

# Fondazione Agnelli - Audizione VII Commissione Senato

sul disegno di legge n.1774

**23 aprile 2020**



Fondazione  
Agnelli



Fondazione  
Agnelli

Giovedì 23 aprile 2020

## MEMORIA DELLA FONDAZIONE AGNELLI per l’Audizione nella sede dell’Ufficio di Presidenza, integrato dai rappresentanti dei Gruppi parlamentari della VII Commissione del Senato, in merito al disegno di legge n. 1774 (dl 8 aprile 2020, n. 22)

### 1. Commenti all’ Art. 1 del Decreto Legge 8 aprile 2020, n. 22, relativo all’ordinata conclusione dell’a.s. 2019-20 e alla sua valutazione

1.1. In previsione delle ordinanze previste dal comma 1 dell’Art.1, nell’articolo sono definiti due scenari, distinti in base alle possibili date di riapertura delle scuole e alla ripresa (almeno parziale) delle attività didattiche in presenza, da decidersi sulla base degli andamenti dell’epidemia: dopo il 18 maggio oppure con il nuovo anno scolastico, con formale avvio il 1 settembre. Le probabilità del primo scenario appaiono ormai pressoché nulle; **le osservazioni seguenti si riferiscono perciò alle misure relative al secondo scenario (ripresa a settembre)** ed esclusivamente agli aspetti che riteniamo problematici.

1.2. Attività di recupero degli apprendimenti dell’anno scolastico 2019-20. Il prolungarsi dell’emergenza sanitaria, con la conseguente anomalia e irregolarità delle attività didattiche di questo anno scolastico, comporta il rischio quasi inevitabile di una *learning loss*, ovvero una caduta permanente del livello di apprendimenti degli studenti. Come conferma la ricerca internazionale, la perdita in genere ha effetti cumulativi negativi anche sugli apprendimenti degli anni successivi. La caduta di apprendimenti potrà riguardare fasce significative

**Fondazione Agnelli**

Via Giuseppe Giacosa 38 – 10125 Torino  
tel 0116500500 - fax 0116500512  
[fondazioneagnelli.it](http://fondazioneagnelli.it)

dell'attuale popolazione studentesca, particolarmente fra coloro che hanno minori possibilità di sostegno familiare. Di sicuro, riguarderà gli allievi scolasticamente più deboli, che – come indica il Decreto - verranno in genere ammessi comunque all'anno scolastico successivo, dovendo però recuperare nelle prime settimane ritardi e debiti formativi. Il comma 2 prevede questa importante fase di *recupero* “*nel preminente interesse degli alunni*” e nel rispetto dei traguardi di competenza e delle Indicazioni nazionali.

Nei successivi commenti all'Art.2 si tornerà sulla fase di recupero all'inizio dell'a.s. 2020-21, per segnalare alcune criticità legate all'organico docenti.

In ogni caso, la preoccupazione per la perdita di apprendimenti sembra unanimemente condivisa e andrà analizzata in tutte le sue dimensioni, nei diversi gradi e indirizzi scolastici, Temiamo, ad esempio, potrà avere riflessi particolarmente negativi nei percorsi di istruzione tecnica e professionale (inclusa la formazione professionale regionale).

Per questo insieme di ragioni, **riteniamo sia stata troppo frettolosamente abbandonata l'ipotesi di fare proseguire l'a.s. 2019-20 oltre il suo termine previsto, naturalmente nella modalità della didattica a distanza.** È opinione comune – certamente anche del Ministero dell'Istruzione – che in questi mesi **la didattica a distanza abbia dato esiti apprezzabili**, sia pure prevedibilmente con diverse criticità e limiti su cui torneremo oltre. **Perché allora non dare agli studenti la possibilità di continuare per qualche settimana a giugno e a luglio, con l'obiettivo di contenere almeno in parte la *learning loss*?** Soprattutto, oggi che le scuole hanno ricevuto lo stanziamento ministeriale e iniziato a fornire *device* e connessioni agli studenti che non ne erano in possesso. Alla luce dell'emergenza, riteniamo che ci siano ragioni per cercare spazi di negoziazione con gli insegnanti e le rappresentanze sindacali su questa ipotesi, a fronte di una proroga dei contratti dei docenti a tempo determinato fino al termine dell'attività didattica oltre il 30 giugno.

