

# RASSEGNA CNOS

PROBLEMI ESPERIENZE PROSPETTIVE  
PER L'ISTRUZIONE E LA FORMAZIONE  
PROFESSIONALE

Anno 40 – n. 3 Settembre-Dicembre 2024

## Editoriale

5

## Studi e ricerche

TOSO M.,

### **La questione etica della democrazia. La risposta dei pontefici (prima parte)**

*L'attuale crisi della politica, dei partiti e della democrazia, ormai ampiamente svuotata dei suoi ideali, specie quello della libertà, è sotto gli occhi di tutti. Tale crisi è un fenomeno rilevante, ampiamente studiato e discusso anche in ambito politologico. ....*

29

CHIOSSO G.,

### **Dalla libertà d'insegnamento alla libertà di educazione**

*L'articolo si propone di esplorare le ragioni per cui il tema della libertà scolastica ed educativa pur ancora condizionato da antiche controversie sia ormai entrato a far parte di nuovi scenari che rischiano di impoverire la dimensione umanizzante della scuola e, più in generale, di tutte le agenzie educative e formative che si prendono cura dei ragazzi, dei giovani e degli adulti. ....*

43

PELLERÉY M.,

### **Intelligenza Artificiale e attività didattica e formativa. Può un robot sostituire l'insegnante o il formatore? Terza esplorazione di un possibile contributo dell'Intelligenza Artificiale alla didattica in particolare nella formazione professionale**

*Dopo aver esplorato sapienza o sophia, sapere o epistémè, intuizione o nous, saggezza pratica o phrónesis, in questo contributo si considera il quinto campo di competenze indicato da Aristotele: la téchne ambito di competenze necessarie per produrre beni e servizi. ....*

51

FRANCHINI R.,

### **Non separi il curricolo ciò che la vita unisce. La formazione al servizio del bene comune**

*L'articolo prova a tradurre nel contesto attuale il messaggio contenuto nello slogan, evocando la possibilità di un curricolo che eviti l'insignificanza e il sovraccarico, tenendo assieme ogni frammento, nel segno della formazione alla cittadinanza, intesa come capacità degli allievi (e dell'istituzione formativa nel suo complesso) di contribuire al bene comune. ....*

61

## Progetti e esperienze

MARGOTTINI M., EPIFANI F.,

### **Orientamento, formazione, lavoro. La piattaforma competenzestrategiche.it**

*Al fine di promuovere processi autovalutativi e riflessivi sulle proprie competenze strategiche in funzione orientativa, da oltre un decennio, un gruppo di ricerca coordinato da Michele Pellery ha realizzato un ambiente online. ....*

75

NICOLI D.E.,

### **Una nuova attenzione ai contenuti dei curricoli**

*Il tempo nuovo che si è aperto con la pandemia è caratterizzato dalla straordinaria concentrazione di cantieri ed iniziative di ogni tipo ed in varie direzioni. Tuttavia, è anche il tempo in cui è richiesto un ripensamento dell'impegno educativo rivolto alle nuove generazioni, oltre che degli adulti. ....*

85

VECCHIARELLI M., DI BARI V.,

### **L'esperienza estetica e la partecipazione al patrimonio culturale quale diritto di cittadinanza: il caso dei musei Studio Azzurro**

*In un tempo in cui la povertà educativa è così diffusa, qual è il ruolo del sistema nazionale di istruzione integrato? Come favorire esperienze estetiche e quali le loro implicazioni educative? Come trasformare la partecipazione culturale da privilegio a diritto di cittadinanza per tutti e per ciascuno? ..*

99

MONTEMARANO E.,

### **Modello 231 e tutela dei minori dagli abusi e dal bullismo: l'esperienza del CNOS-FAP nella ICC**

*In questo contributo, si analizza il quadro normativo di riferimento e si evidenzieranno, a beneficio di tutto il sistema salesiano, i passaggi più significativi attraverso i quali il CNOS-FAP nell'Italia Centrale sta valorizzando il Modello 231 e il ruolo dell'Organismo di Vigilanza quali strumenti per promuovere la sicurezza e il benessere degli allievi. ....*

111

PROJETTI A., NORCIA G.,

### **La Rete DB Tech Europe: un sogno diventato realtà**

*Il percorso che ha portato alla creazione della rete DB Tech Europe è stato lungo e non semplice. Ma già, sin dall'inizio del progetto DB WAVE nel 2018, la rete DB Tech Europe era considerata da tutti i partner salesiani come la parte centrale delle proprie strategie di internazionalizzazione, vista come il mezzo chiave per raggiungere i propri obiettivi a livello europeo. ....*

121

## Osservatorio sulle politiche formative

SALERNO G.M.,

### **La legge regionale del Piemonte n. 32/2023 sul "Sistema integrato delle politiche e dei servizi per l'orientamento permanente, la formazione professionale e il lavoro": analisi e riflessioni**

*Il contributo analizza questa nuova disciplina regionale del Piemonte al fine di coglierne i caratteri essenziali per verificare le principali novità che ne scaturiscono in ordine alla IeFP, e per coglierne quelle eventuali criticità che si possono riscontrare soprattutto nella richiamata prospettiva del passaggio da un approccio conservativo ad uno che appare, a prima vista, manifestamente "proattivo"...*

129

GOTTI E.,

### **GOL e le politiche attive del lavoro. Lezioni apprese per guardare al futuro**

*L'articolo osserva l'andamento di GOL quale programma emblematico, che rappresenta lo stato dell'arte delle politiche attive del lavoro oggi in Italia, sapendo però che queste non si esauriranno con GOL, ma al contrario sono destinate a durare. ....*

141

GAGLIARDI C.,

**Il ruolo dell'economia sociale in Italia: impatto occupazionale e fabbisogni di competenze**

*Cosa rappresenta, concretamente, oggi il mondo dell'economia sociale in Italia? Con l'obiettivo di approfondire la conoscenza delle organizzazioni dell'economia sociale e del contributo da esse fornito all'occupazione, nell'ambito del Sistema Informativo Excelsior - realizzato da Unioncamere e Ministero del Lavoro - è stata condotta un'inedita analisi sui fabbisogni professionali e formativi degli enti dell'economia sociale. ....*

153

POZZI F.,

**Sperimentazione 4+2 in Regione Lombardia**

*L'avvento del decreto di istituzione del "Piano nazionale di sperimentazione relativo all'istituzione della filiera formativa tecnologico-professionale", emanato a dicembre 2024 dal Ministero dell'Istruzione e del Merito, ha trovato Regione Lombardia e la sua Associazione di Enti Formativi (AEF) già pronte per definire i passaggi successivi e demandati alla legislazione regionale. ....*

163

**Cinema per pensare e far pensare**

AGOSTI A.,

**Fahrenheit 451** .....

171

**Biblioteca del formatore**

MION R.,

**Giovani 2024: l'interesse della ricerca sociologica sulla condizione giovanile**

*Tra gli innumerevoli dati fornitici dai vari Rapporti Statistici nazionali e internazionali, l'Italia può avvalersi dell'impegno costante dell'Istituto G. Toniolo per districarsi e fornire un quadro logico e consequenziale sul mondo giovanile di oggi e sui principali temi in essi sviluppati. ....*

177

MALIZIA G.,

**ISTAT: 32° Rapporto annuale 2024. La situazione del Paese** .....

191

**Mercato del lavoro e contrattazione collettiva. Presentazione del XXV Rapporto del CNEL** .....

201

**Domani (im)possibili. Indagine nazionale su povertà minorile e aspirazioni.****Save the Children. Ricerca** .....

207

**Recensioni** .....

215

**Allegati – Appunti per la Formazione Professionale***In allegato a questo numero:*

- **Un percorso di educazione alla cittadinanza. III parte** (a cura di ARDUINO SALATIN) .....

224

**Cantiere delle riforme: L'attuazione dell'autonomia differenziata delle regioni a statuto ordinario: le sfide per il sistema formativo e la IeFP**

- **Nota introduttiva** (A. SALATIN) .....

I

• <i>Attuazione dell'autonomia differenziata e LEP nell'istruzione e nella leFP: i profili giuridici</i> (G.M. SALERNO) .....	V
• <i>La leFP e l'istruzione di fronte all'autonomia differenziata</i> (E. GOTTI) .....	XI
• <i>Il sistema scolastico nazionale e la prospettiva dell'autonomia differenziata</i> (A. RUBINACCI) .....	XV
• <i>Considerazioni su autonomia differenziata e divari educativi</i> (M. ROSI-DORIA) .....	XIX

Il presente **editoriale**<sup>1</sup> fornisce un *aggiornamento* sulla riapertura dell'anno scolastico e formativo ad agosto 2024<sup>2</sup>, sullo stile di quanto già scritto nella Rivista lo scorso anno, relativamente all'anno scolastico e formativo 2023-24<sup>3</sup>. Le tematiche sono molte e interessanti ma, ovviamente, non potremo affrontarle tutte per cui tratteremo solo le più importanti, rimandando, per alcuni approfondimenti, agli articoli contenuti nella Rivista; al tempo stesso, non ci limiteremo a un bilancio degli eventi appena trascorsi e di quelli presenti, ma cercheremo di adottare una dimensione prospettica. I curatori si augurano, comunque, di offrire al lettore una visione complessiva abbastanza esaustiva, sia del sistema scolastico, davvero ampio e complesso, sia di quello formativo, decisamente più piccolo ma ugualmente importante.

## 1. Riforme e innovazioni in corso

Da qualche anno il sistema italiano di istruzione e di formazione è nuovamente coinvolto in un *grande cantiere riformistico* per effetto principalmente della disponibilità di risorse molto consistenti che sono state procurate dal PNRR, una situazione riscontrabile anche nel caso della politica scolastica dell'attuale governo di centrodestra. In questo caso si tratta di riforme di ordinamento, della revisione delle Indicazioni Nazionali, delle innovazioni in tema di voti e giudizi, dell'ampliamento dell'offerta formativa nella modalità duale e della complessa gestione del PNRR, che impegna le istituzioni scolastiche e formative in vari interventi progettuali.

Venendo alla prima tipologia, non si può non iniziare se non dall'**autonomia differenziata** che è ormai legge, essendo stata approvata in via definitiva dal-

<sup>1</sup> 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 della Formazione e dell'Innovazione e Direttore dell'Ufficio Studi, Ricerca e Sviluppo della Fondazione CNOS-FAP ETS Impresa Sociale, nata l'8 maggio 2024, a seguito della trasformazione della Federazione CNOS-FAP in Fondazione.

<sup>2</sup> Per l'aggiornamento del sistema scolastico cfr. le riviste online specialmente «Tuttoscuola» e anche «Scuola 7», «Il Sussidiario», «Nuovi Lavori» e i giornali «Avvenire», «Corriere della Sera», «Repubblica» e «Il Sole 24 Ore» del periodo settembre 2023-agosto 2024; per l'aggiornamento dell'anno formativo nelle Regioni cfr. «*IeFP e Programma GOL nelle Regioni. Monitoraggio CNOS-FAP*», dossier aggiornato all'anno 2024.

<sup>3</sup> Cfr. MALIZIA G. et alii, *Editoriale*, in «Rassegna CNOS», 39 (2023), n. 3, pp. 5-27. Per il passato cfr: MALIZIA G. et alii, *Editoriale*, in «Rassegna CNOS», 38 (2022), n. 3, pp. 5-30; *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.

la Camera il 19 giugno 2024<sup>4</sup>. Di essa ci si era occupati nel bilancio dell'anno scolastico 2022-23<sup>5</sup> per cui qui si richiameranno solo le considerazioni generali, rimandando all'insero della Rivista nr. 3/2024 per un approfondimento. Anzi-tutto, è evidente la sua grande rilevanza perché disegna il quadro entro il quale le Regioni a statuto ordinario potranno chiedere allo Stato il trasferimento delle funzioni e delle competenze indicate negli articoli 116 e 117 della Costituzione. Se è vero che la finalità non sarebbe quella di favorire alcune Regioni rispetto alle altre, ma di garantire che tutte possano muoversi più rapidamente nel per-corso di sviluppo che si sono proposte, non si può sottovalutare la posizione di quanti temono che il provvedimento rischi 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. C'è anche chi ha definito questo provvedimento una "secessione dei ricchi". Più in generale si tratta, a giudizio di vari critici, di un sistema che tende ad esaltare le capacità di spesa delle Regioni con più risorse ed ostacolare la solidarietà rispetto a quelle che devono avviare un percorso di sviluppo. Quanto, poi, al sistema educativo nel suo insieme, il pericolo evidenziato è che la riforma possa frammentare l'attuazione del diritto all'istruzione che, come prescritto dal-la Costituzione, deve essere assicurato in pienezza a tutti, indipendentemente dalla località di residenza. Resta comunque la scommessa fondamentale, al di là delle opinioni favorevoli o contrarie, il finanziamento dei Livelli Essenziali delle Prestazioni (LEP).

Continuando ad elencare gli interventi normativi della prima tipologia, il Parlamento ha approvato la legge, predisposta dal Ministero dell'Istruzione e del Merito (MIM), che istituisce, la "**filiera formativa tecnologico-professionale**"<sup>6</sup>. La finalità del provvedimento consiste nel riscatto e nel rilancio dell'istruzione tecnica e professionale, che si vuole "portare in serie A" e rendere competitiva con quella liceale. Ci limitiamo a ricordare le novità più rilevanti: la concezione di tutto l'ambito dell'istruzione tecnica e professionale (inclusa una parte di quella regionale) come una "filiera", cioè con una impostazione unitaria a livello sia orizzontale (rete, sistema) sia verticale (sviluppo, dinamica); la riduzione della durata da cinque a quattro anni per un elevato numero di Istituti Tecnici e Professionali; lo sbocco naturale, anche se non obbligato, negli ITS Academy biennali secondo il modello 4+2; l'intensa interazione con il mercato del lavoro,

<sup>4</sup> Legge 26 giugno 2024, n. 86: *Disposizioni per l'attuazione dell'autonomia differenziata delle Regioni a statuto ordinario ai sensi dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione* (GU SG n.150 del 28.06.2024). Entrata in vigore del provvedimento 13.07.2024.

<sup>5</sup> Cfr. MALIZIA G. et alii, *Editoriale*, in «Rassegna CNOS», 39 (2023), n. 3, pp. 6-7.

<sup>6</sup> Legge 8 agosto 2024, n. 121 "*Istituzione della filiera formativa tecnologico-professionale*" (GU n.196 del 22.08.2024). Entrata in vigore del provvedimento 06.09.2024.

con il sistema produttivo e con le Regioni, delle quali viene confermata la competenza in tema di programmazione dell'offerta formativa integrata tra istruzione e formazione professionale; il passaggio agli ITS Academy permesso anche agli allievi che hanno conseguito il diploma nei percorsi quadriennali regionali le cui competenze siano validate dall'Invalsi attraverso apposite rilevazioni. La riforma, però, si scontra con l'opposizione della maggior parte dei sindacati, specialmente della FLC CGIL, che parla di privatizzazione e di addestramento, dimenticando che nella più gran parte dei Paesi, soprattutto di quelli europei, l'istruzione e formazione tecnico-professionale non è qualcosa di marginale e di terminale, mirato all'insegnamento esclusivo di destrezze manuali, ma rappresenta un principio pedagogico capace di rispondere alle esigenze del pieno sviluppo della persona secondo un approccio specifico fondato sull'esperienza reale e sulla riflessione in ordine alla prassi. Quanto, poi, al Decreto riguardante il "Progetto nazionale di *sperimentazione* relativo all'istituzione della filiera formativa tecnologico-professionale" che dovrebbe preparare una transizione graduale ed efficace all'introduzione a regime della filiera, esso ha, invece, ricevuto il parere negativo del Consiglio Superiore della Pubblica Istruzione (CSPI) a motivo principalmente delle criticità connesse ai tempi di attuazione della sperimentazione che non permetterebbero la necessaria informazione alle famiglie, i doverosi interventi di orientamento a favore degli allievi e gli indispensabili confronti tra i molti soggetti coinvolti nelle reti per costruire relazioni significative. Come si sa, tale parere non è vincolante per il Ministro che, invece, ha trovato nelle iscrizioni un risultato importante e non scontato che lo ha convinto ad avviare la sperimentazione.

Nel gennaio 2023, è stato presentato un disegno di legge che proponeva l'istituzione del **liceo del Made in Italy**. La finalità è di dare una ulteriore riconoscibilità ai prodotti del nostro Paese attraverso la creazione di una scuola specifica, diretta a preparare giovani intenzionati ad impegnarsi, anche sul piano lavorativo, nello sviluppo e nella diffusione della cultura dei prodotti italiani. La proposta è stata fatta propria dal Consiglio dei ministri che il 31 maggio 2023 approvava il relativo disegno di legge, stabilendo anche che l'opzione economico sociale (LES) del percorso del liceo delle Scienze umane sarebbe dovuta confluire nel percorso liceale del Made in Italy. Tale disposizione ha trovato una decisa opposizione da parte del Comitato di docenti, genitori e dirigenti del LES, decisi a difendere il mantenimento in vita del LES per vari motivi: i risultati universitari degli ex studenti che sembrano molto incoraggianti; il grande apprezzamento di cui gode il LES sia tra gli allievi sia dalle famiglie; il sostegno da parte di associazioni di economisti. Queste reazioni hanno trovato accoglimento nel governo per cui nel nuovo disegno di legge non si propone più di abolire il percorso LES ma di aggiungere al sistema di istruzione liceale il nuovo liceo del Made in Italy,

che potrà essere avviato all'inizio delle attività per l'anno scolastico 2024-25. Certamente il Made in Italy va protetto in tutte le sue espressioni, ma tale obiettivo era già evidente nella precedente legislazione e forse si poteva valorizzare ciò che esisteva già. Comunque, la criticità più grave, secondo alcuni analisti, consisterebbe nella scelta orientata a rafforzare gli indirizzi liceali a scapito di quelli professionali, mentre l'istituzione della filiera tecnico-professionale si è mossa in senso opposto.

Va poi ricordata la legge sulla valorizzazione delle **competenze non cognitive**<sup>7</sup> che prevede l'avvio, a partire dal successivo anno scolastico, di una sperimentazione nazionale triennale per attività didattiche mirate allo sviluppo di tali competenze che avrà luogo in contemporanea con un'attività di formazione dei docenti; la proposta, però, è ancora all'esame del Parlamento. La finalità è di promuovere la cultura della competenza, di integrare i saperi disciplinari e le relative abilità fondamentali e di migliorare il successo formativo.

Con l'anno scolastico 2023-24 è stata avviata l'attuazione piena della **ri-forma del sistema di orientamento** di cui si è parlato ampiamente lo scorso anno<sup>8</sup>. Nelle classi terze, quarte e quinte delle secondarie di 2° grado, le attività relative consistono in moduli curricolari anche superiori a trenta ore, nel limite delle risorse disponibili a legislazione vigente e nell'ambito del piano triennale dell'offerta formativa. Nel primo biennio delle secondarie di 2° grado e in tutte le classi della secondaria di 1° grado, le attività sono svolte in moduli di trenta ore da realizzare in orario curricolare o extracurricolare, anche all'interno di progetti già attuati nella scuola.

Nessun progresso significativo, invece, è stato compiuto per eliminare lo scandalo del *mancato riconoscimento effettivo della libertà di scelta educativa*, benché i tre partiti della maggioranza di Centro-Destra avessero concordato nei rispettivi programmi elettorali - incluso quello di coalizione - di realizzarla<sup>9</sup>. Al contrario è stata introdotta dal ministro Valditara, sulla base di un'inchiesta di "Tuttoscuola", una proposta di legge per mettere fine allo scandalo dei **diplomifici**, prevedendo tolleranza zero nei loro confronti. Le scuole paritarie cattoliche hanno espresso

<sup>7</sup> La proposta di legge AC 418, recante "Introduzione dello sviluppo di competenze non cognitive e trasversali nei percorsi delle istituzioni scolastiche e dei centri provinciali per l'istruzione degli adulti nonché nei percorsi di istruzione e formazione professionale" è stata approvata, con modificazioni, dalla Camera dei deputati, il 3 agosto 2023. Il testo è quindi passato all'esame del Senato (AS 845).

<sup>8</sup> Cfr. MALIZIA G. et alii, *Editoriale*, in «Rassegna CNOS», 39 (2023), n. 3. pp. 7-8.

<sup>9</sup> Al riguardo sembra che finalmente qualcosa si stia muovendo. Nel settembre scorso, il Ministro, parlando all'Agidae, si è dichiarato favorevole all'introduzione del buono scuola e in una tavola rotonda, promossa da Usmi e Cism, tutti i partiti, escluso il Movimento 5 stelle, hanno appoggiato la proposta di attuare il pluralismo educativo.

un consenso unanime all'intervento, osservando tuttavia che la stampa avrebbe dovuto evidenziare che il fenomeno non riguardava le paritarie cattoliche.

Benché dal mondo della scuola non fossero emerse richieste di aggiornamento o di cambiamento delle linee programmatiche degli insegnamenti, a maggio 2024 è giunta del tutto inattesa la nomina di una Commissione di nove professori universitari incaricati della revisione delle **Indicazioni nazionali** e delle **Linee guida del primo e del secondo ciclo**. Comunque, il ministro Valditara intende coinvolgere nell'aggiornamento anche docenti, studenti e genitori, ma, per il momento, nella Commissione appena citata, non ha inserito neppure un dirigente ministeriale. Delle relative attività finora non si è saputo molto. Da alcune audizioni è filtrato che, secondo i sindacati, l'attuale testo delle Indicazioni può essere aggiornato ma in nessun modo "stravolto" perché è l'esito di un lavoro di co-costruzione, in costante interazione tra il mondo della scuola e la Commissione Ceruti-Fiorin, prima, e successivamente il Comitato Scientifico Nazionale coordinato da Fiorin; inoltre, pure gli esperti auditi si sono espressi analogamente, raccomandando tra l'altro di evitare un approccio dall'alto.

Un altro dei cantieri riformistici è costituito dalle innovazioni in tema di **voti e giudizi**. 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**. Il relativo disegno di legge è all'approvazione finale del Parlamento<sup>10</sup>. Esso tratta diversi argomenti: il voto di condotta, cui si collegano anche le sanzioni pecuniarie da 500 a 10.000 euro a carico degli studenti (ma anche degli adulti) giudicati responsabili di aggressioni a danno di dirigenti scolastici, docenti e altro personale della scuola, il ripristino dei giudizi sintetici nella scuola primaria, l'importante estensione del metodo Montessori alla scuola secondaria di primo grado, consistente nel rispetto dei ritmi di apprendimento degli alunni e della loro autonomia (dopo una positiva sperimentazione triennale). Riguardo al voto di condotta, il ddl, oltre a confermare la già vigente bocciatura o non ammissione all'esame di maturità per gli studenti della secondaria di 2° grado ai quali viene assegnato 5 nello scrutinio di fine anno, estende tale disposizione anche agli alunni della secondaria di 1° grado; a sua volta, il 6 implica la preparazione di un "elaborato critico in materia di cittadinanza attiva e solidale"; inoltre un 8 nel curriculum esclude la possibilità di ottenere il massimo credito scolastico. Infine, un'altra novità riguarda le sospensioni: con due giorni gli studenti dovranno seguire attività di riflessione e approfondimento, mentre

<sup>10</sup> Il 25 settembre 2024 è stato approvato alla Camera dei deputati il Ddl 1830 "Revisione della disciplina in materia di valutazione delle studentesse e degli studenti, di tutela dell'auto-revolezza del personale scolastico nonché di indirizzi scolastici differenziati".

con ogni provvedimento superiore saranno avviati dei percorsi di cittadinanza solidale. In questo contesto in cui la scuola pare divenire sempre più luogo di conflitto c'è da chiedersi se la priorità non vada data alla dimensione preventiva piuttosto che a quella disciplinare. In ogni caso la mancata approvazione definitiva da parte della Camera del ddl sulla valutazione – di cui si parlerà subito dopo – fa slittare anche l'applicazione del voto di condotta. Riguardo alla *valutazione nella primaria*, oggetto di cambiamento per la quarta volta dal 2008, si dispone che “la valutazione periodica e finale degli apprendimenti, [...] è espressa con giudizi sintetici correlati alla descrizione dei livelli di apprendimento raggiunti”. Pare quindi che il Ministro non intenda riprendere l'approccio numerico-quantitativo della valutazione sommativa a scapito di quella formativa dei giudizi analitici, perché quest'ultima, essendo la più efficace per favorire il processo di apprendimento, verrebbe utilizzata nelle valutazioni durante l'anno mentre i giudizi sintetici, più comprensibili per gli alunni e le famiglie, si aggiungerebbero nella pagella di fine anno, un compromesso che, però, potrebbe aumentare la confusione. In ogni caso il relativo disegno di legge è ancora fermo in Parlamento. Nello stesso ambito della valutazione va ricordata l'opportunità per i maturandi di presentare all'esame il loro *capolavoro* a partire dal 2025. Si tratta di un prodotto che essi ritengono la loro opera migliore o quella maggiormente rappresentativa dei miglioramenti effettuati e delle conoscenze delle competenze acquisite.

## 2. Il PNRR e l'istruzione

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 sono destinati 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. Tale andamento potrà emergere con più evidenza da un primo bilancio delle singole attività.

Certamente, l'innovazione più significativa introdotta con il PNRR è stata il progetto “*Scuola 4.0*”, destinato a consentire al sistema di istruzione un salto di qualità nel mondo del digitale. La sua diffusione, però, sarebbe avvenuta in maniera disomogenea e irregolare nei territori e in molti casi si è limitata agli aspetti strumentali come accade quando un cambiamento è percepito come calato dall'alto e non convince gli operatori.

Un altro ambito di particolare rilevanza in cui si sono concentrati gli interventi del PNRR è rappresentato dagli *asili nido*. Al riguardo un primo problema

si è riscontrato nei rapporti non molto efficaci tra il MIM e i Comuni anche per il coinvolgimento insoddisfacente delle Regioni. Tra il centro e le periferie si è registrata una considerevole conflittualità in tema di risorse economiche che si è riflessa sulle relazioni tra i vari Enti e tra questi e l'utenza. L'impegno che è stato posto per aiutare i Comuni più piccoli coinvolti in particolari difficoltà, è stato modesto tranne che nelle Regioni in cui queste hanno messo a disposizione specialisti.

Altri interventi importanti del PNRR si sono concentrati sull'**edilizia scolastica**. Al riguardo, va tenuto presente che la finalità di tali investimenti non si limita alla edificazione di nuovi plessi o al loro restauro, ma si intende realizzare innovazioni legate anche al curriculum o ai tempi scuola quali: il tempo pieno, le mense scolastiche, l'apertura delle scuole oltre ai normali orari curricolari, nuovi ambienti per una nuova didattica che include digitale e laboratori e strutture che si aprono alle comunità locali e utilizzo degli edifici scolastici per attività del territorio. Mentre per il primo tipo di investimenti le candidature aumentano, per il secondo invece i pretendenti diminuiscono.

Il progetto per la **riduzione dei divari territoriali** che frequentemente sono all'origine dei fenomeni di dispersione prevede azioni limitate a promuovere le competenze di base o i processi di individualizzazione dell'apprendimento mediante il ricorso a figure tutoriali, ma con stanziamenti molto ridotti di risorse. Sarebbero stati, invece, necessari investimenti massicci sulle disparità tra le scuole, l'attribuzione a queste di una reale autonomia nella gestione e la stipula di patti educativi territoriali.

Carenze non sono mancate neppure riguardo agli **insegnanti**. Anzitutto, nelle molteplici stesure del PNRR la formazione iniziale è andata diluendosi nei percorsi accademici tradizionali e nel tentativo di recupero dei precari; in secondo luogo, la formazione in servizio si è dimostrata poco rilevante; nulla, infine, è stato previsto circa la carriera dei docenti e, in particolare, sono venuti a mancare riferimenti al middle management.

In questo contesto si parla giustamente del "*paradosso del PNRR*"<sup>11</sup>. Nelle scuole l'arrivo degli imponenti fondi del PNRR, finalizzati a obiettivi considerati generalmente di estrema importanza per il nostro sistema educativo, pare attualmente aver provocato più problemi che opportunità. Pertanto, ogni annuncio di nuovi finanziamenti alle scuole viene accolto da più parti con fastidio e preoccupazione e sta diventando problematico trovare docenti disposti a partecipare ai progetti, mentre non poche scuole preferirebbero rinunciare ai fondi.

<sup>11</sup> Cfr. *PNRR e istruzione/1: un'occasione da non sprecare. Ma forse è tardi, ...*, in «Tutto-scuola», (17.06.2024), n. 3.

A questo punto vale la pena di accennare ad alcune *cause* di tale situazione. I *vincoli imposti dall'UE* per la redazione dei progetti hanno supposto una capacità di predisposizione degli interventi piuttosto omogenea entro lo stesso Paese e tra gli Stati membri nel processo di attuazione; al contrario si sono riscontrate grandi disparità di natura organizzativa e culturale. In altre parole, le stesse attività in diversi Paesi rivelano un differente livello di maturazione e di condivisione, per cui nei modi e nei tempi si sono prodotte disfunzioni che hanno messo in pericolo l'impresa e in Italia soprattutto hanno frenato l'impegno per riforme in profondità e si è ripiegato sull'affrontare le emergenze cercando di riportare equilibrio nel sistema sulla base di vecchi modelli.

Il *poco tempo* a disposizione non ha permesso di far maturare le innovazioni nel tessuto scolastico, tra gli operatori e nelle relazioni con gli Enti locali.

I governi Draghi e Meloni hanno incontrato molte difficoltà a convincere della loro validità la base del sistema di istruzione e di formazione. A questo approccio "*top down*" ha contribuito anche la collocazione dell'Unità di missione per il PNRR che è stata posta in posizione di indipendenza funzionale e organizzativa con il compito di realizzare con i più ampi poteri e in esclusiva attuazione gli interventi del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza a titolarità del Ministero. Di fatto essa veniva a trovarsi al di fuori della linea gerarchica dell'Amministrazione, rendendo difficoltose la sinergia, la messa in comune delle competenze e il gioco di squadra nella gestione del PNRR.

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

Riguardo ai dirigenti, va osservato anzitutto che nei prossimi anni si prospetta per loro un *appesantimento del carico di responsabilità* a motivo del *dimensionamento* delle istituzioni scolastiche, previsto dalla legge finanziaria. Si tratta della riorganizzazione della rete scolastica, richiesta dal PNRR, che ha un impatto sulle istituzioni scolastiche dove si trovano le direzioni e le segreterie, ma non sulle scuole (plessi scolastici e istituti) dove i docenti svolgono le lezioni per gli studenti. Nel novembre scorso il TAR del Lazio e poi la Corte costituzionale hanno respinto i ricorsi di alcune Regioni contro il dimensionamento. Tale riorganizzazione è destinata a *stravolgere* gli assetti delle istituzioni scolastiche. Uno degli impatti più rilevanti consiste nella previsione di notevoli tagli di organico dei dirigenti scolastici (DS) e dei dirigenti dei servizi generali e amministrativi (DSGA). In proposito, l'incontro del Ministro con i sindacati dei DS e dei DSGA è stato caratterizzato da una dura presa di posizione di questi ultimi contro le riduzioni, anche se va indubbiamente apprezzata l'assicurazione

del MIM di limitare la diminuzione. Inoltre, benché il dimensionamento non comporti la chiusura di scuole, crescerà il numero di plessi di cui in media si dovranno occupare i DS (dai 4,9 di oggi ai 5,8 del 2031). Oltre all'appesantimento dei carichi di responsabilità dei DS e DSGA, si registreranno alti effetti negativi quali accorpamenti, cambiamenti di DS e DSGA, trasferimenti, cambi di sede, passaggi di competenze da un Comune a un altro. In aggiunta risulta poco comprensibile la decisione di continuare a effettuare tagli sulla categoria dei DS che molti ritengono la figura più significativa per la qualità della scuola e che costituisce appena l'1% del personale e, quindi, le relative riduzioni permettono solo risparmi irrilevanti. Un altro paradosso è che gli organici dei DS, anche se raggiunti dai tagli, mancano di personale - come dimostrano le molte reggenze - per cui da tempo risultava necessario e urgente un *concorso*. Il bando era stato annunciato per la fine di luglio del 2023, ma, a causa delle incertezze connesse al contenzioso sul dimensionamento, nessuna procedura era stata avviata. Contemporaneamente con il decreto-legge milleproroghe del 2022, erano stati recuperati per un nuovo concorso straordinario riservato i candidati che nel precedente concorso per DS avevano presentato ricorso, senza ottenere ragione, contro il mancato superamento della prova scritta o della prova orale. Tale disposizione conteneva un principio pericoloso per cui i candidati che non avessero vinto un concorso pubblico, conservavano una speranza di recupero attraverso il ricorso, sempre e comunque. Prima o poi, dunque, quei 2.200 candidati recuperati dal decreto "milleproroghe" entreranno in ruolo. Molto diversa è la situazione dei quasi 25mila docenti che il 23 maggio hanno affrontato la prova preselettiva per accedere alle prove del concorso ordinario per diventare dirigenti scolastici, in quanto solo 587 di loro saranno alla fine assunti, mentre circa 23mila saranno esclusi. Per loro, comunque, vale il principio del milleproroghe per cui prima ancora che si conoscessero gli esiti, già circolavano in rete proposte di studi legali per il ricorso contro il mancato superamento della prova.

All'inizio dell'anno scolastico 2023-24, la situazione del sistema di istruzione non era sostanzialmente cambiata rispetto all'avvio del 2022-23, in particolare riguardo al corpo docente. Le supplenze annuali e temporanee erano probabilmente più numerose delle 200 mila unità come nel 2022; per il Ministro si tratterebbe, invece, di 130 mila, che sarebbe comunque una cifra enorme e i posti autorizzati dal Ministero dell'economia e delle finanze per le nomine in ruolo rimarranno, come nel 2022, in buona parte vacanti. Pertanto, la stabilizzazione sperata resta tuttora un sogno come quella, in termini di continuità didattica, per i docenti di sostegno, promessa dal Ministro nel dicembre del 2022. A questo punto vale la pena ricordare le linee essenziali del DPCM del 4 agosto 2023 che ha definito il percorso universitario e accademico di **formazione iniziale e di abilitazione** degli insegnanti della secondaria di 1° e 2° grado di posto comune. Tre sarebbero

gli orientamenti fondamentali del progetto sistemico di riforma. Il primo è che l'abilitazione all'insegnamento in una classe di concorso diventa prerequisito per la partecipazione ai concorsi di selezione e reclutamento per l'ingresso in ruolo i quali, però, diversamente dalla normativa del D.lgs. n. 59 del 13 aprile 2017, non sono più a periodicità biennale, ma annuale. Il secondo orientamento è che l'abilitazione si ottiene con la positiva acquisizione di 60 CFU antropo-psico-pedagogico-metodologico-didattici, di cui 20 di tirocinio diretto e indiretto nelle scuole e tali CFU si aggiungono ai 180 richiesti per la laurea triennale e ai 120 per la magistrale e vanno conseguiti durante i tre anni della laurea e/o i due anni della laurea magistrale o, solo transitoriamente, anche dopo il conseguimento della laurea magistrale. In terzo luogo, per la prima volta i percorsi abilitanti messi a punto dai Centri di ateneo devono essere preventivamente accreditati dall'Anvur e pure monitorati e valutati negli esiti e nella loro efficacia formativa sia dagli organi di valutazione interna dei soggetti accreditati, sia dall'Anvur in coordinata sinergia con la Scuola di Alta Formazione. Con questa nuova impostazione si dovrebbe entrare in ruolo con 25-26 anni e non con una media di 41, come avviene ora.

Se il problema della formazione iniziale degli insegnanti sembra avviato a soluzione, rimane una sfida ancora più difficile da affrontare, quella della scarsa **attrattività della professione docente**. Secondo il rapporto Ocse "Education at a Glance (EAG)" 2023, gli stipendi dei docenti della secondaria inferiore sono cresciuti dal 2015 nei Paesi dell'Organizzazione meno dell'1% all'anno in termini reali. In Italia l'andamento è anche più negativo: il salario reale è sceso dell'1,3% per gli insegnanti sia della secondaria inferiore che della superiore, che da noi ricevono sostanzialmente lo stesso stipendio, diversamente da quello che si riscontra in molti altri Paesi. Pertanto, in Italia, lo svantaggio competitivo dei laureati che scelgono di insegnare rispetto a quelli che hanno deciso di svolgere altre professioni, è cresciuto ancora di più. In parallelo sono diminuiti il prestigio sociale e il rispetto per il corpo docente. Si è parlato sopra della necessità e urgenza delle nomine in ruolo dei docenti. Il 26 ottobre 2023, dopo parecchi annunci (il primo risale al 6 aprile) il Ministro dichiarava di avere firmato i decreti per il *concorso straordinario ter* in vista del reclutamento di docenti per tutti gli ordini di scuola, in base al piano indicato dal PNRR. Dopo un mese circa il MIM ha pubblicato i bandi. Tra l'11 e il 12 marzo si sono svolte le prove scritte dei *concorsi di infanzia e primaria*, per i quali sono state presentate rispettivamente 49.130 e 66.200 domande, per un totale di 115.330. I docenti che effettueranno tali esami, sono, tuttavia, in numero inferiore alle 115.330 domande presentate: infatti, esse assommano a circa 70mila, perché parecchie candidature hanno approfittato della opportunità di presentare più di una domanda per ambedue gli ordini di scuola e per una diversa tipologia di posto (comune o di sostegno). Pertanto, complessivamente oltre due terzi di quei posti resteranno scoperti per mancanza di candidati.

In particolare, non potranno essere assegnati 8.573 posti di sostegno su 10.385, cioè l'83% dei posti di questa tipologia e il 67,7% di tutti i posti messi a bando per infanzia e primaria, ma sulla questione del sostegno si ritornerà più ampiamente nella sezione successiva dedicata tra l'altro agli alunni disabili. Pertanto, l'obiettivo finale del PNRR di 70mila posti da attribuire ad altrettanti vincitori risulta in gran parte compromesso. Il 19 marzo sono terminate le prove scritte del concorso docenti della secondaria. L'85% circa dei candidati (158.158 su 185.928) ha superato l'esame. Il numero molto elevato dei successi è stato interpretato in due maniere diverse: vi è chi ritiene che i docenti fossero tutti molto preparati, mentre altri attribuiscono il superamento in massa della prova scritta alla facilità eccessiva delle domande. I tanti ammessi che implicano 350.000 prove orali da preparare per cui ci vorranno circa mille tra commissioni e sottocommissioni, con almeno 4 o 5mila tra commissari e segretari di commissione (e, virtualmente, altrettanti sostituti pronti a intervenire in caso di assenza dei titolari), rischiano di richiedere molto tempo alle USR per l'organizzazione delle prove, mettendo in pericolo l'obiettivo del PNRR di avere in cattedra migliaia di docenti a settembre. In conclusione, il ritardo nella definizione delle graduatorie di merito del concorso docenti, a causa di problemi nel reclutamento dei commissari, ha portato a una proroga straordinaria fino a dicembre.

Il MIM ha iniziato l'iter di **formazione triennale incentivata** dei docenti con incarichi di collaborazione e supporto del sistema organizzativo dell'istituzione scolastica. Il Ministro si è anche impegnato a trovare maggiori risorse per assicurare la formazione continua del personale scolastico. Tuttavia, l'introduzione di una vera carriera si presenta ancora come una meta impossibile.

A vent'anni di distanza dall'ultimo concorso per gli **insegnanti di Religione Cattolica** se ne terrà uno nuovo. Lo prevede l'accordo siglato il 10 gennaio scorso dal Presidente della Conferenza episcopale italiana e dal Ministro dell'Istruzione e del Merito. L'intesa si riferisce al concorso ordinario per la copertura del 30% dei posti vacanti, mentre il restante 70% dei posti disponibili sarà assegnato con una procedura straordinaria, riservata ai docenti con almeno 36 mesi di servizio. Complessivamente si tratta di circa 6.400 insegnanti. Al di là dell'atto formale, l'accordo riconosce e riafferma il valore degli insegnanti di religione nelle nostre scuole.

Riguardo al personale ATA (amministrativo, tecnico, ausiliare) va ricordata la tendenza alla crescita della precarietà. Nel 2021-22 la quota con contratto annuale o a termine toccava le 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.

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

Il calo demografico o il “*degiovanimento*” del nostro Paese è un fenomeno veramente drammatico. Secondo l’Istat, se tra il 2002 e il 2022 l’UE ha registrato nella coorte 30-34 anni una diminuzione di 4,4 milioni (da 32,5 a 28,1 milioni), l’Italia si caratterizza per l’andamento più negativo con un calo di 1,3 milioni, pari a oltre il 30% del totale della riduzione. Pertanto, il nostro Paese si distingue per una delle peggiori combinazioni, quella tra una bassa percentuale di chi raggiunge l’età 30-34 anni con un titolo terziario utile per lavorare e l’alta quota di Neet, cioè di quanti non studiano e non lavorano (25,7% nel 2022 rispetto alla media Ue del 15,7%). In sintesi, meno giovani, di cui relativamente pochi qualificati, dovranno assicurare un numero crescente di pensioni e un’assistenza sociale in aumento. I due ambiti nei quali impegnarsi in primo luogo sono quello della natalità da aumentare e quello delle politiche educative da rendere capaci di migliorare quantitativamente e qualitativamente i titoli di studio nella coorte d’età precedente quella dei 30-34 anni. Riguardo alla natalità finora è stato realizzato ben poco; quanto alle politiche educative qualcosa si è avviato con la riforma degli ITS Academy e con l’introduzione, in via sperimentale e poi a regime, del 4+2. Ma soprattutto l’Italia non può continuare a sprecare risorse umane, come avviene con la dispersione e con la fuga dei cervelli all’estero.

Il 10 febbraio hanno avuto termine le *iscrizioni* al prossimo anno scolastico 2024-25: la finalità di rilanciare gli Istituti Tecnici non è stata ancora conseguita, anche se sono stati effettuati dei progressi, mentre continua senza interruzione il graduale declino del liceo classico, in particolare al Nord. In paragone all’anno passato si riscontra una leggera crescita delle iscrizioni agli Istituti Tecnici (31,7% vs 30,9%) e Professionali (12,9% vs 12,1%). Sono andamenti che non consentono di affermare che sia in atto un cambiamento di tendenza, perché oltre la metà degli studenti (55,3%) ha optato per i Licei. Tali dati probabilmente si collocano al di sotto delle attese del Ministro e del suo obiettivo di portare l’istruzione tecnica e professionale “in serie A”. Inoltre, l’inizio della sperimentazione della filiera tecnico-professionale “4+2” ha raccolto solo 2.093 iscrizioni; un esito modesto, anche se il Ministro lo ha descritto come un risultato importante e non scontato, mentre l’altra novità ordinamentale, il Liceo del Made in Italy, ha ottenuto unicamente 420 iscrizioni (lo 0,09%); su questo dato negativo sembra abbia influito l’avvio solo nei Licei che avevano già attivo l’indirizzo di Scienze Umane, opzione Economico-sociale, che è invece aumentato (dal 3,90% al 3,96%).

Una categoria di giovani che presenta notevoli potenzialità per il nostro Paese è costituita da *minori stranieri*, spesso non accompagnati, in fuga o che

vengono fatti partire da soli, nella speranza che, arrivati a destinazione, saranno meglio tutelati. Il nostro Paese li accoglie con la legge n. 47/2017 la quale stabilisce tra l'altro che i minori, una volta che se ne siano fatte carico famiglie o comunità di accoglienza, possono essere inclusi in progetti a cura delle istituzioni scolastiche di ogni ordine e grado e degli Enti di Formazione Professionale accreditati dalle Regioni, per consentire di assolvere all'istruzione obbligatoria o essere inseriti in specifici programmi di apprendistato. L'attuazione di tale normativa pare procedere molto lentamente per cui i Comuni sono in difficoltà di azione, avendo ormai utilizzato tutti i posti disponibili nelle strutture di accoglienza senza che si riscontri una mobilitazione rivolta all'attività formativa di questi giovani.

Nel contesto attuale la questione andrebbe affrontata in un'ottica di opportunità e non di contrasto: le nostre scuole si stanno svuotando, essendo incominciate a diminuire le coorti giovanili che dovranno assicurare il ricambio generazionale nel mondo del lavoro e nella società per cui bisognerebbe valorizzare i minori stranieri con efficaci interventi formativi fino ad arrivare ad una integrazione piena con l'introduzione dello *ius scholae* in modo da prevedere il riconoscimento della cittadinanza per i giovani con *background* migratorio, nati in Italia o arrivati prima del compimento di una certa età, che abbiano frequentato regolarmente la scuola italiana per almeno un ciclo scolastico. Un problema limitato alle *carenze linguistiche* è emerso riguardo agli studenti stranieri che, in particolare se appena giunti in Italia, non possiedono un adeguato livello di conoscenza dell'italiano come lingua di comunicazione e di studio, e che conservano gravi deficit in questo ambito nel percorso successivo. Si tratta di un gruppo minoritario, perché attualmente più due terzi degli alunni con cittadinanza non italiana sono di seconda generazione e parlano bene l'italiano. Nella legge n. 106 di conversione del decreto-legge n. 71/24<sup>12</sup> si parte dall'affermazione di principio che tutti gli studenti stranieri devono conoscere la lingua italiana e che, di conseguenza, devono essere messi in condizione di farlo. Nelle classi dove gli studenti di origini straniera che abbiano importanti carenze nella conoscenza della lingua, siano uguali o superiori al 20%, dal 2025 insegnerà anche un docente adeguatamente preparato che affiancherà con lezioni di potenziamento il lavoro di classe. Inoltre, da settembre, le scuole potranno offrire corsi aggiuntivi extracurricolari di potenziamento, ricorrendo a fondi ad hoc del

<sup>12</sup> Legge del 29.07.2024 n. 106. *Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 31 maggio 2024, n. 71, recante disposizioni urgenti in materia di sport, di sostegno didattico agli alunni con disabilità, per il regolare avvio dell'anno scolastico 2024/2025 e in materia di università e ricerca.* Pubblicato in Gazzetta Ufficiale n. 177 del 30.07.2024.

PON. La necessità di predisporre un apposito decreto ministeriale farà slittare l'operazione "integrazione" al 2025-26.

Continua a diminuire, per effetto del calo demografico, il numero di studenti nella scuola statale (91mila rispetto all'anno scorso), mentre *cresce* costantemente il totale di quelli con **disabilità** (21mila), comportando nuovi scenari e situazioni di emergenza. Tali andamenti durano da anni: in particolare, la quota dei disabili sul complesso degli alunni sale dal 3,6% del 2020-21 al 4,3% del 2023-24. Il dato più grave è che nel 2023-24 la metà quasi degli insegnanti di sostegno, che si occuperanno degli oltre 311mila alunni con disabilità, saranno precari, tra cui una buona parte nemmeno specializzata (un 20% circa senza titolo). Pertanto, anche nel 2023-24 gli studenti disabili sono stati coinvolti nella solita girandola di insegnanti di sostegno. Al riguardo va osservato che una delle problematiche di questo ambito consiste nel diploma di specializzazione per due motivi: la qualità dubbia dei titoli ottenuti all'estero e i corsi di TFA per conseguirlo in Italia che sono offerti principalmente da Università del centro-sud, causando un divario a livello territoriale di docenti specializzati per la carenza di tale personale nel Settentrione. Una conferma di queste criticità viene dall'ultimo rapporto ISTAT secondo il quale il numero elevato di docenti di sostegno non specializzati e il cambiamento frequente di tali docenti, con conseguente discontinuità didattica al 60%, pregiudicano seriamente la formazione degli studenti con disabilità. Tre quarti dei posti banditi nel primo ciclo resteranno vacanti. Più efficaci potrebbero essere altri due tipi di *intervento*. Anzitutto si tratta di una misura per risolvere la questione del riconoscimento dei titoli di insegnamento ottenuti all'estero, soprattutto quelli per il sostegno agli alunni con disabilità. Inoltre, in luglio, il Ministro ha proposto una norma per assicurare la continuità didattica agli alunni con disabilità, che consentirebbe la conferma del docente di sostegno su domanda delle famiglie. Certamente si tratta di un'innovazione significativa che ha provocato reazioni contrastanti. Tuttavia, l'attuazione di tale norma è rinviata all'anno 2025-26, poiché richiede una modifica del regolamento per le supplenze e di un decreto attuativo.

La morte di Giulia Cecchettin sembra aver scosso profondamente le coscienze e sollecitato le istituzioni ad avviare interventi efficaci. Dopo l'omicidio il Parlamento ha approvato all'unanimità vari provvedimenti per rafforzare le normative esistenti a tutela delle donne. Il ministro Valditara ha annunciato l'avvio del progetto "**Educare alle Relazioni**" nelle scuole per contrastare la violenza di genere. Esso consisterebbe in moduli di 30 ore in cui gruppi di ragazzi, secondo la modalità del focus group, potranno confrontarsi con esperti, moderati da un docente precedentemente formato. Si inizia in via sperimentale già da quest'anno scolastico, ma con un orario extracurricolare e su base volontaria. L'iniziativa è certamente apprezzabile. Due le criticità: il poco tempo a disposizione in cui le scuole dovranno

no decidere se partecipare o meno, coinvolgere gli studenti, nominare i docenti coordinatori e quelli moderatori e far fare a questi ultimi la formazione necessaria; la proposta riguarda solo la secondaria di 2° grado, mentre sappiamo come sia importante che tale offerta educativa sia avviata fin dalla più tenera età.

Passando a un ambito vicino, vanno ricordate le nuove **linee guida per l'educazione civica** che saranno applicate dal 2024-25. In particolare, è evidenziata la connessione tra senso civico e sentimento di appartenenza alla comunità nazionale definita Patria: con questa sottolineatura si vuole pure favorire l'integrazione degli studenti stranieri. Inoltre, si dovrebbe arricchire la disciplina di importanti dimensioni quali: la valorizzazione del lavoro e la promozione della cultura di impresa, dell'educazione finanziaria ed assicurativa, del risparmio e della pianificazione previdenziale.

Il Consiglio Superiore della Pubblica Istruzione ha dato un parere molto negativo, non preso in considerazione dal Ministro, sul documento consistente oltre che in numerose correzioni puntuali anche nelle seguenti osservazioni generali: la mancata citazione dei risultati della sperimentazione e l'introduzione di revisioni non necessarie nel testo delle Linee guida ex D.M. n. 35/2020, ormai assunto dalle scuole e oggetto di approfondita attività di formazione.

Nel redigere un bilancio dello scorso anno scolastico e formativo (2022-23) si era evidenziata **l'esplosione dell'intelligenza artificiale (IA)**; tale irruzione sulla scena e il relativo dibattito è continuato nel 2023-24<sup>13</sup>. Le potenzialità e molteplicità di uso, il suo carattere pervasivo e l'incidenza sul processo decisionale della persona e sui rapporti sociali collocano l'IA al centro del dibattito scientifico ed etico. In questo contesto il sistema educativo svolge una funzione rilevante: quella di preparare gli allievi a rispondere alle nuove esigenze lavorative e a fare un uso critico e cosciente dell'IA. Il Piano d'azione per l'istruzione digitale 2021-2027 dell'UE presenta la concezione che la *Commissione europea* condivide di un'istruzione digitale di alta qualità, inclusiva e accessibile. Esso sottolinea due priorità strategiche: promuovere la crescita di un ecosistema particolarmente efficiente di istruzione digitale e sviluppare le competenze e le abilità digitali necessarie per la trasformazione digitale. Anche l'ultimo G7 se n'è occupato e non si può non concordare con Papa Francesco che l'IA è uno strumento al tempo stesso affascinante e tremendo e che va affidato alla sana politica, intesa come capacità di pensare al bene comune e al lungo termine e di creare le condizioni per un uso buono e fruttuoso.

In *Italia* alcuni uffici scolastici regionali stanno avviando utili sinergie con il territorio, le università, i politecnici, le associazioni, le istituzioni scolastiche e formative con l'obiettivo di effettuare interventi e di fornire strumenti a soste-

<sup>13</sup> Cfr. MALIZIA G. et alii, *Editoriale*, in «Rassegna CNOS», 39 (2023), n.3, pp. 17-19.

gno della formazione dei docenti e della didattica in classe che implichi il ricorso all'IA<sup>14</sup>. Alcune iniziative riguardano la partecipazione diretta degli allievi. In particolare, sono state avviate sperimentazioni di APP con lo scopo di portare in classe, in modo semplice e con modalità ludica, alcuni concetti di base relativi all'IA fin dalla primaria. Molto valida è risultata la stretta cooperazione tra alcuni USR e le Équipe territoriali formative, nominate dal MIM prima per accompagnare le scuole nella realizzazione del PNSD (Piano Nazionale Scuola Digitale) e oggi per l'attuazione del PNRR.

La strada comunque è lunga e richiede una visione di sistema e un impegno collettivo. Il Ministro Valditara, pur con una posizione di prudente apertura, nell'intervento pronunciato lo scorso 8 settembre 2024 al Forum Ambrosetti di Cernobbio, ha annunciato che già a partire dal corrente anno scolastico 2024-25 sarà avviata in 15 scuole tra Calabria, Lazio, Toscana e Lombardia una sperimentazione dell'uso dell'intelligenza artificiale (IA) della durata di due anni scolastici.

Sempre nell'ambito del ricorso alle nuove tecnologie dell'informazione nel processo di insegnamento apprendimento, per gli alunni del primo ciclo delle scuole statali, dall'infanzia alla secondaria di I grado, il ministro Valditara, con una circolare dell'11 luglio scorso, ha messo il divieto tassativo di utilizzare il **cellulare in classe**, anche per scopi didattici ed educativi. Le scuole medie dovranno prevedere sanzioni disciplinari per gli alunni sorpresi con il cellulare in mano all'interno della classe.

Immediatamente è ripreso il dibattito polarizzato fra favorevoli e contrari. I secondi identificano la *problematicità* del ricorso allo smartphone nella facilità con cui consente la condivisione di video e di immagini inopportune, per cui frequentemente esso è alla base di azioni di cyberbullismo. Sempre nel gruppo dei contrari non manca chi ne evidenzia il notevole impatto distrattivo durante le lezioni. Altri ritengono che esso contribuisca al calo dei rapporti diretti fra i ragazzi, troppo presi dalla dimensione digitale.

A loro volta i *favorevoli* evidenziano la notevole rilevanza inclusiva, cooperativa e creativa, di facilitazione all'accesso a contenuti capaci di potenziare i processi didattici in classe. Oltre a queste potenzialità, lo smartphone può rappresentare una risposta alla esigenza di formare le nuove generazioni al digitale, intervenendo in maniera trasversale sulle competenze cognitive e non cognitive. Nelle classi poi in cui gli allievi non dispongono di dispositivi digitali, lo smartphone è l'unico strumento che permette di lavorare anche in digitale, con tutte le sue capacità creative, inclusive e di alta accessibilità a contenuti e a piattaforme didattiche. La riflessione pedagogica è ancora aperta.

<sup>14</sup> Cfr. *L'intelligenza artificiale e la scuola*, in «Tuttoscuola», (12.02.2024), n. 8.

## 5. PNRR e IeFP: aggiornamenti sulla riapertura dell'anno formativo – agosto 2024

Come noto, c'è un investimento del PNRR che mira a rafforzare il sistema duale di formazione, anche attraverso l'apprendistato, al fine di garantire una corrispondenza più efficace tra l'apprendimento e il lavoro (compresa la formazione sul posto di lavoro), nonché l'acquisizione di competenze tecniche e soft skills da parte dei giovani e, in via sperimentale, anche per gli adulti senza titolo di studio secondario. L'investimento, **pari a 600 milioni di euro**, contribuisce al conseguimento degli obiettivi del Piano nazionale per le Nuove competenze. Le risorse saranno erogate alle Regioni nel corso di quattro annualità (2021-2025).

Ad agosto 2024 il sistema formativo di competenza delle Regioni presenta una situazione le cui caratteristiche positive e critiche sono ormai documentate ampiamente sia dalle analisi dei soggetti istituzionali, INAPP (Istituto per l'Analisi delle Politiche Pubbliche) in particolare, che dagli Enti di Formazione Professionale e dalle OO.SS<sup>15</sup>. Agli aspetti positivi ormai stabilizzati, quali la crescita quantitativa e qualitativa del sistema e il contributo alla riduzione dei neet, si segnalano, soprattutto nei Rapporti più recenti, il disallineamento tra domanda e offerta di figure professionali riconducibili alle qualifiche e ai diplomi professionali in diversi ambiti (logistica, edilizia, settore meccanico e impianti termoidraulici) e la necessità di rafforzare la collaborazione tra i Ministeri (MLPS e MIM) e Regioni per consolidare un'offerta formativa in tutti i territori, in particolare in quelli del Mezzogiorno<sup>16</sup>. La Sede Nazionale, vista l'utilità della prima edizione del Dossier *"IeFP e programma GOL nelle Regioni. Monitoraggio CNOS-FAP"* (anno 2023), ha deciso, nell'anno 2024, di procedere nella compilazione della **seconda edizione del Dossier** per mettere in evidenza come vengono attuati i principali aspetti di sistema della IeFP di competenza regionale nei vari territori<sup>17</sup>. È parso utile aggiungere, in questa seconda edizione, anche alcuni dati relativi all'accreditamento, tema che le Regioni e Province autonome considerano *"uno strumento per elevare la qualità e l'efficacia dei sistemi di formazione e, quindi, favorire l'integrazione rispetto agli altri sistemi nei diversi territori nella*

<sup>15</sup> Cfr. soprattutto: INAPP, *XXI Rapporto di monitoraggio del Sistema di Istruzione e Formazione Professionale e dei percorsi in Duale nella IeFP. a.f. 2021-2022*, dicembre 2023 e il *Protocollo di Intesa per il rinnovo del CCNL della Formazione Professionale*, testo inserito nel CCNL-FP firmato dalle parti datoriali (FORMA e CENFOP) e sindacali FLC CGIL, CISL Scuola, UIL Scuola RUA, SNALS Confsal, il 1 marzo 2024.

<sup>16</sup> INAPP, Comunicato stampa del 18 giugno 2024.

<sup>17</sup> CNOS-FAP, *IeFP e programma GOL nelle Regioni. Monitoraggio CNOS-FAP*, edizione 2024.

*prospettiva del lifelong learning*<sup>18</sup>. I curatori ritengono di offrire, attraverso il Dossier, una vasta gamma di informazioni che appaiono utili sia a coloro che intendono approfondire la conoscenza del sistema formativo regionale, sia ai decisori politici che, ai vari livelli, sono chiamati ad assumere le iniziative più opportune per far crescere e stabilizzare il sistema formativo in tutte le Regioni e, soprattutto, consolidarlo nella “dimensione nazionale”.

Del sistema formativo regionale sono stati scelti degli **indicatori**, alcuni dei quali sono “*Livelli essenziali delle prestazioni - LEP*”, come descritti nel D.Lgs. 17 ottobre 2005, n. 226.

### ◆ 1° indicatore: iscrizioni e calendarizzazione dell’anno formativo

*L’adesione al SIDI* è un importante indicatore dell’orientamento della Regione verso la messa a sistema dei percorsi di IeFP. Il Dossier documenta che nell’anno 2024 sono quattordici (dieci nel 2023) le Regioni che hanno aderito al SIDI.

*La calendarizzazione dell’avvio dei percorsi IeFP* contestuale ai percorsi di Istruzione è, di per sé, un obbligo di legge. Il D.Lgs. 226/05 recita, infatti: “*Anche per offrire allo studente una contestuale pluralità di scelte, le Regioni assicurano l’adozione di misure che consentano l’avvio contemporaneo dei percorsi del sistema educativo di Istruzione e Formazione*”. Il Dossier mette in evidenza una crescente contestualità nella calendarizzazione dell’avvio dell’anno scolastico e formativo, anche se permangono diverse Regioni - ormai poche in verità - che non sono ancora in grado, dopo 20 anni, di assicurare misure per realizzare quanto normato dalla legge.

### ◆ 2° indicatore: l’offerta formativa

Il D.Lgs. 226/05 recita: “*Le Regioni assicurano inoltre, agli stessi fini, l’articolazione dei percorsi formativi nelle seguenti tipologie: percorsi di durata triennale, che si concludono con il conseguimento di un titolo di qualifica professionale, che costituisce titolo per l’accesso al quarto anno del sistema dell’istruzione e formazione professionale; percorsi di durata almeno quadriennale, che si concludono con il conseguimento di un titolo di diploma professionale*”.

Il Dossier documenta che, nell’anno formativo 2023/2024, l’offerta formativa di **IeFP** si conferma ormai abbastanza completa in tutte le Regioni analizzate.

<sup>18</sup> Provvedimento 20 marzo 2008. *Intesa tra il Ministero del lavoro e previdenza sociale, il Ministero della pubblica istruzione, il Ministero dell’università e ricerca, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano, per la definizione degli standard minimi del nuovo sistema di accreditamento delle strutture formative per la qualità dei servizi* (GU Serie Generale n.18 del 23-01-2009).

Sono presenti, nelle Regioni, anche esperienze di percorsi formativi di *durata biennale*. Permane, in Emilia-Romagna, il biennio sostitutivo del percorso triennale. Sono in crescita l'offerta **IFTS** e l'offerta formativa degli Istituti Tecnologici Superiori (**ITS Academy**).

Si fa presente che i percorsi di IeFP, sulla base della normativa vigente, possono essere svolti in due modalità: **"ordinaria"** e **"duale"**. *Nel Dossier si rileva 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 "ha sostituito" la modalità ordinaria, anche a causa, forse, della priorità data all'obiettivo di raggiungere target fissati nel PNRR. Questo è valso soprattutto per il IV anno. Questa prassi sostitutiva rimanda alle decisioni politiche che dovranno essere assunte al termine del finanziamento previsto dal PNRR per continuare in questa modalità di offerta.*

Anche l'orario dei percorsi è disciplinato da specifiche normative in rapporto alla modalità scelta: "ordinaria" o "duale". Sulla base dei dati raccolti nel Dossier, 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, infine, gli impatti sulla didattica e sulla organizzazione del CFP derivanti dalla modalità duale.

All'interno dell'offerta scolastica, la legge n. 121 dell'8 agosto 2024 istituisce la **filiera formativa tecnologico-professionale**. Nell'ambito della filiera formativa sono attivati percorsi quadriennali sperimentali di istruzione secondaria di secondo grado.

La norma, che riguarda il sistema scolastico, è aperta anche alle Regioni, titolari del sistema formativo. Le Regioni, infatti, possono aderire alla filiera formativa assicurando la programmazione dei percorsi della filiera medesima e definendone le modalità realizzative.

La sperimentazione inizia nell'anno 2024-2025. Nel sistema della IeFP, al momento, risulta attiva solo la proposta della Regione Lombardia.

### ◆ 3° indicatore: il finanziamento dei percorsi formativi

Le Regioni, oltre a possibili finanziamenti derivanti dal proprio bilancio, hanno finanziamenti nazionali (Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali)

ed europei per sostenere il sistema formativo. Le tabelle raccolte nel 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. Anche sul finanziamento dei percorsi svolti in modalità "ordinaria" e in modalità "duale" si può affermare in maniera molto generale che i valori complessivi passano da un finanziamento che si attesta su € 84.000,00 fino ad € 142.000,00. Analoga rilevazione va fatta per il finanziamento svolto in modalità duale.

#### ◆ 4° indicatore: programma "Garanzia di occupabilità dei lavoratori" (GOL)

Il programma GOL dispone di risorse pari a 4,4 miliardi di euro. Elemento costitutivo della riforma GOL, da cui dipendono i finanziamenti Ue, è la definizione di milestone e target. Entro il 2025 coinvolgerà 3 milioni di beneficiari, di cui 800.000 in attività formative, 300.000 delle quali relative alle competenze digitali. GOL è attuato dalle Regioni e Province autonome sulla base dei Piani regionali (Par) a suo tempo approvati da Anpal (l'ex Agenzia nazionale per le politiche attive del lavoro). La sua attuazione è connessa al Piano di potenziamento dei Centri per l'impiego e al Piano nazionale nuove competenze. Il Dossier evidenzia che, nonostante il programma GOL sia a titolarità del MLPS e nonostante il riferimento generale all'utilizzo della UCS nazionale, *i livelli di finanziamento nelle Regioni sono diversi.*

#### ◆ 5° indicatore: accreditamento delle strutture formative per la qualità dei servizi

*L'intesa del 20 marzo 2008 prevede un set minimo di principi, criteri, linee di indirizzo e requisiti per l'accreditamento delle strutture formative in grado di garantire un livello di qualità dell'offerta formativa condiviso da tutte le amministrazioni regionali/provinciali e ritiene che questo set minimo concorra a costruire un sistema che, oltre all'esigenza di selezione degli enti attuatori, sia in grado di rispondere ad una logica di mantenimento di un livello qualitativo condiviso e praticabile su tutto il territorio nazionale.*

Il Dossier registra una forte variabilità nei requisiti per quanto riguarda le *figure professionali* da garantire, in particolare il mantenimento in diverse Regioni di figure quali il responsabile dei fabbisogni, sintomo di una concezione della IeFP ancora in chiave progettuale mentre è carente la richiesta di un *responsabile del processo di certificazione delle competenze.*

Inoltre, la necessità di applicare il **CCNL-FP**, rinnovato il 1 marzo 2024, sembra si sia persa nel tempo ed oggi la questione appare ancora controversa nonostante le numerose sollecitazioni degli Enti firmatari del Contratto Collettivo Nazionale per la Formazione Professionale.

## 6. Un bilancio finale

### 6.1. Un bilancio sulle politiche scolastiche

Sul piano positivo le politiche educative del ministro Valditara rientrano - come si è osservato all'inizio - nel grande cantiere riformistico in cui stato coinvolto negli ultimi anni il sistema italiano di istruzione e di formazione. Una criticità che alcuni commentatori evidenziano al riguardo è la mancanza di un progetto organico per cui l'impressione che se ne ricava è invece quella del *bricolage*<sup>19</sup>. Tale andamento trova una sua prima parziale spiegazione nella complessità delle sfide da affrontare che rendono molto difficili i processi di innovazione. Hanno anche influito i processi attuativi, complessi e rigidamente scanditi imposti dal PNRR, per cui talora si sono accelerati i tempi, ostacolando l'approfondimento e soprattutto impedendo il confronto e la partecipazione degli attori principali delle innovazioni quali le scuole e il personale e si è anche dovuto escludere l'accesso diretto ad altri soggetti territoriali quali gli Enti e i Centri di Formazione Professionale. Per altri commentatori la politica scolastica del Ministro Valditara risponde a un *disegno conservatore riformista*<sup>20</sup>. Pur essendo stato scelto per l'incarico dalla Lega non ne avrebbe adottato la prospettiva neo-nazionalista di Salvini ma quella neo-europeista. Di questo approccio il Ministro avrebbe dato più di un segnale, di cui il più convincente sarebbe la critica radicale del modello di scuola gentiliano, gerarchico e selettivo, mentre lui sosterrrebbe quello aperto e inclusivo della personalizzazione. Indubbiamente, bisognerà verificare se alle parole corrisponderanno fatti concreti, come per esempio, se si attuerà realmente la valorizzazione della filiera tecnico-professionale, tanto da porla su un piano di parità con quella liceale; se si realizzerà concretamente in modo rilevante il "terziario professionalizzante", consentendo al nostro Paese di far crescere la modesta percentuale di laureati nella coorte 24-65 anni (20,3%), la più bassa in Europa (media: 34,3%) dopo la Romania

<sup>19</sup> Cfr. SALATIN A., *Le principali riforme del sistema scolastico previste nel PNRR. Una panoramica aggiornata*, in «Rassegna CNOS», 39 (2023), n. 1, pp. 163-174.

<sup>20</sup> Cfr. *Scuola e politica*. In «Tuttoscuola», (23.10.2023), n. 4 e 5.

(19,7%); in quali innovazioni si tradurrà la “personalizzazione” dei curricula; se gli insegnanti saranno posti in grado di affrontare le sfide della società dell’IA.

## 6.2. Considerazioni e proposte sul sistema formativo

Dal punto di vista del quadro realizzato, l’analisi territoriale rappresentata dal Dossier – edizione 2024 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. Non si intende infatti affermare che il sistema IeFP debba essere omogeneo a livello nazionale, ma che esso deve trovare una piena regolamentazione in tutte le Regioni. E rispetto a questo siamo ancora lontani. Questo principio deve essere chiaro: negare la IeFP ad alcuni cittadini significa negare diritti fondamentali che dovrebbero invece essere garantiti a tutti in quanto LEP, cioè livelli essenziali delle prestazioni a garanzia dei diritti sociali e civili di tutti i cittadini italiani. È quindi una questione anche di garanzia dello Stato di diritto.

C’è una ulteriore considerazione da fare, che riguarda **il mantenimento in capo allo Stato dei percorsi professionali attraverso l’istruzione professionale**. Il D.lgs. 226/2005, all’articolo 27 comma 7, che probabilmente non si ricorda a sufficienza, richiama la esclusiva competenza regionale nel rilascio di tutti i titoli e qualifiche a carattere professionalizzante ed il fatto che lo Stato continua ad erogare tali corsi con gli istituti professionali di Stato solo fino alla compiuta attuazione da parte di tutte le Regioni, degli adempimenti connessi alle loro competenze esclusive in materia di istruzione e formazione professionale. Quindi la mancata normazione da parte di tutte le Regioni del sistema di IeFP è una delle cause del mantenimento del doppio binario IeFP e IP.

Inoltre, 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 2024 ha evidenziato come in Italia le imprese cerchino un elevato numero di giovani qualificati e diplomati IeFP, con oltre due milioni di persone richieste. Può sembrare paradossale, ma i profili professionali IeFP sono richiesti dal sistema impresa più dei laureati e dei diplomati del sistema istruzione: il 57% delle domande delle imprese per posizioni con titolo di studio del secondo ciclo si

riferiscono a profili della IeFP, contro il 40% di diplomati di istruzione tecnica o professionale. A fronte di questa elevata domanda, sono circa 70 mila i qualificati e 14 mila i diplomati IeFP l'anno. Si può dire che con i suoi 84 mila qualificati e diplomati l'anno l'offerta formativa IeFP copre poco più del 4% 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**, infine, 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.

Per non fermarci alla sola analisi ma guardando in prospettiva, è infatti evidente **la necessità di individuare una modalità che consenta un effettivo coordinamento delle opportunità formative** anche considerando la necessità che le stesse siano rese efficaci accanto alle iniziative di carattere nazionale e presenti sui singoli territori (ad esempio Garanzia Giovani e GOL). Vale la pena sottolineare, infatti, la crescente presenza degli enti di formazione attivi nell'ambito di politiche attive del lavoro. Il presente lavoro, con una mappatura regionale di diversi aspetti non sufficientemente analizzati nelle indagini nazionali, intende fornire alle istituzioni una serie di elementi che necessitano di **un rafforzamento di coordinamento nazionale**.

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

Altro elemento non indifferente nella valutazione degli enti di formazione 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.

L'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 tale giusta attenzione 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 garantire 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 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 che viene sostituito per mere esigenze di risparmio con contratti collettivi firmati da organizzazioni minori. Gli Enti di formazione 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.

Infine sarà di forte interesse, 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.

# La questione etica della democrazia. La risposta dei pontefici

(Prima parte)\*

MARIO TOSO<sup>1</sup>

## Premessa

In un contesto di terza guerra mondiale, in cui viene a prospettarsi una nuova configurazione dell'Occidente europeo rispetto alle grandi potenze mondiali emergenti, sembra essere messa in crisi la "promessa" fondamentale che la modernità aveva immesso nel genoma della democrazia: l'emancipazione della soggettività e la liberazione dalle catene del dominio eteronomo per essere realmente autonomi e, per questo stesso, più *liberi*. Se alla fine del secolo scorso la democrazia sembrava potersi affermare in tutto il mondo, all'inizio di questo secolo appare ovunque in crisi. La sua promessa di libertà per tutti i popoli viene indebolita sia sul piano del funzionamento delle istituzioni democratiche (istituzioni di governo ai diversi livelli – da quello locale a quello internazionale –, parlamenti, partiti), sia sul piano del coinvolgimento popolare nei processi decisionali ed elettorali (si pensi all'astensionismo e alla disaffezione), sia sul piano della sua *anima etico-culturale*. Nonostante l'accrescimento della comunicazione, prevalgono la frammentazione sociale, l'individualismo utilitarista, che lasciano poco spazio per pensarne il futuro. Con cittadini e rappresentanti intrappolati vieppiù in forme populiste ed illiberali di democrazia, diventa sempre più difficile realizzare la democrazia *sostanziale, partecipativa, solidale, deliberativa, inclusiva*, dal basso.<sup>2</sup>

## La crisi della democrazia contemporanea

L'attuale crisi della politica, dei partiti e della democrazia, ormai ampiamente svuotata dei suoi ideali, specie quello della libertà, è sotto gli occhi di tutti.<sup>3</sup>

\* La seconda parte del contributo sarà pubblicata in Rassegna CNOS 1/2025.

<sup>1</sup> S.E. Mons. Mario Toso Vescovo di Faenza-Modigliana. Già Segretario del Pontificio Consiglio per la Giustizia e la Pace. Vescovo delegato per la Pastorale Sociale e il lavoro.

<sup>2</sup> Per uno sguardo complessivo sull'apporto dei pontefici relativamente alla dimensione etica della democrazia si veda Toso M., *Chiesa e democrazia*, Roma, Società Cooperativa Sociale Frate Jacopa, 2024.

<sup>3</sup> Occorre rilevare che l'espressione "*crisi della democrazia*" è equivoca. In primo luogo, la si può intendere in senso neutro, quindi non in un'accezione negativa, e ancora meno cata-

Tale crisi – intesa, per un primo verso, come deficit di rendimento dei sistemi democratici e, per un secondo verso, come sfiducia dei cittadini nei confronti delle istituzioni e delle élite politiche democratiche – è un fenomeno rilevante, ampiamente studiato e discusso anche in ambito politologico. Non a caso si può constatare che, a proposito della democrazia, si parli, fra l'altro, di malessere, di autoritarismo, di “pazzo-democrazia”, di democrazia senza democratici, di democrazia insoddisfatta,<sup>4</sup> recitativa.<sup>5</sup> Alla fine del ventesimo secolo, scrive Emilio Gentile: «[...] la peggiore forma di governo, eccetto tutte le altre» sembrava

strofista, bensì come trasformazione della democrazia. Ad esempio, è il caso di Bernard Manin, quando delinea il passaggio dalla democrazia dei partiti alla democrazia del pubblico, all'interno di un'analisi nella quale si individuano i connotati sia della prima che della seconda (cfr. MANIN B., *Principi del governo rappresentativo*, Bologna, Il Mulino, 2010). In secondo luogo, “*crisi della democrazia*” può significare che una determinata cultura politica considera la democrazia esistente come una democrazia fittizia, in ogni caso gravemente lacunosa e perciò da superare in vista di un'altra democrazia. Pensiamo, fra l'altro, al dibattito sulla cosiddetta democrazia formale, la democrazia esistente nei Paesi occidentali, contestata dai Paesi dell'area socialista, in nome di una democrazia effettiva ancora da edificare. In terzo luogo, si possono nutrire perplessità sull'uso dell'espressione “*crisi della democrazia*”, poiché, il più delle volte, non soltanto viene adoperata senza specificarne il significato, ma anche in modo assai discutibile. In questo breve saggio, la si intende in un senso prevalentemente neutro, come spiegato appena sopra, ovvero nel senso di un'opportunità che può essere colta per propiziare cambiamenti positivi, tralasciando quelli negativi.

<sup>4</sup> Si tratta di una letteratura molto vasta. Qui, ci limitiamo a rimandare ai seguenti volumi: PHARR S.J. - R.D. PUTNAM (a cura di), *Disaffected Democracies. What's Troubling the Trilateral Countries*, Princeton, Princeton University Press, 2000; ZAGREBELSKY G., *La democrazia e la felicità*, a cura di Mauro E., Roma-Bari, Laterza, 2011; GALLI C., *Il disagio della democrazia*, Torino, Einaudi, 2011; GENTILE E., *Il capo e la folla*, Roma-Bari, Laterza, 2016. Si vedano anche: STRADE E PENSIERI PER DOMANI, *È ancora possibile una buona politica? Stili e obiettivi*, Milano, Edizioni Paoline, 2023; GALLI C., *Democrazia ultimo atto?*, Torino, Einaudi, 2023; CONWAY M., *L'età della democrazia. L'Europa occidentale dopo il 1945*, Roma, Carocci editore, 2023; BARBERIS M., *Separazione dei poteri e giustizia digitale*, Milano, Mimesis edizioni, 2023; PASTORE F., *Migramorfosi. Apertura o declino*, Torino, Einaudi editore, 2023; BOERI T. - R. PEROTTI, PNR. *La grande abbuffata*, Milano, Feltrinelli, 2023; CASSESE S., *Le strutture del potere*, Intervista di Alessandra Sardonì, Bari-Roma, Editori Laterza, 2023; COLOMBO A., *Il governo mondiale dell'emergenza. Dall'apoteosi della sicurezza all'epidemia dell'insicurezza*, Milano, Raffaello Cortina Editore, 2022. Dal punto di vista della Dottrina sociale della Chiesa può essere consultato: TOSO M., *Per una nuova democrazia*, Città del Vaticano, Libreria Editrice Vaticana, 2016.

<sup>5</sup> Cf. GENTILE E., *Il capo e la folla*, Roma-Bari, Laterza, 2016. Secondo Emilio Gentile la democrazia recitativa non nega la libera scelta dei governanti da parte dei governati: la rende semplicemente irrilevante per la politica del capo dopo l'elezione al governo. Simile alla democrazia criticata dagli antichi greci, la democrazia recitativa è una raffinata forma di demagogia, che vorrebbe far apparire la democrazia del capo e della folla la migliore fra le migliori forme di governo. Mentre, nella realtà, può essere la peggiore fra le peggiori, perché opera per mantenere i governati in una condizione permanente di moltitudine apatica, beata o beota, simile alle gioiose famiglie degli spot pubblicitari, ma comunque servile, incapace persino di accorgersi di vivere in una democrazia recitativa dove la libertà, come la scelta e la revoca dei governanti, è solo una delle parti assegnate in copione.

destinata a trionfare nel mondo. Nel 1991 Norberto Bobbio riteneva che non fosse: «[...] troppo temerario chiamare il nostro tempo l'era delle democrazie». Tuttavia, nel primo ventennio del ventunesimo secolo, la democrazia rappresentativa e partecipativa appare ovunque in crisi. Appare in crisi soprattutto la sua anima etico-culturale,<sup>6</sup> senza dimenticarne la crisi strutturale. Oggi, inoltre, appare chiaro che, a fronte della rinascita di nazionalismi arcaici, solo una visione sovranazionale, coniugata in termini di solidarietà e di sussidiarietà, può salvare le democrazie, superando sovranismi asfittici.

## La crisi della promessa fondamentale della democrazia viene da lontano

Va rilevato che la crisi etica dell'attuale democrazia non è una questione solo del nostro oggi,<sup>7</sup> legata alla temperie culturale neo-individualista e mercatista contemporanea.

Essa, a onore del vero, viene da lontano, dalle stesse premesse antropologiche individualiste ereditate dalla cultura moderna, grembo in cui ha preso forma. In particolare, discende *dall'aporia principale della filosofia moderna*, secondo la quale il soggetto è un essere *radicalmente* libero ed utilitarista.<sup>8</sup> Ritenendosi alieno da ogni morale, non può, per sé, convivere con altri soggetti. Eppure, per un altro verso, come ha insegnato Hobbes, non può sopravvivere senza associarsi e, quindi, senza osservare una legge positiva. Si tratta di una legge sostanzialmente *estranea* rispetto ai suoi interessi particolari, accettata come un espediente, sebbene con riserva, per non perire. All'atto pratico, nella collaborazione sociale,

<sup>6</sup> Su questi aspetti si legga BIGNAMI B., *Dare un'anima alla politica*, Prefazione del Card. Matteo Zuppi presidente della CEI.

<sup>7</sup> Sulla crisi della politica e della democrazia contemporanea si possono leggere con frutto: COLOMBO A., *Il governo mondiale dell'emergenza. Dall'apoteosi della sicurezza all'epidemia dell'insicurezza*, Milano, Raffaello Cortina Editore, 2022; STRADE E PENSIERI PER DOMANI, *È ancora possibile una buona politica? Stili e obiettivi*, Milano, Edizioni Paoline, 2023; GALLI C., *Democrazia ultimo atto?*, Torino, Einaudi, 2023; CONWAY M., *L'età della democrazia. L'Europa occidentale dopo il 1945*, Roma, Carocci editore, 2023; BARBERIS M., *Separazione dei poteri e giustizia digitale*, Milano, Mimesis edizioni, 2023; PASTORE F., *Migramorfosi. Apertura o declino*, Torino, Einaudi editore, 2023; BOERI T. - R. PEROTTI, *PNRR. La grande abbuffata*, Milano, Feltrinelli, 2023; CASSESE S., *Le strutture del potere*, Intervista di Alessandra Sardoni, Bari-Roma, Editori Laterza, 2023; ID., *Miseria e nobiltà d'Italia. Dialoghi sullo Stato della Nazione*, Milano, Solferino, 2024. Dal punto di vista della Dottrina sociale della Chiesa può essere letto: TOSO M., *Per una nuova democrazia*, Città del Vaticano, Libreria Editrice Vaticana, 2016; ID., *Chiesa e democrazia*, Roma, Società Cooperativa Sociale Frate Jacopa, 2024.

<sup>8</sup> Su questo, ci permettiamo di rinviare a TOSO M., *Democrazia e libertà. Laicità oltre il neoilluminismo postmoderno*, Roma, LAS, 2006, pp. 205-208.

rispetto all'osservanza dei diritti, l'uomo si ritrova praticamente sprovvisto di ragioni superiori, indipendenti dai suoi interessi più immediati. Tra le conseguenze, che giungono sino a noi, vi è il fatto che l'atmosfera simbolica, caratterizzante le attuali culture, appare gravitare verso una comunicazione pervasiva e rigidamente controllata da modelli consumistici, pragmatici e tecnocratici. E così, in quest'epoca della post-modernità, segnata dal demone della paura e da una cultura «fluida»,<sup>9</sup> che inizia mille processi di cambiamento, ma non ne porta a termine nessuno, prevale un *individualismo libertario ed utilitarista*, che mette a repentaglio il cuore etico della democrazia e la libertà stessa.

## Fenomenologia della crisi della libertà

Oggi, come già accennato, nel mondo si stanno attestando nuovi equilibri economici e politici che si strutturano attorno ad altri centri, che non sono più l'Europa e gli Stati Uniti. Lo stanno dimostrando le ultime guerre in corso, tra Russia e Ucraina, tra Israele e Hamas. La globalizzazione, pur dotata di aspetti positivi, ma non adeguatamente regolata, instaura nuove comunicazioni ed interconnessioni, che favoriscono la concentrazione del potere finanziario e tecnologico nelle mani di pochi.

La *rivoluzione tecnologica* non orientata in maniera umanistica porta a forti squilibri occupazionali e distributivi, al *capitalismo dei robot*, a diseguaglianze crescenti.

Il mondo che si sta costruendo si manifesta come una trappola senza vie di scampo per i più deboli e i più poveri, un mondo ove sovrastano implacabili dinamismi che stringono le maglie della libertà e riconducono, come ai tempi degli Stati assoluti, ad una vita fundamentalmente eterodiretta, alienata.

Di fronte a tutto questo, occorre *umanizzare* le istituzioni pubbliche, diventa necessario ridare un'*anima etica* alla vita economica, politica e democratica, oltre che alla cultura. Urge ripensare e rimodellare in *senso umanistico* lo sviluppo tecnologico, affinché non sia considerato quale mero processo tecnocratico, autosufficiente, onnipotente. L'assolutismo della tecnica impedisce di cogliere ciò che oltrepassa la semplice materia. Solo andando al di là del *puro fare tecnico*, scorgendone il *fondamento* antropologico ed etico si riesce a riconoscerne la trascendenza, l'origine e il fine. Lo sviluppo è collegato, oltre che con il fare tecnico, con la crescita spirituale e morale, perché la persona è "*sinolo di anima e di corpo*" nata dall'amore creatore di Dio e destinata a vivere eternamente.

<sup>9</sup> Cfr. BAUMAN Z., *Il demone della paura*, Roma-Bari, Laterza-L'Espresso, 2014.

