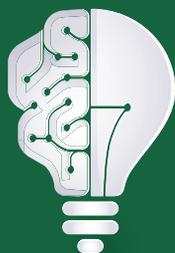




CISL
SCUOLA



**RILANCIARE
LA SCUOLA**
UNO SGUARDO STRATEGICO

18 Dicembre 2020
Stampato da FR.AM PRINT SRL - via Castaldi Panfilo, 24 - 00153 Roma
Progetto grafico Marco Persico
CISL SCUOLA - via A. Bargoni, 8 - 00153 Roma

INDICE

PAG. 5

PREMESSA

INTERVENTI

PAG. 8

- *Cambiare la governance del sistema*

PAG. 10

- *Strutture e infrastrutture*

PAG. 11

- *Intervenire sui parametri gestionali*

PAG. 12

- *Programmare politiche del personale*

PAG. 16

- *Supportare lo sviluppo delle competenze professionali del personale*

PAG. 18

- *Rivedere i curricula*

PAG. 20

- *Sostenere la ricerca educativa*

PAG. 22

- *Un nuovo sistema di orientamento*

PAG. 24

- *Istruzione terziaria*

PAG. 26

- *Ricomporre gli squilibri territoriali*

PAG. 26

- *Aggiornamento indicatori Bes*

PAG. 27

APPENDICE - SCHEDE

**RILANCIARE
LA SCUOLA**
UNO SGUARDO STRATEGICO

Premessa

La pandemia ha scosso convinzioni radicate e sollecitato nuove visioni in ogni settore della vita, ha ridefinito confini e determinato nuovi significati e diverse interpretazioni del nostro vivere sociale.

Anche il mondo dell'Istruzione è stato fortemente investito dai cambiamenti in corso, ha dovuto piegare e adattare il proprio ordinario funzionamento a condizioni di straordinarietà. Ma soprattutto la pandemia ha cambiato il modo con il quale la scuola è percepita e si percepisce, con nuove angolature e letture diverse del valore del servizio che rende alla società.

Alcuni elementi, che sono emersi con forza, sono meritevoli di essere richiamati.

In primo luogo, la grave crisi che il nostro Paese sta attraversando a causa della pandemia e il periodo di *lockdown* hanno sottolineato con grande evidenza, e in modo particolarmente accentuato rispetto al passato, l'importanza e la centralità del sistema scolastico e formativo, in termini sia di sviluppo di coesione sociale, cittadinanza e coscienza civile che come elemento strutturale di sostegno alla nostra organizzazione economica. In definitiva è apparso più evidente di quanto lo fosse in passato che parlare di istruzione significa anche parlare di PIL, non solo in termini di rendimenti futuri¹, ma anche per una organizzazione sociale che consenta ai genitori di potersi dedicare al lavoro. L'Istruzione e l'organizzazione del tempo scuola influiscono persino su questioni apparentemente più distanti dal mondo strettamente ed immediatamente scolastico, come il lavoro delle donne e le modalità della loro partecipazione allo sviluppo del sistema sociale e produttivo.

In secondo luogo, la crisi attuale ha evidenziato i guasti che decenni di tagli hanno prodotto al sistema scolastico. Sono venuti meno investimenti diretti sull'istruzione ed anche azioni di supporto di altri Enti o Istituzioni, interventi che pure sono normativamente previsti ma sistematicamente inattuati, a diversi livelli. In questi ultimi anni, dopo gli entusiasmi e le illusioni dell'Autonomia scolastica, abbiamo assistito a un progressivo isolamento del sistema di istruzione, sistematicamente depotenziato ed estraneo alla rete di garanzie previste a supporto dell'Autonomia, che in realtà in alcuni territori si è tradotta in abbandono, isolamento, mancanza di sostegno.

Si pensi alla grave situazione edilizia delle scuole, oppure alla demolizione dei sistemi di medicina scolastica o alla carenza di programmazione nell'assunzione del personale, rispetto ai bisogni. Ne sono esempi il grande numero di posti vacanti e lo sviluppo abnorme

Nonostante un leggero aumento nel 2018, la spesa per l'istruzione in Italia rimane tra le più basse nell'UE. Nel 2018 la spesa pubblica per l'istruzione è aumentata dell'1% in termini reali rispetto all'anno precedente, ma resta ben al di sotto della media UE, sia in percentuale del PIL (il 4% contro il 4,6%) sia in percentuale della spesa pubblica totale, che all'8,2%, è la più bassa dell'UE (9,9%).
Relazione di monitoraggio del settore dell'Istruzione e della formazione 2020 - Italia - Commissione europea

¹vedi Scheda n. 1

del precariato e persino la difficoltà delle Università ad organizzare cicli di TFA per i docenti di sostegno in alcune aree del Paese, sicché addirittura oggi non è possibile assumere insegnanti specializzati in ragione non tanto della carenza di risorse economiche quanto per la mancanza di personale col titolo richiesto.

Infine, è evidente la necessità di andare oltre l'orizzonte della pandemia, tenendo nello stesso tempo conto della lezione che ci è stata impartita. Vi è la diffusa consapevolezza che anche dopo la pandemia, la scuola non potrà più essere la stessa che abbiamo conosciuto sino ad ora. Sono stati aperti nuovi orizzonti e la scuola è chiamata a rigenerarsi, non solo nella soluzione di antichi e recenti problemi ma per aprire a modalità nuove e diverse di intendere il ruolo dell'istruzione e il suo protagonismo nella società. Siamo di fronte a grandi questioni che attraversano il nostro tempo, dalle tematiche ambientali ai flussi migratori, dall'emergere sempre più prepotente delle disuguaglianze alla necessità di contrasto alla povertà culturale ed educativa, sino alla sfida che ci viene offerta dalle potenzialità delle nuove tecnologie anche nei processi di insegnamento/apprendimento.

La dimensione di sistema

Siamo convinti che qualsiasi intervento puntiforme e settoriale, se non collocato in uno scenario generale che ricostituisca il quadro delle responsabilità del sistema collettivo nei confronti della scuola, è destinato a essere poco efficace.

Occorre individuare e analizzare problemi spesso storicamente noti e studiare risposte complessive e articolate che coinvolgano più livelli istituzionali e sociali.

Gli interventi che proponiamo sono di ampio respiro e devono essere letti nella loro complessità ed interrelazione. Occorre evitare azioni spot, destinate a perdere di efficacia se non poste in connessione tra loro e con il generale impegno di rinnovamento del Paese.

Si tratta di proposte che richiedono una lettura integrata delle diverse possibilità di finanziamento, in ottica pluriennale. Queste azioni devono essere accompagnate da provvedimenti legislativi o amministrativi di semplificazione o di armonizzazione, spesso resi necessari dalla pesante stratificazione normativa alla quale abbiamo assistito negli ultimi anni in materia di Istruzione.

“Le liti tra Stato e Regioni impegnano una sentenza su due della Consulta - I conflitti sulla legislazione concorrente hanno prodotto in 17 anni oltre 1.800 ricorsi”.
<https://www.ilsole24ore.com/art/le-liti-stato-e-regioni-impegnano-1-sentenza-2-con-sulta-ACQ5Jmf>

Interventi proposti

Cambiare la governance del sistema

Ripensare le modalità di governo dell'Istruzione

Le istituzioni scolastiche costituiscono un elemento essenziale nella rete istituzionale che disegna l'identità della società italiana. Occorre pertanto sciogliere nodi fondamentali nella individuazione delle competenze tra Stato, Regioni, Enti locali, Autonomie scolastiche, con un deciso superamento delle disuguaglianze sul territorio nazionale e una semplificazione della governance, guardando alla dimensione di regia e coordinamento nazionale dell'Istruzione e alla soluzione dei conflitti istituzionali ai quali ininterrottamente stiamo assistendo dalla riforma del Titolo V della Costituzione, che si sono tradotti in evidenti difformità tra le Regioni.

