che sia la *"sesta riforma in vent'anni"*, mette in evidenza la complessità del provvedimento e che, a giudizio di molti, sia stata scritta "su misura" per la scuola statale sottolinea, ancora una volta, la visuale del Ministero dell'Istruzione che non riesce a guardare oltre questo orizzonte, trascurando soprattutto il mondo paritario. Il medesimo provvedimento delinea anche la fisionomia di una Scuola di alta formazione, altra riforma prevista dal PNRR, che si occuperà di linee di indirizzo per una formazione di alta qualità per i docenti.

Da ultimo il PNRR prevede la riorganizzazione del sistema scolastico (numero alunni, rete scolastica, ecc.) per scrivere un nuovo dimensionamento.

1.2. La programmazione comunitaria 2021-27 e le riforme messe in atto dal Ministero del Lavoro

Le iniziative che coinvolgono il Ministero del Lavoro sono più variegate, intervenendo sia sul versante formativo che occupazionale. Le misure previste, richiamate in questo Editoriale, vanno oltre l'anno 2022.

a) La nuova programmazione comunitaria 2021-27

In questo periodo l'attenzione è concentrata dai più sul PNRR, ma non va dimenticato che si è alla vigilia della *nuova Programmazione Comunitaria ordinaria per il settennio 2021-2027*.

Le Politiche Attive del Lavoro (PAL) e quelle della Formazione Professionale sono in larga parte finanziate proprio con il Fondo Sociale Europeo, nell'ambito della politica di coesione dell'Unione Europea. I negoziati con la Commissione Europea, avviati nel 2019, a gennaio del corrente anno sono entrati in una dimensione formale con la presentazione da parte del Governo italiano della proposta di Accordo di Partenariato che definisce gli obiettivi per i prossimi sette anni e la ripartizione dei diversi fondi tra tutti i Programmi Operativi Nazionali e Regionali (PON e POR). Si tratta di un documento avanzato, condiviso con le Regioni e gli Enti locali, con l'Intesa raggiunta in Conferenza Unificata il 16 dicembre 2021. Il FSE si chiamerà FSE+ perché ricomprenderà altri fondi, quali ad esempio Garanzia Giovani. Agli Enti di Formazione Professionale una riflessione su questo aspetto sembra importante: siamo in presenza di un aumento complessivo delle risorse rispetto al settennio precedente. La ripartizione nei diversi POR e PON è contenuta analiticamente nell'Accordo di partenariato. Ora i POR e i PON sono in fase di confronto con il partenariato economico e istituzionale se non già approvati da parte delle Regioni e dei Ministeri competenti per essere poi validati dalla Commissione Europea entro fine 2022. Come saranno impegnate queste risorse? Stato e Regioni troveranno l'occasione per avviare un diverso sistema "nazionale" di Istruzione e Formazione Professionale?

Altre due misure ci accompagneranno nei prossimi anni, finanziate dal PNRR ed in particolare dalla Missione 5 Componente 1 "Politiche attive del lavoro".

b) Programma "Garanzia Occupabilità Lavoratori" (GOL)

Per valore investito (4,4 miliardi) e per la sua durata (almeno fino al 2025) il programma GOL rappresenta *una vera e propria riforma delle Politiche Attive del Lavoro*, sebbene non modifichi formalmente il D.Lgs. n. 150/2015, che ha disegnato il sistema nazionale delle politiche attive in Italia. Siamo in presenza di un ulteriore tentativo di far nascere un sistema nazionale di Politiche

Attive del Lavoro, con una responsabilità multilivello tra Ministero del Lavoro, ANPAL e Regioni. Come si legge nel *“Piano Nuove Competenze”* – un documento di carattere strategico condiviso in Intesa Stato-Regioni e sul quale Rassegna CNOS ha scritto nel primo numero del corrente anno – il coordinamento a livello nazionale è finalizzato ad assicurare il perseguimento di standard di qualità dei servizi e dei livelli essenziali delle prestazioni su tutto il territorio nazionale, mentre Regioni e Province Autonome sono chiamate a programmare ed organizzare gli interventi, attraverso la rete territoriale dei servizi, valorizzando il partenariato pubblico/privato, sebbene saranno solo i Centri per l’Impiego Pubblici a fare da *“porta d’accesso”* al Programma GOL, mentre gli Enti accreditati al lavoro ed alla formazione interverranno con servizi specialistici. Il nuovo programma è sicuramente di grande interesse per molteplici ragioni: per l’arco temporale interessato, per gli obiettivi veramente ambiziosi (3 milioni di persone da avviare alle politiche attive entro il 2025, di cui 600 mila solo nel 2022), per il ruolo strutturale affidato alla formazione che entra nell’ambito delle Politiche Attive del Lavoro, con percorsi di *aggiornamento/upskilling* e di *riqualificazione/reskilling*, per il numero dei beneficiari che sono quantitativamente molto aumentati, ricomprendendo tra questi anche i giovani usciti dai percorsi di Istruzione e Formazione.