Questo, in ultima analisi, significa giungere ad intercettare l'insopprimibile desiderio di vero, di bene e di Dio e la indisciungibile vocazione alla libertà, da cui è inabitato ogni essere umano. È con il retto esercizio della libertà che ogni persona decide di sé, dell'orientamento da dare alle proprie attività, al proprio compimento in Dio. Nella persona umana, la libertà è intimamente connessa alla *ricerca* della verità e del Bene supremo. Non è solo per un'esistenza fine a sé stessa. Fiorisce attraverso un'esistenza *in relazione*, che si realizza mediante il *dono di sé*, prendendosi cura dell'altro, del bene comune. La libertà non è soltanto spezzare le proprie catene, ma anche accrescere la libertà altrui.<sup>10</sup> Purtroppo, anche oggi non mancano gesti di violenza efferata, cieca e vile. La libertà viene conculcata brutalmente. Recentemente il Segretario per i rapporti con gli Stati della Santa Sede Sua Ecc. Mons. Paul Richard Gallagher, ha denunciato che il fondamentalismo, ma anche il sovranismo e la laicità ideologici, minacciano la *libertà religiosa*. La violazione del diritto alla libertà religiosa ha l'effetto di minare non un solo diritto, bensì l'intera categoria dei diritti umani. Oltre 365 milioni di cristiani subiscono alti livelli di persecuzione per la loro fede.<sup>11</sup>

L'abbondante fenomenologia ci mostra come essa ci è scippata in più modi, senza che ce ne accorgiamo. Non a caso i negoziatori del Parlamento europeo e degli Stati membri dell'UE si sono prontamente mossi per concordare un progetto di legge in materia di intelligenza artificiale. La sfida è colossale, non dilazionabile. Il settore dell'editoria, del mondo del lavoro, della stessa democrazia sono messi in gioco dai vari sistemi di IA per quanto concerne il primato delle persone e la loro libertà.<sup>12</sup>

La libertà, però, è sottratta anche ai disperati di quegli ingenti flussi migratori che segnano il nostro pianeta con esodi biblici, inseguendo il sogno di una "terra promessa", di un mondo più giusto e pacifico. Ne sono defraudati tutti coloro che periscono quali vittime di tratte umane e di conflitti sanguinosi, coloro ai quali non è concesso di venire al mondo o di rimanerci. Talvolta è pericoloso anche *esprimere liberamente le proprie opinioni*, perché, persino nelle Giunte amministrative delle nostre città, si può finire in liste di proscrizione. Non sono da trascurare gli incomprensibili "moniti", ricevuti dalla Corte Europea, a proposito dell'obiezione di coscienza dei medici cattolici in tema di aborto.

<sup>10</sup> Cfr. MAGATTI M. - C. GIACCARDI, *Generativi di tutto il mondo unitevi! Manifesto per la società dei liberi*, Milano, Feltrinelli, 2016<sup>5</sup>, p. 30.

<sup>11</sup> Cfr. GALLAGHER P.R., *Libertà religiosa e sviluppo umano integrale*, in «L'Osservatore romano» (mercoledì 5 giugno 2024), p. 7.

<sup>12</sup> Cfr. su questo almeno FRANCESCO, Messaggio per la LVII Giornata mondiale della pace 2024, *Intelligenza artificiale e pace 1° gennaio 2024*; ID., *Discorso alla Sessione del G7 sull'Intelligenza artificiale*, venerdì 14 giugno 2024.

I fatti ci confermano che spesso il medico, fedele alla propria coscienza, viene praticamente ostracizzato e penalizzato nella carriera.

Non molto tempo fa, il 2 luglio 2024, è giunta dal noto giornale *Le Figaro* anche la notizia del deferimento alla giustizia civile di due vescovi in Belgio (prima il cardinale e vescovo emerito di Malines-Bruxelles, Jozef De Kesel e, poi, il vescovo successore Luc Terlinden) perché colpevoli di “discriminazione di genere”, in quanto avrebbero negato a una donna l’accesso ad un corso per il diaconato. Il tribunale civile di Mechelen il 25 giugno 2024 si è espresso a favore della donna denunciante perché l’uguaglianza tra uomini e donne è uno dei principi fondamentali dello Stato di diritto. Il caso manifesta di fatto un totalitarismo giuridico grossolano: sono i magistrati che dettano le leggi nella Chiesa e le correggono se, secondo loro, sono sbagliate, compiendo una chiara ingerenza, ignorando la distinzione dei campi che viene regolata solitamente mediante trattati o concordati opportuni tra Stato e Chiesa. È palese, poi, la contraddizione in cui cade il suddetto tribunale che condanna i due vescovi pur dichiarandosi incompetente a definire chi può essere ammesso o meno alla formazione diaconale.

## Come uscire dalla crisi? Sciogliere il nodo cruciale tra democrazia e libertà

La crisi della democrazia va affrontata seriamente, intervenendo su quel punto nodale che è il *rapporto* tra democrazia e libertà, perché è impossibile che la prima possa sussistere senza la presenza di persone *libere e responsabili*. Se non si riconnette la democrazia alla persona concreta, alla libertà, come suo punto di partenza e di arrivo, permane il rischio di implosione. Si protrae nel tempo una sensazione di spaesamento, di abitare in un edificio ancora in piedi – non si sa fino a quando – ma sempre sul punto di crollare, senza vedere all’opera energie in grado di restaurarlo o di ricostruirlo. Non a caso, la cultura cristiana e, in particolare, la Dottrina sociale della Chiesa (=DSC) si è attivata per tempo, per dare ad essa, come fondamento stabile, coscienze *capaci* di ricercare il vero, il bene e Dio.

Vale la spesa fermarsi per considerare, sia pure in maniera sintetica, come la DSC è venuta incontro alla fragilità antropologica ed etica congenita della democrazia, quale è emersa dalla cultura moderna e si protrae, in varie forme, nel nostro oggi.

In proposito, non è da dimenticare che la Chiesa, allorché si cominciò a parlare di *libertà* e di *democrazia*, si mostrò contraria, perché la prima veniva fondata su una coscienza delirante e la seconda, su un giusnaturalismo immanentista, su una sovranità popolare assoluta, come unica fonte dei diritti e dei doveri dei

cittadini. Già, però, con Leone XIII, se il *nuovo diritto* non poteva essere approvato e avallato *in toto*, a causa della sua base razionalistica e naturalistica, si riconosce ciò che di sano esso conteneva. Il pontefice, nell'enciclica *Libertas praestantissimum* (=LI) del 20 giugno 1888,<sup>13</sup> a fronte di uno Stato liberale, che intendeva strutturarsi come *Stato di diritto*, fondato unicamente sulla volontà generale e su una concezione egualitaria della libertà, assolutizzata ed intesa individualisticamente, propone un concetto di libertà connesso intrinsecamente con la verità, con il bene e con Dio. È così che Leone XIII si porta al cuore del problema che attanagliava la cultura del suo tempo. Egli riprende il discorso partendo da dove erano stati recisi dal razionalismo naturalista e individualista, i legami fra pensiero e retta ragione, fra coscienza e bene, fra libertà e verità morale, fra etica e politica. Dal riannodare le libertà delle persone con la verità e con il bene, nell'informare le legislazioni umane, gli atti di comando da una parte e gli atti di obbedienza dall'altra – per quanto possibile –, con i contenuti della *legge morale naturale*, per il pontefice dipendeva il futuro dell'uomo, della società civile e degli Stati. La concezione di una libertà disancorata dal riferimento a Dio e ai valori assoluti ha la consistenza delle sabbie mobili, su cui non si può fondare alcuna salda morale né si può costruire una prospera e pacifica convivenza civile. L'esagerata esaltazione della libertà, patrocinata dall'agnosticismo liberale, apre le porte in campo personale al soggettivismo e all'individualismo etico e, in campo sociale, all'assolutismo del potere e all'anarchismo. Nel denunciare i pericoli di una libertà sradicata dalla verità sull'uomo e su Dio, Leone XIII si mostrò profeta. Egli intuì e predisse i mali delle rivoluzioni, e i regimi autoritari e totalitari, che non molti anni dopo si abatteranno sull'Europa.

Non a caso Giovanni Paolo II, più di cento anni dopo, affrontando la questione sociale, muovendo da una prospettiva culturale più *personalista*, richiama il valore perenne delle affermazioni centrali della *Libertas praestantissimum*.<sup>14</sup> Per rifondare le democrazie contemporanee e per superare la cultura neo-utilitarista e neo-individualista, occorre disporre di una libertà *capace* di legarsi alla verità su Dio e sull'uomo.

Raducando la democrazia in un impianto di *antropologia personalista e comunitaria*, aperta al Trascendente, la DSC supera così la tradizione liberale, che molto aveva insistito sui temi dello Stato a servizio dei singoli, dell'uguaglianza e della libertà individuale, quest'ultima intesa soprattutto come libertà *da*, ossia *libertà negativa*. Questo concetto venne superato, rifiutando sia la concezione

<sup>13</sup> LEONE XIII, Lettera enciclica *Libertas praestantissimum* (20.06.1888), in «Acta Sanctae Sedis» (=ASS), 20, (1887-1888), pp. 593-613.

<sup>14</sup> Cfr. GIOVANNI PAOLO II, *Centesimus annus* (=CA), Città del Vaticano, Tipografia Poliglotta Vaticana, 1991, nn. 4 e 17 (=CA).

anarchica sia la concezione individualistica di libertà, che all'atto pratico fu la concezione preferita ed enfatizzata dalla maggioranza delle correnti della tradizione liberale. Il popolo e la democrazia, di cui parla la DSC, sono invece entità che sprigionano da libertà *responsabili, solidali*: libertà nell'ordine morale e, pertanto, libertà che non contraddicono l'uguaglianza di dignità e di opportunità, la fraternità, il bene comune, la giustizia sociale. Anzi, perseguono questi valori e sono ad essi ministeriali.

Oggi, per varie ragioni, la democrazia sembra svincolarsi dall'idea di una libertà intesa in *senso positivo*. Tutti i valori sono messi in discussione, tranne uno: la *libertà di scelta*, idolatrata e assolutizzata, sino a renderla *libertà di potenza e di dominio*, che *crea* la verità e il bene; che dispone *incondizionatamente* della propria e dell'altrui esistenza; che dissocia la sessualità dall'identità delle persone.<sup>15</sup>

Tuttavia, le democrazie in cui i cittadini vivono la loro libertà di scelta come altrettanti dèi – senz'altra restrizione che quella di non importunare il vicino –, si trasformano inevitabilmente in regimi illiberali, ipocriti e ingiusti, in cui il *primato* del bene comune e della giustizia si dissolve.

La catastrofe antropologica contemporanea, che investe le democrazie, le rende incapaci di tutelare la vita dei cittadini, specie dei più deboli. Nell'età dell'*io* onnipotente, che si considera fonte suprema del vero e del bene, l'unica soluzione che rimane percorribile è quella di passare dall'*io* al *noi*: al "noi di persone", al "noi di popoli", uniti nell'unica grande famiglia umana. L'*io* cresce nel suo compimento coltivando la sua relazione con altri io, entro i vari *noi*. La persona, in quanto essere spirituale, oltre che corporeo, si realizza nelle relazioni interpersonali. Più le vive in modo autentico, più matura la propria identità personale. Non è isolandosi che l'uomo e la donna valorizzano sé stessi, ma ponendosi in relazione con gli altri e con Dio. Senza gli altri e senza Dio la persona umana non riesce a comprendere pienamente sé stessa. La maggior forza a servizio dello sviluppo integrale, inclusivo, ma anche a favore della democrazia è un *umanesimo trascendente*, aperto agli altri e a Dio. L'*umanesimo* che esclude Dio e la crescita degli altri diventa inevitabilmente un *umanesimo antiumano, antidemocratico*.

La nostra vita sociale e, in specie, la vita democratica sussistono, come si vedrà meglio più avanti, nel magistero sociale di papa Benedetto XVI e di Papa Francesco, ove ci sono legami forti, comunione morale tra i molti "*io*" e i "*noi di persone*", *carità* e *fraternità*, oltre che verità e libertà, giustizia sociale. Al contrario, la vita personale e comunitaria immiserisce, specie quando domina la

<sup>15</sup> Su questo si legga anche FRANCESCO, *Discorso ai membri del corpo diplomatico accreditato presso la Santa Sede per la presentazione degli auguri per il nuovo anno*, Aula della Benedizione (lunedì, 8 gennaio 2024).

pretesa di appartenere solo a sé stessi e si vive come tante isole senza ponti di collegamento. Le persone non sono fatte per vivere nelle metropoli dell'indifferenza o sulla tomba delle comunità. Sono fatte per amare, per comunicare, per la comunione fraterna, per il dono reciproco e disinteressato. Sono chiamate ad uscire da sé stesse per formare dei "noi", per trovare negli altri un accrescimento d'essere.<sup>16</sup> La possibilità di cogliersi in profondità è legata alla presenza di un *tu* che, col suo sguardo, consente all'*io* di essere. Il *noi*, presente nell'*io* e nel *tu*, li trascende come un *novum* che non aveva esistenza prima del loro incontro. Ciascuno dei tre poli *io-tu-noi* è impensabile senza gli altri e tuttavia è radicato autonomamente nell'essere. La relazione, infatti, genera un *noi*, reale come l'*io* e il *tu*, ma anche dipendente da essi. Il *noi* mostra i lineamenti di una "persona", emergente sempre più chiaramente in relazione alla qualità del rapporto. Una comunità è una *Persona* nuova che unisce diverse persone, legandole nell'intimo.<sup>17</sup>

I gruppi chiusi, le persone e le comunità autoreferenziali, ovvero gli "io" e i "noi di persone" raggomitolati in sé stessi, non favoriscono una relazionalità aperta e diffusa, non animano la democrazia in forma dinamica e vitale, generativa del bene comune. Ne indeboliscono l'anima etica e rendono sterile il tessuto delle varie reti sociali. La democrazia, per vivere e crescere, deve essere popolata da persone e da gruppi di persone che collaborano tutti insieme alla realizzazione del bene di tutti. Detto diversamente, tra i diversi *io* e i diversi *noi*, che la compongono, deve sussistere comunicazione, un dinamismo di comunione e di collaborazione verso il bene di altri *io*, verso il bene di altri *noi*, verso il *noi* più grande che è il *popolo* intero e il suo bene politico. Un tale dinamismo trova il suo fondamento generativo e propulsivo nell'amore *fraterno*, che è all'origine del popolo e della vera democrazia.

Nella democrazia, al primo posto, prima delle istituzioni, delle regole procedurali e delle stesse religioni, stanno le persone, i gruppi di persone, con la loro dignità, la loro libertà e responsabilità, i loro diritti e doveri. Le persone e i vari "noi di persone", unificati liberamente e moralmente in un *popolo*, sono i *soggetti* che originano ed orientano i vari processi della democrazia verso il bene comune. Lo sviluppo integrale, sostenibile, inclusivo è il *fine*.

<sup>16</sup> Queste affermazioni possono essere approfondite con l'aiuto del *personalismo comunitario* coltivato da alcuni filosofi francesi quali Jacques Maritain ed Emmanuel Mounier. Su quest'ultimo, in particolare, merita che siano letti i contributi di vari pensatori contemporanei che ne hanno illustrato e commentato l'*umanesimo relazionale* in occasione del centenario della nascita (1905-2005). Si veda in proposito: TOSO M., (Ed.), *Emmanuel Mounier. Persona e umanesimo relazionale. Nel Centenario della nascita (1905-2005)*, vol. I, Roma, LAS, 2005, p. 400; ID., (Ed.), *Emmanuel Mounier. Persona e umanesimo relazionale: Mounier e oltre*, vol. II, Roma, LAS, 2005, p. 489.

<sup>17</sup> Cfr. MOUNIER E., *Révolution personaliste et communautaire, Oeuvres*, col. III, p. 492, trad. it. p. 113.

Poiché l'ideale della democrazia – non tanto (o solo) come forma di governo – è strettamente connesso con la parte migliore della persona, ed è quasi una sfida dell'uomo a sé stesso, rinunciarvi sarebbe come abbandonare la vocazione al *compimento umano*. È una conquista dei secoli scorsi il convincimento che la promozione della persona umana è inscindibile dallo sviluppo della democrazia, intesa soprattutto come incessante costruzione di senso e di forma di vita sociale e politica, mediante il *concorso di tutti*. Senonché oggi, come già detto, si pone un ostacolo non insignificante. A causa di un prevalente substrato culturale di stampo individualistico, libertario ed utilitario, la questione democratica finisce per configurarsi per noi in termini non solo sociologici, strutturali o giuridici ma soprattutto di approfondimento critico e valoriale della *dignità trascendente* della persona, mediante l'ausilio di saperi come la metafisica e la teologia. Solo a partire da tali premesse gnoseologiche e morali è possibile pensare alla *ricostruzione* dell'*ethos* del popolo, della cultura politica, dei beni-valori che costituiscono la sostanza del *télos* umano. Analogamente, diventa più agevole, rispetto specialmente alle derive oligarchiche della democrazia, alla delegittimazione della rappresentanza, allo scollamento fra istituzioni e popolo, al dominio dei poteri economici e finanziari sulla politica, l'imprescindibile *ri-costruzione* dell'anima etico-culturale del popolo, della sua "soggettività", in termini di libertà e di responsabilità, di unione morale. Ugualmente, sono facilitate la ri-politicizzazione della vita della democrazia, nonché la rigenerazione del "politico" su basi di libertà e di solidarietà.

## **Giovanni Paolo II: un'autentica democrazia è possibile solo in uno Stato di diritto e sulla base di una retta concezione della persona e della sua libertà**

San Giovanni Paolo II va menzionato nel contesto del nostro discorso anzitutto perché afferma con franchezza che: «[...] la Chiesa apprezza il sistema della democrazia, in quanto assicura la partecipazione dei cittadini alle scelte politiche e garantisce ai governati la possibilità sia di eleggere e controllare i propri governanti, sia di sostituirli in modo pacifico, ove ciò risulti opportuno».<sup>18</sup> Sulla base di una simile descrizione della democrazia, il pontefice polacco si augura, di conseguenza, che il sistema democratico non favorisca la forma-

<sup>18</sup> GIOVANNI PAOLO II, *Centesimus annus* (=CA) in AAS 83 (1991) 793-867. Per il testo italiano e la numerazione, si segue la raccolta *I documenti sociali della Chiesa. Da Leone XIII a Giovanni Paolo II*, Libreria Editrice Vaticana, Città del Vaticano, 1991, n. 46, pp. 491-572.

zione di gruppi dirigenti ristretti, i quali per interessi particolari o per fini ideologici si impadroniscano dei poteri dello Stato. Detto altrimenti, la democrazia non è un sistema immutabile ed intangibile. La sua esistenza più autentica è condizionata dalla simultanea sussistenza di uno *Stato di diritto* e da una *retta concezione della persona*.

L'apporto della CA alla riforma della vita democratica e dello Stato del benessere è vasto e non può essere esaurito in poche battute.<sup>19</sup> Per questo ci fermiamo solo su alcuni nuclei della *progettualità* tratteggiata dalla CA, che propone il rinnovamento della politica, della vita democratica e dello Stato del benessere assistenzialistico, sulla base di un ritrovato dialogo fra *verità* e *democrazia*,<sup>20</sup> fra *etica* e *democrazia*, fra *cultura politica* e *cristianesimo*.

Oggi, come già accennato, è ampiamente riconosciuto che la crisi della democrazia, oltre che strutturale, è soprattutto *crisi morale*, crisi di valori. È necessario, allora, il recupero dei valori morali, ai due livelli, personale e sociale. Alla stagione dei *diritti* deve affiancarsi la stagione dei *doveri*.

Tuttavia, se i più convengono sull'urgenza della riforma morale della democrazia, ritrovando una nuova unità attorno a beni-valori comuni, pochi sembrano disposti a riconoscere loro un qualche fondamento oggettivo. Così, se molti parlano dell'urgenza della riforma delle *regole del gioco* della democrazia, pochi credono in una società politica basata anzitutto sulla *comunione*: come comunicazione e condivisione di conoscenze nella luce del vero; come impulso e richiamo al bene morale; come nobile comune godimento del bello, in tutte le sue legittime espressioni; come permanente disposizione a effondere gli uni negli altri il meglio di se stessi; come anelito ad una mutua e sempre più ricca assimilazione ai valori spirituali.

Oggi, come ha rilevato MacIntyre nel suo ormai famoso volume *After virtue*, anche l'etica politica è dominata dall'*etica di terza persona*, ossia da un'etica che, avendo perso come punto di riferimento il *télos* dell'uomo, riduce la vita morale ad un insieme di norme e di precetti da osservare e nulla più.<sup>21</sup> *L'etica di terza persona* mira a creare un assetto sociale ove l'uomo come soggetto di desideri o l'uomo come soggetto autonomo possa fare ciò che vuole senza danneggiare altri o danneggiandoli solo per un migliore risultato. Dei modi e dei

Per uno sguardo complessivo sul rapporto tra cattolici e democrazia si legga: PREZIOSI E., *Da Camaldoli a Trieste*, Prefazione di Matteo Maria Zuppi, Vita e Pensiero, Milano, 2024.

<sup>19</sup> Per uno sguardo complessivo sul pensiero sociale di Giovanni Paolo II si legga TOSO M., *Welfare Society. La riforma del welfare: l'apporto dei pontefici*, LAS, Roma, 2003<sup>2</sup>, pp. 388-500.

<sup>20</sup> Su questo binomio cf. COLOM E., *Democrazia: libertà, verità e valori* in «La società», 2 (1993), pp. 243-264.

<sup>21</sup> Cf. MACINTYRE A., *After Virtue: A Study in Moral Theory*, University of Notre Dame Press, Notre Dame/IN, 1984, pp. 56ss.

mezzi finalizzati alla soddisfazione dei desideri o dell'uso degli spazi di libertà da parte di ciascuno, l'etica di terza persona si rifiuta di parlare. Sarebbe una questione puramente privata e soggettiva. Ognuno dovrebbe poter gestire a piacere la propria vita. In questo modo però, il sistema dei principi e delle norme è messo tacitamente a servizio del libero arbitrio dei singoli, a cui si vuol garantire la possibilità di soddisfazione di interessi e desideri.<sup>22</sup>

In sostanza, l'etica politica contemporanea sembra staccare l'etica del singolo da quella pubblica, per cui il cittadino, nell'ambito della convivenza sociale, agisce sulla base di regole universali, che non possono mai mancare, ma che vanno osservate solo per un dovere categorico e che esauriscono tutta la loro moralità nella *legalità*, codificata in un determinato periodo storico. In una società complessa e pluralista come quella odierna, non è possibile fare altrimenti. *La convivenza si salva solo con regole che impongono l'altruismo*. In essa è richiesta, in definitiva, un'unica virtù: la disposizione a frenare l'egoismo per comportarsi secondo le regole stabilite dalla comunità. Nelle leggi della convivenza contemporanea e nel concetto di virtù che essa richiede non c'è un vero riferimento ultimo a valori, a beni umani oggettivi, ricercati per realizzare una *vita buona* in tutti gli atti liberi della persona. Le leggi della convivenza curano solo le azioni di giustizia e le azioni verso gli altri, le azioni concernenti la *vita esteriore*. E questo, non dal punto di vista della condotta personale, ma da quello di un *osservatore esterno*, imparziale, quale il giudice o il legislatore.

E, tuttavia, quando anche nella vita sociale e politica si perde il riferimento al *télos* della natura umana, l'esito non può essere che il relativismo o addirittura il nichilismo morale, che al più lasciano spazio a un *emotivismo* morale altrettanto relativistico. Difatti, quando il fondamento ultimo dell'azione morale è costituito da norme e precetti a partire dal punto di vista di un osservatore esterno alla persona, questa non sperimenterà mai il senso di una cogenza vera, proprio perché tali norme e precetti sono imposti dall'imperativo categorico: «*Devi agire così*», che non risponde alla domanda: «*Perché devo agire così?*».

Per animare e per sostanziare la comunione della *società politica* democratica contemporanea, Giovanni Paolo II propone la presenza di una *cultura ricca di valori*, non escludente quella sana contestazione che rende più vivi, attuali e personali i valori ereditati dalla tradizione;<sup>23</sup> e, perciò, cultura che rifiuta l'*agnosticismo* e il *relativismo scettico*.<sup>24</sup>

<sup>22</sup> Cfr. ABBA' G., *Felicità, vita buona e virtù*, Roma, Las, 1989, p. 100.

<sup>23</sup> Cfr. CA 50.

<sup>24</sup> Cfr. CA 46.

Sembra, qui, trovare una chiara allusione a quelle dottrine giuridiche e politiche contemporanee, come quella di Kelsen, di Popper, di Ackerman,<sup>25</sup> per i quali la verità e il bene oggettivi sono inconoscibili (su di essi sono possibili solo opinioni) e, comunque, sono nemici dichiarati della democrazia, la quale può vivere solo in simbiosi con il relativismo etico e lo scetticismo.

In breve, secondo Giovanni Paolo II, il *relativismo scettico* e l'*agnosticismo* non possono generare quella coscienza di appartenenza ad una comunità e quell'unità di convergenza verso mete comuni, di cui una nazione democratica ha bisogno per vivere. Se nella vita di un popolo prevalgono agnosticismo e relativismo scettico, si apre la strada alla lotta di tutti contro tutti e, ultimamente, alla corruzione e al dispotismo di pochi, cose peraltro già previste da Platone e da Aristotele.

Invece, Giovanni Paolo II, mentre afferma che una democrazia senza valori cade preda del totalitarismo, contemporaneamente prende le distanze dal *fanatismo* e dal *fondamentalismo* di quanti pretenderebbero di *imporre* la loro verità e la loro concezione del bene agli altri. Rischi, che nel passato non lasciarono immune la stessa Chiesa: si pensi alla dottrina secondo la quale, non avendo l'errore alcun diritto, anche l'uomo nell'errore non poteva avere diritti propri.

Inoltre, sulla scorta della tradizione cristiana più autentica e dell'insegnamento del Concilio vaticano II, il pontefice dichiara che la *verità cristiana* e la *fede cattolica* non sono ideologiche. Esse riconoscono sia l'autonomia dell'ordine sociopolitico sia la dimensione storica dell'esistenza e della libertà umane. Il rispetto della libertà è il *metodo* della Chiesa, la quale, mentre evangelizza, partecipa secondo la propria competenza alla liberazione integrale dell'uomo. La libertà che può avvantaggiare l'ordine democratico, però, è solo quella che si svolge nell'ordine morale, in collegamento con la verità ontologica ed etica: «In un mondo senza verità la libertà perde la sua consistenza, e l'uomo è esposto alla violenza delle passioni ed a condizionamenti aperti od occulti».<sup>26</sup>

<sup>25</sup> Cfr., ad es., KELSEN H., *I fondamenti della democrazia*, Bologna, Il Mulino, 1970<sup>3</sup>, pp. 199-257; ACKERMAN B., *La giustizia sociale nello Stato liberale*, Bologna, Il Mulino, 1984, pp. 454-490. Per una rapida informazione su pensatori, anche italiani, che si collocano nello stesso alveo di pensiero relativistico e formalistico, cfr. BERTI E., *Momenti della rifondazione etica della democrazia* in AA.VV., *Valori morali e democrazia*, a cura di GALEAZZI G., Milano, Massimo, 1986, pp. 104-115, specie pp. 108-110. Sul pensiero di Kelsen, cfr. anche GATTI R., *Abitare la città*, Roma, Dehoniane, 1992, pp. 188-194; POSSENTI V., *Le società liberali al bivio*, Perugia, Marietti, 1991, pp. 315-345.

<sup>26</sup> CA 46.



# Dalla libertà d'insegnamento alla libertà di educazione

GIORGIO CHIOSSO<sup>1</sup>

## Un'antica e irrisolta questione

Da circa due secoli nella storia scolastica italiana non c'è forse altro tema così divisivo, resistente e insoluto come quello della libertà di insegnamento. Accompagnata da altre formule più recenti (libertà della scuola, pluralismo educativo, parità scolastica) che la liberano dal retaggio ottocentesco in cui prese forma, essa conserva all'occhio dello storico ancora il fascino di una questione dall'infinita durata e dall'incerto esito. In quasi due secoli la società italiana ha mutato la propria fisionomia sul piano dell'impianto istituzionale, della struttura sociale, degli stili di vita, della organizzazione del lavoro, della frequenza scolastica, ma il tema della libertà di insegnamento - come espressione e garanzia di pluralismo educativo - è restato nei suoi termini sostanziali praticamente immutato, condizionato da una visione dello Stato monopolista e centralista, resistente a cedere sulle conseguenze economiche che scaturiscono dal pieno riconoscimento del principio paritario. Le famiglie sono certamente libere di scegliere la scuola che ritengono più affidabile e adatta ai figli, ma a loro spese.

Nel frattempo, le ragioni che stanno alla base della libertà di scelta si sono modificate e quelle che all'origine si radicevano sostanzialmente nel serrato scontro tra Chiesa e Stato hanno perso in parte la valenza fortemente ideologica di un tempo e vanno ormai considerate in un'ottica molto più ampia: il tema della libertà della scuola è intrecciato con altre questioni e altri problemi tra cui primeggiano, oltre ai residui di un laicismo agnostico, i condizionamenti dei grandi interessi del mondo economico e produttivo. Non è certo un caso che, per citare un solo esempio, i grandi capitani, che pilotano i flussi del capitalismo contemporaneo e annualmente si danno appuntamento a Davos nel *World Economic Forum*, abbiano promosso un costante monitoraggio sull'andamento dell'educazione nel mondo. Benemerite motivazioni filantropiche si associano alla preoccupazione che i livelli di conoscenza siano adeguati alle trasformazioni produttive.

Le riflessioni che seguono si propongono di esplorare le ragioni per cui il tema della libertà scolastica ed educativa pur ancora condizionato da antiche

<sup>1</sup> Università di Torino

controversie sia ormai entrato a far parte di nuovi scenari che rischiano – in nome della prevalenza assegnata alle ragioni economiche e tecnologiche e agli interessi che ne conseguono – di impoverire la dimensione umanizzante della scuola e, più in generale, di tutte le agenzie educative e formative che si prendono cura dei ragazzi, dei giovani e degli adulti per aiutarli a crescere non solo in coerenza che le legittime esigenze ed aspettative del mondo del lavoro, ma anche, prima di tutto, come persone libere.

Contrariamente a quanti ritengono che il richiamo all'umanizzazione dell'educazione sia un'ennesima formula retorica e moralistica, essa è invece la garanzia che prima del cittadino, del lavoratore o del militante politico vada formato l'uomo proprio come suggeriva Mounier già negli anni '30 nel pieno dei totalitarismi del suo tempo e degli sforzi di inquadrare gli uomini entro precostituite fedi politiche. Allora furoreggiavano le contrapposizioni ideologiche oggi sostituite da forti sollecitazioni tecnocratiche. Non mancano certamente personalità del mondo intellettuale non solo di parte cattolica (da Edgar Morin a Martha C. Nussbaum) che condividono insieme a Papa Francesco la preoccupazione che l'educazione perda la sua natura di introduzione a una vita pienamente umana o, detto metaforicamente, assuma la fisionomia di un cammino attraverso il quale ciascuno scopre il proprio essere uomo, specchiandosi nell'umanità dell'altro.

## Un cenno storico

Se si volesse riassumere in un'unica espressione l'inseguirsi degli scontri/confronti sulla libertà d'insegnamento tra XIX e prima metà del XX secolo si potrebbe ricorrere, per quanto riguardò Chiesa e il mondo cattolico, alla formula "rivendicazione di un diritto". Furono queste, salvo i non frequenti casi di dialogo tra i contendenti, le due parole più ricorrenti in specie nell'ultimo scorcio dell'Ottocento. A loro giustificazione stava il principio politico-giuridico di un'aspettativa insoddisfatta per quanto sostenuta da un legittimo diritto: il recupero di un bene da altri posseduto o negato illegittimamente (la Legge Casati la prevedeva in modo esplicito, ed era stata piuttosto la legislazione attuativa a restringerne l'agibilità).

Questo quadro resistente per circa un secolo fu messo in discussione con l'avvio della stagione repubblicana. Le successive vicende della regolazione della libertà di scuola coincisero infatti con la transizione al post fascismo e, nella fattispecie, con i lavori della Assemblea Costituente – sede nella quale il tema fu lungamente dibattuto – e poi con la messa a punto costituzionale (art. 33). Lo storico principio della "rivendicazione di un diritto negato" fonte di infinite discussioni, polemiche e contrasti, diventò un diritto a pieno titolo in nome

della regola somma della libera manifestazione del pensiero (art. 34) posta alla base della Costituzione italiana.

Il passaggio dalla scuola liberale a quella democratica ridefinì sul piano dei principi molti aspetti della questione, lasciando tuttavia aperti anche numerosi problemi. Se allo Stato, in continuità con il passato, era confermato un ruolo centrale nell'organizzazione e gestione scolastica, la libertà della scuola compì un significativo salto di qualità con due riconoscimenti fondamentali: quello della parità tra istituti statali e scuole non statali e quello dell'equipollenza del trattamento scolastico degli alunni. Con la Carta costituzionale si passava dalla tolleranza verso le scuole non statali a un sistema scolastico integrato formato in regime di parità di condizioni da scuole statali e scuole gestite da una pluralità di soggetti: privati, istituzioni senza fini di lucro, Enti locali, cooperative. L'aggiunta in sede di discussione del cosiddetto emendamento Corbino "senza oneri per lo Stato" fu tuttavia una sicura tagliola che ostacolò il pieno riconoscimento, compreso quello economico della libertà di scuola.

Negli anni a seguire non si diede tuttavia immediato corso alle novità previste dalla Costituzione. La legislazione pre-costituzionale restò in vigore ancora per oltre mezzo secolo fino agli inizi del 2000, quando infine le forze politiche nell'ambito del primo governo dell'Ulivo trovarono l'intesa per normare con la Legge 10 marzo 2000, n. 62 la parità scolastica. Il provvedimento, a giudizio di numerosi critici, apparve fin da subito incompleto perché non risolveva il problema degli aspetti economici dei costi scolastici. Il legislatore traduceva in norma il principio costituzionale, ma non se ne assumeva gli oneri. Era questo del resto il punto di maggior dissenso tra i vari partiti che si convenne rinviare *sine die*.

Varie soluzioni nel frattempo sono state proposte per aggirare questo ostacolo (dalla pratica dei voucher scolastici, al rimborso fiscale dei costi sostenuti dalle famiglie, ecc.). Al momento la questione non ha tuttavia trovato una soluzione definitiva e alcuni tentativi perequativi sono stati messi in atto soltanto a livello di singole Regioni.

## Di fronte a nuovi scenari

La ricostruzione del rapporto tra scuola dello Stato e scuole non statali nelle vicende scolastiche italiane sul piano strettamente storico potrebbe concludersi a questo punto. La questione della libertà educativa nel frattempo si presenta oggi con caratteristiche alquanto diverse e dalle conseguenze non meno rilevanti.

Negli ultimi decenni nuovi scenari hanno infatti scavalcato la visione ottonevicesca dell'organizzazione scolastica e la questione della libertà della scuola, persa gran parte della sua storica rilevanza nel quadro dei complessi

rapporti tra Stato e Chiesa, si riaffaccia sulla scena come uno dei motivi destinati a caratterizzare il senso della formazione in un futuro forse neppure troppo lontano. Il tema della libertà scolastica, andando oltre gli steccati e i tradizionali contrasti tra laici e cattolici, resta centrale nel dibattito formativo per altre ragioni, inserendosi nell'ampio confronto su quale potrebbero essere le vie del rinnovamento dei sistemi educativi. Per quanto i tentativi previsionali siano condizionati inevitabilmente da una certa indeterminatezza, gli interrogativi che li mobilitano meritano una legittima attenzione.

Qualche esempio. I cambiamenti che si annunciano e che in parte già sostengono le trasformazioni post novecentesche saranno ancora orientati e pilotati dagli Stati e dalle loro soffocanti burocrazie oppure saranno le scuole stesse e l'ampio scenario delle agenzie formative a rinnovarsi mediante un processo graduale generato dalle piccole, ma coraggiose, avanguardie che fin d'ora si stanno attrezzando per gestire il futuro e non per subirlo? Oppure si verificherà un processo di esternalizzazione dei servizi formativi e scolastici con un sostanzioso intervento di agenzie specializzate con il ruolo dello Stato ridotto a quello di ufficio accreditatore? O, ancora, saranno le singole comunità a gestire la formazione delle giovani generazioni nel rispetto delle tradizioni, dei bisogni contingenti, delle aspettative delle famiglie?

Non sono che alcuni interrogativi che accompagnano il dibattito sul futuro dell'educazione scolastica e della formazione e non e che, a vario titolo, toccano la libertà educativa. A questo riguardo si rincorrono tesi diverse.

Ci sono affermati studiosi che puntano sulla capacità degli Stati di rispondere alle esigenze del futuro, legandola alla messa a punto di un modello scolastico e didattico prevalente e quasi egemonico frutto non di teorie pedagogiche o ideologiche, ma esito del monitoraggio dei sistemi scolastici e dell'individuazione delle soluzioni migliori, sulla base di scrupolose misurazioni e valutazioni. A disposizione degli Stati sarebbero perciò poste strategie ad alto tasso di affidabilità perché centrate sulla selezione delle pratiche più efficaci confortate dalla fiducia nella capacità degli algoritmi di restituire la realtà effettuale nella sua variegata complessità.

In questa direzione, sia pure in contesti, motivazioni e percorsi diversi, si muovono, per esempio, Andreas Schleicher, figura di primo piano nell'ambito delle politiche formative dell'Oecd e animatore del progetto Pisa (autore di un recente volume intitolato *Una scuola di prima classe*) e il pedagogista neozelandese John Hattie, studioso noto soprattutto per le sue meticolose ricerche comparative a largo spettro e promotore di un movimento pedagogico basato sull'evidenza dei risultati, diffuso anche in Italia.

Il primo con finalità più socio politiche, il secondo con interessi più metodologico-didattici, condividono l'obiettivo di rendere i sistemi educativi meno

dispersivi e meno costosi e più coerenti con le esigenze del mondo produttivo e promotori di una convivenza che rispetti la diversità. Siamo ancora nell'alveo della scuola del XX secolo influenzata dalla pedagogia deweyana, dalle psicologie cognitive e dalle sociologie funzionaliste (Talcott Parsons). Non è che il modello dell'efficienza/efficacia non ponga attenzione alle persone (per esempio riconoscendo l'importanza delle qualità non cognitive e il valore di una socializzazione solidale) e che se ne neghino le aspettative o non si tenga conto del loro vissuto. Esse tuttavia non sembrano mettere in primo piano le storie personali con i loro bisogni, aspettative, esigenze esistenziali. Le persone sono anonimamente inquadrate come attori di una realtà sociale e produttiva manovrabile secondo le esigenze che cambiano rapidamente e rispetto a cui i valori trainanti sono la flessibilità, la competenza professionale, la capacità di collaborare.

Frattanto già appare – in un orizzonte più marcato dalle transizioni del XXI secolo – un altro scenario esito di trasformazioni anche più radicali, frutto delle opportunità offerte dagli sviluppi della digitalizzazione e delle applicazioni dell'Intelligenza Artificiale che consentiranno di *apprendere ovunque e in ogni momento*. Potrebbero cadere di conseguenza le distinzioni tra apprendimento scolastico e apprendimento extra scolastico, venendo meno il bisogno di una scuola come istituzione formativa e sociale distribuita sul territorio. Le esperienze maturate durante la stagione del Covid-19 dimostrerebbero, seppure in forma embrionale, che sono già ora possibili forme di apprendimento del tutto disgiunte dal modello tradizionale. Non ci sarebbe più bisogno di insegnanti delegati alla formazione dei giovani, ma l'apprendimento potrebbe essere direttamente preso in mano dalle aziende che producono e vendono prodotti per la formazione.

A uno sguardo approssimativo sembrerebbe di trovarsi di fronte al trionfo della libertà dell'educazione e alla liberazione della tirannia dei maestri e delle teorie pedagogiche. In realtà queste tesi implicano – per quanto presumibilmente attuate in tempi e con modalità graduate – una sostanziale de-istituzionalizzazione delle istituzioni educative e in specie della scuola: istruzione/formazione vera e propria, tempo libero e lavoro finirebbero per intrecciarsi, influenzandosi reciprocamente. Quasi inevitabile ne consegue la riduzione di chi apprende a semplice cliente con l'annullamento dello spazio vitale del confronto con ciò che è fuori di noi e che fa crescere la nostra umanità, non solo mediante il confronto con le persone ma anche con la realtà quotidiana ben più complessa di quella virtuale.

Le due prospettive che abbiamo appena abbozzato e volutamente un po' radicalizzato (nella vita pratica esse presentano ovviamente per ora una molteplicità di modulazioni con persistenti e cospicue tracce ereditate dal passato) disegnano un futuro che oscilla tra i sostenitori dello statalismo dirigista (nelle interpretazioni estreme secondo le modalità di un *format* scolastico potenzialmente univer-

sale che secondo alcuni potrebbe/dovrebbe diventare il “modello” per eccellenza almeno nei paesi che si riconoscono nella modernità occidentale) e un liberismo affidato alle logiche del mercato e alle pedagogie del “fai da te”. Nell’uno e nell’altro caso alla base del valore dell’educazione (posto che abbia ancora un senso impiegare questa espressione) non ci sarebbero ideali e principi regolativi su cui si è basata la storia dell’educazione greco-romana-umanistica come la libertà e la dignità della persona, il riconoscimento della sua originalità e la ricerca del bene. Centrali diventano, d’un lato, la misurazione dell’efficacia delle capacità operative e cioè della sua performance e, dall’altro, il grado di soddisfazione personale.

Nell’agenda scolastica gli aspetti opinabili della vita umana e l’attenzione all’immaterialità del processo interpersonale andrebbero conseguentemente lasciati da parte e affidati alle scelte dei singoli educatori e all’iniziativa dei gruppi parentali, alle comunità locali e religiose, alle tradizioni tramandate di generazione in generazione per concentrarsi sui dati oggettivi e comparabili legati soprattutto alla valorizzazione e al potenziamento della dimensione cognitiva e al rafforzamento della disposizione degli allievi a inquadrare, risolvere problemi.

## Come difendere la libertà educativa

Il rischio che oggi corre la libertà educativa e *in primis* quella della scuola è strettamente connesso alle teorie post umanistiche che professano il superamento o almeno pongono in seria discussione il valore sostanziale della persona umana, esito della critica radicale cui è stato ed è sottoposto da più parti l’antropocentrismo personalistico. Di questo rischio si ha traccia in una vasta produzione di saggi, rapporti, studi che si svolgono tra letture sociologiche, organizzative, manageriali e statistiche con interrogativi sulla capacità degli Stati di reagire alle richieste delle forze economiche che sempre più insistentemente sollecitano la preparazione di lavoratori preparati a rispondere alle nuove esigenze del mondo produttivo. In tal senso si esprimono numerosi documenti dei maggiori organismi internazionali che si occupano di politiche scolastiche e formative.

A fronte di un quadro storico-sociale in profonda mutazione che mette fuori gioco gli schemi tradizionali, anche la questione della libertà educativa sta assumendo, dunque, caratteristiche diverse dal passato. Le poche annotazioni che precedono non danno che un vaga indicazione di come potrebbe presentarsi il futuro educativo scolastico e di come la difesa della libertà di scuola come luogo di formazione di persone libere, responsabili, critiche, solidali possa cadere in balia non solo di logiche tecnocratiche sul piano metodologico e organizzativo, ma trasformarsi in un gigantesco mercato della formazione ove l’offerta è commisurata alle richieste dell’utenza.

Le due forme di liberismo (l'uno a base economica e l'altro spinto da ragioni individualistiche narcisistiche secondo cui non c'è miglior maestro di sé stesso) minacciano su fronti diversi la libertà educativa quando a questa associamo la salvaguardia dell'"umano" così efficacemente descritto da Papa Francesco con la metafora di un poliedro i cui lati sono espressi da cinque motivi caratterizzanti. Ciascuno di essi con la propria specificità, ma tra loro interattivi, sono funzionali al bene dell'allievo: l'educazione come trasformazione, la cura del cuore in quanto luogo privilegiato dell'esperienza interiore, la prossimità come apertura all'altro, l'esperienza arricchente della bellezza, la speranza come motore dell'educazione. Dall'incrocio attivo di queste diverse esperienze educative si snoda il sentiero verso ciò che garantisce l'umanità della persona.

Gli antidoti alla personalizzazione dell'istruzione scolastica e la sua riduzione/semplificazione metodologica sono legati, da un lato, ad alcune scelte politiche e, dall'altro, alla capacità degli educatori di saperle tradurre in pratica.

In primo piano sta la realizzazione della piena autonomia delle istituzioni educative in grado di contenere le nuove ideologie tecnocratiche – non meno insidiose di quelle politico-partitiche del passato – in nome e per conto dell'unico e fondamentale interesse degli allievi. Allo Stato e alle Regioni andrebbe richiesto un forte impegno per sostenere un sistema scolastico indipendente con il ridimensionamento di una soffocante burocrazia, finanziamenti adeguati, iniziative riequilibratrici nei casi di intollerabili sperequazioni, insomma mediante una supervisione regolatrice perché la libertà non si perverta in anarchia con ripercussioni negative sull'intero sistema. È esattamente questo il senso del principio costituzionale che, nel riconoscere la libertà d'insegnamento, la inquadra entro le norme generali dettate dalla Repubblica.

Anche la migliore legislazione, tuttavia, non può produrre esiti soddisfacenti se non è gestita da persone non solo professionalmente competenti, ma anche appassionate al futuro delle giovani generazioni. Il vero problema della libertà educativa non è, dunque, solo di natura politico-giuridica-economica, ma è legato alla presenza di adulti capaci di dare un senso alla loro esperienza di educatori e non solo abili tecnici dell'apprendimento. La libertà dell'insegnamento del futuro, in una parola, è in gran parte nelle mani e nelle scelte degli uomini.

Alla moltiplicazione degli studi e delle ricerche sul futuro dell'educazione e della formazione sul piano sociologico, economico e organizzativo non è corrisposta analoga attenzione sul versante delle figure adulte educatrici (dagli insegnanti ai formatori ed educatori), salvo forse la denuncia di una progressiva mancanza di docenti. In gran parte d'Europa le autorità scolastiche sono in difficoltà a soddisfare la copertura degli organici fenomeno associato all'interesse sempre meno pronunciato dei giovani per le professioni educative, in specie per l'insegnamento.

Non mancano, beninteso, riflessioni sui compiti che attendono e attenderanno i professionisti dell'educazione nella loro azione quotidiana, ma per lo più tali riflessioni sono ripiegate – in un inseguirsi di denominazioni in genere di origine aziendalistica come, per esempio, *coach*, *mentor*, *tutor* e, con più stretti rapporti con la realtà scolastica, il *docente facilitatore* proposto dal metodo di Thomas Gordon – secondo due principali criteri: assicurare una comunicazione efficace e garantire un buon rapporto interpersonale. È facile cogliere una diretta coerenza con la scuola dominata dai principi dell'efficienza e del rendimento.

Come tutti sappiamo, però, e l'esperienza lo conferma quotidianamente, nell'attività educativa e formativa agiscono anche altri fondamentali aspetti che coinvolgono in profondità sia la personalità dell'adulto sia quella dell'allievo. C'è una bella differenza tra crescere in gruppo ove gli adulti sanno parlare – per ricorrere a un'espressione cara a Don Bosco – al cuore (sanno cioè umanizzare l'incontro culturale e psicologico con l'allievo) e sopravvivere, invece, in situazioni dominate dall'indifferenza e dell'anonimato. Alcuni ricercatori si sono ingegnati a documentare come la stessa classe non solo abbia comportamenti diversi secondo l'alternarsi dei docenti, ma come il rendimento sia influenzato dalla capacità dei docenti più bravi a mobilitare le risorse talora silenti degli studenti.

La scuola del futuro potrà ancora essere libera nella misura in cui i docenti capaci di interpretare l'immaterialità dell'intervento educativo sapranno contenere e – se possibile superare – le spinte tecnocratiche ed efficientistiche e si faranno interpreti di una robusta proposta educativa ricca di senso rinunciando a ridurla a pura e semplice occasione di esercizi tecnico metodologici.

Insegnare a ragionare con la propria testa, dopo aver vagliato le varie ipotesi in campo, saper capire in quale contesto viviamo e da quali bombardamenti superflui o falsi dobbiamo difenderci, saper impiegare le tecnologie senza restarne passivi fruitori, saper stare con gli altri anche se scomodi, interrogarsi sul senso che dobbiamo dare alla vita e riflettere sul Mistero che è all'origine. Sono queste le sfide che chi crede nella libertà di educazione è chiamato a tenere vive nell'agenda politica oggi molto distratta e forse anche alquanto lontana da queste tematiche.

Contrariamente a ciò che – con corto respiro – pensano quanti ritengono che il problema della libertà educativa e scolastica riguardi soprattutto le scuole libere, cattoliche e non, per ragioni economiche, la questione dell'indipendenza e del pluralismo dei sistemi scolastici e formativi rappresenta invece una questione di ben altro peso e rilevanza se viene considerata nel contesto evolutivo del nostro tempo minacciato da un possibile tecnodominio. Può sembrare paradossale, ma nel momento dell'espansione massima delle libertà (fino agli eccessi del libertarismo) delle società occidentali la scuola rischia, infatti, di smarrire l'antica e fondamentale funzione di formare persone libere.

# Intelligenza Artificiale e attività didattica e formativa. Può un robot sostituire l'insegnante o il formatore?

Terza esplorazione di un possibile contributo dell'Intelligenza Artificiale alla didattica in particolare nella formazione professionale.

MICHELE PELLERÉY<sup>1</sup>

## Introduzione

Nei precedenti due contributi pubblicati in questa stessa annata della Rivista Rassegna CNOS, dopo aver ricordato i cinque ambiti di competenza di natura intellettuale individuati da Aristotele, sono stati esplorati quattro di essi in vista di una possibile valorizzazione dell'Intelligenza Artificiale nel promuoverli. Essi erano: a) competenze nel dare senso e prospettiva esistenziale alla propria vita (sapienza o *sophia*); b) competenze nell'acquisire, strutturare e utilizzare la conoscenza (sapere o *epistème*); c) competenze nel capire, nel cogliere la soluzione di un problema, la complessità della realtà percepita e la domanda che ne proviene (intuizione o *nous*); d) competenze nel decidere come agire validamente personalmente o socialmente e come attuare quanto deciso nell'agire (saggezza pratica o *phrónesis*). In questo contributo si considera il quinto ambito di competenze indicato da Aristotele: la *téchne* ambito di competenze necessarie per produrre beni e servizi.

## La competenza tecnico-pratica (in greco *téchne*)

L'ambito delle competenze tecnico-pratiche riguarda la realizzazione di artefatti umani, sia di natura fisica, sia di natura culturale, sia di natura organizzativa. Nel caso di azione diretta alla creazione di un bene fisico, emerge la necessità di coniugare l'idea o progetto del bene da realizzare con le abilità

<sup>1</sup> Professore emerito, già ordinario di Didattica dell'Università Pontificia Salesiana di Roma.

tecnico-pratiche necessarie per produrlo. Tutto questo viene vissuto dal soggetto entro un quadro di motivi e valori e di analisi della situazione che porta non solo alla prefigurazione concreta dell'oggetto da realizzare, ma anche alla scelta di come crearlo e di produrlo proprio in quel modo. Dopo di ciò occorre procedere all'elaborazione del piano d'azione, cioè la pianificazione concreta del lavoro da compiere; segue l'effettiva produzione dell'oggetto che, a seconda della complessità di questo e dell'abilità e dell'impegno personale richiesto, esigerà un impiego più o meno forte di controllo dell'azione.

E qui entra in gioco quello che Seymour Papert ha definito "feedback intrinseco o interno", presente come risposta alle nostre azioni, ai nostri interventi, alle nostre prestazioni, interpretato in riferimento agli obiettivi che ci siamo posti, e ciò sia in contesti di interazione con le cose che costruiamo, sia con i vari artefatti umani con i quali interagiamo, sia con le persone con le quali ci rapportiamo. Esso va distinto da quello estrinseco o esterno, come i commenti e i giudizi degli altri. In generale il feedback interno è all'origine della riflessione critica sui risultati (buoni o meno buoni) delle nostre attività a mano a mano che procediamo e sulle cause che li hanno determinati. In tale controllo rimane essenziale il riferimento alla meta che ci si è posti nel nostro lavoro. La valutazione del risultato finale porterà a una più acuta percezione della propria competenza e a precise attribuzioni causali nei riguardi delle ragioni che hanno determinato la bontà o meno del prodotto. Il cerchio si chiude riportando il pensiero e le emozioni verso i motivi, i valori e le motivazioni originarie.

Il quadro proposto può essere applicato ai vari contesti produttivi, come la produzione di un testo scritto, la realizzazione di un artefatto tecnologico, l'organizzazione di una gita e di un evento. La stessa progettazione didattico-educativa sia scolastica, sia formativa può essere rivisitata a partire da tale processo. Promuovere la competenza nel pensare in ambito tecnico-pratico è certo essenziale in ogni percorso educativo e, come è abbastanza evidente, nel suo svolgersi entrano in gioco anche le altre quattro competenze, inclusa l'intuizione interpretativa e creativa. Ciò è sempre più necessario data l'evoluzione recente della strumentazione tecnologica.

## **La competenza tecnico-pratica e la sua trasformazione con lo sviluppo delle macchine**

La competenza tecnico-pratica nel corso dei secoli ha subito profonde trasformazioni via via che l'uomo ha costruito nuovi strumenti per aiutarlo nella sua attività produttiva di beni e servizi. Sul piano intellettuale sono stati ben studiati alcuni passaggi fondamentali: la scrittura basata sull'alfabeto fonetico,

la stampa con caratteri mobili, gli strumenti comunicativi come telefono, televisione, computer e sue applicazioni dell'ambito della meccanica, della stampa, ecc. In una visione più complessiva vanno ricordate le varie rivoluzioni industriali che hanno inciso sulla stessa organizzazione dei sistemi produttivi e sulle figure lavorative di riferimento; in particolare, da quando si è riusciti a realizzare fonti energetiche autonome come nel caso delle automobili. Ne è seguita la costruzione o trasformazione di nuovi sistemi di comunicazione come strade e autostrade. Le stesse città hanno assunto conformazioni nuove.

Dal nostro punto di vista il passaggio fondamentale è stata l'introduzione del mondo digitale. Il lavoratore non interviene più direttamente sugli artefatti, bensì tramite strumenti comandati attraverso un linguaggio artificiale costruito appositamente. Il pericolo universale è quello di diventare dipendenti da tali strumenti e non consapevoli delle loro potenzialità, limiti e necessità di manutenzione e governo da parte dell'uomo. Basti pensare all'uso ormai quotidiano dell'automobile, come di uno scooter e di una motocicletta. La capacità di una loro valorizzazione tecnico-pratica si deve accompagnare intimamente alle altre competenze intellettuali come la sapienza, l'intuizione, la saggezza pratica.

Tutto ciò è inizialmente avvenuto abbastanza lentamente, ma oggi si registra una accelerazione dei tempi che è ben difficile seguire, anche da parte di esperti. Un esempio è dato nell'ambito industriale dalla robotica. Essa sta sviluppandosi assai velocemente. I classici robot, in gran parte costituiti da braccia meccaniche, eseguivano fedelmente operazioni ripetitive senza variazioni e con alto grado di precisione. Essi venivano programmati a questo fine e per svolgere operazioni diverse dovevano essere riprogrammati. Il loro uso implicava particolare attenzione e cautela anche ai fini della sicurezza personale. Un loro miglioramento li ha resi più flessibili, cioè in grado di adattarsi autonomamente alle variazioni delle situazioni operative tramite segnali inviati da opportuni sensori e videocamere, facilitando così la loro utilizzazione. In qualche caso diventano vere e proprie protesi umane, cioè estensione della propria operatività per precisione e controllo, come è il caso di robot utilizzati nella chirurgia in sale operatorie ospedaliere.

Il passaggio odierno è verso robot guidati da Intelligenza Artificiale e quindi dotati di un livello superiore di autonomia sulla base delle finalità da raggiungere e delle informazioni raccolte durante l'attività svolta. Il livello di collaborazione diventa tale da poterli definire veri e propri collaboratori o robot collaborativi (cobot). I cobot attualmente in sviluppo possono apprendere sulla base dell'interazione con operatori esperti, dialogando con essi nel contesto lavorativo, divenendo veri e propri robot competenti in ambiti lavorativi specifici. Questi robot intelligenti possono apprendere dall'esperienza, comunicare in linguaggio naturale, analizzare dati, riconoscere situazioni e configurazioni, interpretare e valorizzare informazioni visuali.

L'apporto di robot intelligenti di tipo generativo viene valorizzato nelle aziende soprattutto sul versante progettuale, di marketing, di vendita e di assistenza post vendita. Essi possono essere utili anche per ricordare procedimenti o procedure da seguire a mano a mano che si sviluppano fasi di azioni complesse, dopo una verifica del completamento della fase precedente. Per quanti si trovano in un ambito lavorativo alle prime armi, possono divenire veri e propri assistenti virtuali.<sup>2</sup> I robot intelligenti di tipo generativo utilizzano motori inferenziali, procedimenti che permettono di inferire o ipotizzare sulla base dei dati raccolti conclusioni e procedimenti operativi di natura probabilistica. La formalizzazione matematica di modelli di logica induttiva di questo tipo può essere facilmente inserita in una macchina cosiddetta intelligente, rendendola competente nel fare previsioni, suggerire azioni, indicare possibili situazioni di fatto sulla base della massa di dati di cui essa dispone progressivamente. È quanto avviene in molti dei cosiddetti "sistemi esperti", spesso utilizzati nell'ambito sanitario per fare diagnosi, risolvere problemi e impostare terapie o procedimenti operativi conseguenti.

Luciano Floridi ci ricorda che: «Oggi l'IA scinde la risoluzione efficace dei problemi e l'esecuzione corretta dei compiti dal comportamento intelligente, ed è proprio grazie a tale scissione che può incessantemente colonizzare lo spazio sterminato di problemi e compiti, ogni volta che questi possono essere conseguiti senza comprensione, consapevolezza, acume, sensibilità, preoccupazioni, sensazioni, intuizioni, semantica, esperienza, bio-incorporazione, significato, persino saggezza e ogni altro ingrediente che contribuisca a creare intelligenza umana».<sup>3</sup>

La capacità di valorizzare nel lavoro tali macchine "competenti" per svolgere attività anche impegnative in maniera precisa e veloce sembra dover costituire una delle dimensioni della socialità del futuro: il saper interagire in maniera valida e produttiva con macchine usualmente dette intelligenti, ma che nel nostro approccio vengono preferibilmente dette competenti. Naturalmente la competenza di queste macchine può distribuirsi secondo livelli sempre più complessi, partendo da pure ripetizioni meccaniche. Lo sviluppo di tali macchine porterà a capacità di riproduzione di impegnative e complesse modalità di intervento, ma anche nella gestione di altre macchine. Tutto ciò condurrà sempre di più verso la prefigurazione di contesti lavorativi nei quali uomini e macchine collaboreranno ciascuno mettendo in gioco ciò che li contraddistingue.

<sup>2</sup> Cfr. PELLERREY M., *Lavoro e Intelligenza Artificiale. Robot intelligenti come assistenti virtuali. Ricadute sulla formazione professionale*, in *Rassegna CNOS* 39(2023)2, pp. 51-64.

<sup>3</sup> FLORIDI L., *Etica dell'intelligenza artificiale. Sviluppi opportunità, sfide*, Milano, Cortina, 2022, p. 52.

## L'apprendimento di competenze tecnico-pratiche

Quanto sopra descritto vale anche per i contesti formativi, soprattutto dove si promuovono competenze tecnico-pratiche. Tali competenze in generale vengono acquisite secondo un processo che viene definito di apprendimento osservativo. Si tratta di un processo fondato sulla cosiddetta esperienza vicaria. Osservando gli altri mentre agiscono e reagiscono in determinati contesti e prendendo in considerazione anche le conseguenze di tali comportamenti, le persone interiorizzano modi di agire e di reagire, regole e forme di comportamento e di relazione, formando così un patrimonio di esperienza che una volta codificata internamente serve da guida all'azione. La valorizzazione dei processi legati all'esperienza vicaria, in particolare in ambito lavorativo, implica la disponibilità di modelli da osservare e imitare, come di una comunità di pratica nella quale ci si possa inserire e interagire.

Per il processo di apprendimento osservativo vengono in genere indicati quattro livelli di progressivo sviluppo delle conoscenze e delle competenze lavorative implicate, anche se non sempre occorre passare attraverso tutti i livelli: questi indicano solo che la padronanza raggiunta in ognuno di essi facilita l'apprendimento successivo. Il primo livello è fondamentalmente legato all'osservazione di un maestro o esperto, che induce a ipotizzare gli elementi fondamentali che concorrono a formare la sua competenza. L'esperienza vicaria, attivata dalla presenza di un soggetto già competente, permette di osservare direttamente le modalità attraverso le quali è possibile e utile attivare conoscenze e abilità già possedute per orchestrarle al fine di affrontare positivamente la situazione o il problema presente. Zimmerman,<sup>4</sup> ad esempio, ricorda i risultati di alcune ricerche che mostrano come la perseveranza di un modello nel portare a termine un compito complesso e impegnativo influisca sulla perseveranza di coloro che lo osservano. La constatazione che l'esperienza vicaria non sia sufficiente per passare all'effettiva manifestazione autonoma della competenza, implica come sviluppo ulteriore la necessità di passare a prestazioni che cercano di imitare forme o stili d'azione, legati ad abilità che possono essere guidate e corrette socialmente. Si tratta del livello denominato dell'emulazione. Tuttavia, ben difficilmente il soggetto che apprende riesce a realizzare prestazioni che si avvicinano alla qualità generale di quelle del modello. Un miglioramento si può avere se la persona competente adotta un ruolo docente e offre guida, feedback e sostegno durante l'esercizio pratico. D'altra parte, il riuscire a emulare almeno in alcuni

<sup>4</sup> ZIMMERMAN B.J., "Attaining self-regulation: A social cognitive perspective", in BOEKAERTS M. - PINTRICH P.R. - ZEIDNER M. (a cura di), *Handbook of self-regulation*, San Diego, CA, Academic Press, 2000, pp. 13-39.

aspetti generali un modello ha effetto sullo stato di motivazione favorendo l'impegnarsi ulteriormente. Occorre segnalare come a questi due primi livelli la fonte di apprendimento delle abilità auto-regolatrici è esterna al soggetto che apprende. Negli ulteriori livelli di sviluppo di tali abilità, come vedremo subito, il riferimento diventa interno.

Il terzo livello si raggiunge quando si è in grado di sviluppare forme indipendenti d'abilità, esercitate però in contesti e condizioni strutturate. È il livello denominato dell'autocontrollo. Non basta infatti la presenza di un insegnante o di un modello, occorre una estesa e deliberata pratica personalmente esercitata: prestazioni che si svolgono in contesti organizzati affinché i soggetti si impegnino a migliorare e ad auto-osservarsi. Il soggetto competente non è più presente e il riferimento a standard di qualità è interno, si tratta di immagini e di verbalizzazioni. Il raggiungere livelli di qualità desiderati sostiene e alimenta la motivazione a impegnarsi. Infine, si raggiunge il livello della competenza vera e propria quando il soggetto riesce a adattare da solo le proprie prestazioni sulla base delle condizioni soggettive e ambientali varianti. Egli riesce a mutare le sue strategie in maniera autonoma. La motivazione può fare riferimento a sentimenti di auto-efficacia. D'altra parte, dal momento che le competenze dipendono anche dalle condizioni esterne, possono presentarsi nuove situazioni che evidenziano i limiti delle competenze già acquisite ed esigono nuovi apprendimenti.

## **L'Intelligenza Artificiale nella promozione delle competenze tecnico-pratiche**

L'esperienza diretta da parte degli allievi di ambienti nei quali la robotica intelligente è presente in maniera importante e di persone che se ne avvalgono in maniera sistematica porta alla possibilità di prospettare un proprio inserimento in una simile comunità di pratica. Viene colta una forma di socialità operativa nella quale la collaborazione nel lavoro non è solo tra persone umane, ma anche tra persone umane e sistemi intelligenti. Questa esperienza apre allo sviluppo di un atteggiamento favorevole al conseguimento di competenze tecnico-pratiche che valorizzino sistematicamente l'Intelligenza Artificiale. Tenendo conto di questa essenziale base motivazionale esaminiamo l'apporto che l'Intelligenza Artificiale può dare all'apprendimento osservativo distinguendo tra apporto indiretto e apporto diretto.

L'apporto indiretto è dato dall'osservare istruttori che collaborano produttivamente con robot intelligenti. L'osservazione attenta deve portare a saper distinguere tra l'attività svolta con robot collaborativi di tipo tradizionale e

robot di tipo intelligente, per coglierne la diversità dell'interazione: la prima rivolta alla programmazione dell'attività del robot, la seconda a valorizzare le risposte del robot alle sollecitazioni (prompt) del lavoratore. Nel secondo caso può svolgersi un vero e proprio dialogo rivolto alla soluzione di un problema lavorativo. Il primo tipo di robot è totalmente dipendente da chi lo usa, il secondo manifesta un grado più o meno elevato di autonomia. L'osservazione deve così concentrarsi sul tipo di interazione portato avanti tra utilizzatore e robot. Per capire meglio la situazione l'allievo da una parte deve chiedere al suo istruttore le caratterizzazioni fondamentali di tale dialogo e, dall'altra, studiare bene le caratteristiche del sistema di intelligenza artificiale utilizzato sia esso deterministico o meno. A questo punto è possibile un cammino analogo a quello descritto nel paragrafo precedente.

Ma può intervenire direttamente un robot intelligente nel processo di sviluppo delle competenze tecnico-pratiche? È ben difficile che allo stato attuale del loro sviluppo i robot intelligenti possano costituire modelli da interiorizzare e imitare, costituendo forme adeguate di esperienza vicaria. Almeno allo stato attuale di sviluppo dell'Intelligenza Artificiale ciò risulta assai problematico. Il modello umano resta fondamentale, anche perché la sua complessità ben difficilmente può essere totalmente simulata. Certo può essere mostrato un video che mette bene in luce le operazioni da coordinare, ma il rapporto umano è assai complesso e la sollecitazione che ne deriva si rivolge a molte sensibilità dell'apprendente. Ricordiamo come le cinque competenze intellettuali si influenzino reciprocamente, altrettanto vale per altre capacità di gestione di sé, come è stato precedentemente ricordato per la perseveranza nel portare a termine i propri impegni. Più agevole può essere considerato l'intervento di robot intelligenti nella fase di imitazione o di emulazione, se essi sono stati adeguatamente preparati a svolgere tali interventi. In particolare, essi possono offrire puntuali feedback alle prestazioni dell'allievo e sollecitare questi a un maggior controllo e precisione attivando il loro feedback interno. Si tratta di un considerevole apporto alla personalizzazione del processo e alla valutazione dei progressi e alla facilitazione del passaggio a un autocontrollo e alla competenza richiesta dalla specifica attività produttiva.

I sistemi intelligenti competenti vanno considerati come assistenti virtuali al servizio dei formatori e, progressivamente, anche degli stessi allievi. Sia i formatori, sia gli allievi sono i primi responsabili rispettivamente del processo di promozione della competenza richiesta e del suo sviluppo personale. Il possibile intervento di robot intelligenti deve essere visto come di facilitazione, non di sostituzione dell'impegno formativo, anche se il robot sembra aver raggiunto un buon livello di competenza nel simularlo.

## Conclusione generale

La nostra esplorazione del possibile apporto dell'Intelligenza Artificiale allo sviluppo intellettuale promosso dall'istituzione scolastica o formativa partiva dalla Dichiarazione *Gravissimum Educationis* del Concilio Ecumenico Vaticano II che indica così i compiti educativi della scuola: «[...] (essa) con cura costante matura le facoltà intellettuali, sviluppa la capacità di giudizio, mette a contatto del patrimonio culturale acquisito dalle passate generazioni, promuove il senso dei valori, prepara alla vita professionale, genera anche un rapporto di amicizia tra alunni di carattere e condizione sociale diversa, disponendo e favorendo la comprensione reciproca».<sup>5</sup> Si è poi condotta un'analisi articolata di tale sviluppo intellettuale sulla base delle cosiddette virtù dianoetiche di Aristotele, o competenze intellettuali.<sup>6</sup> Occorre tuttavia ricordare come già nelle prospettive aristoteliche si parlava di un organismo virtuoso in cui le varie competenze si interconnettessero tra loro nel quadro dell'intera persona umana. Va anche ricordato come la complessità dell'azione educativa scolastica e della formazione professionale implichi, soprattutto oggi, che un'attenzione alla dimensione intellettuale della crescita umana debba essere considerata in un valido intreccio con le dimensioni affettive, operative e relazionali, nonché l'identità personale, sociale, culturale e professionale.

L'attenzione rivolta allo sviluppo intellettuale è dovuta al fatto che almeno oggi i sistemi di Intelligenza Artificiale non sembrano sensibili alla dimensione emozionale e affettiva, all'intuizione e alla relazione empatica. Saper gestire rabbia, tristezza, dolore, gioia e ansietà sono obiettivi formativi difficilmente collegabili agli attuali sistemi intelligenti. Tuttavia nell'attività scolastica tutto ciò è presente e richiede specifiche competenze educative. Basti qui richiamare il ruolo dell'intonazione della voce nelle relazioni tra docente e studenti e tra studenti per evidenziare distanze difficilmente colmabili. Più in profondità esiste la questione della responsabilità personale alla quale occorre dare un'attenzione speciale.

Nel 2023 Giovanni Gallone ha pubblicato uno studio sul ruolo della cosiddetta "riserva di umanità" nello svolgimento delle pratiche amministrative che coinvolgono direttamente persone umane.<sup>7</sup> In altre parole le decisioni finali che riguardano singole persone, gruppi o comunità umane non possono essere lasciate alle conclusioni offerte da sistemi di intelligenza artificiale. In questo caso le argomentazioni sono di tipo giuridico e si basano sui diritti fondamentali delle persone umane. Ciò

<sup>5</sup> *Gravissimum Educationis*, in [https://www.vatican.va/archive/hist\\_councils/ii\\_vatican\\_council/documents/vat-ii\\_decl\\_19651028\\_gravissimum-educationis\\_it.html](https://www.vatican.va/archive/hist_councils/ii_vatican_council/documents/vat-ii_decl_19651028_gravissimum-educationis_it.html) (ultimo accesso settembre 2024).

<sup>6</sup> Cf. PELLERER M., Le competenze nel pensare. Una rilettura in ambito educativo delle virtù dianoetiche di Aristotele, in *Scuola Democratica* 10(2019)1, pp. 183-196.

<sup>7</sup> Cf. GALLONE G., *Riserva di umanità e funzioni amministrative*, Milano, Wolters Kluwer, CEDAM, 2023.

era già chiaro fin dalla fine degli anni Settanta dell'altro secolo nel caso di sistemi esperti utilizzati in medicina per la diagnosi di malattie e relativi trattamenti terapeutici. È una questione che coinvolge certamente i processi educativi e formativi sia del sistema scolastico, sia di quello di formazione professionale e riguarda persone umane in pieno sviluppo non solo intellettuale ma anche culturale, sociale e identitario. In una prospettiva giuridica le argomentazioni di Gallone evidenziano la centralità del rapporto diretto tra persone umane anche se in via di sviluppo.

Tutto ciò porta a una prima conclusione: i sistemi di intelligenza artificiale non possono sostituire i docenti e il loro ruolo di educatori e formatori nelle decisioni fondamentali, come nelle relazioni interpersonali. Invece tali sistemi possono costituire vari propri assistenti virtuali sia dei docenti che degli allievi sotto il controllo e la guida da parte dei docenti.

In tale prospettiva occorre ovviamente un'adeguata preparazione non solo dei docenti e dell'istituzione scolastica o formativa, ma anche degli stessi studenti o allievi. Nel primo caso si tratta di vera e propria identità e competenza professionale: accettare e saper gestire le competenze proprie dei sistemi di intelligenza artificiale nell'impostare, sviluppare e valutare i processi educativi e formativi, tenendo anche conto dell'apporto degli altri docenti. Non si tratta di un'impresa agevole sia perché non si hanno molti modelli operativi da osservare e interiorizzare, sia perché ciò implica notevole impegno anche temporale non sempre considerato nei contratti di lavoro.

D'altra parte, ripercorrendo la storia della presenza o meno delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione nel contesto dell'attività scolastica ci si rende conto come essa sia vista dalla stragrande maggioranza come estranea alla loro professionalità e fonte più di difficoltà che di aiuto nell'esplicazione del lavoro educativo. Basta qui ricordare l'esperienza dell'insegnamento a distanza dovuto alla diffusione dell'epidemia da Covid. Inoltre, nell'esperienza dei singoli studenti i *social media* non costituiscono fonti sistematiche di apprendimento, bensì aree di svago e di interazione sociale personale. Ciò porta a un atteggiamento assai diffuso presso i giovani nei riguardi delle nuove tecnologie: considerarle come alternativa all'impegno scolastico. Persino l'avvento di sistemi di intelligenza artificiale generativa è stato subito visto e deprecato come indebito facilitatore delle prestazioni scritte degli studenti. Ricordo circa cinquant'anni fa, con l'arrivo delle prime calcolatrici tascabili popolari, la proibizione di usarle nella scuola, soprattutto elementare e media, per il pericolo di non sviluppare l'abilità nell'eseguire le quattro operazioni aritmetiche con i numeri decimali. Fortunatamente in quest'ultimo caso ci furono docenti illuminati che favorirono la padronanza del calcolo mentale come controllo della qualità dei risultati automatici. Anche nel caso dell'Intelligenza Artificiale occorre che insegnanti preparati esplorino le possibilità e i limiti della sua presenza a scuola ai vari livelli.



# Non separi il curricolo ciò che la vita unisce La formazione al servizio del bene comune

ROBERTO FRANCHINI<sup>1</sup>

## Introduzione

La cittadinanza (e le competenze umane che la nutrono) è molto più del possesso dei diritti civili, come certe mode culturali tendono a far credere. Infatti, mentre la società regge sulla mera (e limitata) forza di leggi e contratti, tenendo insieme una somma di individui dotati di diritti, la comunità vive di legami, e della volontà dei cittadini di contribuire operosamente al bene comune. In radice, dunque, il cuore dell'educazione consiste nel generare nei giovani il desiderio (e la possibilità) di sentirsi parte di una compagine relazionale, e in essa di costruire, insieme ad altri, luoghi di appartenenza e "capitale sociale". Per parafrasare il linguaggio della formazione, la cittadinanza è un diritto/dovere, con il primo termine a fare da base, e il secondo da altezza.

Da tempo gli organismi internazionali hanno affermato l'insufficienza dei tradizionali sistemi di insegnamento nel preparare le nuove generazioni ad integrarsi con successo nella vita sociale e professionale, contribuendo attivamente al bene comune. Pertanto, si è largamente diffusa una riflessione sull'importanza dell'educazione alle competenze di cittadinanza, oppure competenze non cognitive, o *soft skills*, o più ancora (e forse preferibilmente) competenze socio-emotive.

Prendendo per buona quest'ultima espressione, probabilmente più adatta ad esprimere quanto si intende, ci si imbatte in un interrogativo piuttosto radicale: è possibile educare al sociale dentro ai confini delle organizzazioni formative? Attitudini significative come la cooperazione, la collaborazione, il rispetto, l'empatia e la responsabilità possono essere formate entro il perimetro dell'istituzione (ed entro l'alveo del tradizionale curricolo)?

Le risposte storicamente offerte a queste domande sono spesso un poco deludenti... l'educazione socio-emotiva è extra-curricolare, oppure ancora trasversale, o semplicemente ricondotta ad un ambito specifico di insegnamento,

<sup>1</sup> Presidente ENDO-FAP.

solitamente di tipo storico-giuridico. Insomma, al di là delle dichiarazioni di principio, non sembra essere stata seriamente posta la questione metodologica: come è possibile educare alla socialità?

La parola, detta e ascoltata, non può, per principio, essere un mezzo sufficiente. Mentre è possibile raccontare un evento storico, o descrivere una formula matematica, non è immaginabile rappresentare un'esperienza sociale, se non per prepararsi a viverla, o meglio ancora per riflettere su di essa, dopo averla vissuta.

Per fare un esempio, la dinamica sociale della cooperazione è normalmente considerata come strumento di apprendimento, e non come scopo: in questi termini, essa può essere iscritta dentro al contesto della classe, e finalizzata agli apprendimenti consueti, facilitati dall'interdipendenza positiva e dall'integrazione faccia a faccia.

Cosa succede, invece, quando la cooperazione è il fine, e gli apprendimenti disciplinari lo strumento? Può l'attitudine a collaborare in vista di uno scopo comune essere formata attraverso esperienze di apprendimento che iniziano e finiscono dentro l'istituzione formativa? Insomma, che tipo di progetti richiede un curriculum che abbia le competenze sociali come fine, e non come mezzo? Questo ribaltamento di prospettiva richiede un nuovo paradigma educativo, prima ancora di nuove metodologie.

## 1. La questione del curriculum

Nel 1971 Jerome Bruner nel suo libro *The Relevance of Education* dichiarò lo stato di crisi dell'educazione, affermando che essa non è riuscita a rispondere alle mutevoli esigenze sociali, rimanendo indietro piuttosto che andare avanti<sup>2</sup>. Questa enunciazione corre il rischio di un forte fraintendimento: spesso, infatti, si avverte il lamento di alcuni insegnanti, che comunicano di essere rimasti indietro (probabilmente a causa di alcuni scolari e studenti che non si applicano). Occorre dunque chiarire bene l'avverbio: indietro rispetto a cosa? e, per conseguenza, di chi è la responsabilità? e come se ne viene fuori?

Personalmente ritengo che i nostri ragazzi siano per principio innocenti (anche se qualche volta un po' colpevoli, sul mero piano dei fatti). Individuare in loro la causa dell'insuccesso, evocando gli spettri della demotivazione e del mancato impegno, sarebbe un po' come se un meccanico si lamentasse dei guasti delle automobili... che paradosso, quello dei ragazzi "mal-educati"!

Questa dichiarazione di innocenza si estende, sempre sul piano di principio, anche agli insegnanti, anche se è più alto il livello delle potenziali responsabi-

<sup>2</sup> BRUNER J.S., *Il significato dell'educazione*, Armando, Roma, 2012.

lità. Come affermò Jessica Rabbit nel meraviglioso cartoon di fine anni Ottanta, studenti e insegnanti non sono cattivi, è che li disegnano così! Entrambi, infatti, sono inseriti in un meccanismo che fatica ad affrontare i roboanti cambiamenti sociali e culturali, sperimentando, senza saperlo, le conseguenze di un'inerzia di sistema, e soffrendone gli effetti (noia e demotivazione, gli studenti, stress e sovraccarico, gli insegnanti).

Tornando all'affermazione di Bruner, essa, presa così e tolta dal contesto, è senz'altro un po' generica, richiedendo un determinante chiarimento. Cosa vuol dire che è l'educazione *qua talis* a rischiare il fallimento? Insomma, che cos'è l'educazione? Stando sui massimi sistemi, potremmo dire che l'educazione, per certi aspetti, "è ciò che intendiamo fare dei nostri ragazzi in uscita dal sistema scolastico", o, in altre parole, il curriculum, inteso come l'insieme delle mete che orientano le decisioni e le pratiche di chi educa, a vari livelli.

Da qui si può trarre una prima importante indicazione rispetto all'avverbio "indietro", con un semplice sillogismo:

- l'educazione (il curriculum) è chiamata a rispondere ai bisogni educativi;
- i bisogni educativi sono in continuo mutamento (particolarmente in questo tempo, che Senge ha definito mediante l'adagio "stabilità dell'instabilità");
- non c'è alcun motivo per cui il curriculum dovrebbe stare fermo: se lo facesse, rimarrebbe fatalmente "indietro".

Bene dunque discutere sul curriculum (e dunque sulle Indicazioni), e metterci mano con intraprendenza e lucidità, smettendo di invocare ostacoli del tipo l'autonomia del docente o l'intoccabilità della cultura. C'è tuttavia un pericolo, già segnalato dall'OCSE nel 2020 in una bella pubblicazione uscita durante la pandemia<sup>3</sup>: si tratta dell'espansione del curriculum, ovvero del sovraccarico di contenuti, consistente nella tendenza a modificare il curriculum per "aggiunta", inserendo nuovi e importanti contenuti (come ad esempio l'educazione ambientale, l'educazione finanziaria, le STEM o l'educazione socio-emotiva) lasciando intatta l'impostazione precedente, magari avvalorando l'operazione con il facile e retorico motto "innalzare gli standard".

Si sommano così, come l'acqua e l'olio, due approcci curricolari difficilmente compatibili tra di loro: il primo, quello tradizionale, centrato sui contenuti da insegnare, in modo seriale e sommativo; il secondo, quello che avanza, centrato sulle grandi sfide del tempo che viviamo (come appunto l'ambiente, la sostenibilità e la cittadinanza attiva), e che mal si presta ad un'impostazione algoritmica da "programmi" e "libri di testo". La giustapposizione potrebbe così essere una

<sup>3</sup> OECD, *Curriculum Overload: A Way Forward*, OECD Publishing, Paris 2020, <https://doi.org/10.1787/3081ceca-en> (ultimo accesso settembre 2024).

delle cause, se non la principale, del fenomeno che l'OCSE ha definito "sovraccarico percepito".

Non si tratta di scegliere tra il "giusto" e lo "sbagliato": si tratta di due impostazioni entrambe legittime, se riferite ai bisogni educativi cui intendono rispondere. Per altro la prima impostazione (quella tradizionale e "seriale", per intenderci) è tenuta in piedi più dai retaggi della scuola (tra lezioni, libri di testo, materiali didattici e compiti a casa) che dall'effettiva struttura delle Indicazioni Nazionali (che sembrano rimanere a metà del guado).

Cosa vuol dire, tuttavia, scegliere la seconda? Non c'è il rischio di rinunciare, in una sorta di lassismo culturale, alla ricchezza della tradizione culturale, abbassando i livelli della formazione delle nuove generazioni? Insomma, cosa vuol dire il motto "less is more"? Non è il travestimento linguistico di una sorta di abdicazione al disimpegno e alla superficialità indotte proprio dalla velocità dei cambiamenti sociali?

Viene in soccorso, in modo non sospetto, l'antica locuzione latina *non multa sed multum*, tratta dall'Institutio Oratoria di Quintiliano, scritta qualche decennio dopo Cristo, e più volte presa come ispirazione dal Liceo Classico come raccomandazione a non esser conveniente studiar molte cose, ma poche e bene. Quintiliano, per altro, vedeva le cause della decadenza dell'oratoria nel divario profondo tra la "scuola" e la vita, ovvero nel fatto che i retori proponevano esercitazioni fittizie, irreali, del tutto avulse dalla realtà concreta.

Dall'OCSE viene una prospettiva di lavoro per molti versi simile, già in atto in molti paesi in Europa e nel mondo: centrare l'educazione sulle cosiddette "big ideas", o, se si preferisce, sulle competenze per la vita, mettendo al centro del curriculum le grandi sfide che l'uomo sta affrontando e dovrà affrontare oggi e domani (non ieri, appunto), e questo senza dimenticare (al contrario!) la ricchezza della tradizione culturale, ma curvandola al servizio della vita e del bene comune.

Si può forse affermare che il curriculum seriale, centrato su programmi e contenuti, ha vissuto la sua gloriosa storia nel tempo in cui i bisogni educativi erano principalmente l'alfabetizzazione di massa e la democratizzazione della cultura, in una prospettiva che premiava più l'ampiezza che la profondità.

Oggi altre sfide attendono l'educazione: in una sorta di curriculum a spirale (anche questo raccomandato dall'OCSE, ma ben prima proprio da Jerome Bruner) la nuova educazione dovrà mettere al centro i grandi temi della vita reale, trovando in essa la semplice e disarmante via per il dialogo interdisciplinare, non separando il curriculum ciò che la vita unisce. Si tratta dunque di sostenere i bambini e i giovani nella loro capacità di pensiero e di azione, stimolandoli alla creatività e al problem solving con il sostegno di elementi culturali via via crescenti, lungo l'itinerario dal semplice al complesso, dal concreto all'astratto. In questo scenario, inoltre, sarà possibile dare meno peso al concetto di standard,

favorendo al contempo la personalizzazione, in ogni possibile direzione, dal supporto ai bisogni educativi speciali alla valorizzazione dei talenti.

Per concludere, quella che abbiamo davanti sembra essere prima di tutto una questione di riforma profonda del curriculum (e in essa di un nuovo patto educativo con la comunità e le famiglie), e solo poi di formazione dei presidi e degli insegnanti. Anche se, occorre dire, molti leader e educatori hanno già intrapreso questa strada, mostrando a tutti che essa non è solo possibile, ma bella ed entusiasmante, capace com'è di ricomporre l'apprendimento con il benessere, lo studio con la vita, il talento con il bene comune.

## 2. L'uomo, animale relazionale

L'impostazione tradizionale del curriculum risente fortemente della definizione aristotelica dell'uomo come animale razionale, alla quale corrisponde quell'immagine di educazione che Paulo Freire ha definito "banking education": «[...] l'educatore sarà tanto migliore quanto più sarà capace di "riempire" i recipienti con i suoi "depositi». Gli educandi saranno tanto migliori quanto più si lasceranno docilmente "riempire". Come in una banca, appunto, ciò che conta è «[...] fare depositi» e «[...] trasmettere valori»<sup>4</sup>.

Nella sua asciutta razionalità, l'educazione è ridotta ad un mero «[...] disertare su argomenti completamente estranei all'esperienza esistenziale degli educandi», trasformata «[...] in bla-bla-bla, in verbosità alienata e alienante»<sup>5</sup>. Dimenticando, o per lo meno sottovalutando, l'elemento relazionale, l'educazione sfocia in una a-simmetria anti-dialogica, che dicotomizza la realtà con un'iniqua distribuzione delle parti:

- l'educatore educa, gli educandi sono educati;
- l'educatore sa, gli educandi non sanno;
- l'educatore pensa, gli educandi sono pensati;
- l'educatore parla, gli educandi ascoltano;
- l'educatore impone la disciplina, gli educandi sono disciplinati<sup>6</sup>.