Inoltre l'Istruzione, nella specificità del servizio che offre, è condizionata per il suo funzionamento dal sistema di competenze che la vede dipendere, per le infrastrutture e i servizi necessari, da altri enti e istituzioni.

La riduzione dell'investimento pubblico di questi ultimi decenni non solo ha annichilito l'Istruzione con conseguenze sugli organici, sul dimensionamento, sulla numerosità delle classi, ma ha avuto un effetto esponenzialmente amplificato su questo settore per il fatto che le scuole sono dipendenti per il loro funzionamento da una rete di servizi che devono essere garantiti da altri Enti, a loro volta toccati dalla riduzione di risorse. La scuola dunque è stata colpita due volte: oltre agli investimenti diretti relativi al servizio Istruzione, sono anche venuti meno interventi e investimenti che comunque hanno importanti ricadute sulla qualità ed efficienza del sistema scolastico, come ad esempio la manutenzione degli edifici, la fornitura di servizi per l'inclusione, trasporti dedicati, diritto allo studio, medicina scolastica, ecc. In tal senso andrebbero chiaramente definiti i livelli essenziali che devono essere ordinariamente garantiti al sistema scuola in termini di servizi assicurati da altri enti; occorre individuare modalità di intervento sostitutivo e di conseguente sanzione ove questi servizi essenziali non siano garantiti, nonché attuare azioni che devono essere rivolte al recupero del divario tra diverse realtà territoriali.

L'autonomia scolastica e il territorio

Anche la progettazione locale dell'identità dei territori in alcuni casi ha negato la centralità dell'Istruzione, con una sempre maggiore marginalizzazione nelle programmazioni e nei piani di intervento, nonostante le possibilità delle quali le autonomie scolastiche possono avvalersi per l'attivo inserimento nelle reti territoriali, ai fini di raggiungere l'obiettivo prioritario del successo formativo di tutti gli studenti.

La continua situazione di affanno per poter garantire il funzionamento a fronte di riduzione di personale e di servizi ha contribuito all'isolamento delle Istituzioni scolastiche e spesso impedito il pieno sviluppo dell'Autonomia scolastica e il ruolo di protagonismo nelle reti locali, con grave privazione delle potenzialità in termini di sussidiarietà e completezza di azione a sostegno della crescita territoriale.

Riteniamo pertanto che debbano essere incentivate strategie di integrazione delle energie presenti, (anche mediante specifiche iniziative di formazione dei dirigenti scolastici e dei docenti), valorizzato il ruolo degli organi collegiali, e che si debba offrire supporto per la partecipazione delle istituzioni scolastiche a *patti di comunità* o *patti di collaborazione*, per dare espressione autentica al concetto di sussidiarietà in un contesto territoriale aperto e collaborativo. L'integrazione delle risorse presenti in un territorio, l'impegno per il bene pubblico da parte di scuole, associazioni, enti e istituzioni, realtà imprenditoriali, sindacati e movimenti spontanei di cittadini, spesso no-profit e apartitici, che promuovono la bellezza, la vivibilità, la rigenerazione urbana, il rapporto con il mondo del lavoro, hanno assunto in alcune esperienze già in atto un alto valore generativo, moltiplicando gli effetti di crescita sociale nel territorio di riferimento e contribuendo a individuare originali soluzioni nel contesto territoriale e percorsi di cittadinanza attiva. Si tratta insomma di rafforzare una vera e propria infrastruttura sociale accanto a quelle materiali.

Inevitabile perciò ripensare anche il ruolo degli USR e degli Uffici Territoriali dell'amministrazione scolastica, quest'ultimi con piante organiche del tutto insufficienti, spesso poco presenti nel ruolo propulsivo e nella creazione di occasioni di incontro tra le realtà del territorio. Occorre creare un fertile terreno di occasioni e opportunità che devono essere sostenute a livello regionale e locale nei rapporti con gli Assessorati e con le Associazioni, in forma di cabina di coordinamento, collettore di occasioni di collaborazione.

I patti di collaborazione hanno avuto per oggetto giardini/aiuole/parchi (46%), piazze e vie (17%) ma anche scuole (7%) e biblioteche (2%)
 Da Rapporto 2019
 sull'amministrazione condivisa
 dei beni comuni, Labsus

“Sulla base dei costi di TFS (circa 1.350 euro al m², IVA esclusa) per rinnovare i circa 40mila edifici scolastici oggi attivi, corrispondenti a circa 150 milioni di m², servirebbero 200 miliardi di euro, pari all'11% del Pil”
Fondazione Agnelli, Rapporto sull'edilizia scolastica, ed. Laterza, 2019

Sicurezza strutturale,
 Costruzione ecologica,
 Performance energetica,
 Innovazione tecnologica,
 Rispetto dell'ambiente,
 Universal design: per un edificio scolastico nuovo, progettato e realizzato con le caratteristiche di cui sopra, di taglio medio (circa 3.000 mq) occorre un investimento di circa 3 milioni di euro
Audizione Commissione Bilancio Camera dei Deputati, Individuazione delle priorità nell'utilizzo del Recovery fund – Contributi e proposte delle province, 8/8/2020

Strutture e infrastrutture

Edifici scolastici

Appare quasi superfluo richiamare la necessità di interventi volti a ricostruire il patrimonio edilizio dedicato alle attività di Istruzione. Non è necessario spendere particolari argomentazioni davanti all'evidenza restituita dai dati² ormai largamente disponibili e che fotografano un panorama desolante degli edifici scolastici, nonostante gli interventi operati negli ultimi anni in termini di finanziamenti dedicati. Ancora una volta, si sottolinea come la soluzione di questo annoso problema non sia legata solo allo stanziamento di fondi ma anche alla soluzione di tutti gli impedimenti burocratici che spesso hanno impedito di dare seguito ad azioni rimaste solo sulla carta. È dunque necessario un intervento organico che affronti non solo il tema dei finanziamenti ma anche delle procedure, perché possano essere garantite condizioni basilari di sicurezza per gli alunni e per il personale, anche in relazione alla manutenzione ordinaria e straordinaria degli edifici che gli Enti Locali, in alcune situazioni e per vari motivi, hanno tralasciato. Parliamo di staticità degli edifici, di infissi e intonaci, di sistemi di riscaldamento e accessibilità, di servizi igienici, di adeguamento antisismico, di elementi insomma così fondamentali che è davvero amaro e anche doloroso doverli richiamare.

