



Fondazione
Agnelli

Audizione VII Commissione Senato della Repubblica

9 marzo 2021

Piano nazionale di ripresa e resilienza. Commenti e osservazioni della Fondazione Agnelli su edilizia scolastica e istruzione

Premessa

Qualsiasi intervento di ampio respiro per affrontare una delle tante criticità della scuola italiana - amplificate oggi dalla pandemia, ma quasi sempre a essa preesistenti - deve avere come obiettivo principale il miglioramento delle conoscenze e delle competenze degli studenti. Questo vale a maggiore ragione per gli interventi finanziati dalle risorse di Next Generation EU nel campo dell'istruzione.

Dare il massimo rilievo a ciò che uno sa e sa fare (e a come sa apprendere e rinnovare i propri saperi) risponde agli orientamenti che a livello internazionale, più ancora che ai titoli di studio conseguiti (*attainment*), oggi guardano soprattutto ai risultati cognitivi (*achievement*) del processo educativo.

In questa prospettiva va reinterpretata, ad esempio, anche una delle principali preoccupazioni della scuola italiana: la troppo elevata dispersione. La misurazione dell'abbandono nei termini di quanti sono scomparsi dai sistemi d'istruzione e formazione, senza avere raggiunto un dato titolo di studio, tocca l'aspetto più evidente e drammatico del problema. Ciò, talvolta, porta a sottovalutare i rischi che corrono per il futuro molti altri studenti che, pur senza uscire dal sistema e magari conseguendo titoli di studio, non raggiungono – come ci ricordano le indagini OCSE-Pisa e i nostri test Invalsi – livelli adeguati di conoscenze e competenze.

Migliori risultati di apprendimento dei nostri studenti, per superare i ritardi che ci separano dagli altri paesi avanzati, i divari formativi interni al Paese e i rischi della povertà educativa, richiedono in primo luogo una migliore qualità dell'insegnamento.

Fondazione Agnelli

Via Giuseppe Giacosa 38 – 10125 Torino
tel 0116500500 - fax 0116500512
fondazioneagnelli.it

A partire da questa visione delle priorità della scuola italiana, che crediamo sia sempre più condivisa, la nostra lettura dei capitoli del PNRR dedicati all'edilizia scolastica e all'istruzione – nell'ordine in cui si presentano - si è fermata su pochi punti che riteniamo imprescindibili:

- (i) le strategie e la progettualità per il rinnovamento dell'edilizia scolastica, in una logica coesa per migliorare insieme sicurezza, sostenibilità e la qualità degli ambienti di apprendimenti in senso funzionale all'innovazione didattica e a una più lunga apertura delle scuole per attività a favore e sostegno di ogni studente («scuola del pomeriggio»);
- (ii) gli interventi per la formazione dei docenti, soprattutto nella didattica, il loro reclutamento e la loro carriera;
- (iii) il rafforzamento della formazione professionalizzante dopo il diploma di scuola secondaria (non solo ITS, ma anche lauree professionalizzanti), sull'esempio di altri paesi europei.

Edilizia scolastica

Il patrimonio edilizio scolastico italiano è obsoleto e richiede interventi urgenti. Molte criticità, rese oggi evidenti e amplificate dalla pandemia, erano state oggetto di analisi del Rapporto della Fondazione Agnelli (Laterza, 2020), basate sull'Anagrafe dell'edilizia scolastica.

L'età media dei circa 40.000 edifici scolastici italiani oggi attivi e censiti è di 53 anni e uno su cinque era stato in origine concepito per altri usi. Circa la metà del totale è stata costruita durante la "grande stagione dell'edilizia scolastica" compresa fra l'inizio degli anni sessanta e la metà degli anni ottanta. Sono spesso afflitti da problemi di diversa natura, principalmente strutturali, in parte legati alla sostenibilità e alle prestazioni energetiche, segnalati dai tecnici proprietari e dai quali si evince una situazione di diffusa obsolescenza dei manufatti.

I dati dell'AES evidenziano un altro tema meno tangibile, ma non meno importante, direttamente inerente alla dimensione pedagogica e didattica. Edifici concepiti in altre epoche e talvolta riadattati alla funzione scolastica spesso sono inadatti a rispondere alle nuove esigenze di fare scuola, già oggi e ancor più in prospettiva.