Anche Buber definì questa impostazione come modello "a imbuto", contrapposta a quella forma di educazione (quella autentica) che corrisponde al principio dialogico, e alla sua concezione di uomo come l'essere dell'io-tu (il piccolo

<sup>4</sup> Cfr. FREIRE P., *Pedagogia degli oppressi*, EGA, Torino, 2002, p. 58

<sup>5</sup> Ibi, p. 59

<sup>6</sup> Per un approfondimento si può vedere MILAN G., *L'educazione come dialogo. Riflessioni sulla pedagogia di Paulo Freire*, in *Studium Educationis*, 1/1 (2008), pp. 43-69.

tra) e dell'io-Tu (il grande tra)<sup>7</sup>. In questo scenario, compito dei sistemi formativi è educare alla relazione (con gli altri, con la vita, con il mondo) attraverso una cultura intesa come strumento per attribuire senso alla responsabilità e alla comunità, "dando un nome al mondo". L'uomo è animale relazionale, mentre cultura e vita sono gli elementi polari che uniscono testa, cuore e mani<sup>8</sup>, in un progetto educativo attivo, pienamente umanistico e globale.

Quando l'uomo è "relazionale" (realizzando se stesso)? cosa distingue una persona socialmente competente da una anti-sociale (più raro) o più semplicemente a-sociale, ovvero individualista (più frequente)? La persona dotata di competenze sociali tende a contribuire al bene comune, sostenendo altre persone e/o partecipando a fini oggettivi ritenuti di interesse pubblico. Così facendo, egli dimostra di andare oltre la propria individualità, generando una contagiosa reciprocità nelle relazioni interpersonali (il cosiddetto capitale sociale), e additando prospettive di lavoro comune e di interazione costruttiva.

Come può la formazione contribuire a questo tipo di crescita umana? Il passaggio è praticamente ovvio, quasi automatico: promuovendo esperienze e progetti di bene comune! Se è così, prende vigore la questione iniziale: occorre andare oltre al confine dell'istituzione scolastica e formativa, evitando di pensare che "ciò che va oltre" i tradizionali perimetri sia semplicemente "extra-curricolare".

Viene in aiuto la tradizione pedagogica del cosiddetto Service Learning, a patto di non considerarlo come una nuova metodologia (al pari del cooperative learning o della didattica meta-cognitiva), ma come un paradigma, che tocca i fini stessi dell'azione educativa. Ci sono tantissime definizioni di Service Learning, probabilmente corrispondenti ad altrettante concezioni del ruolo della componente sociale dentro al curriculum e dentro alle progettazioni didattiche. Le componenti in gioco sono spesso le medesime: la risposta più o meno esplicita a bisogni sociali, l'interazione più o meno diretta con la comunità, la riflessione preparatoria e/o conclusiva sul percorso complessivo, che rende chiari gli obiettivi di apprendimento.

Tuttavia, a seconda del peso dell'uno o dell'altro elemento, il Service-Learning tende ad assumere valenze diverse: è apprendimento attraverso il volontariato? o apprendimento del e per il volontariato?

Nel primo caso, lo scopo dell'esperienza continua ad essere quello accademico: ad esempio, si possono apprendere elementi di diritto preparando una campagna di advocacy per una certa categoria vulnerabile, o ancora si può imparare una metodologia scientifica conducendo una ricerca su un determinato fenomeno sociale nel proprio contesto di appartenenza.

<sup>7</sup> BUBER M., *Il principio dialogico e altri saggi*, San Paolo, Roma, 2011.

<sup>8</sup> Cfr. FRANCHINI R., *Testa, cuore e mano. Una linea guida per l'educazione socio-emotiva nell'Istruzione e Formazione Professionale*, in *Rassegna-CNOS*, 3/2023, pp. 123-138.

Nel secondo caso, c'è nuovamente il già richiamato ribaltamento: l'istituzione formativa si predispone a preparare alla vita, finalizzando ciò che accade "dentro" ad esperienze significative che avvengono "fuori". Ad esempio, l'apprendimento di una lingua straniera sostiene un'esperienza di inclusione interculturale, lo studio delle problematiche evolutive si finalizza a progetti di accoglienza a bambini vulnerabili, l'indagine scientifica si curva a progetti di sensibilizzazione ambientale, o persino a proposte di impatto ecologico.

Qualsiasi sia l'esperienza sociale che i giovani sono sfidati a intraprendere, il contesto formativo aiuta a mantenerne l'intenzione educativa, evitando che le iniziative si esauriscano in se stesse, ma sostenendole attraverso il circuito virtuoso di ricerca, preparazione, azione, riflessione e dimostrazione/comunicazione. Diventa esplicito, pertanto, il collegamento fecondo tra azione sociale e attitudini umane come la creatività, il problem solving e la collaborazione.

Lungi dall'essere extra-curricolare, una prospettiva del genere richiama una profonda ristrutturazione del curriculum, delle metodologie educative e della stessa identità e missione degli insegnanti. La direzione è evidente: occorre integrare qualsiasi apprendimento nello scenario di uno sviluppo personale, sociale e comunitario. I linguaggi fanno interagire, la cultura arricchisce l'incontro tra gli uomini, le scienze migliorano l'ambiente, le tecnologie potenziano la qualità della vita!

Un orizzonte così ambizioso richiede istituzioni inserite dentro alla comunità civile, costantemente ingaggiate entro patti di comunità, capillarmente coinvolte in reti di co-progettazione e co-programmazione (come i diversi mondi sociali stanno faticosamente imparando a fare). Una sfida straordinaria, che, se vinta, può rilanciare il prestigio dell'istituzione formativa, identificandola come tessuto connettivo tra fanciullezza e maturità, tra individui e comunità, tra cultura e vita, tra lavoro e società.

### **3. Il Service Learning non è una metodologia (almeno non solo)**

Come già affermato, il Service Learning (come anche altre esperienze formative, come ad esempio il Cooperative Learning) può essere inteso in almeno due vie, nel gioco non sempre chiaro tra mezzo e fine, tra metodologia e scopo. Nella prima accezione (forse più diffusa), il SL è una strada che conduce agli apprendimenti disciplinari: le situazioni sociali rappresentano "soltanto" l'occasione per creare la motivazione in grado di agevolare l'acquisizione stabile di conoscenze e competenze dell'uno o l'altro asse culturale.

Nella seconda accezione il SL è lo scopo dell'esperienza formativa nel suo complesso, il senso ultimo di ogni apprendimento culturale e professionale. Particolarmente nei percorsi di istruzione e formazione professionale, si potrebbe affermare che il cuore del curricolo, il suo nucleo più intimo e significativo, consiste nel mettere in grado un giovane di contribuire al bene comune, con il suo lavoro (professione) e con il suo senso di appartenenza e responsabilità (cittadinanza). Se è così, il SL non è una metodologia, almeno non solo, e nemmeno in primo luogo. Più ambiziosamente, esso è una visione pedagogica (e solo poi una metodologia) che punta dritto allo sviluppo personale e sociale del giovane, orientandolo nell'essenza stessa della sua vocazione di essere umano, immergendolo in un'atmosfera di valori e in una vasta gamma di occasioni di responsabilità sociale. Come afferma San Luigi Orione in una lettera del 1920 al suo successore, don Carlo Pensa, la missione della formazione è crescere giovani «[...] morali, cristiani, educati, civili e formati per tali da essere di onore a sé, alla famiglia e alla loro città: giovani credenti, onesti laboriosi, e professionalmente capaci di essere un giorno bravi operai, giovani credenti, onesti laboriosi, e professionalmente capaci».

Spostare il focus dal piano del metodo a quello del fine dell'educazione è un'operazione fondativa, che spinge a non cadere nel tranello di ritenere il SL una tra le tante vie per l'apprendimento, se non addirittura una moda pedagogica. Inoltre, aiuta a rispondere ad una istanza fondamentale della professionalità formativa (e non solo): perché dovrei farlo? che senso ha per la mia missione e per quella dell'organizzazione nel suo complesso?

Guadagnato il ruolo strutturale (esistenziale, curricolare) del SL, si può subito dopo porre la questione (non del tutto secondaria) del metodo: come posso farlo? che tipo di progettazione richiede? qual è un itinerario suggeribile, che rispetti la necessaria "gradualità" insita in ogni percorso formativo?

Approdando alla questione del metodo, il primo chiarimento riguarda proprio l'intenzionalità del percorso. Si potrebbe dire che non ogni esperienza di impegno è di per sé un'esperienza di SL: non basta riflettere su una questione sociale o mettere in atto una serie di azioni presumibilmente utili al contesto. Posto che non tutte le esperienze esistenziali hanno un fine esplicito (anche se comunque hanno impatto sul potenziale umano di chi le vive), il SL per definizione risponde ad una progettualità formativa, che è nella missione e nel mandato dell'organizzazione che la predispone. In questa direzione è possibile dare una definizione più operativa di SL, che in questo modo tocca non solo i fini, ma anche gli aspetti chiave del metodo. Il SL implica un'impresa collaborativa tra gli studenti e la comunità che implica:

- obiettivi di apprendimento espliciti
- una risposta (diretta o indiretta) ai bisogni della comunità

- il processo decisionale dei giovani
- una riflessione sistematica da parte degli studenti<sup>9</sup>.

Per affrontare finalmente la questione del metodo, può essere utile farlo da due prospettive, tra loro complementari: la prima riguarda un tentativo di classificare le principali tipologie di SL, allo scopo di orientare il formatore sui diversi possibili modi di interpretare i progetti di responsabilità sociale, che non consistono necessariamente in un'azione diretta (anche se prima o poi vi esitano); la seconda, individuarne le fasi, allo scopo di guidare il formatore nella progettazione degli itinerari, secondo la tradizione della "progettazione a ritroso" e dei compiti reali.

Per quanto riguarda le tipologie, una classificazione foriera di ricadute educative e didattiche può essere la seguente<sup>10</sup>:

- SL come servizio diretto che richiede il contatto personale con le persone in situazione di bisogno e/o marginalità sociale;
- esperienza indiretta, che è pur sempre esperienza! Non si tratta dunque di affrontare concetti astratti, ma analizzare, dibattere e prendere coscienza di questioni sociali, senza (ancora) interagire direttamente con i singoli individui;
- ricerca basata sulla comunità, che comporta la raccolta e la comunicazione/presentazione di informazioni su aree di interesse sociale;
- progetti di advocacy, in cui gli studenti si impegnano attivamente nella sensibilizzazione o persino nell'eliminazione delle cause di un problema specifico.

È evidente che le quattro forme hanno ampi spazi di sovrapposizione, ma al contempo danno flessibilità all'impostazione progettuale, richiamando la possibilità di intrecciare tra loro forme di azione diretta, esperienza indiretta e ricerca basata sulla comunità. Acquistano così dignità anche forme più astratte di SL, nelle quali gli allievi prendono consapevolezza, mediante studio, analisi, dibattito ed elaborazione, delle problematiche sociali del contesto in cui vivono, iniziando il tragitto della loro responsabilità, come persone e come membri di una comunità attiva (che è la stessa istituzione formativa cui "appartengono").

Per quanto riguarda le scansioni dell'itinerario progettuale, per l'implementazione del SL sono fondamentali cinque fasi tra loro interdipendenti<sup>11</sup>: indagine, preparazione, azione, riflessione e dimostrazione.

<sup>9</sup> La definizione è tratta da SCOTT K. - J.A. GRAHAM, *Service-learning: Implications for empathy and community engagement in elementary school children*, *The Journal of Experiential Education*, 38(4), 2015, pp. 354-372.

<sup>10</sup> Ripresa da CHAMBERS D. - S. LAVERY, *Introduction to Service-Learning and Inclusive Education*, in LAVERY S. - CHAMBERS D. - CAIN D., *Service-Learning: Enhancing Inclusive Education, International Perspectives on Inclusive Education*, Vol XII, Emerald Publishing, 2018, pp. 3-18.

<sup>11</sup> Ibi, p. 5.

L'**indagine** include sia l'approfondimento degli interessi e delle personali "sensibilità" degli studenti, che un'analisi del contesto territoriale, al fine di rilevare, in via preliminare, le principali questioni sociali che lo animano.

La **preparazione** implica la selezione di un bisogno specifico tra quelli indagati, l'investigazione e l'analisi del bisogno stesso, e la stesura di un piano d'azione, flessibile e anticipatorio.

L'**azione** è il risultato diretto del progetto formativo, cuore dell'esperienza: gli studenti implementano il loro piano attraverso una o più forme tra quelle descritte in precedenza, ovvero il servizio diretto, il servizio indiretto, il sostegno o la ricerca basata sulla comunità.

La **riflessione** in realtà non è una fase specifica, ma una dinamica continua, che consente agli allievi di considerare come l'esperienza, le conoscenze e le competenze che stanno acquisendo si riferiscono alla loro vita e alla loro comunità.

La **dimostrazione** (contigua all'azione) richiede agli studenti di mettere a terra le competenze apprese, attraverso la comunicazione e la condivisione della loro esperienza, e del significato che essa ha avuto sia per loro che per la comunità; a titolo esemplificativo, il progetto di SL potrebbe concludersi con un video, una presentazione su un blog o in un evento culturale, un comunicato-stampa da inviare ai media, un pamphlet, una mostra fotografica, una serie di lezioni che gli allievi potrebbero fare in altre organizzazioni formative.

Prende corpo in questo itinerario una dinamica progettuale più ampia e trasversale, sulla quale da tempo i sistemi formativi stanno riflettendo, ovvero quella della progettazione a ritroso "Backwards Design". Forse una delle prime, se non la prima definizione di questo approccio è stata data da Ralph Tyler nel 1949: «[...] gli obiettivi educativi diventano i criteri attraverso i quali vengono selezionati i materiali, scelti i contenuti, sviluppate le procedure, preparate le modalità di valutazione. Lo scopo della definizione degli obiettivi è stabilire quali cambiamenti produrre negli allievi, e solo poi pianificare e sviluppare le attività educative, per raggiungere questi obiettivi»<sup>12</sup>. Presa così, questa definizione è inattaccabile, e non c'è alcun motivo per cui dovrebbe essere considerata "a ritroso". La ragione per cui questa impostazione è passata alla storia con questa denominazione è che normalmente i formatori non progettano in questo modo: essi tendono a partire dai libri di testo, o dalle dispense, o più in generale dai "materiali didattici", procedendo a "fare lezione" secondo il tempo loro assegnato, piuttosto che selezionare tutti questi strumenti a partire dalla scelta di un obiettivo di apprendimento.

<sup>12</sup> TYLER R.W., *Basic Principles of Curriculum and Instruction*, University of Chicago Press, 2013, p. 1.

Progettare a ritroso, dunque, significa tornare a progettare sul serio, liberando la vera intenzionalità formativa, seguendo una logica tipica di ogni professione creativa: si scelgono le mete (learning outcome), poi le attività tese a perseguirle, e solo poi i contenuti e i materiali necessari (learning input).

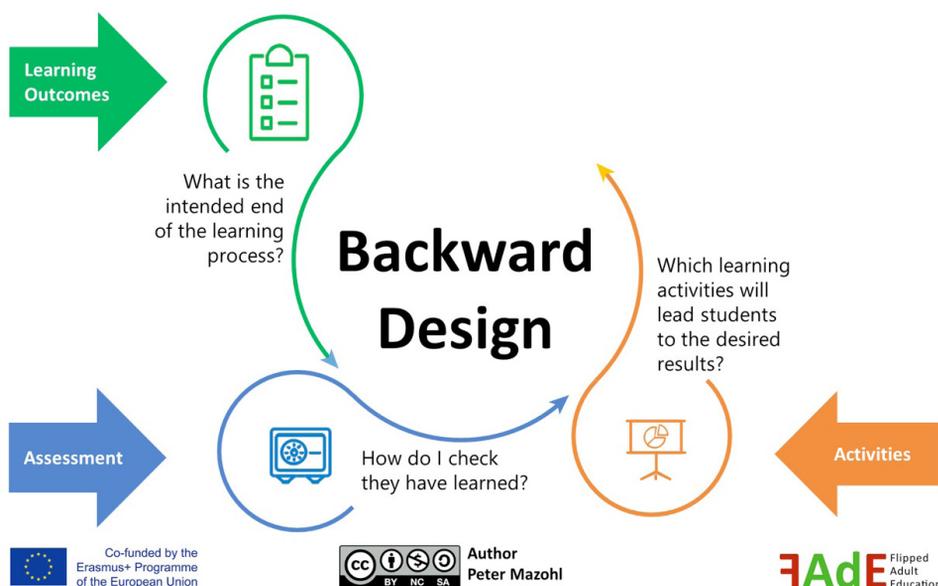


Fig. 1: Backward Design Process<sup>13</sup>

Chiarite le mete del progetto formativo (nel nostro caso le competenze di cittadinanza), da qui parte una sequenza sensata (non certo sghemba), che conduce a chiedersi: come è possibile che gli allievi le acquisiscano? quali ne sono gli indicatori? con quali attività è probabile che esse vengano efficacemente stimolate e fatte crescere? qual è o quali sono i prodotti reali di questa o di queste attività? infine, per dirla con un linguaggio più consueto, di quali “lezioni” ed esperienze pratiche hanno bisogno gli allievi, per padroneggiare con successo le sfide sociali che vogliamo debbano affrontare?

Per fare un esempio, se si desidera formare negli allievi una competenza ambientale, la prima domanda da porsi è: con quale azione concreta essi dimostrano di averla raggiunta? e qual è il prodotto di questa azione? Stimolati da queste domande, invece di partire da una lezione sul riscaldamento globale, o peggio ancora dal capitolo green del volume di scienze, si potrà proporre agli

<sup>13</sup> Cfr. MAZHOL P., *Flipped Adult Education: A guide to implement Adult Education Trainings based on the Flipped Learning 3.0 Framework*, immagine tratta da Flipped Adult Education website, <https://www.fade-in.eu/web/es/backward-design/> (ultimo accesso settembre 2024).

allievi di preparare una campagna di sensibilizzazione, mediante una gamma di prodotti culturali, come un blog (nel quale presentare i dati di una ricerca sul fenomeno indagato), una manifestazione pubblica (in cui uscire dalla scuola!), una raccolta fondi per un progetto ambientale, etc. Tracciata questa rotta, sarà infine possibile mettere in atto una lezione preparatoria, fornire una bibliografia e una sitografia, persino una dispensa predisposta dal formatore, intesa però come la miccia iniziale di un percorso di indagine ulteriore e complesso, che vada ben oltre il “piatto pronto” di quanto predisposto da altri.

#### 4. **Conditio sine qua non**

In ambito pedagogico può accadere che in articoli o pubblicazioni come questa, si profili un itinerario da intraprendere, senza riflettere sulle condizioni che lo rendono possibile. Basta solo pensare a quanto un certo modo di intendere la sicurezza dentro alle istituzioni formative limiti di fatto ogni slancio progettuale, costringendo a tenere un certo numero di allievi dentro il perimetro asfittico di un’aula, senza potersi allontanare, né utilizzare in pienezza (e liberamente) strumenti con i quali interagire con il mondo e la comunità. Non è con la paura (e con il controllo) che si educa alla responsabilità sociale!

Altro aspetto di non poca importanza è la concezione di organizzazione che ne hanno i leader, e di conseguenza tutti gli attori nel loro complesso: si tratta di un universo chiuso, dove i protagonisti seguono un copione e una routine controllata, oppure di un’istituzione di comunità, in dialogo biunivoco con il contesto e i suoi bisogni sociali?

La questione del rapporto tra istituzioni scolastiche e formative e territorio ha una lunga storia. Uno snodo cruciale è l’introduzione dell’autonomia scolastica (Legge 59/1997 e DPR 275/1999), che aveva, tra le sue ragioni d’essere, proprio una maggiore collaborazione dell’istituzione scolastica con i soggetti territoriali, nonché con altre scuole.

Ciascuna scuola, di ogni ordine e grado, ha così assunto facoltà di decisione non solo per la gestione di risorse finanziarie e umane (aspetto secondario, per così dire di cornice), ma al fine di dialogare con il proprio contesto socioeconomico, con i suoi bisogni e le sue istanze. L’autonomia scolastica, in particolare per quanto riguarda il suo rapporto con il territorio, sembra però essersi insabbiata negli anni successivi al suo varo<sup>14</sup>. È in questo che negli ultimi anni si è sviluppato il dibattito tra gli addetti ai lavori sulla cosiddetta comunità educante, che va poi a intrecciarsi con il fertile filone di lavoro riguardante i

<sup>14</sup> Cfr. BIANCHI P., *Nello specchio della scuola. Quale futuro per l’Italia*, Il Mulino, Bologna, 2020, in particolare il primo capitolo.

patti di comunità, o, per dirla con il linguaggio del sociale, con la co-progettazione e co-programmazione, dinamiche che si sono sviluppate, a livello teorico e applicativo, a partire dalla revisione nel 2001 dell'art. 118 della Costituzione e dall'introduzione del principio di sussidiarietà.

Non è qui possibile approfondire: basti dire che ai leader delle istituzioni formative è richiesta un'importante funzione di mediazione con le comunità locali, con il risultato di riuscire a stringere patti e progetti di collaborazione, all'interno dei quali gli allievi potranno diventare protagonisti, motivati e progressivamente competenti. In dialogo con altri soggetti (istituzione comunale, Terzo Settore, associazioni di quartiere, etc.) l'istituzione formativa co-programma, analizzando i bisogni e priorità e risposte generali congruenti, e co-progetta, contribuendo a definire e realizzare specifici servizi e interventi volti a soddisfare i bisogni individuati dalla co-programmazione<sup>15</sup>.

In questo modo i leader aprono una gamma di opportunità all'attività progettuale dei formatori, che a loro volta inseriscono le loro attività in un progetto formativo globale dell'istituzione di appartenenza. Qui trapela un'altra condizione *sine qua non*: i formatori hanno bisogno di un contesto nel quale non sia solo possibile (anche in termini di tempo), ma anche atteso e desiderato, pianificare itinerari formativi di questo spessore, non cadendo nella condizione di singoli illusi e sognatori.

## Bibliografia

- BIANCHI P., *Nello specchio della scuola. Quale futuro per l'Italia*, Bologna, Il Mulino, 2020.
- BRUNER J.S., *Il significato dell'educazione*, Roma, Armando, 2012.
- BORZAGA C. - FAZZI L. - ROSIGNOLI A., *Guida pratica alla co-programmazione e co-progettazione*, Erickson, 2023.
- CHAMBERS D. - S. LAVERY, *Introduction to Service-Learning and Inclusive Education*, in LAVERY S. - CHAMBERS D. - CAIN D., *Service-Learning: Enhancing Inclusive Education, International Perspectives on Inclusive Education*, Vol XII, Emerald Publishing, 2018, pp. 3-18.
- FRANCHINI R., *Testa, cuore e mano. Una linea guida per l'educazione socio-emotiva nell'Istruzione e Formazione Professionale*, in *Rassegna CNOS*, 3/2023, pp. 123-138.
- FREIRE P., *Pedagogia degli oppressi*, Torino, EGA, 2002, p. 58.
- MAZHOL P., *Flipped Adult Education: A guide to implement Adult Education Trainings based on the Flipped Learning 3.0 Framework*, immagine tratta da Flipped Adult Education website, <https://www.fade-in.eu/web/es/backward-design/> (ultimo accesso settembre 2024).
- MILAN G., *L'educazione come dialogo. Riflessioni sulla pedagogia di Paulo Freire*, in *Studium Educationis*, 1/1 (2008), pp. 43-69.
- OECD, *Curriculum Overload: A Way Forward*, OECD Publishing, Paris 2020, <https://doi.org/10.1787/3081ceca-en> (ultimo accesso settembre 2024).
- SCOTT K. - J.A. GRAHAM, *Service-learning: Implications for empathy and community engagement in elementary school children*, *The Journal of Experiential Education*, 38(4), 2015, pp. 354-372.
- TÖNNIES F., *Comunità e società*, a cura di M. Ricciardi, trad. di G. Giordano, Bari, Laterza, 2011.
- TYLER R.W., *Basic Principles of Curriculum and Instruction*, University of Chicago Press, 2013, p. 1.

<sup>15</sup> Per approfondire si può vedere BORZAGA C. - FAZZI L. - ROSIGNOLI A., *Guida pratica alla co-programmazione e co-progettazione*, Erickson, 2023.



# Orientamento, formazione, lavoro. La piattaforma competenzestrategiche.it

MASSIMO MARGOTTINI<sup>1</sup> – FILIPPO EPIFANI<sup>2</sup>

Nell'ultimo Rapporto INAPP 2023 "Lavoro, formazione, welfare. Un percorso di crescita accidentato" la Ministra Calderone, richiamando le sedimentate criticità del sistema formazione-lavoro, cui si aggiungono ulteriori elementi di instabilità determinati da conflitti globali, sottolinea: «l'importanza di mettere al centro le persone. Ne discende, come conseguenza, una necessaria attenzione alla dignità e alla qualità del lavoro nonché alla sua sicurezza; al diritto-dovere di contribuire, in quanto individui, al benessere e al progresso della comunità; all'opportunità di vedere nella formazione continua la via maestra per maturare quelle competenze digitali e soft skills che le aziende cercano e non trovano».

Una riflessione di taglio pedagogico sul tema formazione-lavoro non può prescindere da alcune domande di fondo: quale formazione? Per quale lavoro?

Opportunamente si sottolinea la centralità della persona, nei processi di apprendimento, di orientamento ed accompagnamento alla formazione e al lavoro e al tempo stesso l'importanza della qualità del "capitale umano". Nel lessico pedagogico il termine "capitale umano" è stato spesso sottoposto a critiche evidenziando le difficoltà e i rischi impliciti nel quantificare e misurare dimensioni che riguardano l'agire umano e che tendono a ridurre la complessità dell'*agency*, caratterizzata da dimensioni non solo cognitive ma anche affettive, motivazionali ed emozionali. Tuttavia, anche dai più recenti contributi che possono essere ascritti ai teorici del capitale umano è emersa l'importanza di tenere in conto e valorizzare dimensioni che hanno a che fare con gli aspetti più radicati e profondi dell'agentività.

In tale direzione un importante contributo proviene dalle ricerche del premio Nobel per l'economia James Heckman. Le sue linee di ricerca, centrate sul rapporto tra istruzione, crescita economica e coesione sociale, sottolineano come un investimento educativo precoce possa produrre ricadute nel lungo periodo in termini di competenze, in particolari abiti comportamentali, *character skills*, che possono essere considerati alla base dello sviluppo di quelle competenze tra-

<sup>1</sup> Professore ordinario di Didattica generale, Università Roma Tre.

<sup>2</sup> CRISFAD - Università degli Studi Roma Tre.

sversali, *soft skills*, sempre più richieste dal mercato del lavoro. Più in generale sottolinea il valore dell'investimento educativo quale fattore d'incremento delle condizioni di benessere di una comunità.

## La competenza tra formazione e lavoro

Il tema di una formazione integrale della persona, sin dalla primissima infanzia e che vada oltre le dimensioni di natura cognitiva, è ben noto alla riflessione pedagogica e ha trovato una rinnovata centralità negli ultimi decenni intorno al costrutto di competenza.

L'accesso dibattito sul rilievo delle competenze nei processi d'istruzione, formazione, lavoro ha messo a confronto posizioni molto diverse e talvolta contrapposte. E come sottolinea Assunta Vitteritti<sup>3</sup>: «Sono un tema declinato da molte discipline e in molti contesti d'azione, dove spesso hanno assunto significati e definizioni diverse e controverse. Spesso sono state usate retoricamente per designare alcuni modi di denominare certe qualità individuali; altre volte sono invece diventate parametri su cui valutare e misurare: altre ancora sono state considerate dispositivi attraverso cui tradurre contenuti professionali e formativi, oppure per descrivere caratteristiche individuali legate alle identità e personalità dei soggetti. Si tratta quindi di un concetto che da almeno tre decenni sta viaggiando tra mondi, dibattiti e contesti d'azione diversi, per essere adottato, ridefinito, rigettato, glorificato: un tema mai neutro, che può suscitare reazioni entusiastiche e critiche appassionate».

Nella scuola non sono mancate voci dissonanti, anche molto autorevoli, che hanno sottolineato il rischio di una declinazione del curricula per competenze, in quanto ciò porterebbe a valorizzare quel sapere "pratico-empirico", direttamente spendibile in senso utilitaristico a discapito di saperi riflessivi, così facendo: «[...] la scuola perde la sua storica funzione di luogo di passaggio della memoria e della tradizione, immergendosi e confondendosi con i problemi del quotidiano. Tende a sbiadire la convinzione che gli anni trascorsi a scuola siano non solo un necessario, ma anche un utile tirocinio di esercizio intellettuale indispensabile per la conquista dei significati personali»<sup>4</sup>.

In ambito educativo e scolastico la centratura sull'azione, che pure non è nuova al sapere pedagogico, a partire dall'attivismo di J. Dewey, è stata spesso riportata ad una contrapposizione tra teoria contro pratica, umanesimo contro utilitarismo.

<sup>3</sup> VITTERITTI A., Di cosa parliamo quando parliamo di competenze, in BENADUSI L., MOLINA S. (a cura di), *Le competenze. Una mappa per orientarsi*, Bologna, Il Mulino, 2018, pp. 11-12.

<sup>4</sup> CHIOSSO G., Il mito delle competenze, <https://www.diesse.org/pubblicazioni/didattica-online/didattica-sotto-la-lente/2016/02/09/il-mito-delle-competenze>.

Nelle diverse formulazioni del costrutto di competenza, Luciano Benadusi (2018), nella sua analisi evolutiva<sup>5</sup>, individua alcune tensioni-polarità che hanno caratterizzato il dibattito e che possono essere poste alla base delle interpretazioni e applicazioni contrapposte. Di particolare interesse per il nostro discorso risultano le polarizzazioni tra “competenza come potenziale” *versus* “competenza come prestazione” e “concezione atomistica” *versus* “concezione olistica”.

La competenza come potenziale può essere intesa come disposizione all’azione ossia come stato interno che appartiene all’individuo indipendente dal fatto che si manifesti esternamente mentre la prestazione è la messa in atto, osservabile, di una o più competenze che si concretizzano in azione. Michele Pellerrey, richiamando il riferimento alla teoria chomskyana della grammatica generativa, che distingue tra competenza e performance, cita la sintesi di Bruno Bara: «Con il termine competenza intendo l’insieme delle capacità astratte possedute da un sistema indipendentemente da come tali capacità sono effettivamente utilizzate. Con il termine prestazione mi riferisco alle capacità effettivamente dimostrate da un sistema in azione, desumibili direttamente dal suo comportamento in una specifica situazione. La differenza è cruciale per discriminare cosa un sistema è in grado di fare in linea di principio, da quello che effettivamente fa in una situazione concreta (rispettivamente *competence* e *performance*)»<sup>6</sup>.

Anche l’altra forma di polarizzazione, concezione atomistica *versus* olistica, può essere interpretata come ulteriore rafforzamento, rispettivamente, della competenza come *performance* o come *potenziale*.

Nella concezione atomistica prevale l’aspetto descrittivo e additivo degli elementi distintivi ed eterogenei che servono a determinare l’agire competente come comportamento osservabile e si tende a parlare di “competenze”, come pluralità di comportamenti in relazione ai diversi contesti d’azione. Nell’approccio olistico prevale una concezione che pone al centro la capacità di mobilitazione, orchestrazione delle proprie risorse cognitive, affettive, volitive, motivazionali, relazionali, nonché delle risorse esterne per far fronte a un compito o un insieme di compiti. La capacità di mobilitare e orchestrare risorse interne ed esterne dipende dalla interiorizzazione di schemi comportamentali e valoriali che si cristallizzano come disposizioni radicate e durature.

Quindi, nell’articolato dibattito sulla natura della competenza e sulla loro centralità nei processi d’istruzione e formazione, la prospettiva pedagogica tende a valorizzare in primo luogo una concezione di competenza che richiama

<sup>5</sup> BENADUSI L., Definizioni e polarità in tema di competenze, in BENADUSI L., MOLINA S. (a cura di), *Le competenze. Una mappa per orientarsi*, Bologna, Il Mulino, 2018.

<sup>6</sup> PELLERREY M., *Competenze*, Napoli, Tecnodid, 2010, pp. 26-27 cita BARA B.G., *Pragmatica cognitiva*, Torino, Bollati Boringhieri, 1999, p. 239.

per molti versi il concetto di *Paideia*, di formazione integrale della persona. L'attenzione alla centralità di chi apprende è orientata a promuovere processi di responsabilizzazione e consapevolezza, di autoderminazione e autoregolazione che implicano appunto la capacità di mobilitare, orchestrare le proprie risorse cognitive, affettive, motivazionali, valoriali per il raggiungimento di obiettivi nei diversi contesti formativi e professionali.

In tal senso il paradigma della competenza è un legame tra le dimensioni della formazione e del lavoro, non tanto per gli aspetti che legano la competenza agli aspetti esecutivi e concreti della realizzazione del compito, quanto piuttosto perché è alla base dell'*agency*; è interiorizzazione di abiti comportamentali che muovono e regolano l'azione stessa in relazione ai diversi contesti.

## La piattaforma competenze strategiche.it

In un'ottica di promozione di capacità autoregolatrici e soft-skills, suscita un notevole interesse la possibilità di attivare, mediante appositi strumenti, un processo di riflessione e di autovalutazione dei livelli di competenza raggiunti nella dimensione autoregolativa dell'azione. In primo luogo, perché questo rappresenta uno step indispensabile nella prospettiva dell'avvio di percorsi autoformativi volti allo sviluppo delle competenze di autodirezione. Secondariamente, perché la presa di coscienza da parte del singolo, riguardo alle risorse ed ai livelli di padronanza raggiunti, costituisce una condizione imprescindibile per l'attivazione dell'energia motivazionale che guida tutti i processi di apprendimento.

Le problematiche connesse alla valutazione delle competenze strategiche di tipo autoregolativo, sono state oggetto di studio da parte di vari autori e rappresentano un ambito di indagine su cui molto si è discusso e si continua a dibattere. Innanzitutto, come sostiene Pellerey (Bay, Grzadziel & Pellerey, 2010), per ottenere un giudizio valutativo sulle competenze che sia adeguatamente valido e verosimile, è necessario fare riferimento alla metodologia della "triangolazione". Essa si fonda sul ricorso ad una molteplicità di approcci valutativi: l'osservazione della prestazione nel momento della messa in atto da parte del soggetto, l'autovalutazione, l'analisi finale della qualità della performance e dei risultati conseguiti. È necessario, inoltre, ricordare che i questionari di autovalutazione si rifanno alla dimensione soggettiva della competenza che si lega alle particolari modalità mediante le quali ogni individuo fa sue ed organizza conoscenze ed abilità, alle sfumature affettivo motivazionali e di significato sulla base delle quali queste vengono integrate tra loro, all'autopercezione dei propri livelli di padronanza.

Al fine di promuovere processi autovalutativi e riflessivi sulle proprie competenze strategiche in funzione orientativa, da oltre un decennio, un gruppo di ricerca coordinato da Michele Pellerey ha realizzato un ambiente on line (www.

competenzestrategiche.it) che raccoglie alcuni strumenti, questionari di autovalutazione e proposte didattiche, utili a favorire, in primo luogo nei ragazzi di scuola secondaria, la capacità di riflettere su alcune dimensioni cognitive, metacognitive e affettivo-motivazionali che possono essere considerate alla base della capacità di autodeterminazione e autoregolazione del proprio agire (Pellerey, 2006, 2010; Margottini, 2017). Alla base di tale modello troviamo un quadro delle competenze generali personali che può essere sintetizzato come segue:

- strategie elaborative per memorizzare, ricordare, comprendere, mettere in connessione quanto si sta apprendendo con ciò che si conosce;
- strategie di autoregolazione relative al pianificare, organizzare, monitorare e gestire flessibilmente i propri obiettivi e piani d'azione;
- disponibilità alla collaborazione con gli altri;
- controllo delle proprie emozioni;
- capacità di impegnarsi con atteggiamento volitivo e di perseverare negli impegni assunti;
- percezione della propria competenza, convinzioni di efficacia e locus of control;
- capacità di dare senso e prospettiva alla propria esperienza personale e di studio.

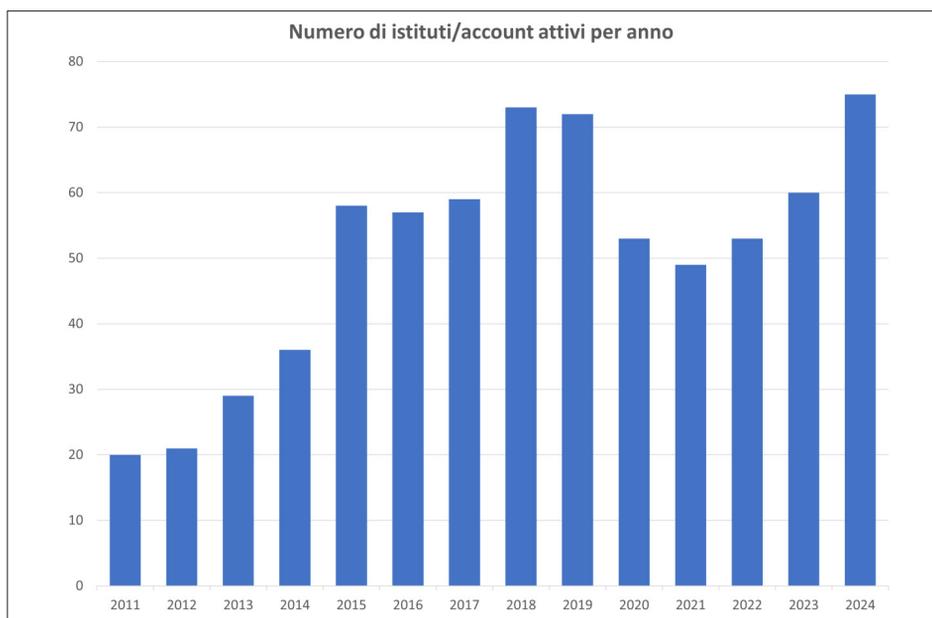
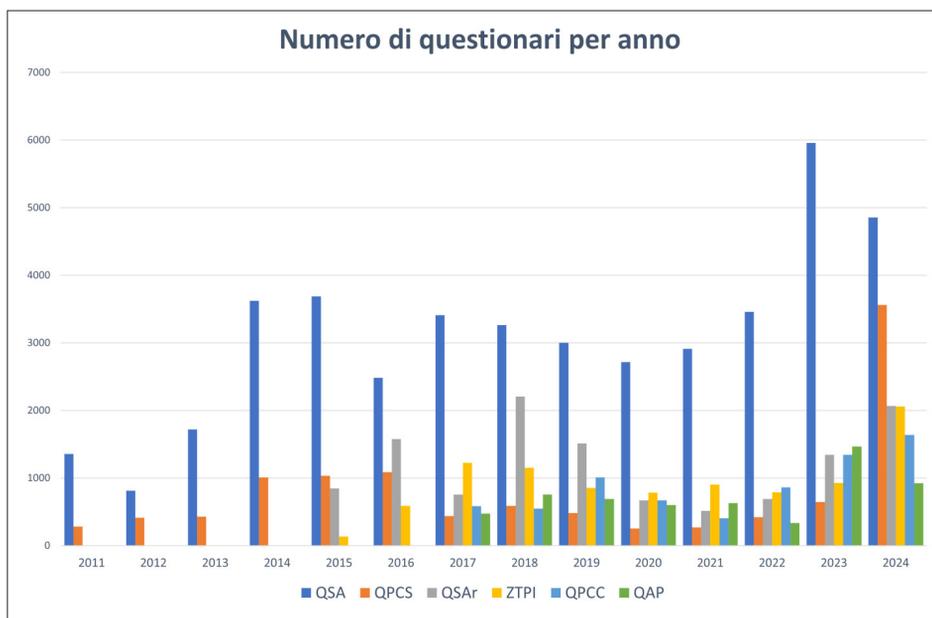
L'insieme degli strumenti proposti nella piattaforma competenzestrategiche.it si compone di un primo blocco di questionari di autovalutazione costruiti e validati da Michele Pellerey (1996, 2001, 2006, 2020):

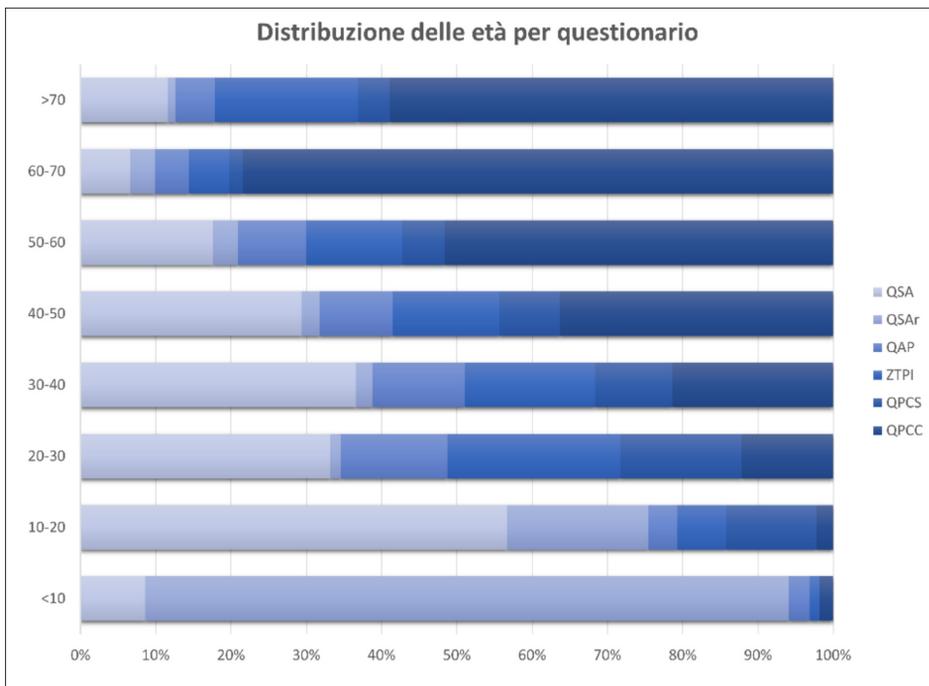
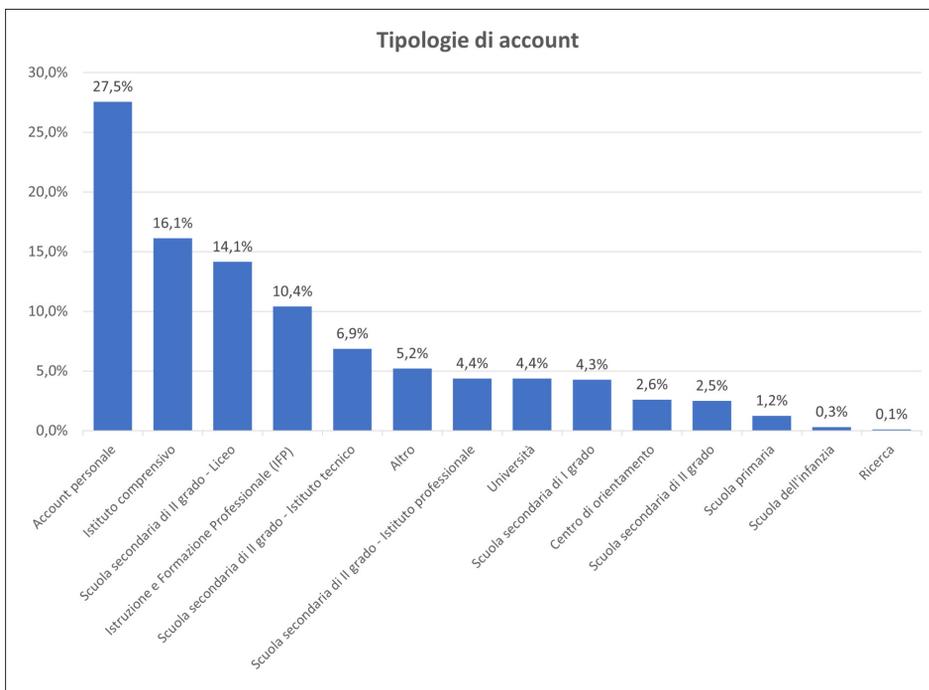
- Il Questionario sulle Strategie di Apprendimento (QSA) è rivolto in particolare a studenti che sono all'inizio del percorso di scuola secondaria di secondo grado e della formazione professionale.
- Il Questionario sulle Strategie di Apprendimento - Ridotto (QSAr) è una versione breve del QSA ed è consigliato per studenti che sono all'inizio del percorso di scuola secondaria di primo grado e alla conclusione della scuola primaria.
- Il Questionario sulla percezione delle proprie competenze strategiche (QPCS) è consigliato a studenti che si trovano al termine degli studi secondari di secondo grado e/o in ingresso nell'Università. È uno strumento che consente di riflettere sull'immagine di sé in relazione ad alcune competenze strategiche nello studio e nell'apprendimento.
- Il Questionario di Percezione delle proprie Competenze e Convinzioni (QPCC), si rivolge ad adulti che operano in contesti professionali di tipo relazionale.

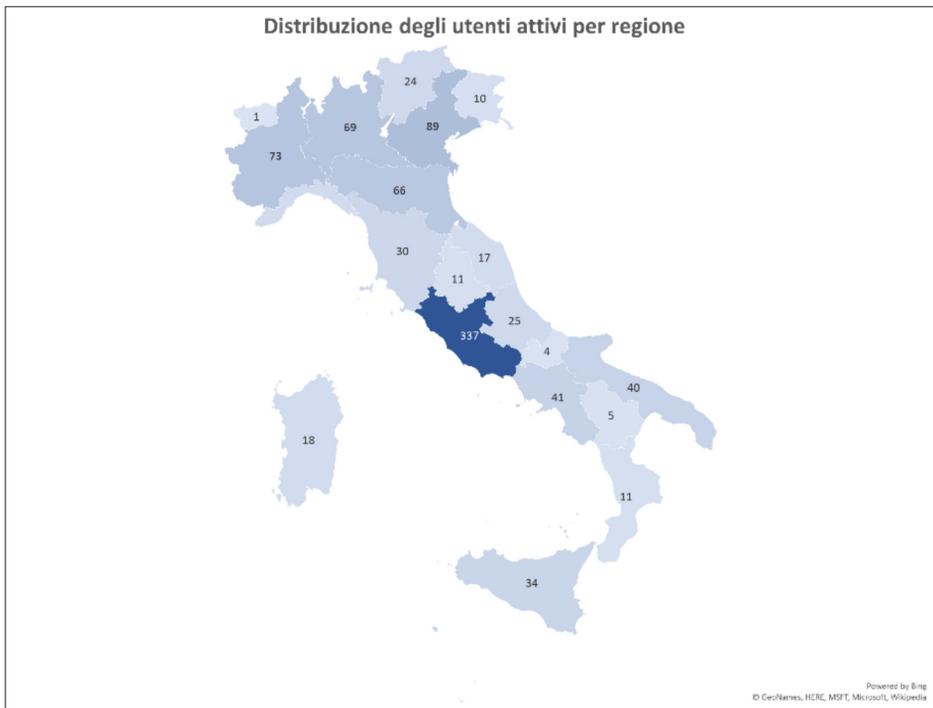
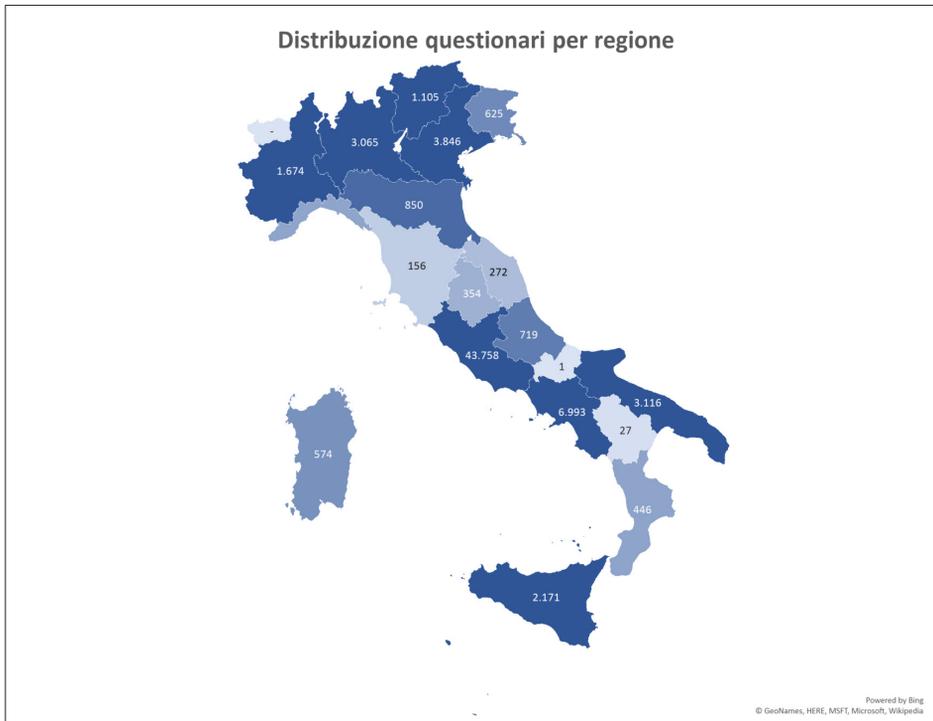
Un secondo blocco di strumenti comprende l'autovalutazione di dimensioni più ampie e di natura prospettica, ossia la prospettiva temporale (Zimbardo&Boyd, 2009) e l'adattabilità professionale (Savickas&Porfeli, 2012), quest'ultima

intesa come capacità adattiva utile a leggere e interpretare le dinamiche del reale e far fronte alle transizioni.

I questionari sono disponibili gratuitamente e possono essere compilati on line con una immediata restituzione dei profili personali che contengono uno schema grafico di semplice e immediata interpretazione e un commento testuale con suggerimenti per affrontare le eventuali criticità emerse.







## Riferimenti bibliografici

- BARA B.G., *Pragmatica cognitiva*, Torino, Bollati Boringhieri, 1999.
- BAY M., GRADZIEL D. PELLERER M., *Promuovere la crescita nelle competenze strategiche che hanno le loro radici nelle dimensioni morali e spirituali della persona*, Roma, CNOS-FAP, 2010.
- BENADUSI L., MOLINA S. (a cura di), *Le competenze. Una mappa per orientarsi*, Bologna, Il Mulino, 2018.
- BENADUSI L., Definizioni e polarità in tema di competenze, in BENADUSI L., MOLINA S. (a cura di), *Le competenze. Una mappa per orientarsi*, Bologna, Il Mulino, 2018.
- CHIOSSO G., Il mito delle competenze, <https://www.diesse.org/pubblicazioni/didatticaonline/didattica-sotto-la-lente/2016/02/09/il-mito-delle-competenze>
- COMMISSIONE EUROPEA, *Relazione di monitoraggio del settore dell'istruzione e della formazione 2023 – Italia*, 2023.
- HECKMAN J., KAUTZ T., *Formazione e valutazione del capitale umano. L'importanza dei "character skills" nell'apprendimento scolastico*, Bologna, Il Mulino, 2016.
- INAPP, *Rapporto2023 Lavoro, formazione, welfare. Un percorso di crescita accidentato*, Roma, 2023.
- Margottini M., *Competenze strategiche a scuola e all'università. Esiti d'indagini empiriche e interventi formativi*. Milano, Led, 2017.
- PELLERER M., ORIO F., *Questionario sulle strategie d'apprendimento (QSA)*, Roma, LAS, 1996.
- PELLERER M., ORIO F., *QPCC. Il questionario di percezione delle proprie competenze e convinzioni*, Roma, Edizioni Lavoro, 2001.
- PELLERER M., *Dirigere il proprio apprendimento*, Brescia, La Scuola, 2006.
- PELLERER M., *Competenze*, Napoli, Tecnodid, 2010.
- PELLERER M., *Dirigere se stessi nello studio e nel lavoro. In PELLERER et alii. Dirigere se stessi nello studio e nel lavoro. Competenzestrategie.it. Strumenti e applicazioni (pag.17-28)*, Roma, Roma Tre press, 2020.
- VITTERITTI A., Di cosa parliamo quando parliamo di competenze, in BENADUSI L., MOLINA S. (a cura di), *Le competenze. Una mappa per orientarsi*, Bologna, Il Mulino, 2018.



# Una nuova attenzione ai contenuti dei curricoli

DARIO EUGENIO NICOLI<sup>1</sup>

## Difficoltà ed innovazioni nel “cantiere educativo”

Il tempo nuovo che si è aperto con la pandemia è caratterizzato dalla straordinaria concentrazione di cantieri ed iniziative di ogni tipo ed in varie direzioni: la tutela degli ecosistemi, l'elettrificazione da conseguire con eolico e solare fotovoltaico ed altre tecnologie a basse emissioni, gli impianti tecnologici sempre più efficienti e meno energivori, il perfezionamento del sistema sanitario, il miglioramento dei trasporti. Tuttavia, è anche il tempo in cui è richiesto un ripensamento dell'impegno educativo rivolto alle nuove generazioni, oltre che degli adulti.

La nuova fase storica in cui siamo entrati è caratterizzata da diffusi segnali di difficoltà provenienti dagli insegnanti e dalle istituzioni educative, confermati dalle aziende alle prese con un'inedita penuria di candidati dotati delle competenze e delle qualità necessarie per fronteggiare i problemi e cogliere le opportunità emergenti. Altresì vi è stata anche molta innovazione, una parte della quale probabilmente è obbligata dalle disposizioni di legge o indotta dai fondi del PNRR, mentre un'altra è mossa dalla sincera ricerca di soluzioni in grado di sostenere insegnanti e formatori nello sforzo di ripristinare un contesto ed una disposizione umana dei discenti favorevoli all'apprendimento.

Ciò ha generato uno scenario educativo molto difforme e travagliato: è come se venissero a collidere i tre mondi della didattica, quello centrato sugli adempimenti senza altre intenzioni significative, quello funzionale composto da buona parte degli insegnanti che sono alla ricerca della soluzione tecnica capace di eliminare i problemi, ed infine quello sostanziale, in cui la comunità educativa raccoglie le forze di tutti per poter trovare insieme la strada dell'educazione adatta al tempo nuovo.

Di conseguenza, si fa più stridente il contrasto tra le iniziative che rientrano in un ripensamento di fondo rispetto a quelle collocate in superficie tra cui ritroviamo: l'ossessione per le emergenze specie la tanto abusata lotta alla dispersione scolastica, il dibattito piuttosto astratto e manicheo sull'intelligenza artificiale, la girandola dei progetti resa più vorticosa dall'ansia di spendere i

<sup>1</sup> Esperto di sistemi educativi.

fondi del PNRR, la rincorsa di tecniche didattiche ed organizzative che peraltro, come le altre mode, raramente superano la durata di una stagione.

Di contro, la parte più attenta del mondo scolastico e formativo ha maturato seri dubbi circa la validità degli insegnamenti impartiti e dei metodi con cui vengono proposti ad alunni e studenti, dubbi che sorgono a loro volta dalla crescente difficoltà nel creare nelle classi l'ambiente vitale adatto ad un'effettiva conoscenza. Ma ha anche preso le distanze dalle facili ricette le cui presunte qualità vengono esaltate al sorgere di ogni moda didattica.

La consapevolezza della radicalità della crisi educativa e della inadeguatezza di soluzioni superficiali, apre uno spazio adatto a far emergere idee più profonde: l'insistenza crescente sul tema delle relazioni rivela l'urgenza di istituire un nuovo rapporto umano con gli alunni, al fine di animare uno spazio di fiducia reciproca tra docenti e alunni, e viceversa, che possa sciogliere quelle resistenze esplicite, ma molto spesso latenti, che i giovani ed anche le famiglie, compresa una parte del mondo esterno, pongono all'azione degli insegnanti e che alimentano il malessere di questi ultimi.

L'accento posto sulla dimensione affettiva e relazionale non è che il primo passo di un ripensamento del compito educativo che rimette al centro gli interrogativi di fondo: quale figura di persona e cittadino perseguire, cosa insegnare, come farlo, quale alleanza può rendere possibile un impegno condiviso tra più soggetti, che non può gravare unicamente sulle spalle delle scuole, dei CFP e dalle altre strutture formative.

Si creano in tal modo le condizioni per compiere un passo in avanti rispetto alle innovazioni prevalentemente di carattere metodologico e riflettere sui contenuti fondamentali degli insegnamenti; è anche il tempo di andare oltre l'esagerata produzione di norme, linee guida e progetti da parte del MIM ed anche dell'apparato regionale e delle Province Autonome. È soprattutto il tempo di capire, in un contesto sociale segnato da una condizione di stordimento dei singoli individui causato da un caos di segnali e dalla proposta di un modo di vita centrata sull'autosufficienza dell'io e sulla concezione assoluta della libertà, quale cammino formativo offrire agli alunni affinché possano inserirsi nel reale avendo riconosciuto la corrispondenza tra questo ed il proprio mondo e sapendo portare a frutto le proprie potenzialità come dedizione agli altri e scoperta e realizzazione di sé.

## **Dopo l'epoca del didatticismo, una nuova attenzione ai contenuti**

Qualcosa di nuovo sta quindi emergendo dall'atmosfera che avvolge la scena dei sistemi educativi: la crescita di importanza delle questioni di contenuto,

accanto al progressivo calo di interesse per i “didatticismi” che hanno dominato la scena degli ultimi 15 anni. Con questo termine ci si riferisce alla tendenza a rispondere alle emergenze educative in modo frammentario, senza una visione di insieme, agendo su ognuna di esse mediante tecniche didattiche e valutative, oltre che su ricette spesso complicate su come rinnovare l’organizzazione dei contesti di apprendimento.

Accanto a quella indicata, si sta decisamente smorzando anche il nuovismo, quella convinzione secondo cui ogni innovazione porta necessariamente ad un miglioramento delle prassi educative. L’esito deludente di questi tentativi ha alimentato un disincanto, accentuato dal fastidio provocato dalla commistione tra innovazione didattica e intento commerciale, un mix che spinge alla proliferazione di sussidi che inondano le scuole e le altre istituzioni formative.

Sarebbe, però, un errore ritenere che la domanda di tools didattici sia indotta unicamente dal mercato; infatti, ad alimentarla è soprattutto la crescente difficoltà incontrata da insegnanti e formatori nel conseguire l’effetto atteso dei propri sforzi, ovvero gli apprendimenti associati a segni tangibili di maturazione umana degli studenti. Aule sempre più disomogenee, aumento di alunni certificati, crescente influenza degli “esperti” nel lavoro scolastico, sono tutti fattori che hanno indebolito il senso di autoefficacia degli insegnanti ed hanno sostenuto una domanda anomala - generalmente infondata, come si è potuto vedere - di supporti tecnici. Ciò ha influenzato in modo rilevante il loro approccio alla classe: alunni, studenti e allievi sono visti in prevalenza come fonte di problemi; ciò fa calare sul lavoro degli insegnanti e formatori una cappa mista di ansia e di inadeguatezza che li spinge a ricercare tecniche efficaci e generalmente differenziate per singoli individui. Dimenticando che i bisogni di apprendimento sono universali e riguardano la conoscenza del mondo e di sé, la capacità di giungere a giudizi basati sulle questioni di fondo che più interessano le persone, la possibilità di dedicare le proprie energie e facoltà a scopi buoni.

Questo travisamento dello sguardo concorre a sostituire l’azione didattica come processo vivo, capace di suscitare nell’alunno la produzione di senso, quindi per sua natura ineffabile, eccedente ogni classificazione, con la procedura tecnica, sempre più ossessionata dai “comportamenti problema” e dai disturbi dell’apprendimento, con un’evidente dominanza dell’approccio clinico e della psicologia.

Frank Furedi, giustamente, ha dato il nome di “nuovo conformismo” a questa invasione clinico-terapeutica nella scuola e nell’intera società<sup>2</sup>.

<sup>2</sup> FUREDI F., *Il nuovo conformismo Troppa psicologia nella vita quotidiana*, Milano, Feltrinelli, 2008.

Bernard Stiegler ha segnalato lo slittamento semantico avvenuto nella scuola in riferimento al termine “cura”: l’espressione “prendersi cura”, che rimanda al concetto di *I care* che Don Lorenzo Milani ha assunto in chiave educativa come perseguimento della consapevolezza dell’alunno rispetto al mondo in cui vive, è stata sostituita con “curare” che indica la disposizione che un professionista assume di fronte ad una persona portatrice di una patologia. Il riferimento alla lingua inglese è pertinente in quanto essa indica i due significati tramite due verbi differenti: cioè “to cure” e “to care”<sup>3</sup>.

L’eccessiva connotazione metodologica dei curricula ordinari richiama quindi l’importanza delle conoscenze, rimaste soffocate anche dalla tendenza alla esagerata proliferazione di argomenti che possiamo chiamare “politici” perché derivano dalle pressioni che i governi rivolgono alle istituzioni educative affinché assumano questo e quel tema come obbligatorio, modificando in tal modo la natura dei curricula che assumono una sgradevole tendenza all’indottrinamento piuttosto che all’educazione da perseguire tramite l’esperienza della cultura viva.

Il profluvio di temi imposti dall’autorità politica, in genere apprezzabili, ma deleteri quando vengono imposti come elementi additivi, senza una comprensione di quanto già accade nelle scuole, segnala una deriva del curriculum che si fa bulimico e inesorabilmente superficiale oltre che inefficace: è noto l’adagio secondo cui, più cose si vogliono insegnare, meno cose gli alunni impareranno.

Marco Lodoli lo afferma in modo diretto, riferendosi alle proposte di aggiornamento rivolte agli insegnanti: «Quello che mi ha sempre stupito in queste recenti richieste di aggiornamento è la mancanza assoluta di attenzione verso gli sviluppi delle varie materie. A me sembrerebbe utilissimo un aggiornamento su cosa è accaduto nella letteratura italiana, e non solo italiana, negli ultimi trenta o quaranta anni, sugli autori che hanno provato a raccontare il nostro acceleratissimo tempo, e lo stesso per quanto riguarda la storia, e la scienza, e la filosofia, e tutte le materie. [...] Credo che sarebbe molto più interessante avvicinare i ragazzi agli scrittori di questa epoca, che solo con le parole hanno saputo descrivere le nuove crisi e le nuove speranze. E questo vale per ogni disciplina.

Insomma, mi sembra che prevalga la metodologia sui contenuti, la forma sulla sostanza.»<sup>4</sup>

<sup>3</sup> STIEGLER B., *Prendersi cura. Della gioventù e delle generazioni*, Orthotes, Napoli, 2014.

<sup>4</sup> LODOLI M., *Metodologia tanta, ma contenuti pochi. No, non è più la “Buona Scuola”*, Il Foglio, 04.06.2022.

## Cultura come impresa conoscitiva ed impegno esistenziale

La nuova considerazione riferita ai contenuti si differenzia da quella della scuola tradizionale per due motivi: l'esigenza di selezione del vasto ginepraio delle "cose da insegnare" per rintracciare i contenuti davvero essenziali e portanti; inoltre, l'adozione, nella loro ricerca, del nesso che intercorre tra l'impresa conoscitiva e l'impegno esistenziale. Ciò impone un lavoro di selezione e insieme un giudizio, condiviso con i colleghi, circa le urgenze dei ragazzi del tempo nuovo ed il modo in cui è possibile fornire loro risposta positiva.

La selezione dei nuclei fondamentali di un sapere espressivo della civiltà cui apparteniamo non impegna il singolo docente isolatamente (la solitudine professionale è uno dei mali endemici del ceto insegnante), ma esige il coinvolgimento attivo del circolo-dipartimento dei colleghi che condividono lo stesso ambito disciplinare.

A differenza del passato dove lo sfondo etico culturale dell'opera dell'insegnante era dato per scontato, il passaggio ad un curriculum selettivo impone di trovare una chiave di lettura per porre a fuoco le questioni che agitano il tempo in cui si vive, esprimere un giudizio fondato, trarre alimento dai significati che esse richiamano.

Gli insegnanti si trovano davanti ad un lavoro cui non sono abituati, un vero e proprio esercizio culturale svolto in comune nel vivo delle questioni che scuotono la società attuale; un esercizio che ha anche il valore di indirizzare l'approccio che la comunità educativa potrà adottare con ragionevoli possibilità di successo con gli studenti: porre gli interrogativi appropriati, rintracciare le vicende e gli insegnamenti trasmessi dai grandi che ci hanno preceduto, esprimere giudizi fondati e meditati, infine trovare i segni che indichino la strada di un modo di procedere umano in un tempo per molti versi inedito.

A differenza dei periodi del passato caratterizzati da solide certezze, il nostro tempo pare travagliato da una ricerca al cui cuore emerge la questione del senso sia delle vite individuali sia della direzione e dello scopo del cammino della civiltà. Sapendo che le due cose sono strettamente intrecciate poiché non esiste un'esistenza vissuta come sfera autonoma isolata da tutto il resto, soggetta unicamente alla discrezione del singolo individuo.

Il mondo in cui viviamo è impregnato da una tensione di fondo che lo fa apparire caotico e dispersivo, ma che porta con sé una sofferenza esistenziale effetto dello sforzo di rintracciare un senso unitario che illumini il compito della civiltà ed in esso quello dei singoli individui.

Stiamo facendo i conti con i problemi, i disturbi ed i tormenti che investono tutte le dimensioni del vivere:

- ✓ il dubbio circa il senso del cammino della civiltà, specialmente circa il modo in cui va modificata la prospettiva di sviluppo predatorio e materialistico su cui si è basata l'epoca moderna dal momento in cui è stato possibile moltiplicare il potere dell'uomo tramite il potentissimo strumento della macchina realizzata in tutte le possibili configurazioni tecniche;
- ✓ la percezione di non essere noi stessi, ma di essere preda di una nuova alienazione *liquida*, esito di un potere "dolce" che ci induce a disperdere le nostre energie in un'agitazione vana e fluttuante che ci impedisce di mettere in moto le nostre facoltà di visione, riflessione, giudizio e azione. In questa condizione, risulta difficile mettere a fuoco le domande di fondo: qual è il senso della mia esistenza nei rapporti con gli altri appartenenti sia alla mia sfera ristretta sia in quelle più ampie? cosa significa la realtà e come considerare le forze, vitali e distruttive, che vi si agitano? quale disposizione assumere nei confronti della natura, della società e di me stesso, e quale compito – se esiste – posso svolgere nel mondo?
- ✓ il disincanto, la mancanza di una "profezia buona", capace di suscitare nelle persone l'empito di vita che smuove le loro energie profonde e li dispone ad una dedizione per un'opera che li fa sentire in consonanza con gli altri e con cui condividono un modo di vita sostantivo.

Se pure l'educazione presenta delle costanti che permangono in ogni tempo – il desiderio della conoscenza, la relazione significativa insegnante-alunno, la solidarietà di classe, il modo dell'assimilazione del sapere e dell'arricchimento del proprio mondo personale, le occasioni in cui poter saggiare il valore reale di quanto appreso – ogni particolare epoca impone delle esigenze specifiche che indirizzano i curricoli reali. Oggi la missione della scuola e dei CFP, oltre agli altri organismi formativi, si caratterizza specialmente come la possibilità offerta ai ragazzi ed ai giovani di fare un'esperienza culturale che aiuti loro a gestire in modo fecondo il travaglio proprio dell'epoca: fare sì che ogni passo dell'impresa conoscitiva del mondo sia strettamente legata alla comprensione di sé ed al proprio miglioramento umano.

Una gioventù fragile, povera di esperienza del reale e problematica nelle relazioni, ha infatti bisogno di scuotersi dalla condizione di insicurezza e potersi mettere in gioco entro esperienze culturali compiute, dotate di un senso convincente. Guidati, ed insieme accompagnati, da insegnanti e formatori di cui avvertono la passione e la dedizione rivolta primariamente alla loro persona, vista entro le diverse forme di relazione in cui si gioca la loro esistenza. È così che può crescere in loro la forza morale che li aiuta a superare il fastidio che avvertono nell'avviare una relazione con persone nuove, ad entrare senza riserve nelle attività proposte, a trarre forza e gusto dal clima di condivisione e di cooperazione, a superare le difficoltà e le crisi che inevitabilmente incontrano nel cammino.

È decisivo, infine, lo sbocco *esistenziale* verso cui tendere: formare persone sospinte dal desiderio di orientare il proprio essere ad uno scopo dotato di valore per la comunità e di conferire unitarietà e pienezza alla propria esistenza.

L'interesse per i contenuti si pone pertanto entro un quadro totalmente nuovo rispetto a quello della società tradizionale; il compito, indubbiamente molto arduo, della scelta dei nuclei portanti del sapere necessita di un metodo inedito, da svolgere in riferimento a precisi criteri che giustificano tre tipi di vigilanza:

- ✓ quella riguardante la dimensione *epistemologica* di quanto proposto, allo scopo di evitare che, quando il 'sapere esperto' diviene oggetto di insegnamento, la conoscenza non venga travisata in funzione della sua scolarizzazione, perdendo così il peculiare progetto conoscitivo che garantisce una profonda solidarietà tra le idee fondanti e le strutture pragmatiche. La dimensione epistemica comprende la definizione del campo di pertinenza, il linguaggio peculiare, i fondamenti e gli assiomi, il metodo conoscitivo, infine, i criteri di validazione delle affermazioni;
- ✓ quella *storica*, per garantire che lo studente sia posto nel cuore del dinamismo dell'esperienza culturale nel suo farsi patrimonio della civiltà. Il corpus disciplinare, infatti, è il risultato di un'impresa culturale che procede nel tempo, in risposta alle questioni che via via si presentano alla coscienza umana. È questo il principale motivo che impone ad ogni docente un aggiornamento sistematico e ricorrente, che va svolto partendo dai problemi e dalle questioni emergenti e quindi dai paragoni e dai nessi che si sviluppano con la tradizione. Un approccio che risulta molto fecondo nella didattica, in quanto evita di porre gli studenti in uno spazio di pura ricezione di "insegnamenti"; infatti, il vero apprendimento è sempre una "risposta" ad un problema, esplicito o implicito, fatta emergere dagli alunni come conquista entro un'operazione culturale che si avvale della fecondità del dialogo tra le generazioni;
- ✓ quella *formativa*, l'esito proprio di una cultura viva che è tale quando mantiene acceso l'interesse degli studenti e dona loro la possibilità di sperimentare quell'apertura alla totalità del reale che Ernst Cassirer pone come obiettivo ultimo della sua filosofia della cultura<sup>5</sup>. È un esito che si può perseguire concentrandosi su contenuti essenziali, quelli in grado di formare i fondamentali dinamismi del pensiero: osservare, ascoltare, approfondire, interpretare, giudicare, agire in modo consapevole e riflettere sul percorso e sui guadagni che questo ha apportato alla classe ed ai singoli componenti.

<sup>5</sup> CASSIRER E., *Saggio sull'uomo. Un'introduzione alla filosofia della cultura umana*, Roma, Armando, 2009.

## Due coppie di saperi fondamentali: individuo/ persona e società/comunità

Quanto espresso in precedenza a proposito della particolare condizione dell'odierna gioventù, spiega l'importanza della doppia coppia di nuclei del sapere che ci apprestiamo ad approfondire.

Il tema indicato coglie uno dei nodi più rilevanti del nostro tempo, dove la *condizione individuale* – il soggetto autoreferenziale ed isolato, ma insieme desideroso di essere notato ed apprezzato dagli altri – è divenuta preponderante rispetto alla *condizione della persona* che aderisce al mondo comune, condividendone i valori e gli scopi e rinunciando ad una parte di ciò che gli è proprio in vista di un valore più grande, che offre all'io una consapevolezza più profonda del proprio vivere.

Molte tradizioni culturali sostengono che il soggetto conosce se stesso nel momento in cui avverte di appartenere ad una vicenda di civiltà che dà forma agli ordinamenti, alla città ed alle stesse relazioni umane. Il sapere, come valore proprio di una civiltà a fondamento democratico, e quindi ispirata ad uno specifico nesso tra libertà e solidarietà, è quell'operazione che i cittadini conducono in comune volta alla produzione ed al continuo perfezionamento di un ordine in cui gli uomini possano condurre la loro vita nel modo più deliberato e condiviso possibile.

Hannah Arendt ha colto con lucidità questo passaggio:

### *Hannah Arendt e il mondo che abbiamo in comune*

«Una delle caratteristiche principali dell'età moderna per la Arendt è la perdita o il declino della sfera pubblica, quel tipo di presenza dove regnano la libertà e l'egualianza, dove i cittadini interagiscono mediante il discorso e la persuasione, rivelano la propria identità e decidono per mezzo della deliberazione collettiva di questioni di interesse pubblico. La perdita o l'erosione della sfera pubblica è collegata a un fenomeno più vasto che la Arendt designa col termine "perdita del mondo" (*loss of the world*) o "alienazione dal mondo" (*world alienation*) che indicano la perdita di un mondo comune, creato dall'uomo e composto di oggetti, artefatti e istituzioni, che ci separa dalla natura e che fornisce un contesto relativamente permanente e durevole alle nostre attività mondane».<sup>6</sup>

La particolare forma di alienazione oggi molto diffusa, derivante dalla "perdita del mondo", riguarda sia lo spazio soggettivo sia la realtà sociale:

- ✓ lo slittamento verso il primato dell'individuo porta a conseguenze di grande rilievo sul piano collettivo: se prevale nella popolazione – come

<sup>6</sup> PASSERIN D'ENTRÈVES M., *La teoria della cittadinanza nella filosofia politica di Hannah Arendt*, 1995, [https://www.icps.cat/archivos/WorkingPapers/WP\\_I\\_102.pdf?noga=1](https://www.icps.cat/archivos/WorkingPapers/WP_I_102.pdf?noga=1) (ultimo accesso settembre 2024).

accade nelle democrazie - la concezione della propria libertà come valore assoluto, risulta necessaria una giurisdizione che riconosce e tutela i diritti soggettivi; ma l'assenza dell'adesione a principi che vadano oltre il proprio io individuale innesca un meccanismo di implosione del tessuto sociale, che lede l'ordine sociale su cui si reggono le istituzioni. Ne consegue una spinta da parte degli Stati a adottare un sistema di normazione e controllo sempre più sofisticato ed intrusivo che, alternando metodi "gentili" con quelli repressivi, si impone sulla libertà individuale;

✓ di contro, il modello comunitario, essendo fondato su un quadro di valori condiviso da parte della popolazione, rafforza il legame tra i componenti e sollecita un ordine basato sull'autoregolazione dei singoli, dei gruppi e dei corpi intermedi, rendendo più leggero ed essenziale il compito dello Stato. Tuttavia, tale modello non sopporta il pluralismo dei valori e la varietà dei codici morali, in quanto intaccherebbero l'armonia della vita comune. Esso richiede quindi l'adesione ad un quadro di valori comuni, la disponibilità alla limitazione dell'agire individuale e la dedizione alla comunità stessa.

L'intreccio delle due coppie di nuclei del sapere genera tensioni piuttosto rilevanti di cui ognuno, in modi diversi, fa esperienza. È quindi un ambito tematico che può essere eletto come componente essenziale del curriculum, essendo dotato di significatività, di profondità teorica di rilevanza storica, infine di un forte potenziale formativo: gran parte delle problematiche che riguardano la vita scolastica e che animano le discussioni su vari argomenti di ordine quotidiano o di portata più ampia, sono legate a quanto stiamo approfondendo.

Sorge qui la questione del metodo più appropriato agli obiettivi che intendiamo perseguire. Per una corretta impostazione e gestione didattica di questi temi risultano necessari cinque passi:

1. in primo luogo, occorre perseguire con decisione *l'intesa tra i colleghi del consiglio di classe*, volta ad evitare che ognuno proceda in ordine sparso oppure che l'intervento degradi in unità di apprendimento scritte sulla carta e fini a se stesse. Siamo di fronte a temi pluri ed interdisciplinari che richiedono il concorso di tutti, non nella logica dell'accostamento in cui ogni insegnante fa la sua parte tenendosi separato dagli altri, ma dell'arricchimento reciproco e del comune intento formativo. Questo consiste nel chiedere agli studenti di scoprire le virtù individuali e quelle della vita comune intese come stile di vita umano e fondamento morale di una società democratica, e di provare ad adottarlo nella loro vita scolastica, come: sostenere un *debate* su un argomento significativo, studiare e lavorare in coppia e presentare insieme gli esiti del proprio impegno, assumere un incarico nell'ambito della comunità di classe, produrre un video sull'esito della ricerca come messaggio rivolto ai compagni delle altre classi;

2. lo sbocco di questa intesa consiste nell'elaborazione di un canovaccio dell'azione didattica, che inizia con una presentazione alla classe da parte di due docenti che parlano a nome di tutti i colleghi e sollecitano gli studenti a mettersi in gioco, stimolati da alcuni interrogativi, come i seguenti:

- ✓ Che differenza esiste tra individuo e persona?
- ✓ Quali sono le caratteristiche dell'individuo del nostro tempo? Qual è la sua filosofia di vita (concezione dell'io, degli altri, della realizzazione umana)? Come intende la libertà e la giustizia?
- ✓ Quali modi di essere persona sono presenti nel nostro tempo? A quale idea di libertà e di realizzazione umana fanno riferimento?
- ✓ Individuo e persona sono due figure opposte, oppure due principi di vita che possono coesistere?
- ✓ In che modo le due prospettive di vita concepiscono la società e la comunità?

3. Questi interrogativi, oltre a quelli proposti dagli stessi studenti, vanno gestiti come stimolo iniziale non tanto per limitarsi ad un dibattito, sia pure interessante, ma per dare avvio ad un cammino culturale che richiede l'adozione di obiettivi di ricerca e di studio e di una organizzazione del lavoro della classe:

- ✓ significato di individuo e di persona, nel legame con quelli di società e di comunità: radici etimologiche e principali visioni culturali;
- ✓ le figure di "individuo" e di "persona" nella letteratura ed un confronto con il tipo individuale del nostro tempo;
- ✓ le questioni più critiche: suicidio e fine vita, quando la patria viene aggredita;
- ✓ libertà e giustizia nelle tre principali correnti di pensiero: utilitarista, liberista e comunitaria<sup>7</sup>;
- ✓ il dono e la dedizione all'altro ed al mondo comune come fattore del vivere umano.

Si propongono due testi di tracce-stimolo da sottoporre agli studenti, il primo riferito a tre tipi di figure di individuo presenti nella letteratura, il secondo che tratta del legame segreto tra le generazioni.

<sup>7</sup> Si suggerisce il seguente testo, molto stimolante: SANDEL M., *Giustizia. Il nostro bene comune*, Milano, Feltrinelli, 2023.

### *Dandy, flâneur e blasé*

Nel passato, si definiva "individuo" un soggetto dotato di una propria personalità, magari un po' eccentrico. Era considerato tale il *dandy* - si pensi a Oscar Wilde - che attribuiva grande importanza all'eleganza ed ostentava fastidio per il modo di vita borghese; inoltre, il *flâneur*, un modo di vita impersonato da Charles Boudelaire intento ad osservare il mondo intorno a sé ma decisamente disimpegnato nei confronti della vita sociale che si svolgeva sotto il suo sguardo di esteta. Un popolo di individui è tradizionalmente quello inglese; esso apprezza i concittadini anticonvenzionali dediti a costruire la propria personalità e la propria vita, forzando i limiti ordinari per poter affermare il diritto di essere ciò che vogliono essere. Persone ritenute una ricchezza perché apportatrici di novità in grado di demistificare i luoghi comuni e rendere possibile per tutti un più ampio spazio di libertà.

L'individuo che affolla le attuali caotiche società del benessere è però molto diverso da quello descritto, anche se in cuor suo ritiene di continuare quelle antiche tradizioni. È piuttosto l'erede del *blasé*, un soggetto tanto immerso nella condizione accelerata della metropoli da risultare preda di una vita nervosa costituita da un flusso continuo di impressioni esteriori ed interiori, combattuto tra lo stordimento e il desiderio di cogliere le nuove possibilità che gli si presentano. Similmente al *dandy*, egli vuole essere ritenuto un "personaggio", ma in realtà fa ciò che fanno tutti gli altri perché la normalità nel nostro tempo è costituita dalla massa di coloro che interpretano un tipo di esistenza inquieta e perennemente alla ricerca di una considerazione pubblica. Similmente al *flâneur*, egli vorrebbe costruire una propria originale personalità ma manca quasi totalmente di una coscienza della propria anima in quanto è attento soprattutto alle preferenze emotive, attratto da ciò che lo fa star bene e avverso per ciò che, invece, lo inquieta. Il suo rapporto con gli altri è decisamente problematico in quanto vive ogni piccola difficoltà di relazione come un attacco alla sua persona e ogni insuccesso come il segno della cattiveria del mondo che non sa capire la sua genialità e non si dispone alla realizzazione del suo sogno.

### *L'appuntamento misterioso tra le generazioni*

«Il passato reca con sé un indice segreto che lo rinvia alla redenzione. Non sfiora forse anche noi un soffio dell'aria che spirava attorno a quelli prima di noi? Non c'è, nelle voci cui prestiamo ascolto, un'eco di voci ora mute? ... Se è così, allora esiste un appuntamento misterioso tra le generazioni che sono state e la nostra. Allora noi siamo stati attesi sulla terra. Allora a noi, come ad ogni generazione che fu prima di noi, è stata consegnata una 'debole' forza messianica, a cui il passato ha diritto».<sup>8</sup>

<sup>8</sup> BENJAMIN W., *Sul concetto di storia*, Torino, Einaudi, 1997, p. 23.

4. La *gestione del percorso di studio e ricerca* costituisce il passo più importante in quanto è quello in cui entrano in gioco gli studenti nel lavoro di studio e di ricerca. È bene evitare di rinchiudere la loro opera nella modalità dell'esercitazione - un'operazione applicativa di regole che esige soprattutto diligenza e spesso viene vissuta come prestazione mirata al voto - per chiedere loro invece un vero e proprio ingaggio, che consente di prendere parte alla co-conduzione del lavoro, con la possibilità di formulare idee e proposte che li renda protagonisti consapevoli del proprio cammino formativo. Per tale motivo sono importanti momenti di confronto lungo il cammino per riflettere insieme agli studenti, facendone parte anche i colleghi, sul punto della situazione, i guadagni conseguiti, i passi successivi;
5. la *valutazione* dev'essere anch'essa formativa, con la partecipazione degli stessi studenti, a partire dalla consegna, prima di iniziare il lavoro, di uno schema su come verranno valutati, e coinvolgendoli nella riflessione su quanto svolto e sui risultati conseguiti. La necessaria distinzione tra obiettivi disciplinari, competenze e qualità personali, identificate con un linguaggio semplice ed essenziale, richiede un'intesa di fondo tra i colleghi, specialmente per gli obiettivi comuni come l'apertura e la dedizione, il metodo di studio, la cooperazione con i compagni, la riflessione personale e la consapevolezza di sé. È bene infine dedicare uno spazio adeguato, con un tono lieve e gioioso, al rito del riconoscimento pubblico del valore di ciò che gli studenti hanno saputo realizzare, dei saperi e competenze acquisiti e soprattutto delle maturazioni conseguite nella formazione della loro personalità.

## Il lavoro come cittadinanza

Tra i temi che stanno al centro del travaglio della modernità matura, il lavoro ricopre uno spazio centrale. L'idea *minimalista* secondo cui esso sarebbe una cessione di tempo e di capacità allo scopo di ottenere in cambio reddito e sicurezza, i due mezzi fondamentali per poter conseguire – fuori dal tempo obbligato – quel tipo di vita cui si attribuisce valore, appartiene decisamente a una concezione individualistica, che porta con sé l'incapacità di cogliere il profondo rapporto che intercorre tra la sfera intima ed il mondo comune.

Sono almeno due le correnti culturali che teorizzano la negazione del significato *umano* del lavoro.

La prima, proveniente soprattutto dal mondo della sinistra, ma con estimatori anche a destra, si concentra sulla critica della società turbocapitalista. Sullo sfondo di tale impianto ideologico sono nate le ricette che vanno sotto il nome

di “reddito di cittadinanza” o più precisamente di reddito universale. Claus Offe lo spiega così: «[...] esso consiste nel creare una garanzia di base orientata sui diritti dei cittadini – e così spezzare parzialmente il nesso tra aspettativa di reddito e attività lavorativa. Quest’idea, in prospettiva, conduce a un sistema di distribuzione del reddito che preveda un reddito di base incondizionato per tutte le cittadine e i cittadini (o i/le residenti di lungo periodo) di un paese, e prevenga condizioni socioeconomiche precarie, minacciate da insicurezza e impoverimento»<sup>9</sup>.

Da qui lo slogan “libertà invece che piena occupazione” con cui si critica il valore di quest’ultima come fattore capace di accresce il benessere della società, sostituendola con un valore alternativo ovvero la “liberazione reale dalla costrizione al lavoro”.