Infrastrutture per innalzare la qualità degli ambienti di apprendimento (riqualificazione energetica e antisismica, cablaggio banda larga, infrastrutture per e-learning)

Le necessarie e non più rinviabili azioni per garantire l'utilizzazione in sicurezza degli ambienti scolastici rappresentano inoltre una straordinaria occasione per raccordare l'intervento al più ampio quadro delle politiche nazionali, in tema di efficientamento energetico e digitalizzazione. Non possono perciò essere trascurate la riqualificazione energetica, il cablaggio banda larga e ultra larga, la creazione di infrastrutture per e-learning. Queste azioni di massiva digitalizzazione e transizione ecologica delle nostre strutture formative non devono considerarsi isolate ma rappresentano l'antecedente logico per interventi su indicatori di abbandono scolastico e per lo sviluppo di politiche di apprendimento permanente. L'intervento deve essere esteso anche alla fornitura di ambienti digitali utilizzabili dalle scuole. *“Le scuole italiane sono dotate di strumenti digitali in linea con gli altri paesi dell'UE, ma sono in ritardo per quanto riguarda il livello e la*

²Vedi Scheda n. 2

velocità di connessione. Sebbene praticamente tutte dispongano di un collegamento Internet (95,4 %, MIUR), solo il 26,9 % ha una connessione ad alta velocità, ben al di sotto della media UE (47 %). Il 43 % dei dirigenti scolastici segnala un accesso insufficiente a Internet (OCSE, TALIS 2019) (UE-22 23,8 %)³”.

Intervenire sui parametri gestionali

Il dimensionamento scolastico e la riduzione del numero di alunni per classe

L'evoluzione delle dinamiche formative, culturali, economiche e sociali e la crescente complessità gestionale che attribuisce alle scuole compiti prima assolti dall'amministrazione centrale o periferica impongono l'adozione di un'urgente politica di investimenti, con apposite risorse atte ad assicurare uno sviluppo qualitativo e una equilibrata collocazione sul territorio delle Istituzioni Scolastiche, non ancorata a rigidi parametri numerici, bensì attenta alle singole specificità sociali, culturali, demografiche, economiche e geomorfologiche, con particolare salvaguardia delle aree interne che, se private del presidio scolastico, rischierebbero lo spopolamento.

Se si vuole garantire la qualità dell'azione formativa appare necessario limitare la dimensione numerica degli istituti scolastici entro parametri che riportino in equilibrio il numero di sedi e il numero di alunni affidati ad ogni singola autonomia scolastica, garantendo allo stesso tempo una presenza capillare del servizio istruzione sul territorio nazionale, anche in relazione ad uno specifico piano per la mobilità e la raggiungibilità degli edifici (mezzi pubblici, scuolabus, linee riservate etc.). La scuola è un elemento essenziale per la comunità ed elemento focale dello sviluppo urbano e in tal senso va considerata in termini funzionali per l'inserimento pieno nella vita sociale e culturale della comunità, elemento importante di identità e radicamento sul territorio. Inoltre, il periodo emergenziale ha portato allo scoperto tutti i limiti ordinamentali⁴ della formazione delle classi e la necessità di riprogettare la didattica: spazi insufficienti per accogliere un numero di allievi mediamente superiore ai 20 ed edifici troppo datati per consentire il completo rispetto delle norme sul rapporto mq/alunni, segnano profondamente la vita quotidiana della scuola. Senza contare che l'importantissima esperienza di inclusione degli alunni disabili esige una particolare attenzione e cura degli ambienti di apprendimento. È quindi indispensabile mettere mano alle norme che disciplinano la

Il numero di Istituzioni Scolastiche statali è di 8223. Le sedi che compongono le Istituzioni Scolastiche sono in totale 40749. Pertanto, ogni Istituzione scolastica è composta mediamente da 5 sedi, cifra che si attesta ad una media di 6 sedi se consideriamo solo il 1° ciclo. <https://www.miur.gov.it/-/focus-principali-dati-della-scuola-avvio-anno-scolastico-2019-2020->

³ Relazione di monitoraggio del settore dell'Istruzione e della formazione 2020 - Italia - Commissione europea

⁴ Vedi Scheda 3

formazione delle classi/sezioni, abbassando il numero massimo di alunni (ricordiamo che il DPR 81/2009 è stato emanato in un periodo di fortissima crisi economica, nel corso del quale alla scuola vennero sottratti poco meno di 8 miliardi di euro). Aule meno affollate consentiranno di conseguire un miglioramento nei risultati di apprendimento, con la possibilità di incidere sul grado di personalizzazione degli insegnamenti, contrastando anche il fenomeno degli abbandoni e della dispersione scolastica.

Programmare politiche del personale

L'attrattività della professione

L'Italia deve affrontare le difficoltà strutturali nel reperimento di docenti per alcune discipline ed in alcune aree del Paese. La professione appare poco attrattiva soprattutto in tessuti produttivi che offrono maggiori e più remunerative opportunità di impiego.

Come è evidente dai dati desumibili dal Rapporto 2020 di *Alma Laurea* sul *Profilo e la condizione occupazionale dei laureati*⁵, a cinque anni dal conseguimento del titolo il gruppo disciplinare riferito all'insegnamento è in fondo alla scala di valori percentuali per tasso di occupazione. Se l'accesso alla professione appare complesso per l'alto livello di precarizzazione, ancor meno attrattiva è la dinamica retributiva.

Secondo dati forniti dall'Aran⁶, persino all'interno della stessa PA il personale scolastico appare pesantemente penalizzato. Inoltre, non sono contemplate effettive prospettive di carriera e il percorso degli avanzamenti legati all'anzianità è di lunghezza considerevole. Occorre infatti attendere ben 35 anni per arrivare al massimo della retribuzione prevista contrattualmente, che corrisponde ad esempio per un docente di scuola primaria a poco più di 29.000,00 euro. Appare evidente che la nuova stagione contrattuale deve orientarsi verso investimenti specifici sulla professione e deve guardare all'introduzione di percorsi di carriera per il personale. Su queste tematiche occorre un investimento integrato della legge di bilancio e di altri fondi per definire una nuova attrattività della professione per le migliori energie tra i nostri giovani.

“Nei Paesi Bassi, gli stipendi iniziali aumentano del 76% nei primi 15 anni e fino al 105% negli anni successivi. In Irlanda, lo stipendio legale degli insegnanti è del 62% più alto dopo 15 anni e dell'88% in cima alla scala retributiva. In Polonia, gli stipendi iniziali possono aumentare del 69% nei primi 15 anni e fino al 76% nei cinque successivi”.

Teachers' and School Heads' Salaries and Allowances in Europe 2018/2020, Eurydice 2020

⁵Alma Laurea, Rapporto 2020 sul profilo e sulla condizione occupazionale dei laureati - Vedi Scheda 6

⁶Vedi Aran, Rapporto semestrale sulle retribuzioni dei pubblici dipendenti anno 2019, Roma - Vedi Scheda 7

Reclutamento e selezione del personale e ripristino della struttura amministrativa delle Istituzioni scolastiche

Il tema della selezione del personale della scuola va di pari passo con quello della formazione (iniziale e in servizio) e a quello degli organici. Innanzitutto, è opportuno precisare come la scuola, più di ogni altro comparto della P.A., sia generatrice di precariato per la necessità di provvedere comunque alla sostituzione per ogni assenza del personale docente⁷. Sono da prevedere modalità di reclutamento che, nel garantire la necessaria preparazione - compresa quella da conseguire al termine di percorsi di abilitazione all'insegnamento da riattivare al più presto -, affianchino ai concorsi (da svolgersi con regolarità) altre procedure che tengano conto dell'esperienza maturata tramite il servizio prestato dai docenti nel corso delle supplenze, anche per sottrarre l'Italia alle ricorrenti condanne della Corte di Giustizia Europea per abuso di contratti a tempo determinato. D'altra parte, nel tempo, le procedure concorsuali non si sono dimostrate in grado di rispondere con puntualità al fabbisogno di personale abilitato e stabilizzato nelle scuole. Per mero esempio, riportiamo la situazione che si è verificata nell'a.s.2020/21: a fronte di oltre 84.000 posti autorizzati dal MEF per le assunzioni (84.808 per la precisione) di cui 21.447 su sostegno e 63.771 su posto comune, sono state effettuate 1.657 assunzioni sul sostegno e 17.637 su posti comuni⁸. Tutto ciò ha garantito alle nostre scuole una percentuale di personale stabilizzato inferiore al 23% (22,75%).