Il successo del programma dipenderà da molti fattori, ma è evidente la volontà di superare i micro-interventi o i sottosistemi regionali, come afferma il Decreto che istituisce GOL (e che ha avuto la preventiva Intesa delle Regioni) incardinato su due principi fondamentali:

- *“Obiettivo fondamentale del programma non può che essere l’uniformità dei servizi su tutto il territorio nazionale”;*
- *la “costruzione progressiva di un sistema stabile e permanente di servizi accessibile a tutti”.*

I principi scritti nel documento sono importanti, soprattutto quello che richiama al rispetto dei Livelli Essenziali delle Prestazioni (LEP) da parte delle Regioni, passando, così, dalla logica di progetto ad una logica di sistema. Gli Enti di Formazione Professionale, che denunciano da molto tempo la carenza dei LEP valevoli per il sistema regionale di IeFP, si domandano se questi principi possano costituire il terreno fecondo perché il medesimo approccio possa estendersi all’ambito del sistema regionale dell’Istruzione e Formazione Professionale (IeFP).

c) Il “Sistema duale” programmato dal PNRR

Il sistema regionale della IeFP entra in questo disegno, in modo un po’ obliquo, con un investimento di 600 milioni per la formazione nella modalità duale,

anch'esso collocato nella Missione 5, Componente 1 *"Politiche attive del lavoro"*, insieme al Programma GOL, nelle competenze del Ministero del Lavoro e non nella Missione 4, dedicata all'Istruzione e di competenza del Ministero dell'Istruzione. Vi sono quindi ulteriori 600 milioni per finanziare il sistema duale nella IeFP, con l'obiettivo di aumentare di almeno 135.000 gli allievi nel quinquennio 2021-2025. Tale investimento seguirà le medesime modalità previste dall'intesa Stato-Regioni del 24 settembre 2015, benché nel Decreto Ministeriale del 26 novembre 2021, che definisce i criteri di riparto alle Regioni dei primi 120 milioni (oltre i 130 milioni già stanziati), si richiami la possibilità, *"in via sperimentale"*, di favorire con il sistema duale anche l'acquisizione di nuove competenze da parte di adulti senza titolo di studio di istruzione secondaria. Sarà molto importante, a giudizio degli Enti di Formazione Professionale, verificare come si attesteranno i POR di fronte sia al fatto che le Politiche Attive del Lavoro saranno finanziate nei prossimi anni da GOL, sia all'ulteriore finanziamento del PNRR per la IeFP in duale. È infatti da considerare che i POR FSE+, già mediamente più ricchi rispetto alla precedente programmazione 2014-2020, si troveranno con la componente Politiche Attive del Lavoro (PAL) già coperta dal PNRR ed una quota di ulteriore finanziamento per la IeFP duale.

Sicuramente, come auspicato dallo stesso Decreto che istituisce GOL e come emerge dai piani di attuazione regionale, le politiche regionali potranno assicurare *"il massimo coordinamento tra le misure a valere sulle risorse nazionali e quelle a valere sulle risorse regionali, assicurando complementarità"*. È infatti facile prevedere che i POR destineranno risorse a cofinanziare GOL, ed in particolare, la sua componente formativa. Dall'altra parte, le Regioni che investono già molte risorse per la IeFP, sia attraverso il FSE sia attraverso i propri bilanci, potrebbero avere la tentazione di utilizzare le risorse del PNRR per la IeFP duale come sostituzione e non ad integrazione di quelle tradizionalmente utilizzate. Al contrario, per le Regioni che storicamente non investono nella IeFP presso le istituzioni formative, è un'occasione storica per iniziare a sviluppare la IeFP con un finanziamento deciso con le risorse comunitarie. Sarebbe anche un modo per far uscire queste Regioni dal circolo vizioso per cui l'investimento in IeFP solo delle risorse nazionali trasferite ha portato ad una scarsa offerta formativa e questa genera un'ulteriore riduzione delle risorse nazionali, poiché i criteri di riparto sono quasi totalmente legati al numero di giovani iscritti o qualificati proprio nel sistema IeFP presso le istituzioni formative. Appare evidente che utilizzare questa occasione storica di sovrabbondanza di risorse a disposizione delle Regioni farebbe del bene sia ai giovani che oggi non possono contare su questa offerta formativa, sia alle imprese, sempre alla ricerca di giovani qualificati e diplomati IeFP, ma con una crescente difficoltà ad individuare profili adeguati, come evidenzia anche l'ultimo rapporto Excelsior (2022-2026).

2. Il nuovo contratto sociale per l'Educazione secondo l'Unesco. Il Rapporto 2021 della Commissione Internazionale per il Futuro dell'educazione

Le nostre società si trovano a un punto di *svolta*, incominciando dal mondo dell'educazione. Infatti, se da una parte non si possono negare lo sviluppo enorme del sapere e i progressi notevoli compiuti nell'accesso all'istruzione e alla formazione, tuttavia, sono sotto gli occhi di tutti le diseguglianze particolarmente rilevanti che si riscontrano non solo nell'ambito in esame, ma anche in tutti gli altri. Per rimanere nel nostro campo, è chiaro che l'educazione non sta adempiendo in maniera soddisfacente al suo ruolo di offrire un contributo determinante alla realizzazione di sistemi sociali giusti, pacifici e sostenibili. La Commissione Internazionale per il Futuro dell'Educazione dell'Unesco ha identificato nell'inadeguatezza del contratto sociale per l'educazione uno dei fattori principali dell'attuale crisi mondiale. Dopo due anni di studi e di ricerche ha pubblicato il Rapporto generale che sarà presentato nel prosieguo². Esso costituisce un invito e un'agenda per attivare a livello mondiale, con la partecipazione più ampia possibile, un dialogo e interventi che possano portare alla elaborazione di un nuovo contratto sociale per l'educazione e alla sua accoglienza generalizzata.