La seconda corrente culturale è rappresentata da David Graeber, anarchico dichiarato, che ha scritto un volume di successo dal titolo *Bullshit Jobs* (tradotto pudicamente in italiano in *Lavori del cavolo*) tra cui troviamo i “tirapiedi”, i “barracaselle”, i “supervisor”, e soprattutto molti lavori del marketing e della finanza del tutto dannosi poiché, mentre procurano una certa utilità a qualcuno, impongono dispiaceri di gran lunga maggiori alle loro vittime.<sup>10</sup> Lavori che spesso provocano conseguenze nefaste come rabbia, frustrazione, stress, infelicità, sentimento di solitudine, alienazione, impotenza e abbandono, conseguenze che investono il lavoratore ma anche la cerchia di persone più prossime.

Le riflessioni di Graeber hanno il merito di aver portato all’attenzione generale la differenza tra lavori retribuiti senza senso e lavori che, sia che siano retribuiti sia che non lo siano, presentano una chiara utilità sociale. La sua proposta differisce però da quella precedente, in quanto tiene conto del fatto che le stesse persone che lamentano di svolgere un lavoro retribuito senza senso, non intendono affatto dedicarsi al puro ozio. Esse, al contrario, aspirano in maggioranza a svolgere un lavoro che abbia un evidente valore sociale.

Quest’ultima posizione è tanto radicata da delineare un vero e proprio movimento che è diventato evidente soprattutto dopo la pandemia sotto il nome di “autodimissioni” – persone che si licenziano per insoddisfazione circa il clima, le relazioni e l’attività svolta - che ha messo in luce un’etica del lavoro non convenzionale, che possiamo definire *etica della realizzazione o della pienezza*. Chi aderisce a questa posizione è alla ricerca di esperienze di lavoro in cui star bene, vedere tutelato il proprio equilibrio psichico e protetti gli altri spazi di vita, insieme però alla possibilità di svolgere esperienze lavorative che consentano

<sup>9</sup> OFFE C., *Progressi nella concezione di progresso?* “Rivista delle Politiche Sociali / Italian Journal of Social Policy”, 1, 2011, p. 25.

<sup>10</sup> GRAEBER D., *Bullshit Jobs*, Milano, Garzanti, 2022.

la crescita personale entro attività virtuose in quanto concorrono a rendere più umana la vita sociale ed a proteggere gli ecosistemi naturali.

Tre sono gli insegnamenti che sorgono da quanto detto:

- ✓ l'alienazione del nostro tempo consiste innanzitutto nell'identità umana "fatta a pezzi": se ogni ambito della vita se ne va per conto suo, il soggetto non esiste come persona, poiché l'essere umano per sua natura tende ad una vita orientata ad un orizzonte di senso dotato di valore che coinvolge la sua intera esistenza; alla base del lavoro vi è quindi una forza ed insieme un fuoco che suscita un dinamismo stabile delle forze di vita che prende il nome di passione e che si radica entro una vocazione chiara e consapevole: sono queste le condizioni che concorrono ad una "vita compiuta";
- ✓ mentre le imprese erano abituate nel tempo ad avere una coda di candidati per ogni posto di lavoro scoperto, l'attuale rarità di persone interessate apre la strada ad un potere ulteriore, in quanto possono scegliere ciò che più corrisponde alle loro attese; essi hanno quindi la responsabilità di far emergere i criteri della propria realizzazione, mettendo in moto le capacità riflessive che, oltre alla retribuzione, attengono alla dimensione del benessere materiale e psicologico, ma anche a quella sociale ed infine ad un fattore nuovo definibile come "salute dell'anima";
- ✓ il lavoro non va concepito come mera attività collocata "a parte", bensì dimensione fondamentale dell'esperienza umana e forma in cui si esprime il carattere sociale della persona come cittadino, senza la quale il soggetto risulta monco della possibilità di una conoscenza autentica e di un io radicato in legami solidi e generativi, sentendosi parte di un'opera che mira al miglioramento della realtà<sup>11</sup>.

Di conseguenza, non basta insegnare a lavorare, occorre comunicare il valore del lavoro per la persona e per la comunità, e formare negli allievi il desiderio di una vita compiuta, nella quale l'io si realizza nel mettere in comune i propri talenti e le proprie facoltà a favore degli altri e dell'equilibrio naturale. Sapendo che ognuno è chiamato a cercare ciò che più gli corrisponde, imparare a farlo bene e metterlo a disposizione degli altri, senza disperdersi in mille direzioni lasciandosi guidare da ogni suggestione e quindi svolgendo un lavoro mediocre. Perché «Lavorare bisogna. Lavorare se si vuole essere contenti nella vita»<sup>12</sup>.

<sup>11</sup> Si veda l'opera monumentale di NEGRI A., *Filosofia del lavoro*, Milano, Marzorati, 1980.

<sup>12</sup> RIGONI STERN M., *Il bosco degli urogalli*, Torino, Einaudi, 2022, p. 67.

# L'esperienza estetica e la partecipazione al patrimonio culturale quale diritto di cittadinanza: il caso dei musei Studio Azzurro

MIRKO VECCHIARELLI<sup>1</sup>, VIRGINIA DI BARI<sup>2</sup>

## Premessa

L'Italia ha una lunga tradizione di separazione tra ciò che viene considerato 'cultura alta' e 'cultura bassa'. Questo dualismo ha radici profonde nella storia del sistema educativo e sociale del Paese, e ha influenzato notevolmente la percezione del valore dei diversi tipi di istruzione e formazione. Tullio De Mauro ha criticato questa divisione, evidenziandone le conseguenze negative in termini di esclusione sociale e culturale. Nel libro *La cultura degli italiani*, egli accenna in modo critico alla questione delle tipologie di scuole considerate di 'serie A' e di 'serie B' (De Mauro, 2010). Questa distinzione ha profonde ricadute sulla percezione e sulla realtà di un sistema educativo che perpetua disuguaglianze, un fenomeno che trova conferme, solo per fare un esempio, nei dati sulla autosegregazione nella scelta della scuola<sup>3</sup>. Una tendenza, questa, che ha implicazioni significative per l'equità educativa e sulle diverse forme di esclusione sociale e culturale (Agostini, 2019; Fondazione per la scuola, 2024).

La parità e l'uguaglianza nel sistema nazionale di istruzione integrato è difatti sancita per legge, ma se le garanzie riguardano sostanzialmente gli accessi e le opportunità di percorso e non si estendono agli apprendimenti, ai saperi e alle competenze come strumenti della formazione personale e del cittadino nella società, si rischia di moltiplicare le disuguaglianze e di non valorizzare le

<sup>1</sup> Dottore di ricerca in Pedagogia sperimentale presso Sapienza, Università di Roma.

<sup>2</sup> Dottoranda in Scienze della cultura presso l'Università degli Studi di Palermo. Nel momento in cui scrive questo articolo sta realizzando la sua ricerca di dottorato sull'archivio Studio Azzurro dei progetti dei musei non realizzati.

<sup>3</sup> L'autosegregazione scolastica, fenomeno presente anche a livello internazionale, si verifica quando famiglie e studenti scelgono istituti scolastici in base a criteri che favoriscono l'omogeneità socio-economica, di genere, etnica o culturale. Le conseguenze di tali scelte possono portare a un sistema scolastico segregato, in cui le disparità tra scuole si amplificano.

differenze degli studenti. Una scuola inclusiva deve allora dimostrare e garantire principi di equità. Con questo termine si richiama un principio di democrazia e di giustizia scolastica, vale a dire una uguaglianza “giusta”. L’istruzione non è solo un bene pubblico, ma un patrimonio di tutti, intesi come singoli e come collettività. In questa concezione i risultati da raggiungere non sono assoluti ma relativi, vale a dire che tutti possono (e devono) raggiungere una soglia minima di traguardi formativi nell’istruzione che possono essere espressi in termini di competenze. L’eguaglianza delle condizioni porta così all’eguaglianza delle competenze da raggiungere, tutti e tutte, tenendo conto proprio delle differenze specifiche dei singoli e dei contesti territoriali in cui garantire istruzione e educazione (Benvenuto, 2022).

Il Rapporto sul Benessere Equo e Solidale 2023 (ISTAT, 2024) ci dice che due terzi degli italiani sono esclusi o si auto escludono dalla partecipazione culturale. Significative restano, inoltre, le differenze regionali: la media nazionale è di 4,8 musei ogni 10.000 residenti minorenni, con un’ampia disparità tra province come Siena (41,2 musei) e Messina (meno di 1 museo) (Openpolis, 2024). Queste differenze riflettono la distribuzione non uniforme delle risorse culturali e pongono sfide particolari in termini di accessibilità educativa e culturale per i giovani in diverse aree del Paese. La promozione dell’educazione museale e l’incremento delle risorse nei territori meno serviti sono essenziali per colmare queste disparità e garantire che tutti i giovani abbiano l’opportunità di beneficiare dell’educazione culturale. La partecipazione ad attività culturali è fortemente connessa con il titolo di studio posseduto dalle persone, con il livello di benessere delle famiglie e con le caratteristiche anagrafiche e riflette le condizioni di vantaggio o svantaggio sociale. Inoltre, la pratica culturale è largamente condizionata dall’educazione e dalla consuetudine, che possono suscitare un interesse nei più giovani avvicinandoli alla cultura. E, allora, in un tempo in cui la povertà educativa è così diffusa, quale il ruolo del sistema nazionale di istruzione integrato? Come favorire esperienze estetiche e quali le loro implicazioni educative? Come trasformare la partecipazione culturale da privilegio a diritto di cittadinanza per tutti e per ciascuno?

## Il valore educativo dell’esperienza estetica in John Dewey

John Dewey, filosofo e pedagogista statunitense, ha posto l’esperienza al centro del suo pensiero, considerandola fondamentale per l’apprendimento e lo sviluppo della persona nella collettività. L’esperienza è intesa quale processo dinamico che si sviluppa attraverso l’interazione continua tra l’individuo e

l'ambiente. È costante il tentativo deweyano di pensare in modo unitario e continuo la relazione tra soggetto e oggetto, tra organismo e ambiente, tra individuo e mondo.

Il concetto di esperienza è caratterizzato dunque da due principi fondamentali: il principio della continuità e il principio dell'interazione: 1) il *principio della continuità* si basa sull'idea che ogni esperienza è influenzata da quelle precedenti e a sua volta influenza quelle future. Ogni esperienza contribuisce alla formazione di abitudini, attitudini e sensibilità che caratterizzano le nostre risposte alle contingenze della vita. Dewey sottolinea che ogni esperienza fatta e subita modifica chi agisce e subisce, e al tempo stesso questa modificazione influisce sulla qualità delle esperienze seguenti. La riflessione, il pensiero riflessivo, segue l'esperienza immediata, arricchendola e stratificandola per future esperienze. Questo crea un circolo virtuoso dove l'esperienza riflessa nasce dall'esperienza immediata e la arricchisce, permettendo un continuo sviluppo e perfezionamento dell'esperienza umana; 2) il *principio dell'interazione* pone l'accento sul dialogo continuo tra le condizioni individuali e quelle ambientali. Dewey descrive questa interazione come un gioco reciproco di due serie di condizioni che insieme costituiscono una situazione. L'interazione tra individuo e ambiente è quindi fondamentale per la formazione delle esperienze: ogni esperienza è sempre quel che è in virtù di una transazione che si stabilisce fra un individuo e il suo ambiente. L'interazione non è solo un rapporto meccanico tra elementi separati, ma un condizionamento reciproco continuo. Questo è ben illustrato dal concetto di "transazione", che supera la tradizionale visione dualistica di stimolo-risposta. Nella transazione, gli elementi non esistono separatamente prima di entrare in relazione, ma si costituiscono all'interno del rapporto stesso. Questo implica che l'ambiente, inteso come l'insieme delle condizioni circostanti, interagisce con i bisogni, i desideri e le capacità personali dell'individuo per creare l'esperienza.

Nel suo lavoro *Arte come esperienza* (1934, ed. it. 1995), Dewey ha elaborato una teoria dell'estetica fondata sull'esperienza che, come vedremo più avanti, ha profonde implicazioni per la pratica educativa. L'"estetico" è, secondo Dewey, "lo sviluppo chiarificato e intensificato di tratti che appartengono normalmente a ogni esperienza completa". La caratteristica principale di un'esperienza estetica è l'unità, una qualità estetica che conferisce significato e valore all'esperienza.

Un lavoro compiuto in modo soddisfacente; un problema risolto; un giuoco che viene terminato; un modo d'essere, fare una conversazione, scrivere un libro, o prendere parte a una campagna politica, è un atto così definito che la sua conclusione è un compimento e non una cessazione. Siffatta esperienza è un tutto e porta con sé la propria qualità individualizzante e la propria autonomia. È una esperienza" (Dewey, 1995, trad. it., cit. pp. 43-44).

In tale ottica, anche una esperienza di pensiero ha la propria qualità estetica:

Differisce da quelle esperienze che sono riconosciute come estetiche, ma soltanto nel materiale. Il materiale dell'arte è fatto di qualità; quello dell'esperienza che ha una conclusione intellettuale è costituito da segni o simboli che non hanno una qualità intrinseca propria ma fanno le veci di cose che possono essere sperimentate qualitativamente in un'altra esperienza. La differenza è enorme. È una delle ragioni per le quali l'arte intellettuale in senso stretto non sarà mai popolare come la musica. Nondimeno tale esperienza ha una qualità emotiva che provoca un senso di soddisfazione tutto particolare perché possiede un'integrazione e un soddisfacimento interni raggiunti attraverso un movimento ordinato e organizzato. Questa struttura artistica può essere sentita immediatamente. In questa misura è estetica. Ciò che importa ancora di più è che non soltanto questa qualità è un notevole motivo per intraprendere una ricerca intellettuale e condurla rettamente, ma che nessuna attività intellettuale è un fatto integrale (è *una* esperienza) a meno che non sia caratterizzata da questa qualità. Senza di essa, il pensiero è inconcludente. In breve, l'estetico non può essere nettamente distinto dall'esperienza intellettuale dal momento che quest'ultima deve ricevere un'impronta estetica per essere essa stessa completa. (Dewey, 1995, trad. it., cit. pp. 46-47).

Completezza e unità dell'esperienza estetica sono legate all'emozione. L'emozione è definita da Dewey come una qualità che pervade e unifica l'esperienza, conferendole completezza e unità. Le emozioni non sono semplici stati d'animo interni, ma proprietà della relazione tra l'individuo e l'ambiente. Agiscono selezionando e colorando gli stimoli ambientali, creando una coerenza qualitativa tra materiali eterogenei.

[...] Le emozioni sono legate ai fatti e agli oggetti nel loro movimento. Esse non si verificano da sole, salvo che in casi patologici. E anche un'emozione senza oggetto richiede qualche cosa oltre sé stessa a cui vincolarsi, e pertanto genera subito una delusione per la mancanza di qualcosa di reale. L'emozione appartiene senza dubbio al soggetto impegnato nel movimento degli eventi verso un esito che sia desiderato o approvato [...]. L'emozione è la forza che fa muovere e che cementa. (Dewey, 1995, trad. it., cit. p. 51).

L'emozione nell'esperienza estetica è vista come una forza unificante e rivelatrice, essenziale per comprendere la relazione dinamica tra l'individuo e l'ambiente, contribuendo alla consapevolezza e al significato delle esperienze vissute. In tale quadro, quale il ruolo dell'arte? Dewey non vede l'arte come qualcosa di separato dalla vita quotidiana ma piuttosto come un'estensione e un'espressione di essa. Il processo creativo diventa un modo per connettersi più profondamente con il mondo. Questa connessione tra arte ed esperienza è fondamentale per comprendere la civiltà e la cultura umana. Infatti, ogni atto creativo, dall'arte visiva alla musica, dalla scrittura alla danza, è una forma di comunicazione che permette agli individui di condividere le proprie esperienze e

di arricchire la propria comprensione del mondo. Dewey critica la separazione tra le belle arti e la vita quotidiana, una divisione che ritiene essere il risultato di una società che ha isolato l'arte in musei e gallerie, lontano dalla vita di tutti i giorni. Egli propone invece una visione democratica dell'arte, dove ogni persona può partecipare al processo artistico e trovare un senso di appagamento estetico nelle attività quotidiane. Questo approccio non solo democratizza l'arte ma promuove anche un'educazione estetica che incoraggia la creatività e l'espressione personale come elementi essenziali per il benessere individuale e sociale. Szpunar mette in luce come l'approccio di Dewey abbia influenzato non solo la teoria dell'arte ma anche la pedagogia, sostenendo che l'educazione dovrebbe incoraggiare gli studenti a sviluppare le proprie capacità creative attraverso esperienze dirette e pratiche (Szpunar, 2014; 2010; 2008). Questo approccio educativo mira a formare individui più consapevoli e partecipi della loro realtà culturale e sociale, capaci di contribuire attivamente alla comunità attraverso l'arte e l'esperienza.

## Il godimento dell'esperienza estetica e le sue implicazioni educative

Il godimento di un'esperienza estetica deriva dalla sua capacità di coinvolgere completamente l'individuo, permettendogli di vivere il momento presente con intensità e pienezza. Dewey descrive questo godimento come una forma di appagamento profondo, che va oltre il piacere superficiale e si radica nella soddisfazione di vedere un'attività o un'esperienza giungere a compimento. Questo tipo di godimento è qualitativamente diverso dal piacere momentaneo e fugace, in quanto è legato alla realizzazione di una connessione armoniosa tra individuo e ambiente, tra individuo e il suo mondo circostante.

Un'esperienza ha uno schema e una struttura, perché non è semplicemente un alternarsi di azioni e passioni, ma consiste in una relazione tra tali elementi. [...] L'azione e la sua conseguenza debbono essere congiunte nella percezione. Questa relazione è quella che dà significato: afferrarla è l'obiettivo di ogni intelligenza. (Dewey, 1995, trad. it., cit. p. 53-54).

Il godimento estetico implica una partecipazione attiva e consapevole dell'individuo, che si immerge nell'esperienza e ne apprezza ogni aspetto. Questa immersione richiede una certa predisposizione mentale, un'apertura all'esperienza e una capacità di *percezione* acuta. Dewey sottolinea l'importanza della sensibilità estetica, che può essere coltivata attraverso l'educazione e la pratica, permettendo agli individui di vivere esperienze più ricche e gratificanti.

Occorre tuttavia saper riconoscere il contenuto significativo di un'esperienza, perché non tutte sono *una* esperienza:

La portata e il contenuto delle relazioni misura il contenuto significativo di un'esperienza. [...] L'esperienza è limitata da tutte le cause che interferiscono con la percezione delle relazioni tra il fare e il subire. Vi può essere interferenza per un eccesso dal lato dell'agire o per un eccesso dal lato del subire. Lo squilibrio da uno dei due lati offusca la percezione delle relazioni e lascia l'esperienza parziale e contraffatta, con un significato meschino o falso. Zelo di fare, brama d'azione, lasciano molte persone, specialmente in questo ambiente umano frettoloso e impaziente in cui viviamo, con esperienze di una pochezza quasi incredibile, tutte alla superficie. Nessuna esperienza ha possibilità di completarsi perché qualcos'altro è subentrato così frettolosamente. Quel che viene detto esperienza diviene così disperso ed eterogeneo da meritargli a stento il nome. [...] Nulla si radica nella mente quando non c'è equilibrio tra il fare e il subire (Dewey, 1995, trad. it., cit. pp. 54-55).

L'educatore ha quindi il compito di predisporre al meglio le condizioni oggettive per facilitare esperienze educative. L'approccio di Dewey implica che l'insegnante deve essere attento alla scelta delle esperienze presenti, assicurandosi che siano ricche di opportunità per esperienze future. Bisogna allenare la sensibilità estetica degli studenti, "altrimenti non vi è percezione, ma riconoscimento" (Dewey, 1995, trad. it., cit. p. 63). E il semplice riconoscimento non "implica nessuna agitazione dell'organismo e nessuna commozione interiore", mentre invece un atto di percezione "si effettua per mezzo di onde che si estendono in successione attraverso l'intero organismo":

La percezione è un atto di emissione di energia allo scopo di ricevere, e non il contenimento di un'energia. Per immergerci in un'oggetto determinato dobbiamo prima tuffarci in esso. Quando siamo soltanto passivi rispetto a una scena, questa ci sopraffà, e, per mancanza di un'attività correlativa, non percepiamo ciò che ci sommerge (Dewey, 1995, trad. it., cit. p. 64).

Dewey afferma che non c'è separazione tra l'atto del produrre e l'atto della percezione e del godimento. L'atto creativo e l'atto della percezione e del godimento sono intrinsecamente legati:

Per essere vivamente artistico un lavoro deve essere estetico, cioè concepito per il godimento di una percezione ricettiva. (Dewey, 1995, trad. it., cit. p. 58).

E, allora, ecco che cogliere la percezione estetica significa *apprendere*. Una folla di visitatori dentro una pinacoteca, al passo di una guida turistica che mostra qua e là particolari di quadri non percepisce, al massimo può interessarsi di un qualche quadro per un qualche suo specifico aspetto. Infatti:

Per percepire, uno spettatore deve *creare* la propria esperienza. E la sua creazione deve includere relazioni paragonabili a quelle a cui il produttore originale si è

assoggettato. Esse non sono le stesse in senso letterale. Ma in colui che percepisce, come nell'artista, gli elementi che costituiscono la forma nel suo intero debbono essere ordinati, seppur non nei dettagli, con un processo uguale al processo di organizzazione che il creatore del lavoro ha consapevolmente sperimentato. Senza un atto di ricreazione l'oggetto non è percepito come opera d'arte. L'artista seleziona, semplifica, chiarifica, abbrevia e condensa secondo il suo interesse. Lo spettatore deve passare per queste operazioni secondo il suo punto di vista e il suo interesse. In entrambi si realizza un atto di astrazione, che è di estrazione di ciò che è significativo (Dewey, 1995, trad. it., cit. p. 65).

Le implicazioni educative di un'esperienza estetica sono profonde e multiformi. Partendo da tali premesse, diversi autori hanno sottolineato l'importanza del pensiero e dell'azione dello studioso americano in relazione allo sviluppo dell'educazione museale oggi, sia per l'influenza sui programmi e sulle attività di alcuni istituti museali<sup>4</sup> sia in termini più squisitamente teorici quali importanti premesse alla definizione delle caratteristiche dell'esperienza museale (Cole, 1985; Dierking, 1995; Hein, 1998; Hennes, 2002; Kroegel, 2012; Dallari, 2016). Il portato filosofico e pedagogico di John Dewey ha posto le basi e fornito così le coordinate necessarie per la costruzione di spazi museali quali luoghi che uniscono la componente artistica alla dimensione conoscitiva ed educativa. È questo il caso del gruppo artistico Studio Azzurro, che propone un'idea di museo come *habitat narrativo*, luogo immersivo della sperimentazione artistica e territorio della memoria laddove le esperienze passate si intrecciano e legano alle esperienze del presente per costruire quelle future.

## Gli elementi per il godimento di un'esperienza estetica: il caso dei musei Studio Azzurro

L'obiettivo di questo paragrafo è mostrare, attraverso un caso pratico, gli elementi fondamentali per la costruzione di un'esperienza estetica e il suo impatto all'interno di un percorso museale, evidenziando l'importanza di questa esperienza per l'educazione degli studenti. A tal fine, si fa qui riferimento ad una ricerca di dottorato, più ampia ed ancora in corso, dedicata ai progetti dei musei del gruppo artistico Studio Azzurro (Cirifino, Giardina Papa, Rosa, 2011), realizzati o contenuti nell'archivio dei progetti non realizzati.

<sup>4</sup> Negli stessi anni in cui Dewey teorizza e sperimenta presso la Laboratory School di Chicago l'utilizzo del museo nel percorso di apprendimento, vengono fondati in America il museo per bambini di Brooklin e il Newmark Museum, diretto per molti anni da un seguace del pensiero di Dewey, J. Cotton Dana.

Studio Azzurro, un gruppo di ricerca artistica milanese attivo dagli anni Ottanta, si è evoluto esplorando le possibilità dell'interattività e della multimedialità. Negli anni Duemila, l'attenzione del gruppo si è concentrata sulla memoria e sull'identità territoriale, costruendo percorsi museali che favoriscono la partecipazione attiva dei visitatori, in linea con le teorie costruzioniste e socio-costruzioniste (Hein, 1995). Questi progetti concepiscono il museo non solo come luogo di esposizione, ma come un ambiente dinamico che negozia e costruisce conoscenze storiche, culturali e sociali.

L'elemento centrale di questi percorsi museali è la narrazione. Le installazioni di Studio Azzurro, infatti, offrono un'esperienza multisensoriale in cui il visitatore diventa parte attiva della storia. Questo coinvolgimento si realizza grazie a tecnologie avanzate che permettono di esplorare le storie da diverse prospettive, stimolando la riflessione sul legame tra passato e presente attraverso una trama sensoriale che unisce suoni, immagini e parole. Le storie di vita personale, frammenti di testimonianze autobiografiche, sono utilizzate per veicolare emozioni e sentimenti, evitando una rappresentazione fredda e oggettiva del passato. L'immaginario collettivo, invece, è un altro aspetto chiave di queste installazioni, che si arricchisce grazie alla partecipazione dei visitatori. Ogni contributo personale, attraverso il proprio vissuto, permette di arricchire e trasformare l'ambiente espositivo in un luogo di dialogo continuo tra contenuti, memoria condivisa e conoscenza collettiva. Questa dimensione partecipativa è fondamentale per rendere il museo non solo uno spazio da osservare, ma un ambiente vivo in cui il visitatore contribuisce attivamente alla costruzione del sapere. Un'altra caratteristica imprescindibile è l'interattività, che trasforma il visitatore in un attore attivo dell'esperienza museale. L'approccio interattivo consente infatti di personalizzare il percorso espositivo, rendendo ogni visita unica e profondamente personale. L'interazione con le installazioni non solo coinvolge i visitatori emotivamente, ma li stimola a riflettere sui contenuti in maniera più profonda e consapevole. Il coinvolgimento emotivo è altrettanto centrale per il godimento di un'esperienza estetica. Le installazioni di Studio Azzurro sono progettate per toccare il cuore, oltre che la mente, con un approccio multisensoriale che utilizza suoni, immagini e stimoli tattili per creare un'esperienza poetica e coinvolgente. Le emozioni, infatti, sono il filo conduttore che unisce i diversi elementi di un percorso museale, favorendo un apprendimento più profondo e un legame emotivo con i temi trattati. Infine, il museo è concepito come uno spazio di molteplicità dei punti di vista. Ogni visitatore è invitato a esplorare le opere da diverse angolazioni, contribuendo così a una visione più poliedrica della realtà. La varietà di prospettive non solo arricchisce l'esperienza, ma stimola la riflessione e la comprensione profonda di tematiche complesse, offrendo uno spunto per nuovi interrogativi e interpretazioni.

L'esperienza museale proposta da Studio Azzurro rappresenta un ambiente educativo inclusivo che facilita l'apprendimento attraverso la partecipazione attiva, l'interattività e la riflessione personale. Questo tipo di approccio permette di avvicinare i giovani alla cultura in maniera coinvolgente, rendendo il museo non solo un luogo di conoscenza, ma anche uno spazio di scoperta personale e collettiva. Il risultato è un concetto di apprendimento che si concretizza attraverso spazi e laboratori progettati per stimolare la creatività e la capacità di rielaborazione attraverso il "pensiero riflessivo" (Dewey, 1910), centrale, ancora una volta, nella prospettiva deweyana, per il godimento di un'esperienza estetica.

## La partecipazione culturale come diritto di cittadinanza per tutti e per ciascuno

Quale educazione può veramente sostenere e rafforzare una democrazia vitale? Dewey ci esorta a vedere l'educazione non solo come un processo di trasmissione di conoscenze tecniche, ma come una formazione integrale dell'individuo, una preparazione alla vita democratica. Nelle precedenti pagine abbiamo visto, in tale prospettiva, quanto l'esperienza estetica possa assumere un ruolo centrale. Per Dewey, infatti, l'estetica non riguarda solo l'apprezzamento dell'arte in senso stretto; essa rappresenta un momento di intensa connessione tra l'individuo e il mondo, in cui emozione e ragione si incontrano per creare una comprensione più profonda e consapevole della realtà.

Gli studenti delle scuole e della formazione professionale, senza distinzione di ordine, livello o grado non sono meri ricettori passivi di informazioni, ma attori protagonisti del loro apprendimento. L'immaginazione, capacità fondamentale secondo Dewey, è coltivata e nutrita attraverso l'esperienza estetica. E, allora, in un mondo sempre più dominato da logiche tecnocratiche e utilitaristiche, l'immaginazione diventa l'elemento che permette agli studenti di rompere con l'inerzia e di concepire nuove possibilità per il futuro. È questa immaginazione, forgiata nell'estetica, che trasforma l'educazione in un processo di emancipazione e liberazione, laddove l'estetica si fa etica.

L'estetica non è solo una questione di sviluppo individuale; ha un impatto profondamente politico. In una società democratica, la capacità di comprendere e relazionarsi con gli altri è essenziale. L'esperienza estetica, "correttamente alimentata", può offrire uno spazio in cui questa comprensione può fiorire. Attraverso l'arte, si esplorano le diverse sfumature dell'esperienza umana, si sviluppa l'empatia e si costruiscono connessioni che superano le barriere culturali, sociali ed economiche. L'arte diventa così un potente strumento di coesione sociale e un motore per una cittadinanza attiva e consapevole.

Inoltre, Dewey ci ricorda che l'esperienza estetica ha un potenziale sovversivo, capace di sfidare lo status quo. L'arte e l'estetica non solo riflettono il mondo com'è, ma lo interrogano, lo criticano e immaginano come potrebbe essere diverso. In una democrazia, questo ruolo critico dell'arte è fondamentale per mantenere viva e dinamica la società. Attraverso l'arte, si possono mettere in discussione le strutture di potere esistenti, promuovendo un cambiamento che è radicato nella consapevolezza e nella partecipazione collettiva. L'educazione estetica è essenziale per formare cittadini capaci di valutare le idee, le politiche e le azioni che definiscono la vita pubblica. Un cittadino educato esteticamente è in grado di andare oltre la superficialità, di analizzare criticamente la realtà e di prendere decisioni ponderate. In un'epoca in cui la disinformazione e la manipolazione sono all'ordine del giorno, questa capacità critica è più preziosa che mai.

Alla luce di queste riflessioni, emerge con chiarezza il valore della promozione di percorsi educativi che mettano al centro l'esperienza estetica e la partecipazione culturale<sup>5</sup>. A tal proposito, lo strumento dei Patti educativi può indubbiamente rappresentare un impegno collettivo per un'educazione che non sia solo strumentale, ma che miri alla formazione di cittadini consapevoli e attivi. I Patti educativi di comunità sono accordi strategici che coinvolgono scuole, famiglie, enti locali, associazioni e istituti culturali e altri attori del territorio con l'obiettivo di creare una comunità educante inclusiva. Patti educativi di questo tipo non solo rafforzano la coesione sociale, ma contribuiscono anche a costruire una società più giusta, inclusiva e democratica.

La soluzione organizzativa di un'alleanza territoriale tra istituzioni scolastiche e formative e istituzioni museali rappresenta quel giusto slancio propositivo nella implementazione di una cultura didattica orientativa basata sul valore di una educazione al patrimonio culturale. Un'educazione al patrimonio integrata nei curricula scolastici attraverso collaborazioni strutturate diventa quindi un atto politico e sociale, capace di rafforzare la coesione territoriale e di alimentare una democrazia viva e inclusiva, radicata nella conoscenza e nella valorizzazione del nostro patrimonio culturale.

Per un'educazione al patrimonio quale diritto di cittadinanza, alcuni principi orientativi:

1. un'educazione basata sull'esperienza diretta e sull'interazione con l'ambiente permette agli studenti di sviluppare una comprensione profonda e integrata

<sup>5</sup> Un esempio concreto è l'alleanza tra il Movimento delle Piccole Scuole e l'Associazione Nazionale Piccoli Musei, che permette alle scuole di collaborare con piccoli musei per creare curricula locali che valorizzino le specificità territoriali, potenziando così l'offerta educativa (<https://piccolescuole.indire.it/piccole-scuole-un-accordo-con-i-piccoli-musei-per-ampliare-lofferta-educativa/>).

dei concetti, invece di acquisire semplicemente nozioni astratte e decontestualizzate. L'esperienza estetica gioca un ruolo centrale in questo tipo di apprendimento, poiché incoraggia gli studenti a esplorare, sperimentare e riflettere sulle loro esperienze, sviluppando così una sensibilità estetica e una capacità di giudizio critico;

2. l'educazione dovrebbe mirare a coltivare la sensibilità estetica degli studenti, permettendo loro di apprezzare la bellezza e il valore delle esperienze quotidiane. Questo può essere realizzato attraverso l'integrazione delle arti nel curriculum, non solo come discipline separate, ma come strumenti per esplorare e comprendere il mondo. La musica, la pittura, la letteratura e altre forme d'arte possono essere utilizzate per arricchire l'esperienza educativa e per sviluppare la capacità degli studenti di percepire e apprezzare le qualità estetiche delle esperienze;
3. un'educazione che valorizza l'esperienza estetica promuove anche la creatività. L'arte e l'estetica sono intrinsecamente legate alla capacità di immaginare e creare nuove possibilità. Educare alla sensibilità estetica significa incoraggiare gli studenti a pensare in modo creativo e a esplorare nuove idee e soluzioni. Questo approccio può avere un impatto significativo sullo sviluppo delle competenze critiche e creative;
4. l'esperienza estetica contribuisce al benessere e alla realizzazione personale degli studenti, offrendo momenti di appagamento e soddisfazione profonda. Educare alla sensibilità estetica significa anche educare alla capacità di vivere pienamente il momento presente, di apprezzare la bellezza e il valore delle piccole cose e di trovare significato e gioia nelle esperienze quotidiane. Questo approccio può avere un impatto positivo sul benessere emotivo e psicologico degli studenti, aiutandoli a sviluppare una visione positiva e gratificante della vita;
5. i Patti educativi rappresentano uno strumento per la realizzazione della partecipazione culturale, allargata ad ogni tipologia di scuola e/o ente di formazione professionale: dalla scuola dell'infanzia alla primaria, dalla secondaria di primo a quella di secondo grado, ai percorsi di Istruzione e Formazione Professionale (IeFP). Nessuno escluso.

## Bibliografia

- BENVENUTO G., *La scuola inclusiva come principio di equità*, Studi sulla formazione, 2022.
- CIRIFINO F., GIARDINA PAPA E., ROSA P., *Studio Azzurro. Musei di narrazione. Percorsi interattivi e affreschi multimediali*, Milano, Silvana Editoriale, 2011.
- COLE H., *Museums in Motion: An Introduction to the History and Functions of Museums*, American Association for State and Local History, 1985.

- DALLARI M., *Educare con l'arte. Teoria e pratica dell'educazione estetica*, Roma, Carocci, 2016.
- DE MAURO T., *La cultura degli italiani*, Roma-Bari, Laterza, 2010.
- DEWEY J., *How We Think*, Boston, D.C. Heath and Co, 1910. Trad. It. DEWEY J., *Come pensiamo*, Firenze, La Nuova Italia, 1991.
- DEWEY J., *Art as Experience*, New York, Minton Balch & Company, 1934. Trad. it., DEWEY J., *Arte come esperienza*, Firenze, La Nuova Italia, 1995.
- DEWEY J., *Experience and Education*, New York, Kappa Delta Pi, 1938. Trad. it., DEWEY J., *Esperienza e educazione*, Firenze, La Nuova Italia, 1994.
- DIERKING L., *The Constructivist Museum*, *Journal of Education in Museum*, n. 16, 1995.
- FONDAZIONE PER LA SCUOLA, *Traiettorie di mobilità e segregazione scolastica: la città di Torino*, 2024. In: [https://www.fondazione scuola.it/wp-content/uploads/2024/06/Report-Segregazione-Scolastica\\_IT.pdf](https://www.fondazione scuola.it/wp-content/uploads/2024/06/Report-Segregazione-Scolastica_IT.pdf).
- GARRISON J., *Dewey and Eros: Wisdom and Desire in the Art of Teaching*, Charlotte NC, Information Age Publishing, 1997.
- HEIN G., *The Constructivist Museum*, in *Journal of Education in Museum*, n. 16, 1995.
- HENNES T., *Exhibition Design for Communicating Science: The Role of Audience in Shaping Experience*, in *Curator: The Museum Journal*, 2002.
- HICKMAN L.A., NEUBERT S., REICH K., *John Dewey Between Pragmatism and Constructivism*, New York, Fordham University Press, 2009.
- ISTAT, *Rapporto sul Benessere Equo e Solidale (BES) 2023*, Roma, Istituto Nazionale di Statistica, 2024.
- OPENPOLIS, *I divari nell'offerta di musei in Italia*, 2024. In: <https://www.openpolis.it/i-divari-nell-offerta-di-musei-in-italia/>.
- JACKSON P.W., *John Dewey and the Lessons of Art*, New Haven, Yale University Press, 1998.
- KROEGEL J., *Museums, Education and Cultural Participation: John Dewey and the Constructivist Museum Movement*, Peter Lang, 2012.
- PAPPAS G.F., *John Dewey's Ethics: Democracy as Experience*, Bloomington, Indiana University Press, 2008.
- SZPUNAR G., *Tra filosofia e scienza: John Dewey e il concetto di transazione in Pedagogia in circolo*, Roma, Edizioni La Sapienza, 2008.
- SZPUNAR G., *Idealismo e strumentalismo: Continuità e discontinuità del pensiero di John Dewey*, Roma, Edizioni Nuova Cultura, 2014.
- SZPUNAR G., *Dewey, la teoria dell'arco riflesso e la transazione*, in *Giornale Italiano della Ricerca Educativa*, Lecce, Pensa Multimedia, 2010.

# Modello 231 e tutela dei minori dagli abusi e dal bullismo: l'esperienza del CNOS-FAP nella ICC

EMANUELE MONTEMARANO<sup>1</sup>

## Premessa

La protezione dei minori e la prevenzione degli abusi e del bullismo sono temi di grande attualità, sia dal punto di vista educativo che giuridico, per le tante responsabilità, civili e penali, che possono derivare agli enti e ai loro addetti dai casi accertati giudizialmente di danni fisici o psicologici sofferti dai minori e dai loro familiari. Il proliferare di linee guida nazionali e internazionali, leggi, sentenze e documenti dell'autorità ecclesiastica su questo argomento lo conferma ampiamente.

L'esperienza maturata negli ultimi anni da parte delle sedi regionali del CNOS-FAP dell'Italia Centrale, facenti capo all'Ispettorica ICC, mette in risalto come l'applicazione del Modello Organizzativo (adempimento previsto dal D.Lgs. 231 del 2001) possa costituire uno strumento utile anche per costruire un buon sistema di tutela dei minori, conforme alle normative nazionali ed internazionali vigenti. In questo contributo, si analizzerà il quadro normativo di riferimento e si evidenzieranno, a beneficio di tutto il sistema salesiano, i passaggi più significativi attraverso i quali il CNOS-FAP nell'Italia Centrale sta valorizzando il Modello 231 e il ruolo dell'Organismo di Vigilanza quali strumenti per promuovere la sicurezza e il benessere degli allievi.

## 1. Il quadro normativo di riferimento sul Modello 231 e sull'Organismo di Vigilanza

Il D.Lgs. 231 del 2001 (a seguire per brevità "Decreto") ha introdotto anche in Italia la responsabilità amministrativa degli enti per determinati reati commessi nel loro interesse o a loro vantaggio. Il Decreto rappresenta una svolta significativa nel diritto penale d'impresa, attribuendo per la prima volta agli enti – e non più alle sole persone fisiche che li dirigono o che vi prestano servizio

<sup>1</sup> Studio Legale e Commerciale Montemarano.

- la responsabilità legale per un numero sempre crescente di reati. Per evitare le pesanti sanzioni previste dal Decreto (sanzioni pecuniarie, confisca dei beni, commissariamento dell'ente tra le più gravi), gli enti, secondo l'attuale legge penale, devono adottare ed applicare modelli di organizzazione, gestione e controllo idonei a prevenire tali reati.

Il Modello deve includere un insieme di protocolli e procedure, predisposti per prevenire la commissione dei reati e delle condotte ad essi prodromiche. Nella particolare prospettiva del sistema di gestione integrato promossa nella ICC (vale a dire: gestire in modo integrato Modello Organizzativo, privacy, sicurezza sul lavoro e sistema qualità), il Modello non mira solamente a garantire la conformità legale, ma anche a rafforzare la protezione dei minori da abusi e bullismo.

L'Organismo di Vigilanza (OdV), attore protagonista del Modello 231, è, ai sensi dell'art. 6 del Decreto, una struttura indipendente e autonoma, preposta di vigilare su l'efficace funzionamento e osservanza del Modello 231. Il ruolo dell'OdV è essenziale ai fini della normativa in questione e, in un sistema esteso alla tutela dei minori, comprende:

- **Monitoraggio e Controllo:** l'OdV supervisiona l'effettiva applicazione del Modello e del Codice Etico, verifica l'efficacia delle misure adottate e assicura il rispetto dei protocolli;
- **Aggiornamento del Modello:** l'OdV propone modifiche e aggiornamenti per migliorare continuamente il sistema di prevenzione dei reati e di tutela dei minori;
- **Gestione delle Segnalazioni:** l'OdV riceve e gestisce segnalazioni di comportamenti illeciti del personale e delle situazioni critiche relative alla tutela dei minori, dalla fine del 2023 anche nelle forme del whistleblowing previste dalla normativa europea;
- **Formazione e Sensibilizzazione:** l'OdV organizza programmi di formazione continua per il personale, focalizzati anche sulle normative di tutela dei minori e sulle procedure per prevenire e gestire abusi e bullismo.

## 2. La responsabilità civile degli enti e del loro personale ai sensi dell'art. 2048 c.c. in caso di bullismo e abusi sui minori

Un altro aspetto fondamentale della protezione dei minori riguarda la responsabilità civile degli enti che gestiscono le opere educative e formative e dei loro addetti, sia apicali che sottoposti. Ai sensi dell'articolo 2048 del Codice civile, infatti, tutti i precettori sono responsabili per i danni causati dagli allievi



# Cantiere delle riforme: L'attuazione dell'autonomia differenziata delle regioni a statuto ordinario: le sfide per il sistema formativo e la leFP

*«Per intendere il passato, presente e futuro,  
bisogna fare come la volpe, che segue molte piste,  
non come il riccio, che scava sempre nella stessa direzione».*

Cassese S., Una volta il futuro era migliore.  
Lezioni per invertire la rotta, i Solferini, 2021



# Nota introduttiva

a cura di *Arduino Salatin*

Professore Emerito IUSVE Venezia

Il 19 giugno 2024 la Camera ha approvato in via definitiva il “Ddl Calderoli” sull’autonomia differenziata<sup>1</sup>. Il 13 luglio la legge n. 86/2024 è entrata in vigore.

La norma, prevista dal programma di Governo e sostenuta in particolare dalla Lega, è stata fortemente criticata dalle opposizioni parlamentari che hanno avviato il percorso per un referendum abrogativo. Anche le Regioni appaiono divise tra loro: mentre Lombardia, Veneto e Friuli-Venezia Giulia sostengono la nuova legge e hanno già avanzato la richiesta di devoluzione delle materie che non prevedono la definizione dei LEP (livelli essenziali delle prestazioni), altre regioni (come la Puglia, la Sardegna, la Toscana e la Campania) hanno fatto ricorso alla Corte Costituzionale, contestando la legittimità stessa della legge. Questa polarizzazione determinatasi a livello istituzionale ha reso evidente come il processo avviato risulti particolarmente complesso e divisivo; lo confermano anche le recenti pronunce negative della Conferenza episcopale italiana, di molti costituzionalisti, istituti di ricerca e altri osservatori qualificati<sup>2</sup>.

Non è naturalmente nostra intenzione affrontare in questa sede tali complesse questioni, anche perché l’iter attuativo sarà ancora lungo. Ci limitiamo ad una focalizzazione relativa all’ambito del sistema formativo nazionale<sup>3</sup>, con particolare riferimento alla IeFP.

A tal proposito, è interessante richiamare il fatto che la IeFP costituisce già un esempio empirico di “autonomia differenziata”, in quanto la formazione professionale è *competenza esclusiva* delle Regioni. Le modalità di esercizio e gli effetti pratici di tale funzione sono quindi sotto gli occhi di tutti; quello che si può fino ad ora constatare, tuttavia, è la prevalenza degli aspetti critici rispetto alle opportunità previste, in particolare per quanto riguarda l’assenza di un vero e proprio sistema nazionale, in grado di tutelare i diritti basilari dei giovani in tutte le regioni e di assicurare un’offerta formativa di qualità.

In tale prospettiva, l’avvio del processo di autonomia differenziata, al di là dei tecnicismi e delle contrapposizioni ideologiche in atto, può diventare una buona occasione per (ri)accendere il faro sulla “risorsa IeFP” per il nostro paese, in una fase di profonda trasformazione non solo economica e tecnologica, ma soprattutto sociale e generazionale.

<sup>1</sup> Con tale termine si indica – in termini semplificati – il riconoscimento, da parte dello Stato, dell’attribuzione a una regione a statuto ordinario di una autonomia legislativa su certe materie di competenza “esclusiva” dello Stato e su altre di competenza “concorrente” con lo Stato (cfr. “Tuttoscuola”, 2023). In termini più generali e andando oltre il quadro strettamente giuridico, va detto che la questione si può inserire nella più ampia prospettiva dei processi di sussidiarietà e di governance “federalista”. Tale prospettiva costituisce, infatti, una risposta al tema della crescente complessità dei sistemi sociali e politici, in cui il “mix tra autonomia e cooperazione” dal basso può rappresentare uno “strumento di navigazione” particolarmente efficace (cfr. DE TONI A.F., *Decalogo della complessità*, Guerini e associati, Milano, 2024).

<sup>2</sup> Si veda, tra gli altri, ad esempio: l’e-book curato dalla rivista on-line “Lavoce.info.it” (“La storia infinita dell’autonomia differenziata”) e la nota curata da Mariella Volpe per il Forum Disuguaglianze e diversità (“Autonomia differenziata e disuguaglianze di accesso ai servizi”), entrambi accessibili su web.

<sup>3</sup> Per un inquadramento della questione rispetto al sistema di istruzione, si veda l’utile dossier curato dalla rivista “Tuttoscuola”, dal titolo “Autonomia differenziata: analisi e proposte operative per l’istruzione”, febbraio 2023 (scaricabile gratuitamente dal web). Sul piano operativo, non mancano in Italia dei “precedenti” interessanti di autonomia differenziata in campo scolastico e formativo, che tuttavia vanno considerati con cautela in termini di possibile trasferibilità. Quello, a nostro parere, più evoluto è rappresentato dalla Provincia autonoma di Trento, il cui speciale statuto di autonomia ha portato alla progressiva costruzione di un sistema di istruzione e di formazione professionale con tratti particolarmente innovativi, ma che sono stati resi possibili anche grazie alla cospicua disponibilità di risorse economiche.



La nuova cornice legislativa costituisce in ogni caso una scommessa importante anche per gli Enti della formazione professionale e per il sistema di IeFP, in particolare nelle sue articolazioni regionali e territoriali, con un'attenzione prioritaria alle condizioni di accessibilità ed equità.

In attesa dell'evoluzione dell'iter attuativo e in particolare della definizione dei LEP (attesa entro il 2025), abbiamo pensato di fare il punto con alcuni esperti del mondo della formazione professionale e della scuola, dato che le interconnessioni tra i due sistemi saranno - auspicabilmente - destinate ad aumentare nei prossimi anni.

Il quadro che emerge appare piuttosto articolato, presentando questioni delicate ancora aperte che dovranno essere risolte nei prossimi mesi.

Il costituzionalista **Giulio Salerno** tratteggia in modo molto puntuale il quadro giuridico generale per l'attuazione dell'autonomia differenziata, comprese le previsioni in materia di LEP, con una speciale attenzione alle implicazioni relative alla realtà del sistema di istruzione e della IeFP. Per quanto riguarda i LEP in materia di istruzione, viene dato conto del lavoro preparatorio fin qui fatto, che ha interessato i seguenti punti: a) diritto/dovere all'istruzione e rete scolastica; b) articolazione e struttura dei cicli scolastici; c) sistema integrato 0-6; d) curricula dei cicli, programmi di studi, obiettivi e traguardi di apprendimento; e) assetti didattici: quadri orari, scansione dei percorsi per gradi e cicli; f) valutazione alunni: primo e secondo ciclo di istruzione; g) esami di Stato; h) istruzione e formazione professionale; i) istruzione per gli adulti; j) programmazione: formazione delle classi; k) parità scolastica; l) personale; m) edilizia; n) digitalizzazione; o) diritto allo studio. Importante è infine l'avvertenza conclusiva dell'Autore che segnala come, in base a quanto previsto dalla legge n. 86/2024, ***se non si giungerà alla determinazione dei LEP e dei relativi costi e fabbisogni standard, il processo di attuazione dell'autonomia differenziata non potrà concretamente avviarsi.***

A seguire, **Eugenio Gotti**, esperto di sistemi formativi, pur riprendendo la questione dei LEP nazionali con cui occorrerà misurarsi, sottolinea il **tema cruciale del loro finanziamento**, reputando come decisivo per il processo di autonomia il tema finanziario. L'Autore sottolinea infatti che la vera partita per la IeFP non è tanto sull'autonomia rafforzata in senso generale, quanto sul versante del federalismo fiscale, cioè in concreto "sulla quantificazione del costo e del fabbisogno standard per l'erogazione del servizio e dell'applicazione del federalismo fiscale che prevede per le Regioni a statuto ordinario la sostituzione del trasferimento di risorse dallo Stato centrale alle regioni ad un trasferimento alle regioni di quote di fiscalità". In termini più analitici, si richiama il fatto che per la IeFP l'attuazione di questa riforma comporta la "possibilità che, per il trasferimento di quote di fiscalità alle Regioni, il costo standard venga calcolato sulla base della UCS europea di € 5.995/allievo/anno, come da Regolamento delegato UE 2021/702, già recepita come possibilità dal Ministero del Lavoro nell'ambito del sistema duale IeFP. Ancor meglio potrebbe essere utilizzata l'UCS a € 6.654/allievo/anno sulla base del Regolamento delegato (UE) 2023/1676 emanato il 21 settembre 2023. Tale importo è quello definito dal Regolamento comunitario per tutti i percorsi di secondo ciclo e istruzione post secondaria non terziaria. Questo costo standard, moltiplicato per il numero di allievi presenti nei CFP - non stiamo parlando in questo momento dell'offerta IeFP in sussidiarietà - portano ad un volume di risorse superiore al miliardo di euro l'anno contro gli attuali finanziamenti statali che sono, ricordiamo, 189 milioni per l'IeFP ordinaria e circa 125 per la IeFP in duale". Tuttavia, non va dimenticato che per garantire a tutte le Regioni le risorse pari al loro fabbisogno standard si dovranno attivare una serie di meccanismi adattativi e perequativi, di cui bisognerà tenere conto e vederne le modalità di esercizio effettivo negli anni.

I successivi due interventi sono centrati sulle problematiche del sistema di istruzione, rispetto al quale vengono declinate alcune specificità e anche preoccupazioni.

**Alfonso Rubinacci**, ex dirigente del Ministero dell'istruzione e redattore della rivista "Tuttoscuola", sottolinea, a sua volta, che la materia istruzione, in quanto legata ai diritti sociali e civili garantiti su tutto il territorio nazionale, è subordinata alla determinazione dei LEP. Il riconoscimento di una





maggiore autonomia avverrà dopo la loro determinazione con l'attribuzione della relativa copertura finanziaria, necessaria per l'assegnazione delle funzioni. Egli segnala, in particolare, i **4 attori principali implicati nel processo che si apre: lo Stato, le Regioni, le autonomie locali e le istituzioni scolastiche**. In questo quadro "potrebbero rientrare la definizione, i limiti e contenuti dell'autonomia delle istituzioni scolastiche, gli ordinamenti scolastici, i curricula dei cicli, i programmi di studio, la carriera degli studenti, i criteri per l'organizzazione generale dell'istruzione scolastica, la valutazione del sistema d'istruzione, i criteri di selezione e di reclutamento del personale dirigente, docente e ATA, la formazione iniziale e continua dei docenti, i diritti e gli obblighi delle scuole non statali e paritarie, i criteri di coordinamento informativo, statistico e informatico delle banche dati delle Amministrazioni statale, regionale e locale". Guardando ai **possibili effetti positivi dell'autonomia**, l'Autore sostiene che "una più specifica visione dell'istruzione tecnica e professionale sul proprio territorio potrebbe migliorare il rapporto domanda-offerta di formazione in relazione al mondo aziendale, una maggiore flessibilità dei curricula per essere in grado di interpretare da un lato la realtà produttiva del territorio e dall'altro il cambiamento culturale e tecnologico in atto, l'acquisizione di personale docente proveniente dalle imprese e tirocini che arricchiscono gli ambienti di apprendimento". Circa l'atteggiamento da assumere verso l'autonomia, secondo Rubinacci, non si tratta solo di prevenire le discriminazioni e i disequilibri (tra ricchi e poveri, tra nord e sud), ma di impegnarsi affinché vi sia crescita economica nel Paese e affinché i LEP servano ad aumentare il valore di funzioni e servizi da assicurare ai cittadini e a migliorare l'iniziativa dei territori, e quindi ad arricchire il sistema Paese nel suo complesso. Ciò comporterà anche di affrontare il tema della riallocazione delle competenze tra Stato e Regioni mediante un **nuovo progetto di governance del sistema d'istruzione e di istruzione e formazione professionale**.

**Marco Rossi Doria**, ex sottosegretario all'istruzione nel Governo Monti e attuale Presidente della Fondazione "con i bambini", evidenzia la crucialità dei possibili effetti dell'autonomia in termini di eguaglianza. La questione chiave, infatti è la seguente: "oggi, la domanda che si fanno insegnanti, mamme, papà, nonni, educatori è, in sostanza, una sola: ma il legislatore che ha scelto questa forma di autonomia regionale, se sa come stanno le cose, le vuole cambiare in meglio o no?"

Proprio per questo, secondo l'Autore, la questione dell'autonomia differenziata "non ha nulla di ideologico o di riferibile alle contrapposizioni tra partiti, così come queste sono comunemente riportate dai media", ma riguarda la vita concreta delle comunità locali e delle persone. **L'attenzione va posta in particolare sui divari territoriali**: infatti, come ben dimostrato dai dati riportati nell'articolo, "la regionalizzazione sostanziale dell'istruzione non immagina né prevede, infatti, una forte politica nazionale perequativa e, dunque, un cambiamento in positivo per chi sta peggio ma il sostanziale congelamento della situazione, che è in fortissimo squilibrio e, in tal modo, la separazione dei destini in campo educativo tra le diverse regioni e i diversi territori nelle regioni e chi vi nasce e vi cresce. Insomma, il congelamento delle disuguaglianze su base regionale senza meccanismi forti, capaci di aggredire le disuguaglianze educative tra regioni, tra macro-aree e tra diversi territori anche nelle regioni stesse impedisce, di fatto, un cambiamento sistemico a favore di maggiore equità e sfavorisce i processi emancipativi per bambini e ragazzi. L'autonomia così concepita rende molto più deboli tutti i percorsi che riscattano dal 'destino annunciato' attraverso l'istruzione". Rispetto all'approccio fin qui seguito, l'autore sostiene che l'impianto dell'autonomia differenziata pare non tenere conto della realtà educativa italiana: di qui la **necessità di "invertire la rotta"** per "coniugare l'autonomia regionale e locale con una grande azione repubblicana di giustizia educativa su base perequativa e solidale".



# Attuazione dell'autonomia differenziata e LEP nell'istruzione e nella IeFP: i profili giuridici

1

Giulio M. Salerno

Ordinario di Istituzioni di diritto pubblico nell'Università di Macerata

## Il quadro di riferimento costituzionale dell'autonomia differenziata e la normativa in materia di istruzione e formazione professionale

La Costituzione - come modificata dalla legge costituzionale n. 3/2001 - prevede nell'art. 116, comma 3, Cost. la cosiddetta autonomia differenziata, ossia la possibilità di attribuire "ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia" alle Regioni a statuto ordinario, così estendendo anche a queste ultime, seppure con specifiche modalità e entro appositi limiti, il principio di asimmetria che la Costituzione prevedeva originariamente soltanto per le Regioni a statuto speciale. In altri termini, con l'autonomia differenziata si supera l'uniforme attribuzione delle medesime competenze a tutte le Regioni a statuto ordinario, e si consente, alle Regioni a statuto ordinario che lo richiedano, di esercitare compiti e funzioni ulteriori rispetto ai compiti e alle funzioni che spettano, in via generale, a tutte le Regioni a statuto ordinario. Nelle Regioni che chiederanno l'autonomia differenziata, in definitiva, i compiti e le funzioni "ulteriori" non saranno più esercitati dallo Stato, ma dalle Regioni stesse. Queste ultime, quindi, avranno maggiori responsabilità rispetto alle altre Regioni a statuto ordinario nelle quali resteranno fermi tutti i compiti e tutte le funzioni già spettanti allo Stato e da quest'ultimo, dunque, attualmente esercitati.

L'attribuzione delle "ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia" alle Regioni ordinarie, in particolare, può avvenire soltanto nelle materie espressamente indicate nello stesso art. 116, comma 3, Cost., che rinvia, da un lato, al lungo elenco (posto nell'art. 117, comma

3, Cost.) delle materie di competenza concorrente tra Stato e Regioni, e, dall'altro lato, ad alcune materie di competenza esclusiva dello Stato (tra quelle, cioè, che sono indicate nell'elenco presente nell'art. 177, comma 2, Cost.). In particolare, per quanto qui di interesse, tra le materie nelle quali potrà essere chiesta l'autonomia differenziata rientrano sia l'"istruzione" (in quanto materia di competenza concorrente tra Stato e Regioni), sia le "norme generali sull'istruzione" (in quanto materia di competenza esclusiva dello Stato che l'art. 116, comma 3, Cost. indica espressamente tra quelle differenziabili). Circa le "norme generali sull'istruzione", più precisamente, va ricordato che esse riguardano non soltanto l'istruzione scolastica, ma anche la disciplina della IeFP. E quest'ultima, se di per sé è già una materia di competenza esclusiva delle Regioni ai sensi del terzo comma dell'art. 117, comma 3, Cost., nello stesso tempo è senz'altro subordinata alle "norme generali sull'istruzione" dettate con legge dello Stato (come, più volte, è stato ricordato dalla Corte costituzionale). Dunque, dato che la materia rappresentata dalle "norme generali sull'istruzione" può essere complessivamente oggetto del processo di autonomia differenziata, ciò potrà avvenire anche in relazione alle "norme generali sull'istruzione" che concernono in modo specifico la disciplina della IeFP.

Circa il procedimento di attuazione dell'autonomia differenziata, poi, l'art. 116, comma 3, Cost. prevede che, per ciascuna Regione richiedente, sia necessaria una specifica legge approvata dal Parlamento con la maggioranza assoluta (e quindi dei componenti, e non con la consueta maggioranza cd. semplice, cioè dei presenti) in ciascuna Assemblea "sulla base di intesa tra lo Stato e la Regione interessata" e dopo aver sentito il parere dei relativi enti locali. Inoltre, sempre l'art. 116, comma

3, Cost. prescrive che tali leggi di approvazione delle singole intese con le Regioni rispettino i principi stabiliti in materia di finanza pubblica dall'art. 119 Cost.

## La L.86/2024 e i processi di determinazione dei LEP

Sono passati più di vent'anni e sino ad oggi il meccanismo non è stato applicato, a dispetto delle richieste variamente formulate da non poche Regioni (e talvolta anche sostenute da appositi *referendum* a livello regionale), richieste che, tra l'altro, hanno avuto per oggetto anche l'istruzione e la IeFP. Alcuni Governi, e relative maggioranze parlamentari, si sono dimostrati contrari; altri Governi, sia di centro-destra che di centro-sinistra, pur tendenzialmente favorevoli, non sono riusciti nell'impresa. L'attuale esecutivo, in base al programma presentato agli elettori, è favorevole all'attuazione di questo meccanismo e, al fine di perseguire questo obiettivo, ha compiuto alcune scelte decisive di metodo. In primo luogo, al contrario di quanto provato, ad esempio, dal Governo Gentiloni (2016-2018), non si è direttamente intrapresa la strada dell'approvazione delle singole intese con le Regioni richiedenti, ma si è deciso di seguire un percorso preliminare e più complessivo al fine di disporre di una cornice legislativa che definisca regole e criteri da applicare in modo omogeneo per tutte le Regioni richiedenti l'autonomia differenziata. Pertanto, il Governo ha presentato un disegno di legge contenente le disposizioni di attuazione dell'art. 116, comma 3, Cost., disegno di legge che, in più punti modificato dal Senato, è stato infine approvato dalla Camera dei deputati. È stata così promulgata la legge 26 giugno 2024, n. 86, che detta, quindi, le norme legislative di attuazione dell'autonomia differenziata.

Va ricordato che nei confronti di tale legge alcune Regioni stanno ricorrendo al sindacato della Corte costituzionale in relazione a presunti vizi di costituzionalità, così come, sempre su iniziativa delle medesime Regioni e parallelamente mediante la raccolta delle sottoscrizioni popolari da parte di uno schieramento riconducibile alle forze di opposizione, si sta proponendo la richiesta di referendum

abrogativi, sia su tutta la legge che su talune disposizioni di quest'ultima. Tuttavia, occorrerà del tempo per conoscere l'esito di tali azioni aventi finalità oppostive rispetto all'autonomia differenziata nel suo complesso, ovvero, in senso più circoscritto, al processo di attuazione così come previsto dalla legge n. 86/2024. Occorrerà attendere, infatti, da un lato, la conclusione del giudizio della Corte costituzionale sui ricorsi regionali (secondo tempistiche che da ultimo si aggirano attorno a poco meno di un anno, ma che potrebbero essere anche abbreviate), e, dall'altro lato, lo svolgimento delle consultazioni popolari che, se le richieste referendarie supereranno ad inizio 2025 il filtro di ammissibilità spettante alla Corte costituzionale, non potranno essere indette prima della primavera del 2025.

In particolare, va segnalato che la legge n. 86/2024 ha confermato l'impostazione già stabilita con la legge di bilancio per il 2023, ovvero che il procedimento di autonomia differenziata deve essere accompagnato dalla determinazione dei "livelli essenziali delle prestazioni" (cd. LEP), concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti in tutto il territorio nazionale, ai sensi dell'articolo 117, secondo comma, lettera m), della Costituzione. Si è così ripresa un'impostazione che era stata proposta - peraltro senza riuscire nell'intento - dal secondo Governo Conte. In sostanza, deve essere reso manifesto il quadro complessivo delle vigenti disposizioni di legge statale che impongono a tutte le pubbliche amministrazioni i principi, i criteri e le modalità di pari erogazione dei servizi pubblici - come, ad esempio, l'istruzione scolastica e la IeFP - connessi a diritti civili e sociali (come, per l'appunto il diritto all'istruzione e formazione sia nell'istruzione scolastica che nella IeFP) che devono essere garantiti in modo eguale sull'intero territorio nazionale. E conseguentemente, va aggiunto, deve essere reso chiaramente manifesto il quadro complessivo delle risorse che sono appostate a favore degli enti territoriali - ossia le Regioni - per l'esercizio delle rispettive competenze in questi ambiti. Sicché, in definitiva, l'autonomia differenziata non viene separata, ma affiancata dalla presenza dei LEP e dalla corrispondente previsione delle risorse che ne consentano la concreta realizzazione in ogni Regione in modo uniforme.

Ovviamente, il grado di uniformità regolatoria dipende dall'estensione e dalla profondità dei LEP previsti dalle leggi vigenti - e da come il legislatore statale vorrà, in futuro, modificarli o integrarli - così come il grado di finanziamento dipende dall'ammontare e dalla distribuzione territoriale delle risorse destinate, attualmente e in futuro, a garantire l'erogazione dei predetti servizi pubblici nel rispetto dei LEP.

A tal fine, già la legge di bilancio per il 2023 aveva disciplinato la procedura per la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni, nonché dei relativi costi e fabbisogni standard nel rispetto degli equilibri di finanza pubblica e in coerenza con i relativi obiettivi programmati. Tale procedura è stata ripresa e stabilizzata con la legge da ultimo approvata, ove è stato confermato che la determinazione dei LEP debba essere accompagnata anche dalla determinazione di una specifica modalità di finanziamento, cioè secondo costi e fabbisogni standard e non più secondo la spesa storica.

Inoltre, in una prima fase transitoria - ovvero entro la fine del 2024 - i LEP e i costi e fabbisogni standard saranno individuati a legislazione vigente e dunque con atti non legislativi (ovvero mediante decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri), nel rispetto degli equilibri di bilancio - ossia tenendo conto delle risorse finanziarie attualmente appostate - e secondo la procedura già prevista dalla legge di bilancio per il 2023 (procedura che sarà descritta tra poco). In una seconda fase, ovvero entro giugno del 2026, la legge n. 86/2024 prevede che i LEP siano definiti mediante decreti legislativi, e comunque con atti aventi valore di legge che avranno la possibilità di modificare la legislazione vigente, anche rideterminando i LEP esistenti oppure stabilendone di nuovi ed ulteriori; ovviamente tali decreti legislativi potranno essere adottati soltanto a seguito o comunque contestualmente all'individuazione - sempre in via legislativa - delle necessarie coperture finanziarie.

In particolare, la legge n. 86/2024 prevede che i LEP saranno definiti mediante gli appena ricordati decreti legislativi in relazione ad un apposito elenco di materie, tra le quali sono espressamente indicate, per l'appunto, anche le materie di nostro interesse, ovvero l'istruzione e la IeFP. Inoltre, la legge n. 86/2024 pre-

vede che in relazione alle materie per le quali si prevede la determinazione dei LEP, e quindi anche per le materie dell'istruzione e della IeFP, il trasferimento delle ulteriori funzioni alle Regioni che richiederanno l'attuazione dell'autonomia differenziata, è subordinato alla preventiva determinazione dei medesimi LEP e dei relativi costi e fabbisogni standard, nei limiti delle risorse finanziarie che saranno rese disponibili nelle leggi di bilancio. Si prescrive poi che, qualora dalla determinazione dei predetti LEP derivino nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica, si potrà procedere al trasferimento delle funzioni solo successivamente all'entrata in vigore dei provvedimenti legislativi che provvederanno allo stanziamento delle risorse finanziarie volte ad assicurare i medesimi livelli essenziali delle prestazioni sull'intero territorio nazionale, ivi comprese le Regioni che non hanno sottoscritto le intese. E ciò al fine di scongiurare possibili disparità di trattamento tra Regioni, coerentemente con gli obiettivi programmati di finanza pubblica e con gli equilibri di bilancio.

Circa l'appena richiamata procedura di determinazione dei LEP e dei costi e fabbisogni standard che è prevista nella legge di bilancio per il 2023 (e, come già detto, è stata mantenuta ferma in via transitoria dalla legge n. 86/2024), l'attività in questione è affidata - secondo le funzioni e i compiti indicati al comma 793 dell'art. 1 l. n. 197/2022 - ad una apposita Cabina di regia, che è composta dal Presidente del Consiglio, da alcuni Ministri, dal Presidente della Conferenza delle Regioni, dal Presidente dell'UPI e dal Presidente dell'ANCI, o da loro delegati. La Cabina di regia, che dovrà terminare i suoi lavori entro il 2024, trova supporto nella "Commissione tecnica per i fabbisogni standard", cui spetta il compito di elaborare e trasmettere all'organo decisionale le ipotesi tecniche inerenti alla determinazione dei costi e fabbisogni standard. Infine, la Cabina di regia predisporrà gli schemi di decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri, cui spetterà la definitiva determinazione dei LEP e dei costi e fabbisogni standard. Inoltre, con DPCM 23 marzo 2023 è stato istituito un apposito Comitato tecnico scientifico (il cd. CLEP), presieduto dal Prof. Cassese, con funzioni istruttorie per l'individuazione dei LEP, e che ha già trasmesso l'e-

sito dei suoi lavori relativi all'individuazione delle materie o degli ambiti di materie che siano riferibili ai LEP - tra le quali rientrano anche la "istruzione" e le "norme generali sull'istruzione" e quindi anche la IeFP - e conseguentemente i LEP riscontrati o comunque desumibili nella legislazione vigente. IL CLEP ha previsto, poi, che nella sua prosecuzione dei lavori - che dureranno sino a fine 2024 - si proceda anche alla individuazione dei LEP, così come risultanti dalla normativa vigente, nelle materie diverse e ulteriori rispetto a quelle dell'art. 116, comma 3, Cost.

### Lo stato dell'arte dei LEP in materia di istruzione

Circa gli esiti del CLEP in relazione alle materie dell'istruzione e delle norme generali sull'istruzione, va rilevato che, in coerenza con la giurisprudenza della Corte costituzionale, si sono individuati i LEP che indicano "specifiche prestazioni delle quali la normativa statale definisca il livello essenziale di erogazione" (così Corte cost. n. 285/2005), e si è ritenuto che i LEP non consistono solo nei livelli di prestazione concretamente erogate, ma anche in tutti gli "standard qualitativi, strutturali, tecnologici e quantitativi relativi" alla disciplina della materia ai fini dell'erogazione delle prestazioni (così Corte cost. n. 192/2017 e n. 231/2017). E dunque, considerato che nelle materie qui in questione la previsione espressa di livelli essenziali è piuttosto rara, si è proceduto soprattutto all'individuazione dei LEP rintracciabili nell'ambito di un panorama normativo particolarmente articolato, stratificato e composito, non sempre organico, e spesso caratterizzato da interventi a carattere settoriale se non addirittura congiunturale. In particolare, come indicato nella relazione del CLEP in relazione alle materie qui in oggetto, "i LEP sono stati individuati nelle norme che consentono di garantire prestazioni di istruzione e formazione per tutti i giovani under 16 e under 18 in modo uniforme (con le eventuali deroghe espressamente previste dalla medesima legislazione) su tutto il territorio nazionale, non limitandosi a indicarli nel raggiungimento del titolo di studio, ma valutando retrospettivamente come le prestazioni del sistema pubblico di istruzione consentono

*universalmente a tutti i giovani cittadini di arrivare a sostenere gli esami di Stato con un potenziale di risultato omogeneo".*

Più in dettaglio, l'analisi è stata compiuta in relazione ai seguenti ambiti: a) diritto/dovere all'istruzione e rete scolastica; b) articolazione e struttura dei cicli scolastici; c) sistema integrato 0-6; d) curricula dei cicli, programmi di studi, obiettivi e traguardi di apprendimento; e) assetti didattici: quadri orari, scansione dei percorsi per gradi e cicli; f) valutazione alunni. Primo e secondo ciclo di istruzione; g) esami di Stato; h) istruzione e formazione professionale; i) istruzione per gli adulti; j) programmazione: formazione delle classi; k) parità scolastica; l) personale; m) edilizia; n) digitalizzazione; o) diritto allo studio.

E, di conseguenza, i LEP sono stati individuati nelle seguenti normative legislative:

a) **diritto/dovere all'istruzione e rete scolastica:** nella legislazione che prescrive i criteri, i presupposti e le procedure per la definizione della rete scolastica relativa alle istituzioni scolastiche del sistema educativo di istruzione e formazione, alle istituzioni formative accreditate dalle regioni e province autonome di Trento e di Bolzano e alle istituzioni del sistema di istruzione e formazione professionale, tenendo conto della necessità di salvaguardare le specificità delle istituzioni scolastiche dei comuni montani, delle piccole isole e delle aree geografiche con proprie caratteristiche linguistiche e con marginalità sociali e territoriali; e, inoltre, ove si definiscono i criteri per la definizione del contingente di Dirigenti scolastici e Direttori dei servizi generali amministrativi con rapporto di lavoro a tempo indeterminato;

b) **articolazione e struttura dei cicli scolastici:** nella legislazione che prescrive l'assetto, la scansione e la durata del primo e del secondo ciclo di istruzione e dei relativi gradi;

c) **sistema integrato 0-6 anni:** nella legislazione che prescrive il servizio di asili nido a livello comunale, con riferimento a tutto il territorio nazionale secondo i livelli minimi stabiliti dalla legge, e il servizio di scuola dell'infanzia a livello comunale, con riferimento a tutto il territorio nazionale secondo i livelli minimi stabiliti dalla legge;

d) **curricula dei cicli, programmi degli studi, obiettivi di apprendimento:** nella legislazione che prescrive i curricula e il profilo delle com-

petenze da possedere al termine di ogni ciclo di istruzione per lo sviluppo delle competenze relativi ai campi di esperienza e alle discipline;

e) **assetti didattici, quadri orari, scansione dei percorsi**, per gradi e cicli: nella legislazione che prescrive che siano uniformemente declinati, a livello statale, la definizione degli assetti didattici, dei quadri orari, dei piani di studio, del primo e del secondo ciclo di istruzione, secondo la scansione in gradi di istruzione, per tutto il territorio nazionale, ai fini della fruizione del diritto-dovere all'istruzione;

f) **valutazione alunni**: nella legislazione che prescrive i presupposti, caratteri, modalità di espressione e finalità della valutazione periodica e finale per ciascun ciclo di istruzione, ivi compresi i criteri per l'ammissione alle classi successive;

g) **esami di Stato**: nella legislazione che prescrive i criteri del procedimento e delle modalità di svolgimento dell'esame di Stato al termine di ciascun ciclo di istruzione e conseguente attribuzione del titolo di studio, nonché i criteri del procedimento e modalità di svolgimento dell'esame di Stato per coloro che non abbiano frequentato né la scuola statale né le scuole paritarie anche ai fini dell'assolvimento dell'obbligo scolastico;

h) **istruzione e formazione professionale (IeFP)**: nella legislazione che prescrive le prestazioni necessarie per il riconoscimento dei percorsi formativi di assolvimento del diritto-dovere all'istruzione e formazione professionale (IeFP); nonché gli standard minimi formativi e qualifiche, richiesti per la spendibilità nazionale dei titoli conseguiti;

i) **istruzione per gli adulti**: nella legislazione che prescrive i presupposti, i caratteri, le finalità e le modalità per i percorsi relativi all'acquisizione delle competenze legate al diritto/dovere di istruzione per gli adulti;

j) **programmazione: formazione delle classi**: nella legislazione che prescrive che siano uniformemente declinati, a livello statale i requisiti, i presupposti, i criteri e modalità per la formazione delle classi di scuola d'infanzia, scuola primaria, scuola secondaria di primo grado, scuola secondaria di secondo grado; inoltre, dalla normativa che prescrive puntualmente, anche al fine di garantire l'invarianza della spesa, i parametri per la costituzione delle sezioni e classi relative a ciascun ciclo e gra-

do di istruzione, ferme restando le deroghe previste a legislazione vigente;

k) **parità scolastica, pluralismo scolastico e trattamento equipollente**: nella legislazione che prescrive, con riferimento a tutti i bambini della scuola dell'infanzia e agli alunni del primo e del secondo ciclo di istruzione, i criteri per il riconoscimento di un trattamento scolastico equipollente tra i frequentanti delle scuole statali e non statali, in modo uniforme su tutto il territorio nazionale; e i requisiti e le modalità, uniformi su tutto il territorio nazionale, per il riconoscimento della parità scolastica alla stregua del pluralismo costituzionalmente garantito;

l) **personale**: circa il reclutamento, la formazione e lo stato giuridico nella legislazione che prescrive quanto segue: 1) le modalità e i percorsi accademici che permettano di acquisire standard professionali uniformi, necessari al conseguimento dell'abilitazione all'insegnamento; 2) la definizione del profilo professionale del docente specializzato nel sostegno agli alunni con disabilità; 3) lo svolgimento di uniformi procedure selettive di reclutamento idonee a garantire la verifica delle competenze e delle capacità di insegnamento e/o professionali, del personale docente, del personale dirigente scolastico e del personale amministrativo; 4) il periodo di formazione e prova del personale scolastico, antecedente alla conferma nei ruoli; 5) l'aggiornamento professionale, la formazione continua e relative modalità di verifica del personale scolastico;

m) **edilizia**: nella legislazione che prescrive, da un lato, i criteri e ai parametri che assicurano: 1) lo sviluppo qualitativo e una adeguata collocazione sul territorio degli edifici; 2) la conformità agli indici minimi e massimi di funzionalità urbanistica, edilizia e didattica degli edifici; 3) le modalità relative alla programmazione degli interventi di edilizia scolastica; 4) la trasparenza e la conoscibilità dei dati relativi agli investimenti relativi al patrimonio immobiliare destinato all'edilizia scolastica; e, dall'altro lato, i requisiti, criteri, procedimenti e modalità per l'adeguamento degli edifici scolastici, su tutto il territorio nazionale, al rispetto dei presupposti in tema di: 1) disciplina antincendio, igiene e sanità degli ambienti; 2) eliminazione delle barriere architettoniche; 3) sicurezza sui luoghi di lavoro;

n) **digitalizzazione:** nella legislazione che prescrive, da un lato, i criteri, gli indirizzi e i programmi, anche di investimento, necessari per sviluppare e migliorare le competenze digitali degli studenti e rendere le tecnologie digitali strumenti didattici di ausilio alla costruzione dei più efficaci ambienti di apprendimento, includendo anche le misure atte a favorire la formazione dei docenti per l'innovazione didattica e lo sviluppo della cultura; e, dall'altro lato, le misure finalizzate a garantire il diritto alla connessione veloce e sicura per tutti gli studenti del sistema educativo di istruzione e formazione, nonché ad identificare gli indirizzi, strumenti e programmi per consentire l'utilizzo della flessibilità didattica, della didattica digitale integrata, in presenza di circostanze eccezionali e di circostanze di difficoltà, anche territoriali, nel garantire la continuità didattica in presenza;

o) **diritto allo studio:** con riferimento all'inclusione scolastica nella legislazione che prescrive le attività finalizzate a garantire l'inclusione scolastica, la pari dignità tra tutti i soggetti, le attività finalizzate ad assicurare processi di formazione continua, aggiornata in tema di inclusione scolastica per tutto il personale scolastico, nonché le attività finalizzate ad assicurare la presenza di personale docente

specializzato sul sostegno agli alunni con disabilità; inoltre, sempre in tema di diritto allo studio, nella legislazione che prescrive i criteri e le modalità per l'erogazione dei servizi, gratuiti o con contribuzione familiare sulla base dei differenti requisiti reddituali, secondo le previsioni di legge.

Adesso, come detto sopra, la parola passa alla Cabina di regia, cui spetterà adottare - a legislazione vigente e sulla base delle risorse finanziarie attualmente appostate - le "ipotesi tecniche" in merito alla determinazione dei LEP e dei costi standard che, anche in relazione all'istruzione e alla IeFP, saranno poi oggetto dei decreti conclusivamente adottati dal Presidente del Consiglio dei Ministri. Se tale procedura non si concluderà positivamente entro il 2024, occorrerà poi attendere i decreti legislativi che sono stati previsti dalla legge n. 86/2024. In ogni caso, in base a quanto previsto dalla legge n. 86/2024, se non si giungerà alla determinazione dei LEP e dei relativi costi e fabbisogni standard mediante la prima o la seconda procedura, il processo di attuazione dell'autonomia differenziata non potrà concretamente avviarsi in relazione all'istruzione e alla IeFP. Si tratta, quindi, di un passaggio ineludibile e sul quale è necessario rivolgere particolare attenzione.



# La IeFP e l'istruzione di fronte all'autonomia differenziata

Eugenio Gotti

Esperto politiche del lavoro e formazione

Con l'approvazione della legge n. 86 del 26 giugno 2024 si inizia il processo previsto dalla Costituzione che consente alle Regioni di richiedere l'attribuzione di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia in diverse materie. Ma questa legge è fortemente legata con un altro processo riformatore, che non prende le mosse dal regionalismo differenziato, bensì dal federalismo fiscale che, ora, il PNRR ci impone di attuare.

Ed è proprio attraverso tale intreccio che vorrei ragionare sul diverso impatto di questi processi sui sistemi IeFP da un lato e di istruzione dall'altro.

## 1. L'attuazione del federalismo fiscale è un'occasione storica per la IeFP

La IeFP è una materia già sostanzialmente di competenza esclusiva regionale, soggetta sicuramente ai LEP – esplicitati, per quanto sommariamente, dal Capo III del D.lgs. n. 226 del 2005 – ed in tal senso poco interessata dal processo di autonomia rafforzata.

Di fatto essa potrebbe sì entrare negli accordi di maggiori competenze sull'istruzione, per superare alcuni vincoli che oggi agiscono sulla IeFP a partire dalle norme generali sull'istruzione, ma resta vero che già oggi la competenza legislativa per la materia è regionale.

La vera partita per la IeFP in questo processo non è tanto quindi sull'autonomia rafforzata, quanto sull'altro versante del federalismo fiscale.

Ricordiamo che il federalismo fiscale nasce con la legge delega 42/2009, in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione come riformato nel 2001, al fine di garantire l'autonomia di entrata e di spesa di comuni, province, cit-

tà metropolitane e regioni, salvaguardando al tempo stesso i principi di solidarietà e di coesione sociale, con la precisa finalità di sostituire gradualmente il criterio della spesa storica e di garantire responsabilizzazione nell'uso delle risorse pubbliche, l'effettività e la trasparenza del controllo democratico nei confronti degli eletti.

L'obiettivo di questa riforma è la progressiva sostituzione dei trasferimenti statali con autonome forme di fiscalità. Si tratta della cosiddetta fiscalizzazione dei trasferimenti erariali, cioè del passaggio da trasferimenti di risorse dallo Stato agli altri enti di governo per lo svolgimento delle proprie funzioni, all'accesso diretto a quote di fiscalità generale da parte dei diversi livelli di governo. È il passaggio da una finanza derivata ad una finanza autonoma.

Il processo di attuazione di questa riforma, che pur ha visto l'emanazione di 11 decreti legislativi delegati nel periodo 2010-2014, è tuttavia in forte ritardo.

Il primo passo indispensabile per l'attuazione sia del federalismo fiscale sia delle possibili forme rafforzate di autonomia regionale è la definizione dei LEP, i Livelli Essenziali delle Prestazioni che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale a garanzia dei diritti sociali e civili di tutti i cittadini.

Inoltre, per superare il sistema dei trasferimenti erariali nel finanziamento delle funzioni fondamentali, una volta definiti i LEP anche nella loro dimensione quantitativa, è necessario individuare il costo standard dei diversi servizi legati alla garanzia dei LEP. Inoltre, per ogni diverso livello di governo va definito il fabbisogno standard.

Semplificando, possiamo dire che la moltiplicazione dei costi standard dei servizi legati ai LEP per la quantità di quegli stessi servizi da erogare nel territorio di riferimento, ci fornisce il fabbisogno standard. Il fabbisogno standard, sempre in termini monetari, rappresen-



ta l'ammontare delle risorse che servono nel territorio di riferimento per erogare i servizi connessi ai LEP ad un costo non più legato al dato della spesa storica.

È su questo terreno che la IeFP si gioca una partita importante: non tanto sul tema appunto dell'autonomia rafforzata, quanto sulla quantificazione del costo e del fabbisogno standard per l'erogazione del servizio e dell'applicazione del federalismo fiscale che prevede per le Regioni a statuto ordinario la sostituzione del trasferimento di risorse dallo Stato centrale alle regioni ad un trasferimento alle regioni di quote di fiscalità.

Certo, la determinazione dei LEP, del loro costo standard e del relativo fabbisogno è un percorso complesso. Vi stanno lavorando da un lato il Comitato tecnico scientifico con funzioni istruttorie per l'individuazione dei LEP (CLEP) e dall'altro la Commissione tecnica per i fabbisogni standard (CTFS). Il CLEP deve individuare ed esplicitare i LEP già contenuti oggi nelle norme generali e determinarne i relativi costi e fabbisogni standard - e non è facile né definire cosa è un LEP e cosa non lo è, né quali sono i livelli quantitativi e qualitativi dei servizi da erogare come livello essenziale, poiché le norme spesso non lo contemplano ed i livelli di servizio oggi trovano spesso la propria soglia "nel limite delle risorse disponibili".

Dall'altro lato la CTFA deve individuare il corretto costo standard dei diversi servizi ed operare il calcolo del fabbisogno standard di risorse complessivo per consentire alle Regioni di erogare i servizi qualificati come LEP. Questo è fondamentale per la fiscalizzazione di tali risorse, punto centrale dell'attuazione del federalismo fiscale.

L'aspetto interessante per la IeFP è che con l'attuazione di questa riforma vi è la possibilità che, per il trasferimento di quote di fiscalità alle Regioni, il costo standard venga calcolato sulla base della UCS europea di € 5.995/allievo/anno, come da Regolamento delegato UE 2021/702, già recepita come possibilità dal Ministero del Lavoro nell'ambito del sistema duale IeFP. Ancor meglio potrebbe essere utilizzata l'UCS a € 6.654/allievo/anno sulla base del Regolamento delegato (UE) 2023/1676 emanato il 21 settembre 2023. Tale importo è quello definito dal Regolamento comunitario per tutti i percorsi di secondo ciclo e istruzione post secondaria non terziaria.

Questo costo standard, moltiplicato per il numero di allievi presenti nei CFP - non stiamo parlando in questo momento della offerta IeFP in sussidiarietà - portano ad un volume di risorse superiore al miliardo di euro l'anno contro gli attuali finanziamenti statali che sono, ricordiamo, 189 milioni per l'IeFP ordinaria e circa 125 per la IeFP in duale.