La soluzione del problema, già adottata nel tempo e fino al 2006, può consistere in un sistema che, come detto, affianchi a cicliche procedure concorsuali ordinarie una seconda opportunità di reclutamento che, garantendo la necessaria preparazione del personale, prenda in considerazione il servizio svolto. In questo senso, innovando rispetto alle attuali disposizioni, il cosiddetto "periodo di formazione e prova" dei docenti potrebbe essere anticipato durante il lavoro a tempo determinato, fin dal primo contratto a tempo determinato di durata annuale o fino al termine delle attività didattiche, garantendo uno sbocco per il ruolo dopo la positiva verifica sul campo. Coloro che superano con esito positivo tale periodo potrebbero essere iscritti, in base al proprio punteggio, in una apposita graduatoria, da aggiornarsi periodicamente, utilizzata prioritariamente per le supplenze e utile per le assunzioni in ruolo sulla metà dei posti annualmente disponibili. I docenti inseriti in tale apposita graduatoria, qualora non in possesso di abilitazione, potrebbero essere avviati ad un percorso che preveda sia attività laboratoriali che attività di formazione da tenersi presso le

155.000: questo il numero delle supplenze annuali e sino al termine dell'attività didattica nell'a.s. 2018/2019. Nell'a.s. 2019/2020 sono state 187.000

⁷ Vedi scheda n. 8

⁸ Dati Ministero Istruzione al 17/09/20, successivi alla procedura della "call veloce"

Università, con un esame finale abilitante che garantirebbe la stabilizzazione del rapporto di lavoro.

La concreta possibilità di uno sbocco ai fini della stabilizzazione del rapporto di lavoro, unitamente alla formazione e alla valutazione positiva della prova, agirebbe come incentivo alla accettazione delle supplenze, invertendo la tendenza drammaticamente riscontrata quest'anno di tanti aspiranti presenti nelle graduatorie che rinunciano alle proposte di lavoro.

Gli altri docenti, ancora in attesa del superamento del periodo di prova e in possesso del richiesto titolo di studio, sarebbero inseriti in una graduatoria destinata alla copertura delle supplenze brevi.

Un approccio simile deve riguardare, in analogia, il reclutamento del personale ATA, in particolare quello concernente i Dsga: i numerosi tagli sull'organico del personale e il grave ritardo nello svolgimento dei concorsi rendono infatti molto complessa la gestione amministrativa delle scuole.

Anche per questa figura, nonostante il recente concorso ordinario finalizzato all'assunzione di 2.004 Dsga, la situazione è particolarmente critica. Su un organico di circa 8.000 posti ben 3.378 sono vacanti e, numeri alla mano, non potranno essere coperti dalle assunzioni tramite concorso. Su tali posti lavorano da anni assistenti amministrativi cui il Ministero attribuisce le funzioni superiori. Si tratta di assistenti amministrativi con diverse situazioni professionali: alcuni possiedono il titolo di studio richiesto per transitare (attraverso la procedura selettiva di mobilità professionale) nella nuova area, altri invece ne sono sprovvisti. Mentre per i primi la legge 159/2020 di conversione del "Decreto scuola" ha previsto l'istituzione di una procedura riservata da attuarsi nel periodo 2020-2023 in attuazione dell'art.22 del D. Lgs.75/2017, per gli altri non si sono volute adottare, nel tempo, le necessarie misure per una doverosa stabilizzazione. Anche in questo caso, nel rispetto del dettato dell'art.97 della Costituzione e dei principi di economicità, efficacia ed efficienza della Pubblica Amministrazione, si devono individuare procedure che, attraverso una verifica finale sul campo, possano consentire la copertura dei posti e la stabilizzazione del personale.

Infine, per quanto riguarda i dirigenti scolastici, occorre uscire dalla logica delle reggenze (anche con una diversa definizione dei parametri che definiscono le istituzioni sottodimensionate) e dare continuità ai concorsi.

Gli insegnanti di sostegno

Una menzione a parte merita il percorso per il sostegno. Abbiamo già avuto modo di denunciare il tema della inefficacia delle attuali regole evidenziando i dati delle assunzioni riferiti al corrente anno scolastico⁹. Il gap tra disponibilità di posti e numero delle assunzioni effettuate ha ormai raggiunto livelli intollerabili. Il tutto perché si sconta un'offerta degli Atenei che se da un lato è insufficiente a garantire le necessarie specializzazioni, dall'altro è mal distribuita sul territorio.

Il tema dell'offerta disponibile per i percorsi universitari di formazione sul sostegno si pone dunque con forza, insieme a quello della programmazione dei percorsi di cui al DM 249/2010.

Aver esteso due anni o sono l'accesso anche ai non abilitati è un fatto positivo, così come lo è la recente possibilità di accesso diretto alla prova scritta per i docenti con tre anni di servizio sul sostegno. Non basta, tuttavia, ampliare le opportunità di accesso; serve incrementare il numero dei corsi e soprattutto invertire la distribuzione geografica dell'offerta. Non è sostenibile una distribuzione che costantemente privilegia alcune aree del Paese, quelle dove è minore il fabbisogno, e penalizza altre aree dove la necessità di formare docenti specializzati è altissima. Si potrebbe pertanto agire su più fronti, prevedendo incentivi per gli atenei che incrementano l'offerta di percorsi e Accordi di programma con le scuole, sia per risolvere eventuali problemi logistici che per integrare l'attività di docenza. Devono essere inoltre monitorati gli accessi per garantire la partecipazione in sovrannumero a tutti gli idonei alle selezioni precedenti. Infine, va superato lo scoglio della procedura autorizzatoria del MEF che limita fortemente il numero dei percorsi attivabili. In questo settore sono necessarie inoltre, politiche di reclutamento che tendano contemporaneamente a ridurre il precariato e a favorire la continuità didattica, soprattutto nei confronti degli studenti più svantaggiati. Fra le possibili soluzioni da adottare, si ritiene di evidenziare le seguenti:

1. La prova finale del percorso di specializzazione per l'insegnamento sul sostegno (TFA, che già prevede una selezione all'ingresso con tre specifiche prove) potrebbe assumere valore di prova concorsuale, garantendo le assunzioni in base ad una graduatoria rispettosa del disposto dell'art.97 della Costituzione.
2. All'esito delle varie procedure di assunzione, il Ministero potrebbe bandire una procedura per l'assunzione sui posti di sostegno destinata esclusivamente agli aspiranti forniti del titolo di specializzazione. Tale procedura dovrebbe, ovviamente, attivarsi al momento della conclusione di ciascun ciclo di TFA sul sostegno.

Davvero significativo il raffronto tra posti vacanti e assunzioni di docenti di sostegno.