La Fondazione Agnelli, con il supporto delle ricerche confluite nel Rapporto Laterza e della sperimentazione del progetto *Torino fa scuola*, che ha completamente rinnovato due scuole medie in città, indica una condizione necessaria della progettualità in questo campo: ripensare le scuole e gli spazi scolastici, come fattore decisivo per il miglioramento della qualità dell'istruzione in Italia, obbliga ad agire contemporaneamente sulle tre dimensioni di sicurezza, sostenibilità e orientamento all'innovazione didattica. Questo principio vale anche per il più piccolo degli interventi sul singolo edificio, ma diventa imprescindibile quando si ragiona di un piano pluriennale che vuole incidere in modo significativo sull'intero patrimonio nazionale di edilizia scolastica, dunque su un grande numero di plessi (e quindi di persone).

Il PNRR deve essere l'occasione per un cambiamento di paradigma che consenta un grande salto di qualità ai nostri edifici, facendo la differenza in termini di fruizione da parte degli utenti, di quanti quotidianamente vivono le scuole. In breve, favorendo un migliore lavoro di docenti e personale

scolastico, con migliori apprendimenti, competenze e relazioni sociali per i ragazzi, un tempo scuola più esteso.

Affinché l'obiettivo ambizioso del PNRR "di recuperare il terreno perduto con la crisi pandemica, voltare pagina rispetto al passato e portare l'Italia sulla frontiera dello sviluppo europeo e mondiale" si applichi all'edilizia scolastica serve un Piano che consenta di accogliere milioni di studenti e insegnanti non solo in scuole sicure e sostenibili, ma anche in scuole e spazi adeguati a nuove idee pedagogiche e nuove pratiche didattiche (ad esempio, quelle pratiche di pedagogia attiva che alla lezione trasmissiva affiancano lavoro individuale, di gruppo e cooperativo, attività frontali, discussioni e momenti di confronto plenario). Ciò a sua volta implica un pensiero integrato, progetti e modalità operative che non tengano separate la dimensione architettonica ed edilizia da quella didattica. Gli edifici da progettare e costruire oggi verosimilmente dovranno ospitare scuole per i prossimi 40/50 anni. Occorre farlo in modo che non siano di impedimento, ma favoriscano una pluralità di strategie didattiche e di altri usi civici che verranno.

Analizzando l'attuale impostazione del PNRR su questo punto si evidenzia anzitutto il limite di suddividere le azioni relative alle scuole su due missioni e relative linee progettuali. Finanziare separatamente il fronte materiale e quello immateriale fa correre il rischio di modalità operative che separano il destino fisico della scuola dal rinnovamento dei contenuti educativi. Al momento la riqualificazione fisica è contemplata nella Missione 2 "Rivoluzione verde e transizione ecologica" alla linea "2.3 Efficienza energetica e riqualificazione degli edifici". Tutto ciò che attiene la dimensione dell'innovazione didattica, tecnologica, sociale è invece compreso nella Missione 4 "Istruzione e ricerca" alla linea "4.1 potenziamento delle competenze e del diritto allo studio". Come argomberemo, la logica della riqualificazione degli edifici scolastici (o della loro sostituzione, laddove sarà necessaria) e la logica dell'innovazione didattica non possono essere tenute separate. Questa criticità di impostazione si rileva anche alla voce "Scuola 4.0: scuole innovative, cablaggio, nuove aule didattiche e laboratori" nella missione Istruzione e ricerca. L'azione sulle "scuole innovative" si limiterà dunque ad alcune selezionate eccezioni, limitando gli interventi sugli altri istituti alla semplice riqualificazione fisica distaccata dall'innovazione didattica? Come pure al punto 1.5 (sempre nella missione Istruzione) si prevedono risorse "per la riconversione o costruzione di nuovi servizi per la prima infanzia" al di fuori delle risorse per gli edifici della missione 2.

Nell'attuale struttura del Piano manca, a nostro avviso, una visione di insieme per lavorare in modo integrato sugli ambienti di apprendimento, per tradurre le necessità pedagogiche in possibili soluzioni spaziali, nel rispetto anche dei requisiti di sicurezza e sostenibilità.