Tale ammontare finanziario, dovrebbe diventare una quota di risorse della fiscalità generale a cui le Regioni potranno attingere direttamente e che permetterebbe loro di avere a disposizione tutte le risorse per soddisfare la domanda, almeno quella attuale.

Il secondo elemento di forza di questo processo per la IeFP è che il livello statale non potrà più permettersi di ignorare la reale erogazione dei LEP da parte delle Regioni.

Da molti anni lamentiamo come un vulnus per lo stato di diritto la mancata emanazione del regolamento di "accertamento dei LEP" da parte del Ministero dell'istruzione e del merito previsto dall'art. 15 c. 4 del D.lgs. n. 226 del 2005, che di fatto nega diritti a tanti cittadini residenti in regioni che non garantiscono l'offerta di IeFP. Con l'applicazione del federalismo fiscale lo Stato non potrà esimersi dal verificare che le Regioni rispettino i LEP.

Questo sarà anche uno stimolo affinché tutte le Regioni esercitino le proprie competenze costituzionali in materia di IeFP e quindi si dotino di un apparato legislativo ed amministrativo che ancora manca in troppi territori.

Possiamo dire quindi che, per la IeFP, la partita vera si gioca sul lato dell'attuazione del federalismo fiscale, che si intreccia senza identificarsi con quello dell'autonomia rafforzata.

E la partita per la IeFP è centrale sia per aumentare enormemente le risorse disponibili, adeguando il proprio costo standard a quello dell'istruzione, sia per superare il carattere di frammentazione ed instabilità che la caratterizza in molte regioni.

## 2. La competenza rafforzata per l'istruzione dovrà misurarsi con i LEP nazionali

Per quanto riguarda le norme generali sull'istruzione, invece, il discorso è molto più complesso, poiché questa è una materia

concorrente tra Stato e Regioni ed è espressamente prevista nell'elenco delle materie oggetto dell'autonomia rafforzata; quindi, per le regioni che lo richiedono, questa competenza potrebbe passare da concorrente a esclusiva, nel rispetto dei LEP fissati dallo Stato.

Per rendere possibile anche solo la richiesta da parte delle Regioni di maggiori competenze in materia, la legge Calderoli specifica che è necessario innanzitutto individuare i LEP, cosa che ancora non è stata fatta per l'istruzione. I LEP dovrebbero discendere dalla normativa attuale, ed è un lavoro complesso, perché spesso LEP sono impliciti e non espliciti, se non in minima parte.

Sarà interessante vedere le conclusioni a cui giungerà il CLEP nell'individuare i LEP, perché saranno questi da un lato a porre gli effettivi limiti delle nuove competenze regionali, dall'altro renderanno espliciti i diritti esigibili dai cittadini.

A parere di chi scrive, i LEP dovrebbero concentrarsi sulle prestazioni da erogare per i cittadini e quindi nella logica di servizi da garantire, con livelli quantitativi e qualitativi certi e non dovrebbero in nessun caso occuparsi delle modalità organizzative con le quali le Regioni liberamente sceglieranno come erogare tali servizi.

Una volta definiti i LEP si tratterà di capire quali elementi di competenza effettiva potranno essere assunti dalle regioni che chiederanno l'istruzione come materia di competenza esclusiva.

Non c'è dubbio che gli attuali ordinamenti scolastici per l'offerta formativa saranno considerati LEP e quindi i percorsi di studio manterranno la loro attuale fisionomia in termini di obiettivi di apprendimento.

Le Regioni che chiederanno forme di autonomia rafforzata potranno trovare invece uno spazio legislativo nella modalità organizzativa del sistema scolastico, un po' come già oggi avviene per la sanità.

Certamente, le Regioni potrebbero richiedere la competenza piena sull'edilizia scolastica, la valutazione del sistema scolastico regionale, i contributi alle scuole paritarie, l'orientamento, ecc.

Non c'è dubbio che uno dei nodi principali per quanto riguarda l'istruzione sarà il trasferimento del personale scolastico e la sua organizzazione.

Non è questa una partita del tutto nuova.

Già in diversi momenti negli scorsi anni le Regioni, in base non al regionalismo differenziato, ma al semplice articolo 117 della Costituzione, quindi a competenze concorrenti, avevano chiesto al Ministero una definizione delle quote di personale scolastico da trasferire, almeno per quanto riguarda il personale degli Uffici Scolastici Regionali, perché, ricordiamolo, nell'ambito delle competenze concorrenti, l'attuale testo costituzionale novellato nel 2001, afferma che le competenze amministrative sono delle Regioni. Quindi il Titolo Quinto della Costituzione avrebbe dovuto superare il trasferimento amministrativo, il decentramento amministrativo operato negli anni Novanta dalle riforme Bassanini e, quindi, il superamento della duplicazione degli uffici amministrativi tra Regione e Ministero.

Questi tentativi si risolsero in nulla di fatto, perché il Ministero dell'istruzione e il Governo non presero in considerazione le proposte regionali presentate nel 2008 e successivamente nel 2012.

Quindi, ad oggi quella parte di Costituzione è ancora inattuata. Ciò, nonostante la Corte costituzionale si sia più volte espressa affermando che la competenza era pienamente regionale sul personale amministrativo degli uffici scolastici regionali e che bisognava che la Regione si dotasse di un apparato normativo e istituzionale in grado di garantire la continuità del servizio, prima di operare accordi con lo Stato per il suo trasferimento alle Regioni.

Ancora più delicata - e questa potrà essere una vera novità - sarà l'eventuale volontà da parte delle Regioni di gestire il personale scolastico delle singole istituzioni scolastiche sulla base di una nuova normativa regionale.

Si ricorda in questo contesto il tentativo di Regione Lombardia che con l'art. 8 della legge regionale 18 aprile 2012, n. 7 apriva alle scuole la possibilità, a titolo sperimentale, di organizzare concorsi differenziati a seconda del ciclo di studi, per reclutare il personale docente con incarico annuale necessario a svolgere le attività didattiche.

Questo approccio, certamente radicale, puntava al progressivo passaggio del personale scolastico alle dirette dipendenze dell'istituzione scolastica. Una logica di gestione diretta del personale, con concorsi ed assunzioni operate direttamente da scuole o reti di scuo-

le, come per altro già avviene per le università, per i comuni, per molto personale del pubblico impiego che ha un rapporto di lavoro diretto con la propria istituzione di riferimento.

Naturalmente all'epoca questa iniziativa di Regione Lombardia era anche un test per vedere i limiti, la portata di quello che era stato introdotto con il Titolo Quinto della Costituzione, che nella logica regionale poteva anche estendersi alla gestione del personale scolastico.

Come era prevedibile la Corte costituzionale dichiarò illegittima la legge regionale nella parte in cui disciplinava la gestione del personale scolastico, che invece doveva - secondo la Consulta - trovare una sua organica gestione a livello nazionale.

Ora, alla luce del possibile rafforzamento della competenza regionale nella prospettiva operativa aperta dalla Legge Calderoli, l'apporto di una legge di questo tipo potrebbe invece trovare a questo punto una piena legittimità costituzionale.

In tal senso il quadro di un possibile scenario attuativo del regionalismo rafforzato per l'istruzione si chiarirà meglio una volta emanati i LEP, che sicuramente garantiranno un livello minimo di servizio in tutto il Paese. Saranno poi eventualmente le singole Regioni a decidere di elevare il livello minimo, investendo più risorse sulla materia e questo potrà sicuramente portare a differenze tra i diversi territori. Tuttavia, queste differenze saranno verso l'alto, mentre un sistema centralistico garantisce certo omogeneità, ma verso il basso.

Se tuttavia i LEP fissati a livello nazionale si allargassero alle modalità organizzative, gestionali per erogare il servizio e quindi andassero a comprendere i diritti degli insegnanti, ciò creerebbe dei vincoli ulteriori alla potestà legislativa regionale. Se invece i LEP si limitassero ai servizi che dovranno essere garantiti ai cittadini, allora le regioni avranno più possibilità di intervento, con modelli di gestione del servizio e del personale che potranno essere i più variegati, con modelli organizzativi diversi, non solo nell'esempio tentato dalla Lombardia, ma ad esempio con una assunzione e gestione diretta del personale da parte della regione come avviene oggi nella Provincia Autonoma di Trento.

Per quanto riguarda invece la modalità di trasferimento delle risorse alle regioni per garantire i servizi di istruzione, ciò dovrà avvenire esattamente come si è rappresentato per la Iefp, nella logica di piena attuazione del federalismo fiscale che, come argomentavo più sopra, non dovrà più prevedere una gestione diretta delle risorse dal centro, né trasferimenti dal centro alla periferia di risorse, bensì anche per l'istruzione si tratterà di operare la quantificazione dei costi standard e del fabbisogno standard al fine della sua fiscalizzazione.

Tutto ciò calcolato al tempo zero, cioè sostanzialmente quando saranno definiti i fabbisogni standard. Per questo si sta lavorando al tema di quantificare gli studenti per l'istruzione, tenendo conto anche degli studenti in dispersione scolastica che dovrebbero essere comunque conteggiati, perché il diritto all'istruzione riguarda anche loro.

Una volta definito questo fabbisogno standard in qualche modo dovrà essere cristallizzato in accesso regionale a quote di fiscalità generale.

Per garantire a tutte le Regioni le risorse pari al loro fabbisogno standard si dovranno attivare una serie di meccanismi adattativi e perequativi, di cui bisognerà tenere conto e vederne le modalità di esercizio effettivo negli anni. Perché se la quota di fiscalità fissata in una certa regione va bene al tempo T0, non è detto che essa sia sufficiente a garantire il servizio al tempo T1. Immaginiamo, ad esempio, una regione in cui il PIL diminuisce e di conseguenza il suo gettito fiscale si riduce: ciò comporta che potrebbe non essere più in grado con quella quota di fiscalità definita al tempo T0 di garantire ancora il LEP. In questo caso, se il gettito fiscale è inferiore al fabbisogno standard, lo Stato dovrebbe intervenire per integrare le risorse regionali al fine di consentire di erogare i servizi al costo standard. Viceversa, una regione che vede il proprio PIL aumentare avrà più risorse per erogare il servizio e quindi potrà o utilizzare le stesse aggiuntive per garantire un servizio qualitativamente e quantitativamente maggiore. Un ruolo importante in questo scenario dovrà giocare il fondo perequativo che dovrà garantire il riequilibrio di risorse tra le diverse regioni.

# Il sistema scolastico nazionale e la prospettiva dell'autonomia differenziata

3

Alfonso Rubinacci  
Già Capo Dipartimento del Miur

## Autonomia differenziata: un dibattito infinito e un percorso complesso

Il tema dell'autonomia differenziata, nella XIX legislatura, è tornato all'attenzione del Governo, generando un forte contrasto sia per questioni di merito che di metodo. La logica della geometria variabile è l'asse portante dell'iniziativa del Governo, oggi legge della Repubblica. Proviamo a ragionare su quali potrebbero essere gli sviluppi.

La legge 26 giugno 2024, n. 86, entrata in vigore il 13 luglio 2024, concernente l'attribuzione alle Regioni a statuto ordinario di ulteriori forme e condizioni di autonomia differenziata, ai sensi dell'art. 116, terzo comma della Costituzione, disciplina l'esercizio procedurale che le Regioni, interessate ad acquisire una competenza legislativa *potenziata*, dovranno mettere in campo per perfezionare le Intese con il Governo, da approvarsi a cura del Parlamento a maggioranza assoluta.

L'autonomia differenziata consente alle Regioni di chiedere maggiori poteri legislativi su 23 materie. In sintesi, si tratta di tutte le funzioni pubbliche oggi statali, ad eccezione delle pensioni e di servizi, con forte esternabilità territoriali, come la difesa e l'ordine pubblico.

Delle 23 materie regionalizzabili previste dal testo costituzionale riformato nel 2001, la legge 86/2024 ne ha riconosciute 14, subordinatamente alla determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni (LEP), da determinarsi entro due anni dall'entrata in vigore della legge, riservando loro un regime di massima tutela. Le norme generali sull'istruzione e sulla formazione sono comprese tra quelle a maggior tutela.

La prospettiva attuativa più immediata è quella del trasferimento delle 9 materie clas-

sificate non LEP, la cui devoluzione di competenze richiede senz'altro scelte ponderate anche se si tratta prevalentemente di funzioni regolatorie, la cui regionalizzazione comporterebbe trasferimenti di risorse limitate. Queste maggiori competenze, essendo funzioni aggiuntive e non sostitutive di quelle statali, vanno finanziate con risorse proprie delle Regioni.

I principi e le finalità che ispirano l'intervento legislativo di iniziativa governativa possono essere così sintetizzati:

- rispetto dell'unità nazionale e del fine di rimuovere discriminazioni e disparità di accesso ai servizi essenziali sul territorio;
- rispetto dei principi di unità giuridica ed economica, di coesione economica, sociale e territoriale nonché dei principi di indivisibilità e autonomia;
- attuazione del principio di decentramento amministrativo;
- attribuzione di funzioni relative alle ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia, con riguardo a materie e ambiti di materie riferibili ai diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale, e nel rispetto dei principi sanciti dall'art. 119 della Costituzione.

La legge configura tre tipologie differenti di autonomia differenziata:

- quella delle Regioni che la chiedono e la ottengono;
- quella delle Regioni a statuto speciale;
- quella della legislazione concorrente prevista dall'art. 117, terzo comma, della Costituzione.

Molti temono che l'attuazione, da parte del Governo, dell'autonomia "differenziata" nel settore dell'istruzione comporti diversità fra le scuole della Penisola e quindi metta a rischio l'identità nazionale. Un'attenta ana-

lisi del sistema formativo italiano evidenzia comunque che la “diversità” fra le scuole del Nord e quelle del Mezzogiorno esiste già, nonostante il fatto che tutte le istituzioni scolastiche del Paese dipendano dalla stessa amministrazione, siano governate dalla medesima disciplina legislativa e regolamentare, godano della stessa autonomia gestionale, utilizzino docenti appartenenti ad organici nazionali, rappresentati da una pluralità di associazioni sindacali che operano sull'intero territorio del Paese.

La preoccupazione diffusa nasce dalla possibile ricaduta negativa dell'autonomia differenziata che comporterebbe una frammentazione della disciplina normativa propria di un regionalismo competitivo, con possibili conseguenze in termini di incertezza del diritto.

Per oltre 20 anni i decisori politici non hanno assunto le decisioni politiche e amministrative necessarie per una corretta attuazione, in primo luogo, della riconfigurazione dei rapporti tra Stato e Regioni prevista dalla riforma del Titolo V, parte seconda, della Costituzione che avrebbe determinato, certamente, le condizioni per una ordinata attuazione dell'autonomia, prevista dalla riforma costituzionale del 2001.

## Principi e criteri direttivi della legge

Il comma 1, dell'art 3, della legge n. 86, delinea la procedura per la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni da adottare entro 24 mesi dalla data di entrata in vigore del provvedimento legislativo, sulla base dei principi e criteri direttivi stabiliti dall'art 1, commi da 791 1 801- bis della legge 29 dicembre 2022, n. 197 (Legge di bilancio 2023). A tal fine la legge di bilancio 2023 ha istituito una cabina di regia per la determinazione dei Lep, stabilendo compiti, obiettivi e tempistiche.

Il comma 3 dello stesso art. 3 specifica quali sono, tra le materie di cui all'art. 116, terzo comma della Costituzione, quelle in riferimento alle quali i predetti decreti legislativi provvederanno alla determinazione delle procedure e delle modalità operative per il monitoraggio dell'effettiva garanzia nell'erogazione dei livelli essenziali.

L'art. 4, comma 1, prevede che al trasferimento delle funzioni riguardanti materie e ambiti di materie riferite ai Lep, si può procedere solo dopo la determinazione dei LEP, dei relativi costi e fabbisogni standard nei limiti delle risorse rese disponibili nella legge di bilancio.

L'art 6, comma 1, dispone che le funzioni amministrative trasferite alla Regione possono essere assegnate alla Regione, in attuazione dell'art. 116, terzo comma della Costituzione, contestualmente alle relative risorse umane, strumentali e finanziarie a Comuni, Province e Città metropolitane, sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza.

L'art 7 prevede che l'intesa è valida al massimo per un decennio e che l'intesa, con le stesse modalità previste per la sottoscrizione, può essere modificata su iniziativa dello Stato e delle Regioni, sulla base di atti d'indirizzo adottati dalle Camere.

L'art 9 dispone che dall'applicazione di ciascuna intesa tra Stato e Regione non devono derivare nuovi o maggiori oneri a carico delle finanze pubbliche. Il finanziamento dei LEP è disposto nel rispetto delle norme vigenti in materia di copertura finanziaria delle leggi e degli equilibri di bilancio.

## Costruzione dei LEP e quadro dei diritti civili e sociali: un percorso non facile e non breve

L'art. 1 della legge 29 dicembre 2022, n. 197, prevede che “... *l'attribuzione di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia di cui all'art. 116, terzo comma, della Costituzione è consentita subordinatamente alla determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni relative a materie o ambiti di materie riferibili*”.

L'attività istruttoria è affidata ad una Cabina di regia, presieduta dal Ministro per gli affari regionali e le autonomie, alla quale è affidato il compito di elaborare e trasmettere all'organo decisionale le ipotesi tecniche inerenti alla determinazione dei costi e fabbisogni standard nelle materie di cui all'art. 116, terzo comma della Costituzione.

Il Comitato tecnico scientifico, istituito con decreto del Presidente del Consiglio, del 23

marzo 2023, con funzioni istruttorie per l'individuazione dei LEP, è incaricato di fornire supporto alla Cabina di regia, con particolare riferimento alle esigenze di studi e approfondimenti tecnici delle complesse questioni rilevanti ai fini delle funzioni attribuite allo stesso nell'ambito della determinazione dei LEP.

I LEP vanno costruiti in stretta correlazione alla tutela dei diritti civili e sociali e non concepiti come obiettivi a lungo termine delle politiche pubbliche regionali stabiliti dallo Stato. Essi non consistono solo in misure di tipo organizzativo, in target di offerta di servizi regionali, realizzabili in un futuro non determinato.

La loro funzione costituzionale è garantita in base ai principi di autonomia, solidarietà e uguaglianza una tutela uniforme dei diritti, civili e sociali su tutto il territorio nazionale.

## Il sistema scolastico nell'assetto costituzionale dell'art. V

La riforma costituzionale del Titolo V del 2001 incide non sui principi che regolano il servizio dell'istruzione, ma sull'assetto che lo riguarda, con un nuovo riparto delle competenze tra Stato, Regioni ed autonomie territoriali. Lo Stato ha la competenza esclusiva in tema di “[...] *norme generali sull'istruzione*” e sulla “*determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale*” (art.117, secondo comma lettera m) e n). È riconosciuta, inoltre, allo Stato la competenza in tema di determinazione dei principi fondamentali nelle materie di legislazione concorrente (art.117, terzo comma).

Alle Regioni è riconosciuta la potestà legislativa esclusiva sull'istruzione e sulla formazione professionale (art.117, terzo comma), nonché la potestà legislativa concorrente sull'istruzione, salva l'autonomia delle istituzioni scolastiche, che è esercitata nel rispetto dei principi fondamentali fissati dallo Stato.

L'assetto delinea un sistema educativo unitario nel quale:

- lo Stato detta le norme generali, tutela e garantisce i livelli delle prestazioni, definisce i principi fondamentali;
- le Regioni, nel quadro di principi fondamentali stabiliti dallo Stato, disciplinano

le funzioni di organizzazione e di amministrazione di carattere generale, definendo le linee programmatiche di sviluppo dei servizi;

- le autonomie locali sono competenti per la gestione dei servizi;
- le istituzioni scolastiche hanno piena autonomia funzionale.

È stata una grave mancanza politica non aver dato attuazione al dettato costituzionale del Titolo V. Questo, infatti, non ha favorito lo sviluppo dell'istanza sociale che era stata introdotta nella scuola dagli organi collegiali. Nel titolo V si parlava di *norme generali sull'istruzione*, da attribuire ad uno Stato che doveva abbandonare l'aspetto gestionale, e di *LEP* che il sistema scolastico pubblico doveva assicurare a tutti i cittadini, lasciando alla realtà territoriali il compito di interpretare le esigenze locali e di fornire adeguate risposte, in vista del raggiungimento dei risultati (livelli e standard) richiesti a livello nazionale.

## Possibili contenuti di autonomia differenziata per il sistema formativo

Con l'autonomia differenziata l'istruzione e dunque la scuola necessitano un'attenzione particolare, maggiore di quella da riservare alle altre materie in quanto sistema di garanzia dei diritti della persona, intesa nella sua globalità. Questo chiama in causa la necessità di mettere in campo un preventivo lavoro di approfondimento, di analisi, strutturato e sistematico delle questioni complesse dal punto di vista istituzionale, di individuazione di una metodologia di lavoro efficiente ed efficace e di opportune forme di comunicazione e di collegamento.

La materia istruzione in quanto legata ai diritti sociali e civili garantiti su tutto il territorio nazionale è subordinata alla determinazione dei LEP. Il riconoscimento di una maggiore autonomia avverrà dopo la loro determinazione con l'attribuzione della relativa copertura finanziaria, necessaria per l'assegnazione delle funzioni.

In linea di massima alle Regioni potrebbe essere attribuita:

- la programmazione regionale dell'offerta di istruzione e la definizione dell'organo

co nel limite dell'organico definito dallo Stato. Alla regione potrebbe essere riconosciuto il potere di aumentare la dotazione organica con contratti a tempo determinato, finanziati con fondi regionali;

- la competenza legislativa per l'integrazione tra istruzione professionale e istruzione e istruzione e formazione professionale;
- l'organizzazione degli ITS e il raccordo tra questi e gli altri sistemi formativi;
- la costituzione di un fondo per l'edilizia nel quale far confluire i fondi statali per l'adeguamento sismico delle strutture, per i laboratori, e gli spazi per la didattica.

Quattro sono i soggetti implicati: lo Stato, le Regioni, le autonomie locali e le istituzioni scolastiche. In questo quadro potrebbero rientrare la definizione, i limiti e contenuti dell'autonomia delle istituzioni scolastiche, gli ordinamenti scolastici, i curricula dei cicli, i programmi di studio, la carriera degli studenti, i criteri per l'organizzazione generale dell'istruzione scolastica, la valutazione del sistema d'istruzione, i criteri di selezione e di reclutamento del personale dirigente, docente e ATA, la formazione iniziale e continua dei docenti, i diritti e gli obblighi delle scuole non statali e paritarie, i criteri di coordinamento informativo, statistico e informatico delle banche dati delle Amministrazioni statale, regionale e locale.

Nell'autonomia differenziata potrebbero rientrare inoltre, la definizione degli ambiti relativi alla libertà di accesso all'istruzione e alla formazione, ai requisiti minimi per il funzionamento degli istituti scolastici, ai criteri per la costituzione di organismi di partecipazione territoriale a livello scolastico.

La questione fondamentale, dunque, è la definizione dei LEP, soprattutto per quel che riguarda il primo ciclo di istruzione. Tali livelli forniranno garanzie ai cittadini ed avranno bisogno di più risorse di quelle che vengono erogate attualmente per i diversi servizi, anche nelle Regioni che hanno scarsa capacità fiscale. Per il secondo ciclo l'attenzione va posta sull'istruzione tecnica e professionale, co-

me richiesto dal PNRR ed in relazione alla riforma di recente approvata dal Parlamento.

Qui i LEP sono già indicati dagli EQF (competenze necessarie per le qualifiche professionali europee) che insieme alle competenze di cittadinanza daranno la possibilità al nostro sistema di confrontarsi e collaborare con gli altri in Europa.

L'area dell'istruzione tecnica e professionale potrebbe essere scelta da tutte le Regioni che chiedono maggiore autonomia anche per tentare un raccordo tra gli istituti statali e i centri di formazione professionale regionale. Il titolo V aveva ipotizzato un nuovo contenitore denominato istruzione e formazione professionale, auspicando forse il passaggio degli istituti statali alle Regioni, cosa che non avvenne per ragioni di tutela del personale, ma che oggi vede un contorsionismo normativo per cercare intese e favorire i passaggi tra i due sistemi.

Una più specifica visione dell'istruzione tecnica e professionale sul proprio territorio potrebbe migliorare il rapporto domanda-offerta di formazione in relazione al mondo aziendale, una maggiore flessibilità dei curricula per essere in grado di interpretare da un lato la realtà produttiva del territorio e dall'altro il cambiamento culturale e tecnologico in atto, l'acquisizione di personale docente proveniente dalle imprese e tirocini che arricchiscono gli ambienti di apprendimento. Certo obiettivi difficili da raggiungere quanto ad orari, materie e classi di concorso, e vedremo se l'impresa sperimentale del ministro (4+2), che tra l'altro è impegnata sul fronte dell'integrazione tra le due realtà, statale e regionale, andrà a buon fine o sarà fortemente ostacolata come accaduto con l'organico di potenziamento individuato dai dirigenti scolastici.

Alla fine, non si tratta solo di non accentuare le discriminazioni e i disequilibri (tra ricchi e poveri, tra nord e sud), ma di impegnarsi affinché vi sia crescita economica nel Paese e affinché i LEP servano ad aumentare il valore di funzioni e servizi da assicurare ai cittadini; a migliorare l'iniziativa dei territori e quindi ad arricchire il sistema Paese nel suo complesso.

# Considerazioni su autonomia differenziata e divari educativi

4

Marco Rossi-Doria

Presidente Fondazione "Con i bambini"

Dal punto di vista di chi opera con bambini e ragazzi<sup>1</sup> nelle tante aree fragili d'Italia - che sia a scuola o nelle migliaia di ricchissime esperienze del terzo settore e del civismo educativo italiano fuori scuola e al suo fianco - la questione dell'autonomia differenziata non ha nulla di ideologico o di riferibile alle contrapposizioni tra partiti così come queste sono comunemente riportate dai media.

È, invece, qualcosa di molto concreto, che riguarda la vita reale di circa 3 milioni di bambini e ragazzi su poco più di 9 milioni<sup>2</sup> che, in povertà assoluta o relativa, sono stati meno fortunati all'avvio della loro vita e che, oltre alla condizione sociale di partenza incontrano minor possibilità di conquistare apprendimento, fruire di diritti che aiutano a crescere per poter da adulti condurre una vita migliore dei loro genitori e partecipare, alla pari con gli altri, alla determinazione della ricchezza nazionale e delle scelte comuni.

Oggi, la domanda che si fanno insegnanti, mamme, papà, nonni, educatori è, in sostanza, una sola: ma il legislatore che ha scelto questa forma di autonomia regionale, se sa come stanno le cose, le vuole cambiare in meglio o no?

## **Autonomia differenziata e politiche perequative: i divari territoriali**

La regionalizzazione sostanziale dell'istruzione non immagina né prevede, infatti, una forte politica nazionale perequativa e, dunque, un cambiamento in positivo per chi sta peggio ma il sostanziale congelamento della situazione, che è in fortissimo squilibrio e, in

tal modo, la separazione dei destini in campo educativo tra le diverse regioni e i diversi territori nelle regioni e chi vi nasce e vi cresce.

Insomma, il congelamento delle disuguaglianze su base regionale senza meccanismi forti, capaci di aggredire le disuguaglianze educative tra regioni, tra macro-aree e tra diversi territori anche nelle regioni stesse impedisce, di fatto, un cambiamento sistemico a favore di maggiore equità e sfavorisce i processi emancipativi per bambini e ragazzi. L'autonomia così concepita rende molto più deboli tutti i percorsi che riscattano dal 'destino annunciato' attraverso l'istruzione.

Purtroppo, sono i dati a raccontarlo. Nel Mezzogiorno il 71,6% degli edifici non dispone di un certificato di agibilità. L'85,5% non possiede uno spazio-mensa e, con riferimento alla scuola primaria, solo il 21,2% degli alunni nel Mezzogiorno frequenta una scuola dotata di una mensa a fronte del 53,5% al Centro-Nord. Il 61,2% non dispone di palestra o piscina e solo il 33,8% degli alunni frequenta una scuola primaria dotata di palestra nel Mezzogiorno a fronte del già basso 45,8% nel Centro-Nord. Sono disparità fortemente collegate ai limiti della spesa in conto capitale che, rapportata agli studenti, risulta notevolmente inferiore nel Mezzogiorno, nonostante la presenza delle risorse aggiuntive derivanti dai Fondi Strutturali e dal Fondo di Sviluppo e Coesione. Infatti, a fronte di una media italiana di spesa in conto capitale per studente pari a € 255, lo studente del Mezzogiorno riceve € 206, e quello del Centro Nord € 287. Lo scarto è ancora più significativo se si guarda alla sola spesa per investimenti: € 34,6 per lo studente del Mezzogiorno contro € 51 per quello

<sup>1</sup> Uso il maschile ma intendo bambini e bambine, ragazzi e ragazze.

<sup>2</sup> Istat, 2024.

del Centro Nord (media nazionale € 45). L'accesso alla mensa scolastica nella primaria ha fortissime differenze territoriali: cinque regioni del Sud registrano le percentuali più basse di alunni che usufruiscono del servizio di refezione (11,2% in Sicilia, 16,9% in Puglia, 21,3% in Campania, 25,3% in Calabria, 27,4% in Molise), mentre Liguria (86,5%), Toscana (82,7%) e Piemonte (79,4%) sono quelle con gli accessi più alti. E solo due alunni della scuola primaria italiana su cinque (40%) beneficiano del tempo pieno ma le percentuali sono molto differenziate: Molise (9,4%), Sicilia (11,1%), Puglia (18,4%), Lazio (58,4%), Toscana (55,5%), Lombardia (55,1%).

Non è solo per queste ragioni ma - come mostrato da un'amplessima letteratura e anche dal lavoro di indagine delle istituzioni<sup>3</sup> - è a causa di un disinvestimento complessivo coniugato a una situazione di partenza penalizzante dovuto a contesti sfavorevoli "multi-strato" e a mancate politiche compensative stabili che il tasso, molto differenziato per genere, di abbandono della scuola (dispersione cosiddetta 'esplicita') è più alto nel Sud ma sale nel Nord e nel Centro appena il territorio conosce un concentrato di sofferenza sociale e di mancati interventi perequativi. Infatti, la quota nazionale degli abbandoni è dell'11,5% ma viene ampiamente superata nel Sud continentale (13,8% in media) e nelle isole (17,9%). Nello specifico in Sicilia il 19% e in Campania il 16,1% abbandona. Seguono Sardegna e Puglia con quasi il 15%. Ma anche la Valle d'Aosta (13,3%) si colloca al di sopra della media nazionale. E una mappa "granulare" più dettagliata<sup>4</sup> mostra tante altre "eccezioni", "a pelle di leopardo" con relativi picchi di abbandono in ogni regio-

ne pur entro il forte divario tra macro-aree Centro-Nord/Sud<sup>5</sup>.

Il *Rapporto INVALSI 2024*<sup>6</sup> - che guarda oltre gli abbandoni veri e propri e misura le competenze di bambini e adolescenti della scuola primaria e secondaria di I e II grado in Italia (dispersione cosiddetta 'implicita'), evidenziando la relazione tra queste e i contesti sociali e culturali - mostra la magnitudo strutturale e la grande complessità dei divari territoriali e delle disuguaglianze in termini di mancato apprendimento nelle aree più svantaggiate del Paese: il Sud al suo interno differenziato, le periferie delle città grandi e medie di tutta Italia con maggiore e minore magnitudo, le aree interne spopolate e i centri impoverite con altre differenze. Calabria, Basilicata, Sicilia, Sardegna presentano percentuali davvero inaccettabili di studenti che raggiungono solo il livello base di competenze sia in italiano (69%) che in matematica (62%). Mentre i livelli-base di apprendimento restano in generale più alti al Sud, migliorano progressivamente andando verso il Centro-Nord. Ma sia al Nord che al Sud tale miglioramento varia nei diversi contesti ed è sempre fortemente correlato con la percentuale di povertà assoluta e relativa delle famiglie, il tasso di occupazione e occupazione femminile, il reddito pro capite, la spesa comunale pro-capite dedicata ai servizi sociali ed educativi, la disponibilità di posti nei nidi e nei servizi per la prima infanzia, l'estensione dell'orario scolastico e la presenza delle mense, la capacità formativa ed educativa della formazione professionale nonché la forza delle occasioni e proposte educative del territorio (sport, laboratori educativi e creativi, teatro, biblioteche, programmi per generare fruizione di musei, ecc.) nonché accessibilità della rete informatica e dei device, ecc. (v. nozione più ampia di povertà educati-

<sup>3</sup> <https://www.garanteinfanzia.org/sites/default/files/2022-06/dispersione-scolastica-2022.pdf>; [https://www.camera.it/leg17/1102?id\\_commissione=0&shadow\\_organico\\_parlamentare=0&sezione=commissioni&tipoDoc=elencoResoconti](https://www.camera.it/leg17/1102?id_commissione=0&shadow_organico_parlamentare=0&sezione=commissioni&tipoDoc=elencoResoconti)

&idLegislatura=17&tipoElenco=indaginiConoscitive

Cronologico&calendario=false&breve=c07\_dispersione&scheda=true; <https://www.miur.gov.it/documenti/20182/0/Rapporto+sul+contrasto+del+fallimento+formativo.pdf/7575f155-63f9-479a-a77f-1da743492e92?version=1.0&t=1515601957911>.

<sup>4</sup> Vd. alcuni esempi di analisi granulare nelle mappe curate da Openpolis per Con i Bambini, 2023.

<sup>5</sup> Elaborazione *Con i Bambini - Openpolis*, 2023.

<sup>6</sup> Rapporto Invalsi 2024: [https://invalsi-areaprove.cineca.it/docs/2024/Rilevazioni\\_Nazionali/Rapporto/Rapporto%20Prove%20INVALSI%202024.pdf](https://invalsi-areaprove.cineca.it/docs/2024/Rilevazioni_Nazionali/Rapporto/Rapporto%20Prove%20INVALSI%202024.pdf)

va<sup>7</sup>). È importante osservare che se si esaminano anche i divari interni al Centro e al Nord, la mappa delle possibilità per i bambini e ragazzi di imparare e di migliorare la propria vita rispetto a quella dei propri genitori tende a peggiorare col peggiorare delle condizioni sociali e se si impoveriscono le offerte educative preventive, compensative e riparative. I dati, inoltre, mostrano che le ineguaglianze si amplificano nella scuola secondaria di I grado, dove poco meno di uno studente su due nel Sud e nelle Isole raggiunge le competenze base in italiano (49,5% a fronte di una percentuale del 60,1% a livello nazionale) e circa due studenti su cinque (39,5% a fronte del 56% a livello nazionale) raggiungono le competenze base in matematica.

Mentre l'allarme per tutto questo è, da tempo, cresciuto (nelle scuole e nella formazione professionale, nelle famiglie, nei servizi sociali dei comuni, nel terzo settore, nei luoghi dello sport, nelle parrocchie, nel volontariato), le politiche pubbliche sono sostanzialmente restate ferme, con eccezioni importanti basate sul principio di sussidiarietà e sulla mobilitazione delle comunità educanti<sup>8</sup> capaci di riunire enti locali, scuole, terzo settore. Vi è certamente stato il quasi unanime riconoscimento dei danni per la coesione sociale e territoriale dovuti al ridimensionamento del welfare educativo, a partire da quello dei comuni, dalla fine del secolo scorso. Vi è stato il riconoscimento della ricaduta negativa, soprattutto sui territori fragili, dei tagli lineari inferti dal governo di allora al sistema

scolastico a partire dal 2008 (oltre 8 miliardi di euro annui in meno nella spesa pubblica corrente che continuano a pesare soprattutto sui minori poveri nonostante un parziale recupero dell'investimento<sup>9</sup>). Eppure una grande politica perequativa non vi è stata e restano i danni del disinvestimento. Inoltre va rilevato che il disinvestimento ha interessato maggiormente il Mezzogiorno in quanto, tra il 2008 e il 2020, la spesa complessiva si è ridotta del 19,5% al Sud, oltre 8 punti percentuali in più del Centro-Nord (-11,2%). Nonostante si faccia fatica ad ammetterlo<sup>10</sup>, molto significativo è stato anche il maggiore calo della spesa per gli investimenti in istruzione, diminuiti di quasi un terzo al Sud rispetto al 23% al Nord.

## È necessario invertire la rotta

Oggi l'insieme di questi dati di realtà consigliano a ogni parte politica e alla società civile di esprimere una forte preoccupazione per la forma che si è data all'autonomia. È una preoccupazione che non riguarda il principio dell'autonomia delle regioni sancito dalla Costituzione, bensì il fatto che l'impianto che oggi è legge non intende affrontare la situazione molto diseguale che caratterizza la mappa educativa italiana né promette di poter garantire una vera coniugazione tra autonomia e gli altri principi fondativi della Repubblica, che sono la solidarietà e la perequazione, il pieno diritto a pari prestazioni e, perciò, la garanzia effettiva dei livelli essenziali delle prestazioni

<sup>7</sup> <https://www.openpolis.it/parole/quali-sono-le-cause-della-poverta-educativa/>.

<sup>8</sup> <https://www.invalsiopen.it/poverta-educativa-intervista-marco-rossi-doria/>; <https://www.francoangeli.it/rivista/getArticoloFree/71788/It>.

<sup>9</sup> Il Sole24 ore, nel commentare (aprile 2011) il triennio dei tagli lineari all'istruzione promosso a partire dall'estate 2008 dai ministri Tremonti e Gelmini, ha quantificato i tagli complessivi in 8 miliardi e 13 milioni di €. È un intervento di de-investimento senza paragoni in Europa e tra i Paesi OCSE e, peraltro, mai compiuto non solo nella storia dell'Italia Repubblicana ma nella storia dell'Italia unita, se non in tempi di guerra. Solo una parte relativamente contenuta di questi tagli è stata, nel tempo, recuperata dai diversi dispositivi legislativi successivamente intervenuti.

<sup>10</sup> Nell'esaminare i dati pro capite (Spesa complessiva PA - Scuola e Università) l'apparente vantaggio relativo per il Mezzogiorno (a fronte di una media nazionale di € 831 nel 2022, la spesa per il Mezzogiorno è stata in media di € 893, quella del Centro-Nord di € 802 euro) è contraddetto dal dato aggregato pro capite perché non è corretto parametrare la spesa per istruzione scolastica alla popolazione residente in una regione bensì farlo in relazione alla dimensione dei fruitori del servizio - scuola, soprattutto alla luce della diversa struttura per età della popolazione regionale e del fatto conseguente che il peso degli studenti sul totale della popolazione regionale è molto variabile (da un minimo dell'11,9% in Lombardia ad un massimo del 15,6% in Campania).



## CONSIDERAZIONI SU AUTONOMIA DIFFERENZIATA E DIVARI EDUCATIVI

o LEP a prescindere dal luogo di residenza e l'unitarietà delle politiche pubbliche.

L'impianto dell'autonomia differenziata pare non tenere conto della realtà educativa italiana; sembra non volere o sapere considerare la storia consolidata delle disuguaglianze in questo campo, che sono state causate da responsabilità politiche nazionale e regionali, a Nord e certamente anche a Sud e che richiederebbero una grande riparazione, con spirito repubblicano unitario. Esattamente al contrario, la regionalizzazione radicale prevista dalla forma di autonomia scelta dal legislatore cronizza le molte forme di disuguaglianze non solo tra Centro-Nord e Sud ma entro i tanti centri, nord e sud. È una prospettiva non sostenibile.

E sarebbe interesse di tutti riconoscere che davvero non possiamo permetterci – non solo guardando ai diritti di ogni persona delle nuove generazioni ma anche in termini meramente economici – di consolidare una grave situazione di minorità all'avvio della vita in tanta parte della popolazione lasciando che ciò avvenga in modo da penalizzare il Sud e anche le parti meno fortunate del Centro e del Nord per salvaguardare le aree e le persone più ricche o protette.

Perciò, sarà presto o tardi inevitabile riparare a tutto questo, invertire la rotta presa e coniugare l'autonomia regionale e locale con una grande azione repubblicana di giustizia educativa su base perequativa e solidale.







mentre sono sotto la loro vigilanza, salvo la (non facile) prova di non aver potuto impedire il fatto. Questo significa che le istituzioni e gli educatori hanno un obbligo di vigilanza particolarmente stringente nei confronti dei minori e devono adottare tutte le misure necessarie per prevenire abusi e bullismo, pena la condanna al risarcimento del danno alle vittime degli abusi ed ai loro familiari.

Gli enti salesiani, attraverso l'adozione del Modello 231 e la definizione al loro interno di protocolli specifici relativi alla tutela dei minori, possono dimostrare di aver adottato tutte le misure necessarie per prevenire e gestire situazioni di abuso e bullismo, riducendo così anche il rischio di responsabilità civile.

### 3. I rischi penali associati ad abusi e bullismo trattati nel Modello 231

La tutela dei minori dagli abusi e dal bullismo è regolata da un complesso quadro normativo nazionale e internazionale. Il Codice civile (richiamato nel precedente paragrafo) e il Codice penale disciplinano vari aspetti della protezione dei minori, con norme specifiche che puniscono severamente gli abusi e il bullismo.

In particolare, essendo in ultima analisi il Modello 231 uno strumento del diritto penale, nel Modello 231 promosso dagli enti della ICC si è posta particolare attenzione ai seguenti rischi di reato connessi agli abusi sui minori, tenendo conto delle tre dimensioni del rischio (abuso commesso direttamente dal personale dell'ente, abuso subito dal minore nel contesto familiare, abuso commesso da uno o più bulli all'interno del Centro o nelle chat).

#### **Maltrattamenti contro familiari o conviventi (Art. 572 c.p.):**

- a) Un lavoratore dell'ente potrebbe maltrattare fisicamente o psicologicamente un minore.
- b) Un bullo potrebbe maltrattare un compagno di classe, causandogli sofferenze o compromettendone la salute.
- c) Un minore potrebbe subire maltrattamenti in casa e la scuola dovrebbe attivarsi nella segnalazione o sporgendo denuncia.

#### **Abuso dei mezzi di correzione o di disciplina (Art. 571 c.p.):**

- a) Un formatore potrebbe abusare dei mezzi di correzione o disciplina (ad esempio: richiami aggressivi, sanzioni non previste dal regolamento scolastico, valutazioni didattiche meno positive rispetto ad altri allievi nella stessa situazione), causando al minore una situazione di sofferenza psicologica.

b) Un bullo potrebbe usare mezzi di “correzione” inappropriati e violenti contro un compagno di classe (ad esempio: spedizioni punitive, giochi con forte componente di aggressività...).

c) Un minore potrebbe subire abusi di questo tipo in casa o comunque nel contesto familiare e la scuola dovrebbe segnalare o denunciare il caso. Si pensi, ad esempio, alle comunità di stranieri in cui la violenza domestica è ancora molto diffusa.

### **Lesioni personali (Art. 582 c.p.):**

a) Un lavoratore del CFP potrebbe causare lesioni fisiche a un minore, oppure un allievo potrebbe subire un infortunio a causa del malfunzionamento di alcuni strumenti di studio e di lavoro (si pensi, ad esempio, ai tanti strumenti di lavoro presenti nei laboratori o alle attrezzature ed impianti sportivi).

b) Un bullo potrebbe causare lesioni a un compagno di classe.

c) Un minore potrebbe subire lesioni in casa e il Centro dovrebbe attivarsi nella segnalazione o sporgendo denuncia.

### **Percosse (Art. 581 c.p.):**

a) Un lavoratore dell’ente potrebbe usare violenza fisica verso gli allievi, pur senza procurare loro un danno o una malattia.

b) Un bullo potrebbe percuotere un compagno di classe, come spesso accade anche con intento giocoso o scherzoso.

c) Un minore potrebbe subire percosse in casa e il personale dell’ente dovrebbe segnalare o denunciare il caso.

### **Minaccia (Art. 612 c.p.):**

a) Un lavoratore dell’ente potrebbe minacciare un minore di un ingiusto danno, provocandogli un grave timore.

b) Un bullo potrebbe minacciare un compagno di classe, anche attraverso i social network.

c) Un minore potrebbe subire minacce in casa e quindi vivere i rapporti familiari e personali con una disagiata condizione di paura e sofferenza morale.

### **Atti persecutori - Stalking (Art. 612-bis c.p.):**

a) Un lavoratore dell’ente potrebbe mettere in atto condotte minacciose o persecutorie nei confronti di un minore, ad esempio accanendosi in modo sistematico nei confronti solo di alcuni allievi o cercando in modo molesto una frequentazione al di fuori del contesto formativo, di persona o sui social.

b) Un bullo potrebbe perseguitare un compagno di classe, causandogli ansia, paura o timore.

c) Un minore potrebbe subire stalking da parte di familiari o terze persone.

### **Violenza sessuale (Art. 609-bis c.p.):**

a) Un lavoratore dell'ente potrebbe costringere un minore a compiere o subire atti sessuali, anche approfittando della situazione di soggezione psicologica connessa al ruolo istituzionale del formatore.

b) Un bullo potrebbe commettere violenza sessuale su un compagno di classe, oppure più bulli potrebbero coalizzarsi, anche sotto effetto di droghe o di alcolici, per commettere atti di violenza sessuale di gruppo.

c) Un minore potrebbe subire abusi sessuali in famiglia e l'ente dovrebbe attivarsi nella segnalazione o denuncia.

Si tratta di situazioni, purtroppo non infrequenti negli ambienti formativi, che possono avere grave rilevanza penale per l'ente e i suoi addetti e rispetto alle quali è essenziale adottare, nell'ambito del Modello Organizzativo, protocolli efficaci, sia per gestire in modo adeguato le situazioni a rischio, sia per dimostrare, in caso di eventi indesiderati, l'assenza di "culpa in vigilando" da parte degli addetti dell'ente.

## **4. L'emergenza sociale del cyberbullismo**

Accanto al bullismo tradizionale commesso in forma "analogica", nell'attuale scenario giovanile il cyberbullismo rappresenta una forma sempre più preoccupante e diffusa di abuso tra i minori. Il cyberbullismo si manifesta attraverso l'uso della tecnologia per tormentare, minacciare, o molestare qualcuno. Questo tipo di abuso può avere effetti devastanti sulla vittima, causando gravi danni psicologici e, in alcuni casi, portando a gravissime conseguenze per la vittima, anche mortali, come attestano i casi di cronaca connessi al suicidio delle vittime di cyberbullismo o alla morte di minori provocate dalle sfide lanciate sui social network.

Le più diffuse forme di cyberbullismo, che possono caratterizzare anche l'utenza del CNOS-FAP e che un sistema di tutela dei minori inserito all'interno del Modello 231 dovrebbe affrontare con tutti i possibili strumenti e con il coinvolgimento degli OdV, sono le seguenti:

**1. Insulti e offese online:** utilizzo di messaggi, commenti o post offensivi per umiliare o denigrare la vittima su piattaforme di social media, forum, o tramite messaggi diretti;

**2. Diffusione di false informazioni (“fake news”):** spargere voci o informazioni false per danneggiare la reputazione della vittima;

**3. Minacce online:** invio di messaggi minacciosi che incutono paura e ansia nella vittima. Le minacce possono includere promesse di violenza fisica o di diffondere informazioni imbarazzanti;

**4. Esclusione sociale:** emarginare deliberatamente qualcuno da gruppi online o attività sociali virtuali. Questo tipo di comportamento può far sentire la vittima isolata e indesiderata;

**5. Impersonificazione:** fingere di essere qualcun altro per inviare messaggi dannosi o per creare situazioni imbarazzanti per la vittima, il che può includere l’uso di profili falsi per ingannare e manipolare la vittima;

**6. Cyberstalking:** monitoraggio ossessivo delle attività online della vittima, accompagnato da messaggi molesti o minacciosi. Questo tipo di stalking può creare un ambiente di paura e intimidazione costante per la vittima;

**7. Doxing:** rivelazione di informazioni personali sensibili della vittima senza il suo consenso. Tali informazioni possono includere indirizzi, numeri di telefono o altri dati privati che possono essere utilizzati per danneggiare la vittima;

**8. Sexting non consensuale:** condivisione di immagini o video sessualmente espliciti della vittima senza il suo permesso;

**9. Flaming:** discussioni online estremamente aggressive e offensive che mirano a provocare la vittima, in forum pubblici, gruppi di chat, o attraverso commenti sui social media.

**10. Happy slapping:** registrazione e diffusione di video che mostrano la vittima mentre viene aggredita fisicamente. Questo tipo di cyberbullismo combina l’abuso fisico con l’umiliazione pubblica online.

## 5. Gli strumenti per la tutela dei minori messi in campo dagli enti CNOS-FAP della ICC attraverso il Modello 231

L’Organismo di Vigilanza della ICC ha sviluppato negli ultimi anni, muovendo dalla prospettiva del sistema di gestione integrato, una serie di strumenti specifici per realizzare un valido Modello 231 ed estenderne l’applicazione alla tutela dei minori dai rischi di abuso e bullismo anche andando oltre lo specifico ambito di applicazione normativa del Decreto. Tra questi strumenti, i più significativi sono i seguenti:

**1. Codice Etico del personale:** il documento, vero e proprio architrave del Modello, definisce i principi e i valori che devono guidare il comportamento del personale con particolare attenzione alla tutela dei minori. Include norme

specifiche contro l'abuso e il bullismo e stabilisce procedure per la segnalazione di comportamenti inappropriati. Ad esempio, il Codice Etico prevede che: «[...] ogni membro del personale è tenuto a segnalare immediatamente all'OdV qualsiasi sospetto o accertato caso di abuso o bullismo».

2. Codice Etico degli allievi: analogamente al codice per il personale, questo documento, predisposto più di recente a seguito di un lavoro collegiale con apicali e referenti antibullismo di tutti i CFP della ICC, stabilisce le regole di comportamento per gli allievi, promuovendo il rispetto reciproco e la convivenza pacifica. Include anche misure per prevenire e contrastare il bullismo. Il documento è diviso in diverse sezioni che trattano vari aspetti della vita scolastica. La sezione dedicata al comportamento, ad esempio, stabilisce che: «[...] ogni allievo è tenuto a trattare i compagni con rispetto e dignità, evitando qualsiasi comportamento che possa essere considerato offensivo, umiliante o discriminatorio». Inoltre, il documento prevede procedure specifiche per la segnalazione di episodi di bullismo: «[...] in caso di episodi di bullismo, gli allievi possono rivolgersi ai docenti o ai referenti antibullismo, che provvederanno a prendere le necessarie misure di intervento».

3. Formazione giuridica del personale: l'OdV organizza periodicamente corsi di formazione per il personale, focalizzati sulle normative relative alla tutela dei minori e sulle procedure da seguire in caso di abusi o bullismo. La formazione è essenziale per garantire che tutto il personale sia consapevole dei propri obblighi e sappia come intervenire efficacemente. Il programma di formazione include moduli specifici sull'identificazione e gestione dei casi di abuso sui minori e sulla prevenzione e intervento nel bullismo scolastico. Apposite sessioni formative in piattaforma sono dedicate ogni anno ai nuovi collaboratori, con l'obiettivo di estendere loro le conoscenze e le attenzioni giuridiche già proprie del personale in servizio.

4. Procedura whistleblowing secondo il D.Lgs. 24 del 2023: questa recentissima procedura, inserita all'interno del Modello 231, permette di segnalare in modo sicuro e anonimo qualsiasi comportamento illecito o inappropriato commesso da addetti dell'ente. È uno strumento fondamentale per la protezione dei minori, in quanto consente di raccogliere segnalazioni di abuso con le modalità confidenziali e riservate previste dall'attuale normativa europea. Più in particolare, il whistleblowing è, allo stato attuale della normativa, un sistema che permette ai lavoratori di segnalare illeciti o irregolarità commessi all'interno di un'organizzazione, garantendo la loro protezione contro ritorsioni. La legge prescrive che le organizzazioni predispongano canali di segnalazione sicuri e confidenziali, permettendo ai dipendenti e agli altri collaboratori di riportare comportamenti illeciti senza timore di ritorsioni. Secondo la procedura adottata

dagli enti del CNOS-FAP della ICC, il whistleblowing è gestito in modo da garantire la massima riservatezza e protezione del segnalante. Le segnalazioni possono essere effettuate attraverso diversi canali, come linee telefoniche dedicate e indirizzi fisici a cui inviare segnalazione. Una volta ricevuta, la segnalazione viene valutata da un professionista indipendente che opera in collaborazione con l'OdV e che indaga in modo indipendente e imparziale. Si tratta quindi di uno strumento con forte efficacia deterrente di condotte moleste contro i minori (ex ante) o con forte efficacia ai fini dell'indagine interna rispetto a fatti già accaduti (ex post).

5. Creazione di un gruppo di lavoro permanente per la tutela dei minori: nella ICC è stato attivato un gruppo permanente formato dall'OdV e dai referenti antibullismo di ogni CFP. Il gruppo di lavoro si riunisce periodicamente per coordinare tutte le attività di prevenzione e gestione del bullismo, condividendo buone pratiche e sviluppando strategie comuni.

6. Flussi informativi continui verso l'OdV: l'OdV ha attivato, anche con una stanza web dedicata, un meccanismo costante di flussi informativi per incontrare i direttori e i formatori di ogni CFP ogni volta che si manifesti un caso accertato o sospettato di abuso o di bullismo. Questa modalità facilita la comunicazione e il coordinamento tra OdV, Direzione regionale, Direzione di Centro e personale coinvolto, facilitando una risposta condivisa, rapida ed efficace.

7. Svolgimento di audit periodici sulla tutela dei minori: gli audit, coordinati dall'OdV, sia in presenza che in piattaforma, permettono di verificare la gestione dei casi di abuso o bullismo e l'efficacia delle misure adottate. Questi controlli sono essenziali per assicurare che il sistema di tutela funzioni correttamente e per identificare eventuali aree di miglioramento. Gli audit sono svolti mediante accessi nei CFP o mediante interviste in piattaforma con Direttori di Centro e referenti per la tutela dei minori

## 6. Conclusione

Il percorso descritto nel presente contributo mette in luce il ruolo strategico che il Modello 231 e l'Organismo di Vigilanza (OdV) possono svolgere nella protezione dei minori da abusi e bullismo all'interno degli enti formativi.

La conclusione del ragionamento, anche nella prospettiva di fornire uno spunto di lavoro a tutte le realtà della complessa famiglia salesiana impegnate nel settore della tutela dei minori, può essere sintetizzata nei seguenti punti:

- il Modello 231, originariamente concepito per prevenire reati da parte degli enti in ambiti diversi dalla tutela dei minori, può essere efficacemente esteso anche a questo settore, attraverso le fondamentali attività

della formazione giuridica del personale, dei codici di condotta, della segnalazione dei casi, dei flussi informativi e degli audit;

- l'OdV svolge un ruolo essenziale nel monitorare l'applicazione del Modello e quindi anche del sistema di tutela dei minori;
- oltre alla responsabilità penale per reati specifici, gli enti e il loro personale possono incorrere in responsabilità civile secondo l'art. 2048 c.c. per danni causati da abusi e bullismo se non adottano adeguate misure preventive, sicché il Modello 231 fornisce anche una forte protezione rispetto al rischio economico per gli enti;
- il cyberbullismo rappresenta una minaccia sempre più drammatica, in un mondo digitale alle prese con l'ormai imminente rivoluzione dell'intelligenza artificiale, il che richiede un'attenta vigilanza attraverso un Modello organizzativo strutturato secondo i criteri del Decreto 231;
- l'esperienza degli enti del CNOS-FAP nell'ICC dimostra come un sistema integrato di strumenti, con la supervisione costante dall'OdV, possa concretamente rafforzare la protezione dei minori e rispondere all'annosa domanda: *«Servono veramente agli enti salesiani questi Modelli organizzativi o sono solamente uno dei tanti fastidiosi adempimenti burocratici?»*



# La rete DB TECH EUROPE: un sogno diventato realtà

ANGELICA PROJETTI E GIULIA NORCIA<sup>1</sup>

## 1. Istruzione e Formazione Professionale salesiana in Europa e nella Regione Mediterranea

I Salesiani hanno da sempre dedicato particolare attenzione al tema dell'occupazione giovanile, all'importanza della preparazione degli studenti, al loro orientamento e inserimento, citando sempre con orgoglio l'azione di Don Bosco e la sua pedagogia, il "metodo preventivo", che consiste nel comprendere l'esigenza dei giovani e vigilare con amore su di essi, impedendo loro di commettere mancanze e per rispondere alle loro domande educative ed esistenziali al fine di formarsi come uomini pienamente realizzati.

Nel tempo, la Formazione Professionale salesiana ha acquistato respiro e ampiezza universale: i Salesiani di Don Bosco sono attualmente attivi in 108 Paesi, gestendo circa 1845 scuole tecniche e centri di formazione professionale che si rivolgono a più di 1.215.000 beneficiari diretti, spesso giovani tra i 15 e i 19 anni.

In Europa e in tutta la Regione Mediterranea<sup>2</sup> la Formazione Professionale salesiana conta su **211 CFP** (Centri di Formazione Professionale/Scuole tecniche) in **17** Paesi europei, inclusi 13 Stati membri dell'UE, e in **5** Paesi extra-europei che forniscono un'educazione olistica e formazione in tutti i principali settori professionali ed economici ad un totale di **86.200** studenti<sup>3</sup> (il 90% dei quali sono giovani vulnerabili).

Questa offerta educativa integrale include:

- ✓ Istruzione e formazione professionale sia iniziale che superiore, così come l'educazione degli adulti.
- ✓ Servizi di orientamento e consulenza professionale.
- ✓ Misure di accompagnamento e progetti, gestiti in collaborazione con le opere sociali e gli attori del mercato, mirati a favorire la piena integrazione sociale e professionale dei giovani.

<sup>1</sup> Sede Nazionale CNOS-FAP.

<sup>2</sup> La regione Mediterranea comprende i salesiani e le presenze diffusi in 16 nazioni (Italia, Spagna, Portogallo, Svizzera, San Marino, Lituania, Albania, Kosovo, Romania, Moldavia, Capo Verde, Libano, Siria, Israele, Palestina ed Egitto), e articolati in 10 Ispettorie (le sei dell'Italia, le due della Spagna, il Portogallo e il Medio Oriente), cui però vanno aggiunte anche le realtà inerenti alla Visitatoria dell'Università Pontificia Salesiana (UPS) e la Comunità della Sede Centrale salesiana (RMG).

<sup>3</sup> Dato raccolto entro settembre 2023 grazie alla consultazione del database presente al sito <https://dbtecheurope.eu/> e al sito <https://salesianeducation.com>.

- ✓ Percorsi di formazione professionale continua adattati ai bisogni delle aziende e degli attori del settore privato.

L'IeFP salesiana è ben conosciuta in Europa, universalmente riconosciuta dagli stakeholder nazionali ed europei (decisori politici, istituzioni, stakeholder e attori del mercato) come un marchio di qualità gestito da organizzazioni che, nello spirito di Don Bosco, forniscono a tutti i livelli un'istruzione olistica e un'occupazione di qualità ai giovani più vulnerabili. Secondo la valutazione fatta nel 2021 su un campione di Centri di Formazione Professionale (CFP) salesiani europei, la media del successo formativo degli studenti salesiani in Europa è dell'88,5%: dopo un anno dalla loro qualifica/diploma, il 34,46% degli studenti qualificati ha un'occupazione/lavoro stabile, il 54% sta continuando i suoi studi verso un diploma o un percorso di IeFP superiore, mentre solo il 7,3% è ancora senza un lavoro stabile<sup>4</sup>.

La distribuzione dei CFP salesiani in Europa e nella Regione Mediterranea è chiaramente visibile nella seguente tabella:

N.		PAESE	N. CFP/SCUOLE TECNICHE	N. STUDENTI
1	EUROPA	ALBANIA	2	44
2	EUROPA	BELGIO	14	16.283
3	EUROPA	BOSNIA	1	354
4	EUROPA	FRANCIA	26	7.922
5	EUROPA	GERMANIA	7	618
6	EUROPA	IRLANDA	1	220
7	EUROPA	ITALIA	77	37.092
8	EUROPA	KOSOVO	1	680
9	EUROPA	MOLDAVIA	1	6
10	EUROPA	MONTENEGRO	1	110
11	EUROPA	POLONIA	7	1.473
12	EUROPA	PORTOGALLO	1	200
13	EUROPA	ROMANIA	2	400
14	EUROPA	SLOVACCHIA	1	370
15	EUROPA	SPAGNA	59	17.507
16	EUROPA	UCRAINA	1	n.a.
17	EUROPA	UNGHERIA	3	1591
18	EXTRA	EGITTO	2	580
19	EXTRA	ISRAELE	1	240
20	EXTRA	MAROCCO	1	80
21	EXTRA	LIBANO	1	180
22	EXTRA	PALESTINA	1	250
<b>TOTALE</b>			<b>211</b>	<b>86.200</b>

<sup>4</sup> Nel 2021 le reti nazionali di IeFP salesiana di Italia, Spagna, Belgio, Germania, Francia e Ungheria hanno realizzato uno studio approfondito sullo stato dell'arte dell'IeFP salesiana europea e hanno valutato il successo formativo degli studenti salesiani (n. di studenti qualificati che, ad un anno dalla loro qualifica/diploma, sono occupati con successo o hanno continuato gli studi). La rilevazione è stata fatta su un campione statistico di 5032 giovani europei qualificati entro un anno.

Alcuni di questi centri hanno già decenni di storia, mentre altri sono stati creati di recente. Ne verranno aperti di nuovi e la domanda di questa offerta formativa è in aumento in tutto il continente europeo.

La maggior parte dei Centri di IeFP salesiani in Europa sono coordinati da reti/network formali che li rappresentano a livello nazionale o, nel caso della Spagna, a livello regionale. La maggior parte delle reti sono state istituite con l'obiettivo esplicito di rappresentare formalmente le Scuole e i Centri di Formazione Professionale a tutti i livelli; il livello di rappresentatività e di appartenenza varia da partner a partner, passando da una piena partecipazione dei rappresentanti di scuole, CFP e dei loro dirigenti nei processi decisionali delle reti (Italia, Francia, Germania), alla semplice consultazione (Spagna, Ungheria) o ad una sostanziale autonomia delle scuole/Centri di IeFP coordinati (Belgio).

L'offerta formativa salesiana è molto ampia e varia: i percorsi professionali a cui i giovani possono accedere coprono tutti i settori richiesti dal mercato del lavoro e sono aperti ad ogni categoria di beneficiario.

Particolare attenzione è da sempre data ai percorsi per allievi minori, inclusi quelli appartenenti a categorie protette, sebbene una buona parte dei 197 CFP della rete offra percorsi per adulti così da promuovere la Lifelong Learning, ossia l'educazione durante tutto l'arco della vita.

Uno dei punti di forza dei CFP salesiani europei è la grandezza del ventaglio di offerte formative per rispondere il più possibile alle esigenze del mercato del lavoro. Dai dati raccolti sul sito [dbtecheurope.eu](http://dbtecheurope.eu) si evince che il settore presente nella maggior parte dei CFP salesiani europei e nella Regione Mediterranea è il settore elettrico-elettronico, seguito da quello della meccanica industriale e dell'automotive che sono i settori in cui vi è un elevato numero di occupati provenienti dai CFP Salesiani, secondo i dati emersi dalle ricerche sul Successo Formativo degli studenti salesiani.

Quello che informalmente è sempre stato fatto dai Salesiani è lavorare sull'intera filiera così da accompagnare gli allievi e le imprese nelle varie fasi di incontro tra domanda e offerta di lavoro finalizzate all'inserimento lavorativo.

Per rendere ufficiale questa idea progettuale, molti dei CFP hanno istituito degli Uffici di Servizio al Lavoro interni che si interfacciano sia con gli allievi, per fornire orientamento professionale, valutazione delle competenze e profilazione del profilo, sia con le imprese, per raccoglierne i fabbisogni.

Per i Salesiani, infatti, è di fondamentale importanza, da sempre, agevolare il passaggio degli allievi nel mondo del lavoro ma non è il solo obiettivo. Don Bosco ha sempre posto l'accento sulla crescita dell'allievo nella sua interezza partendo dal far sentire loro di essere accolti ed amati, così come sono. Seguendo il solco di questa tradizione, i CFP e le scuole si adoperano per fornire opportunità come le Mobilità internazionali non solo ai propri allievi ma anche ai formatori che li seguono così da migliorare e aggiornare le loro competenze in una prospettiva internazionale e migliorare la loro occupabilità in Europa.

## 2. Il Progetto Erasmus+ DB WAVE: dove tutto è iniziato

I CFP salesiani europei provengono da una lunga storia di cooperazione: già dal 2011 molti dei loro rappresentanti (direttori e dirigenti dapprima, project managers poi) si incontravano ogni anno per poter condividere strategie, progettazioni e metodologie.

Fin dai primi incontri tenuti in questo formato, era di estrema evidenza fino a che punto una rete europea, che rappresentasse e coordinasse tutti i centri di IeFP salesiana europei, avrebbe rappresentato un concreto valore aggiunto al fine di condividere buone pratiche, metodologie e sviluppare progetti comuni con l'obiettivo sia di aumentare la qualità dei servizi offerti a studenti e tirocinanti a livello nazionale, sia la rilevanza e la visibilità della loro cooperazione.

Allo stesso tempo, fin dall'inizio della loro collaborazione a livello europeo è stato chiaro quanto i CFP salesiani e le loro organizzazioni fossero eterogenei (sistemi, servizi offerti, competenze, capacità e rappresentatività differenti) da Paese a Paese: prima di istituire formalmente una rete europea, era necessaria una valutazione della situazione attuale e un programma di lavoro completo per promuovere lo sviluppo delle capacità, tecniche e istituzionali, dei CFP sia a livello nazionale che europeo.

Nel 2018, con l'obiettivo di dare il via al processo di creazione della rete DB Tech Europe, e di ottenere fondi per lavorare insieme alla costruzione di una comprensione comune in Europa sui sistemi di IeFP salesiani partendo da una valutazione nazionale approfondita, la Federazione CNOS-FAP in Italia insieme al Don Bosco International e a 6 reti di IeFP/Ispettorie nazionali salesiane hanno co-progettato il progetto Erasmus+ KA3 "DB WAVE".

Nello specifico, hanno collaborato al progetto le Ispettorie Salesiane Maria Auxiliadora e SSM (Fundación Tech Don Bosco) in Spagna, l'Associazione Maisons Don Bosco (AMDB) in Francia e Belgio Sud, GerSDB per l'Ispettorica tedesca, DBOC per l'Ispettorica del Belgio Nord, SZiF per l'Ungheria.

Il progetto DB WAVE, coordinato dalla Federazione CNOS-FAP e cofinanziato dal Programma Erasmus+ della Commissione Europea, ha rappresentato per ben due 2 anni (da novembre 2019 ad aprile 2022) un incredibile strumento di confronto e cooperazione e un programma di lavoro concreto, attraverso il quale i rappresentanti dei circa **171 CFP** coinvolti (su un totale di **205 centri** salesiani presenti in Europa) hanno potuto lavorare insieme (per la prima volta) e fare il necessario passo avanti verso la costruzione di una rete europea.

Il progetto DB WAVE ha permesso ai partner di realizzare diverse attività e di impostare un proprio programma di lavoro per raggiungere i seguenti risultati:

- Valutare lo stato dell'arte in riferimento alla struttura di ciascuna rete nazionale salesiana di IeFP, il sistema di IeFP e i servizi erogati, la strategia, il

potenziale internazionale. A questo proposito, il Report “*DBWAVE: Here and Now*” è stato realizzato nel novembre del 2021, consultabile tramite registrazione e accesso al sito <https://dbtecheurope.eu/dbwave/>.

- Promuovere le organizzazioni salesiane di IeFP, sviluppare in maniera continua le competenze del proprio staff e costruire una comprensione comune di FP attraverso mobilità, sessioni di *formazione dei formatori*, percorsi di apprendimento reciproco e tra pari realizzati in tutta Europa.
- Rafforzare le capacità istituzionali e organizzative di ogni rete di IeFP/ispertoria coinvolti nel DB WAVE al fine di rappresentare le proprie scuole professionali a livello nazionale, e di lavorare insieme a livello europeo all'interno di una rete salesiana. Nel 2020 e nel 2021 attraverso 2 cicli di valutazione attraverso la metodologia delle *peer review* (revisione tra pari), ogni partner ha valutato, condiviso suggerimenti e intrapreso azioni al fine di migliorare o sviluppare, ove non ancora esistenti, le proprie strategie di internazionalizzazione.
- Iniziare a costruire insieme un'identità e una visione condivisa a livello europeo: attraverso un concorso lanciato tra gli studenti della FP salesiana in Europa, sono stati creati i loghi DB WAVE e DB TECH EUROPE, insieme al sito web <https://dbtecheurope.eu/>.

Sul sito web ogni utente ha libero accesso a:

1. **Informazioni e contatti sui CFP salesiani e le loro reti in Europa;**
  2. **Notizie sui progetti realizzati;**
  3. **Un ampio archivio di corsi di formazione sui temi della formazione professionale;**
  4. **Pubblicazioni;**
  5. **Strumenti.**
- Lavorare concretamente e sviluppare a livello europeo strumenti<sup>5</sup> e risorse condivise da utilizzare all'interno del DB Tech Europe, per promuovere una IeFP di qualità e per aumentare la visibilità e la rilevanza della sua visione e azione in Europa, tra cui:
    - a. **La Carta della Mobilità Salesiana:** uno schema di cooperazione reciproca per incrementare la possibilità offerta agli studenti e al personale salesiano dell'IeFP in Europa di avere una mobilità di apprendimento e di lavoro all'estero.
    - b. **Successo formativo dei qualificati nei CFP salesiani:** una banca dati in cui ogni anno vengono caricate le informazioni su tutti i Centri Salesiani di

<sup>5</sup> Gli strumenti sviluppati grazie alla collaborazione dei partner del progetto DB WAVE possono essere consultati al sito <https://dbtecheurope.eu/dbwave/outputs/>.

Formazione Professionale in Europa, i loro corsi e i loro studenti (disponibili per i membri della rete e per i suoi stakeholder), insieme alla valutazione e all'analisi annuale del successo formativo degli studenti salesiani (% di diplomati che, a 6 mesi dal conseguimento del diploma, sono stati assunti o hanno proseguito gli studi).

- c. **Linee guida degli Uffici Salesiani di Servizi Al Lavoro:** linee guida, tra cui descrizioni delle mansioni, standard, strumenti per avviare o migliorare i servizi di orientamento, guida e inserimento lavorativo all'interno di un Centro di Formazione Professionale.

### 3. DB TECH EUROPE: una Rete di Centri di Formazione Professionale di eccellenza

Come già spiegato nelle sezioni precedenti, il percorso che ha portato alla creazione della rete DB Tech Europe è stato lungo e non semplice.

Ma già, sin dall'inizio del progetto DB WAVE nel 2018, la rete DB Tech Europe era considerata da tutti i partner salesiani come la parte centrale delle proprie strategie di internazionalizzazione, vista come il mezzo chiave per raggiungere i propri obiettivi a livello europeo.

L'intero processo di sviluppo istituzionale e tecnico intrapreso come risultato atteso dell'azione Erasmus+, si è rivelato essere il primo passo concreto verso la creazione di una rete europea di IeFP e la chiave per aumentare e scalare la rappresentatività, la rilevanza e la visibilità internazionale di ogni ente partner.

Grazie al lavoro e all'impegno condiviso dei partner del DB WAVE, i CFP salesiani in Europa ora possono fare riferimento a un background e a una comprensione comune dell'IeFP salesiana, pur appartenendo a sistemi nazionali diversi.

Ma soprattutto, possono trarre vantaggio da una rete più forte e più efficace di organizzazioni di IeFP e Ispettorie, che sono più rappresentative a livello nazionale e pronte a lavorare in rete anche a livello internazionale.

La rete **DB Tech Europe**, che è stata formalizzata e lanciata ufficialmente ad ottobre 2023, è proprio questo:

- un'organizzazione salesiana in grado di riunire i centri di formazione professionale salesiani e le loro reti in Europa e nella Regione Mediterranea, sostenendo e coordinando il loro lavoro in quest'area geografica, con l'obiettivo di promuovere l'eccellenza della formazione professionale, lo sviluppo delle competenze e le opportunità di inserimento nel mondo del lavoro per i giovani, in particolare per quelli più vulnerabili;

- una rete, un partner e un attore affidabile, in grado di influenzare le politiche di Istruzione e Formazione Professionale, per sostenere il contributo significativo dei giovani ai cambiamenti tecnologici, sociali, ambientali ed economici, attraverso la promozione della loro formazione e professionalità in Europa e nella Regione Mediterranea.

Dopo aver identificato l'obiettivo generale della rete DB Tech Europe vengono di seguito illustrati gli obiettivi specifici:

### **A. Internazionalizzazione**

Favorire l'internazionalizzazione dei profili degli studenti salesiani dell'IeFP come chiave per incrementare la potenziale occupabilità e l'integrazione sociale e professionale dei giovani, in particolare di quelli più vulnerabili.

### **B. Supporto pedagogico, formativo e tecnico per lo sviluppo del personale**

Promuovere lo sviluppo continuo di insegnanti, formatori e dirigenti dei CFP salesiani, qualificando, migliorando e sostenendo le loro capacità educative, pedagogiche e tecniche e la loro capacità di far proprio il sistema preventivo salesiano nei servizi educativi, formativi e occupazionali offerti.

### **C. Qualità, rilevanza e inclusione dei sistemi di FP salesiana**

Migliorare la qualità, la pertinenza, l'apertura e l'inclusione dei sistemi formativi salesiani in Europa e nella Regione Mediterranea e aumentare l'accesso a opportunità di lavoro di qualità.

### **D. Alleanze strategiche e creazione di partenariati per l'innovazione**

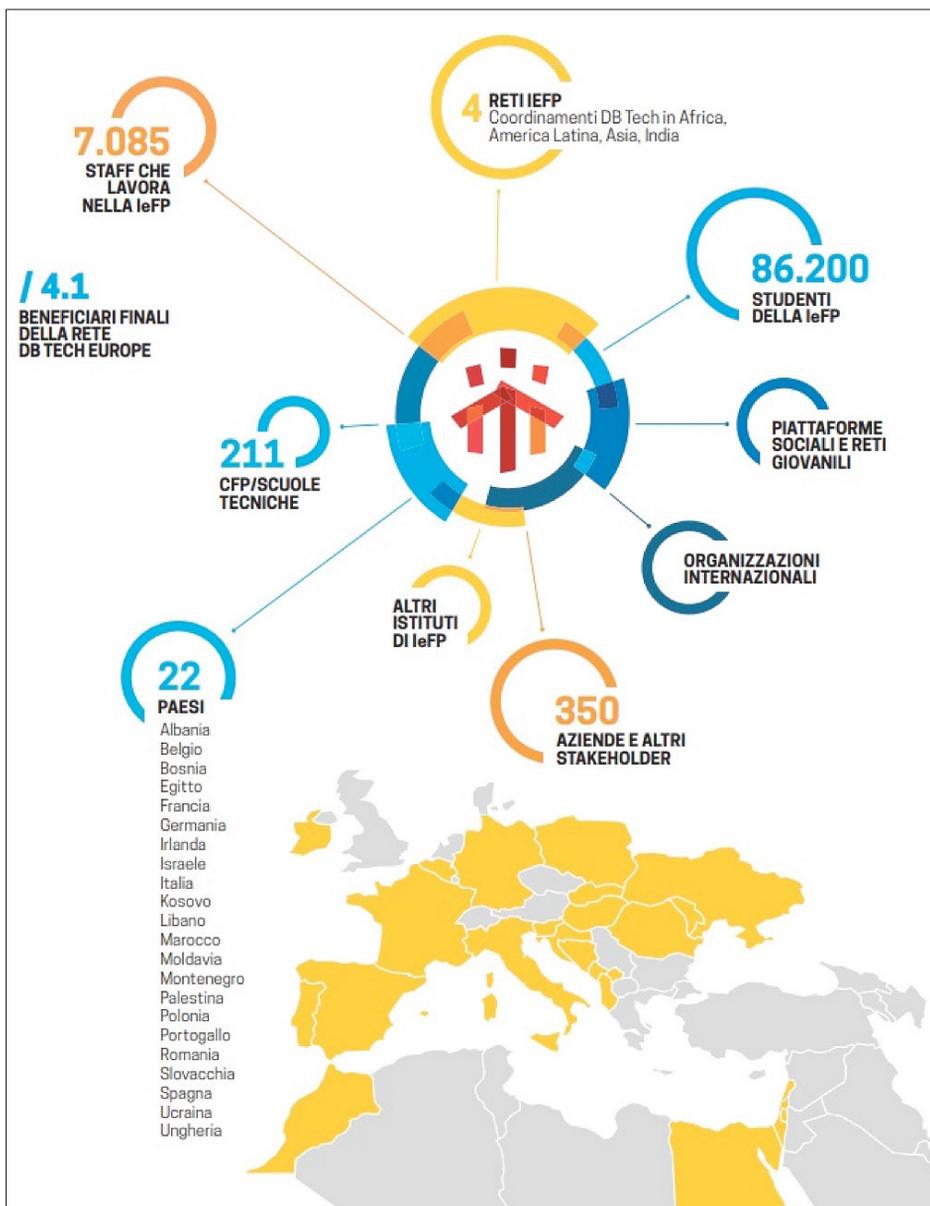
Sviluppare alleanze strategiche e partenariati multi-attoriali, in grado di collegare i CFP salesiani con gli attori chiave dell'ecosistema dell'Istruzione e della Formazione Professionale, per co-progettare ed erogare servizi innovativi per la formazione e l'occupazione in grado di incidere a livello di sistema su una maggiore integrazione sociale e professionale dei giovani in Europa.

### **E. Advocacy e sensibilizzazione su pedagogia, marchio e visione della IeFP salesiana**

Promuovere a livello internazionale il "marchio" salesiano DB TECH EUROPE, per aumentare la consapevolezza a livello europeo e internazionale sulla pedagogia salesiana, sulla visione della FP come scelta professionale e sostenere la loro approvazione nella strategia, nell'agenda e nei processi di sviluppo delle politiche in materia di IeFP.

## F. Creazione di reti, rappresentatività, governance e sostenibilità

Costruire una rete di IeFP affidabile e responsabile, che disponga di risorse umane e finanziarie consistenti e sostenibili in grado di operare efficacemente, raggiungere i propri obiettivi a lungo termine, rappresentare e promuovere la partecipazione attiva di tutti gli attori della Formazione Professionale salesiana in Europa.



# La legge regionale del Piemonte n. 32/2023 sul “Sistema integrato delle politiche e dei servizi per l’orientamento permanente, la formazione professionale e il lavoro”: analisi e riflessioni

GIULIO M. SALERNO<sup>1</sup>

## 1. Considerazioni introduttive sugli approcci territoriali nella disciplina legislativa del sistema regionale di IeFP e sulla recente legge regionale n. 32/2023 del Piemonte

Se è vero che la materia dell’“Istruzione e Formazione Professionale” (IeFP) spetta alle Regioni a statuto ordinario nell’esercizio della competenza legislativa che è stata loro costituzionalmente riconosciuta a partire dalla riforma costituzionale del 2001<sup>2</sup>, è altrettanto vero che in sede applicativa ben diversi sono stati gli approcci e i metodi utilizzati dagli enti territoriali. Come già si è avuto occasione di ricapitolare<sup>3</sup>, nella concreta attuazione di questa specifica competenza legislativa assegnata alle Regioni<sup>4</sup> si possono riscontrare approcci e metodi ben diversi, e comunque tra loro assai divergenti. A testimonianza di una pluralità di atteggiamenti politico-istituzionali che, a ben vedere, ha deter-

<sup>1</sup> Ordinario di Diritto costituzionale e pubblico presso l’Università di Macerata, Dipartimento di Economia e Diritto.

<sup>2</sup> Si veda l’art. 117, comma 3, Cost., come modificato dalla legge costituzionale n. 3 del 2001, e in particolare il terzo comma ove, assegnando alle Regioni la competenza concorrente sull’istruzione “con esclusione della istruzione e formazione professionale”, conseguentemente si attribuisce alle Regioni la competenza esclusiva sulla IeFP.

<sup>3</sup> Si rinvia, per più approfondite considerazioni, a SALERNO G.M., *La legislazione delle istituzioni territoriali sulla IeFP: approcci e modelli*, in *Rassegna CNOS*, 1/2022, pp. 145 ss.

<sup>4</sup> Qualora negli statuti delle Regioni a statuto speciale non sussistano già norme attributive di competenza regionale in materia di IeFP, la competenza legislativa sulla IeFP spetta anche alle Regioni a statuto speciale (e alle Province autonome di Trento e Bolzano) in base alla cosiddetta “clausola di salvaguardia” o “del maggior favore” che è prescritta dall’art. 10 della legge costituzionale n. 3/2001. Secondo tale clausola le norme poste negli statuti speciali

minato e continua a determinare quella differenziazione tra i sistemi regionali della IeFP che non consente di poter individuare un vero e proprio “sistema nazionale della IeFP”.

In primo luogo, va segnalato l’approccio “proattivo” che è stato seguito da quelle Regioni e Province Autonome che hanno dato effettivo seguito all’introduzione della nuova competenza regionale sulla IeFP, e che quindi, proprio traendo forza dall’attribuzione derivante dalla riforma costituzionale del 2001, hanno dettato discipline legislative senz’altro innovative rispetto al previgente quadro normativo. In questo approccio proattivo, in particolare, sono rilevabili due distinti modelli. Da un lato, alcune istituzioni territoriali hanno applicato un modello “inclusivo”, in quanto hanno ricompreso la nuova disciplina dettata sulla IeFP all’interno della regolazione regionale delle politiche pubbliche attinenti ai processi educativi e formativi a tutto tondo (e dunque in connessione alle competenze regionali sull’istruzione e sulla formazione professionale) o, ancor di più, hanno collegato la disciplina sul nuovo sistema regionale della IeFP con quella concernente il mondo del lavoro, soprattutto sul versante dell’accesso e quindi delle cosiddette “politiche attive del lavoro”, le professioni, le imprese o, ancor più in generale, lo sviluppo economico del rispettivo territorio. Lo scopo di questo modello, insomma, è quello di considerare il nuovo sistema della IeFP non in modo isolato, ma in un rapporto sinergico rispetto alle altre politiche regionali concernenti l’istruzione, il lavoro, le professioni e l’economia del territorio. Dall’altro lato, altre istituzioni territoriali hanno applicato un modello “esclusivo”, in quanto, nell’esercizio della nuova competenza legislativa, si sono concentrate essenzialmente sulla disciplina della IeFP e dei relativi percorsi formativi, ovvero, al più, hanno considerato quest’ultima nell’ambito di un nuovo sistema regionale della IeFP composto dalla cosiddetta IeFP iniziale - quella cioè destinata all’assolvimento del diritto-dovere all’istruzione e formazione - e dalle molteplici forme di attività di formazione professionalizzante che rientrano, a vario titolo, nelle attribuzioni di spettanza dell’ente territoriale. Insomma, in quest’ultimo modello la nuova legislazione sul sistema regionale della IeFP ha coinvolto esclusivamente l’istruzione professionalizzante e gli ambiti strettamente ad essa collegati, definendo in modo più o meno dettagliato i seguenti aspetti: le finalità del sistema formativo regionale; il ruolo della Regione, delle altre pubbliche autorità, dei soggetti privati e in particolare delle formazioni sociali che agiscono in nome della sussidiarietà orizzontale; i principi organizzativi

che risultino difformi dalla legge costituzionale predetta non si applicano qualora quest’ultima comporti - come, per l’appunto nel caso della IeFP - “forme di autonomie più ampie” rispetto a quelle previste negli statuti speciali, e, sino a quando non si procederà all’adattamento degli statuti speciali alla nuova disciplina costituzionale posta nel 2001, le predette norme statutarie si intendono sostituite da quest’ultima.

e funzionali del sistema; gli elementi costitutivi dell'offerta formativa; i soggetti attuatori; la programmazione dei servizi e le modalità di gestione e di finanziamento delle attività formative; e, infine, gli aspetti informativi e conoscitivi.

Ben diversamente, altre Regioni e Province autonome hanno utilizzato un approccio "conservativo", in quanto, seppure si siano concretamente avviati i percorsi di IeFP, si è sinora rinunciato ad adottare una normativa regionale compiutamente innovativa in tema di IeFP, limitandosi pertanto ad interventi legislativi aventi carattere settoriale, per lo più integrativi e correttivi rispetto alla legislazione (regionale o provinciale) già vigente in tema di "formazione professionale". In questo approccio, in breve, la IeFP - come innovativamente definita dalla Costituzione a partire dal 2001 - è stata considerata soltanto come una sorta di prosecuzione e di specificazione delle precedenti competenze spettanti alle istituzioni territoriali nei campi della "formazione professionale" e dell'"aggiornamento professionale", e come definite, quindi, nelle corrispondenti normative statali di principio. In altre parole, in queste realtà territoriali è ancora mancante una disciplina legislativa sulla IeFP e sul sistema regionale ad essa connesso, sicché quest'ultimo finisce per emergere in modo, per così dire, soltanto indiretto ovvero, più precisamente, nell'interpretazione di volta in volta fornita dagli apparati amministrativi regionali.