Ad esempio, nell'a.s. 2020/21:

Posti vacanti	
Nord	14.593
Centro	4.274
Sud e isole	2.586
Totale	21.453

Assunzioni		%
Nord	133	0,91%
Centro	582	13,62%
Sud e isole	942	36,43%
Totale	1.657	7,72%

⁹ Vedi scheda n. 4

Supportare lo sviluppo delle competenze professionali del personale

Formazione iniziale

La formazione iniziale del personale docente ed educativo, da sempre, riveste un ruolo strategico per assicurare al sistema scolastico docenti motivati e formati, necessari per un'istruzione di qualità.

Al riguardo occorre premettere che tra i settori scolastici ci sono alcune differenze da non trascurare. Mentre infatti per il settore della scuola primaria e della scuola dell'infanzia i titoli per l'accesso all'insegnamento (diploma magistrale ante 2001 e Laurea in scienze della formazione primaria) sono entrambi abilitanti, nella secondaria l'accesso è previsto anche a docenti non abilitati purché in possesso di laurea integrata da 24 CFU. Per l'accesso al ruolo, è necessario per tutti i gradi, indipendentemente dal canale di reclutamento, il possesso della abilitazione, che ad oggi si può acquisire solo tramite il superamento del concorso. Questa logica è stata alla base di tutte le norme degli ultimi trent'anni, che hanno visto succedersi i concorsi del 1999, del 2012, del 2016, dei concorsi riservati del 2018, degli ultimi concorsi banditi nel 2020, nonché delle GAE.

Mentre però i concorsi, tra ordinari e straordinari, si sono ripetuti regolarmente, ciò non è avvenuto per la formazione universitaria abilitante, che è stata invece sospesa. L'ultimo ciclo di TFA a numero programmato risale infatti al 2014, anno in cui è stato attivato un percorso abilitante riservato ai precari con tre anni di servizio.

Una logica di sistema efficace deve contemperare l'aspirazione dei giovani laureati a formarsi per la professione nell'insegnamento con una procedura in cui all'esperienza acquisita lavorando si affianchi quella di un percorso di formazione svolto in compartecipazione tra scuola e università, che a fronte di specifica formazione e verifica sul campo offra opportunità in prospettiva ai docenti precari, come già indicato nel paragrafo sul reclutamento. Nel settore della scuola primaria e dell'infanzia, poiché il diploma magistrale non è più previsto dagli ordinamenti scolastici da quasi vent'anni, l'unico percorso di studi per i futuri docenti del settore è la laurea in scienze della formazione di durata quinquennale. Alla luce delle difficoltà che si riscontrano nel reperire docenti cui affidare i posti scoperti, in particolare nella scuola primaria, risulta necessario un intervento sui percorsi di LSFP a partire dall'incremento dell'offerta delle Università e forse anche all'articolazione del percorso che quantomeno deve prevedere al proprio interno la specializzazione per l'insegnamento sui posti di sostegno.

Formazione in servizio

La formazione e l'aggiornamento in servizio, al pari e più di quella iniziale, assumono il ruolo di leva fondamentale per la crescita professionale di tutto il personale della scuola, docente, educativo e ATA. È forse arrivato il momento di andare oltre il principio del “diritto-dovere” alla formazione prevedendo istituti e strumenti diversi. La formazione, in ogni caso, deve svolgersi secondo le disposizioni contenute nel CCNL che resta lo strumento flessibile e più idoneo a regolare il rapporto di lavoro. Ad oggi i docenti di ruolo possono contare sulla cosiddetta “card” di 500 euro annui da impiegare per attività di formazione (intesa nel più ampio significato); tale opportunità non è invece prevista per il personale docente precario (quasi che quest'ultimo non necessiti di formazione anch'esso) e per il personale ATA.

La formazione può costituire uno degli elementi per disegnare un percorso di carriera anche per i docenti, deve svolgersi all'interno degli obblighi di servizio (le 40 + 40 ore di impieghi funzionali) ed essere erogata dal Ministero direttamente o attraverso gli Enti Formatori riconosciuti. È opportuno prevedere un arco di argomenti il più possibile ampio ma riconducibile ad alcuni filoni al fine di evitare la dispersione delle stesse iniziative di formazione. Le iniziative, erogate sia in presenza ma anche on – line, dovrebbero assumere possibilmente una struttura modulare per consentire a tutti i docenti, a seconda delle diverse propensioni ed impegni, la più efficace partecipazione sia individualmente che collegialmente. Inoltre, alla conclusione delle singole iniziative è opportuno siano previste occasioni di verifica degli apprendimenti, soprattutto nel caso in cui la formazione divenisse elemento necessario per eventuali progressioni di carriera. Per il personale ATA la formazione in servizio deve essere completamente ripensata anche perché ha giocato il ruolo della grande assente degli ultimi anni. Il personale ATA ha conosciuto nell'ultimo periodo, per tutti i profili, un notevole cambiamento nelle prestazioni professionali, a volte richieste anche da enti esterni alla scuola, senza poter contare sulle opportune attività di formazione, non potendo peraltro contare nemmeno su risorse dedicate (vedi card docenti) e quindi dovendosi formare esclusivamente a proprie spese.

La formazione, anche per il personale ATA, può essere l'elemento necessario, anche se non l'unico, per ridisegnare aree e profili.

Con i provvedimenti varati nei mesi precedenti il Governo ha stanziato apposite risorse dedicate proprio alla formazione del personale scolastico sulla didattica digitale integrata, coinvolgendo oltre 572 mila docenti. Più dei 2/3 del totale. Abbiamo, inoltre, promosso il programma “Formare al Futuro”, curato dai Future Labs, scuole polo per la formazione sul digitale, che ha consentito di formare on line, nei due mesi estivi, oltre 8.000 docenti attraverso 97 iniziative formative.
(Question time Ministra Azzolina Camera dei deputati 18/11/2020)

Nella piattaforma nazionale Sofia sono accreditati 936 enti. I docenti registrati sono 393.000

... economic, societal and environmental changes are happening rapidly, and technologies are developing at an unprecedented pace, but education systems are relatively slow to adapt. Time lag in curriculum redesign refers to the discrepancies between the content of today's curriculum and the diverse needs of preparing students for the future.

What Students Learn Matters - Towards a 21st Century Curriculum - OECD 2020

Rivedere i curricoli

Revisione curricolare e sostegno alla crescita di nuovi aspetti della professionalità del personale della scuola

In una fase di grandi cambiamenti servono nuove competenze che innestandosi su un patrimonio culturale possano rispondere efficacemente alle sfide del futuro. Il tema è di respiro internazionale¹⁰ in quanto investe tutte le società, dunque in tale ambito va inquadrata la riflessione su come il nostro Paese possa dare risposte adeguate a una domanda di formazione che tende continuamente a rinnovarsi. I curricoli scolastici, per il cui sistematico monitoraggio e aggiornamento andrebbe prevista un'apposita cabina di regia, possono intanto essere meglio definiti nella direzione della essenzializzazione e dell'attenzione a competenze fondamentali per la partecipazione dei cittadini alla vita sociale in tutte le sue dimensioni. Peraltro, anche nel mondo del lavoro la richiesta di competenze trasversali, *"fondamentali per la quasi totalità delle figure ad elevata qualificazione (dirigenti, professioni specializzate e tecniche), interessa comunque una quota largamente maggioritaria anche delle figure intermedie, operaie e non qualificate"*¹¹. È pertanto necessaria, molto più che in passato, un'opera di revisione e manutenzione dei curricoli. L'obiettivo dell'inserimento nel mondo economico e produttivo non è disgiunto dalla necessaria specificità orientata alla formazione del cittadino e all'attenzione alle grandi tematiche del nostro tempo. Gli interventi sui curricoli sono qui richiamati poiché rappresentano un elemento chiave nella strategia per la costruzione di una società migliore e insieme una necessaria condizione per una risposta più efficace all'evoluzione del mondo produttivo.