Il documento si articola in tre parti principali: la prima redige un bilancio delle mete raggiunte e delle sfide ancora esistenti; la seconda illustra le proposte per il rinnovamento dei sistemi di istruzione e di formazione; la terza si sofferma sulle strategie per avviare ed accelerare la realizzazione del nuovo contratto sociale per l'educazione. L'introduzione offre una visione sintetica del Rapporto e la conclusione è focalizzata sui processi di co-costruzione dei piani di azione da predisporre nei diversi Paesi e contesti con la collaborazione di tutti gli attori che risultano essenziali per la realizzazione delle proposte. Le appendici arricchiscono il Rapporto dei riferimenti alle pubblicazioni, alle proposte, ai centri di ricerca che hanno contribuito alla predisposizione del documento. Nella presentazione che segue viene sostanzialmente adottata la medesima impostazione, tranne che nella prima sezione che è dedicata a delineare l'evoluzione delle proposte dell'Unesco.

² Cfr. UNESCO, *Reimagining our Futures Together. A new social contract for education. Report from the International Commission on the Futures of Education*, Paris, 2021, pp. 188.

2.1. L'evoluzione del modello Unesco

Nel 1972 l'Unesco lanciava la strategia dell'*educazione permanente* come idea madre delle politiche educative del futuro³. Il nuovo scenario può essere sintetizzato in quattro assunti principali. Anzitutto, lo sviluppo integrale della persona umana e in particolare la realizzazione dell'utopia fondamentale dell'educazione permanente, l'educazione di ogni persona, di tutta la persona, per tutta la vita, richiede il coinvolgimento lungo l'intero arco dell'esistenza, oltre che della scuola, di tutte le agenzie educative in una posizione di pari dignità formativa, anche se ciascuna di esse interverrà in tempi e forme diverse secondo la propria natura, la propria metodologia e i propri mezzi (policentricità formativa). Il sistema formativo deve prevedere la possibilità di spezzare la sequenza dell'educazione in diversi tempi – in modo da rinviare parte o parti della formazione a un momento successivo al periodo della giovinezza – e di alternare momenti di studio e di lavoro (alternanza, ricorrenza). In terzo luogo, l'educazione è una responsabilità della società intera, comunità e singoli, che sono chiamati a gestire democraticamente le iniziative formative ("cité educative" o società educante). Infine, l'educazione dovrà costituire un diritto di tutte le persone e di tutti i popoli, presentare un carattere propositivo, offrire strumenti per l'elaborazione di un progetto personale di vita e stimolare l'educando a porsi in maniera critica e innovativa rispetto ai messaggi trasmessi e ai valori circolanti nella società (educazione liberatrice).

Alla metà degli Anni '90 la Commissione Unesco sull'Educazione nel XXI secolo ha confermato sostanzialmente il modello appena descritto con alcune correzioni significative⁴. Richiamiamo le due principali: la prima riguarda il nome del modello che è passato da educazione permanente ad *apprendimento per tutta la vita* e con ciò si è voluto sottolineare ancora di più la centralità dell'alunno e del suo apprendere perché non basta disporre di docenti brillanti se poi i nostri ragazzi non imparano; inoltre si è inteso evidenziare che il processo di insegnamento/apprendimento non solo deve essere coesteso in senso temporale alla durata della vita "*lifelong*", ma anche trasversalmente "*lifewide*" e comprendere non solo la scuola (l'educazione formale), ma anche ogni attività formativa sistematica organizzata fuori della scuola (l'educazione non-formale) e gli apprendimenti che avvengono occasionalmente nell'esperienza quotidiana (l'educazione informale).

³ Cfr. FAURE E. et alii, *Learning to be*, Paris/London, Unesco/Harrap, 1972; MALIZIA G., *Politiche educative di istruzione e di formazione. Tra descolarizzazione e riscolarizzazione*, Milano, Franco Angeli, 2019, pp. 40-43.

⁴ Cfr. DELORS J. et alii, *L'éducation. Un trésor est caché dedans*, Paris, Editions Unesco/ Editions Odile Jacob, 1996; MALIZIA G., *o.c.*

L'educazione permanente segna un notevole progresso rispetto al modello "scuolacentrico" che aveva dominato fino agli Anni '60 del secolo scorso. Riduce la separazione tra il momento formativo e produttivo attraverso l'alternanza studio-lavoro e aumenta la mobilità sociale assicurando la possibilità di rientro nel sistema educativo. In terzo luogo, allenta la rigidità del rapporto formazione-occupazione poiché favorisce una maggiore adattabilità della forza lavoro ai cambiamenti del mercato; può anche contribuire a ridurre la disoccupazione in quanto a turno una parte considerevole dei lavoratori si troverebbe impegnata nella formazione al di fuori del mondo del lavoro. Inoltre, l'educazione permanente diminuisce i pericoli di sclerosi delle istituzioni formative e il rischio dell'indottrinamento attraverso la partecipazione della comunità locale alla gestione delle istituzioni scolastiche e formative.