Infine, sussiste ancora da parte di alcune Regioni un approccio "passivo o omissivo", in quanto dopo il 2001 non si è in alcun modo intervenuto sul piano della legislazione relativa alla IeFP. Sicché, anche quando in queste Regioni si è deciso di avviare i percorsi di IeFP secondo le linee di indirizzo determinate in modo per lo più contingente dalle autorità regionali, si è preferito ricorrere soltanto agli strumenti della regolazione dettata in via amministrativa (delibere di Giunta, provvedimenti dirigenziali, etc.), e sempre fondata, in via tralatizia, sulle discipline legislative dettate prima della riforma costituzionale del 2001. In sostanza in queste Regioni, e anche là dove ci si è dimostrati in qualche modo interessati alla IeFP, si è sostanzialmente trascurato il versante della legislazione regionale, che, così, non soltanto è rimasto fermo alla situazione precedente al 2001, ma è sostanzialmente privo di qualunque accenno al nuovo sistema regionale della IeFP.

Il caso della legge approvata in Piemonte verso la fine dello scorso anno, ossia la legge 24 novembre 2023, n. 32, sul "*Sistema integrato delle politiche e dei servizi per l'orientamento permanente, la formazione professionale e il lavoro*", costituisce un interessante esempio di passaggio dall'approccio meramente conservativo all'approccio proattivo. In particolare, rispetto a quest'ultimo approccio, sin dal titolo della stessa legge è palese l'intenzione di applicare il modello che abbiamo qui definito "inclusivo" volto, quindi, a collocare la disciplina sul sistema regionale della IeFP (propriamente detta, quella cioè disciplinata dal capo III

del d.lgs. n. 226/2005) nell'ambito di una complessiva disciplina concernente non solo le altre tipologie di offerta formativa professionalizzante (dalla formazione tecnica superiore e l'alta formazione alla formazione continua, permanente e regolamentata, sino alla formazione per le categorie svantaggiate), ma anche l'orientamento al lavoro, l'aggiornamento permanente dei cittadini e dei lavoratori, i servizi per l'impiego e gli interventi di politica del lavoro (a partire dalle politiche attive del lavoro). Così comprendendo in un unico e corposo atto legislativo, in questo senso propriamente di sistema, quell'articolata disciplina che presiede, in modo globale e nelle molteplici interrelazioni trasversali, all'esercizio delle funzioni e all'organizzazione dei servizi regionali relativi a tali ambiti di intervento pubblico tra loro interconnessi in quanto collegati alla vasta trama delle politiche regionali su formazione e lavoro.

In questa sede si procederà ad un'analisi di questa nuova disciplina regionale del Piemonte al fine di coglierne i caratteri essenziali, e, in particolare, per verificare le principali novità che ne scaturiscono in ordine alla IeFP, e per coglierne quelle eventuali criticità che si possono riscontrare soprattutto nella richiamata prospettiva del passaggio da un approccio meramente conservativo ad un approccio che appare, almeno a prima vista, manifestamente "proattivo".

## 2. Caratteri e contenuti essenziali della disciplina legislativa

Sulla base dell'impostazione trasversale che caratterizza il testo legislativo in oggetto - e che, come appena detto, intende disciplinare, in senso complessivo ed unitario, l'intera gamma delle politiche regionali che incrociano la formazione e il lavoro -, la legge n. 32/2023 della Regione Piemonte si presenta, a ben vedere, come un originale testo unico sia compilativo (cioè rivolto a riordinare le disposizioni già vigenti, rendendole tra loro coerenti e compatibili sia dal punto di vista formale che dal punto di vista del contenuto prescrittivo) che innovativo (cioè rivolto a dettare nuove disposizioni legislative, e quindi ulteriori ed aggiuntive rispetto al preesistente quadro legislativo).

Infatti, per un verso, sono state raccolte, consolidate e raccordate le già vigenti discipline legislative regionali che concernono i molteplici settori di intervento pubblico sopra ricordati e che tra loro sono dunque non soltanto interconnessi funzionalmente, ma anche disciplinati in modo unitario e non più frazionato; per altro verso, in specie per quanto riguarda la IeFP e la formazione professionalizzante, sono state dettate nuove disposizioni legislative che hanno finalmente consentito di disporre, in questi ambiti di azione regionale, di un quadro normativo di rango primario, prima del tutto mancante. In vero, l'effetto

innovativo si è concretizzato - per la maggior parte, ma, come vedremo, non del tutto - nell'aver trasposto al livello legislativo quel complesso di prescrizioni che già risultavano vigenti nell'ordinamento regionale piemontese sulla base di atti di carattere politico o amministrativo (delibere di Giunta, atti assessorili, linee guida, bandi, etc.). Tale attività di trasposizione legislativa, certo, si è rilevata non facile, in quanto dal complesso degli atti regionali progressivamente adottati nel corso del tempo per affrontare specifiche e concrete situazioni, si sono dovute trarre disposizioni dotate di generalità e astrattezza, e quindi capaci di disciplinare *pro futuro* sia l'azione dell'amministrazione regionale che le attività dei molteplici soggetti (pubblici e privati) destinatari di questa disciplina. In definitiva, quindi, non si è trattato di un mero testo unico di coordinamento formale, ma di un'operazione legislativa complessa in cui si è dovuto, da un lato, riordinare e aggiornare quanto già presente nelle leggi regionali previgenti, e dall'altro lato, in specie per quanto riguarda la IeFP, elevare e trasferire al livello legislativo gli orientamenti e le indicazioni prescrittive già risultanti dalle precedenti prassi politico-amministrative. Ma, come vedremo subito, questa attività di selezione degli orientamenti già consolidati nelle prassi politico-amministrative regionale è stata anche accompagnata dalla volontà di inserire alcuni elementi innovativi in coerenza con i nuovi obiettivi politici che si è voluto perseguire proprio cogliendo l'occasione che è stata fornita dall'approvazione di questo originale testo legislativo che può dirsi, allo stesso tempo, sia compilativo che innovativo<sup>5</sup>.

In particolare, le novità si concentrano, per quanto concerne la IeFP, in alcuni passaggi della legge che, tra l'altro, sono stati anche oggetto di approfondito confronto nell'ambito del procedimento di approvazione dell'atto legislativo, confronto in cui anche gli enti della IeFP hanno sollevato alcune perplessità, peraltro senza riuscire, in qualche occasione, a far mutare opinione ai decisori politici.

Si può avviare la riflessione, ricordando che in questa legge si è deciso di collocare la IeFP (che comprende, ai sensi del d.lgs. n. 226/20025, i percorsi triennali, quelli quadriennali e il corso annuale integrativo e successivo al conseguimento del diploma professionale di IeFP) - al pari dei percorsi di IFTS, dei

<sup>5</sup> Va rilevato che nella comunicazione offerta nel sito ufficiale della Regione Piemonte, ove è stata resa nota l'approvazione della legge qui in esame, si è anche parlato di "*testo unico*". Invero a tale definizione, che non è formalmente presente nel testo legislativo, corrisponde quella ampia parte della legge nella quale è stata ripresa e aggiornata - e quindi, come si dice nel gergo giuridico, "consolidata" - la disciplina normativa già presente in altri testi legislativi preesistenti, e di cui, come si dirà in seguito in questo contributo, è stata disposta l'abrogazione (seppure condizionandola, come si vedrà, alla futura adozione dei provvedimenti attuativi della legge medesima).

percorsi degli ITS Academy e di non meglio specificati *“altri corsi di formazione superiore e di alta formazione”*- all’interno del *“sistema della formazione professionale”*, ove sono presenti, pertanto, anche i *“corsi di formazione continua e permanente”*, i *“corsi di formazione per categorie svantaggiate e soggetti in condizioni di vulnerabilità sociale e socioeconomica”*, i *“corsi di formazione regolamentata, specificamente orientati all’esercizio di una determinata professione”*, e infine *“le azioni intese a promuovere la mobilità transnazionale”* (vedi art. 19, comma 1). Siffatta collocazione, invero, non appare coerente con l’assetto del quadro costituzionale delle competenze regionali, ove da un lato la IeFP - anche in base a quanto rilevato dalla Corte costituzionale - si presenta come ambito di competenza esclusiva delle Regioni all’interno della materia *“istruzione”* ai sensi dell’art. 117, comma 3, Cost., mentre la *“formazione professionale”* si presenta come competenza residuale ai sensi dell’art. 117, comma 4, Cost. La scelta compiuta dalla Regione, se sembra ispirarsi ad un’impostazione volta per lo più a semplificare il quadro terminologico, in vero appare non rispondente al contenuto oggettuale delle distinte competenze.

Inoltre, in questa legge si è inteso distinguere *“gli attori del sistema della formazione professionale”* – sistema, come appena visto, in cui la IeFP e la formazione superiore e terziaria sono non solo accostate, ma anche unificate alla formazione professionale - in due categorie, ovvero *“le istituzioni formative”* e gli *“organismi di formazione”* (vedi art. 20). E, ancor di più, mentre le prime sono definite come *“enti senza scopo di lucro, accreditati dalla Regione, che possono attuare tutte le tipologie formative di cui all’articolo 19, comma 1”* (tutti quelli cioè che abbiamo descritto), i secondi sono definiti come *“gli enti accreditati dalla Regione che possono attuare le tipologie formative di cui all’articolo 19, comma 1, dalla lettera b) alla lettera g)”* - ovvero tutti i percorsi e tutti i corsi del sistema di formazione professionale fatti salvi quelli della IeFP - e che sono definiti *“senza fine di lucro”* soltanto qualora operano nei percorsi di IFTS e degli ITS Academy ovvero erogano i corsi di formazione per categorie svantaggiate. Ciò implica la presenza di soggetti con fini di lucro che possono operare nel *“sistema di formazione professionale”* in concorrenza con i CFP che, erogando tradizionalmente anche i percorsi di IeFP, non possono non essere senza scopo di lucro. Tra l’altro, una tale impostazione appare ancor più non condivisibile se si intendesse subdolamente perseguire un altro obiettivo, quello cioè di spingere i CFP che erogano la IeFP a concentrare la loro attenzione nell’ambito dei *“corsi di formazione per persone svantaggiate”*. Se non si può, né si deve in alcun modo negare il ruolo di coesione sociale che i CFP svolgono in piena consapevolezza, è altrettanto evidente la necessità di assicurare pari posizione e quindi pari possibilità di prospettiva e di sviluppo a tutti i soggetti che operano nel sistema regionale della formazione.

Viceversa, va rilevato che la legge prevede per le istituzioni formative un'importante garanzia, cioè la necessità che esse applichino *“un contratto collettivo nazionale di lavoro della formazione professionale sottoscritto da organizzazioni sindacali dei lavoratori comparativamente più rappresentative o altri contratti collettivi nazionali che stabiliscono condizioni economiche complessive equivalenti o più favorevoli per il lavoratore”* (vedi art. 20, comma 5).

Infine, può segnalarsi che nella legge in esame non si rinviene, almeno ad una prima lettura, un qualche esplicito riferimento ad un'esperienza che proprio in Piemonte è stata avviata in via sperimentale negli ultimi anni, ovvero le cosiddette *“Accademie di filiera”*, che già vedono attivamente coinvolte non poche realtà del mondo piemontese della IeFP. È possibile che, in sede attuativa, si provveda a superare siffatta esplicita omissione.

### 3. Sulle clausole di salvaguardia, per ragioni di continuità, del quadro prescrittivo preesistente

Tra l'altro, occorre segnalare un aspetto decisivo - e come vedremo subito, di non semplice decifrazione - circa l'impatto effettivo della disciplina innovativamente posta dalla legge n. 32/2023 della Regione Piemonte. Infatti, al fine di assicurare un'ordinata transizione dalla previgente disciplina legislativa alle nuove norme poste dalla legge in questione, e dunque per evitare che l'immediata entrata in vigore delle nuove disposizioni legislative potesse determinare traumatiche soluzioni di continuità nella gestione dei molteplici servizi regionali che ne sono oggetto, art. 62, comma 1, della legge - rubricato *“Disposizioni transitorie”* - dispone che *“fatto salvo quanto previsto ai commi successivi, fino all'approvazione degli atti di indirizzo di cui all'articolo 10, continuano ad applicarsi le norme previgenti”*.

Si tratta, più esattamente, degli *“atti di indirizzo per la realizzazione delle attività”* che, con *“valenza di norma pluriennale”* (e dunque con valore temporale non esattamente predefinito dalla legge) sono rimessi dall'art. 10 della legge n. 32/2023 alla Giunta regionale che deve approvarli in coerenza con il *“quadro strategico triennale”* (e peraltro anche potendo avere per oggetto attività *“da realizzarsi oltre il periodo di durata del quadro strategico triennale”*) e previa consultazione di una nuova *“Commissione regionale di concertazione”*, che sarà la sede concertativa unica per tutte le materie coinvolte dalla legge in questione<sup>6</sup>. Tra l'altro, nel comma 2 dell'art. 62 si dispone che, sino a quando non sarà

<sup>6</sup> In base all'art. 11, la Commissione sarà composta dal Presidente della Giunta regionale o dall'assessore delegato con funzioni di presidente, dal consigliere o dalla consigliera di parità,

adottato il “quadro strategico triennale”, gli atti di indirizzo saranno adottati *“in coerenza con i documenti di programmazione regionale dei fondi della politica di coesione europea e dei documenti di programmazione generale della Regione”*. In via generale, quindi, sino a quando non saranno adottati i predetti atti di indirizzo l’intera normativa regionale non troverà attuazione. E, ancora, nel comma 9 dell’art. 62, si prevede che sino all’istituzione della nuova Commissione regionale di concertazione continuerà ad operare la preesistente “Commissione regionale di concertazione” già prevista dalla legge regionale n. 34/2008.

Tuttavia, nei successivi commi dello stesso art. 62 - ed esattamente dal comma 3 al comma 8 - è presente una lunga serie di prescrizioni che indicano quali disposizioni legislative previgenti (così come, in assenza di disposizioni di legge, le altre “*disposizioni*” nonché “*gli indirizzi*” già esistenti negli atti regionali) si dovranno continuare ad applicare sino a quando non saranno adottati gli specifici provvedimenti politici, politico-amministrativi o amministrativi che sono previsti in numerosi articoli della stessa nuova legge n.32/2023<sup>7</sup>. Talora,

da soggetti designati (in pari numero e sino al massimo di dodici), dalle organizzazioni sindacali dei lavoratori e dalle organizzazioni dei datori di lavori (in entrambi i casi, deve trattarsi delle associazioni comparativamente più rappresentative a livello regionale, anche in forma associata), dal sindaco della Città metropolitana di Torino o suo delegato; da due rappresentanti designati dall’Associazione nazionale comuni italiani (ANCI) del Piemonte. Possono partecipare alle riunioni, senza diritto di voto, il direttore della struttura regionale competente in materia di lavoro, formazione professionale e orientamento, il direttore dell’Agenzia Piemonte Lavoro, e gli assessori regionali competenti nelle materie poste all’ordine del giorno. Può notarsi che - come spesso è riscontrabile nelle discipline legislative regionali che, in tema di istruzione professionalizzante, hanno per oggetto organi di consultazione tra le pubbliche istituzioni e le formazioni sociali direttamente coinvolte - non è prevista la partecipazione degli Enti della IeFP o della formazione professionale, a differenza di quanto è normalmente previsto a favore delle associazioni sindacali e datoriali. L’unica possibilità, almeno teorica, di possibile confronto e interrelazione è quella prevista nel comma finale dell’art. 11, in base al quale, il presidente della Commissione, anche su richiesta della Commissione, può invitare a partecipare alle sedute *“altri soggetti la cui presenza è ritenuta utile e opportuna ai fini della trattazione di determinate questioni poste all’ordine del giorno”*.

<sup>7</sup> Per maggiore chiarezza, si riporta il testo dei commi in questione dell’art. 62 della legge n. 32/2023: “3. *Fino all’approvazione dei provvedimenti di cui all’articolo 21, comma 5, continuano ad applicarsi gli indirizzi per l’attivazione di forme di impresa formativa, adottati in base alla normativa previgente.* 4. *Fatto salvo quanto stabilito all’articolo 63, fino all’approvazione dei provvedimenti di cui agli articoli 18, comma 2, 38, comma 1 e 39 commi 1 e 2, continuano ad applicarsi le disposizioni adottate in attuazione degli articoli 38, 39, 40 e 41 della legge regionale 34/2008.* 5. *Fino all’approvazione dei provvedimenti di cui all’articolo 48, comma 3, continuano ad applicarsi le disposizioni in materia di avviamento a selezione presso le pubbliche amministrazioni stabilite in relazione all’articolo 16 della legge 56/1987.* 6. *Fatto salvo quanto stabilito all’articolo 63, fino all’approvazione dei provvedimenti di cui all’articolo 52, comma 3, non si applicano gli articoli 17, commi 3 e 4, e l’articolo 20 e continuano ad applicarsi gli articoli 5, 11 e 14 della legge regionale 13 aprile 1995, n. 63 (Disciplina delle attività di formazione e orientamento professionale), nonché le disposizioni in materia di accreditamento delle strutture formative e di*

si badi bene, le disposizioni che devono essere ancora applicate in via transitoria - sino, cioè, all'adozione degli specifici provvedimenti attuativi che sono indicati nelle corrispondenti disposizioni della legge n. 32/2023 - sono indicate espressamente nell'art. 62 della legge n. 32/2023; ma in qualche caso, come ad esempio in quello del repertorio regionale delle qualificazioni e standard formativi, l'art. 62 fa generico rinvio alle "disposizioni" e agli "indirizzi (...) adottate in base alla normativa previgente", così prescrivendo il mantenimento della vigenza transitoria del quadro prescrittivo sublegislativo previgente rispetto alla nuova disciplina posta dalla legge n. 32/2023. Conseguentemente ne discende che, correttamente, l'art. 63, comma 1, della legge in questione subordina a "quanto previsto dall'articolo 62" - quello, cioè, che pone le predette clausole di salvaguardia - l'abrogazione di un lungo elenco di leggi regionali previgenti (o di disposizioni previste in leggi regionali previgenti) che sono indicate nel medesimo articolo 63.

Provando a chiarire meglio l'appena richiamato "doppio" effetto di salvaguardia che è previsto nell'art. 62 della legge n. 32/2023, in via generale l'applicazione della normativa innovativamente posta nella legge in questione è subordinata all'adozione dei sopra richiamati atti di indirizzo che dovranno essere approvati dalla Giunta regionale (o sulla base del nuovo "quadro strategico triennale" o anche soltanto sulla base degli altri documenti di programmazione regionale che sono già previsti dalla legislazione regionale vigente). Pertanto, dal momento in cui saranno adottati dalla Giunta regionale i predetti atti di indirizzo risulteranno abrogate le sopra richiamate leggi (o le disposizioni delle leggi) regionali che risulteranno quindi - per così dire, definitivamente e concretamente - incompatibili con la presente nuova legge regionale n. 32/2023.

Per alcuni casi predeterminati, però, il legislatore prevede espressamente che l'approvazione dei predetti atti di indirizzo non sarà necessaria per consentire l'applicazione di alcune disposizioni della nuova legge regionale, ma queste ultime, infatti, potranno essere applicabili soltanto successivamente all'adozione di specifici atti di attuazione, e sino a quando ciò non accadrà rimarranno vigenti le disposizioni (legislative e non solo) previgenti rispetto alla legge n. 32/2023. Più esattamente, si può ricordare che alcuni questi casi - subordina-

*orientamento adottate in base alla normativa previgente. 7. Fatto salvo quanto stabilito all'articolo 63, fino all'approvazione dei provvedimenti di cui agli articoli 53 e 54, continuano ad applicarsi le disposizioni in materia di accreditamento e autorizzazione, adottate in base agli articoli 21 e 23 della legge regionale 34/2008. 8. Fino all'adozione dei provvedimenti di cui all'articolo 56, continuano ad applicarsi le disposizioni in materia di repertorio regionale delle qualificazioni, di standard formativi e di criteri generali e durata per la realizzazione dei percorsi delle diverse tipologie di apprendistato, nonché gli indirizzi per la realizzazione di attività di formazione non riferite al repertorio regionale delle qualificazioni, adottate in base alla normativa previgente".*

ti dunque a questa specifica garanzia della salvaguardia della continuità della disciplina previgente - concernono direttamente la IeFP o comunque i CFP che svolgono attività collegate, in senso trasversale, alla formazione e al lavoro. Si tratta, infatti, della disciplina sulla *“attivazione delle forme di impresa formativa”*, i *“tirocini estivi di orientamento”*, l’accreditamento per l’orientamento, l’integrale disciplina sui *“soggetti attuatori del sistema della formazione professionale”* (a partire dall’accreditamento), l’accreditamento per i servizi al lavoro, l’autorizzazione regionale per le attività di intermediazione, ricerca e selezione del personale, supporto alla ricollocazione professionale), la disciplina sul repertorio regionale delle qualificazioni, sugli standard formativi e sui criteri generali e durata per la realizzazione dei percorsi delle diverse tipologie di apprendistato, nonché per la realizzazione di attività di formazione non riferite al repertorio regionale delle qualificazioni. In questi casi, quindi, la legislazione regionale previgente (o comunque quanto già prescritto in sede regionale anche con atti non legislativi) continuerà ad applicarsi sino all’adozione degli specifici provvedimenti di attuazione che sono previsti, caso per caso, dalla stessa legge n. 32/2023, e si dovrà considerare abrogata solo dal momento dell’adozione di tali specifici provvedimenti attuativi.

Ancor più in particolare, ad esempio, nel comma 6 dell’art. 62 della legge n. 32/2023 si prevede che l’applicazione dell’intera nuova disciplina sui *“soggetti attuatori del sistema della formazione professionale”* (e cioè quanto disposto nell’art. 20 della stessa legge n. 32/2023) è subordinata all’approvazione di appositi provvedimenti che dovranno essere adottati dalla Giunta regionale, sentito il parere della commissione consiliare competente *“entro diciotto mesi dall’entrata in vigore della presente legge”*, ovvero (così è prescritto nell’art. 52, comma 3, della stessa legge n. 32/2023). Si tratta, per la precisione, dei provvedimenti con cui la Giunta determinerà quanto segue: la natura giuridica dei soggetti del sistema di orientamento e del sistema della formazione professionale; i requisiti per l’accreditamento regionale delle *“istituzioni formative”* e degli *“organismi di formazione”*, ovvero delle due nuove categorie in cui, come abbiamo visto in precedenza, sono stati suddivisi i soggetti attuatori della formazione professionale; i requisiti per l’accreditamento regionale per l’offerta sussidiaria di IeFP negli istituti scolastici di istruzione professionale; le modalità di raccordo tra il sistema di accreditamento della formazione professionale e di accreditamento dell’orientamento permanente e quello di accreditamento per i servizi al lavoro; e, infine, le modalità di istituzione dell’elenco dei soggetti accreditati con le relative sedi e le modalità di aggiornamento periodico. In definitiva, si tratta di atti di Giunta che determineranno le condizioni essenziali per la costituzione e il funzionamento dei soggetti che potranno operare nel sistema regionale della formazione professionale in generale, e, più in particolare, nell’offerta dei

percorsi formativi della IeFP e dell'istruzione professionalizzante. Come appena visto, la legge n. 32/2023 ha previsto un termine di diciotto mesi, che scadrà quindi a maggio 2025, e che, come è evidente, è del tutto ordinatorio e pertanto, in quanto tale, può essere superato senza che ne discendano conseguenze giuridicamente rilevanti. Si auspica, dunque, che il termine in questione sia rispettato, e, in particolare, che nella fase di preparazione degli atti in questione l'amministrazione regionale si confronti con il complesso dei soggetti che saranno destinatari delle nuove discipline, ivi compreso il mondo delle formazioni sociali che, ormai da lungo tempo e con riconosciuta competenza e autorevolezza, erogano i percorsi della IeFP nel territorio piemontese.

#### 4. Alcune considerazioni conclusive

Insomma, a partire dalla definizione e dalla precisazione dei predetti aspetti di carattere ordinamentale che saranno particolarmente rilevanti per l'erogazione dei percorsi di IeFP, e ancor più in generale per quanto concerne il futuro assetto complessivo, sia organizzativo che funzionale, dell'intero assetto regionale della IeFP, ci si trova ancora in una situazione di attesa, dato che quanto innovativamente disposto dalla legge regionale in questione sarà concretamente applicato soltanto a partire dall'approvazione dei predetti atti di Giunta. Pertanto, al momento e assai probabilmente almeno ancora per il prossimo anno formativo, resta ferma la disciplina in larga parte extralegislativa e sublegislativa che sinora è stata applicata in Piemonte nell'esercizio delle competenze connesse alla IeFP.

In definitiva, dunque, quell'atteggiamento "proattivo" - declinato secondo il sopra richiamato modello "inclusivo" - che risulta dall'approvazione della legge n. 32/2023 appare ancora non concretizzato, e dunque ci si trova in una fase transitoria ovvero, per meglio dire, di attesa, fase nella quale rimangono sostanzialmente fermi e tuttora applicati, per le predette ragioni di inevitabile continuità, i punti di riferimento già preesistenti rispetto alla legge n. 32/2023. Dunque, per un verso, rimane ancora transitoriamente presente l'approccio "conservativo" che è stato a lungo seguito in Piemonte, e l'auspicato passaggio all'approccio "proattivo" è rimandato al momento in cui la Giunta procederà all'adozione dei necessari provvedimenti attuativi della legge qui in esame. Per altro verso, come sopra accennato, una larga parte della disciplina posta con la legge n. 32/2023 è dedicata a trasferire sul piano legislativo quanto già posto - e dunque effettivamente vigente - mediante atti non legislativi (sublegislativi o meramente amministrativi). In altre parole, l'atteggiamento proattivo, quando sarà concretamente operativo, sarà in buona misura consistente nell'esplicitare

le basi legislative di quanto più presente nell'assetto legislativo. Ciò va considerato, in ogni caso, come un risultato utile e opportuno, in quanto il mantenimento della precedente situazione - ossia l'assenza di uno stabile fondamento legislativo dell'intero assetto regionale della IeFP - avrebbe determinato la pericolosa permanenza di un'indubbia condizione di rischio, di incertezza e quindi di precarietà per le attività di erogazione dei percorsi formativi, e, più in generale, per il complesso delle azioni intraprese dalle formazioni sociali che forniscono le proprie risorse per consentire l'effettivo funzionamento della IeFP.

Va aggiunto, poi, che l'effetto davvero innovativo della legge in questione sarà ancor più evidente soltanto quando saranno adottati i documenti programmatici, cioè gli "atti di indirizzo", che sono previsti dall'art. 10 e nei quali la Giunta sarà chiamata a delineare gli elementi realmente essenziali del "sistema integrato" tra orientamento, formazione professionale e lavoro, che la legge n 32/2023 ha prefigurato. In questi atti, infatti, la Giunta indicherà gli obiettivi, i risultati attesi, *"le tipologie di azioni, percorsi, progetti e servizi da realizzare"*; tratteggerà *"le specifiche necessarie all'emanazione degli atti per l'affidamento delle attività, compresi i criteri generali per l'istruttoria delle istanze, la valutazione dei progetti e per la determinazione della congruità dei costi e relative modalità di rendicontazione"*; indicherà *"le forme di coordinamento, ove pertinenti, con le altre politiche, con particolare riferimento a quelle per la competitività del sistema economico e per la coesione sociale, nonché i relativi strumenti"*; e, soprattutto, indicherà *"le risorse finanziarie disponibili in relazione agli obiettivi descritti"*. In altri termini, se è vero che il sistema regionale della IeFP potrà iniziare a vedere i primi effetti innovativi a partire dal momento in cui saranno adottati gli specifici provvedimenti che lo riguardano (quelli, cioè, previsti dall'art. 52, comma 3, della legge n 32/2023), l'attenzione dovrà essere poi rivolta e concentrata nella fase in cui la Giunta provvederà ad adottare gli atti programmatici di sistema. Sarà in questi atti che si comprenderà il vero ruolo che il Piemonte intenderà assegnare alla IeFP nell'ambito del prefigurato "sistema integrato".

# GOL e le politiche attive del lavoro. Lezioni apprese per guardare al futuro

EUGENIO GOTTI<sup>1</sup>

Ci interessa qui osservare l'andamento di GOL quale programma emblematico, che rappresenta lo stato dell'arte delle politiche attive del lavoro oggi in Italia, sapendo però che queste non si esauriranno con GOL, ma al contrario sono destinate a durare.

Nel 2026 dovremo ripartire dall'esperienza di GOL, dai suoi punti di forza e dalle sue debolezze, per rilanciare politiche di accompagnamento al lavoro, ancora una volta, cercando percorsi di miglioramento.

## 1. Tra visioni catastrofiste e i dati di monitoraggio

Certo non mancano le visioni catastrofiste, come quelle espresse nell'articolo de "Il Fatto quotidiano" dell'11 luglio 2024 a firma Franz Baraggino, secondo il quale il programma GOL "sembra ormai una partita persa, col rischio di dover restituire all'Europa i miliardi già spesi a meno di non ottenere una proroga che conceda più tempo per raggiungere quelli che ad oggi sono 'obiettivi impossibili'. A definirli così sono le Regioni. [...] A un anno e mezzo dalla conclusione del programma c'è chi definisce la situazione 'disperata', tra Regioni dove i corsi di formazione non sono nemmeno partiti e altre, soprattutto al Sud, in ritardo addirittura sulla rendicontazione"<sup>2</sup>.

Secondo l'articolo "la platea di disoccupati ipotizzata nel 2021, ancora in piena pandemia, viene ridimensionata dalla ripresa del mercato del lavoro. In altre parole, i target di Gol sono sovradimensionati. A dimostrarlo sarà l'alto tasso di abbandono dei percorsi di formazione registrato da alcune regioni del Nord. O peggio, la difficoltà ad agganciare le persone"<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> Esperto politiche del lavoro e formazione.

<sup>2</sup> BARAGGINO F., *Piano per l'occupazione, resa delle Regioni: "Target PNRR fuori portata. Dovremo restituire miliardi"*. Ma il governo si fa dare più soldi dall'Ue, Il Fatto Quotidiano, 11 luglio 2024.

<sup>3</sup> Ibidem.

In realtà, i dati riportati dal monitoraggio nazionale al 30 giugno 2024<sup>4</sup> mostrano anche dati positivi. Vi è infatti una buona capacità di presa in carico delle persone disoccupate da parte dei Centri per l'impiego che ha ormai raggiunto una quota di oltre 100 mila persone al mese.

Ricordiamo che la presa in carico di una persona significa che essa ha presentato una DID, ha ricevuto un assessment quali-quantitativo e ha sottoscritto un patto di servizio o patto per il lavoro personalizzato con l'individuazione di uno tra i percorsi previsti in GOL.

Al 30 giugno 2024 il totale delle persone prese in carico è di 2.570.887, quindi possiamo affermare che entro il 2026 sarà abbondantemente superato il primo target PNRR del programma GOL che prevede la presa in carico (o il coinvolgimento) di tre milioni di persone.

Anche la condizione delle persone prese in carico risponde agli obiettivi del PNRR. L'impegno preso con la Commissione europea è che il 75% dei beneficiari di GOL appartenga ad almeno una delle seguenti categorie: donne, giovani under 30, adulti over 55, disoccupati da almeno 12 mesi, persone con disabilità. Anche per questo obiettivo la proiezione è positiva: al 30 giugno è l'85,4% del totale dei presi in carico a presentare almeno una caratteristica di vulnerabilità tra quelle elencate; perciò, anche il raggiungimento di questo target pare a portata di mano.

## 1.1. Il piano di rafforzamento dei Centri per l'impiego procede, ma a macchia di leopardo

Sicuramente ha contribuito al raggiungimento di questi risultati positivi l'azione di potenziamento dei Centri per l'impiego, intesi quali porta di accesso a GOL, in una logica non solo di rafforzamento quantitativo del personale lì impiegato - i diversi piani di potenziamento in corso porteranno i dipendenti dei CPI da 8 a 20 mila unità - ma di riorganizzazione degli stessi per consentire loro di rispondere alle sfide poste dalla nascita di un sistema di politiche attive del lavoro. I profili del nuovo personale reclutato dalle Regioni hanno caratteristiche non più di impiegati amministrativi, ma di esperti del mercato del lavoro, tutor che possono accompagnare efficacemente i disoccupati alla ricerca del lavoro,

<sup>4</sup> Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali e INAPP, *Attuazione del programma GOL garanzia di occupabilità dei lavoratori. Nota di monitoraggio (dati al 30/06/2024)*, 30 luglio 2024. <https://www.lavoro.gov.it/temi-e-priorita-occupazione/focus/nota-monitoraggio-programma-gol-20240630>.

esperti che possono interloquire con le imprese per supportarle nella ricerca e selezione del personale.

Il piano di rafforzamento prevede inoltre interventi per la riorganizzazione dei CPI e la messa a disposizione di strumenti operativi per gli operatori, per consentire loro di leggere in modo puntuale il fabbisogno di competenze del sistema imprese e di lavorare sullo skill gap delle persone da accompagnare al lavoro; vi sono anche investimenti strutturali da destinare alla prossimità dei servizi con l'apertura di nuovi sportelli anche temporanei, allo sviluppo di osservatori regionali del mercato del lavoro per facilitare incontro tra domanda e offerta, all'interoperabilità dei sistemi informativi regionali e nazionali; sono infine da potenziare i contenuti ed i canali di comunicazione dei servizi offerti.

Certo, il piano di rafforzamento non è ancora completato, con una situazione a macchia di leopardo tra le diverse Regioni. Ciò non è sfuggito alla Commissione europea che, nella valutazione di medio periodo del PNRR italiano evidenzia come elemento critico la diversa velocità delle Regioni: "In Italia, il quadro è piuttosto positivo per quanto riguarda la coesione sociale, poiché l'adesione al programma GOL tra i gruppi vulnerabili è elevata. Tuttavia, gli sforzi per rafforzare la coesione territoriale sembrano aver avuto un effetto limitato, poiché le regioni che beneficiano maggiormente dell'adozione del GOL o dell'aumento del personale dei CPI non sembrano essere quelle strutturalmente più svantaggiate"<sup>5</sup>.

Anche in questo ambito le diverse capacità amministrative delle Regioni incidono sui processi di riforma, sulle procedure concorsuali per l'assunzione dei dipendenti dei CPI, sui processi riorganizzativi e sugli investimenti strutturali.

## 1.2. Algoritmi, rigidità, burocrazia

Un secondo elemento di attenzione al programma GOL è relativo all'algoritmo che colloca le persone nei diversi percorsi previsti da GOL, che hanno una diversa intensità di aiuto, sulla base di parametri che dovrebbero correlare la difficoltà di ricollocazione delle persone nel mercato del lavoro con la maggiore intensità di aiuto.

Lascia perplessi il fatto che oltre il 50% delle persone viene collocata nel Percorso 1 di mero reinserimento lavorativo. In questo percorso con minore intensità di aiuto vi sono il 15,8% di persone con più di 55 anni ed il 17,6%

<sup>5</sup> Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European economic and social committee and the committee of the Regions. Strengthening the EU through ambitious reforms and investments (COM(2024) 82 final.), 21 febbraio 2024

di persone disoccupate da oltre 12 mesi, che non si può dire siano facilmente ricollocabili.

Guardando il dato da un'altra prospettiva: rispetto alla totalità delle persone over 55 prese in carico dal programma, ben il 46,2% viene collocato dall'algoritmo nel Percorso 1, solo il 27,9% nel Percorso 2 di Upskilling ed il 21,1% nel Percorso 3 di Reskilling.

L'opinione degli stessi operatori dei Centri per l'impiego conferma le perplessità sull'algoritmo e la clusterizzazione degli utenti.

L'interessante analisi di Leonardo Evangelista<sup>6</sup>, che ha raccolto il giudizio di 139 operatori di orientamento dei Centri per l'impiego evidenzia questo elemento, come la profilazione a volte sia errata, e che l'algoritmo di GOL porta a indirizzare gli utenti in direzioni improduttive: "Il cluster di appartenenza definito dall'attività di assessment non risulta sempre essere preciso. Ciò è dovuto al fatto che l'elaborazione si basa su dati anagrafici, professionali, di istruzione-formazione e personali, che restituiscono una fotografia non sempre accurata del livello di occupabilità del destinatario e quindi della sua distanza dal mercato del lavoro. Questa imprecisione può portare a discrepanze significative. Ad esempio, la stessa persona può essere classificata in cluster diversi a distanza di pochi mesi pur non variando il suo livello di occupabilità. Tali variazioni indicano che il sistema di clustering non riesce a catturare adeguatamente le dinamiche individuali dei destinatari, basandosi piuttosto su dati oggettivi. Basta variare leggermente le risposte alle domande dell'assessment o cambiare l'operatore che lo somministra per ottenere risultati differenti. [...] Per migliorare l'efficacia del programma GOL, sarebbe necessario adottare strumenti di assessment più accurati e dinamici, che tengano conto sia dei dati anagrafici, d'istruzione, professionali e personali dei destinatari ma che integrino anche un monitoraggio continuo e un sistema di feedback regolare. Ciò potrebbe aiutare a fornire una valutazione più precisa e aggiornata delle reali competenze e bisogni, migliorando così l'appropriatezza degli interventi anche formativi e l'efficacia complessiva del programma"<sup>7</sup>.

Emerge anche in modo netto da questi operatori dei CPI come la rigidità delle azioni previste dal programma sia un forte limite. Ciò vale non solo per l'algoritmo che clusterizza le persone, ma anche per i vincoli ed i parametri rigidi che spesso si rivelano insufficienti per fare un buon lavoro. L'operatrice del Centro per l'impiego è chiara nella sua analisi: "classificare a monte quante ore hai a disposizione con un utente sulla base di un assessment che lascia poco margine

<sup>6</sup> EVANGELISTA L., BEVILACQUA S., CORTESI S., GIUBILEO F., MUZZOLON C., *Dentro il labirinto di Gol Garanzia di Occupabilità Lavoratori: l'esperienza degli operatori di orientamento*, 2024.

<sup>7</sup> Ivi, p. 18.

di manovra inficia forzatamente il lavoro che siamo chiamati a fare. E allora ci ritroviamo ad avere 6-10 ore per fare un percorso di bilancio e di skill gap per il quale ce ne vorrebbero almeno il doppio oppure ad avere solo una decina di ore per accompagnare utenti demotivati e sfiduciati nella ricerca del lavoro. E in queste ore bisogna anche far stare le innumerevoli attività di back office (...) Per me, orientatrice vecchio stampo che mette al centro la persona, è decisamente impossibile riuscire a dedicare così poco tempo ad utenti così complessi come quelli che incontro”<sup>8</sup>.

Il terzo elemento di forte criticità che emerge dagli operatori nelle fasi di presa in carico e assessment è naturalmente l’eccessiva burocrazia.

Se ci focalizziamo invece sui risultati occupazionali, che un po’ paradossalmente non sono obiettivo nel PNRR, questi non sono pessimi: il 39,2% delle persone prese in carico hanno sottoscritto un contratto di lavoro. Certo, i risultati sono molto variabili nei diversi territori, rispecchiando la diversa vivacità del mercato del lavoro. Inoltre, le persone collocate sono maggiori nel cluster 1 (49,3%), per poi scendere in relazione all’aumento della difficoltà di ricollocazione: 38,4% per il cluster 2, 18,3% per il cluster 3 e 21,1% per il cluster 4.

### 1.3. La rete tra CPI ed enti di formazione: un nodo critico

Colgo ancora dall’analisi svolta da Leonardo Evangelista il punto forse più critico del Programma GOL, quello che potrebbe veramente non raggiungere uno dei target previsti dal PNRR: l’interazione con le attività formative.

Il dato a giugno 2024 vede 278.276 persone coinvolte in attività formative più 250.189 persone che “sono state avviate alla formazione”; queste ultime non sono da conteggiare per il momento, visto che l’azione a cui si riferisce il monitoraggio è il LEP H, che non comporta necessariamente l’avvio di attività formativa, in quanto si sostanzia in “orientamento sull’offerta formativa territoriale, presentazione delle opportunità, invio presso i soggetti erogatori di formazione incaricati dai soggetti attuatori”.

Ricordiamo che il target PNRR prevede che almeno 800.000 dei 3 milioni delle persone coinvolte dovranno partecipare ad attività formative, con 300.000 di queste focalizzate sul rafforzamento delle competenze digitali. Non c’è dubbio che questo è il dato più preoccupante rispetto ai risultati di GOL attesi entro la fine del 2025.

Focalizzandosi sulle quasi 300 mila persone effettivamente coinvolte in attività formative, queste rappresentano solo il 10,8% del totale delle persone prese

<sup>8</sup> Ivi, p. 12.

in carico. Già il secondo decreto ministeriale di riparto delle risorse alle Regioni prevedeva che almeno 250.000 persone avessero terminato l'attività formativa entro dicembre 2023. Possiamo dire che siamo in ritardo di almeno sei mesi, ma il dato preoccupante è la difficoltà che è stata incontrata nell'attivare la rete formativa.

Solo dieci Regioni hanno raggiunto (e molte anche abbondantemente superato) gli obiettivi di dicembre 2023.

Sicilia e Puglia rappresentano un caso drammatico, con rispettivamente il 5% ed il 7% delle attività formative svolte rispetto agli obiettivi. Anche la Provincia Autonoma di Bolzano e la Calabria sono in una situazione difficile con il 32%.

Ma anche molte altre Regioni raggiungono a fatica la metà dell'obiettivo: Abruzzo, Basilicata, Lazio, Valle d'Aosta; leggermente meglio il Molise e le Marche, che comunque non raggiungono l'obiettivo.

Certamente in parte sopperiscono le Regioni più capaci di attivare la rete formativa, come il Veneto il Friuli-Venezia Giulia, la Liguria l'Emilia-Romagna, la Toscana ed il Piemonte che doppiano se non triplicano i propri obiettivi.

Di seguito una tabella con un'analisi completa:

	Totale persone formate a giugno 2024	Obiettivi al 31/12/2023	Quota di obiettivo raggiunto a giugno 2024
Abruzzo	1.647	3.475	47%
Basilicata	1.609	3.225	50%
Calabria	4.476	14.175	32%
Campania	57.542	41.975	137%
Emilia-Romagna	25.780	11.625	222%
Friuli-Venezia Giulia	15.237	5.800	263%
Lazio	9.128	18.175	50%
Liguria	9.509	3.700	257%
Lombardia	34.020	26.075	130%
Marche	3.790	4.700	81%
Molise	421	550	77%
Piemonte	29.659	15.450	192%
Puglia	1.881	27.075	7%
Sardegna	4.771	12.950	37%
Sicilia	1.560	32.025	5%
Toscana	25.497	11.750	217%
Umbria	4.604	3.275	141%
Valle d'Aosta	449	700	64%
Veneto	34.298	11.325	303%

P.A. Trento	2.303	1.350	171%
P.A. Bolzano	187	625	30%
Totale	268.368	250.000	107%

Ancora una volta, sulla formazione, l'Italia è spaccata a metà.

La gran parte delle Regioni in difficoltà sulla formazione per GOL non hanno una solida rete formativa consolidata negli anni con la IeFP e si poggiano su agenzie più leggere che sicuramente hanno difficoltà ad ingaggiarsi in questa nuova sfida.

Ma non c'è solo questa spiegazione. Anche Regioni come il Lazio e la Sicilia, che invece hanno una buona rete di enti di formazione, non raggiungono l'obiettivo. In questi casi si ha a che fare con ritardi nella programmazione regionale, con eccessiva burocrazia e sistemi informativi non efficienti, ma soprattutto con la difficoltà a creare reti funzionanti tra CPI ed enti di formazione.

La rete tra CPI ed enti di formazione è centrale per le PAL. GOL ha sicuramente favorito una collaborazione tra il mondo della formazione ed i CPI, ma siamo lontani dal raggiungimento del risultato.

Ciò che possiamo osservare è la diffusa difficoltà ad attivare un circolo efficace tra la presa in carico da parte dei CPI e l'organizzazione delle attività formative. È complesso creare gruppi classe omogenei se non vi è un sistema informativo condiviso tra CPI e centri di formazione professionale e ancora maggiormente se non si lavora alla nascita di una vera e propria rete tra questi diversi soggetti. Una rete non è fatta solo di norme e di procedure, essa nasce da relazione, familiarità, prassi, strumenti condivisi, monitoraggi e valutazione. Ciò ancora manca e sono molti i territori nei quali il rapporto tra CPI ed enti accreditati al lavoro ed alla formazione è ancora da attivare.

**Possiamo ricondurre le maggiori difficoltà di GOL nel costruire a livello nazionale un sistema amministrativo solido, strumenti informativi efficienti, nonché una rete efficace di raccordo tra CPI, agenzie del lavoro ed enti di formazione, servizi educativi e sociosanitari.**

#### 1.4. Lezioni apprese e linee di azione per il miglioramento

Da quali elementi si deve ripartire guardando anche oltre la fine del Programma GOL?

Si dovrebbero fare studi e analisi, raccogliere sistematicamente le opinioni ed i suggerimenti di tutti gli operatori dei soggetti coinvolti, diffondere buone prassi, fare azioni di comunicazione verso gli utenti e le imprese.

Probabilmente un più maturo sistema di PAL ha bisogno di dare maggiore evidenza alle specializzazioni degli enti di formazione, di dare loro un ruolo anche nell'azione di presa in carico delle persone e valorizzare il loro rapporto con il sistema imprese; bisogna dare una maggiore autonomia agli operatori nella definizione delle risorse da attivare per avere dei patti di servizio meno burocratici e più aderenti alla realtà, bisogna condividere le informazioni e gli strumenti di skills intelligence tra tutti gli operatori.

Occorrerebbe poi provvedere, senza ulteriori ritardi, alla messa a regime del fascicolo elettronico del lavoratore, che ancora non ha visto la luce rispetto alle previsioni del D.lgs. 150 del 2015, come evoluzione del "libretto formativo del cittadino" istituito dal D.lgs. n. 276/2003, anch'esso mai realizzato se non in limitate sperimentazioni.

Ci si chiede se è così complicato, con la mole di risorse europee a disposizione, realizzare questo strumento contenente tutte le informazioni relative ai percorsi educativi e formativi, ai periodi lavorativi, alla fruizione di provvidenze pubbliche e ai versamenti contributivi ai fini della fruizione di ammortizzatori sociali e renderlo liberamente accessibile da parte di tutti gli operatori coinvolti nelle PAL.

Serve una programmazione di attività da svolgere nei prossimi anni per far maturare il sistema PAL, che deve uscire dalle logiche dei Programmi ed entrare a pieno regime.

Perché le PAL ci accompagneranno ancora nei prossimi anni, per alcune ragioni molto chiare.

## **2. Perché le PAL sono destinate a continuare**

Vi sono alcuni buoni motivi che ci portano ad affermare che le PAL continueranno.

### **2.1. Le PAL sono LEP e dovranno essere finanziate con la fiscalità generale**

In primo luogo, i servizi di politica attiva sono LEP, quindi sono servizi essenziali di cui i cittadini hanno pieno diritto alla loro fruizione.

Le Politiche attive del lavoro hanno come norma di riferimento il D.lgs. 150 del 2015 ed i relativi LEP approvati con DM n. 4/2018.

Lo stesso GOL trova il proprio fondamento normativo nella legge nazionale e su questa, in particolare sui LEP, costruisce il proprio rapporto tra Stato e Regioni.

La disciplina generale resta quindi in capo allo Stato – ricordiamo che anche GOL nasce con il Decreto Ministeriale del 5 novembre 2021 – e la sua attuazione è in capo alle Regioni.

In tal senso, proprio perché il quadro nazionale è sostanzialmente definito dal 2015 ed addirittura sono stati individuati i LEP che devono essere garantiti a tutta la popolazione, GOL deve essere inteso come una linea di intervento tesa a dare forza attuativa nei prossimi anni.

Dopo le risorse del PNRR si dovranno trovare fonti di finanziamento diverse e la norma nazionale prevede che i LEP vengano finanziati con la fiscalità generale e non più nemmeno con le fonti comunitarie del FSE+ o similari. Questo, per inciso, potrebbe aiutare a superare alcune rigidità burocratiche che discendono dall'uso delle fonti finanziarie comunitarie.

Inoltre, ricordiamo come l'attuazione del federalismo fiscale, di cui alla legge n. 42 del 2009, è ora un obiettivo da raggiungere contenuto nel PNRR.

Tale norma, in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione, intende sostituire il criterio della spesa storica e garantire responsabilizzazione nell'uso delle risorse pubbliche, sostituendo i trasferimenti statali con autonome forme di fiscalità. Si tratta della cosiddetta fiscalizzazione dei trasferimenti erariali, cioè del passaggio da trasferimenti di risorse dallo Stato agli altri enti di governo per lo svolgimento delle proprie funzioni, all'accesso diretto a quote di fiscalità generale da parte dei diversi livelli di governo. È il passaggio da una finanza derivata ad una finanza autonoma.

Per le diverse attività oggetto del federalismo fiscale il primo passo è l'individuazione dei LEP, cosa che per le PAL sono già definiti nel DM n. 4/2018.

Dopodiché bisogna definire i costi standard dei diversi servizi, anch'essi oggi individuati da GOL. È quindi su questi elementi che stanno lavorando a livello nazionale da un lato il Comitato tecnico scientifico con funzioni istruttorie per l'individuazione dei LEP (CLEP) e dall'altro la Commissione tecnica per i fabbisogni standard (CTFS).

Semplificando, possiamo dire che la moltiplicazione dei costi standard dei servizi legati ai LEP per la quantità di quegli stessi servizi da erogare nel territorio di riferimento, ci fornisce il fabbisogno standard. Il fabbisogno standard, sempre in termini monetari, rappresenta l'ammontare delle risorse che servono nel territorio di riferimento per erogare i servizi connessi ai LEP ad un costo non più legato al dato della spesa storica.

Si prevede cioè, per le Regioni a statuto ordinario, un trasferimento di quote di fiscalità calcolato sul fabbisogno standard a loro necessario per garantire i servizi essenziali – i LEP appunto – ai cittadini.

Quindi le PAL sono un servizio essenziale che dovrà essere finanziato con accesso diretto alle Regioni di quote di fiscalità. Compito dello Stato dovrà essere quello di accertare che le Regioni erogino effettivamente i LEP ai propri cittadini.

Sia detto per inciso: non è corretto che nell'attuazione di GOL vi siano territori con bassissimi livelli di erogazione di servizi, compensate a livello nazionale da altre Regioni più virtuose. Perché qui non si tratta di fare una classifica delle Regioni, ma di garantire a tutti i cittadini italiani i servizi essenziali definiti dai LEP. Quindi meglio sarebbe stato da parte del Ministero attivare i poteri sostitutivi previsti dal PNRR e dalle norme generali, invece di accontentarsi di compensare i dati di queste regioni per raggiungere gli obiettivi del PNRR.

## 2.2. Il piano d'azione europeo per affrontare la carenza di manodopera ha bisogno delle PAL

Appare strategica la Comunicazione della Commissione Europea del 20 marzo 2024 di un piano d'azione per affrontare la carenza di manodopera in Europa.

Da questo punto di vista la situazione italiana è comune ai diversi Paesi europei.

C'è un problema di carenza di competenze, con una tendenza in crescita da diversi anni.

La media nazionale di difficoltà di reperimento per tutti i profili è ormai arrivata al 50%, con punte maggiori per le figure tecniche e nelle zone del centro nord.

Questo dato sarà aggravato ulteriormente dall'andamento demografico. A fronte della denatalità attuale, secondo le proiezioni ISTAT, il futuro demografico dell'Italia sarà drammatico, con una popolazione che scenderà nel 2100 a meno di 37 milioni e una piramide della popolazione che apparirà rovesciata, con più anziani che giovani.

L'analisi della Commissione UE è molto chiara:

- il cambiamento demografico riduce l'offerta di lavoro e aumenta la domanda di determinati servizi. Tra il 2009 e il 2023 la popolazione in età lavorativa nell'UE è diminuita, passando da 272 milioni a 263 milioni, e si prevede un ulteriore calo a 236 milioni entro il 2050.
- la crescita sostanziale dei posti di lavoro prevista dalle transizioni verde e digitale, l'aumento della necessità di sicurezza e la ricerca di un'autonomia strategica aperta e di una maggiore resilienza, avranno un forte impatto sugli insiemi di competenze necessari sul mercato del lavoro. Già oggi la carenza di competenze riguarda sia i diversi livelli di qualifica, sia i profili accademici e tecnici, e sono particolarmente rilevanti in settori quali la scienza, la tecnologia, l'ingegneria e la matematica.
- saranno 3,5 milioni i posti di lavoro creati nell'ambito delle energie rinnovabili entro il 2030 e sarà del 100%, la crescita di posti di lavoro.

ro nell'ambito delle tecnologie per l'informazione e la comunicazione, mentre già oggi il 63% delle aziende europee ha difficoltà nel reperire profili ICT.

- le vacancy non coperte oggi in Europa sono 6 milioni, il 2,9% del totale, mentre nel 2020 erano l'1,7%.

A fronte di tutto ciò il piano d'azione europeo si compone di diverse linee di intervento, che diventeranno la strategia portante dei prossimi anni.

La prima e la più rilevante è **sostenere l'attivazione delle persone sottorappresentate nel mercato del lavoro ed in particolare donne, anziani e persone scarsamente qualificate.**

Nonostante i continui miglioramenti del tasso di occupazione nell'UE, un notevole potenziale non sfruttato rimane fuori dal mercato del lavoro. Complessivamente il 21% della popolazione odierna di età compresa tra i 20 e i 64 anni rimane inattiva. Ulteriori incrementi nella partecipazione al mercato del lavoro possono essere conseguiti concentrandosi su quei gruppi di popolazione che sono attualmente sottorappresentati nel mercato del lavoro. Tra questi figurano donne, lavoratori con un basso livello di competenze (ossia con un'istruzione secondaria o inferiore), lavoratori anziani.

In particolare, per le donne si punta ad un tasso di occupazione dell'85% e per i lavoratori con un basso livello di competenze all'81%.

Non sono obiettivi impossibili, rappresentano il tasso di attività medio attuale dei tre Stati membri che presentano i tassi di attività più elevati per ciascuno di questi gruppi.

Se si raggiungessero questi obiettivi, entrerebbero nel mercato del lavoro in Europa ulteriori 17 milioni di donne e 11 milioni di lavoratori scarsamente qualificati.

È evidente che le PAL sono centrali per raggiungere questi risultati. La stessa comunicazione della Commissione Europea cita il programma GOL come esempio di azione orientata in tal senso, ma non solo, anche per la seconda linea di intervento prevista dalla Commissione le PAL sono essenziali. Si tratta di **fornire sostegno in relazione a competenze, formazione e istruzione.**

Su questo punto la Commissione da un lato è chiara nel dire che le azioni formative devono essere correlate ai fabbisogni del mercato del lavoro e dall'altro orienta l'azione verso la creazione di stretti raccordi tra il mondo della formazione e le imprese e i loro fabbisogni, anche con la creazione di partenariati e academy aziendali.

Anche un'ulteriore linea di azione strategica europea vede la centralità della formazione e delle PAL: **umentare l'attrazione di talenti da Paesi terzi.**

La UE ad oggi non è abbastanza attrattiva verso i talenti stranieri. Per rafforzare l'Europa in tale direzione è previsto che si crei una piattaforma pan europea

aperta a tutti i datori di lavoro e a tutti coloro che vogliono lavorare in Europa. Si dovrà migliorare la cultura dell'accoglienza e fornire una efficace politica di integrazione per i lavoratori e loro famiglie, nonché garantire condizioni di lavoro eque e decenti.

È chiaro che su tutti questi punti per l'Italia c'è molto lavoro da fare.

Le sfide che ci aspettano sono importanti e le politiche attive sono uno strumento necessario per poterle affrontare.

GOL, in tal senso, traccia una linea di intervento tesa a rafforzare una maggior efficienza del mercato del lavoro ed una crescita generale di competenze dei lavoratori che, tradizionalmente, è stata debole in Italia. Si deve perciò guardare a GOL non solo né tanto come un programma con un inizio ed una fine, ma come ad una prima vera attuazione di una norma generale, con i relativi LEP, che è destinata a continuare anche dopo la fine del programma stesso.

Il quadro nazionale ed europeo delle PAL ha un orizzonte più ampio di GOL ed è quindi necessario fare tesoro di quanto avvenuto in questi anni e puntare al miglioramento.

# Il ruolo dell'economia sociale in Italia: impatto occupazionale e fabbisogni di competenze

CLAUDIO GAGLIARDI<sup>1</sup>

L'economia sociale sta assumendo un ruolo sempre più centrale nel dibattito economico internazionale. La Commissione europea, con il suo Piano d'azione (2021) e con la Raccomandazione del Consiglio europeo (2023), e su scala mondiale le Nazioni Unite con la Risoluzione 77/281 del 18 aprile 2023, l'ILO con la Risoluzione del 10 giugno 2022 e l'OCSE con la Raccomandazione sempre del 10 giugno 2022, hanno infatti dedicato crescente attenzione alle organizzazioni dell'economia sociale in quanto capaci di coniugare sviluppo economico e coesione sociale. Le ragioni di una tale centralità nel dibattito internazionale sono molteplici e vanno sicuramente ricercate anche nelle grandi e sempre più veloci trasformazioni in atto che, inevitabilmente, rappresentano anche fattori di rischio per la stessa tenuta della coesione sociale, da cui dipende anche la prosperità economica di ogni paese: basti pensare alla crisi demografica ed alla questione dei flussi migratori, alla crisi climatica ed ambientale, alla digitalizzazione e alle nuove frontiere dell'intelligenza artificiale. Per questo l'economia sociale nei documenti della Commissione Europea non è più concepita soltanto come un modello da utilizzare nel campo delle politiche sociali, sanitarie e formative, ma è considerata una vera e propria risorsa della "politica industriale" che può trovare applicazione in una pluralità di settori: dal settore energetico a quello della cultura, dal turismo all'agricoltura e alla gestione delle risorse naturali.

Nella Raccomandazione del Consiglio Europeo del 27 novembre 2023 l'economia sociale è descritta come: «un insieme di soggetti di diritto privato che forniscono beni e servizi ai propri membri o alla società, tra cui rientrano forme organizzative quali cooperative, società mutualistiche, associazioni (anche di beneficenza), fondazioni o imprese sociali e altre forme giuridiche, che operano in conformità dei principi e delle caratteristiche seguenti:

- il primato delle persone, nonché del fine sociale o ambientale, rispetto al profitto;

<sup>1</sup> Esperto sistemi informativi mercato del lavoro, orientamento e formazione. Già Segretario Generale e Direttore Centro Studi Unioncamere, responsabile dal 1994 al 2024 del Sistema Informativo Excelsior per l'analisi dei fabbisogni professionali e formativi delle imprese.

- il reinvestimento della totalità o della maggior parte degli utili e delle eccedenze per perseguire le proprie finalità sociali o ambientali e svolgere attività nell'interesse dei loro membri/utenti («interesse collettivo») o della società in generale («interesse generale»); e
- la governance democratica o partecipativa».

Quindi ciò che appare soprattutto rilevante per definire i soggetti dell'economia sociale è il primato della persona e della finalità sociale e/o ambientale dell'attività, rispetto al profitto; l'utilizzazione degli eventuali utili conseguiti; la governance che deve basarsi su criteri democratici e favorire la partecipazione attiva dei lavoratori e degli altri *stakeholder*.

Grazie a questa definizione possono rientrare tra i soggetti dell'economia sociale - a condizione che rispettino i suddetti criteri di scopo, di utilizzazione degli utili e di governance - oltre alle cooperative, alle società mutualistiche, alle imprese sociali, alle associazioni e alle fondazioni, in generale sia organizzazioni imprenditoriali che organizzazioni non imprenditoriali. Il riferimento esplicito della definizione comunitaria ai "soggetti di diritto privato" porta, invece, ad escludere con chiarezza l'inserimento degli enti di diritto pubblico all'interno dell'economia sociale.

Il mondo dell'economia sociale è, quindi, in evoluzione, anche dal punto di vista definitorio. Si tratta di un processo che sta assumendo nei diversi paesi europei inquadramenti giuridici differenti, sulla base delle diverse tradizioni e specificità<sup>2</sup>, ma nella prospettiva, comunque, della più ampia riflessione in atto sul rapporto tra economia e società.

Il nostro Paese si pone all'avanguardia in questo processo anche grazie all'approvazione nel 2017 della Riforma dell'impresa sociale (D.lgs. 112/2017) e del Codice del Terzo Settore (D.lgs. 117/2017), attraverso i quali è stato definito un quadro normativo organico capace di dare rinnovato impulso alla creazione di nuove imprese sociali (sotto forma cooperativa, societaria, associativa o fondazionale)<sup>3</sup> e di nuovi Enti del Terzo Settore (ETS).

## **Gli enti dell'economia sociale analizzati attraverso il Sistema Excelsior**

Ma cosa rappresenta, concretamente, oggi il mondo dell'economia sociale in Italia? Con l'obiettivo di approfondire la conoscenza delle organizzazioni dell'economia sociale e del contributo da esse fornito all'occupazione, nell'ambito del Sistema Informativo Excelsior - realizzato da Unioncamere e Ministero del Lavoro

<sup>2</sup> Cfr. anche FONDAZIONE TERZJUS (a cura di), *Per un diritto europeo del terzo settore*, Napoli, 2024.

<sup>3</sup> Cfr. anche BOBBA L., FICI A., GAGLIARDI C. (a cura di), *Le nuove imprese sociali. Tendenze e prospettive dopo la riforma del terzo settore*, Napoli, 2022.

ro - è stata condotta un'inedita analisi sui fabbisogni professionali e formativi degli enti dell'economia sociale<sup>4</sup>.

L'indagine Excelsior definisce, come è noto, il proprio campo di osservazione tenendo conto di tutti i soggetti che adottano in via stabile e permanente un'organizzazione imprenditoriale e sono pertanto iscritti al Registro delle Imprese (RI) o al Repertorio Economico Amministrativo (REA) delle Camere di Commercio e che, al tempo stesso, hanno almeno un lavoratore alle dipendenze attestato dagli archivi INPS.

Gli enti dell'economia sociale sono stati, quindi, individuati all'interno della più ampia indagine Excelsior utilizzando, per quanto possibile<sup>5</sup>, la definizione adottata dalla Commissione Europea e classificati secondo tre categorie:

- 1 - Imprese sociali, comprese le cooperative sociali;
- 2 - Cooperative diverse dalle cooperative sociali;
- 3 - Associazioni, fondazioni, società di mutuo soccorso e altre forme giuridiche.

Sulla base di tali criteri, è stato definito l'universo di riferimento dell'economia sociale nell'ambito del Sistema Informativo Excelsior, che al 31.12.2022 si compone di 54.100 enti<sup>6</sup> (più precisamente 44.660 unità giuridiche a cui si aggiungono ulteriori 9.940 loro unità locali con sede in province differenti da quella della sede legale).

Ma la rilevanza di questi si misura soprattutto per il numero dei lavoratori dipendenti a cui danno occupazione: in totale si tratta di oltre 1.226.000 dipendenti.

Quindi il sistema degli enti che opera nell'economia sociale, pur rappresentando meno del 4% del totale degli attori economici dell'industria e servizi, ha un peso ben più rilevante sotto il profilo occupazionale in quanto concentra il 9,1% dei dipendenti totali. Tale percentuale è la sintesi di un peso relativo molto contenuto nell'ambito delle attività industriali (1,8%), mentre l'incidenza è più elevata (13,3%) con riferimento ai settori terziari, grazie al ruolo centrale che i soggetti dell'economia sociale rivestono nella gestione di una serie di servizi alle persone fondamentali per la qualità della vita delle comunità.

In particolare, nei servizi di assistenza sociale non residenziale, i soggetti dell'economia sociale concentrano l'89,4% dei lavoratori dipendenti di tutto il

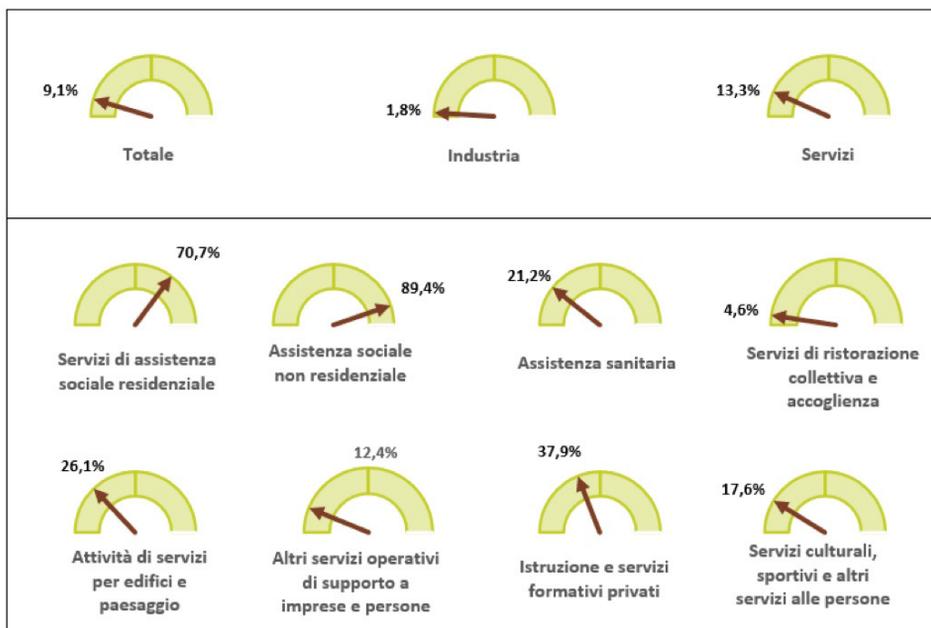
<sup>4</sup> UNIONCAMERE-MINISTERO DEL LAVORO, *Sistema Informativo Excelsior. I fabbisogni professionali e formativi degli enti dell'economia sociale. Indagine2023*, Roma, 2024. Il volume, realizzato da Unioncamere in collaborazione con la Fondazione Euricse e la Fondazione Terzjus ETS, è consultabile al seguente link <https://excelsior.unioncamere.net/sites/default/files/publicazioni/2024/EconomiaSociale.pdf>

<sup>5</sup> Dai dati degli archivi Excelsior non stato possibile analizzare in dettaglio tutti i requisiti di scopo, utilizzazione degli utili e governance richiamati dalla definizione comunitaria. Per questo si è potuto fare riferimento esclusivamente a alcune dimensioni giuridico-amministrative.

<sup>6</sup> Si ricorda che dal campo di osservazione del Sistema Informativo Excelsior risulta ancora escluso, nel 2023, il settore dell'agricoltura.

settore in Italia, mentre nell'assistenza sociale residenziale la quota è pari al 70,7% dei dipendenti. I soggetti che contribuiscono maggiormente all'occupazione in questi servizi sono le cooperative sociali e, in seconda battuta, le associazioni e fondazioni.

**Figura 1 – Incidenza occupazionale degli enti dell'economia sociale sul totale dipendenti nei principali settori economici (%)**



Fonte: Unioncamere - Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali, Sistema Informativo Excelsior, 2023

Una seconda categoria di servizi nella quale il contributo degli enti dell'economia sociale, pur non essendo maggioritario, è comunque molto rilevante è quella dell'istruzione e formazione, dove rappresentano il 37,9% dei dipendenti totali.

Seguono i servizi per edifici e paesaggio (26,1%), il settore della sanità (21,2%) e l'insieme dei servizi culturali, sportivi e altri servizi alle persone (17,6%).

## La domanda di lavoro nell'economia sociale

Nel 2023 il 75,9% degli enti dell'economia sociale analizzati attraverso il Sistema informativo Excelsior ha previsto di effettuare assunzioni, una quota che supera di quasi 15 punti percentuali quella registrata per le altre imprese "profit" operanti nell'industria e nei servizi (61,1%).

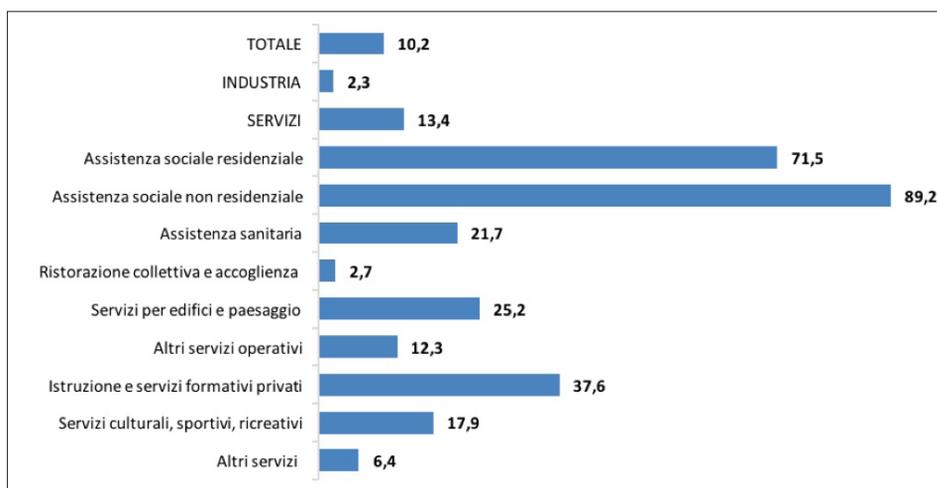
Nel complesso dei comparti industriali, la quota di enti dell'economia sociale che ha programmato di assumere personale è pari al 74,0%, a fronte del 64,9% delle altre imprese, con un differenziale, quindi, di quasi 10 punti percentuali. Ancora più accentuato il divario relativo all'insieme dei servizi, con quote pari al 76,2% nell'economia sociale contro il 59,5% per le altre imprese (quindi la differenza raggiunge quasi i 17 punti percentuali).

In totale gli enti dell'economia sociale nel 2023 hanno programmato 564mila assunzioni. Il 45,2% della domanda di lavoro proviene dalle imprese sociali (incluse le cooperative sociali), per il 40,5% dalle cooperative diverse da quelle sociali e per il restante 14,3% da associazioni, fondazioni e altri enti.

Complessivamente, le 564mila entrate programmate nel 2023 dagli enti dell'economia sociale rappresentano poco più del 10% del totale delle assunzioni previste dal Sistema Informativo Excelsior. Nel campo dell'assistenza sociale, però, i valori sono decisamente superiori: oltre l'89% delle assunzioni previste in Italia per i servizi non residenziali e oltre il 71% per quelli residenziali si riferisce agli enti dell'economia sociale.

Quote significative della domanda di lavoro sono determinate dagli enti dell'economia sociale anche per quanto riguarda il settore dell'istruzione e formazione (circa il 38% delle entrate), quello dei servizi per edifici e paesaggio (25,2%), l'assistenza sanitaria (21,7%) e i servizi culturali e sportivi (17,9%).

**Figura 2 – Incidenza degli enti dell'economia sociale sulle assunzioni totali per settore economico (%)**



Fonte: Unioncamere - Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali, Sistema Informativo Excelsior, 2023

L'analisi delle caratteristiche qualitative delle assunzioni programmate evidenzia una serie di peculiarità dell'economia sociale: anzitutto per quanto riguarda la quota (molto contenuta) di assunzioni previste per giovani under 30

(20%, rispetto al 31% del totale economia). Di contro risulta molto elevata la ricerca di personale già in possesso di un'esperienza lavorativa, richiesta per il 70,3% delle assunzioni (rispetto al 64,7% delle altre imprese).

Pari opportunità e propensione all'inclusione sociale caratterizzano il profilo delle assunzioni degli enti dell'economia sociale: la preferenza esplicita per candidate di genere femminile riguarda il 20,8% delle entrate programmate nell'ambito dell'economia sociale (contro il 17,7% relativo al totale delle imprese dell'industria e dei servizi) e le assunzioni programmate per personale immigrato raggiungono il 25,2%, contro il 18,5% fatto registrare mediamente dalle imprese industriali e terziarie "profit".

La difficoltà di reperimento del personale, infine, riguarda il 43,1% delle assunzioni e risulta sostanzialmente allineata con i livelli evidenziati dalle altre imprese (45,3%).

Prevale nell'economia sociale la domanda di lavoro altamente qualificato, dal momento che sono state programmate complessivamente nel 2023 oltre 163mila assunzioni di laureati, pari al 28,9% del totale (contro la media del 12,2% delle altre imprese "profit" dell'industria e dei servizi). Sono le fondazioni, associazioni e società mutualistiche a domandare maggiormente questo requisito, richiedendolo al 44,6% dei profili professionali ricercati; elevata anche la richiesta di laurea da parte delle imprese sociali, che esprimono tale fabbisogno in corrispondenza del 41,5% dei profili ricercati.

Quasi la stessa quota di assunzione dei laureati viene prevista per i diplomati (167mila, pari al 29,5% del totale profili ricercati), mentre più contenuta risulta la richiesta di profili con qualifica di formazione o diploma professionale (137mila, il 26,6% del totale). Ma è da sottolineare il fatto che le cooperative diverse da quelle sociali per 7 entrate su 10 richiedono, invece, una qualifica professionale. Ciò dipende anche dalle attività economiche tipicamente svolte da queste imprese, molte delle quali operano nell'industria, nelle costruzioni, nel commercio o nei servizi operativi.

**Tabella 1 – Entrate dell'economia sociale e altre imprese per livello di istruzione (quote % sul totale delle entrate)**

	Totale economia sociale	Imprese sociali	di cui:	Altre cooperative	Associazioni, fondazioni e altri enti	Altre imprese con dipendenti Industria e Servizi
			Cooperative sociali			
Laurea	28,9	41,5	41,0	9,4	44,6	12,2
Istruzione Tecnica superiore (ITS-Academy)	0,3	0,1	*0,1	0,4	0,2	*0,9
Diploma	29,7	36,0	36,3	20,6	35,6	28,9
Qualifica professionale	26,6	14,3	13,3	44,3	15,3	39,0

Fonte: Unioncamere - Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali, Sistema Informativo Excelsior, 2023

Per quanto riguarda i profili professionali richiesti, le organizzazioni dell'economia sociale (in particolare quelle che operano nei servizi socio-assistenziali, sanitari, educativi e culturali) si caratterizzano per una quota molto elevata di assunzioni "high skill" (31,1%, contro il 17,2% delle altre imprese dell'industria e dei servizi), ossia di figure classificate nei gruppi professionali ISTAT delle "professioni intellettuali, scientifiche e ad elevata specializzazione" e delle "professioni tecniche". È inferiore rispetto al resto delle altre imprese (33,0% vs 38,5%), invece, la domanda dell'economia sociale per le "professioni intermedie" (impiegati e professioni commerciali e dei servizi) e soprattutto per gli "operai specializzati", "conduttori di impianti e macchine" e "professioni non qualificate" (35,8% vs 44,3%).

Il tema delle competenze è un altro aspetto significativo per cogliere i fabbisogni specifici delle imprese dell'economia sociale. La richiesta di *soft skills* da parte dei soggetti dell'economia sociale appare molto diffusa e assume valori più elevati se confrontata con il resto delle imprese con dipendenti dei settori industria e servizi (fatta eccezione per la capacità di lavorare in autonomia). Al personale in entrata viene richiesta soprattutto flessibilità e adattamento (soft skill richiesta al 95,2% dei candidati, contro il 94,9% relativo al totale imprese), capacità di lavorare in gruppo (88,7% vs 86,7%) e *problem solving* (84,6% vs 81,4%).

Oltre alle *soft skills*, nel 2023 le organizzazioni dell'economia sociale hanno richiesto competenze digitali di base a circa due terzi dei profili ricercati; al 45,5% di essi sono state anche richieste abilità relative all'utilizzo di linguaggi e metodi matematici e informatici e per il 28,7% delle assunzioni la capacità di gestire soluzioni innovative 4.0.

Un altro processo di trasformazione in corso è quello della **transizione green**. Gli enti dell'economia sociale pongono molta attenzione anche alle opportunità generate nell'ambito della transizione energetica e dell'economia circolare richiedendo il possesso di **green skills** ad una parte rilevante delle figure per le quali hanno previsto assunzioni nel 2023. Infatti, questo tipo di competenze - identificate con l'attitudine al risparmio energetico e alla sostenibilità ambientale - sono necessarie per il 72,2% delle assunzioni programmate nel 2023 e risultano maggiormente richieste per le professioni intellettuali e scientifiche (78%), gli operai specializzati (77,8%), i conduttori di impianti e macchine (76,9%) e le professioni tecniche (73,4%).

## I problemi del mismatch tra domanda e offerta di lavoro

Il mercato del lavoro è attualmente caratterizzato da una carenza di offerta rispetto alla domanda, squilibrio che crea crescenti difficoltà per i datori di lavoro nel

trovare le figure professionali di cui hanno necessità. Come si è già detto sopra, nel 2023 i soggetti che operano nell'economia sociale dichiarano di avere problemi di reperimento per circa il 43% delle entrate programmate, percentuale simile a quella registrata per le altre imprese dell'industria e dei servizi, pari al 45,3%.

Le organizzazioni dell'economia sociale segnalano che i problemi di reperimento sono determinati soprattutto dalla mancanza di candidati, motivazione che è stata indicata per oltre il 29% delle entrate. Meno frequenti (9,7% delle entrate) sono invece le indicazioni di problemi legati all'inadeguatezza della preparazione dei candidati rispetto alle mansioni che sono chiamati a svolgere.

Al di là dei motivi che le determinano, le maggiori difficoltà di reperimento nell'ambito dell'economia sociale si registrano nella sfera della sanità e dell'assistenza sociale, settori che esprimono una domanda elevata e nei quali i problemi nel trovare candidati idonei interessano oltre la metà delle entrate programmate.

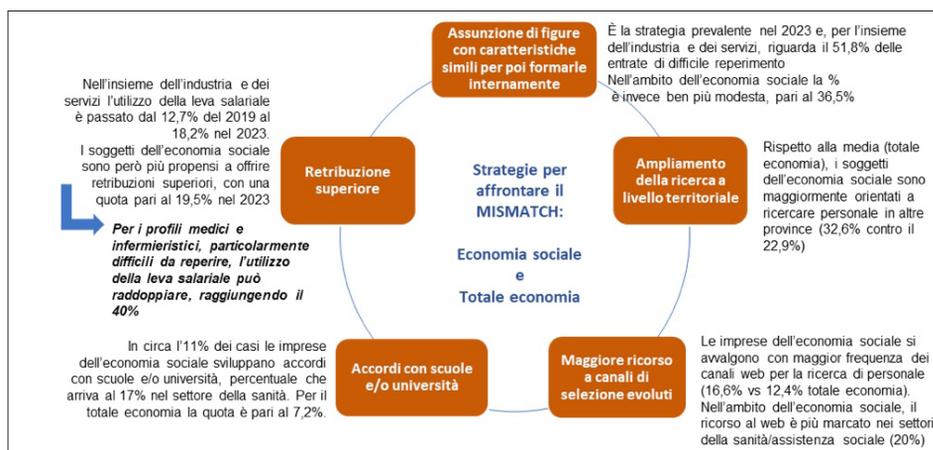
Queste criticità possono essere affrontate attraverso diverse strategie e lo schema che segue ne analizza le principali. Quella maggiormente utilizzata riguarda la selezione di figure con caratteristiche non corrispondenti ma simili a quelle richieste, con l'obiettivo di formarle internamente: questo approccio è stato adottato dal 36,5% degli enti dell'economia sociale. E ancora superiore è la quota delle altre imprese "profit" dell'industria e dei servizi che sceglie una tale strategia.

Nell'ambito dell'economia sociale è, invece, relativamente più frequente rispetto al resto delle imprese "profit" la tendenza ad allargare la ricerca del personale di difficile reperimento in province o regioni diverse da quelle in cui normalmente operano (32,6% contro il 22,9% delle altre imprese).

I dati del Sistema Informativo Excelsior evidenziano, inoltre, che nel 2023 emerge con più nettezza la scelta di utilizzare più flessibilmente anche la leva salariale per assumere personale con il profilo ricercato, offrendo retribuzioni più elevate rispetto alla media: questa soluzione viene adottata dal 19,5% degli enti dell'economia sociale, contro il 18,2% delle altre imprese, con punte di circa il 21% nelle imprese sociali. L'offerta di retribuzioni più elevate è naturalmente più frequente per le figure professionali maggiormente difficili da reperire e, tra gli enti dell'economia sociale, raggiunge quasi il 40% per i profili tecnici e specialistici della sanità, tipicamente infermieri e medici.

Un'altra strategia per il superamento delle difficoltà nella ricerca del personale riguarda l'ampliamento dei canali di selezione utilizzati, sfruttando maggiormente quelli digitali e, meglio ancora, attivando accordi con università e sistema scolastico. Entrambe queste strategie sono più diffuse nell'ambito dell'economia sociale rispetto alle altre imprese, ma in ogni caso trainate dal settore sanitario.

**Figura 3 – Le strategie perseguite dagli enti dell’economia sociale per superare il mismatch domanda- offerta di lavoro e confronto con le strategie degli altri attori economici**



Fonte: Unioncamere - Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali, Sistema Informativo Excelsior, 2023

## Conclusioni

L'analisi dei dati raccolti attraverso il Sistema Informativo Excelsior conferma la rilevanza strategica per l'Italia dell'economia sociale sotto un duplice profilo: da un lato, essa contribuisce a sostenere i livelli occupazionali, favorendo anche occupazione di qualità; e, dall'altro lato, rappresenta il pilastro di servizi fondamentali che rispondono a bisogni sempre più diffusi delle comunità locali, costituendo una componente fondamentale dei sistemi di *welfare*.

Per quanto riguarda le competenze richieste dagli enti dell'economia sociale, rispetto a ciò che si registra per l'insieme delle altre imprese dell'industria e dei servizi, le assunzioni appaiono con maggior frequenza finalizzate a coprire posizioni di livello specialistico o tecnico, per le quali sono richiesti livelli d'istruzione elevati. In aggiunta al titolo di studio, i soggetti dell'economia sociale generalmente richiedono ai candidati una solida esperienza lavorativa.

Deve far riflettere il dato relativo alla quota di assunzioni riservata ai giovani under 30 negli enti dell'economia sociale, significativamente inferiore rispetto a quanto si rileva nelle imprese profit dell'industria e dei servizi. Sebbene questo dato possa essere collegato all'elevata richiesta di esperienza, esso sembra indicare soprattutto un importante problema organizzativo e di attrattività di questi enti per i giovani che si trovano all'inizio del loro percorso professionale.

Allo stesso tempo, tuttavia, gli enti dell'economia sociale favoriscono, più delle altre imprese, l'inclusione occupazionale delle componenti più penalizzate nel mondo del lavoro: le donne, gli immigrati, i soggetti svantaggiati. Si tratta

di dimensioni collegate all'integrazione e alla coesione sociale che rivestono una particolare rilevanza per la stessa tenuta del tessuto socio-economico del paese e su cui i diversi territori potrebbero fare maggiormente leva co-progettando con gli enti dell'economia sociale specifici piani di sviluppo<sup>7</sup>.

È, quindi, importante che le politiche pubbliche nazionali e territoriali, con il contributo determinante dei sistemi formativi, sostengano i soggetti dell'economia sociale, per favorirne un processo di crescita diffuso e articolato anzitutto sotto il profilo organizzativo e gestionale<sup>8</sup>. Come per tutti i soggetti imprenditoriali, infatti, la necessità di organizzazioni efficaci ed efficienti è un requisito fondamentale per garantire la continuità di attività degli enti. La crescita organizzativa e manageriale dei soggetti dell'economia sociale richiede adeguati percorsi di *upskilling* sia per linee interne sia attraverso il contributo di competenze esterne, anche mediante progetti di collaborazione tra imprese profit ed enti non-profit.

Ulteriori piste di lavoro su cui i dati sull'economia sociale raccolti attraverso il Sistema Informativo Excelsior sembrano suggerire possibili interventi di supporto riguardano, poi, le sfide poste dalla duplice transizione digitale ed ecologica. Per quanto riguarda la transizione digitale appare importante rafforzare le competenze digitali avanzate all'interno degli enti, integrandole sia con lo sviluppo dei processi organizzativi che con la progettazione di nuovi prodotti e servizi. Rispetto alla transizione *green* appare auspicabile per il mondo dell'economia sociale un ulteriore investimento per la creazione di veri e propri *network* territoriali in grado di valorizzare al meglio la dimensione di filiera dei processi di economia circolare.

Sfide così impegnative devono essere affrontate considerando l'economia sociale come una componente strategica degli ecosistemi nazionali e territoriali, in modo da favorire una sistematica prassi di progettualità collaborativa tra enti pubblici, sistemi formativi, imprese private e le diverse articolazioni dell'economia sociale.

<sup>7</sup> A tale riguardo si può fare riferimento come *best practice* a quanto si sta sviluppando attraverso la piattaforma "Torino Social Impact" coordinata dalla Camera di Commercio di Torino (<https://www.torinosocialimpact.it/>).

<sup>8</sup> Cfr. i capitoli 1 e 6 curati da Gagliardi C. e Salvatori G. in Unioncamere-Ministero del Lavoro, *Sistema Informativo Excelsior. I fabbisogni professionali e formativi degli enti dell'economia sociale. Indagine 2023*, Roma, 2024.