¹⁰ What Students Learn Matters - Towards a 21st Century Curriculum - OECD 2020 Curriculum Overload A Way Forward - OECD 2020

¹¹ Indagine Excelsior 2017

È urgente lo sviluppo di consapevolezza circa la crisi ambientale in atto

Le istituzioni scolastiche devono essere elementi propulsivi nell'urgente definizione di consapevolezza e comportamenti adeguati a fronte della crisi ambientale in atto. Se qualche progresso possiamo registrarlo nell'introduzione della tematica dello sviluppo sostenibile nell'ambito dell'Educazione civica, appare necessaria una accentuazione importante di questi temi in tutti i livelli scolastici, sia in termini di formazione dei docenti che di pervasive azioni di revisione curricolare. Occorrono pertanto azioni e investimenti su questi aspetti, accompagnati anche da una concreta diversa strutturazione degli edifici scolastici in senso ecologico e rispettoso dell'ambiente (interventi in campo energetico, creazione di spazi verdi, gestione dei rifiuti, riduzione dell'impronta ecologica).

Le scuole possono giocare un ruolo fondamentale per il nostro futuro, perché le nuove generazioni possano attivamente intervenire e contribuire a ridurre l'impatto della crisi globale che, a meno di urgenti interventi, investirà con i suoi effetti il mondo degli esseri viventi così come lo conosciamo oggi, sia negli aspetti ambientali che nelle potenzialmente drammatiche conseguenze sulla salute, sulla organizzazione sociale e nel mondo del lavoro, sulla qualità della vita.

Climate change is striking harder and more rapidly than many expected. The last five years are on track to be the warmest on record, natural disasters are becoming more intense and more frequent, and last year witnessed unprecedented extreme weather throughout the world. Alarmingly, global temperatures are on track to increase by at least 3°C towards the end of the century—twice what climate experts have warned is the limit to avoid the most severe economic, social and environmental consequences. The near-term impacts of climate change add up to a planetary emergency that will include loss of life, social and geopolitical tensions and negative economic impacts.”
World Economic Forum's Global Risks Report 2020

Gli obiettivi strategici dell'Indire sono tre:

1. interpretare i processi di innovazione che si stanno sviluppando nei sistemi educativi in Italia e all'estero
2. proporre azioni per portare a sistema e diffondere pratiche innovative e modelli nuovi di insegnamento e di apprendimento
3. sostenere le scuole impegnate nei processi di trasformazione degli ambienti e della didattica

Sostenere la ricerca educativa

La ricerca educativa

La ricerca educativa costituisce un elemento centrale per il rinnovamento della didattica e dell'azione delle istituzioni scolastiche per una sempre maggiore efficacia formativa. Appare necessario che le scuole possano essere accompagnate nell'adozione di proposte didattiche, aumentando la capacità di raccogliere dati e di interrogarli.

L'esame critico di pratiche didattiche e di convinzioni procedurali sulla base di dati di ricerca, il supporto alle decisioni educative e il sostegno alla ricerca didattica italiana necessitano di un rafforzamento della formazione pedagogica universitaria sull'insegnamento in età scolastica e di nuove forme capillari di collaborazione tra scuola e università, con modelli più incisivi di cooperazione. In tal senso andrebbe sostenuto il ruolo svolto dall'INDIRE e rafforzata la capillarità degli interventi e la diffusione dei risultati delle attività di ricerca, anche ricostruendo una rete per la ricerca educativa e didattica, valorizzando le migliori esperienze del passato che negli anni sono andate, purtroppo, progressivamente perdute. Altrettanto andrebbe fatto per l'INVALSI, anche sulla scorta delle recenti proposte dell'Istituto circa prove standardizzate in ottica formativa. Questi supporti dovrebbero essere indirizzati a sostenere una sapienza artigianale dell'insegnamento, in grado di costruire soluzioni multilivello che integrino più strumenti e diverse competenze. Sono dunque necessari investimenti orientati alla ricerca educativa e didattica ed alla costruzione di una rete di supporto che sia diffusa e ordinariamente innestata nell'attività degli istituti scolastici.

La tecnologia al servizio della didattica innovativa

Il recupero del gap con gli altri paesi europei rispetto al livello di digitalizzazione, richiede un forte impegno anche in ambito educativo.

L'opinione diffusa, anche tra gli addetti ai lavori del settore istruzione, è quella di non essere ancora in grado di padroneggiare con adeguate competenze le nuove tecnologie in chiave educativa. La prima alfabetizzazione, introdotta già nel 1997 e nel 2003 con il Piano Nazionale delle Tecnologie Didattiche (PNTD) ed i successivi progetti FOR-TIC, non ha trovato la dovuta diffusione e capillarità; non è diventata patrimonio collettivo, anche perché ampie aree del paese sono ancora oggi sprovviste di mezzi ed infrastrutture di base. Nell'ultimo decennio, i diversi interventi legislativi e investimenti economici hanno tentato di introdurre azioni di "innovazione didattica" attraverso l'uso delle nuove tecnologie, volti ad

agevolare una “trasformazione culturale”, senza mai riuscire ad agire in maniera significativa sui modelli educativi e sulla competenza professionale degli operatori scolastici. Com'è evidente, l'innovazione didattica è fortemente collegata all'uso delle nuove tecnologie, sia per affrontare “emergenze”, dovute all'impossibilità di svolgere attività didattica in presenza, come rimedio temporaneo, sia come potenziale strumentalità per interpretare e sostenere l'apprendimento dall'età scolare, lungo tutto l'arco della vita e in tutti contesti della vita, formali e non formali. L'emergenza sanitaria ha contribuito a un cambiamento di paradigma, mettendo in discussione l'idea tradizionale di scuola rispetto all'esigenza di individuare un nuovo modo di “fare lezione”, ovvero pensare la scuola come uno spazio aperto per l'apprendimento e non solamente come un luogo fisico. In questo nuovo scenario, le tecnologie sono ordinariamente al servizio dell'attività scolastica, delle attività orientate alla formazione e all'apprendimento. L'uso delle tecnologie, nel processo di insegnamento-apprendimento, va certamente contemplato con uno spirito critico e contenuto in un alveo di opportunità strumentali e metodologiche all'interno delle quali gli insegnanti sono chiamati ad esercitare il loro diritto-dovere di scelta, in funzione della qualità degli obiettivi dei servizi scolastici nei quali operano e dei contenuti specifici del progetto formativo. Pertanto, l'intero processo di innovazione deve essere accompagnato da azioni formative pregnanti e diffuse e da scelte progettuali collegiali tali da esaltare l'autonomia scolastica e le potenzialità del territorio. Perciò devono essere sviluppate azioni sia di approfondimento pedagogico che di sviluppo delle competenze digitali. L'innovazione didattica non può esimersi inoltre dall'essere accompagnata dalla ricerca, dalla sperimentazione di nuove prassi educative, dall'adozione di metodologie attive e laboratoriali che devono essere piegate alle esigenze di personalizzazione dei percorsi, alle urgenze dell'inclusione e del recupero dei gap formativi. Tutto ciò non è indifferente alla definizione di un più articolato profilo docente e di una diversa articolazione del tempo di lavoro dei docenti, anche nell'ottica di investimenti che prevedano la possibilità di percorsi di progressione economica interna alla professione. In questo quadro è imprescindibile la specifica formazione del personale docente nel settore della didattica, delle nuove tecnologie e della ricerca, con un significativo investimento economico e progettuale. Lo sviluppo di competenze tecnologiche influisce anche sullo svolgimento di compiti amministrativi e nei rapporti con l'utenza. Al personale ATA va parimenti offerta la possibilità di migliorare costantemente le conoscenze amministrative e di utilizzazione dei sistemi gestionali disponibili.