Tuttavia, l'educazione permanente *non è una panacea*, né gli effetti positivi elencati sopra si realizzano automaticamente. Nonostante l'alternanza, i momenti formativi possono rimanere giustapposti alle altre attività dell'individuo senza integrarsi veramente nel flusso del ciclo vitale. Esiste il rischio non remoto che nella partecipazione alle iniziative di educazione permanente riemergano le disegualianze tra i ceti sociali, tra i sessi e tra i vari settori occupazionali. L'educazione permanente, inoltre, può essere intesa quasi esclusivamente come preparazione professionale ricorrente o come riciclaggio della forza lavoro, funzionale al ritmo accelerato del progresso scientifico e tecnologico. I corsi di formazione per disoccupati possono ridursi a puro parcheggio poiché di fatto non è prevedibile uno sbocco lavorativo e la preparazione non fornisce reali competenze.

Anche la democratizzazione delle istituzioni educative non è assicurata semplicemente dalla previsione di organismi collegiali di gestione, ma richiede la partecipazione reale di tutte le componenti interessate. L'educazione permanente può certamente costituire una strategia di continua messa in discussione delle strutture sociali, di *coscientizzazione*, di educazione al cambio, di mobilità di gruppo. Al tempo stesso rimane possibile una sua utilizzazione in modo distorto come strumento per realizzare dei semplici ritocchi marginali che non mettono in discussione le ingiustizie di fondo della nostra società, come semplice adattamento allo sviluppo tecnologico, come riqualificazione della forza lavoro e come mobilità individuale. Pertanto, il verificarsi della prima alternativa esige l'impegno di tutte le forze sinceramente democratiche e decisamente innovatrici di ogni Paese.

2.2. Le sfide all'attuale sistema educativo

Il Rapporto distingue tra le sfide specificamente educative e quelle generali che, però, incidono anche sui sistemi di istruzione e di formazione. Inoltre, all'interno delle due aree si prevede un'ulteriore differenziazione tra situazioni del tutto problematiche e quelle ambivalenti che presentano al tempo stesso criticità e aspetti positivi.

a. I problemi generali

La lista è *lunga*. Si va dalle enormi disparità socioculturali ed economiche, a cui si è accennato all'inizio come una sfida emblematica, agli stravolgimenti del clima, alla riduzione continua della bio-diversità, all'avvicinamento sempre più preoccupante al punto di esaurimento delle risorse della terra, ai regressi nella realizzazione dello Stato di diritto, fino alla diffusione di un'automazione tecnologica distruttiva. Tali criticità stanno mettendo in crisi l'esercizio dei diritti umani individuali e sociali e hanno un impatto particolarmente negativo sulla vita del nostro pianeta. Tra i primi va menzionato il diritto all'educazione che è minacciato dalla crescita delle disuguaglianze nell'accesso, nei risultati e nel medesimo processo di insegnamento/apprendimento.

Non mancano, poi, numerosi settori in cui ci si trova in condizioni *ambivalenti* nel senso che alle problematiche si accompagnano aspetti positivi per cui spetta a noi la scelta tra il procedere nel percorso destinato a realizzare trasformazioni distruttive o invece valorizzare al massimo le opportunità di sviluppo esistenti. L'ossessione della crescita sta mettendo in pericolo la sopravvivenza dell'umanità anche se nessuno può contestare il raggiungimento di elevati livelli di ricchezza che, però, andrebbero perseguiti nel rispetto delle esigenze dell'ecologia. Come si è segnalato sopra più volte, alti standard di vita si accompagnano a disuguaglianze molto rilevanti e anche crescenti in tutti gli ambiti. In terzo luogo, il settore pubblico impegna un numero crescente di attori, ma al tempo stesso i rapporti nella società civile e nella politica si stanno deteriorando in misura preoccupante. Il balzo in avanti della tecnologia ha comportato molti cambiamenti significativi nel nostro modo di vivere che, però, non sono stati finalizzati in maniera soddisfacente alla realizzazione piena dell'eguaglianza, dell'inclusione e della partecipazione dal basso alla vita sociale e politica. Da una parte, l'esistenza stessa della terra corre gravi rischi ma, dall'altra, si stanno avviando interventi per attuare politiche di decarbonizzazione e programmi di economia verde. In molti Stati si è assistito a ritardi e arretramenti nell'attuazione dei principi democratici e la diffusione di posizioni populiste, ma al tempo stesso si registra una crescita della partecipazione dal basso. Anche se

siamo ben consapevoli delle potenzialità delle tecnologie digitali, tuttavia non abbiamo ancora trovato le strategie adeguate per utilizzarle a nostro vantaggio, mentre cresce il pericolo di servirsi di esse a nostro danno. La diffusione dell'intelligenza artificiale, dell'automazione e di altre simili innovazioni tende a mettere in crisi le mete raggiunte per rendere il lavoro sempre più umano.

b. Le criticità specificamente educative

L'educazione costituisce uno strumento *indispensabile* per realizzare un autentico sviluppo umano, per consentire cioè all'umanità di avanzare verso le mete della pace, della libertà e della eguaglianza e della fraternità. Anche se indubbiamente non rappresenta un rimedio universale per tutti i problemi, tuttavia essa offre un percorso particolarmente efficace e valido, benché non unico, in vista della costruzione di un futuro più inclusivo, economicamente giusto e sostenibile sul piano della protezione e dello sviluppo dell'ambiente. Le famiglie, le comunità e i governi sono ben consapevoli che essa è in grado di creare opportunità molto rilevanti per il progresso individuale e collettivo. Tuttavia, ovunque nel mondo l'educazione continua a non offrire risposte soddisfacenti alle attese che sono riposte in lei.