Un altro elemento non convincente e che certamente non aiuta interventi sulle scuole come volano per l'innovazione didattica riguarda il rapporto assai squilibrato fra progetti in essere (5870 mln, relativi a linee di finanziamento già presenti nelle precedenti leggi di bilancio) e progetti nuovi (soltanto 500 mln per il risanamento e 800 per nuove scuole). I progetti dovrebbero venire identificati alla luce di un'idea complessiva e strategica di Piano, per poi selezionarli sulla base di una scala di priorità/urgenza e della loro corrispondenza ai requisiti richiesti dagli obiettivi funzionali del Piano stesso. Esiste il rischio, che va scongiurato fin d'ora, di attingere frettolosamente a progetti preparati dalle amministrazioni locali lontano da una logica di insieme, che porterebbe prevalentemente a interventi a macchia di leopardo, scoordinati e privi di una visione comune.

Proponiamo brevemente alcuni punti dai quali partire:

1. Poiché si ragiona in termini di Piano e non di singoli interventi, manca una chiara definizione del punto di partenza e di un quadro delle priorità. Conoscere meglio lo stato di fatto del patrimonio aiuterebbe ad avere una visione di insieme per stabilire un ordine di priorità reale e non basato unicamente sul grado di avanzamento delle progettazioni in possesso delle PA. In sostanza, aiuterebbe a partire non dai progetti pronti o percepiti come necessari dalla singola PA proprietaria, ma dagli interventi necessari o comunque più urgenti a una scala più ampia. A questo scopo servono analisi sui dati aggiornati dell'AES, anche regionali, da leggere con uno sguardo di dettaglio sulle tipologie edilizie più frequenti. Su queste ultime varrebbe la pena, con *expertise* in campo tecnico, costruire uno schema di situazioni-tipo basato su durata e modalità di deterioramento di tecniche costruttive e materiali frequentemente impiegati. Inoltre, nell'ottica di costruire una strategia nazionale di ristrutturazione a lungo termine (prevista dalla direttiva 2010/31/UE) sarebbe importante definire nel piano obiettivi quantitativi in termini di efficientamento energetico da integrare nei target di tutte le nuove edificazioni e delle ristrutturazioni "importanti".
2. Sarebbe miope concepire decine di nuovi (o riqualificati) edifici, senza tenere conto dell'aspetto funzionale e del contesto, quindi anche della voce dei protagonisti. Al contrario, questa è un'occasione per sperimentare procedure in grado di integrare in momenti significativi del processo edilizio la voce della comunità scolastica, per conoscerne bisogni e orientamenti pedagogici (secondo, ad esempio, il modello e gli strumenti previsti in Alto Adige e in altri paesi europei). Per essere efficace la comunicazione fra comunità scolastica, PA di riferimento e tavolo di progettazione dovrà trovare un punto di equilibrio fra utilità della consultazione e fluidità/speditività dell'iter previsto.
3. Un'operazione di questo respiro ha il dovere di chiamare a raccolta le migliori idee anche sul piano della proposta architettonica. In questo senso, il Piano dovrebbe definire quanto meno i principi base per la selezione dei progetti, auspicabilmente ispirati allo standard europeo che vede nella procedura del concorso di progettazione la modalità più aperta e trasparente.

Qualità dell'insegnamento

La prima componente della missione 4 'Istruzione e Ricerca' (*Potenziamento delle competenze e del diritto allo studio*) correttamente identifica i docenti quale elemento chiave per il miglioramento degli apprendimenti degli studenti, dando come obiettivo "*il potenziamento della formazione e delle forme di reclutamento del personale docente*", in vista di un incremento progressivo delle competenze professionali e della qualità dell'insegnamento.