L'Italia è collocata al 25° posto tra i 28 paesi dell'UE nell'indice di digitalizzazione dell'Economia e della Società. Nel 2019 l'Italia ha perso due posizioni e si colloca ora all'ultimo posto nell'UE per quanto riguarda la dimensione del capitale umano. Solo il 42% delle persone di età compresa tra i 16 e i 74 anni possiede almeno competenze digitali di base (58% nell'UE) e solo il 22% dispone di competenze digitali superiori a quelle di base (33% nell'UE).

Indice di digitalizzazione dell'economia e della società (DESI) Relazione nazionale per il 2020 Italia

“I paesi europei assegnano tre obiettivi principali all’orientamento scolastico e professionale a livello scolastico: offrire consulenza e sostegno agli studenti, sviluppare le loro abilità e competenze individuali e informarli sulle scelte professionali.”

Commissione europea/EACEA/Eurydice/Cedefop, 2014. Tackling Early Leaving from Education and Training in Europe. Rapporto Eurydice e Cedefop. Lussemburgo: Ufficio delle pubblicazioni dell’Unione europea.

Un nuovo sistema di orientamento

Tornare a investire su un sistema integrato di orientamento

Il tema dell’orientamento deve tornare ad occupare uno spazio centrale nell’agenda delle azioni di rilancio della centralità del sistema d’istruzione e delle Politiche attive del Lavoro, anche in chiave di progettualità della vita professionale di ogni individuo. L’azione orientativa va esaltata non solo per favorire una scelta consapevole del percorso scolastico e professionale di ciascuno, ma anche come strumento importante per contrastare il fenomeno della dispersione che, in Italia, raggiunge ancora valori superiori alle medie europee.

Le indicazioni europee hanno definito obiettivi volti alla diffusione dei progetti di orientamento come processi accessibili a tutti, in maniera permanente, tali da accompagnare la persona lungo tutto l’arco della vita (“lifelong/lifewide learning” nelle indicazioni europee).

Non più, quindi, un orientamento solamente informativo e limitato ad alcuni momenti di transizione del percorso scolastico, ma un orientamento formativo che *“investe il processo globale di crescita della persona, si estende lungo tutto l’arco della vita, [...] ed è trasversale a tutte le discipline”*.

Occorre quindi tornare a investire su un sistema integrato di orientamento *“centrato sulla persona e sui suoi bisogni, finalizzato a prevenire e contrastare il disagio giovanile e favorire la piena occupabilità, l’inclusione sociale e il dialogo interculturale”*.

A partire dalla Scuola secondaria di I grado, le istituzioni del territorio, le università, i centri di formazione professionale, il mondo del lavoro, l’associazionismo e il terzo settore dovranno essere messi nelle condizioni di avviare percorsi di progettazione territoriale in *“un insieme di attività che mette in grado i cittadini di ogni età di identificare le proprie capacità, competenze, interessi, per prendere decisioni in materia di istruzione, formazione, occupazione, al fine di gestire i propri percorsi personali di vita”*, così da realizzare un efficace sistema integrato di orientamento.

Obiettivi così complessi ed articolati richiedono, anche in questo caso, un’adeguata azione di formazione da destinare al personale docente, nonché l’individuazione, presso le scuole o reti di scuole, di figure stabili altamente specializzate, in grado di garantire il coordinamento e l’organizzazione delle attività degli istituti e le relazioni con gli altri soggetti coinvolti nelle attività di orientamento.

Ecco quindi che il tema dell’orientamento diventa determinante

come punto di mediazione tra i bisogni formativi, professionali e lavorativi delle persone e il contesto in continua trasformazione. La ricchezza di un parterre eterogeneo di *“orientatori”* porta con sé anche rischi concreti di tenuta della coerenza delle diverse proposte progettuali, come il mancato coordinamento, l'assenza di condivisione di concetti, linguaggi e standard di servizio tali da assicurare un adeguato livello di qualità agli interventi realizzati, interventi frammentati e non rispondenti a tutti i bisogni espressi da un'utenza sempre più eterogenea; da qui nasce la necessità della creazione di un vero e proprio *“sistema di orientamento nazionale”*.

A partire dalla scuola, che potrebbe fungere da *“connettore”*, il coinvolgimento di tutti i soggetti istituzionali, sociali ed economici che operano sul territorio dovrebbe incentivare la costituzione di *“reti territoriali”* aventi come scopo quello di rafforzare i soggetti ad essa aderenti e la loro attività di orientamento, nonché di implementare la diffusione dei relativi servizi, valorizzando la loro funzione strumentale per la crescita collettiva della comunità. Il sistema di *“reti territoriali”* dovrebbe altresì consentire ai soggetti aderenti di contribuire ad una migliore conoscenza reciproca della propria attività, di superare la frammentarietà degli interventi, assicurare un'offerta di servizi equilibrata e qualitativamente migliore, individuare l'eventuale domanda orientativa non soddisfatta, razionalizzare le risorse da impiegare e garantire una maggiore accessibilità ai servizi orientativi.

La maggior parte degli ITS è localizzato in Lombardia (20); in Molise, Umbria e Basilicata è presente una sola Fondazione. Emilia-Romagna, Piemonte e Lombardia sono le regioni ad avere almeno una Fondazione ITS in tutte le aree tecnologiche

Istruzione terziaria

Rafforzamento di opportunità formative integrate nell'istruzione terziaria

La distanza tra competenze disponibili e mercato del lavoro è un fattore particolarmente presente in Italia¹². Secondo i dati Unioncamere¹³, nel 2019 si è accentuato il fenomeno della “polarizzazione” nella domanda di lavoro delle imprese: rispetto all'anno precedente, infatti, “*si registra un aumento sia della quota di laureati ricercati dalle imprese (passa dal 14% al 16%), sia della quota di personale a cui non è richiesto un titolo di studio specifico (passa dal 22% al 25%)*”.

Il rapporto annuale 2019 dell'Istat sulla situazione del Paese¹⁴ sottolinea il problema del disallineamento tra domanda e offerta di lavoro e, in questo contesto, “*la presenza di sovra istruzione – ovvero di occupati con un titolo di studio più elevato rispetto a quello richiesto per la mansione svolta. Il mismatch interessa infatti più del 42 per cento dei laureati 20-34enni.*” Nello stesso tempo viene rilevata una tendenza in crescita per le professioni più qualificate: “*nel 2018, la crescita dell'occupazione rispetto all'anno precedente è dovuta, in otto casi su dieci, a professioni qualificate, soprattutto nei settori di informazione e comunicazione, servizi alle imprese e industria*”. Inoltre, “*chi ha conseguito la laurea o un titolo superiore presenta un tasso di occupazione pari al 78,7 per cento, valore maggiore di oltre venti punti percentuali rispetto al tasso di occupazione totale (58,5 per cento) e di quasi 35 punti percentuali rispetto a chi ha al massimo la licenza media*”. Rimane comunque il fatto che il tasso di occupazione dei laureati resta al di sotto della media UE dell'85 %, anche per la bassa domanda del sistema produttivo soprattutto caratterizzato da piccole e medie imprese¹⁵.