Infatti, nonostante la crescita molto consistente delle iscrizioni ai sistemi di istruzione, milioni di bambini, di giovani e di adulti sono esclusi dall'accesso alla scuola e sono privati del diritto all'educazione. Ancora in troppi casi il sesso, l'etnia, la lingua e la cultura continuano ad essere fattori di discriminazione. In non pochi contesti, la crisi della sua rilevanza e la sua scarsa qualità non solo soffocano la creatività degli studenti, ma impediscono anche all'educazione di rispondere adeguatamente alle esigenze degli alunni, delle famiglie e delle comunità. Le carenze dell'attuale modello di scuola nell'offerta di contenuti significativi contribuiscono alla crescita del numero dei giovani che si inseriscono nel mondo adulto senza essere preparati ad affrontare le sfide della società della conoscenza e della globalizzazione.

La *cultura* trasmessa a scuola tende a formare negli studenti idee e atteggiamenti che privilegiano il benessere presente rispetto alla promozione delle strategie della sostenibilità. Inoltre, essa si focalizza sulla competitività nazionale e sullo sviluppo economico piuttosto che sulla solidarietà, sull'interdipendenza e sulla cura degli altri e della terra.

Certamente non si può negare il contributo del sistema di istruzione e della formazione alla *perpetuazione* della stratificazione socioeconomica e culturale. Al tempo stesso, però, sarebbe un errore affermare che la funzione della scuola sia tutta e solo riproduzione; essa è anche strumento di contraddizione che svolge una funzione contro-funzionale rispetto alle disuguaglianze sociali e mezzo

di elevazione delle classi subalterne in quanto fornisce ai loro figli i titoli di studio per l'accesso alla classe dirigente. Tuttavia, la funzione di realizzare l'eguaglianza delle opportunità formative tra studenti di ceti diversi è lontana da un'attuazione che possa essere considerata soddisfacente.

Anche nel caso del sistema di istruzione e di formazione si può parlare di situazioni *ambivalenti*. L'allargamento dell'accesso ha offerto a molti giovani opportunità di autorealizzazione inimmaginabili fino ad alcuni decenni fa. Al tempo stesso un numero significativo di studenti si è dovuto accontentare di una formazione di qualità modesta. Inoltre, si prospetta il pericolo che l'istruzione di qualità diventi il privilegio di pochi, nonostante l'universalizzazione dell'educazione di base.

In conclusione, si è fornito un elenco di aspetti positivi dei sistemi di istruzione e di formazione che, però, occupano solo una parte dell'orizzonte. La lista delle criticità si presenta così lunga, articolata e complessa da porre l'esigenza, non più procrastinabile, di predisporre un *nuovo contratto sociale* per l'educazione.

2.3. La proposta di un nuovo contratto sociale per l'educazione

In consonanza sostanziale con il Rapporto, questa sezione è articolata in tre parti. La prima definisce il contratto sociale e i suoi principi fondativi, la seconda presenta le proposte per una riforma dei sistemi educativi e la terza si sofferma sulle strategie per realizzare il nuovo contratto.

a. Il significato di contratto sociale per l'educazione e il quadro dei principi fondativi

Iniziamo questa sezione con un chiarimento non solo di natura terminologica, ma anche di carattere contenutistico⁵. Il Rapporto *definisce* il contratto sociale per l'educazione come: «[...] un accordo implicito tra i membri di una società di cooperare in vista del raggiungimento di benefici condivisi» che nel nostro caso consistono: «[...] nei principi fondativi e organizzativi che strutturano un sistema educativo»; il documento precisa che non si tratta di una mera transazione in quanto tale contratto rispecchia normative contenute nella legislazione nazionale e orientamenti fortemente radicati nella cultura e contiene anche sia principi che sono alla base dell'impostazione dei sistemi di

⁵ UNESCO, *o.c.*, pp. 2 e 4; CONGREGAZIONE PER L'EDUCAZIONE CATTOLICA, *Patto Educativo Globale. Instrumentum Laboris*, Cinisello Balsamo, Edizioni San Paolo, 2020; MALIZIA G. - NANNI C. - CICATELLI S. - TONINI M., *Il sistema educativo italiano di istruzione e di formazione*, Roma, LAS, 2022, pp. 195-198.

istruzione e di formazione, sia indicazioni per il loro funzionamento. Rispetto al concetto di un nuovo patto educativo, che è la terminologia adottata da Papa Francesco, si può parlare di convergenza sostanziale con, allo stesso tempo, accentuazioni diverse: il patto rinvia a un accordo tra due o più persone che decidono di agire insieme per una causa comune, conservando tuttavia la propria specificità e che vedono nell'altro un compagno di cammino e non un pericolo; il contratto e l'alleanza sociale evidenziano l'intendimento di non voler proporre progetti, ma piuttosto trovare persone disponibili a percorrere insieme un itinerario educativo che, valorizzando le capacità di ognuno, rispettando le diversità e riconoscendo l'insostituibilità del contributo di ciascuno, permetta di superare la situazione emergenziale che da alcuni decenni caratterizza i sistemi di istruzione e di formazione di tutti i Paesi.