# Sperimentazione 4+2 in Regione Lombardia

FRANCO POZZI<sup>1</sup>

## Analisi del contesto

L'avvento del decreto di istituzione del "Piano nazionale di sperimentazione relativo all'istituzione della filiera formativa tecnologico-professionale", emanato a dicembre 2023 dal Ministero dell'Istruzione e del Merito, ha trovato Regione Lombardia e la sua Associazione di Enti Formativi (AEF) già pronte per definire i passaggi successivi e demandati alla legislazione regionale. Questa situazione è nata fondamentalmente da questi elementi:

- 1) un sistema di Istruzione e Formazione Professionale stabile, consolidato e diffuso, con percorsi triennali di qualifica, diplomi professionali annuali (o quadriennali completi), quinti anni integrativi per la preparazione agli Esami di Stato (autofinanziati e/o in apprendistato art. 43) e un sistema di Formazione Superiore con un'ampia offerta formativa di corsi IFTS e ITS, in grande espansione nell'ultimo biennio;
- 2) la caratterizzazione della "dualità" come metodologia fondamentale dell'impostazione formativa dei percorsi IeFP: la spinta forte, nata nel 2015, verso la valorizzazione dei percorsi in apprendistato art. 43, consente oggi di avere un sistema che già da anni (prima con i soli stage e poi anche con gli apprendisti stessi) è fortemente legato alle esigenze delle aziende e dei territori;
- 3) l'attenzione dell'Associazione AEF a monitorare la fase di connessione tra il diploma professionale quadriennale e la Formazione Superiore, che aveva già portato, negli anni, a proporre ai decisori politici alcune possibili scelte e impostazioni che hanno trovato consistenza fin dalle prime bozze delle proposte legislative per l'istituzione delle filiere;
- 4) l'esperienza acquisita dalla Formazione Professionale (FP) Lombarda in occasione della precedente svolta di "sistema" (legge cosiddetta "Moratti" n. 53 - 28 marzo 2003, Delega al Governo per la definizione delle norme generali sull'istruzione e dei livelli essenziali delle prestazioni in materia di istruzione e formazione professionale) che aveva visto l'anticipazione di un anno dell'avvio della sperimentazione, proprio perché il sistema di FP Lombardo era maturo per il passo previsto dalla nuova legge.

<sup>1</sup> Direttore Generale CNOS-FAP Lombardia.

## Le scelte regionali

Regione Lombardia, una volta pubblicata e analizzata la versione ufficiale del decreto ministeriale, con deliberazione “N° XII / 1655 Seduta del 21/12/2023” ha decretato la “Approvazione delle prime linee di attuazione della sperimentazione delle filiere formative tecnologico-professionali in Regione Lombardia” che, oltre alle Linee suddette, fissava di:

- 1) avviare, in vista dell’avvio dell’anno formativo 2024/2025, la raccolta delle adesioni da parte degli enti di formazione accreditati che prevedono l’erogazione di un percorso di Istruzione e Formazione Professionale nell’anno formativo 2024/2025, nel rispetto dei criteri e delle priorità indicati negli allegati alla delibera e secondo il formulario disponibile;
- 2) costituire un Tavolo tecnico per definire le modalità per avviare gli interventi e monitorare l’andamento della sperimentazione;
- 3) dare atto che, sulla base di una stima di individuazione di circa 20 percorsi selezionati in base ai criteri definiti nell’Allegato 1 per un totale di circa 500 allievi appartenenti a 20 classi prime, la copertura necessaria - all’interno della programmazione IeFP per l’Anno Formativo 2024/2025, già coperta con la previsione di bilancio 2023-2025 - sia pari al massimo a € 2.500.000,00.

La delibera aveva una prima scadenza inizialmente fissata alle ore 13:00 di lunedì 08/01/2024, successivamente prorogata a sabato 13/01/2024 alle ore 11:00.

La scelta regionale è stata quella di mantenere la stessa composizione di partenza delle reti che le scuole avevano presentato al Ministero che prevedevano la presenza di un Ente di Formazione Professionale, facendo esprimere la candidatura in regione all’Ente di FP partner, con la possibilità di allargare il partenariato a una rete di Enti con analoghi percorsi di FP; gli Enti Aggregati erano inclusi nell’Allegato 3 e richiedevano un’adesione al progetto come da testo seguente:

Adesione alla Candidatura per la partecipazione alla sperimentazione per l’istituzione di una filiera formativa integrata nell’ambito tecnologico-professionale in Regione Lombardia... Tale adesione è basata sulla condivisione degli obiettivi progettuali finalizzati alla partecipazione al Piano Nazionale di sperimentazione delle filiere formative tecnologiche professionali da attuare ai sensi dell’articolo 11 del D.P.R. 8 marzo 1999, n.275. L’ente che rappresento intende supportare la progettazione di un’offerta formativa integrata in ambito tecnologico professionale nell’Area Tecnologie dell’informazione, della comunicazione e dei dati, capace di garantire ampie opportunità di scelta di istruzione e formazione all’interno di una filiera che coinvolge istituti tecnici e professionali, istituzioni formative accreditate dalle Regioni ai sensi del Capo III del decreto

legislativo n. 226/2005, ITS Academy di cui alla legge 15 luglio 2022, n. 99, prevedendo al contempo sinergie con il sistema delle imprese e delle professioni e valorizzando i talenti degli studenti al fine di contrastare il fenomeno della dispersione scolastica.

La delibera indicava infatti quanto segue:

“Le presenti linee sono finalizzate a costituire reti per l’avvio della sperimentazione delle filiere formative tecnologico-professionali in Regione Lombardia a partire dall’anno formativo 2024/2025. In particolare, la manifestazione di interesse è finalizzata a selezionare le reti nell’ambito delle quali potranno essere avviati percorsi formativi coerenti con la sperimentazione prevista nell’ambito del Decreto Ministeriale 240/2023 e del relativo avviso approvato con Decreto Dipartimentale del Ministero dell’Istruzione e del Merito n. 2608 del 7 dicembre 2023. L’iter di attivazione dell’offerta formativa nell’ambito della sperimentazione avverrà in tre fasi:

- 1) Approvazione dell’elenco delle reti. Nell’attuazione delle proprie competenze in materia di organizzazione dell’offerta formativa sul territorio la Regione raccoglie le candidature per la partecipazione alla sperimentazione e approva l’elenco delle reti che potranno operare sul territorio regionale in coerenza con le priorità e i fabbisogni definiti a livello regionale;
- 2) Approvazione delle filiere tecnologico-professionali ammissibili nell’ambito della sperimentazione nazionale. Le reti presenti nell’elenco approvato da Regione Lombardia sulla base della presente manifestazione di interesse coerenti con le candidature approvate attraverso l’avviso di cui al Decreto Dipartimentale 2608/2023 del Ministero dell’Istruzione e del Merito costituiscono le filiere tecnologico-professionali di Regione Lombardia;
- 3) Avvio e finanziamento dei percorsi. I percorsi formativi saranno avviati nell’ambito della programmazione regionale per l’anno scolastico e formativo 2024/2025. Modalità di definizione dell’elenco dei percorsi aderenti alla sperimentazione:

La competenza in materia di organizzazione territoriale dell’offerta formativa è esercitata da Regione Lombardia attraverso la definizione di un elenco dei percorsi aderenti alla sperimentazione. Sono ammissibili alla manifestazione di interesse per la costituzione delle reti che:

- A) sono presentate da parte di Istituzioni Formative accreditate nella sezione “A” dell’Albo regionale degli accreditati per i servizi di istruzione e formazione professionale (in qualità di soggetti capofila), ai sensi della DGR n. 6696 del 18 luglio 2022, tramite un accordo di rete con una Fondazione ITS Academy e con un’istituzione di istruzione tecnica o professionale;
- B) rispettano le filiere previste dall’Allegato 2 alla presente Delibera (“Correlazioni per la definizione delle reti della filiera tecnologico-professionale”);

C) garantiscono la seguente composizione minima: un ente di formazione professionale accreditato con un percorso di Istruzione e Formazione Professionale coerente con gli standard formativi di cui alla DGR 3192/2020; una Fondazione ITS Academy con un percorso ITS di cui al Decreto del Ministero dell'Istruzione e del Merito 203/2023; un'istituzione scolastica con un percorso di Istruzione Professionale e/o di istruzione tecnica coerente con la normativa nazionale di riferimento.

Le sedi dell'ente di formazione professionale accreditato e dell'istituzione scolastica in cui si prevede di erogare i percorsi previsti nell'ambito della rete dovranno essere presenti nella stessa provincia o in province confinanti...

Sono esclusi dalla sperimentazione i percorsi attinenti alle seguenti figure professionali: Operatore del benessere; Tecnico dell'acconciatura; Tecnico dei trattamenti estetici.

Regione Lombardia approva, d'intesa con l'Ufficio Scolastico Regionale, le candidature alla presente manifestazione d'interesse.

L'approvazione della rete nell'ambito della presente manifestazione di interesse è requisito obbligatorio ai fini dell'attivazione della stessa nell'ambito dell'avviso di cui al Decreto Dipartimentale 2608/2023".

Il D.d.s. 26 gennaio 2024 - n. 1638 "Sperimentazione delle filiere formative tecnologico professionali in Regione Lombardia, di cui alla D.G.R. n. XII/1655 del 21 dicembre 2023" portava all'approvazione dell'elenco delle candidature pervenute e costituzione delle reti d'intesa con l'ufficio scolastico regionale per la Lombardia. Le filiere approvate sono state 32.

## I passaggi successivi

L'approvazione delle filiere da parte di Regione Lombardia non ha portato a un cambiamento nell'iter di iscrizione degli allievi ai percorsi di IeFP: per poter dare indicazioni e risposte alle famiglie si è attesa la costituzione della cabina di regia e dei tavoli tecnici relativi, per poter avere indicazioni e linee guida sull'effettiva attuazione delle progettualità didattiche.

Con il D.d.s. 29 marzo 2024 - n. 5237, Regione ha costituito il "Tavolo tecnico per l'avvio e il monitoraggio della sperimentazione" con la presenza, oltre che dello staff regionale e della sua assistenza tecnica, di cinque rappresentanti più tre supplenti per ognuna delle "anime" della filiera: Istituzione Scolastica, Istituzione Formativa e ITS Academy.

La cabina di Regia ha lavorato nei mesi successivi, costituendo altresì due tavoli tecnici specifici, uno per la Scuola e uno per IeFP, con la presenza in entrambi dei rappresentanti degli ITS Academy. Lo scopo dei tavoli è stato quello di supportare l'Assistenza Tecnica nell'elaborazione dei documenti.

Questa fase delle attività ha portato ai seguenti decreti usciti ad Agosto 2024:  
D.G.R. 5 agosto 2024 - n. XII/2954: Sperimentazione delle filiere formative tecnologico-professionali ai sensi del decreto del Ministro dell'Istruzione e del merito n. 240 del 7 dicembre 2023: indicazioni per l'attuazione e la progettazione delle filiere e disposizioni per i percorsi quadriennali di Istruzione e Formazione Professionale (IeFP) che ha incluso di:

- 1) prendere atto del documento preparatorio, elaborato congiuntamente con esperti di Regione Lombardia, delle istituzioni scolastiche, delle fondazioni ITS e delle istituzioni formative che erogano percorsi di IeFP e condiviso nella seduta del tavolo tecnico del 31 luglio 2024, volto a dare «Indicazioni e strumenti a supporto della progettazione dei percorsi delle filiere tecnologico-professionali», il cui schema-indice è riportato nell'allegato A, che costituisce parte integrante e sostanziale del presente provvedimento;
- 2) delineare la fisionomia delle filiere formative tecnologico-professionali della sperimentazione, avviata ai sensi del d.m. 240/2023 e attivata da Regione Lombardia con D.G.R. XII/1655/2023 e con il decreto n. 1638/2024 di costituzione delle reti d'intesa con l'Ufficio scolastico regionale per la Lombardia, e di stabilire le disposizioni per la configurazione dei percorsi quadriennali di Istruzione e Formazione Professionale (IeFP) nell'ambito della sperimentazione, così come descritto nell'allegato B, che costituisce parte integrante e sostanziale del presente provvedimento.

In particolare, l'allegato B contiene i seguenti elementi rilevanti:

- 1) Piena valorizzazione della fisionomia del Tecnico Professionale di IV livello EQF/QNQ, così come delineata dagli standard formativi di cui all'Allegato 3 all'Accordo 155/CSR del 1° agosto 2019 e in linea di continuità con la fisionomia del Tecnico Superiore di V livello EQF/QNQ di cui al PECuP ex Allegato 2) al DM n. 203/2023, con riguardo a:
  - presidio del processo e non solo della propria area di lavoro;
  - identificazione e lettura di problematiche, anche rispetto a cambiamenti imprevisti;
  - identificazione, proposizione e applicazione di soluzioni possibili;
  - redazione di reporting su "problematiche-soluzioni-risultati" a supporto del processo decisionale;
  - partecipazione al processo di analisi e valutazione funzionale alla decisione;
  - coordinamento di squadre di lavoro, sulla base e nel rispetto di indicazioni operative;
  - intervento diretto nelle/a lavorazioni/produzione con riguardo sia a lavorazioni "particolari", a "maggiore complessità e/o a carattere "specialistico" rispetto a quelle dell'operatore", sia al presidio degli standard aziendali.

- 2) Sviluppo contestuale e integrato con gli altri esiti di apprendimento, fin dalla prima annualità e come parte costitutiva del profilo in esito al percorso, nonché valutazione e certificazione distinta delle competenze personali, sociali, di autoapprendimento e imprenditoriali assunte in sede di Accordo CR in data 18 dicembre 2019 (Allegato 2), in linea di continuità con le competenze trasversali concernenti il lavorare e intervenire nei gruppi di lavoro, la gestione dei processi comunicativi e relazionali, la risoluzione di situazioni conflittuali e problematiche tecnico-operative, relazionali e organizzative, quelle imprenditoriali e per la vita di cui al PECuP ITS ex Allegato 2) al DM n. 203/2023.
- 3) Garanzia, nel rispetto dei LEP di cui al Capo III del D.Lgs. n. 226/2005, dell'uscita al termine della terza annualità con acquisizione di una Qualifica professionale.
- 4) Fermo restando il rispetto dei LEP concernenti le quote annuali di erogazione dell'offerta (990 h) e le previsioni regolamentari regionali e nazionali sul sistema duale, articolazione del percorso secondo lo schema 2 + 1 + 1, funzionale a:
  - attuazione di un biennio a forte flessibilità, anche in termini orientativi oltre che di
  - personalizzazione del curriculum dello studente, con possibilità di scelta da parte dello stesso di segmenti di percorso di altro indirizzo o profilo professionale;
  - caratterizzazione professionalizzante fin dalla prima annualità, con sua espansione nella terza annualità;
  - sviluppo fin dalla prima annualità, con quote specificamente dedicate, delle dimensioni di
  - competenza di lingua straniera, digitale e matematico-scientifica nell'ambito dell'area delle
  - competenze di base;
  - pieno sviluppo, nella quarta annualità, delle dimensioni tecnico professionali legate al presidio del processo, di quelle trasversali e di quelle culturali, con quote riservate alla competenza di lingua straniera, digitale e matematico-scientifica.
- 5) Curvatura della Figura in un Profilo o adozione di un Profilo già codificato nel Repertorio regionale, funzionali al raccordo con la Figura/Profilo ITS e declinazione, nell'ambito dell'autonomia dell'Istituzione formativa, delle competenze sia tecnico-professionali, sia culturali in rapporto al "dominio" culturale e tecnologico della Filiera e della Figura/ Profilo ITS di riferimento.
- 6) Possibilità dei passaggi in ingresso fino alla seconda annualità provenienti sia da percorsi di Istruzione sia da quelli di IeFP ordinari, secondo la modalità del riconoscimento dei crediti, ferma restando la valutazione circa la possibilità di inserimento e prosecuzione positiva nel percorso.

7) Per quanto riguarda l'Anno Formativo 2024/2025, le istituzioni formative verificheranno con gli allievi la tipologia di percorso di IeFP più confacente ai propri stili di apprendimento, interessi e capacità entro la fine delle attività, avendo cura di informare adeguatamente e costantemente le famiglie degli allievi coinvolti nei percorsi quadriennali, anche attraverso momenti di pre-valutazione in itinere. Per la ridefinizione delle quote orarie da destinare sia allo sviluppo degli apprendimenti tecnico professionali, sia di quelli culturali di base e, in quest'ultimo ambito, alle competenze di lingua straniera, digitale e matematico-scientifica, è possibile derogare, in via sperimentale, alle previsioni regolamentari vigenti di cui alle Indicazioni regionali, approvate con Decreto regionale n. 12550/2013.

Nelle more e quale contributo alla definizione a livello nazionale delle Linee guida previste dal Disegno di legge 924, Regione Lombardia promuove un processo di condivisione e adozione di strumenti comuni per la messa in trasparenza degli esiti di apprendimento e per la co-progettazione dei percorsi delle reti di filiera. A partire dall'annualità 2024/2025 Regione Lombardia assicura anche forme di accompagnamento specifiche per i percorsi quadriennali sperimentali di IeFP e coordinate con quelle adottate dal sistema di istruzione per le Istituzioni scolastiche.

Con il Decreto successivo (n. 12267 del 06/08/2024: "Approvazione dei documenti di riferimento per la progettazione delle reti e per l'attuazione dei percorsi quadriennali di IeFP a seguito della DGR n. XII/2954 del 05/08/2024") sono stati infine approvati i seguenti documenti:

- Allegato A: Indicazioni e strumenti a supporto della progettazione dei percorsi delle filiere tecnologico-professionali,
- Allegato B: Disposizioni regionali per i percorsi quadriennali di IeFP della sperimentazione delle filiere tecnologico-professionali della Lombardia. Architettura, standard minimi di erogazione e indicazioni metodologico-operative.

I due documenti, corposi e articolati, delineano il completamento di questa prima fase delle attività: ora "la palla" è in mano alle reti di filiera per la progettazione e la "messa a terra" effettiva di quanto decretato e per l'effettiva partenza di questa nuova proposta formativa.

I due allegati comprendono:

### **Allegato A**

- elementi di fisionomia del sistema;
- definizione di un quadro comune di riferimento e di riconoscimento reciproco dei sistemi;
- regole descrittive e costruttive di riferimento;

- quadri di correlazione;
- criteri per le declinazioni territoriali delle competenze di riferimento;
- quadri di riferimento e indicazioni per valutazioni, certificazioni e passaggi tra sistemi.

## **Allegato B**

- caratterizzazione dei percorsi di IeFP nell'ambito delle filiere;
- leve di flessibilità per la declinazione dei profili e l'organizzazione dei curricula di IeFP;
- indicazione per la progettazione formativa, la definizione dei profili e l'organizzazione dei percorsi;
- assunzione della prospettiva 4-1 e articolazione in 2+1+1;
- quote orarie per lo sviluppo degli apprendimenti;
- metodologie formative e soluzioni organizzative;
- progettazione e definizione dell'architettura del percorso;
- curvatura di profilo;
- indicazioni per i passaggi e la gestione delle iscrizioni nell'anno formativo 2024/2025.

# Cinema per pensare e far pensare

ALBERTO AGOSTI<sup>1</sup>

CINEMA  
per pensare e far pensare



## Fahrenheit 451

*Soggetto:* dal romanzo di Ray Bradbury *Gli anni della fenice*

*Sceneggiatura:* Jean Louis Richard, François Truffaut

*Regia:* François Truffaut

*Genere:* fantascienza, drammatico

*Fotografia:* Nicholas Roeg

*Montaggio:* Thom Noble

*Musiche:* Bernard Hermann

*Scenografia:* Syd Cain

*Costumi:* Tony Walton

*Interpreti e personaggi:* Oskar Werner (il pompiere Guy Montag), Julie Christie (Linda, moglie di Montag e la giovane Clarissa); Cyril Cusack (il capitano Beatty al comando della pattuglia dei pompieri); Anton Driffling (Fabian, collega di Montag).

*Paese ed anno di produzione:* Regno Unito 1966

*Durata:* 112'

*Formato:* Colori

Un film può costituirsi come uno degli strumenti portanti di un dispositivo formativo pensato e organizzato in vista di determinati obiettivi, formativi appunto, a favore di soggetti in apprendimento. In altre parole, in particolare a scuola e negli ambienti educativi, l'insegnante o l'educatore possono progettare un percorso finalizzato ad attivare processi riflessivi e per proficue esternazioni da parte di giovani e giovanissimi spettatori, attorno a temi specifici, ritenuti privilegiati ai fini di un'azione didattica o educativa di rilevante spessore. In questo contributo, e se ne capirà il motivo leggendo poco più avanti, si suggerisce di iniziare tale percorso proponendo ai destinatari della proposta di pensare e poi di esprimersi, discutendo o ancor meglio scrivendo un po' di righe, attorno al significato e al valore dei 'libri' e della 'lettura'. A tale scopo possono risultare opportune e proficue domande quali 'che cosa rappresenta per te il libro?' oppure 'che cos'è per te la lettura?', o ancor più intenzionalmente 'scrivi quando e perché leggere un libro

<sup>1</sup> Già ordinario di *Didattica generale e pedagogia speciale* presso l'Università degli Studi di Verona, Dipartimento di Scienze umane.

ti risulta gradito/piacevole'. Può essere anche assai utile la costruzione, da parte di giovani soggetti in educazione, di famiglie di parole attorno ai termini 'libro' e 'lettura'. Queste attività, che potrebbero costituire una sorta di 'preparazione', di 'riscaldamento' ai temi che interessano, possono far generare una quantità e una qualità di idee, un universo di suggestioni, in grado di stupire, con ogni probabilità, gli stessi ragazzi e ragazze che le avranno esplicitate. Tale patrimonio di esternazioni potrà costituirsi come terreno fertile per la visione e la successiva discussione di un supporto cinematografico che si innesti felicemente sul lavoro preparatorio di cui si è appena detto. Non sarà improbabile che tra gli scritti o le esternazioni verbali figurino verosimilmente, in relazione al termine 'libro' e al termine 'lettura', parole come: libertà, apertura, stimolo, fantasia, immaginazione, piacere, divertimento, nutrimento, nonché probabilmente anche qualche termine meno positivo come noia, fastidio, pesantezza, scontentezza, avversione. Tutte le esternazioni dovrebbero essere accolte senza giudizio da parte dell'adulto e magari contemplate assieme per un primo momento di riflessione, anche silenziosa. Tutto questo per preparare un terreno, si diceva fertile, per la proiezione dell'opera cinematografica che si propone all'attenzione di chi legge in questo contributo. Un film adatto a partire dagli ultimi anni della scuola media e poi negli anni delle superiori, ricchissimo di spunti per un lavoro attorno ai temi della lettura e dei libri, è senza dubbio alcuno il film del 1966 *Fahrenheit 451*, del celebre regista francese François Truffaut. Si tratta della trasposizione cinematografica di un romanzo di Ray Bradbury, scrittore e sceneggiatore statunitense famoso per le sue opere appartenenti al genere fantascientifico. Il film è tratto da un suo romanzo edito in Italia anche con il sottotitolo *Gli anni della fenice* e con una dicitura nella copertina che recitava 'Un grido di allarme contro il pericoloso avanzare della tecnologia'. Truffaut si appassionò alla storia scritta da Bradbury anche perché nutriva un grande amore per i libri. Non amato dalla madre, il celebre regista francese ebbe a dichiarare che le cose che lo avevano salvato negli anni della fanciullezza erano stati appunto i libri ed il cinema. Sicché girò *Fahrenheit 451* con grande dedizione, nonostante i numerosi problemi ed ostacoli derivanti dal fatto che dovette realizzarlo in terra inglese. *Fahrenheit 451* è la temperatura di combustione della carta. In effetti la storia, quanto mai suggestiva, veicola un messaggio inquietante e verosimilmente pertinente soprattutto rispetto ai giorni nostri. Spieghiamo perché, assumendoci la responsabilità della spiegazione presente in questo scritto. L'insegnante e l'educatore potranno dividerla o produrne altre, mediando opportunamente presso i loro allievi ed allieve. Il romanzo di Bradbury è stato aggettivato con i termini 'fantascientifico' ma anche 'distopico'. In effetti la vicenda si svolge in un futuro non troppo lontano, ma soprattutto prefigura un mondo in cui si realizza un'inversione dell'utopia, ovvero qualcosa che è completamente all'opposto. Se l'utopia si concretizza infatti nel sogno di una società ideale, più giusta e quindi più a misura d'uomo, la distopia è invece la visio-

ne di un mondo futuro inquietante, oppressivo, un mondo in cui i diritti delle persone vengono limitati, compromettendo l'esercizio della libertà. Il carattere distopico del romanzo e del film serve a mettere in guardia il lettore e lo spettatore rispetto al deterioramento della qualità della vita di ogni essere umano e alla riduzione dei suoi spazi di libero arbitrio. Si tratta di un avvertimento quanto mai pertinente, come si diceva, e sempre a nostro avviso, rispetto all'epoca in cui stiamo vivendo. Nella società futura di Fahrenheit 451, i pompieri, anziché svolgere il compito di spegnere gli incendi là dove essi si verificano, hanno quello di distruggere sistematicamente con il fuoco i libri. D'altra parte, si tratta di una pratica che nei secoli si è verificata più volte. L'ultima volta, che si ricorda con vividezza, coincise con la distruzione dei libri attraverso il fuoco causata dal clima politico creato da Hitler nel 1933. Esistono di quell'evento alcuni filmati anche in rete. Nel mondo di Fahrenheit 451 non c'è posto per la parola scritta e poco anche per quella proferita a voce. All'inizio del film non compaiono sullo schermo neanche i titoli di testa, rimpiazzati da una voce femminile che li pronuncia come se fossero annunci pubblicitari trasmessi, e non è un caso, via radio o via televisione. Guy Montag, il taciturno pompiere protagonista del romanzo e del film, ha spesso tra le mani un giornale a fumetti in cui compaiono solo le figure, senza le consuete nuvolette con le parole. La trasposizione filmica del libro di Bradbury operata da Truffaut, sebbene presenti tratti di semplificazione rispetto al romanzo, è densa di spunti, in riferimento sia a determinate sequenze, sia a specifiche immagini, sia ancora ai passaggi dialogici presenti nella colonna sonora, in cui tuttavia, e sempre non a caso, tali passaggi scarseggiano. Come detto in quella società non si può leggere, tantomeno si può scrivere e non si può neanche dialogare troppo, soprattutto se si hanno delle domande da fare. La società che si vede nel film, appartenente ad un futuro che in qualche modo è già un presente, parla poco e guarda e ascolta molto, dando credito alle sole immagini e alle sole parole che provengono dalla televisione. Non è senza significato che la prima sequenza del film consista in un serrato susseguirsi di inquadrature di antenne televisive sui tetti delle case, su ciascuna delle quali la macchina da presa effettua delle zoomate, sicché ogni volta tutto lo spazio dello schermo ne rimane occupato, meglio, invaso. È un mondo ormai dominato dalla radio e dalla televisione. Linda, la moglie del pompiere, interpretata magistralmente dall'attrice britannica Julie Christie, vive molto del suo tempo nella stanza preferita, il soggiorno, ove campeggia un grande schermo televisivo piatto a muro, avveniristico rispetto all'epoca in cui il film fu girato e ancor più a quella in cui fu scritto il romanzo. Questo lo si può far notare ai ragazzi, se pensiamo all'anno di uscita del film, il 1966. Oggi le nostre case sono popolate di schermi di queste fattezze e molto spesso essi sono più di uno in ogni abitazione. Linda vive di televisione, si può dire, e non a caso ha il desiderio di procurarsi un secondo maxischermo. Ella soffre di vari disturbi e malesseri, trascorre la sua vita stando quasi sempre in casa, incollata alla tv o ricevendo la visita di

amiche, che chiama 'cugine'; spesso assume pillole differenti, per l'insonnia o a seconda dei problemi psicofisici che deve risolvere. Diametralmente opposta a Linda è la figura di Clarissa, la giovane che Montag incontra spesso nel vagone della monorotaia che lo porta al lavoro o per strada, e che viene non a caso interpretata dalla stessa attrice. Clarissa è infatti quasi un doppio, opposto, di Linda e, a differenza di quest'ultima, pone molte domande difficili e imbarazzanti a Montag, sui libri, sulla felicità e gli racconta di come ella sia interessata agli altri, alla natura, a ciò che è diverso da lei. Ma non vale la pena di soffermarsi troppo sulla descrizione dei personaggi e di ciò che avviene nel film, quanto invece puntare l'attenzione su alcuni passaggi dialogici, per esempio, tra il capitano Beatty e il suo subalterno, il pompiere Montag. Alcune frasi si rivelano particolarmente adatte ad essere messe in discussione e potrebbero quasi essere impiegate come tracce per temi o discussioni a scuola o in ambienti educativi. Beatty dice a Montag: «Stammi a sentire Montag: a tutti noi una volta nella carriera, viene la curiosità di sapere cosa c'è in questi libri; ci viene come una specie di mania vero? Beh, dai retta a me, Montag, non c'è niente lì, i libri non hanno niente da dire!» E poi: «I pazzi che leggono diventano insoddisfatti. Cominciano a desiderare di vivere in modi diversi, il che non è mai possibile». Ed anche: «Ecco perché un libro è un fucile carico, nella casa del tuo vicino. Diamolo alle fiamme! Rendiamo inutile l'arma». Quando il capitano Beatty si trova nella casa dello stesso Montag, per bruciare i suoi libri, ha parole particolarmente degne di essere discusse: «I romanzi non sono la vita. Che cosa speravi di ricavare con tutte queste parole salvate? La felicità? Che idiota che devi essere stato! Questa immondizia può far diventare pazzo un uomo. Credevi di poter ricavare dai libri il segreto per camminare sull'acqua, vero? Montag, devi imparare a pensare un po'! Tutti questi scritti, tutte queste ricette di felicità sono in disaccordo tra loro, quindi lasciamo pure bruciare questo mucchio di contraddizioni. Siamo noi che in questo momento lavoriamo per la felicità dell'uomo. Guarda! Non è uno spettacolo magnifico? Le pagine come petali di un fiore, o come farfalle scure e luminose. Chi può spiegare il fascino del fuoco, che cosa ci attira verso di esso, sia da giovani che da vecchi?». Ed infine: «Bisogna essere tutti uguali. Soltanto l'uguaglianza assicura la felicità di tutti». E con l'uguaglianza l'annientamento di ogni emozione. Il nemico è dunque l'emozione. È questa che i pompieri vogliono eliminare dal loro universo bruciando i libri. Nella seconda parte del film Montag, convertito alla causa a favore della salvezza dei libri, farà vibrare proprio d'emozione i cuori delle amiche di Linda leggendo loro alcune righe dalle pagine di *David Copperfield*, di Dickens: una delle amiche si metterà a piangere e per questo Linda stessa lo rimprovererà per averle procurato un sentimento di tristezza, meglio di dolore. A fronte però dell'ottusità e della chiusura mentale diffuse e pervasive nella società di *Fahrenheit 451*, la storia ha qualche via d'uscita, ovvero nel romanzo e nel film compare anche una porta aperta sul cambiamento. Guy Montag è un personaggio che, come si è fatto compren-

dere, muta atteggiamento nell'arco della vicenda: all'inizio è del tutto orgoglioso del suo compito e aziona con entusiasmo il suo lanciafiamme per incendiare volumi su volumi, poi, alla fine, quando ha coraggiosamente reciso il legame con il suo passato, trova la serenità autentica nella poetica sequenza finale che si svolge in un bosco isolato. Tra gli alberi un folto gruppo di persone vive passeggiando e recitando i libri che hanno imparato a memoria. Ciascuna persona è diventata un libro vivente, un uomo o una donna-libro. Il momento apicale coincidente con l'inizio del cambiamento per Montag avviene durante l'incursione da parte dei pompieri in una casa ove un'anziana donna custodisce una cospicua quantità di libri ed esattamente quand'egli si trova dinanzi alla donna nel momento in cui ella sfida con uno sguardo quasi canzonatorio i pompieri e piuttosto di rinunciare ai libri rimanendo in vita, si dà fuoco assieme a loro. In quella circostanza Montag comincia ad interrogarsi e inizia a leggere qualche opera che egli salva di soppiatto dalle fiamme. Molto interessante, dopo la visione del film, può essere il lavoro sui simboli. Ad esempio, si potrà far notare ai giovani spettatori, all'inizio del film, come un uomo, che possiede dei libri, avvertito da una telefonata anonima che stanno per arrivare a casa sua i pompieri, nel fuggire porta con sé una mela, simbolo della conoscenza, che aveva appena cominciato e mangiare. Lo stesso uomo comparirà alla fine del film, sempre con una mela in mano. Egli ne offrirà un morso anche a Clarissa. Un altro simbolo è rappresentato dalla salamandra, l'animale che compare sul cofano del carro dei pompieri, sull'elmetto e sulla giubba del capitano Beatty e a fianco dell'entrata della caserma. Si tratta di un animale dal significato, appunto sul piano simbolico, assai affascinante. Nella mitologia le salamandre sono esseri che vivono tra le fiamme, riuscendo ad attraversarle rimanendo in vita. Nella prospettiva araldica, ovvero lo studio degli stemmi, la salamandra indica la costanza, la giustizia, la lotta contro il male e contro i nemici. Essa era ritenuta capace di alimentare il fuoco benefico e di contrastare quello maligno. Simbolo anche di resilienza, la salamandra porta in sé i segni dell'ambivalenza, come il fuoco, che da un lato purifica, e quindi è utile, ma dall'altro distrugge. Suggestive le fattezze della salamandra simbolo, con sei zampe e con la testa rivolta all'indietro. In *Fahrenheit 451* sono presenti anche il tema della disubbidienza e della trasgressione rispetto alle regole e alle leggi imposte dall'alto. Di queste ultime nel film si mostrano tutta la freddezza e la disumanità. Ed è per questo che Montag non solo impara a leggere i libri, che dovrebbe distruggere, bensì ne coglie progressivamente ed in modo sempre più intenso ed appassionato, l'importanza. Ovvero comprende il nesso molteplice e autenticamente vitale tra la lettura e il pensiero e la libertà di cui quest'ultimo ha bisogno. Vi è un passaggio in cui egli pronuncia una frase che pur essa potrebbe costituire la traccia per un componimento scritto: «I libri sono la mia famiglia». Un altro tema fondamentale su cui è possibile lavorare pedagogicamente è quello del ricordo, collegato a quello della profonda solitudine derivante dall'oblio. Nel mondo di *Fahrenheit 451* è proibito

leggere perché i libri impediscono di dimenticare, consentendo invece di ricordare il passato, di conoscerlo e di riconoscere in esso gli eventi portatori di gioia e di dolore, imparando così a distinguere il bene dal male attraverso l'esercizio dei sentimenti, primo fra tutti quello dell'amore. Ricchissime di spunti per la riflessione sono le sequenze finali del film, quelle già accennate, e che vedono uomini e donne che passeggiano in un bosco, mentre la neve scende copiosa, e che recitano a memoria l'opera letteraria che ciascuno di essi e ciascuna di esse hanno deciso di custodire e proteggere. Si tratta, come s'è già detto, degli uomini e delle donne-libro. Nella foresta innevata del finale del film la loro presenza fa sperare che la trasmissione della verità e la salvaguardia dell'eredità culturale assicureranno il trionfo dell'animo umano sull'oppressione e la morte dei sentimenti. Tra le immagini particolarmente toccante è quella di un vecchio morente che insegna un'opera ad un giovanissimo ragazzo, affinché quest'ultimo la mandi a memoria e a sua volta possa un giorno trasmetterla, cosicché non vada perduta per sempre. Sarà interessante ascoltare, a proiezione ultimata, le riflessioni dei giovani spettatori, i loro commenti. E sarà quanto mai opportuno accogliere anche eventuali rilievi critici, l'esplicitazione delle loro sensazioni e dei loro sentimenti, tra i quali magari, accanto alla soddisfazione e all'approvazione, potranno emergere pure delle annotazioni connotate da perplessità ed inquietudini, da un sentimento di disagio, quasi di paura. Perché non è pensabile proiettare un film per imporre una morale, soprattutto a senso unico, quanto piuttosto per assicurare la fioritura dei pensieri, secondo molteplici direzioni, tutte degne di attenzione e di considerazione. Per concludere, enucleando l'assunto del romanzo e del film, si può sintetizzare che, secondo chi governa le menti e i comportamenti dei membri di quella futura società, il sapere, l'acquisire conoscenza rendono tristi, mentre restare ignoranti consente giorni felici e spensierati. Perché leggere i libri se in essi vi abita il dolore, la sofferenza e il male? Meglio non pensare, non inquinare la mente con ciò che è contenuto nei libri stessi, e che viene definito 'irreale', poiché produce immagini che non esistono. Solo la TV è reale, a differenza della carta stampata, e degli stessi giornali. Del resto nell'epoca in cui viviamo la lettura dei giornali è calata e continua a calare, a favore di immagini e messaggi digitali in tempo reale veicolati dagli schermi televisivi, da quelli dei computer e da quelli dei cellulari, sui quali compare una realtà ritenuta 'vera', ovvero illusoriamente corrispondente a ciò che accade realmente. Bradbury aveva lanciato il suo monito ben sessantacinque anni orsono. Ma questo ce lo diciamo tra adulti. È preferibile e pedagogicamente più corretto prestare attenzione a che cosa diranno i nostri ragazzi e ragazze.

# Giovani 2024: l'interesse della ricerca sociologica sulla condizione giovanile

RENATO MION<sup>1</sup>

Tra gli innumerevoli dati forniti dai vari Rapporti Statistici nazionali e internazionali<sup>2</sup>, come quelli del BES, dell'Eurostat, dell'Istat<sup>3</sup> o dell'Eurispes<sup>4</sup>, è molto difficile riuscire a districarsi e a fornire un quadro logico e consequenziale sul mondo giovanile di oggi e sui principali temi in essi sviluppati. L'Italia, tuttavia, può avvalersi a tale scopo dell'impegno costante dell'Istituto G. Toniolo dell'Università Cattolica di Milano, che anche quest'anno ha pubblicato il suo *Rapporto Giovani 2024*, in cui vengono sviluppati argomenti di stringente attualità. Ne seguiremo le tracce sui principali temi affrontati, come quelli dell'intelligenza artificiale, dell'ecologia, della fecondità dei giovani europei in rapporto al rischio climatico, della casa, dello stage professionale e della Giornata mondiale della Gioventù. Esse sa-

<sup>1</sup> Professore emerito, Ordinario di Sociologia delle Gioventù, Università Pontificia Salesiana di Roma.

<sup>2</sup> BES, EUROSTAT, ISTAT, il Consiglio Nazionale dei Giovani, l'Agenzia Italiana per la Gioventù, EURES, "Giovani 2024: il *Bilancio di una generazione*"; SAVE THE CHILDREN, "Giovani: la povertà penalizza le aspirazioni degli adolescenti"; EURISPES, *Rapporto Italia 2024*.

<sup>3</sup> ISTAT, *I giovani del Mezzogiorno: L'incerta transizione all'età adulta*, Roma, Istat, 2022. Il Mezzogiorno d'Italia presenta una perdita più accentuata di popolazione giovanile. Attualmente, i 18-34enni sono più numerosi nel Sud (18,6%) rispetto al Centro-nord (16,9%), ma nel primo caso la flessione è molto severa (-28% dal 2002). Il percorso verso l'età adulta è più "lungo e complicato", specialmente per una progressiva dilatazione dei percorsi di studio. Le immatricolazioni aumentano soprattutto nelle Regioni con alta disoccupazione e basso Pil pro-capite (fra il 2010 e il 2022: Sicilia +15,6 punti; Sardegna +13,6; Calabria +10,9). Negli ultimi anni è aumentata la propensione agli studi universitari, soprattutto nel Mezzogiorno: qui nell'a.a. 2021-22 si registrano 58 immatricolati per 100 residenti con 19 anni (56 nel Centro-nord); 47 iscritti ogni 100 19-25enni (41 nel Centro-nord); 22 laureati (anno solare 2022; I e II ciclo) ogni 100 23-25enni (19). Le immatricolazioni aumentano soprattutto nelle Regioni con alta disoccupazione e basso Pil pro-capite (fra il 2010 e il 2022: Sicilia +15,6 punti; Sardegna +13,6; Calabria +10,9). I percorsi universitari sono spesso più lenti e caratterizzati da una significativa "emigrazione studentesca", sia all'iscrizione (il 28,5% si iscrive in atenei del Centro-nord), sia alla laurea (39,8% in atenei del Centro-nord), sia nel post-laurea (dopo 5 anni solo il 51% lavora nel Mezzogiorno). La carenza di opportunità lavorative stabili e di buona qualità nel Mezzogiorno fra i "millennials" peggiora. Il tasso di attività (20-34 anni), già basso nella generazione precedente (60,3%) si riduce al 54,4%, come il tasso di occupazione (41,6%, dal 45,3%), mentre resta molto elevato quello di disoccupazione (23,6% rispetto al 9,1% nel Centro-nord).

<sup>4</sup> EURISPES, *Le gang giovanili in Italia*, Roma, Eurispes, RI2024, pp. 79 ss.

ranno arricchite da altri convergenti contributi sociologici<sup>5</sup> sul tema, che faranno da filo conduttore del nostro saggio, come quello ricco e interessante, dai vecchi richiami storici, de *“La giovane Italia”* (il Mulino 4/23). Composto di vari contributi (22) di affermati sociologi italiani, esso si occupa della condizione giovanile contemporanea e dei suoi vari aspetti di incertezza, di transizione, di estremismo, di immigrazione, di consumi giovanili, di sperimentalismo democratico, di lavoro, di riders, di parità di genere, di creatività, ecc.: una vera e propria miniera a cui pure attingeremo nella nostra rapida presentazione.

Innanzitutto, veniamo a scoprire che al 1° gennaio 2024 la popolazione italiana si è ridotta a 58.989.749 residenti, con un indice di vecchiaia pari a 199,8. Nel 2023 vi era stata una diminuzione di nascite pari a -379mila, dato storico (!), mentre i decessi furono 661mila (-8% rispetto al 2022). Merita una certa attenzione il dato che dal 2002 al 2023 i giovani delle zone rurali sono diminuiti del 32,2%; nelle zone interne del 28%, nelle città del 27,5% e nei centri-città del 27,1%. I 25-34enni con un titolo di studio terziario, che nel 2002 erano 12,2%, nel 2022 sono più che raddoppiati al 29,2%. Tra i 18enni la dispersione scolastica esplicita che nel 2002 raggiungeva il 24,2% è diminuita nel 2022 fino a dimezzarsi e ridursi all'11,5%.

In un ambito più strettamente professionale sono ormai comuni le esperienze intermedie dello *“stage/tirocinio”* professionalizzante: comprendente quello curriculare (svolto mentre si studia) ed extra curriculare. Di questi ultimi sono stati attivati in Italia, circa 314mila percorsi nel 2022. Nel 2011 erano stati un po' più di 210mila, registrando nel 2017 il picco di 370mila. Oggi il numero si mantiene stabile fra i 310mila e i 350mila l'anno. Solo il 9,6% dei Neet nelle aree rurali possiede una laurea o un diploma accademico, contro il 65,3% nelle aree urbane. Quasi il 50% dei Neet nelle aree metropolitane dichiara di essere economicamente indipendente, utilizzando spesso i guadagni per emanciparsi dalla famiglia. Nelle zone interne, invece tendono a dipendere maggiormente dal supporto familiare e a sacrificare i propri diritti lavorativi pur di trovare occupazione.

## 1. I giovani e l'Intelligenza artificiale

Tra i grandi cambiamenti in atto con cui i giovani sono oggi chiamati a confrontarsi, **Il Rapporto Toniolo** affronta il tema **dell'Intelligenza Artificiale**. Esso si è imposto per la sua novità, ma anche per la varietà dei compiti che le nuove sfide della realtà ci prospettano. L'euforica esaltazione, di cui tutti siamo spettatori, infatti si sta misurando con diversi rischi.

<sup>5</sup> AA.VV., *La giovane Italia*, in *“Il Mulino”*, 04/23, (524), Bologna, 2023, pp. 188.

Pur essendo numerosi gli apporti positivi alla nostra quotidianità quanto a rapidità e servizi possibili, tuttavia non possiamo non essere consapevoli dei rischi non pochi, che vi si profilano, come la disoccupazione tecnologica, il divario delle competenze professionali, la dipendenza tecnologica, la manipolazione dell'informazione, la minaccia alla privacy e alla sicurezza. Per questo saranno necessarie adeguate politiche pubbliche, un'etica tutta propria per l'IA, uno sviluppo a misura d'uomo, una formazione più diffusa e una *governance* responsabile, che ne garantisca e ne amplifichi i benefici, oltre che ad attenuarne i pericoli.

**Il Rapporto Italia 2024 (Eurispes) si è misurato con questo problema, e benché il giudizio sull'IA sia generalmente positivo in quanto prevale l'idea che sia una tecnologia controllabile (54,1%), anche se pericolosa (57,4%), avverte che circa il 65% degli italiani sa poco o nulla di cosa sia l'Intelligenza Artificiale.** Scendendo nei dettagli. Un italiano su tre ha una vaga idea di che cosa sia l'Intelligenza Artificiale (33,9%), il 31,9% afferma di non saperne nulla, il 25% appena abbastanza. Solo uno su dieci dichiara di essere molto informato sull'argomento (9,2%). Prevedibilmente, lo sono infatti le fasce d'età giovanili: il 62,5% tra i 18-24enni e il 56,3% tra i 25-34enni. All'aumentare dell'età gradualmente diminuisce la percentuale di chi è *molto informato* e cresce quella di chi *non ne sa nulla*. Circa la sua utilità, la maggioranza del campione nel 65,8% dei casi si esprime positivamente, ma concorda anche nell'affermare che essa, presto o tardi, si sostituirà all'uomo (54,2%). Meno condivisa è l'opinione "ci pentiremo di averla creata (47,6%)". Non hanno mai provato ad usare l'IA il 73% degli over 64, il 60,7% dei 45-64enni, il 49,8% dei 35-44enni, il 42,9% dei 25-34enni e solo il 26,1% degli under 24. Questi ultimi nel 52,8% dei casi l'hanno usata solo qualche volta<sup>6</sup>. La maggioranza di chi ha dichiarato di conoscere in qualche misura l'Intelligenza Artificiale, afferma però di non averla mai provata (53,9%); circa uno su tre ne ha fatto un uso sporadico (una o qualche volta,

<sup>6</sup> EURISPES, 36° *Rapporto Italia 2024*, Sintesi, 2024. Ad arricchire il Rapporto sono presentate le indagini campionarie che, nell'edizione del 2024, hanno sondato alcuni dei temi tradizionalmente osservati dall'Eurispes, tra i quali, nell'Indice: la situazione economica delle famiglie (p. 13-15); la sfida della digitalizzazione nel SSN (p. 18); le nuove tecnologie tra opportunità e rischi (p. 61-62); l'opinione sui temi etici (p. 74-76); i nuovi stili alimentari (p. 81); l'Intelligenza Artificiale e i Social (p. 97); la fiducia nelle Istituzioni; i conflitti internazionali e la crisi energetica; il conflitto israelo-palestinese; ecc. Cfr. anche EURISPES, 2° *Rapporto Nazionale sulla scuola e l'Università*, Giunti Scuola, 2024; Il contributo della scuola paritaria al sistema nazionale di istruzione, p. 301-308, Roma, Giunti, 2024; AMOROSO M., *La sfida dell'intelligenza artificiale: AI or not AI*, in "Tuttoscuola", n. 641, pp. 3-21; con saggi di FRANCHINI R., *L'intelligenza è reale (non artificiale)*, pp. 7-12, RUBINACCI A., *Un nuovo futuro anche per la scuola*, pp. 12-16. Cfr. anche MONFALCON S., *I ragazzi del Rainerum, presentano Rei, robot empatico*, in "Alto Adige" (10 sett.2024, p.15).

il 33,4%). Solo il 12,7% l'ha utilizzata frequentemente. L'età e la dimestichezza con la tecnologia fanno la differenza anche in chi lo ha fatto spinto dalla curiosità di vedere come funzionasse (72,4%) e per motivi di svago/gioco (63,7%). Il 46% infine l'ha utilizzata per lavoro e il 41,5% per motivi di studio.

In particolare, nel *"Rapporto Giovani" 2024*<sup>7</sup> dell'Istituto Toniolo, su un campione internazionale di 6.000 giovani, tra i 18 e i 34 anni dell'Italia, Francia, Spagna, Germania, Regno Unito, interrogati sull'IA, solo per il 28% prevalgono *i rischi*, mentre il 61% di essi ne apprezza *le opportunità*. Ritengono infatti che l'IA possa facilitare l'introduzione di nuove modalità e opportunità di apprendimento (42%), migliorare la gestione di grandi quantità di dati e dei tempi di analisi (44%), velocizzare l'interazione con gli utenti fornendo risposte immediate e personalizzate (38%), ottimizzare l'uso dell'energia per la gestione dei consumi, per la gestione intelligente dei rifiuti e la predizione dei modelli climatici (32,6%), ridurre i costi generali con l'automazione dei processi e delle attività in corso (32,1%), migliorare i sistemi di sicurezza nei vari settori (25,3%), specie per l'anonimazione dei dati personali (19,9%)<sup>8</sup>.

I principali rischi invece sono piuttosto rintracciabili nelle minacce alla sicurezza in generale (41,2%), alla privacy (39%), in particolare alla sicurezza delle conoscenze e competenze personali (37,9%). Su questi aspetti le percentuali dei giovani italiani sono tutte superiori alla media, soprattutto per quanto si riferisce alla gestione di grandi quantità di dati e della velocità dei tempi di analisi (44%), ma anche alla percezione dei rischi legati alla mancanza di una gestione adeguata (40,6%)<sup>9</sup>, soprattutto circa la sicurezza e i rischi ambientali (41,2%). Ciò confermerebbe la ridotta consapevolezza dell'impatto delle tecnologie sulle fasi del ciclo di vita, come lo sviluppo di forme di dipendenza e di isolamento sociale (37,8%), di disuguaglianze digitali e di esclusione sociale (25%). Sembrano invece meno preoccupati dal rischio di polarizzazione rispetto a quelle persone che già posseggono il capitale sociale necessario per gestire l'IA.

Rispetto al mondo del lavoro, soprattutto gli italiani, ritengono che l'IA avrà un impatto trasformativo e complementare al lavoro umano (59%). Non lo sostituirà (29%), soprattutto nei settori medico-farmaceutici, energetici e della formazione-educazione. Però è importante che i giovani italiani si sforzino a conoscerle meglio l'IA, perché di fatto la utilizzano e la conoscono meno dei coetanei europei, specie nelle varie applicazioni, di cui i francesi invece mostrano una conoscenza migliore. Inferiore è pure la percezione dei rischi portati dall'IA.

<sup>7</sup> ISTITUTO GIUSEPPE TONIOLO, *La condizione giovanile in Italia*. Rapporto Giovani 2024, Bologna, il Mulino, 2024, p.217.

<sup>8</sup> BECCALLI E., I. PAIS, A. VIOLA, *Giovani e intelligenza artificiale: conoscenza e utilizzo tra rischi e opportunità*, in Rapporto Giovani, 2024, pp.19-38.

<sup>9</sup> *Ibidem*, p.24

Infatti le donne, pur dichiarandone un livello di conoscenza e utilizzo inferiore rispetto agli uomini, ne mostrano tuttavia una maggiore percezione, come di fatto avviene anche su varie materie economiche. La conoscenza di almeno una applicazione IA è maggiore per chi ha un grado di istruzione superiore, tra i giovani maschi francesi, tedeschi, spagnoli. Tra i laureati invece il suo utilizzo è superiore, soprattutto tra i tedeschi e gli spagnoli. L'uso più ampio e consapevole dell'IA è associato anche ad una minore percezione del rischio. Ciò ne favorisce d'altra parte una migliore consapevolezza delle sue varie opportunità d'uso.

Tra i rischi rilevati, quelli maggiormente percepiti dai giovani sono le minacce alla privacy e alla sicurezza. Dalle donne e dai giovani di Francia e Germania sono trascurati invece quelli ambientali e quelli relativi alle disuguaglianze sociali. I giovani italiani invece si caratterizzano per una più ridotta conoscenza dell'IA, per il suo scarso utilizzo, e quindi il livello ancora basso della consapevolezza dei suoi rischi. È un dato che deve far riflettere, perchè a differenza degli altri Paesi, sembra emergere tra gli italiani un approccio verso le tecnologie ingenuo e superficiale ancora scarsamente sostenuto da una sperimentazione diretta dei limiti e delle potenzialità dell'IA<sup>10</sup>.

Lo stesso Papa Francesco si è fatto carico della necessità di una gestione umana dell'IA, nel summit del G7 (14 giugno 2024). Infatti oltre a dimostrare il suo interesse per quest'innovazione dell'intelligenza umana, è intervenuto molto opportunamente con parole di attenta cura ma anche di proposta etica (*algoretica*: etica dell'algoritmo): "Non possiamo dubitare che l'avvento dell'IA rappresenti una vera e propria rivoluzione cognitivo industriale, che contribuirà alla creazione di un nuovo sistema sociale caratterizzato da complesse trasformazioni epocali. Ad esempio l'IA potrebbe permettere la democratizzazione dell'accesso al sapere, il progresso esponenziale nella ricerca scientifica, la possibilità di delegare alle macchine i lavori usuranti, ma al tempo stesso essa potrebbe portare con sé una più grande ingiustizia fra nazioni avanzate e nazioni in via di sviluppo, fra ceti sociali dominanti e ceti sociali oppressi"<sup>11</sup>.

## 2. Dalla tecnologia all'ecologia

Ugualmente in crescita è la sensibilità ecologica delle giovani generazioni che si manifesta nei comportamenti ed atteggiamenti "eco-sostenibili", davanti

<sup>10</sup> *Ibidem*, p.38. Cfr anche FINOCCHIARO G., *Intelligenza artificiale. Quali regole?* Bologna, Il Mulino, 2024.

<sup>11</sup> <https://www.vatican.va/content/francesco/it/speeches/2024/june/documents/20240614-g7-intelligenza-artificiale.html>.

ai vari fenomeni naturali come il cambiamento climatico, l'inquinamento e l'esaurimento delle risorse naturali, a cui negli ultimi tempi, si sono richiamate le discutibili provocazioni da parte di gruppi di varie provenienze, come i *"Friday for future"*, ed *Extinction Rebellion*). Contemporaneamente sono state sviluppate e sono approfondite molte riflessioni e attente intuizioni attorno al tema dello *"sviluppo sostenibile"*. Lo esige una precisa risposta a quella serie di eventi contraddittori e discutibili, provocate dalle azioni e dalle idee espresse, oltre che dagli atteggiamenti e comportamenti messi in atto da questi gruppi. Le riflessioni del *"Rapporto Toniolo"* si sono per questo concentrate attorno al significato, che il concetto di *"sostenibilità"* ha assunto presso le nuove generazioni, il senso delle azioni messe in atto e le non poche discrepanze tra atteggiamenti e comportamenti espliciti.

## 2.1 Sviluppo sostenibile: il concetto, le dimensioni, i valori-chiave

Sulla natura e definizione del concetto di sviluppo sostenibile la Commissione Brundtland (1987) si è espressa in questi termini, e cioè come quel "processo di cambiamento, per cui lo sfruttamento delle risorse, la direzione degli investimenti, l'orientamento dello sviluppo tecnologico e i mutamenti istituzionali sono resi coerenti con i bisogni futuri, oltre che con quelli attuali"<sup>12</sup>. La problematica quindi si articola su tre dimensioni fondamentali, che comprendono l'aspetto ambientale (orientato alla conservazione delle risorse), l'aspetto economico (mirato a soddisfare i bisogni di tutti), e l'aspetto sociale (finalizzato a ripristinare l'equità, combattere la povertà e promuovere la partecipazione). I tre valori-chiave sono inoltre convergenti sui diritti umani, l'uguaglianza e la sostenibilità, in vista della promozione di un'economia sana, di società equilibrate e di ambienti globali sostenibili. La loro natura universale e indivisibile implica che essi devono essere raggiunti simultaneamente. Si tratta quindi di un'azione sociale in termini sia di benessere personale che sociale.

I risultati della ricerca scientifica rilevano però che in questo ambito le persone esitano e fanno fatica ad assumersi la responsabilità dei problemi ambientali. In particolare, gli adolescenti e i giovani adulti si sentono sopraffatti dalle sfide, poste dalla società in materia di sostenibilità, e non sempre sono disposti a ridurre l'impatto ambientale, passando così dagli atteggiamenti ai comportamenti concreti. Ciò avviene spesso per mancanza di informazioni e di conoscenza approfondita sui comportamenti sostenibili. Vi contribuisce anche una scarsa

<sup>12</sup> Ibidem, p.40-41.

attenzione, oltre che gli stessi processi di conformità sociale, di identificazione e di interiorizzazione convinta con il sistema dei valori proclamati. Questo è tuttavia il punto di partenza di molte indagini, tra cui quella qui riportata, di cui riproduciamo qualche dato tra i più importanti.

Su un duplice campione<sup>13</sup> di adolescenti e di giovani adulti, il 56,7% dei primi e il 59,1% dei secondi percepiscono un aumento generale di sensibilità e di attenzione verso le questioni ambientali. Infatti, sono piuttosto presenti nelle loro stesse generazioni (per il 50,9% tra gli adolescenti, e il 45,4% dei giovani) che nella popolazione in generale; più nelle donne (63,5%), negli adolescenti delle aree di media urbanizzazione (60,1%) e nei giovani adulti di alta urbanizzazione (61,6%). Ancora rispetto anche alle generazioni più adulte, il 52,7% degli adolescenti e il 53,8% dei giovani si ritengono oggi più attente alla questione ambientale, anche rispetto agli anziani, specie nelle aree di media urbanizzazione (55,1%) e nelle grandi città (58,8%). Infine solo il 17% dei giovani adulti ritiene che siano gli adulti ad esserne più attenti e anche più degli adolescenti, sono i giovani a pensare che le maggiori responsabilità siano degli adulti, e sia necessario un impegno più serio sia da parte dei cittadini che delle aziende, dei governi e della politica. Sono gli adolescenti dei grandi centri, ad attribuire ai governi la maggiore responsabilità (37,9%). Per il 79,8% degli adolescenti le fonti di informazione più consultate sono i genitori, seguiti dagli scienziati (74,5%) e dagli insegnanti (66,8%). Gli influencer invece sembrano avere un impatto inferiore al 40%, ancor meno di quello dei coetanei impegnati. Nelle zone meno urbanizzate, il 68,4% si affida soprattutto alla TV, e per il 54,9% alla stampa. I giovani adulti invece preferiscono fidarsi soprattutto degli scienziati e degli esperti (70%). Per tutti, con il crescere dell'età diminuisce l'influenza dei genitori (52,5%) e degli insegnanti (48,5%). In conclusione la ricerca ci restituisce una fotografia di giovani che sono molto attenti e preoccupati dell'ambiente, e che manifestano l'intenzione di fare di più, se avessero un esempio più convincente da parte della generazione adulta.

## 2.2. La crisi ecologica e il cambiamento climatico: tre tipi di reazione

L'Istat pure dedica un suo approfondimento alle *“giovani generazioni e l'ambiente”*, confermando come sia cresciuta la preoccupazione per i cambiamenti climatici in 2/3 dei 20-24enni, più sensibili anche alla distruzione delle foreste, all'esaurimento delle risorse naturali e soprattutto alla perdita della biodiversità.

<sup>13</sup> Ibidem, p. 46-66 passim.

tà. Agli ultra 50enni invece preoccupa specialmente il dissesto idrogeologico e l'inquinamento del suolo.

L'Eurobarometro, nel Rapporto *"The future of Europa"*, rileva come gli under 24enni siano più propensi a riconoscere i vantaggi della lotta al cambiamento climatico rispetto agli over 55, e come per un giovane su due essi ritengano che la principale sfida dell'UE sia proprio quella di affrontare i cambiamenti climatici e le questioni ambientali.

Ugualmente la rivista *"Il Mulino"* si è occupata del tema in termini riflessivi e di maggior problematicità<sup>14</sup>. Un elemento caratterizzante è la più intensa preoccupazione per la *"perdita di natura e della biodiversità"*, che fa registrare due fenomeni, apparentemente tra loro contrapposti, da un lato le paure ecologiche, lo sconforto della perdita, le varie forme di eco-ansie, e dall'altro l'impegno per l'ambiente, l'attivismo e le proteste a favore del clima.

In questo quadro il rapporto giovani-ambiente viene sviluppato attraverso le lenti della generazione, della temporalità e della concettualizzazione del futuro. Sono approfonditi in particolare tre aspetti: le forme di eco-paralisi da futuro-minaccia, collegate agli immaginari apocalittici dell'ambientalismo tradizionale (*sociology of loss*); le forme di attivazione individuali e collettive con le relative concezioni di futuro che motivano diversi profili di mobilitazione collettiva (*Rapporto Giovani-Toniolo 2023*); infine la questione più recente della tendenza punitiva e repressiva nei confronti dell'eco-attivismo<sup>15</sup>.

Nel primo caso l'eco-ansia minerebbe l'idea di futuro in senso catastrofico, provocando sentimenti di abbandono, di fatalismo e di rassegnazione con conseguenze materiali, politiche ed economiche, che forse potrebbero invece *attivamente* generare forme di solidarietà collettive e attivare strategie di adattamento, più che di lutto o di perdita. Nel secondo caso un terzo dei 18-34enni dichiara di avere una conoscenza accurata o discreta della sfida ecologica e più del 50% di tenere conto nei propri acquisti dei criteri di sostenibilità ambientale, effettuando la raccolta differenziata, le borse ecologiche, l'acquisto di prodotti alimentari sfusi, biodegradabili, a chilometro zero o biologici. Nel terzo caso l'attenzione viene posta sulle proteste dei movimenti come *Fridays for Future* ed *Extinction Rebellion* e le reazioni sociopolitiche, conseguenti al loro attivismo, sempre più in bilico tra eco-ansia e ribellione, tra paralisi pessimista e mobilitazione collettiva<sup>16</sup>.

<sup>14</sup> MARTONE V. e R. SCIARRONE, *Giovani, ecologia e politica*, in *"La giovane Italia"*, Il Mulino 4/23, pp. 77-85.

<sup>15</sup> *Ibidem*, p. 79.

<sup>16</sup> Cfr. anche *"I giovani d'oggi crescono con la consapevolezza di un mondo in continua distruzione: estinzione o rischio d'estinzione per la maggior parte delle specie, catastrofi naturali, riscaldamento climatico, inquinamento, pandemie, etc. La tristezza, la paura e l'angoscia*

### 2.3. L'eco-ansia e l'impatto sulle intenzioni di fecondità

Se con crescente preoccupazione in Europa si guarda al continuo calo della fecondità, non si pensa immediatamente al peso del rischio climatico sulle intenzioni di fecondità dei giovani europei<sup>17</sup>. Infatti, la crescente incertezza delle nuove generazioni sul futuro, spesso è più di natura economica, o di perdita di punti di riferimento su cui ancorare le attese nei confronti del futuro. Si pensa più facilmente oggi all'effetto destabilizzante della guerra in Ucraina, alle minacce per la radicalizzazione dei poli delle alleanze (Nato-URSS), ai sempre più frequenti eventi climatici ed ambientali estremi e alle rivendicazioni degli ambientalisti. Tutto ciò non ha fatto che generalizzare un senso di ansia (*eco-ansia*) e incertezza nel futuro, che alcuni scienziati hanno ipotizzato avere un impatto (negativo?) anche sulle intenzioni di fecondità dei giovani. Se a ciò si aggiunge la loro decisione di non volersi assumere la responsabilità di mettere al mondo figli in un contesto fortemente a rischio, per non condannarli ad un futuro potenzialmente catastrofico (Schneider-Mayerson e Ling Leong 2020), è comprensibile come la ricerca scientifica si sia orientata anche in questo senso.

Infatti, l'indagine realizzata (campione: 4124 giovani, 25-34enni, M/F), ha voluto individuare i possibili effetti combinati di tali incertezze ambientali, economiche e occupazionali anche sulla fecondità della coppia. Le motivazioni più importanti si appoggiano ai fattori economici, sia personali che relativi alla situazione del Paese (più del 60%). Il cambiamento climatico influenza il 58% dei giovani, come anche l'idea dell'"impatto ambientale di un figlio sul pianeta" (40%). Tra le motivazioni personali ad evitarlo spicca soprattutto "l'indisponibilità a rinunciare ai propri interessi 58%", oltre che la paura di un futuro molto incerto e problematico. Tra i paesi europei, l'Italia presenta le percentuali più elevate di "incertezza del proprio futuro"<sup>18</sup>. Per quanto riguarda i motivi di contesto il 68% lo fa per "la previsione di avere un figlio in situazioni economiche difficili". Il 62% però chiama in causa la paura che il peggioramento del clima possa avere sul figlio. In Germania queste percentuali scendono rispettivamente al 49% (economiche) e 42% (figlio), nel Regno Unito al 58% e 52%, in Spagna al 66% e in Francia nel 56% e al 59%. Reticenti ad abbandonare un certo stile

sono entrate nei nostri corpi, perfino nei bambini. Come agire e pensare in mezzo a questo caos? Come vivere questa epoca tragica ed "eroica" al tempo stesso? BENASAYAG M. e TH. COHEN, in *"L'epoca dell'intranquillità. Lettera alle nuove generazioni"*, Milano, Vita e Pensiero, 2023, pp. 144.

<sup>17</sup> FRAGERI I. et al., *Il rischio climatico e l'impatto sulle intenzioni di fecondità dei giovani europei*, ISTITUTO GIUSEPPE TONIOLO, *La condizione giovanile in Italia*. Rapporto Giovani 2024, pp. 67-84.

<sup>18</sup> Ibidem, p. 71-73.

di vita sono soprattutto i giovani italiani con gli spagnoli, il 54% dei tedeschi, il 53% degli inglesi, e 44% dei francesi. Altre motivazioni come la difficoltà a conciliare lavoro e famiglia e la mancanza di supporto nella cura hanno un peso minore per metà degli intervistati, ma l'Italia spicca per la maggior difficoltà per gestire la cura dei figli, soprattutto tra le donne, tra i giovani con contratto a tempo determinato e tra chi ha già vissuto direttamente un disastro ambientale. In conclusione, la crescente rilevanza delle questioni ambientali sugli stili e progetti di vita dei giovani, solo recentemente è entrato tra i temi della ricerca sociale, ma con un interesse crescente non solo in termini ambientali, ma anche sociali e demografici<sup>19</sup>. Ne deriva un'urgenza sempre più marcata perché anche la politica manifesti una nuova e più attenta cura di fronte a tali eventi.

### 3. Nuove dimensioni della spiritualità giovanile

È sempre stato un interesse primordiale della ricerca sociologica *tout court*, il rapporto tra le giovani generazioni con la fede, e la spiritualità, come fenomeno sociale pervasivo e intrigante, proprio perché il "sacro" tocca un ambito tutto specifico, sia per l'individuo che per la collettività, non trascurabile per una visione complessiva e profonda dell'uomo. Il *Rapporto Toniolo* ne ha voluto cogliere uno spaccato originale, attraverso il modo con cui oggi i giovani si pongono davanti alla questione del "senso", di Dio, della loro religiosità e della loro relazione con la sfera del sacro. Innanzitutto, alcune osservazioni preliminari evidenziano che "tra i giovani e la religione cattolica si è creata oggi una distanza significativa: solo il 32,7% del campione si dice credente cattolico, e già il 31% si dichiara ateo (non credente in nessuna religione o filosofia trascendente). Fa storia però il ritmo dell'affievolimento: dal 56% del 2013 di quanti si dicono cattolici al 32,7% del 2023, con una notevole accelerazione dal 2020 in poi; soprattutto rispetto al genere. Infatti, nello stesso Rapporto (*campanello di allarme!*) si introduce il tema nuovo dell'"ateismo femminile": dal 61% di giovani donne cattoliche nel 2013 e il 12% di atee, giungiamo rispettivamente al 33,1% di cattoliche e al 29,8% di atee nel 2023, quasi a dire "piccole atee crescono" come osserva A. Matteo (2022, p.54). Non sembra poi che ci sia "il modo di rimpiazzare generazionalmente quella pregnante e massiccia presenza di donne, per assolvere alla propria missione socioeducativa". Nel 2023, il numero di quanti si dichiarano atei cresce con il diminuire dell'età. Se ne evidenzia il picco soprattutto nell'Italia nord-occidentale. Sono dati che fanno riferimento alla religione "istituzionale". Non ci dicono però ancora molto sulla "spiritualità", che esiste

<sup>19</sup> Ibidem, p. 84.

anche al di fuori di una specifica confessione, fatta di dogmi, pratiche codificate, ecc. Un 13,4% infatti afferma di credere in un'entità superiore senza fare riferimento a nessuna religione. In questo caso "religiosità" e spiritualità" non sembrano esclusivi.<sup>20</sup>

### 3.1. L'indagine qualitativa alla GMG di Lisbona 2023: in termini di esperienza

Non vi è stata occasione migliore per affrontare e verificare questi problemi, che studiare la dimensione religiosa attraverso l'analisi *qualitativa* di una ricerca sul campo sui giovani, sacerdoti e laici, partecipanti all'evento della "Giornata mondiale della gioventù di Lisbona-2023"<sup>21</sup>. In un tempo di sganciamento progressivo dall'istituzione ecclesiale, da sempre deputata alla mediazione del sacro con i credenti, la Chiesa tuttavia è ritornata ad essere centro dell'attenzione di centinaia di migliaia di giovani provenienti da tutto il mondo. Ci rimane però una domanda cruciale: *"che cosa è che spinge i giovani, entusiasticamente, anche di epoche diverse (dalla prima GMG sono passati più di quarant'anni!) e regioni differenti, in modo entusiasta, verso la GMG, ma poi li tiene distanti dalle realtà ecclesiali?"*.

Molti giovani vi si affacciano alla ricerca di un'esperienza di fede, in altri prevale il desiderio di condividere un'esperienza unica con altri giovani, "per ricaricare le batterie e affrontare la vita quotidiana". Alcune motivazioni sono intrinseche al desiderio di un'esperienza che li arricchisca di memorie, emozioni, riflessioni e testimonianze. Altri giovani sono "alla ricerca di una Chiesa materna in costante aggiornamento". Dalla maggior parte delle testimonianze ciò che rimane più impressa è la veglia del sabato sera e innanzitutto il silenzio sorprendente: "un milione e mezzo di persone in silenzio! solo Dio poteva far stare così dei giovani!". Qualche cosa poi è cambiato nel preciso momento dell'esposizione del Santissimo Sacramento".

Mentre i giovani trovano stimoli generatori di rinnovamento per la loro vita ("Cerco di mettere un po' di quella gioia e serenità ritrovata, in ciò che faccio, in particolare nell'incontro e confronto con gli altri credenti, o anche no"), questa rinnovata coscienza di protagonismo giovanile, di ascolto, tende a dar vita ad

<sup>20</sup> MATTEO A., *Riportare i giovani a Messa. La trasmissione della fede in una società senza adulti*, Milano, Ancora, 2022.

<sup>21</sup> ISTITUTO GIUSEPPE TONIOLO, *La condizione giovanile in Italia. Rapporto Giovani 2024*, pp.121-142. Cfr. anche GARELLI F. e R. RICUCCI, *Giovani, Religione, spiritualità*, in "La giovane Italia", Il Mulino, 4/23, pp.95-103.

una rigenerazione anche delle comunità, quando essi si sentono opportunamente ascoltati, provocati, coinvolti e ingaggiati. Si tratta di una ricerca di spiritualità che non viene meno, pur dipanandosi in diversi rivoli, caratterizzati da una forte soggettività, dall'accesso più immediato ed esperienziale ad un sacro che abita nel proprio Sé profondo. Il rischio è che questa extra-ordinarietà rimanga un evento isolato, dove il ricordo si trasformi solo in nostalgia e non alimenti processi trasformativi, consapevolmente duraturi e comunitariamente operativi, che dovranno poi continuare ad influire nei rispettivi luoghi della vita.

### 3.2. "Cerco, dunque credo?" dieci anni di ricerca sulla fede<sup>22</sup>

In misura più articolata, documentata, sistematica e scientifica R. Bichi e P. Bignardi hanno quindi approfondito il tema della religiosità giovanile attraverso una delle poche indagini qualitative, rigorosamente corrette anche dal punto di vista metodologico e scientifico, attraverso colloqui individuali e *focus group*. Si tratta di una interessante ricerca qualitativa a 154 giovani, maschi e femmine delle varie regioni italiane, che percorre tutto il cammino spirituale negli anni giovanili della propria formazione alla fede, ma anche del loro progressivo distacco da essa e dalla Chiesa. Le indagini quantitative ci documentano il progressivo distacco dei giovani dalla Chiesa, l'attuale ricerca ci offre le chiavi delle ragioni e le dinamiche interiori, il vissuto per cui avviene tale distacco. Esso tocca le corde più intime dell'emotività e della sensibilità spirituale. Se nel passato si problematizzava il "Cristo sì, Chiesa no!", oggi si può dire "Chiesa no, Ricerca spirituale sì", senza quadri di riferimento solidi o condivisi, ma liquefatti in una profonda inquietudine.

Si scopre che l'idea di Dio resiste nella loro vita. Ma di "quale Dio si tratta?" Spesso è slegato da una precisa religione, in una spiritualità definita come "ricerca di senso", di "pienezza di vita", che tende a dare un "senso unitario alla propria vita", attraverso una molteplicità di percorsi, anche fuori della tradizione ecclesiale cattolica, in cui la pandemia è stata forse l'occasione per mettere in atto questa distanza dalla pratica religiosa. L'indagine ha cercato quindi di approfondire le ragioni di questo allontanamento e delle sue varie tipologie, le visioni di Chiesa che i giovani sono venuti maturando, le sue mancanze percepite, le inquietudini della ricerca di un senso esistenziale, le convinzioni mutate, l'emergere di una re-interpretazione del Cristianesimo anche nelle differenze regionali tra Nord e Sud dell'Italia, in una sfida alla Chiesa, che coinvolge lo stesso

<sup>22</sup> BICHI R. e P. BIGNARDI, *Cerco, dunque credo? I giovani e una nuova spiritualità*, Milano, Vita e Pensiero, 2024, pp. 248.

suo modo di interpretare il Vangelo. È la presentazione di una serie di percorsi molto aperti, vissuti da *“quelli che sono rimasti”* e da *“quelli che se ne sono andati”*. È l’ascolto di giovani italiani nelle loro esperienze esistenziali della fede e del distacco; anche di quelli, che pure avevano svolto ruoli di responsabilità come animatori o educatori, dei vari stili di pastorale utilizzati, delle attese dall’ambiente ecclesiale: *“Intorno ai 17 anni ho iniziato a dubitare di tante cose”*: *“a non riconoscermi negli insegnamenti della Chiesa, nella sua visione della vita”*<sup>23</sup>; *a sentirsi valorizzati “solo quando servivi,” ma soprattutto del sentirsi giudicati, in modo spiccio, o dominati da un gruppo di adulti”*. Si viene a scoprire così un allontanamento dagli impegni pastorali anche *“per saturazione”* di chi prima si era impegnato. È un distacco che di solito incomincia con l’abbandono della Messa alla domenica, *“poi ci si allontana dall’ambiente ecclesiale e dalle sue proposte”*, quindi si decide che quello non è più il proprio mondo. Si diventa consapevoli infine di non appartenergli più e *“si sente il dovere di dire basta, per coerenza con le proprie convinzioni rinnovate”*. Lo stato d’animo con cui viene presa questa decisione, però fa *“sentirsi persi, e così ti viene l’ansia”*. Non si riesce più a capire in cosa credere: è un allontanamento dalla Chiesa, ma non dal *“volere”* credere. In questo groviglio di dichiarazioni sono analizzati vari tipi di allontanamento: dagli ambienti formativi, di catechesi, di percorsi post-Cresima, di *“pacchetti di attività estive”*, di ruoli formativi, assunti e poi abbandonati. Emerge però nei giovani una formazione, che è soprattutto *“secolare”*, che si rifà ai valori della solidarietà, del rispetto dell’altro, dell’attenzione al prossimo. Più debole invece è la proposta e la crescita nella spiritualità e nella fede cristocentrica: *i giovani non parlano di Gesù Cristo, parlano semmai di un generico Dio*<sup>24</sup>.

Si tratta in conclusione di un Rapporto molto documentato, in cui alle risposte di prima mano degli intervistati, fanno seguito le riflessioni di un approfondimento critico, metodologico e valutativo elaborato dall’équipe di una ventina di studiosi, che ne commentano le interviste nei diversi ambiti e percorsi. Il tutto viene organizzato attraverso un indice ragionato e criticamente suddiviso in quattro parti principali, e cioè *“l’esperienza di ricerca, gli allontanamenti, gli approfondimenti, e le provocazioni”*. Lo spaccato giovanile emerge quindi in tutta la sua problematicità, ma anche nel suo appello per un nuovo Cristianesimo (pp.109-118), dove la *“teologia è sfidata dalla vita”* (pp.119-128), dalla *“omosessualità”*(pp.173-184), nei *“vari luoghi della formazione culturale* (pp. 195-202), e soprattutto tra le giovani donne *“in silenzioso esodo”* (pp.159-172).

Con particolare provocazione, infine, stanno emergendo oggi interessanti iniziative valorizzate dalle varie associazioni e movimenti. Sono i diversi luoghi

<sup>23</sup> *Ibidem*, pp. 46-50

<sup>24</sup> *Ibidem*, p. 65.

e contesti culturali, comunitari, antichi e sempre nuovi, chiamati ad essere formativi, ricchi di spiritualità, come sono i monasteri, ma anche le vie dei pellegrinaggi tradizionali e/o dei nuovi “Cammini”, come il “Cammino di Santiago”, la via Francigena, il Cammino di “Piergiorgio Frassati”, il Cammino di “D.Bosco” in Piemonte, il “Cammino dei Cappuccini” nelle Marche, il “Cammino Celeste” da Aquileia al Monte Lussari nelle tre nazioni di confine (Italia, Austria, Slovenia)<sup>25</sup>, o anche il “Cammino di Dante” da Firenze a Ravenna. Si è perciò davanti ad una serie di problematiche nuove, stimolanti ed originali, che stanno scuotendo la forse “adagiata” (?) condizione giovanile, chiamata ad un energico scatto propulsivo, come è stato proposto tra le file dei cattolici italiani nell’ultima Settimana Sociale di Trieste, che li ha impegnati al “cuore della democrazia, per una partecipazione tra storia e futuro”<sup>26</sup>.

Con paterna insistenza oggi essi vengono sollecitati dal S.Padre nella preparazione alla prossima XXXIX GMG-2024, a “mettersi in viaggio, non da meri turisti, ma da pellegrini”, perché il “camminare” non sia semplicemente un passare per i luoghi della vita in modo superficiale, senza scoprire il senso delle strade percorse, catturando brevi momenti, esperienze fugaci da fissare in un *selfie*, ma il segno del viaggio interiore che tutti noi siamo chiamati quotidianamente a compiere, per giungere alla mèta finale”<sup>27</sup>, oggi, in particolare, con lo sguardo e il cuore rivolti al Giubileo ormai alle porte.

<sup>25</sup> DI FIORE C., *Nomadi con Dio. La spiritualità del cammino*, Roma, Edizioni Paoline, 2024; BADARACCHI L., *Un'estate sulle vie della santità*, in “Avvenire”, 3 agosto 2024.

<sup>26</sup> TREVISI E., et al., *Camminare insieme dopo Trieste*, “Vatican News”, 3 settembre, 2024, Città del Vaticano.

<sup>27</sup> DICASTERO PER L’EVANGELIZZAZIONE, “*Quanti sperano nel Signore camminano senza stancarsi*”, Messaggio del S. Padre Francesco per la XXXIX Giornata mondiale della Gioventù, Città del Vaticano, 24 novembre 2024.

# ISTAT: 32° Rapporto annuale 2024

## La situazione del Paese

GUGLIELMO MALIZIA<sup>1</sup>



Il 32° Rapporto annuale 2024 dell'Istat sulla situazione del Paese intende fornire una fotografia precisa e accurata della condizione dell'Italia nell'anno passato con attenzione al quadro internazionale, evidenziando i miglioramenti e i problemi. Il documento non si limita ad una semplice descrizione della situazione, ma sono anche offerte delle analisi approfondite che intendono identificare i fattori positivi e negativi di una evoluzione, previsioni ben argomentate sulle prospettive di futuro e proposte adeguate di soluzione delle difficoltà emerse.

Il Rapporto 2024 *si distingue* per analizzare in un quadro integrato, le trasformazioni demografiche, economiche e sociali dell'Italia in una prospettiva di medio-lungo periodo, mostrando i progressi realizzati e le difficoltà, vecchie e nuove, che le sue istituzioni, le imprese e la società civile sono chiamati ad affrontare.<sup>2</sup> In concreto, la scheda si articolerà in tre parti: la situazione generale; le problematiche relative al mondo del lavoro e al sistema educativo, un breve bilancio finale.

### 1. La situazione generale del Paese

Le prospettive di sviluppo dell'economia italiana per il 2024 sono *moderatamente positive*, anche se gli andamenti a livello internazionale rimangono molto dubbi e subordinati dalle tensioni geopolitiche in Europa e nel Medio Oriente. Nell'ultimo triennio, dopo la caduta del 2020, l'Italia ha ripreso a crescere a un ritmo superiore alla media dell'UE e, tra le maggiori economie, più rapidamente in paragone alla Francia e alla Germania. L'aumento del Pil è stato favorito principalmente dalla domanda interna, con un contributo degli investimenti, e un apporto rilevante, sebbene decrescente nel tempo, di quelli nel comparto edilizio.

<sup>1</sup> Professore Emerito di Sociologia dell'Educazione dell'Università Pontificia Salesiana di Roma.

<sup>2</sup> Cfr. ISTAT, *Rapporto annuale 2024. La situazione del Paese*, Roma, 16 maggio 2024.

La *bilancia commerciale*, che nel 2022 aveva registrato una perdita per oltre 30 miliardi di euro a motivo della crescita notevole e improvvisa dei costi dell'energia, ha ottenuto nel 2023 un surplus di 34,5 miliardi per effetto del miglioramento delle ragioni di scambio, di una notevole diminuzione delle importazioni e di una sostanziale stabilità del valore delle esportazioni. Le previsioni per il primo trimestre del 2024 mostrano una crescita congiunturale moderata in Italia (+0,3%), Francia e Germania (+0,2%), migliore in Spagna (+0,7%).

Negli ultimi anni, lo sviluppo economico è stato accompagnato da dinamiche positive del *mercato del lavoro*: nel 2023 il totale degli occupati ha proseguito nella crescita anche se con una percentuale più bassa dell'anno precedente (+2,1% vs 2,4%), malgrado il rallentamento dell'attività economica. I primi dati per il 2024 sono in linea con questo andamento favorevole; in continuità con l'anno precedente, anche l'aumento dell'occupazione ha riguardato principalmente il lavoro a tempo indeterminato. È pure proseguito il miglioramento del quadro di finanza pubblica.

Dalla seconda metà del 2021, l'Italia ha registrato, come gli altri Paesi avanzati, l'*ascesa dei prezzi*, causata dalle materie prime importate, a cui è seguita al termine del 2022 una riduzione che nel 2023 si è stabilizzata. Il processo inflazionistico ha avuto conseguenze diverse sui profitti delle imprese a seconda dei comparti. Per le famiglie – anche per il fatto che i salari nominali non si sono conformati all'andamento dell'inflazione – l'aumento dei prezzi ha provocato una riduzione notevole del potere di acquisto, particolarmente per i settori della popolazione più svantaggiati, a causa dell'aumento più consistente dei prezzi di beni primari, quali alimentari ed energia. Globalmente, nell'ultimo biennio, le famiglie hanno conservato i livelli di consumo diminuendo la tendenza al risparmio, che era quasi raddoppiata nel 2020. In ogni caso, dalla fine del 2023 si riscontrano, i primi segnali di recupero delle retribuzioni contrattuali, che si caratterizzano per un aumento maggiore di quello dell'inflazione.

Nonostante le aspettative di sviluppo, perdurano *fattori di criticità* che hanno cause profonde, per ridurre i quali ancora molto può essere fatto.

L'andamento moderatamente positivo degli ultimi anni si colloca dopo due decenni contraddistinti da una *crisi prolungata*, in cui l'attività economica e la produttività del lavoro sono aumentate a un ritmo molto meno rapido in paragone alla storia recente e alle altre maggiori economie europee, causando anche una crescita molto modesta dei salari reali. In Italia, solo al termine del 2023 il Pil reale si riporta al livello del 2007: in 15 anni, si è prodotta una disparità di crescita di più del 10% con la Spagna, del 14% con la Francia e del 17% con la Germania.

In questo periodo l'organizzazione dell'economia del nostro Paese si è gradualmente adeguata alle trasformazioni del contesto competitivo e negli ultimi anni all'incidenza della *transizione digitale*. Benché si riscontrino ancora criticità e ritardi nell'uso delle tecnologie più complesse – come l'Intelligenza Artificia-

le – e nell'apprendimento delle competenze digitali, il sistema economico e la Pubblica amministrazione hanno effettuato miglioramenti rilevanti nell'utilizzo delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione (ICT).