- 1.3. Esami finali del I e del II ciclo d'istruzione. Condividiamo la scelta di sostituire in via eccezionale l'intero esame al termine del I ciclo con la valutazione del consiglio di classe (più un elaborato del candidato), né abbiamo critiche specifiche a quella di ridurre l'esame

al termine di II ciclo a un solo colloquio orale. Tuttavia, approfittiamo dell'occasione per sottolineare che, mentre nel dibattito politico e mediatico che ha accompagnato il Decreto molta enfasi – anche per rispondere alle domande di studenti e famiglie - è stata data al tema degli esami (in particolare a quello di maturità e di come adattarlo alla situazione di emergenza), lo stesso non sia avvenuto per un tema centrale come quello di realizzare efficacemente la valutazione formativa e l'indispensabile continuo *feedback* fra docente e discente sui progressi del processo di apprendimento in presenza di didattica a distanza. Un tema che potrà restare attuale anche nella Fase 2 della scuola dopo l'estate.

## 2. Commenti all' Art. 2 relativo all'ordinato avvio dell'a.s. 2020-21

### 2.1. Avvio dell'anno scolastico, necessità del recupero e criticità nella formazione degli organici.

Il comma 2.b prevede che il Ministro possa, in deroga alle disposizioni vigenti, emanare ordinanze per *“l'adattamento e la modifica degli aspetti procedurali e delle tempistiche di immissione in ruolo, da concludersi comunque entro la data del 15 settembre 2020”*, ossia con ritardo rispetto alla normale scadenza del 31 agosto; a sua volta, il comma 4 proroga la validità delle graduatorie di istituto dell'anno in corso, rinviandone di un anno il previsto adeguamento (la discussione su questo punto appare, però, ancora aperta).

**Il tema della formazione degli organici per il prossimo anno scolastico, tuttavia, non ci sembra considerato dal Decreto in tutta la sua rilevanza, alla luce delle probabili conseguenze dell'emergenza in corso.**

**Garantire agli studenti italiani il massimo possibile di continuità didattica** (contenendo la cosiddetta “giostra degli insegnanti”, limitando il numero dei supplenti annuali e avendo comunque i docenti al più presto in cattedra) non è esigenza nuova, ma un'irrisolta criticità della nostra scuola. Quest'anno, ad esempio, molti posti sono rimasti scoperti a lungo e si è riusciti a fare circa la metà soltanto delle 53mila assunzioni in ruolo autorizzate dal MEF, portando così il numero dei supplenti annuali a circa 180mila (sull'inadeguatezza del meccanismo di reclutamento dei docenti in Italia, come pure sul fenomeno del cosiddetto

*mismatch* territoriale e disciplinare degli insegnanti la Fondazione Agnelli è intervenuta spesso in passato).

Il problema diventa, se possibile, ancora più cruciale per il prossimo anno scolastico, in particolare, guardando al periodo di recupero degli apprendimenti previsto proprio a inizio anno. **Come realizzare seriamente il recupero, se in classe fin dai primi giorni non ci saranno ancora tutti gli insegnanti (e molti di quelli che ci saranno non saranno quelli dell'anno precedente)?**

Tutti (a partire da Ministero e sindacati) oggi concordano che con un iter normale i diversi concorsi previsti siano ormai fuori tempo massimo per portare ad assunzioni a settembre. L'unica eccezione è il concorso straordinario, a condizione, però, di abolire la prova e di trasformarlo in un concorso per soli titoli e anzianità di servizio.

Anche ammettendo che la procedura sia ulteriormente semplificata per accelerare e portare in cattedra i vincitori a settembre, **abbiamo dubbi che questa immissione di 24mila neoassunti dal concorso straordinario sarà numericamente sufficiente a garantire un inizio "più ordinato" e l'efficace azione di recupero dei debiti.** Infatti, il loro numero è circa uguale – se non inferiore - a quello delle mancate assunzioni di quest'anno rispetto alle assunzioni autorizzate dal MEF.

Dubitiamo, inoltre, che dalle Graduatorie provinciali a esaurimento e dalle graduatorie di merito dei concorsi precedenti ci si possa aspettare un contributo importante per colmare i *mismatch* più gravi e soddisfare i bisogni degli istituti per l'inizio dell'anno scolastico.