Il contratto sociale del XIX e del XX secolo era finalizzato alla costruzione di sistemi educativi, basati sull'obbligo di istruzione e sulla formazione del cittadino di ogni Paese. Esso si articolava nei seguenti principi fondamentali che regolavano l'organizzazione del processo di insegnamento secondo modalità molto simili nei diversi Paesi del mondo: il progetto pedagogico dava la priorità all'apprendimento individuale che avveniva mediante lezioni impartite da docenti entro la struttura delle classi; i programmi erano predisposti come delle rigide griglie; la docenza era concepita come un'attività da svolgere singolarmente e, normalmente, nel quadro di una disciplina; le scuole erano impostate secondo caratteristiche architettoniche, organizzative e procedurali tra loro molto somiglianti; i destinatari dell'educazione si identificavano generalmente con i giovani distribuiti secondo l'età, mentre le famiglie e le comunità erano tenute a una certa distanza.

Nella sezione precedente sono state evidenziate le numerose criticità di questo modello che richiedono la sua sostituzione con un nuovo contratto sociale. I *principi fondanti* di quest'ultimo sarebbero costituiti da tre assunti. Anzitutto, il nuovo contratto sociale deve essere basato sui *valori* su cui poggia il diritto all'educazione. Questi ultimi vengono specificati nei seguenti due raggruppamenti: il primo è costituito dall'inclusione e dall'equità e il secondo dalla solidarietà, dalla responsabilità collettiva e dalla interdipendenza. Il secondo principio consiste nel garantire a tutti il *diritto* a un'educazione di qualità. Fondamento del nuovo contratto sociale rimane il diritto all'educazione come sancito dalla *Dichiarazione universale dei diritti* che però deve essere esteso oltre l'accesso e cioè alla qualità dei processi di insegnamento/apprendimento, all'informazione, alla cultura e alla scienza. In terzo luogo, si tratta di potenziare il ruolo dell'educazione come impegno *pubblico e bene comune*. Il nuovo contratto sociale non può limitarsi a prevedere il finanziamento dei sistemi di istruzione e di formazione con il denaro pubblico, ma deve assicurare la partecipazione di tutti e di ciascuno al dibattito sull'educazione e alla realizzazione delle riforme.

b. Proposte per la riforma dei sistemi educativi

La seconda parte del Rapporto che contiene le proposte, intende fornire indicazioni e orientamenti per un ripensamento e un rinnovamento dei sistemi di istruzione e di formazione. Le aree principali della riforma sono *cinque* e si va dalla riflessione sull'educazione, ai curricula, al processo di insegnamento e al relativo titolare, ovvero il docente, e alle scuole fino alle dimensioni temporali e orizzontali dell'apprendimento.

Il primo ambito del rinnovamento riguarda i principi in base ai quali la *teoria pedagogica* va ripensata, ossia la cooperazione, la collaborazione e la solidarietà. Interconnessione e interdipendenza dovrebbero strutturare questa area nel senso che per il tramite della scuola gli studenti andrebbero messi in contatto con i loro colleghi anche di altri istituti perché in un mondo strettamente interrelato essi devono apprendere come le loro azioni influiscono sugli altri e viceversa. Lo stabilimento di relazioni non basta, ma bisogna arrivare alla cooperazione e alla collaborazione. Le scuole dovrebbero aiutare gli allievi a superare i pregiudizi, le divisioni e i conflitti, educandoli alla solidarietà, alla compassione e all'empatia. È necessario che la valutazione cessi di essere selettiva e sommativa per diventare formativa, cioè positivamente rilevante per lo sviluppo e l'apprendimento degli studenti.

Il nuovo contratto sociale dovrebbe puntare al rinnovamento dei *curricula*, dando la priorità alle dimensioni ecologica, interculturale e interdisciplinare in modo da potenziare le capacità di riflessione critica degli allievi. In primo luogo, si tratta di formare le competenze che consentono di accedere al patrimonio culturale dell'umanità che costituisce la base dei programmi scolastici e di contribuire al suo sviluppo. Nella situazione attuale di crisi sul piano ecologico, il compito primario del sistema di istruzione e di formazione consiste nell'insegnare a vivere in maniera da rispettare responsabilmente il nostro pianeta. Un'altra esigenza particolarmente sentita nei nostri tempi è quella di contrastare la diffusione delle "*fake news*", formando negli studenti competenze scientifiche, digitali e letterarie appropriate. Il consolidamento e lo sviluppo dei regimi democratici richiede l'educazione ai diritti umani, alla parità di genere e alla lotta agli stereotipi sessisti, al razzismo e a tutte le forme di discriminazione.