A un'enunciazione del tutto condivisibile dell'obiettivo, nel PNRR non seguono, però, analisi delle criticità né linee di intervento per la sua realizzazione, se non la generica affermazione che si "*prevede il potenziamento della didattica, il miglioramento della qualità dell'insegnamento, la formazione continua per il personale docente (...) un sistema di progressione di carriera correlato*

con lo sviluppo professionale e la valorizzazione continua dei docenti". Né appaiono adeguate o quanto meno chiaramente finalizzate all'obiettivo le risorse finanziarie. Alla voce "Didattica digitale integrata e formazione continua del personale scolastico" - l'unica esplicitamente riferibile all'obiettivo - sono indicati 420 mln, di cui ben 390 per progetti già in essere. Per contro, non si comprende se e quanta parte dei 1100 mln allocati a "Competenze STEM e multilinguismo per professori e studenti", tutti per progetti nuovi, potrebbero andare a sostenerne di utili al miglioramento di formazione e reclutamento docenti, che in ogni caso dovrebbero concentrarsi – come diremo – sulle competenze didattiche nel senso più ampio, non limitandosi ai pur importantissimi ambiti STEM e del multilinguismo.

Di seguito, indichiamo criticità e possibili linee di intervento su un tema cruciale che – se restasse assente dalle priorità del PNRR – potrebbe pregiudicare l'efficacia complessiva di tutti gli altri interventi in materia d'istruzione.

A) Sistema di formazione

1. *Formazione iniziale.* L'inadeguata formazione iniziale per i docenti delle scuole secondarie è uno dei principali ostacoli alla crescita della qualità dell'istruzione in Italia: al momento, per entrare in ruolo nelle secondarie è sufficiente possedere una laurea magistrale disciplinare, mentre non è richiesta una vera formazione didattica (limitata a soli 24 crediti formativi su 120, definiti in modo peraltro genericissimo). In sostanza, si continua implicitamente a ritenere che conoscere bene una disciplina significhi automaticamente saperla insegnare. Oggi un buon docente deve, invece, padroneggiare una pluralità di strategie di insegnamento. Un'adeguata preparazione didattica, unita alla necessaria conoscenza disciplinare e a un rafforzamento delle competenze di orientamento, deve diventare una componente fondamentale della formazione iniziale anche dei professori italiani, come già lo è per gli insegnanti del ciclo primario.

Nel PNRR il tema è completamente ignorato. Ci si limita a prevedere *"un rafforzamento dell'anno di formazione e prova"*. L'anno di prova, tuttavia, arriva quando di fatto il docente è già stato reclutato, quando, cioè, le possibilità di rimediare a un deficit della sua formazione sono quasi nulle.

Un modello adottato in molti paesi europei, che si suggerisce anche per l'Italia, prevede che le fasi di apprendimento teorico e di formazione pratica si sviluppino «in parallelo», affiancando lo studio disciplinare, pedagogico e didattico ai tirocini in aula. Il vantaggio è che il futuro insegnante, già durante il percorso accademico, può applicare le nozioni apprese e capire se è effettivamente portato per l'insegnamento.

In ogni caso, una più completa formazione didattica dei docenti deve precedere – al contrario di oggi – il momento dell'abilitazione e dell'assunzione, così da poterla efficacemente valutare, non meno della formazione disciplinare.

Una riforma del sistema di formazione iniziale per i docenti delle scuole secondarie richiede il pieno coinvolgimento delle università, per le quali devono essere previste risorse adeguate a sostenere questo indispensabile sforzo.

2. *Formazione in Servizio*. Il PNRR prevede l'obbligatorietà della formazione in servizio dei docenti. È una scelta condivisibile: dall'indagine Talis 2018 emerge, infatti, che i docenti italiani sono fra quelli che ricevono meno formazione in servizio fra i paesi Ocse, con un conseguente deperimento delle loro competenze. Per renderla veramente efficace, come la stessa indagine segnala, andrebbe considerata l'opportunità di collegarla a un sistema di incentivi economici e di carriera. Le competenze andrebbero verificate attraverso prove, osservazione diretta o dei pari.

B) Sistema di reclutamento

La scuola italiana vive da tempo un paradosso: da un lato, l'incapacità di coprire i posti di ruolo, dall'altro, una costante crescita degli insegnanti a tempo determinato. Questa situazione è determinata dal fenomeno noto come *mismatch* territoriale o disciplinare, che non consente di trovare il candidato giusto nel luogo giusto. I suoi esiti sono insoddisfacenti, non danno garanzie di continuità dell'insegnamento e portano a un decadimento progressivo della qualità dell'insegnamento. Infatti, (i) la prospettiva di un lungo precariato rende la professione insegnante una scelta poco appetibile per i migliori laureati, scoraggiandoli; (ii) i supplenti non sono sottoposti ad alcuna verifica delle competenze didattiche.