Di conseguenza, **tenendo anche conto delle cessazioni (sulla base delle tendenze recenti, almeno 30mila), è prevedibile che queste nuove assunzioni non potranno impedire un ulteriore aumento del ricorso a supplenti annuali all'inizio del prossimo anno scolastico.**

Se la priorità è contenere la *learning loss* per tutti gli studenti, riteniamo dunque che si dovrebbe al più presto **considerare l'ipotesi di "congelare" – eccezionalmente e nei limiti del possibile – la mobilità dei docenti di ruolo e anche i cambi di sede dei supplenti annuali, confermando questi ultimi già ora sul posto occupato nel corso dell'anno e prorogando il contratto a chi l'aveva "fino al termine delle attività**

**didattiche” (30 giugno). Ciò permetterebbe di (i) proseguire con la DaD anche a luglio, come sopra auspicavamo, e soprattutto (ii) avere alla ripresa subito in cattedra il maggior numero possibile degli stessi insegnanti che hanno seguito i ragazzi quest’anno.**

Siamo consapevoli che questa scelta possa costituire un onere aggiuntivo per lo Stato, quantificabile in almeno 700 milioni al lordo dei contributi, e penalizzare temporaneamente un numero cospicuo di insegnanti. Ma, come abbiamo scritto su Il Sole 24 Ore del 14 aprile, in questa emergenza, ci sembra prioritario *”il diritto degli studenti alla continuità didattica, a non avere lacune gravi negli apprendimenti e – per quelli più fragili – a non rimanere irrimediabilmente indietro”*.

2.2. La Didattica a distanza, i suoi limiti e la formazione degli insegnanti. Il comma 3 è uno dei passaggi più rilevanti dell’intero Decreto, dando forza di legge all’obbligo della Didattica a distanza (DaD) per il tempo che l’emergenza sanitaria renderà necessario, al fine di garantire il diritto costituzionale all’apprendimento.

In queste settimane la DaD è stata l’unica risorsa possibile per mantenere attiva la comunità scolastica e la relazione fra allievi e insegnanti. Certamente, lo sarà ancora fino al termine dell’anno scolastico.

La scuola italiana non vi era preparata – come la maggioranza degli altri Paesi – e lo sforzo fatto dalla maggioranza dei docenti di cominciare ad apprenderla, usarla e progressivamente raffinarla è stato generoso e degno di riconoscimento.

Sarebbe, però, **irrealistico e pericoloso trascurare i limiti e le criticità della DaD**. Ne segnaliamo alcune che si sono manifestate, in parte già oggetto di dibattito:

- **non tutti i docenti sono stati in grado di attivare la DaD.** Vi è una minoranza di “scomparsi”; altri si sono limitati a usare il registro elettronico per trasferire consegne agli allievi. Come ricordava il Capo dipartimento del Ministero dell’Istruzione nella nota 388 del 17 marzo *“il solo invio di materiali o la mera assegnazione di compiti, che non siano preceduti da una spiegazione relativa ai contenuti in argomento o che*

*non prevedano un intervento successivo di chiarimento o restituzione da parte del docente, dovranno essere abbandonati”;*

- **una percentuale di studenti – ignota, ma probabilmente cospicua – non è stata in grado di seguire la DaD.** Le ragioni sostanzialmente rimandano a tre tipologie di studenti:
  - *studenti con impedimenti di natura tecnologica (mancanza di connessioni e/o di device).* Sappiamo, ad esempio, dall'Istat che fra le famiglie con almeno un minore il 14,7% non possiede né un computer né un tablet in casa. In quelle che l'hanno, il 57% dei ragazzi deve dividerlo con il resto della famiglia;
  - *studenti con disabilità.* La difficoltà di lavorare in DaD per i 260mila studenti certificati, la cui inclusione scolastica dipende dalla mediazione dell'insegnante di sostegno e dalla proattività del gruppo classe, è stata grande. Da una veloce rilevazione, senza pretese di rigore scientifico, compiuta da Fondazione Agnelli insieme a Università di Bolzano, Università di Trento e Università Lumsa, alcune migliaia di insegnanti (di sostegno prevalentemente, ma anche curricolari), hanno segnalato che gli studenti con disabilità esclusi completamente dalla DaD sarebbero almeno il 36%;
  - *studenti poco motivati e/o senza un adeguato supporto familiare,* con un profilo che tende a sovrapporsi con quello degli studenti a rischio di dispersione, per ragioni di svantaggio sociale o per l'origine straniera.

Per definire meglio gli “esclusi” dalla DaD sarebbe utile conoscere i dati completi raccolti dal Ministero dell'Istruzione qualche settimana fa, alcuni dei quali sommariamente annunciati in Parlamento dal Ministro, ma mai resi pubblici successivamente.