Il ripensamento dell'*insegnamento* andrebbe finalizzato al rafforzamento della professionalità, della collaborazione e del riconoscimento del ruolo dei docenti come creatori e mediatori del sapere e attori del rinnovamento educativo e sociale. Gli insegnanti dovrebbero essere formati e aiutati a cooperare tra loro in modo da organizzare insieme gli ambienti, i rapporti, gli spazi e i tempi dell'apprendimento. Il loro ruolo andrebbe ampliato fino a includere le funzioni di identificare ambiti di investigazione, di definire aree di innovazione e di av-

viare buone pratiche. La formazione iniziale, il reclutamento e la formazione in servizio vanno finalizzate a sviluppare l'autonomia e la libertà degli insegnanti, la loro identità professionale e la competenza nel guidare il processo di apprendimento degli allievi. Dovrebbe essere garantita la loro partecipazione al dibattito sul futuro dell'educazione e alle decisioni che la riguardano.

Il ruolo delle *scuole* va identificato nel sostegno all'inclusione, al benessere individuale e sociale e alla trasformazione dei sistemi sociali per cui debbono essere adeguatamente difese e protette; infatti, sono luoghi dove gli allievi si confrontano con opportunità e sfide non disponibili altrove nelle medesime condizioni di sicurezza. Inoltre, l'edilizia, gli spazi, i tempi e la distribuzione degli studenti in gruppi vanno finalizzati alla formazione della capacità di collaborare. Il ricorso alle nuove tecnologie informatiche nell'insegnamento costituisce un'innovazione da sviluppare, ma sarebbe un errore utilizzarle per sostituire le scuole. Queste dovrebbero divenire dei modelli di attuazione dei diritti umani e di un'economia verde.

L'ultimo gruppo di proposte è focalizzato sull'esigenza che l'apprendimento sia assicurato per la vita *intera* e per *tutti* gli ambiti culturali e sociali. Venendo ai particolari, il rapporto raccomanda di potenziare sia la formazione degli adulti che ancora non ha avuto lo sviluppo necessario per realizzare il modello dell'educazione permanente; sia quella dei ceti più svantaggiati che tendono a fermarsi all'istruzione dell'obbligo. Gli ecosistemi, destinati a offrire l'apprendimento "*lifelong*" e "*lifewide*", dovrebbero integrare tra loro armonicamente luoghi naturali e virtuali. Si chiede anche il rafforzamento del ruolo degli Stati nel finanziare i sistemi di istruzione e di formazione e nello stabilire standard e normative per la regolazione di tali sistemi. Come è già stato affermato più volte, il diritto all'educazione non dovrebbe limitarsi al periodo della scolarizzazione, ma estendersi a tutta l'esistenza e comprendere informazione e cultura.

c. Le strategie per attivare e realizzare il nuovo contratto sociale per l'educazione

Il Rapporto inizia questa sezione con una nota *positiva*. Riforme e innovazioni di grande rilevanza possono essere avviate in maniera generalizzata in tutti o quasi i Paesi, facendo ricorso a un contratto sociale che coinvolga il più gran numero di persone appartenenti a tutte le parti interessate. Le finalità principali dovranno consistere nell'eliminare le discriminazioni, la marginalizzazione e l'esclusione e nel realizzare la parità tra i generi e i diritti di tutti indipendentemente dalla razza, dall'etnia, dalla religione, dalla disabilità, dall'orientamento sessuale e dalla cittadinanza.

L'attuazione del nuovo contratto sociale suppone a monte la messa in opera di progetti di *ricerca* internazionali e cooperativi mirati ad attuare il diritto

all'educazione permanente. Tali programmi devono includere diversi tipi di prove e differenti forme di sapere senza dimenticare l'apprendimento orizzontale e lo scambio di conoscenze fra tutti i Paesi. Sarà necessario che le innovazioni proposte prevedano una vasta gamma di opportunità capaci di venire incontro alle esigenze di una pluralità di contesti. Un appello speciale viene rivolto ai governi, alle organizzazioni internazionali e agli enti di ricerca a partecipare con impegno alla co-costruzione del nuovo contratto sociale per l'educazione e a far partecipare il massimo numero di attori a tale impresa particolarmente rilevante per il futuro dell'umanità.

Un secondo gruppo di strategie che possono favorire il rinnovamento rapido dei sistemi di istruzione e di formazione può essere identificato nell'impegno a una *cooperazione generalizzata* in vista della riforma. Tutte le parti interessate dovrebbero essere coinvolte, incominciando dai vari attori e partner non statali e sarebbe necessario adottare approcci dal basso e multilaterali e nuove modalità di collaborazione a livello regionale. La cooperazione internazionale deve essere organizzata in base al principio della sussidiarietà e mirare a sviluppare le potenzialità locali di realizzare innovazioni. In ogni caso conserva tutta la sua rilevanza il finanziamento dei Paesi con redditi bassi e medio-bassi. Un aspetto essenziale della collaborazione in vista delle riforme consiste nel potenziamento degli investimenti per la rilevazione dei dati, per la conduzione di ricerche che producano nuove evidenze e per la creazione di conoscenze utili in vista del rinnovamento dei sistemi di istruzione e di formazione. Le *università* e le *istituzioni di istruzione superiore* sono chiamate a svolgere un ruolo fondamentale nell'attivazione e nella realizzazione del nuovo contratto sociale per l'educazione. Le loro funzioni principali consisteranno nel sostenere la ricerca e il progresso della scienza, nel partecipare attivamente ai progetti e alle iniziative avviate da altre istituzioni educative e nell'operare a livello internazionale. Pertanto, ci si aspetta che esse siano creative, innovative, impegnate nel rinnovamento dei sistemi di istruzione e di formazione nella prospettiva di un futuro migliore.