Per "il potenziamento delle forme di reclutamento" previsto dal PNRR sarebbe necessario ripristinare la separazione tra i due momenti dell'abilitazione e dell'assunzione. In particolare, la prima dovrebbe essere requisito necessario per tutti gli insegnanti e verificare in ciascuno gli standard professionali che la collettività considera imprescindibili, guardando – come spiegato - non solo alla conoscenza disciplinare, ma anche alle competenze didattiche, teoriche e pratiche.

C) Sistema di carriera

I meccanismi di formazione e reclutamento non possono però risolvere la vera questione strutturale della nostra scuola, ovvero come attrarre alla professione insegnante i migliori laureati nelle diverse discipline. In questo senso, il "sistema di progressione di carriera correlato con lo sviluppo professionale e la valorizzazione continua dei docenti" auspicato dal PNRR, dovrebbe sapere attivare leve diverse a questo scopo: livelli di carriera che corrispondano ad assunzioni di responsabilità crescente; l'adeguamento della progressione retributiva a quella degli altri paesi europei; il passaggio a un lavoro a tempo pieno, svolto a scuola e adeguatamente retribuito.

Percorsi professionalizzanti dopo il diploma di scuola secondaria

Nell'ambito della prima componente della missione 4 'Istruzione e ricerca', un'azione specifica riguarda il potenziamento degli Istituti Tecnici Superiori (ITS) e una loro maggiore osmosi con i percorsi universitari.

Come è noto, gli ITS nascono nel 2010 (Legge 2 aprile 2007, n. 40, art. 13) con l'obiettivo di formare quadri tecnici superiori in alcune aree tecnologiche avanzate, definite dal piano Industria 2015: si tratta in prevalenza di attività manifatturiere. Sul territorio nazionale esistono attualmente 104 ITS, con 645 corsi attivati e 2788 partner pubblici e privati: risultati occupazionali sono lusinghieri con un tasso di occupazione dei diplomati pari all'83%.

Il principale limite degli ITS appare la numerosità dei diplomati, che si aggirano intorno ai 3500 all'anno, un valore modesto sia nel confronto internazionale (ad esempio, rispetto ai quasi 90.000 diplomati delle *Fachhochschulen*) sia rispetto ai 120.000 laureati ogni anno nei nostri atenei. A questi tassi appare improbabile che essi possano consolidarsi in tempi ragionevoli come un elemento centrale dell'offerta formativa terziaria, nonostante l'investimento di 1,5 miliardi di euro previsto dalla bozza del PNRR.

La strada più promettente per accelerare lo sviluppo della formazione professionalizzante di alto livello è quella di portarla dentro le università stesse. In questa direzione va la recente decisione del Ministero dell'Università e Ricerca di terminare la fase sperimentale delle lauree triennali professionalizzanti, che le limitava a una per ateneo, e di costituire tre nuove classi di laurea a contenuto professionale. È una linea d'intervento che al momento il PNRR trascura, ma che dovrebbe invece trovarvi spazio, approfondimento e proposta. I vantaggi di creare lauree professionalizzanti sono numerosi. In primo luogo, si potrebbero utilizzare le economie di scala e scopo degli atenei, per ampliare significativamente il numero dei diplomati. La seconda ragione è la capacità di attrazione che il titolo ha nei confronti delle famiglie, cosa che manca invece ai diplomi superiori. Infine, il completamento del percorso professionale aiuterebbe a dare maggiore dignità anche agli istituti secondari specializzati in discipline tecniche e professionali, che servirebbero da naturale bacino di reclutamento per queste lauree.

Appare invece controproducente l'idea contenuta nella bozza di PNRR di convogliare gli studenti universitari a rischio di abbandono verso le lauree professionalizzanti: in questo modo queste lauree diventerebbero percorsi di serie B, con nessuna capacità attrattiva verso studenti e imprese.