In ogni caso, un rischio connesso alla DaD – che pure oggi è l'unico strumento a disposizione - è di accentuare i divari sociali e digitali, che spesso la ricerca in campo

educativo ha messo in luce nel nostro Paese per quanto riguarda non solo la qualità degli apprendimenti, ma anche quella delle politiche inclusive;

- **la DaD, nella modalità oggi prevalente, è più adatta agli allievi delle secondarie, specie di II grado, meno a quelli della scuola primaria.** La modalità di DaD prevalente (non unica) in queste settimane è stata la video conferenza, di fatto assimilabile alla tradizionale lezione trasmissiva in presenza, che – sebbene superata o almeno nella necessità di essere integrata da altre strategie didattiche – resta la più diffusa nelle scuole secondarie. Meno nelle scuole primarie, dove si fa un uso maggiore di didattiche innovative (come il *cooperative learning*) e dove in ogni caso la relazionalità anche fisica è componente essenziale dell'apprendimento e dell'inclusione. Per gli insegnanti dei più piccoli (primaria, ma anche infanzia), dunque, c'è una difficoltà in più a rendere efficace la DaD. Si noti, che la difficoltà a superare il livello base della web conference si presenta anche per gli insegnanti già prima dell'emergenza avvezzi alle diverse risorse della didattica digitale. Un conto è, infatti, integrare queste ultime in un contesto dove il processo di apprendimento si svolge in presenza e negli spazi di un edificio scolastico; un conto è avere come unica risorsa la DaD.

Questi elementi di criticità vanno tenuti in considerazione, soprattutto alla luce della previsione che la DaD potrebbe essere ancora necessaria nel prossimo anno scolastico: in via esclusiva, se focolai epidemici dovessero costringere purtroppo a nuovi *lockdown*; in combinazione con la didattica in presenza, se il rientro a scuola non potesse avvenire per tutti gli studenti, insieme, nello stesso momento e nello stesso luogo, in funzione delle misure precauzionali e di distanziamento che verranno prescritte.

L'impegno generoso degli insegnanti italiani ha reso possibile "inventare" e rendere abbastanza efficace (non per tutti allo stesso modo) la DaD. Deve, però, avere termine la fase dell'improvvisazione. Ciò richiede il reperimento di risorse per mettere in cantiere **una grande campagna di formazione obbligatoria degli insegnanti di tutti i gradi scolastici,**

**rivolta non solo a perfezionare l'uso della DaD, ma più in generale a integrare una maggiore conoscenza e adozione di didattiche in presenza più innovative con le risorse – davvero più ampie della web conference – della didattica digitale.** Il Decreto non si occupa di questi aspetti, ma il citato comma 3 può rappresentare una solida base da cui partire.

### 3. Guardando alla Fase 2 della scuola, settembre e oltre

Al di là di quanto già definito dall'Art. 2, il Decreto legge 8 aprile 2020, n. 22, preparato fra fine marzo e inizi aprile - ancora quindi nella fase più acuta dell'epidemia - non poteva prevedere ulteriori misure relative alla Fase 2 della scuola. In particolare, su come riaprire e a quali studenti (o gradi scolastici) dare priorità, nel caso probabile che a settembre si dovranno rispettare regole precauzionali tali da ostacolare un'attività scolastica "normale", che sarà nuovamente possibile soltanto allorché contro il virus saranno disponibili cure e/o vaccino. Oggi, a distanza di due settimane, il quadro già appare diverso. Il Ministro dell'Istruzione ha costituito il 21 aprile una commissione di esperti incaricata di individuare esigenze e proporre soluzioni per la Fase 2 della scuola, mentre da alcune settimane è cominciato un dibattito pubblico su questi temi (utilizzo di altri spazi per la didattica oltre l'aula, problema dei trasporti e accessi scaglionati in ingresso e in uscita, diverse modalità di turnazione e di riorganizzazione del tempo scuola, impegno lavorativo dei docenti), anche sulla base delle prime esperienze dei paesi europei che stanno tentando progressivamente la riapertura scolastica, cercando il difficile equilibrio che sappia coniugare sicurezza, efficacia didattica, esigenze dei genitori che lavorano. A questi riteniamo varrebbe la pena di aggiungere – anche sull'esempio della Germania – un tema ulteriore, rilevante quanto meno fino al termine della Fase 2: snellire i curricula, in particolare per la scuola primaria, secondaria di I grado e il biennio della secondaria di II grado, e concentrare gli insegnamenti su materie o aree disciplinari ritenute essenziali: lingua italiana, matematica, scienze, lingua straniera.