Tutte le componenti interessate (studenti, genitori, insegnanti, animatori, ricercatori, imprenditori, leader culturali e religiosi) devono essere *messi in condizione* di fornire il proprio contributo all'attivazione e alla realizzazione del nuovo contratto sociale per l'educazione. L'umanità dispone di un ricco patrimonio culturale a cui attingere e di tutte le potenzialità per disegnare un futuro nuovo e più favorevole che permetta di superare con successo il dilemma tra proseguire su una strada che porta al disastro collettivo o decidere di cambiare radicalmente i nostri standard di vita.

2.4. Osservazioni conclusive

Passando a un primo bilancio del Rapporto, va anzitutto riconosciuto che esso segna un miglioramento considerevole nella evoluzione dei sistemi di istruzione e di formazione poiché sancisce con particolare forza l'impegno del mondo dell'educazione a livello mondiale ad assicurare a tutti l'acquisizione delle conoscenze, delle abilità e delle competenze necessarie per vivere un'esistenza umanamente degna, per valorizzare le potenzialità di ciascuno e per intervenire da cittadini responsabili ai diversi livelli della società mondiale. In particolare, vanno richiamati i *tre principi fondanti* del nuovo contratto sociale e cioè: i valori che devono ispirarlo, quali l'inclusione, l'equità, la solidarietà, la responsabilità collettiva e l'interdipendenza; la garanzia del diritto di tutti a un'educazione di qualità per tutta la vita e non solo ai giovani né unicamente all'accesso alla scuola; il rafforzamento del ruolo dell'educazione come impegno pubblico e bene comune.

Un aspetto nuovo rispetto al passato è l'insistenza sulla *cooperazione*. I problemi educativi hanno raggiunto un tale livello di complessità che non si può pensare che possano essere risolti da un solo Paese, da una Regione del mondo o da una Organizzazione internazionale per quanto potente. È necessario veramente il contributo di tutti e di ciascuno, certamente secondo le proprie potenzialità e le proprie competenze. Non si tratta quindi solo dell'aiuto del Nord al "povero" Sud, ma anche viceversa e pure il Sud può aiutare le nazioni dello stesso Sud. Nessuno ha il monopolio delle proposte per la riforma educativa, ma tutte le componenti interessate possono dare un contributo e non solo i professionisti dell'insegnamento. Il Rapporto approfondisce le ragioni della cooperazione, appellando al valore della *solidarietà*. Ciò che deve spingere a collaborare non può essere in primo luogo l'utilità di chi aiuta o, peggio, uno scopo di potenza o di sottomissione. La ragione principale è la nostra comune umanità i cui vincoli sono diventati ancora più stretti con la trasformazione del nostro pianeta in un grande villaggio per effetto dello sviluppo delle nuove tecnologie, dell'informazione e della comunicazione. Come è stato sottolineato alla fine del paragrafo precedente: o si prende tutti insieme la strada di un cambiamento radicale o si mette a rischio per tutti la sopravvivenza del Pianeta.

Rispetto al modello dell'educazione permanente il Rapporto compie un importante passo avanti in paragone al Documento della Commissione Delors. Questo, come si è ricordato sopra, aveva apportato due innovazioni principali: l'accentuazione dell'apprendimento e l'aggiunta al "*lifelong*" del "*lifewide*". L'attuale Rapporto aiuta a superare un ulteriore limite. Nonostante la proposta della "*società educante*" si era continuato a puntare principalmente sulle istituzioni dell'educazione formale; con il *nuovo contratto sociale* l'offerta educativa dovrebbe arricchirsi del contributo dell'intera società civile.

Viene affermato con forza che l'applicazione delle nuove tecnologie dell'informazione e della comunicazione all'insegnamento non può sostituire la presenza delle scuole. In questa maniera sono respinte tutte le proposte di descolarizzazione radicale, anche se non viene escluso il ricorso a quelle settoriali⁶. Diversamente che in passato, gli orientamenti dell'Unesco non si presentano più come un programma già perfetto in sé. Nel Rapporto viene affermato esplicitamente che si tratta di un *avvio* che avrà bisogno del contributo di tutti e di ciascuno.

Le proposte sul rinnovamento dei *curricoli* sono apprezzabili. Esse vengono agganciate alla prevalenza delle dimensioni ecologica, interculturale e interdisciplinare. Inoltre, i sistemi di istruzione e di formazione non vengono asserviti alle esigenze dell'economia.

Passando agli aspetti *discutibili*, ancora una volta i Rapporti Unesco dimenticano che lo sviluppo della personalità comprende anche la formazione spirituale e religiosa. Viene affermato il principio di sussidiarietà e di collaborazione tra attori statali e non statali, ma non si riconosce il principio della libertà effettiva di educazione. L'autonomia delle comunità educative riceve meno sostegno che nel passato, mentre cresce lo statalismo, e la dimensione tecnico-professionale non ha la rilevanza dovuta. Mancano riferimenti significativi al patto educativo globale di Papa Francesco, mentre una reciproca interazione avrebbe potuto servire a una realizzazione più rapida e soddisfacente delle due proposte.

⁶ Cfr. MALIZIA G, *o.c.*, pp. 78-82 e 86.