Tra le *criticità* in tale ambito va sottolineato il ricorso ancora inadeguato delle piccole e medie imprese alle tecnologie più complesse, la mancanza di personale qualificato nelle professioni ICT e la limitata capacità del sistema economico di integrare questo tipo di risorse per aumentare l'efficienza e la produttività. Inoltre è necessario prendere provvedimenti efficaci di lotta al divario digitale che colpisce alcuni settori della popolazione, come i più anziani e i meno istruiti.

Negli ultimi venti anni, l'Italia è riuscita a tutelare la propria collocazione sui mercati internazionali dei beni in un contesto di competizione crescente da parte delle economie emergenti. Molto meno positivo è stato l'andamento nei servizi, dove sono relativamente poco sviluppate le attività più intense in conoscenza e a elevato valore aggiunto: tale situazione ha contribuito a indebolire le dinamiche dell'economia e ha accresciuto la dipendenza dall'estero del sistema produttivo. La diminuzione delle potenzialità produttive nella industria manifattura e la continua debolezza della domanda interna hanno contribuito a contenere gli investimenti fissi lordi e, di conseguenza, la produttività del lavoro. In quasi tutti i comparti, l'evoluzione della produttività è stata bassa in paragone agli altri Paesi, e il limitato effetto positivo della riallocazione dell'occupazione verso attività relativamente più produttive è stato quasi completamente annullato dalla contestuale diminuzione della produttività in quegli stessi settori.

Un aspetto particolarmente rilevante della situazione generale consiste nella *crisi demografica* e nel conseguente processo di invecchiamento. In un ventennio, tra il 2004 e il 2024, l'età media della popolazione è cresciuta da 42,3 a 46,6 anni e l'indice di vecchiaia ha toccato la cifra di 199,8 persone di 65 anni e più ogni 100 persone di 0-14 anni, con un aumento di più del 64%. I residenti di 65 anni e oltre sono cresciuti più di 3 milioni, e oggi sono 14 milioni 358 mila (+ 5,1 in paragone al 2004). Di essi, oltre la metà ha raggiunto almeno 75 anni (7 milioni 439mila), con un aumento del 3,8% in venti anni.

I notevoli *arrivi dall'estero*, che hanno caratterizzato l'avvio degli anni 2000, hanno bilanciato solo in parte il preoccupante invecchiamento della popolazione autoctona, favorendo l'aumento della popolazione principalmente nelle fasce di età attiva, e fornendo un apporto rilevante al ringiovanimento della distribuzione per età anche in ragione del contributo dato alla natalità. Tuttavia, l'apporto positivo delle migrazioni alla evoluzione demografica è calato nell'ultimo decennio.

Con solo 379mila nascite, il 2023 rappresenta l'ennesimo minimo storico, dopo il picco di 577mila nuovi nati del 2008. Le morti (661mila) sono diminuite dell'8% in confronto al 2022 e tale cifra si colloca poco sopra i livelli pre-pandemici. Tuttavia, la differenza tra nascite e decessi rimane notevolmente negativa.

La *riduzione della mortalità* consente un recupero di 6 mesi della speranza di vita alla nascita, fino a 83,1 anni, evidenziando come l'Italia rientri nel novero dei Paesi in cui in media si vive più a lungo. Tale dato è un risultato eccezionale, ma che esige un impegno rilevante affinché gli anni guadagnati siano vissuti in una buona situazione di salute.

Il collegamento tra allungamento della vita e denatalità accresce di anno in anno l'*invecchiamento della popolazione*: al 1° gennaio 2024, i residenti di 65 anni e oltre rappresentano un quarto circa della popolazione e il doppio quasi dei bambini e ragazzi al di sotto dei 15 anni di età. L'invecchiamento della popolazione si accentuerà ulteriormente nei prossimi due decenni, con l'uscita dall'età attiva delle generazioni nate all'epoca del baby boom.

La riduzione graduale delle nascite ha causato la *diminuzione dei giovani*: in Italia: nel 2021 la quota della coorte 18-34 anni è la più bassa a livello europeo (17,5% vs 19,6% della media UE). Negli ultimi venti anni, a livello nazionale, la fascia di età appena menzionata è diminuita del 22,9%. I territori più colpiti dal calo sono le zone rurali (-32,2%) e le aree interne del Sud (-28%).

A queste dinamiche demografiche si collega un iter più lungo e complesso *verso l'età adulta*: si allunga la permanenza nella casa dei genitori, si ritardano il raggiungimento dell'autonomia economica, la formazione di un nucleo familiare proprio e la nascita del primo figlio, che incide sul numero complessivo di figli.

Diminuzione della popolazione giovanile e rinvio delle transizioni familiari frequentemente sono fenomeni tra loro collegati e sono influenzati dalle caratteristiche *territoriali*. Le aree che presentano un tasso elevato di disoccupazione e un sistema produttivo fragile si distinguono per una diminuzione maggiore dei giovani e per passaggi ritardati all'età adulta. Nelle Regioni più raggiunte da questi fenomeni (Sardegna, Calabria, Basilicata, Molise, Puglia) si riscontrano pure cifre molto basse nei principali parametri di sviluppo socio-economico. Le Regioni del Nord si distinguono per situazioni nei territori più positive per i giovani e per passaggi generalmente più brevi all'età adulta. La riduzione dei giovani procede, inoltre, in parallelo con una crescita diffusa della popolazione anziana.

Sempre a livello *territoriale*, nonostante graduali progressi, rimangono nel sistema scolastico condizioni di precarietà nelle dotazioni, che possono facilitare abbandoni e accrescere la *povertà educativa*. Un numero non piccolo di scuole (più di 1 su 4) non è facilmente raggiungibile e il 16,4% non è servita dal trasporto pubblico. Il divario tra Centro-Nord e Sud è notevole: nel Mezzogiorno è poco raggiungibile il 36,4% delle scuole, mentre nel Centro-Nord solo il 19,5%. Inoltre tali problematiche aumentano nelle aree interne.

Sempre più rapidi risultano i mutamenti nei processi di formazione delle *famiglie* e nelle strutture familiari. È diminuito in misura particolarmente notevole il numero di coppie, principalmente di quelle con figli, che in passato

costituivano la condizione più diffusa, e sono aumentate le coppie senza figli e i nuclei monogenitoriali, specialmente quelli di madri sole con i loro figli; sono cresciute anche le persone che vivono da sole, non soltanto tra gli anziani che, vivendo più a lungo, si trovano più spesso nella situazione di vedovanza, ma anche tra gli adulti.

I *giovani*, ora come nel passato, conservano i più alti livelli di partecipazione in molti settori della società. La soddisfazione per la loro esistenza e le attese verso il proprio futuro si presentano nel complesso elevate. Tuttavia, negli ultimi anni si riscontra un deterioramento nell'ambito della salute mentale (principalmente tra le ragazze) e una tendenza a seguire stili di vita che possono pregiudicare la loro salute (consumo di alcol ed eccesso di peso), insieme a una diminuzione delle relazioni interpersonali in presenza a beneficio di quelle a distanza o virtuali.

I cambiamenti degli ultimi venti anni hanno comportato trasformazioni rilevanti pure tra gli *adulti*, la cui situazione non può più essere ritenuta equivalente a stabilità e certezze acquisite. L'esame degli stili di vita e delle abitudini di partecipazione degli adulti rileva, rispetto al 2004, una crescita nel ricorso alle tecnologie dell'informazione e della comunicazione per le attività della vita quotidiana. Si registrano progressi nella pratica sportiva, nella diminuzione dell'abitudine al fumo e nella partecipazione culturale fuori casa, mentre si osserva un calo dei livelli di partecipazione sociale e politica.

Nella fascia dai 65 anni in poi, le migliori condizioni di vita hanno aumentato il numero di anni che ci si attende di vivere anche in buona salute e liberi da condizioni invalidanti, con una incidenza favorevole sulla qualità della vita, anche di persone molto *anziane*. Oggi si può invecchiare restando attivi per gran parte della esistenza, partecipando pienamente alla vita sociale in tutti i suoi ambiti. Allo stesso tempo, si è posticipato l'ingresso nell'età anziana più avanzata, frequentemente in coincidenza con la perdita di autosufficienza e con la riduzione della partecipazione alla vita sociale, situazione che può provocare serie fragilità personali e che deve essere trattata in modo sistemico nelle politiche sociali.

## 2. Gli andamenti relativi al mondo del lavoro e al sistema educativo

Negli ultimi venti anni, il lavoro è stato raggiunto da *trasformazioni* profonde. La crescita di importanza delle attività terziarie ha inciso sull'occupazione a tempo parziale il cui peso è aumentato continuamente fino alla crisi del 2020. È salita in misura rilevante l'occupazione femminile e, tra le diverse generazioni, quella della coorte di 65 anni e più, anche a causa della maggiore longevità

e del differimento dell'età pensionabile. È calata al contrario l'occupazione tra i più giovani, oggi diminuiti di numero, in parte anche a motivo dell'allungamento dei percorsi di studio. Per effetto dei miglioramenti nell'istruzione, del ricorso sempre più frequente alla formazione permanente, e al pensionamento degli anziani con livelli medi di istruzione più bassi, attualmente la forza lavoro è in generale più istruita che in passato.

I trend delle trasformazioni si presentano nella gran parte dei casi simili tra le *grandi economie* europee, benché frequentemente i ritmi siano differenti. Negli ultimi due decenni, in paragone con le altre maggiori economie europee, i divari non sono cambiati o sono persino aumentati, a causa della debolezza della crescita dell'economia italiana. Tali differenze sono più grandi e il peggioramento anche più consistente se ci si limita alla sola componente femminile.

Nel 2023, nel nostro Paese, il tasso di occupazione della coorte 15- 64 anni è cresciuto al 61,5%, ossia il 2,4% in più in confronti con il 2019. A marzo 2024, in base ai dati provvisori, gli occupati ammontano a 23milioni 849mila, con un aumento di 781mila unità in confronto al 2019, e il tasso di occupazione ha toccato il 62,1%. Nel 2023, il tasso di disoccupazione è stato del 7,7%, mentre a marzo 2024 era al 7,2%.

Nel 2023 l'aumento dell'occupazione è avvenuto principalmente tra i lavoratori a *tempo pieno e indeterminato*. In confronto al 2019, la percentuale del lavoro a termine sul totale dei dipendenti (16,1% nel 2023) è diminuita dello 0,9%. La porzione degli occupati part-time (17,6% del totale, in calo dell'1,3%) è in linea con la media UE, più elevata in relazione alla Francia e alla Spagna, ma oltre l'11% più bassa in paragone alla Germania. Tra le donne, la presenza del part-time risulta quattro volte superiore a quella tra gli uomini (rispettivamente, 31,4% e 7,4%). Più della metà degli occupati a tempo parziale vorrebbe lavorare di più: la percentuale tocca quasi il 70% tra gli uomini (nelle regioni del Sud si arriva a quasi nove su dieci). Globalmente, il tasso di chi in Italia lavora part-time, non per libera scelta, è la più elevata tra le maggiori economie europee.

Malgrado i progressi realizzati nel mercato del lavoro durante gli ultimi anni, una quota ancora molto consistente di occupati si trova in Italia nella situazione di *vulnerabilità economica*. Tra il 2013 e il 2023, le retribuzioni lorde annue per dipendente sono cresciute globalmente in Italia di circa il 16%, poco più della metà in confronto alla media Ue (+30,8%; l'aumento è stato del 22,7% in Spagna e Francia e del 35,0% in Germania). Nello stesso periodo, il potere di acquisto delle retribuzioni lorde è calato del 4,5%, mentre in Francia è aumentato dell'1,1%, in Spagna del 3,2% e in Germania del 5,7%. La diminuzione delle retribuzioni pro capite reali è dipesa dalla loro crescita lenta nel decennio precedente e dall'impatto dell'inflazione nello scorso biennio, ancora non recuperata nei contratti: nel 2023, rispetto al 2021, le retribuzioni reali sono calate

del 6,4% in Italia e del 4,1% in Germania; perdite più ridotte si riscontrano in Francia e in Spagna (rispettivamente -1,5% e -1,9%). Ad abbassare l'andamento delle retribuzioni lorde annue nell'ultimo decennio ha fornito un apporto significativo pure l'utilizzo consistente di tipologie contrattuali meno protette e a bassa intensità lavorativa. Giovani, donne e stranieri sono le persone più colpite da criticità retributive.

I risultati favorevoli dell'economia e del mercato del lavoro negli ultimi anni non hanno contribuito a ridurre le *disparità* economiche, che anzi sono aumentate dopo la grande recessione del 2008-2013.

L'evoluzione della spesa per consumi costituisce un primo e importante indicatore per misurare il benessere della popolazione nel complesso e sul territorio. Tra il 2014 al 2023, anni per i quali si possiede la serie storica dei dati dell'Indagine sulle spese delle famiglie dell'Istat, la *spesa media mensile* delle famiglie è globalmente aumentata in valori correnti dell'8,3%. La crescita è stata molto maggiore nelle Isole (+23,0%), seguite dal Centro (+11,4%) e dal Sud (+10,2%). Nel Nord, al contrario, l'aumento è stato del 4,5% (+4,8 nel Nord-Ovest, +4,1 nel Nord-Est), poco più della metà del dato nazionale.

Nel 2023, la spesa media mensile delle famiglie residenti è di 2.728 euro in valori correnti, in crescita del 3,9% in confronto all'anno precedente. Depurando l'andamento delle spese da quello dei prezzi, la spesa media equivalente è diminuita del 5,8% rispetto al 2014; la diminuzione è stata più consistente tra le famiglie delle classi basse e medio-basse, (-8,8% e -8,1% rispettivamente). Anche le famiglie della classe media e medio-alta hanno ridotto le loro spese reali in maniera più rilevante a confronto con la media nazionale (-6,3% e -7,3%). Solo le famiglie più abbienti hanno limitato le loro perdite (-3,2%).

Questa crescita delle difficoltà economiche trova una corrispondenza nel peggioramento degli indicatori di *povertà assoluta*. Nel 2023, questa si estende a 2 milioni 235mila famiglie, (l'8,5% del totale, oltre due punti in più in paragone al 2014) e a 5 milioni 752mila persone (il 9,8% della popolazione). La povertà assoluta è una condizione che riguarda principalmente le famiglie con età media più giovane rispetto a quelle con membri più anziani.

La sua crescita in paragone al 2014 si riscontra principalmente tra i settori della popolazione in età lavorativa e i loro figli. Si è indebolita la capacità del reddito da lavoro, in particolare dipendente, di tutelare persone e le famiglie dal disagio economico. In dieci anni, infatti, la povertà è cresciuta in misura più consistente tra i lavoratori dipendenti: nel 2014, la diffusione della povertà presentava percentuali simili tra i lavoratori dipendenti (5,0%) e indipendenti (4,7%); nel 2023, essa cresce tra i dipendenti all'8,2% mentre tra gli indipendenti si situa al 5,1%.

Gli indicatori di spese per consumo e della povertà nell'ultimo decennio evidenziano una convergenza tra le circoscrizioni territoriali, ma in una situazione

comune di peggioramento. La diffusione della povertà assoluta familiare è minore nel Centro (6,8%) e nel Nord (8,0% sia il Nord-Ovest sia il Nord-Est), e più alta nel Sud e nelle Isole (10,2% e 10,3%).

Il *livello di istruzione* dei cittadini evidenzia miglioramenti continui, benché restino disparità sociali e territoriali al riguardo. Nel periodo tra il 2013 e il 2021, nel nostro Paese la percentuale di diplomati con laurea triennale nella coorte 20-29 anni ha conservato il medesimo livello e profilo di crescita riscontrato in Francia, Germania, e Spagna. Quanto ai diplomati con laurea magistrale o a ciclo unico, anche in aumento, l'Italia si colloca in posizione intermedia tra il massimo della Francia e il minimo della Germania, mentre è ultima e in diminuzione per dottorati o specializzati.

Come negli altri Paesi comparabili dell'UE, le donne hanno acquisito un vantaggio crescente nell'istruzione *universitaria*. Resta, però, una notevole disparità di genere nella scelta dei percorsi di natura tecnico-scientifica, la cui diminuzione è augurabile, come anche va sostenuta la crescita della formazione terziaria di ciclo breve, finora assente in Italia.

L'investimento in *capitale umano* si dimostra un fattore di crescita per le imprese. Gli studi finora effettuati evidenziano notevoli complementarità tra strategie di impresa, investimenti in risorse umane, capacità innovative e adozione delle tecnologie da un lato, e risultati positivi dall'altro. Le imprese più attive nel complesso di queste dimensioni sono anche quelle che più hanno creato occupazione, e hanno utilizzato lavoratori con istruzione universitaria. Egualmente, tra le differenti attività economiche, le imprese con personale più istruito sono quelle che hanno ottenuto maggiore sviluppo. Pure per tali ragioni, il potenziale di crescita dell'economia e il rilancio della sua produttività potrebbero avvantaggiarsi da altri progressi nell'istruzione e nelle competenze e, al tempo stesso, dalla valorizzazione del capitale umano disponibile, migliorando nel ricorso a strategie proattive di innovazione.

I percorsi di istruzione e formazione riguardano settori sempre più numerosi della popolazione e si sono allungati. Malgrado il ritardo tradizionale del nostro Paese nell'UE per la percentuale di adulti (25-64 anni) che dispongono di titoli di studio elevati, negli ultimi anni sono stati realizzati miglioramenti significativi, principalmente da parte delle donne. La fascia degli adulti con un basso titolo di studio, ossia con al massimo la licenza media, è calata in misura molto rilevante. In venti anni, la percentuale della coorte 25-34 anni che dispone di un titolo di studio terziario è raddoppiata: ha un titolo pari o più elevato della laurea oltre un terzo delle donne di 25-34 anni e poco più di un quinto dei colleghi maschi. Oltre i due terzi della coorte 35-44 anni e più della metà di quella 45-64 possiedono almeno il diploma. Andamenti simili hanno riguardato la popolazione anziana: oltre un quarto della fascia di 65

anni e più dispone almeno del diploma, mentre venti anni fa era 1 su 10 e tra venti anni oltrepasserà il 50%.

La trasformazione *digitale* costituisce un evento caratterizzato da una rapidità di cambiamento straordinaria. Gli ultimi venti anni si sono contraddistinti per un eccezionale processo di trasformazione dei comportamenti nelle tecnologie digitali, sostenuto dalle dinamiche generazionali e dai miglioramenti nell'istruzione e nella formazione. La crescita del capitale umano e le diversità nella propensione e nel ricorso alle tecnologie in rapporto all'età e all'istruzione esercitano una funzione rilevante, incidendo sulle competenze, sull'uso delle nuove tecnologie, sull'innovazione e sull'accesso alle potenzialità digitali. Tra il 2003 e il 2023, gli utenti regolari di Internet sono cresciuti dal 24,9% all'84,5% della coorte 16-74 anni, con un'accelerazione attribuibile pure allo shock pandemico: l'aumento di quasi il 12% in paragone al 2019 ha portato a diminuire la differenza con la media dell'Ue dal 10% a meno del 5% in quattro anni.

Benché il ricorso alle tecnologie digitali riguardi sempre più persone, permangono *disparità* nell'accesso e nelle competenze. Le nuove generazioni sono native digitali: nell'ultimo ventennio, tra i giovani la quota di utenti regolari di Internet è più che raddoppiata, fino al 97,6% nel 2023, eliminando le diversità di genere e territoriali. Persiste, però, un ritardo dei ragazzi residenti in Italia a confronto con i colleghi europei nell'apprendimento di alcune competenze specifiche: la questione delle competenze digitali della popolazione, e soprattutto dei giovani, è importante, e la diminuzione delle differenze con i Paesi europei più avanzati ha una rilevanza strategica per il futuro dell'Italia.

### 3. Osservazioni conclusive

Riporto anzitutto quelle del Rapporto. Da parecchi anni gli studi dell'Istat hanno evidenziato la rilevanza della *crisi demografica*. Il presente Rapporto conferma la necessità di approfondirne le relazioni con le dinamiche economiche e sociali e i collegamenti con l'evoluzione di molti territori, alcuni dei quali corrono il pericolo più di altri di essere abbandonati per mancanza di risorse umane ed economiche capaci di favorirne lo sviluppo. La modesta partecipazione alla forza lavoro di *giovani e donne* accresce l'incidenza negativa del declino demografico sulla numerosità e sulla struttura della popolazione in età di lavoro. L'aumento dei tassi di occupazione di queste due componenti, portandoli al livello medio europeo attuale, consentirebbe di compensare gran parte dell'impatto della diminuzione di popolazione in età attiva sugli occupati, delineata nelle previsioni demografiche.

*Livelli più alti di istruzione* possono offrire un apporto significativo alla diminuzione dei divari di genere e territoriali, e favorire lo sviluppo dell'economia

e la sua produttività. Un'accelerazione della digitalizzazione e dell'innovazione nelle imprese e nelle amministrazioni pubbliche è condizione necessaria per fornire a questi andamenti il sostegno richiesto.

Certamente il Rapporto annuale dell'Istat costituisce la *fonte più ricca di dati* sulla condizione sociale del nostro Paese non solo per la quantità imponente di informazioni statistiche che contiene, ma anche per la loro validità scientifica. L'analisi delle problematiche che sono state presentate in questa scheda ha trovato nel Rapporto un quadro descrittivo completo, comprensivo anche delle criticità, e arricchito dalle proposte di soluzione.

In ogni caso, a mio parere i *limiti* più rilevanti del Rapporto sono di due tipi, come nel passato. Non si è trattato in maniera specifica delle scuole paritarie e specialmente delle loro problematiche sul piano economico. La IeFP non ha ricevuto la considerazione che avrebbe meritato come strategia di lotta alla dispersione scolastica né come un percorso particolarmente valido di formazione per la preparazione di lavoratori qualificati.

# Mercato del lavoro e contrattazione collettiva

## Presentazione del XXV Rapporto del CNEL

GUGLIELMO MALIZIA<sup>1</sup>



Il XXV Rapporto del CNEL esamina gli andamenti del mercato del lavoro e della contrattazione collettiva sulla base di studi e ricerche, pienamente validi, e di una grande messe di informazioni del tutto attendibili. Le diverse parti e i relativi capitoli in cui è distribuito il documento approfondiscono le problematiche più importanti del mondo dell'occupazione e delle relazioni industriali che hanno caratterizzato nel 2023 l'economia dell'Italia.

Nel contesto delle dinamiche del mondo produttivo, il Rapporto analizza un ampio ventaglio di tematiche, evidenziando i problemi aperti e le proposte di soluzioni. Qui, ci si occupa solo di quelle che sembrano più rilevanti per i *destinatari* della nostra Rivista<sup>2</sup>.

### 1. Tendenze dell'occupazione

Nel 2023 l'aumento del PIL in Italia è stato *inferiore* a quello dell'occupazione. In una situazione di modesta crescita, il numero degli occupati (dipendenti e indipendenti) è salito fino a toccare 23 milioni e 580mila persone con un incremento anche della partecipazione femminile che, pur non risultando ancora soddisfacente, tuttavia, per la prima volta supera la cifra dei 10 milioni.

Le *interpretazioni* di questo andamento sono varie. Secondo la Banca d'Italia la crescita dell'occupazione e la diminuzione del tasso di inattività sarebbero da

<sup>1</sup> Professore Emerito di Sociologia dell'Educazione dell'Università Pontificia Salesiana di Roma.

<sup>2</sup> Cfr. CNEL-CONSIGLIO NAZIONALE DELL'ECONOMIA E DEL LAVORO, *XXV Rapporto. Mercato del Lavoro e Contrattazione Collettiva*, Roma, 18 aprile 2024.

attribuire al costo minore del lavoro rispetto agli altri fattori produttivi (innovazione e beni energetici) e alla fragilità delle catene di approvvigionamento nella fase post Covid. Inoltre, anche l'andamento demografico ha esercitato un impatto di primaria rilevanza: sono infatti aumentate le persone occupate nella coorte di età 50-64, anche a causa delle riforme del sistema pensionistico degli ultimi anni che hanno diminuito in misura significativa le uscite per anzianità e ritardato quelle per vecchiaia. Comunque, va sottolineata l'urgenza di una più attenta analisi dell'ambito del lavoro non dipendente (parasubordinati, partite IVA, professionisti), che si è caratterizzato negli ultimi venti anni per tendenze altalenanti senza che ancora siano state studiate le cause e i possibili effetti che potrebbero avere sulle dinamiche del mercato del lavoro.

Paragonato a quello dei principali Paesi europei il mercato del lavoro italiano si distingue per alcune rilevanti criticità principalmente nell'occupazione femminile e giovanile (tra le più basse in Europa con un divario nel 2023, rispettivamente del 13,7% e del 16,2% in confronto alla media europea), nei tassi di lavoro sommerso (tra i più elevati nell'UE), nell'occupazione delle persone con disabilità. Inoltre, l'Italia presenta un tasso di occupazione più basso del 15,9% rispetto alla Germania, del 6,9% in paragone alla Francia, del 3,0% rispetto alla Spagna, oltre al 15,5% e all'11,2% in meno nella comparazione con il Regno Unito e gli Stati Uniti.

La *qualità del lavoro* presenta luci e ombre. Nel 2023, è cresciuta l'occupazione a tempo indeterminato (+491mila e cioè +3,3% rispetto al 2022). Sono aumentati anche i lavoratori indipendenti. Al contrario, diminuisce l'occupazione temporanea che, in ogni caso, riguarda ancora una quota elevata di lavoratori pari a circa 3 milioni. A crescere è anche il numero di ore lavorate per dipendente. Tale tendenza è generalmente positiva, anche se in casi particolari il giudizio può variare, tenendo conto di valutazioni circa la qualità della occupazione, la quale dipende da molteplici fattori, tra cui le tipologie contrattuali utilizzate, le ore lavorate durante l'anno, il trattamento retributivo e normativo complessivo. Riguardo alle stime ISTAT bisogna tenere presente che vengono conteggiati nei tassi di occupazione periodi di orientamento e formazione svolti in un contesto lavorativo come nel caso dei tirocini extracurricolari che, per quanto siano globalmente percorsi preziosi per l'occupabilità dei giovani, evidenziano nel nostro mondo del lavoro alcune problematiche nel loro uso rispetto alla reale attuazione della dimensione formativa; criticità analoga si riscontra anche nell'apprendistato professionalizzante che dovrebbe essere il canale di ingresso privilegiato dei giovani nel mercato del lavoro.

In un quadro generale di aumento della occupazione a tempo indeterminato come attestata dall'ISTAT e di calo della quota di occupati temporanei (la percentuale sul totale della occupazione complessiva 15-64 anni è stata del 13,2%

nel 2022, del 12,6% nel 2023 e quella sulla occupazione dipendente, è stata del 16,9% nel 2022 e del 16,1% nel 2023), i dati di flusso del Ministero del lavoro e delle Politiche sociali relativi al 2023 ci attestano che *le attivazioni di rapporti di lavoro* sono state 13 milioni e 72mila, in aumento del 3,5% rispetto al 2022, ma di queste, solo il 17,2% sono state a tempo indeterminato (incluso l'apprendistato) mentre nell'82,8% dei casi si tratta di contratti temporanei (tempo determinato, collaborazioni, lavoro a chiamata, somministrazione). Inoltre, i rapporti di lavoro cessati nel 2023 con una durata non superiore a 30 giorni costituiscono il 34,4% del totale dei rapporti chiusi, dato in crescita sul 2022 (pari al 33,8%). In aggiunta, stanno calando le attivazioni di tirocini extracurricolari: -10% nel 2023 rispetto al 2022 e -20% rispetto al 2019, così come è in diminuzione nell'anno 2023 l'utilizzo del contratto di apprendistato a tempo indeterminato. In positivo si riscontra anche una tendenziale crescita delle trasformazioni di contratti a termine in contratti a tempo indeterminato (1,4%) su base annua.

Continua pure ad essere alto il numero di occupati con modalità di *part-time involontario* che, seppure in calo negli ultimi anni, interessano ancora la maggior parte dei lavoratori - soprattutto la componente femminile - a tempo parziale, situando l'Italia al secondo posto in Europa, superata solo dalla Romania. Resta poi da evidenziare il rilevante *disallineamento*, in Italia, tra domanda e offerta di lavoro, principalmente (ma non esclusivamente) nei comparti strategici ad alta intensità di tecnologie e competenze, che ha un impatto negativo pure sulla qualità della occupazione in generale.

## 2. Le donne e i giovani tra formazione e divari territoriali

Il tasso di occupazione continua ad essere una delle problematiche *più rilevanti* del mercato del lavoro del nostro Paese tanto nella prospettiva dell'inclusione (principalmente delle componenti femminile e giovanile) sia in quella della produttività e della competitività dell'Italia. Tenendo conto della media europea e dei dati del IV trimestre del 2023, il tasso di occupazione è in generale più basso dell'8,5%, che diventa il 12,7% nel caso delle donne. Il tasso di occupazione tocca il 70,4% tra i maschi, mentre scende al 52,5% tra le femmine. La differenza è molto alta anche nel tasso di inattività, che è del 24% per gli uomini, ma sale al 41,5% per le donne. Nel part-time femminile, l'Italia si caratterizza per una percentuale più elevata di quella europea, ossia il 31,7% vs il 28,4%. La bassissima partecipazione al lavoro delle donne costituisce uno dei problemi più gravi del mercato del lavoro italiano.

Eguale problematico è l'andamento dei tassi di occupazione sul piano *territoriale*, in quanto essi vedono il Nord al 69,8%, il Centro al 66,1% e il Sud al

48,6% nel gruppo di età 15-74 anni e con riferimento al IV trimestre del 2023. Pertanto, il Mezzogiorno continua ad essere la circoscrizione con il più basso tasso di occupazione, inferiore del 13,3% a quello nazionale, e anche con il più alto tasso di disoccupazione e di inattività specialmente femminile.

In totale, la forza lavoro *non utilizzata*, ma potenzialmente impiegabile nel sistema economico assomma a circa 4 milioni di persone, includendo 1,9 milioni di disoccupati e 2,1 milioni di forze di lavoro potenziali, sempre della coorte 15-74 anni e con riferimento al IV trimestre del 2023. Suscita specialmente preoccupazione il grande numero di italiani inattivi: 12,3 milioni nel gruppo delle persone in età di lavoro, pari al 33,1% della popolazione di riferimento. Inoltre, il tasso di inattività della popolazione italiana nella coorte 15-74 anni è passata dal 43,2% del 2022 al 42,2% del 2023, con una diminuzione tendenziale di appena l'1%. Rispetto alla media europea, il tasso di inattività dell'Italia risulta più alto dell'8% e si colloca al secondo posto tra i Paesi dell'UE.

Passando ai *giovani*, uno degli andamenti più significativi, attribuibile anche alla diminuzione della popolazione in età giovanile, è il calo dei NEET (giovani fra i 15 e i 29 anni che non lavorano e non frequentano una scuola o un percorso di formazione) scesi da 1,5 milioni del 2022 a 1,3 milioni del 2023. Tra il 2018 e il 2023 essi si sono ridotti di circa 670mila, diminuendo dai 2 milioni del 2018 a 1,4 milioni del 2023.

È inoltre significativo che il tasso di occupazione tra i giovani nella classe di età 25-34 sia *umentato* dal 66,1% del 2022 al 68,1% del 2023, mentre quello di inattività è diminuito dal 25,4% al 24% nello stesso periodo. Inoltre, nella coorte 15-24 anni il tasso di occupazione è cresciuto dal 19,8% del 2022 al 20,4% del 2023, mentre quello di inattività è diminuito dal 74% al 73,6%.

Continuano ad essere notevoli le *problematiche* connesse con la durata troppo lunga del passaggio dalla scuola al lavoro, con l'utilizzazione impropria dei tirocini formativi e di orientamento extracurricolari, con la mancanza di percorsi duali stabilizzati di formazione e lavoro, con il modesto ricorso dell'apprendistato, con la rilevante discontinuità lavorativa e con le forme di lavoro subordinato mascherate come autonomo. L'*apprendistato* è notevolmente impiegato allo scopo di ridurre il costo del lavoro e ancora poco per migliorare la formazione dei dipendenti e per accrescere la qualità e produttività del lavoro. Comunque, evidenze empiriche provenienti dai comparti manifatturiero e del credito attestano come l'apprendistato costituisca un valido percorso di integrazione tra formazione e lavoro, funzionale all'apprendimento e al trasferimento delle competenze, con un impatto maggiore sulle conferme a tempo indeterminato degli apprendisti, al termine del periodo formativo, rispetto alla media del totale dell'economia. In aggiunta risulta che il ricorso a forme di lavoro temporaneo per i giovani (nei cui dati rientra anche il tirocinio extra-curricolare) è più ele-

vato della media europea. Quanto al programma “Garanzia Giovani”, non sembra aver ottenuto esiti soddisfacenti.

Va infine evidenziato il trend della emigrazione dei giovani in altri Paesi (36mila nel 2023 nel gruppo di età 25-34 anni, di cui il 46% laureato) che non trova un riequilibrio nell’ingresso di giovani stranieri in Italia. Questo andamento provoca effetti negativi sul piano della demografia, della natalità, della propensione all’innovazione e, quindi, della crescita.

### 3. Relazioni industriali e contrattazione collettiva

Nel 2023 le retribuzioni orarie stabilite dalla contrattazione nazionale sono *aumentate* del 2,4% nel settore privato non agricolo e del 3,1% nel complesso della economia. In paragone alla crescita della inflazione nel 2023 (pari al 5,9%) i salari orari sono saliti in misura inferiore, anche se si riscontrano segnali di un graduale recupero dell’adeguamento dei salari all’inflazione. Comunque, va osservato che tra il 1991 e il 2022 i salari reali sono restati sostanzialmente stagnanti (con un aumento dell’1%) rispetto al 32,55% riscontrato in media in area OCSE.

Il dibattito in atto nel nostro Paese sul salario, specialmente su quello minimo orario, ha evidenziato alcune significative *problematiche* riguardo alle fonti informative e statistiche ufficiali relative ai livelli delle retribuzioni e ai trattamenti retributivi minimi: da una parte una certa eterogeneità delle maggiori banche dati che al presente sono utilizzate dalle fonti statistiche ufficiali sul livello delle retribuzioni; dall’altra la pluralità di definizioni della retribuzione che si riscontrano nel nostro sistema di relazioni industriali e nei diversi mercati settoriali del lavoro. Questo concorre a spiegare la pluralità di stime e di schemi comparativi di voci contrattuali che alimentano il dibattito pubblico e rischiano di disorientare il decisore politico. Il CNEL, preso atto della centralità e delle enormi potenzialità dell’archivio nazionale dei contratti e degli accordi collettivi di lavoro, ha deciso di porre nel proprio programma l’obiettivo di una sua migliore informatizzazione, di un potenziamento della fruibilità e di una più aggiornata capacità di lettura dei contratti.

Nonostante i problemi di calcolo, legati soprattutto al settore terziario, il parametro della *produttività oraria* rimane un criterio importante di comparazione internazionale. Pertanto, il paragone con le dinamiche salariali di Paesi con un cuneo fiscale in linea – o anche superiore – al nostro, evidenzia esplicitamente come negli ultimi decenni la produttività italiana non sia aumentata, nella misura in cui è avvenuto in Francia e Germania. Prima della crisi pandemica, nel periodo tra il 2000 e il 2020, la produttività è infatti cresciuta unicamente dello

0,33% in media all'anno nel nostro Paese, mentre in Germania la percentuale è stata dell'1% e in Francia dello 0,94%. Tuttavia, rimane ancora fondamentale il dibattito sulla dimensione d'impresa nella interpretazione degli esiti economici delle imprese italiane (dove permane la presenza di un settore consistente di piccole e piccolissime imprese) e della modesta prestazione dinamica del nostro sistema produttivo. Un approfondimento è richiesto anche a motivo di recenti studi citati dall'ISTAT che evidenziano la presenza di modelli ad alta performance e potenzialità di sviluppo anche tra le micro e piccole imprese, con esiti pari e talora anche superiori a quelli di imprese di dimensioni molto maggiori. In questa ottica il CNEL raccomanda una evoluzione della statistica ufficiale mediante il ricorso a definizioni della «dimensione d'impresa» più attente ai criteri sostanziali che ai dati amministrativi.

Comunque, il censimento permanente delle imprese da parte dell'ISTAT evidenzia nel tempo una lenta tendenza alla *riduzione* del peso delle imprese più piccole e alla crescita di quello delle unità di media e soprattutto grande dimensione, avvicinando il sistema produttivo italiana a quello dei Paesi più avanzati (la dimensione media delle nostre imprese è circa un terzo di quelle tedesche). Nel 2011 le microimprese (3-9 addetti) rappresentavano il 79,9% come numero e il 30,5% come occupazione. Il censimento permanente dell'ISTAT del 2023 mostra che nel 2021 il peso delle microimprese diminuisce al 78,9% come numero di imprese e al 28,1% come numero di addetti.

La mancanza di un monitoraggio sistematico e di natura qualitativa rende impossibile approfondire adeguatamente la problematica della valutazione della validità o meno delle *politiche pubbliche* a supporto della contrattazione di produttività e del welfare aziendale. Trattandosi di una questione cruciale per il buon funzionamento del nostro sistema di relazioni industriali e considerate le ingenti risorse pubbliche destinate a questa finalità, il CNEL ha approvato l'avvio di due indagini campionarie sulle tematiche in questione.

Passando a una *valutazione* complessiva del rapporto, non si può non ripetere il giudizio dell'anno passato. Anche se sono indiscutibili il rigore scientifico del documento, la sua completezza e la validità delle sue proposte, non si può non evidenziare una sua criticità, per questa rivista rilevante, nell'attenzione minore riservata all'IeFP nel delineare le politiche attive del lavoro e della formazione.

# Domani (im)possibili

## Indagine nazionale su povertà minorile e aspirazioni

Save the Children Ricerca

GUGLIELMO MALIZIA<sup>1</sup>



Qualche tempo fa l'ISTAT comunicava il dato più preoccupante dell'ultimo decennio sui minori in condizione di povertà nel nostro Paese: per un milione trecentomila bambini, bambine e adolescenti, che sono in fase di sviluppo, la crescita avviene "senza il necessario per una vita dignitosa". Con la presente indagine, Save the Children ha investigato le varie componenti della povertà minorile dalla prospettiva dei ragazzi e delle ragazze, analizzando l'incidenza che tale situazione esercitava sul vissuto presente e sulle prospettive future di vita. Ne risulta un quadro di "domani (im)possibili" con attese sul futuro su cui influiscono notevolmente le condizioni personali, familiari e di contesto da cui si parte, a tutto svantaggio di chi versa in situazioni socioeconomiche sfavorevoli.

In base ai dati emersi dall'ISTAT e dalla ricerca in esame, si può dire che in Italia più si è piccoli, più si è poveri; infatti, non solo più di 1,3 milioni di bambini, bambine e adolescenti vivono in povertà assoluta e oltre un minore su quattro (28,5%) si trova in pericolo di povertà o esclusione sociale, ma anche l'impatto della povertà assoluta tra i minorenni è più che doppio rispetto agli over 65; inoltre, i più svantaggiati risultano i bambini e le bambine fino ai tre anni. I numeri sono certamente allarmanti ma non esauriscono l'intero quadro delle criticità. Per cogliere in profondità tutte le problematiche, non bisogna

<sup>1</sup> Professore Emerito di Sociologia dell'Educazione dell'Università Pontificia Salesiana di Roma.

fermarsi alle statistiche, ma ci si deve accostare agli attori. È quello che ha fatto Save the Children conducendo una grande ricerca sul campo – quantitativa e qualitativa – per identificare cosa voglia dire per i minorenni trovarsi in condizioni di povertà e accertare se, e come, tale situazione possa influenzare le loro aspirazioni<sup>2</sup>.

## 1. Obiettivi, metodologia e strumenti della ricerca

Fino ad ora il nostro Paese non possiede una *misurazione specifica* della povertà minorile, ma essa viene dedotta, ricorrendo alla disaggregazione per classi d'età degli indicatori della povertà assoluta e relativa della popolazione in generale. Pertanto, l'impatto della povertà tra i minori è misurato, tenendo conto del reddito delle famiglie di appartenenza sulla base dell'assunto che tutti membri di un nucleo familiare considerato povero siano parimente poveri.

A sua volta la povertà *assoluta* è calcolata con riferimento al numero di persone che, rispetto al totale della popolazione, hanno una spesa il cui valore a livello familiare è inferiore ad una 'soglia assoluta' definita in base al valore monetario di un paniere di beni e servizi considerati essenziali affinché una famiglia non sperimenti gravi forme di esclusione sociale nel contesto di riferimento. Le famiglie in povertà *relativa* sono quelle che hanno una spesa per consumi eguale o inferiore a una soglia di povertà relativa convenzionale (linea di povertà). Secondo le statistiche ufficiali, nel 2022 il 22,2% dei minori si trovava in una situazione di povertà relativa e il 13,4% di povertà assoluta, percentuali che, in base alle stime preliminari dell'ISTAT, sono previste in aumento per il 2023.

L'indagine *si propone* di esaminare i molteplici aspetti della povertà minorile secondo le prospettive dei ragazzi e delle ragazze che la sperimentano direttamente e di investigare l'incidenza di tale condizione sul vissuto attuale e sulle prospettive future. Importante è la *distinzione* adottata nella ricerca tra aspirazioni e aspettative. Le prime stanno a indicare gli obiettivi che si intende conseguire in vari ambiti rilevanti come l'educazione, il lavoro, le relazioni sociali o altro. Al contrario, le aspettative si riferiscono alle mete che si ritiene di poter raggiungere, tenuto conto delle condizioni personali, familiari e di contesto in cui si vive. Un'altra precisazione riguarda i destinatari della ricerca che si focalizza sugli adolescenti nella coorte 15-16 anni per indagare come la condizione di povertà materiale – propria della famiglia e del contesto territoriale – possa influire negativamente sulle loro prospettive future. Il periodo dell'adolescenza

<sup>2</sup> Cfr. SAVE THE CHILDREN, *Domani (im)possibili*. Indagine Nazionale su povertà materiale e aspirazioni, Roma, Save the Children ETS, 30 maggio 2024.

costituisce una fase di passaggio verso l'età adulta contraddistinta da profondi cambiamenti fisici, emotivi e cognitivi: in tale transizione le aspirazioni evolvono e trovano conferma, realizzando una funzione fondamentale nel definire l'identità degli adolescenti e disegnarne gli obiettivi futuri.

L'investigazione fa ricorso a una *metodologia* che utilizza in maniera integrata strumenti quantitativi e qualitativi. Un'indagine quantitativa è stata condotta su un campione rappresentativo di studenti della coorte 15-16 anni che frequentavano le classi 2° e 3° della secondaria di 2° grado. In aggiunta, la ricerca quantitativa ha coinvolto un campione "di comodo"<sup>3</sup> di minorenni in dispersione scolastica. La somministrazione è stata effettuata in presenza tra febbraio e aprile 2024 e ha portato alla compilazione di 1.496 questionari validi: 1.346 ripartiti in 40 scuole e 150 intercettati presso 31 tra enti del Terzo Settore, servizi sociali e servizi della giustizia minorile.

## 2. Gli esiti dell'indagine sulla povertà minorile

In Italia circa un adolescente della coorte 15-16 su dieci (9,4%) – pari quasi a 108mila in valori assoluti – si trova in una situazione di grave deprivazione materiale. Secondo il 17,9% degli intervistati, i genitori incontrano problemi nell'affrontare le spese per l'acquisto dei beni alimentari, dei vestiti o per il pagamento delle bollette. Alcuni risiedono in case senza riscaldamento (7,6%) o con il frigo vuoto (6,4%); inoltre, non manca chi rinuncia ad uscire (15,1%), non fa sport perché troppo costoso (16,2%), non va in vacanza per ragioni economiche (30,8%) e non si può comprare scarpe nuove, pur avendone bisogno (11,6%).

La povertà materiale influisce pure sulle *opportunità educative*: il 23,9% dei 15-16enni ha incominciato ad andare a scuola senza aver potuto comprare tutti i libri o il materiale necessario. Inoltre, il 24% risponde che i genitori trovano problematico sul piano economico farli partecipare alle gite scolastiche e il 17,4% non frequenta corsi di lingua perché troppo costosi. Il 15% lamenta di non avere in casa uno spazio tranquillo per studiare. Il 40% quasi (37,7%) vede i genitori spesso o sempre preoccupati per le spese eccessive e il 43,7% tenta di aiutarli, risparmiando (84,2%) o effettuando qualche lavoretto – anche prima

<sup>3</sup> Il campionamento per convenienza o di comodo è una modalità di campionamento non probabilistico in cui i soggetti sono scelti per essere facilmente accessibili e vicini al ricercatore. Benché il campione che si ottiene sia normalmente distorto, tuttavia una buona selezione dei componenti e la numerosità possono dare vita a un campione rappresentativo.

dell'età legale – per provvedere alle proprie spese (18,6%) o per pagare le spese della famiglia (12,3%).

Passando alle *aspirazioni* per il futuro, pressoché tutti gli inchiestati (oltre il 90%) – a prescindere dalla loro situazione socioeconomica – concordano nel considerare importante avere un lavoro stabile, che consenta di guadagnare il giusto per fare fronte alle necessità materiali proprie e della famiglia e che sia gratificante e in linea con i propri gusti e interessi. Egualmente importante è l'intenzione di avere una famiglia dove ci si vuole bene, avere una casa confortevole e buoni amici, oltre ad avere figli ed essere un buon genitore (79,4%). Tra gli intervistati al di sotto della soglia di deprivazione materiale e quelli al di sopra di tale soglia, si riscontrano, invece, diversità circa il desiderio di continuare gli studi e conseguire una laurea (43,4% vs 60,7%). Da ultimo oltre un terzo dei rispondenti (36,7%) sogna di trasferirsi all'estero. La cifra aumenta al 58,7% tra i minori con retroterra migratorio di seconda generazione e si abbassa al 34,9% tra gli italiani; tali percentuali devono far riflettere sul pericolo di perdita di risorse, conoscenze e competenze nei prossimi anni.

Riguardo alle *aspettative*, emerge come la povertà influisca su quanto gli intervistati ritengono che potranno fare in futuro, tenuto conto della situazione di partenza. Solo poco più della metà dei rispondenti in svantaggio socioeconomico dichiara che potrà fare quello che desidera nella vita (54,7%) o quello per cui si sente portato (59,5%), in paragone al 75% e al 77,8% di quanti vivono situazioni socioeconomiche più favorevoli. In aggiunta, solo il 35,9% dei minori in condizione di deprivazione materiale dichiara che proseguirà gli studi all'università – rispetto al 57,1% dei coetanei in condizioni socioeconomiche più vantaggiose – e un 43,6% vorrebbe andare all'università ma non è sicuro di potersela permettere. Pure in tema di lavoro, le aspettative concrete sono notevolmente più negative tra gli adolescenti che vivono in situazione di deprivazione in paragone ai loro colleghi: il 67,4% dei primi teme che, se anche troverà un'occupazione, non sarà in grado di avere sufficienti risorse economiche, rispetto al 25,9% dei colleghi in una situazione socioeconomica più favorevole. In proposito, i risultati evidenziano che le aspettative sono per tutti più basse dei desideri, ma la differenza è molto più consistente per gli intervistati in condizione di povertà: per loro essa si colloca a 56,4%, mentre per chi si trova in una situazione più vantaggiosa è di 17,7%. Tale andamento dimostra come la povertà possa causare frustrazione e gravare negativamente sui percorsi di vita.

In aggiunta all'impatto della povertà sulle aspettative degli adolescenti, la ricerca ha evidenziato *altri fattori* che influiscono sulle prospettive future dei minori, iniziando dal genere. Le adolescenti nutrono di solito aspettative più elevate dei colleghi riguardo al percorso di studi, ma l'andamento assume una direzione opposta quando si tratta del lavoro, in cui le aspettative delle giovani

– a prescindere dalla situazione economica - sono molto inferiori in confronto a quelle dei maschi, così come nel caso delle aspettative sulla possibilità di realizzare i propri progetti di vita. Altri fattori sono: il titolo di studio della madre, la disponibilità di spazi e strumenti per l'apprendimento, i percorsi di studio, che mostrano come le opportunità e l'investimento educativo familiare e individuale costituiscano elementi di protezione rispetto alle basse aspirazioni (e in alcuni casi anche alle aspettative) educative.

La coscienza del percorso ad ostacoli con cui doversi confrontare per attuare le proprie aspirazioni è associata per più del 40% degli intervistati a *sentimenti negativi* quali ansia, sfiducia e paura. A ciò si accompagna la preoccupazione per le sfide che la loro generazione dovrà sostenere, iniziando da quelle poste dalle crisi climatiche (43,2%), dall'Intelligenza Artificiale (37,1%), dalle discriminazioni e dalla violenza (34,8%). Inoltre, un minore circa su tre (32%) indica la crisi economica come una delle sfide più rilevanti e il 30,9% segnala l'aumento delle disparità economiche.

Oltre a una diffusa mancanza di fiducia da parte dei minori nelle istituzioni pubbliche (il 59,7% del campione non ne ha), gli intervistati affermano che le istituzioni pubbliche, dalla scuola fino al Governo, dovrebbero sostenere i giovani nell'affrontare tali sfide, specialmente quella delle disuguaglianze e della povertà, ricorrendo a provvedimenti come il supporto economico per le famiglie, ritenuto il più importante dalla metà degli inchiestati (50,9%).

In contemporanea con l'indagine sugli adolescenti della coorte 15-16 anni, è stata condotta una ricerca quanti-qualitativa in collaborazione con *Caritas Italiana* mirata a cogliere le necessità, le fragilità, le rinunce, così come le reti di supporto, delle famiglie con minori 0-3 anni che ricorrono alla Caritas, coscienti che sono proprio i bambini e le bambine in questa coorte d'età a subire l'impatto maggiore della povertà assoluta (14,7%). Infatti si riscontrano *problemi* nell'acquisto di prodotti di uso quotidiano, come pannolini (58,5%), abiti per bambini (52,3%), alimenti per neonati come il latte in polvere (40,8%) o giocattoli (37,2%). Il 40,3% incontra difficoltà a fissare autonomamente visite specialistiche pediatriche private e il 38,3% a comperare medicinali o ausili medici per neonati.

Inoltre, sui *bilanci familiari* gravano il pagamento delle rette per gli asili nido o degli spazi baby (38,6%) e il compenso di eventuali servizi di babysitting (32,4%). Infatti, solo un bambino su quattro (25,5%) frequenta il nido; chi non porta il figlio al nido, lo fa perché lo cura la mamma disoccupata o inoccupata (69,4%), oppure a motivo della retta troppo cara (27,4%). Pertanto, il 64,6% dei genitori, in generale donne, rinuncia ad opportunità formative e lavorative perché non sa a chi affidare i propri figli. In aggiunta, un genitore circa su due (47,1%) dichiara di non avere tempo per sé e per il proprio svago personale e

uno su tre (33,8%, con una percentuale più alta tra le donne italiane) rinuncia a prendersi cura della propria salute. Una famiglia circa su sette (15,2%) non si rivolge al pediatra di libera scelta: è un andamento che conferma la scarsità di pediatri in Italia e l'esigenza di procedere all'iscrizione al Servizio Sanitario Nazionale di tutti i minori, come stabilito dalla legge.

### 3. Proposte principali

I risultati dello studio effettuato sulle povertà dei minori in Italia, mostrando le gravi disparità esistenti al riguardo nel nostro Paese, rendono necessario e urgente un intervento di ampie dimensioni mirato ad assicurare a tutti i bambini, le bambine e gli adolescenti il diritto di aspirare a costruire liberamente il proprio futuro. Per Save the Children è essenziale che questo diventi un *obiettivo prioritario* dell'agenda politica, avviando una strategia di lungo periodo, capace di integrare politiche dell'istruzione, della salute, del lavoro, dell'abitare, accompagnata ad un chiaro investimento di risorse a favore dell'infanzia e dell'adolescenza. Pertanto, il Piano strutturale di bilancio di medio periodo, voluto dal nuovo Patto di Stabilità, dovrebbe prevedere un *"sentiero di investimenti di medio periodo per l'infanzia e l'adolescenza basato su un disegno di riforma organico di contrasto alle disuguaglianze e alla povertà minorile"*<sup>4</sup>.

Gli *investimenti* per l'infanzia e l'adolescenza dovrebbero comprendere, tra l'altro: l'indicazione dei Livelli Essenziali delle Prestazioni (LEP) negli ambiti riguardanti l'infanzia e l'adolescenza (mensa scolastica, tempo pieno, fornitura dei libri di testo) e il loro adeguato finanziamento, abbandonando il principio della "spesa storica" e la clausola dell'invarianza di spesa; la creazione di un Fondo nazionale per il sostegno alle aspirazioni di bambini, bambine e adolescenti, mirato a garantire una dote (pacchetto di beni e servizi, definito con la partecipazione dei minori e i loro genitori) per la fruizione di prestazioni e servizi di natura educativa, culturale, sportiva, ludico-ricreativa e di promozione della persona; l'allargamento a tutti i minori tra 0 e 3 anni (la coorte di età più svantaggiata) dell'aumento dell'assegno unico e universale nella misura del 50%, indipendentemente dalla soglia ISEE e dal numero di figli presenti nel nucleo familiare. È necessario che i provvedimenti volti a venire incontro ai bisogni di crescita dei bambini siano accompagnate da misure destinate a favorire l'occupazione, soprattutto femminile, combattere la precarietà e il lavoro povero, supportare il reddito familiare, facilitare l'equilibrio tra lavoro e vita privata, assicurare il diritto alla casa e potenziare le reti di welfare territoriale.

<sup>4</sup> SAVE THE CHILDREN, *o.c.*, pp. 145-146.

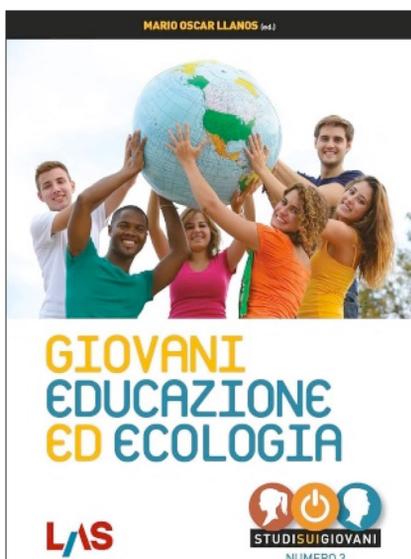
Accanto agli investimenti sono proposte anche *politiche integrate* per la prevenzione ed il contrasto della povertà minorile in tutte le sue forme. Il carattere multidimensionale della povertà minorile esige l'adozione di un approccio integrato, che sappia coordinare interventi per i minori e le loro famiglie, soprattutto quelle svantaggiate. Tali strategie devono basarsi sui dati e sulla lettura concreta della realtà, per cui è essenziale organizzare un sistema nazionale di rilevazione dei dati sull'infanzia e l'adolescenza raccolti sul piano micro-territoriale e aggiornati annualmente.

In particolare, per i bambini e le bambine nella coorte *0-3 anni* si propone di: investire sui servizi dedicati ai primi mille giorni di vita, garantendo alle famiglie un accompagnamento multidimensionale (sanitario, sociale, psicologico, ecc.) e un sostegno alla genitorialità sin dalla gravidanza per entrambi i genitori; predisporre una rete di asili nido di qualità, uniformemente distribuita a livello territoriale, per il conseguimento entro il 2027 del Livello Essenziale della Prestazione di presa in carico almeno del 33% dei bambini e delle bambine in ogni Comune, e del 45% entro il 2030 come previsto dagli Obiettivi di Barcellona dell'UE; potenziare il sistema integrato zero-sei su tutto il territorio nazionale, promuovendo lo sviluppo di Poli per l'Infanzia e assicurando adeguati standard qualitativi. Quanto poi alla *lotta alla povertà* materiale ed educativa, l'impegno dovrebbe essere quello di organizzare nei quartieri periferici e nelle zone interne più deprivate "aree ad alta densità educativa", entro le quali realizzare un efficace miglioramento dell'offerta educativa, scolastica ed extra-scolastica. Decisivo è anche il supporto alla capacità di aspirare che implica: promuovere, a partire dalle buone pratiche già in essere, la partecipazione di bambini, bambine e adolescenti nei processi decisionali a tutti i livelli; dare piena attuazione alla riforma sull'orientamento in tutti i cicli d'istruzione previsti; creare un servizio psicologico gratuito nelle scuole per garantire un sostegno continuativo e in rete con i servizi socio-sanitari territoriali agli studenti e a tutta la comunità scolastica; accrescere e rendere strutturale il fondo destinato ai viaggi di istruzione e alle visite didattiche; programmare, nel quadro delle politiche attive del lavoro destinate ai giovani, una dettagliata strategia che preveda il potenziamento del lavoro in rete tra pubblico e privato (centri per l'impiego, sistema formativo e professionale, servizi sociali e sanitari, scuola ed extra-scuola, tessuto produttivo locale e università/ITS), nuove forme di coinvolgimento dei giovani fuori dai percorsi di studio, formazione e lavoro, iniziando dalla cooperazione con il Terzo Settore e dalla creazione di comunità educanti.

In conclusione va riconosciuto che Save the Children ha condotto con un lavoro lungo e appassionato un'imponente ricerca sul campo – quantitativa e qualitativa – "per vedere cosa significa per i minorenni vivere in condizioni di povertà e per verificare se, e come, la povertà sperimentata possa intaccare le

loro aspirazioni,” traducendo i risultati in valide proposte di efficaci strategie. L’indagine è riuscita a “raccolgere la voce di chi vive direttamente una condizione di deprivazione, chiedendo non solo testimonianze, ma punti di vista e proposte su ciò che occorre fare. Perché riteniamo necessario dare spazio di cittadinanza, fuori dall’invisibilità, a chi sperimenta questa condizione e che spesso, oltre al peso delle difficoltà economiche, deve affrontare anche il peso dello stigma della povertà, considerata come una vergogna da nascondere, un fallimento e una colpa personale”<sup>5</sup>. Va anche riconosciuto in positivo che si è tenuto adeguato conto del privato sociale e, seppure, implicitamente del sistema di formazione professionale.

<sup>5</sup> SAVE THE CHILDREN, *o.c.*, pp. 6 e 8.



LLANOS M.O.<sup>1</sup>, *Giovani Educazione ed Ecologia*, Editrice LAS, Roma 2022, pp. 140.

Il volume raccoglie gli atti del seminario di studio della rivista *Orientamenti Pedagogici* tenutosi a Roma il 28 Aprile 2022 sull'educazione all'ecologia integrale delle giovani generazioni, rifacendosi alla proposta di un Patto Educativo Globale di Papa Francesco del 2019.

Il volume offre spunti interessanti anche per la formazione professionale: la conversione ecologica, infatti, può (e deve) essere oggetto non solo di studio, ma anche il riferimento di nuovi stili di vita dell'intera comunità educante.

Paolo Conversi in "Coscienza dei limiti, relazionalità e condivisione per un'educazione all'ecologia integrale" ricostruisce un *fil rouge* dell'enciclica *Laudato Si'* costituito da sei punti: la centralità della dignità della persona umana; la relazionalità; la coscienza dei propri limiti; l'interdipendenza; la

fraternità e la condivisione; l'educazione serve a un aumento di coscienza da parte del discente, un'espansione di consapevolezza di sé nel mondo.

Eugenio Fortunato ne "L'attitudine ecologica nei giovani come esercizio di cittadinanza" evidenzia la radicale novità della coscienza ecologica nei giovani; questo interroga la ricerca educativa che considera l'ecologia come un nuovo campo di indagine dove reperire risposte pratiche. Viene richiamato, ad esempio, Dewey, secondo il quale vi è interdipendenza tra educazione e coscienza civica, oppure Gardner quando parla, nel suo discorso delle intelligenze multiple, di intelligenza naturalistica, attitudine ecologica radicata nell'essere umano.

La cittadinanza ecologica - in quanto presa di coscienza del proprio stare e di orientarsi nel mondo - si declina soprattutto nella cura della casa comune e della relazione con l'altro: conservare e custodire sono le azioni richieste, verbi che ricorrono con una certa frequenza nella *Laudato Si'*. Interessante l'accenno all'"ecologia acustica", ovvero alla cultura dell'ascolto che trova compimento nel silenzio in un mondo sommerso dal rumore.

Orietta Vacchelli in "Spazi e luoghi outdoor per educare l'infanzia" richiama l'orientamento pedagogico della *Outdoor Education* che concepisce l'ambiente esterno come luogo privilegiato della formazione: esso mira a superare quella separazione tra l'uomo e i suoi ambienti di vita che non riconosce più quel fondamentale legame di interdipendenza che li unisce intrinsecamente. Con Augé, la distinzione tra luoghi antropologici (generativi di legami sociali) e non-luoghi empirici - spazi di circolazione e di consumo - racconta come il mondo sia profondamente mutato. Dato che l'esistenza umana è sempre spazializzata e lo spazio è sempre antropizzato, l'uomo vive la spazialità come una proprietà della propria esistenza e ne viene condizionato nei comportamenti e nelle emozioni. La formazione dell'uomo avviene pertanto anche attraverso la relazione coi propri luoghi soggettivamente significativi. L'ambiente, insomma, è co-protagonista del processo educativo: l'*Outdoor Education* ripristina questo aspetto fondamentale, oggi più che mai, in sintonia con il paradigma dell'ecologia integrale.

Andrea Fiore in "Educazione ambientale ed estetica quotidiana: una riflessione filosofica" parla di educazione estetica, ovvero di educare gli esseri umani alla sensibilità estetica: la capa-

<sup>1</sup> Mario Oscar Llanos, salesiano, è ordinario di Pedagogia e Pastorale vocazionale presso l'Università Pontificia Salesiana.

cià di apprezzare e godere le cose ordinarie, piccole e familiari della vita. Con Dewey, l'arte non è nient'altro che un'esemplificazione paradigmatica del carattere estetico dell'intera esperienza umana. Attraverso un percorso di de-familiarizzazione del familiare, è possibile cambiare il proprio sguardo sul mondo e, di conseguenza, anche indirizzare i nostri atteggiamenti e comportamenti alla cura e al rispetto dell'ambiente.

G. Filippo Dettori e Barbara Letteri in "Un'esperienza significativa per l'apprendimento inclusivo in un ambito di cittadinanza attiva" raccontano una buona pratica didattica nell'ambito dell'educazione ambientale e civica effettuata in una rete di scuole primarie della Sardegna, documentando in che modo è possibile coinvolgere gli alunni e sensibilizzarli sull'importanza del rispetto dell'ambiente. La pratica è ben documentata e illustrata.

La pedagoga Sandra Chistolini, infine, in "Formare gli insegnanti all'outdoor education sperimentando il rapporto uomo-natura", partendo dall'esempio dell'asilo nel bosco come pratica di educazione all'aperto dei bambini, illustra un progetto di formazione degli insegnanti all'educazione outdoor, condotto a Roma e Palermo. Esso ha fornito i seguenti risultati: l'urgenza di introdurre la *outdoor education* nei curricoli scolastici; l'arricchimento esperienziale di gruppo; la conferma teorica e pratica dell'importanza dell'educazione all'aperto. Tale metodo, inoltre, rende più efficaci gli apprendimenti; riconnette alla natura gli alunni, oggi troppo al chiuso; crea un nuovo spazio per educare, favorendo esperienze significative; promuove il movimento che riconnette mente e corpo.

Riprendendo il "Patto educativo globale" di Francesco, si potrebbe quindi confermare che: "Se ci accostiamo alla natura e all'ambiente senza questa apertura allo stupore e alla meraviglia, se non parliamo più il linguaggio della fraternità e della bellezza della nostra relazione con il mondo, i nostri atteggiamenti saranno quelli del dominatore, del consumatore o del mero sfruttatore delle risorse naturali (...) Viceversa, se noi ci sentiamo intimamente uniti a tutto ciò che esiste, la sobrietà e la cura scaturiranno in maniera spontanea".

Cristiano Chiusso  
Docente IUSVE



BIASION T., CARRETTA A.S., PANCHERI M., SALVATERRA M., ZADRA M., ZAMBIASI E., *Esperienze di didattica autentica. Un progetto di ricerca-azione*, Erickson, Trento 2021, pp. 110.

Un volumetto davvero prezioso, promosso dall'Ente di formazione trentino UPT (Scuola delle professioni del terziario).

Nell'introduzione di Mario Ianes, ordinario di Pedagogia e Didattica speciale all'Università di Bolzano e coordinatore scientifico della ricerca-azione, vengono delineati anzitutto 10 "principi attivi" ritenuti caratterizzanti l'approccio della formazione professionale e che ne costituiscono il valore aggiunto. Secondo Ianes, essi sono:

- l'Interdisciplinarietà: affrontare un compito di realtà significa necessariamente far dialogare le diverse discipline;
- la Motivazione intrinseca: l'apprendimento è cosa faticosa e senza una spinta che deriva dall'interno non c'è perseveranza nello studio;
- la Creatività: la scuola dovrebbe esaltarla e non ucciderla, essendo strettamente collegata alla motivazione intrinseca;
- la Libertà di scelta: l'apprendimento autodiretto si collega alla motivazione intrinseca e alla creatività, per cui il compito del formatore diventa quello di facilitatore di processi di apprendimento, più che di trasmettitore di contenuti;
- l'Autoefficacia e l'autostima: la convinzione di sé, minata da fallimenti o svalutazioni, ha un potere immenso sulla motivazione intrinseca e sulle azioni; l'autostima è il frutto di valorizzazioni ricevute dai vari contesti. Il formatore deve promuovere questo capitale psicologico dell'allunno;
- il Lavoro in team: il *cooperative learning* significa ricorrere alle risorse dei compagni, fonte di energia rinnovabile ed inesauribile; il supporto reciproco nei percorsi di apprendimento può dare risultati straordinari;
- la promozione delle Competenze sociali: gli alunni imparano soprattutto fuori dall'aula, nella vita di tutti i giorni; imparano a stare in società e al lavoro. Queste competenze sono la base dell'autorevolezza professionale;
- l'attenzione alla Comunicazione: non basta fare bene una cosa, bisogna anche saperla raccontare nelle sue forme scritte, orali, visive;
- il ricorso alle Simulazioni e al role-playing: si impara facendo, provando e riprovando. Entrare in un ruolo significa vivere concretamente il lavoro da diversi punti di vista, un allenamento sempre più necessario, vista la complessità dei nostri tempi;
- l'approccio alla Valutazione formativa, all'autovalutazione e alla "valutazione autentica". Quest'ultima rappresenta un riscontro esterno al Centro di formazione: soprattutto il committente o il mercato, non certo il formatore che invece funziona come un coach che prepara i propri allievi a giocare nel campo reale della vita.

Il volume illustra in particolare 6 sperimentazioni didattiche condotte nei Centri di formazione dell'UPT.

- 1) Il "Festival della lettura delle Valli del Noce", che, seguendo l'approccio didattico dell'impresa simulata, ha fatto organizzare agli allievi un compito autentico, invitando scrittori e occupandosi di tutti gli aspetti gestionali, promuovendo allo stesso tempo la lettura e la scrittura tra i ragazzi, competenza chiave per poter esercitare la cittadinanza attiva.
- 2) "Vetrina & Immagini", un progetto in cui gli allievi, mediante l'utilizzo di immagini e/o contenuti multimediali, hanno raccontato il prodotto e i suoi valori progettando una vetrina in modo non convenzionale - per esempio, utilizzando una strumentazione avanzata e digitale. Essi hanno appreso a far coesistere strategie di vendita offline e online.

- 3) "UPT news", in cui gli allievi hanno realizzato un TG sulle varie caratteristiche della scuola, imparando così a lavorare in team con responsabilità definite e interdipendenti e ad agire la creatività.
- 4) "Immagini al lavoro", un progetto in cui gli allievi hanno scelto un'immagine che rappresentasse al meglio la propria dimensione professionale, sviluppando la capacità di leggere un'immagine a diversi livelli, data l'importanza crescente acquisita da questo linguaggio nella società digitale.
- 5) "Business meeting. Attività di impresa simulata" in cui gli allievi hanno fatto riferimento a un'"azienda madrina" del territorio che si è resa disponibile a collaborare con la scuola. Il compito è stato quello di scegliere un nuovo prodotto da lanciare sul mercato, a partire da un lavoro di due gruppi di studenti che si sono trovati a discutere dei pro e contro del nuovo prodotto.
- 6) "Raccontare per immagini", infine, ha previsto l'organizzazione di eventi di grande portata come dei convegni medici organizzati da UPT, una fiera del legno e un festival dell'economia: un lavoro che si è protratto per mesi. La cura delle immagini degli eventi rappresentava un elemento fondante per il successo del proprio lavoro: gli alunni, oltre agli aspetti organizzativi, hanno anche curato la propria immagine (come presentarsi, come porsi, come vestirsi, come pettinarsi in queste situazioni).

I progetti didattici sono corredati da schede per la valutazione formativa degli allievi (in itinere, sommativa e finale).

La lettura di questo volumetto, corredato da molti schemi ed immagini, può essere utilizzabile dai formatori sia per un personale approfondimento delle metodologie del *learning by doing*, sia come spunto l'attività didattica sul campo.

Cristiano Chiusso  
Docente IUSVE



Toso M.<sup>1</sup>, *Ecologia integrale. Dopo il Coronavirus*, Società Cooperativa Sociale Frate Jacopa, Roma 2020, pp. 254.

Il volume è stato predisposto dall'Autore come apporto alla preparazione della 49° Settimana Sociale dei Cattolici Italiani sul tema: "Il pianeta che speriamo. Ambiente, lavoro, futuro." Il testo presenta dei tratti specialistici, ma può fornire comunque utili elementi di riflessione ai formatori dei CFP che sono impegnati nei percorsi di educazione all'ecologia integrale.

L'opera si presenta come un compendio della dottrina sociale della Chiesa in tema di ecologia integrale: molto documentato, delinea la visione del Magistero verso il Creato e declina l'impegno che ogni cattolico deve assumersi nel rispettare la casa comune.

Il testo è suddiviso in 7 capitoli, i cui titoli bene illustrano la dimensione del volume:

- 1) Rilettura della *Laudato Si'* in vista di una pastorale dell'ecologia integrale;
- 2) La famiglia cristiana e l'ecologia integrale;
- 3) Etica e diritto all'alimentazione;
- 4) Energia e cibo;
- 5) Umanesimo ed energia sostenibile per tutti;
- 6) Acqua, elemento essenziale per la vita;
- 7) Le acque irrigue: gestire un bene collettivo in vista del bene comune.

Le tesi principali del libro sono così riassumibili:

- il compimento delle persone in Dio implica un'ecologia integrale, ossia la messa a tema del proprio modo di essere e vivere, vista la nostra interdipendenza con il Creato; essendo tutto interdipendente, la giustizia ecologica - il "grido della terra" - è collegata alla giustizia sociale - il "grido dei poveri"; avendo gli uomini un destino comune, l'ecologia appare come una questione integrale, che riguarda tutto e tutti, soprattutto se considerata con uno sguardo religioso;
- il "Vangelo della Creazione" ci dice che tutto appartiene a Dio e che la terra è una destinazione universale, destinata ovvero a tutte le generazioni di ogni tempo, ragion per cui l'uomo ha il dovere di prendersi cura della natura in vista delle future generazioni;
- custodire la natura è per la gloria di Dio: se non viene riconosciuta la dimensione religiosa dell'uomo e la sua preminenza sulla natura, ogni discorso morale ed etico viene inficiato e non si può che ricadere nel dominio dispotico e utilitaristico dell'uomo;
- il paradigma tecnocratico (per cui tutto è lecito) e l'antropocentrismo dispotico (per cui tutto è manipolabile) stanno all'origine della crisi ecologica (ovvero del vassallaggio della politica alla finanza);
- per ripristinare una nuova relazione con il Creato, c'è bisogno di una nuova antropologia, di un nuovo umanesimo di stampo ecologico; all'interno di esso, la "decrescita" auspicata da Serge Latouche è una possibile risposta nei confronti di un ritmo di produzione e di consumo irresponsabile e dissipatore: decrescita in alcune parti del mondo al fine di liberare risorse per una crescita sana in altre parti del mondo (questo non mette in discussione il capitalismo, ma solo alcuni suoi aspetti);
- c'è bisogno quindi di una nuova evangelizzazione che introduca il peccato ecologico contro le persone, contro il Creato, contro Dio;

<sup>1</sup> Mario Toso, già rettore magnifico dell'Università Pontificia Salesiana, è vescovo di Faenza-Modigliana.

- c'è altrettanto bisogno di una pedagogia ecologica che formi le persone a una cittadinanza ecologica, a solide virtù e a tutta una serie di piccole azioni quotidiane, correlate alla coltivazione di una spiritualità ecologica.

L'Autore ritiene, inoltre, la famiglia come soggetto originario e primario della società civile, come il nucleo fondante della società naturale fondata sul matrimonio (richiamando anche la Costituzione italiana), pur rispettando gli altri tipi di famiglia che costituiscono oggi un fenomeno significativo a livello sociale. La famiglia rappresenta in particolare l'argine alla cultura neo-individualista, laicista e libertaria che va contro la comunità ed esalta l'autoreferenzialità dei soggetti.

Ricordando la destinazione universale dei beni secondo la dottrina sociale, per cui la Chiesa riconosce e promuove il diritto naturale all'appropriazione dei beni prodotti dalla terra, l'Autore - nell'ultima parte - fa alcuni excursus sulle questioni alimentari ed energetiche: le analisi condotte a livello internazionale dimostrano come il numero di persone che soffrono per la scarsità alimentare è all'incirca uguale al numero delle persone che soffrono per la scarsità energetica e vivono nelle stesse aree geografiche. Una particolare attenzione è dedicata all'acqua, risorsa vitale che dovrebbe essere messa a disposizione di tutti: i Paesi più ricchi dovrebbero farsi carico dei Paesi più poveri, visto il debito ecologico contratto nei loro confronti.

Cristiano Chiusso  
Docente IUSVE



CNOS-FAP, Esercitazioni per il primo anno dei percorsi di Istruzione e Formazione Professionale (IeFP)

Alternare studio e lavoro per rendere efficace l'apprendimento è ormai opinione diffusa e largamente condivisa. In Europa è una prassi diffusa, in Germania è un sistema consolidato e di riferimento internazionale. È altrettanto condivisa l'idea che la prima forma di "alternanza scuola-lavoro" inizi nel Centro di Formazione Professionale. Infatti, un laboratorio ben organizzato sia sotto l'aspetto strumentale che didattico è il primo ambiente di lavoro che il giovane conosce dall'inizio del suo percorso formativo.

Questa convinzione è all'origine del presente progetto ideato e realizzato dalla Fondazione CNOS-FAP: elaborare un vero "esercenziario", graduale e progressivo, da proporre ai formatori tecnico - pratici per supportarli nella loro azione a favore dei giovani che frequentano i percorsi della IeFP di durata triennale e quadriennale. A realizzare questo progetto sono stati un gruppo di formatori tecnico-pratici coordinati dal Segretario Nazionale del Settore.

Il progetto completo prevede una collana di esercenziari per i seguenti settori professionali:

1. automotive
2. benessere
3. elettrico
4. energia
5. grafico
6. meccanica industriale
7. ristorazione.

Ogni settore ha fatto validare l'esercenziario del percorso formativo tracciato da tecnici di imprese madrine con le quali il CNOS-FAP ha una intensa collaborazione.

Le qualifiche e i diplomi professionali scelti sono tratti da "Il nuovo Repertorio delle qualifiche e dei diplomi di Istruzione e Formazione Professionale" del 1 agosto 2019 (Rep. Atti 155/CSR del 1 agosto 2019).





NICOLI D. – C. FERRO, *Una nuova formazione professionale*. Ricerca su 14 Centri significativi. Casa di Carità Arti e Mestieri, Centro Studi Opera Don Calabria, Ciofs- FP, CNOS-FAP, ENAC, ENDO-FAP, Scuola Centrale Formazione, Milano, FrancoAngeli, 2023, pp. 265.

Anzitutto è opportuno ricordare che la formazione professionale non viene più concepita nella gran parte dei Paesi, particolarmente in quelli europei, come un addestramento finalizzato in maniera esclusiva all'insegnamento di destrezze manuali. La formazione professionale non è qualcosa di marginale o di terminale, ma rappresenta un principio pedagogico capace di rispondere alle esigenze del pieno sviluppo della persona secondo un approccio specifico fondato sull'esperienza reale e sulla riflessione in ordine alla prassi che permette di intervenire nel processo di costruzione dell'identità personale.

Questo, tuttavia, non significa che sia la stessa cosa dell'istruzione: conoscere con l'obiettivo principale di agire, costruire e produrre non può essere confuso con il conoscere e agire con l'intento prioritario di conoscere.

In tale prospettiva, essa viene intesa come un'offerta sistematica di esperienze di sviluppo personale, comprensive di aspetti culturali e sociali e non solo economici. I sistemi di IeFP devono essere centrati sull'allievo e, pertanto, si devono caratterizzare per l'apertura e la flessibilità e per la capacità di fornire non solo conoscenze e competenze corrispondenti a lavori specifici, ma anche di preparare all'inserimento nella vita e nell'ambiente di lavoro.

Inoltre, l'IeFP si fonda su una cultura dell'apprendimento, condivisa tra le persone, le imprese, i diversi settori dell'economia e lo Stato, e capace di rendere gli individui autonomi, attrezzati cioè a prendere progressivamente in mano la gestione della propria formazione, mentre le strutture pubbliche e private dovrebbero organizzare tutte quelle iniziative che consentono l'accesso alla formazione permanente.

Nel quadro dell'apprendimento per tutto l'arco della vita, l'IeFP mira dotarsi di interfacce con tutti gli altri livelli dell'istruzione e della formazione al fine di assicurare la mobilità orizzontale e verticale senza problemi. In particolare, le si richiede di fornire un'educazione iniziale solida per apprendere ad apprendere.

L'IeFP mira a formare nei giovani un atteggiamento positivo verso l'innovazione e dare le conoscenze e le competenze necessarie per assumere un ruolo attivo nel cambiamento. Da questo punto di vista la formazione basata sulle competenze viene ad assumere un posto centrale

Un compito importante è anche quello di assicurare una transizione senza problemi tra il sistema educativo e quello produttivo, contribuendo in particolare alla realizzazione di forme efficaci di collaborazione tra i centri e di formazione professionale e le imprese in quanto fondate su una comunità di valori, di programmi, di risorse e di risultati.

In questo quadro in cambiamento il volume fa un balzo in avanti evidenziando con successo come 14 Centri di Formazione Professionale "significativi" hanno saputo dare una risposta efficace al mutamento dell'utenza avvenuto in questi ultimi anni, all'esigenza di fornire agli allievi una visione culturale che li aiuti a comprendere il mondo, alla richiesta delle imprese di disporre di allievi portatori di una "nuova cultura del lavoro" in cui la professionalità viene arricchita da una visione profonda del mondo e da una disposizione personale viva e impegnata nel bene.

Il volume mostra che dalla crisi culturale ed educativa della nostra società si può uscire tramite un rinnovamento capace di "restituire l'anima" all'azione formativa liberando le strutture dall'affanno organizzativo e dal formalismo che ha appannato la vivezza dell'esperienza formativa. Il segreto del successo va identificato nella cura della comunità educativa.

Si tratta chiaramente di un libro molto valido di cui si raccomanda la lettura a tutti coloro che intendono rinnovare l'IeFP, tenendo conto delle esigenze di mondo produttivo e dei bisogni formativi di una società civile, che cambiano con ritmi accelerati.

G. Malizia  
Docente UPS



BECCHETTI L. - BENTIVOGLI M., *Piano B. Uno spartito per rigenerare l'Italia*, Donzelli 2024, pp. 148.

Dopo la lettura di questo libro abbiamo pensato ai formatori dell'area Linguaggi che operano nel sistema della IeFP e sono impegnati a formare dei giovani che devono inserirsi in questo mondo che contiene delle "sfide da far tremare i polsi", così si legge nella introduzione del volume. Il libro, si legge ancora nella Introduzione, contiene proposte ambiziose e non scontate, perché invita a guardare il futuro con proposte: "Serve una nuova idea di futuro, di convivenza, di economia. Uno slancio nuovo che deve venire dal profondo della nostra società" (p.VIII). Il progetto proposto nasce dalla convinzione che l'attuale modello di sviluppo è malato, il progresso economico di per sé non garantisce la felicità, almeno non garantisce a tutti la soglia minima di felicità e le leve per creare le condizioni del "ben-vivere" sono individuate nell'istruzione, nella salute, nella qualità della vita relazionale, nella crescita e nella ricchezza delle opportunità.

Interessante la visione dei soggetti da coinvolgere per realizzare questo progetto, descritti attraverso la metafora delle quattro mani: alle due mani tradizionali dell'economia, *il mercato e le istituzioni*, deve unirsi una terza mano, *quella delle imprese e delle organizzazioni sociali responsabili*, e una quarta, *della cittadinanza attiva*. Mi limito solo a qualche spunto per invogliare, qualora fosse necessario, alla lettura del libro. Innanzitutto, i curatori spiegano la parola "spartito": "Proponiamo dunque uno 'spartito' perché non serve semplicemente un nuovo partito: i problemi della politica e della rappresentanza non si risolvono con formule o sigle, ma tornando a occuparsi delle vere ragioni che hanno messo in crisi il meccanismo stesso della rappresentanza" (p. VIII). "Bisogna piuttosto partire da uno 's-partito", ovvero da un paradigma che indichi un orizzonte di senso verso il quale vogliamo orientare opinione pubblica e forze politiche" (p. XII). Ad elaborare questi stimoli così sfidanti sono economisti, esperti, sociologi che, compilando voci, danno vita alla proposta. Il cuore da cui tutto il discorso prende forma è la *Costituzione italiana*, voce curata da Marta Cartabia. Dalla Costituzione si sviluppano poi 16 parole che sono fondative: *Generatività; Sussidiarietà; Complessità; Sostenibilità; Beni comuni; Casa; Comunicazione; Contribuzione; Educazione; Europa; Generazioni; Giustizia; Innovazione; Investimento; Lavoro; Welfare*. Da queste parole "fondative" deriveranno delle "parole operative" chiamate a declinare in iniziative concrete, nella realtà del paese, i principi enunciati. Già leggiamo contributi legati a parole come *comunità educanti, comunità energetiche, giustizia riparativa, lavoro in carcere, amministrazione condivisa*. Siamo in presenza di un metodo originale e largamente condivisibile per elaborare una nuova cultura, coinvolgere le persone, partire dalla realtà concreta ma, nello stesso tempo, proporre mete sfidanti: "Così, tali parole permetteranno di tessere il filo nuovo della partecipazione, della cittadinanza attiva, della sussidiarietà" (p. XIV). "Non un partito, ma uno "spartito", un manifesto per rilanciare il ruolo politico della società civile, grande ricchezza del nostro paese", si legge in quarta di copertina. Ci sentiamo di aggiungere: *Un prezioso e aggiornato strumento di educazione alla cittadinanza*.

La Rivista Rassegna CNOS ha a cuore questo tema perché è vitale, soprattutto in questo momento. Nel corrente anno, infatti, offre, accanto ai contributi di esperti, una proposta operativa per i formatori: "Un percorso di educazione alla cittadinanza". Ci auguriamo che i formatori dell'area dei linguaggi trovino in questo "vocabolario", un utile strumento per la loro formazione e per la formazione dei giovani.

Mario Tonini  
Sede Nazionale CNOS-FAP

In allegato a questo numero (3/2024)

## Appunti per Formatori

*Un percorso di educazione alla cittadinanza  
III parte (a cura di Salatin A.)*

*«L'educazione alla cittadinanza è una disciplina che promuove la convivenza armoniosa e che favorisce lo sviluppo mutualmente proficuo delle persone e delle comunità in cui queste stesse vivono. Nelle società democratiche, essa aiuta gli studenti a diventare cittadini attivi, informati e responsabili, desiderosi e capaci di assumersi responsabilità per loro stessi e le loro comunità a livello nazionale, europeo e internazionale».*

Questa definizione, citata nel rapporto 2017 della rete Eurydice *Citizenship Education at School in Europe*, viene largamente utilizzata nelle società democratiche moderne per descrivere l'educazione alla cittadinanza (Indire, 2018).

In questo sussidio viene proposto un possibile itinerario di educazione alla cittadinanza rivolto agli allievi della IeFP, in una prospettiva "verticale", dal primo al quarto anno, come strumento di supporto ai formatori.

Esso si articola in 3 moduli in cui vengono illustrate anzitutto le fonti principali per l'educazione alla cittadinanza e dove vengono selezionati dei materiali prodotti sia da associazioni ed esperti, che da scuole e centri di formazione professionale.

I moduli sono pensati per aiutare a sviluppare in particolare:

- la consapevolezza delle condizioni e degli strumenti per l'esercizio di una cittadinanza attiva e responsabile,
- un approccio critico ai contesti e ai problemi da affrontare in una società sempre più complessa, globalizzata ed interculturale,
- la comprensione del funzionamento delle principali istituzioni politiche e rappresentative a livello nazionale, europeo ed internazionale, e delle forme di partecipazione dei cittadini,
- la consapevolezza del cambiamento degli stili di vita per la difesa dell'ambiente, verso un'economia sempre più equa e sostenibile.

Scaricabili dal sito web  
della Federazione CNOS-FAP  
[www.cnos-fap.it](http://www.cnos-fap.it)  
nella sezione dedicata a Rassegna-CNOS