Peraltro, Il tasso di istruzione terziaria in Italia è leggermente diminuito nel 2019 ed è uno dei più bassi dell'UE. D'altra parte, la spesa per l'istruzione terziaria è la più bassa dell'UE, sia in percentuale del PIL (lo 0,3 % contro lo 0,8 %) sia in percentuale della spesa pubblica per l'istruzione (il 7,7 % contro il 16,4 %). È opportuno notare che, mentre la spesa pubblica per l'istruzione è diminuita complessivamente del 7 % nel periodo 2010-2018, nello stesso periodo la spesa per l'istruzione superiore è stata ridotta del 19 %.¹⁶

Uno dei tanti interventi da operare è dunque incentrato sulla revisione dei percorsi di istruzione terziaria, sia sul versante universitario che, in modo particolare, relativamente agli ITS. Gli ITS costituiscono il segmento di formazione terziaria non universitaria che risponde alla

¹² Vedi Scheda n. 5

¹³ https://excelsior.unioncamere.net/images/comunicati/06112020_com_Excelsior_novembre2020_def.pdf

¹⁴ La situazione del Paese, Rapporto annuale Istat 2019

¹⁵ Relazione di monitoraggio del settore dell'Istruzione e della formazione 2020 - Italia - Commissione europea

¹⁶ Relazione di monitoraggio, cit.

domanda delle imprese di nuove ed elevate competenze tecniche e tecnologiche per promuovere i processi di innovazione. Rappresentano un'opportunità di assoluto rilievo nel panorama formativo italiano in quanto espressione di una strategia fondata sulla connessione delle politiche d'istruzione, formazione e lavoro con le politiche industriali, con l'obiettivo di sostenere gli interventi destinati ai settori produttivi con particolare riferimento ai fabbisogni di innovazione e di trasferimento tecnologico delle piccole e medie imprese.

Il sistema di ITS è sviluppato capillarmente solo in alcune regioni italiane e non è universalmente conosciuto né abbastanza valorizzato nell'orientamento degli studenti. Inoltre, appare necessario creare un maggiore raccordo tra gli attori dell'attuale modello organizzativo ed eventualmente anche aggiornarlo alle mutate esigenze, con un coinvolgimento maggiore delle imprese e un'attitudine prevalentemente progettuale. L'offerta formativa andrebbe declinata con maggiore aderenza al contesto socio/economico/produttivo di riferimento. Positive esperienze si registrano in Lombardia, Piemonte ed Emilia Romagna che sono oggi le uniche regioni ad avere almeno una fondazione ITS per ogni settore tecnologico.

Più in generale, occorrerebbe ripensare il modello formativo per il lavoro, anche sulla scorta delle esperienze realizzate ad esempio in Emilia-Romagna, con il *Patto per il lavoro*, promuovendo *“l'integrazione tra le autonomie educative, formative e universitarie e il mondo delle imprese sull'intera filiera formativa per accrescere e innovare le competenze professionali, tecniche e scientifiche delle persone e delle imprese”*¹⁷.

¹⁷<https://formazionelavoro.regione.emilia-romagna.it/er-educazione-ricerca>

“L'Italia è caratterizzata da un welfare che sconta ancora un'organizzazione sociale ed economica familista: giovani con poche prospettive di futuro e di lavoro, precarietà occupazionale, genitorialità in crisi, servizi carenti, un gender gap difficile da colmare.

Anche l'introduzione di varie forme di decentramento amministrativo, con disparità territoriali nell'offerta di servizi per l'infanzia e l'adolescenza, hanno ampliato i divari esistenti sino a creare “universi paralleli”, spesso a distanza di pochi chilometri.”

*Con gli occhi delle bambine,
l'undicesimo atlante
dell'infanzia a rischio, Save
the children*

Ricomporre gli squilibri territoriali

Costituzione di una struttura permanente di monitoraggio e coordinamento su alcune specifiche realtà ove emergano indici più alti di povertà educativa

Abbiamo a disposizione molti dati che possono essere una buona base di partenza per individuare alcune situazioni per le quali attivare misure mirate e concertate con tutte le realtà territoriali presenti.

Gli specifici progetti di intervento dovrebbero avvalersi di supporti ad alto valore tecnico e fondarsi su misure strutturali (es. potenziamento sistemi 0-6, ampliamento servizi scuola infanzia, protocolli e sistema integrato territoriale servizi ed associazioni, ...) e su sistemi di sostegno e valorizzazione di processi di innovazione metodologico-didattica delle scuole. In queste specifiche realtà dovrebbero essere previste incentivazioni economiche per favorire la stabilizzazione di gruppi di lavoro efficaci e valorizzare la continuità didattica. Va costituita una struttura di coordinamento nazionale per gli interventi sulle aree di maggiore povertà educativa.

Gli interventi dovranno essere corali, sistemici ed investire in infrastrutture e progettualità.

Appare essenziale che questi progetti mirati siano soggetti a verifiche e monitoraggi continui e che i risultati possano essere diffusi e divenire esempio di innovazione e di modalità di soluzione di problemi.

Aggiornamento indicatori Bes

Come è noto, con la legge 163/2016, gli indicatori di Benessere Equo e Sostenibile (Bes) sono entrati nel processo di definizione delle politiche economiche. Il Governo ha recentemente ribadito l'importanza del benessere dei cittadini, dell'equità e della sostenibilità all'interno del processo di formulazione delle politiche. Nell'elenco dei 12 indicatori riportati nell'Allegato al Documento di Economia e Finanza 2020, compare per il dominio “Istruzione e formazione”, una sola voce relativa *all'uscita precoce dal sistema di istruzione e formazione*. Si ritiene necessario e opportuno che questo dominio sia integrato con l'inserimento di altri indicatori, affinché vi siano ulteriori indici per monitorare il rapporto tra qualità del sistema Istruzione e investimenti e per valutare i progressi nella realizzazione degli obiettivi di policy sull'Istruzione.

APPENDICE

SCHEDA N.1

Investire nella scuola è investire sul futuro - i rendimenti sociali dell'istruzione

La prima e più immediata evidenza che possiamo ricordare è rappresentata dal differenziale salariale tra individui che hanno un diverso livello di istruzione (a parità di altre caratteristiche). Le indagini Ocse evidenziano che le persone con un titolo di istruzione terziario guadagnano circa il 50% in più di quelle in possesso del solo diploma di scuola secondaria. Il differenziale, anche se in misura ridotta (tra il 15% e il 30%) si evidenzia anche tra chi possiede un diploma di scuola secondaria di II grado e di I grado.

Un ulteriore indicatore che possiamo considerare è rappresentato dal tasso di occupazione. Nella media Ocse il tasso di occupazione della popolazione 25-64enne con un grado di istruzione universitaria è di circa 10 punti superiore a quello della popolazione diplomata.

Cipollone e Cingano nel 2009¹, confrontando la redditività dell'istruzione con quella di un portafoglio titoli, concludevano che la media annuale del rendimento reale lordo di un investimento azionario in Italia nel periodo 1950 - 2000 è stato del 5,2%, la media del rendimento dei titoli dell'1,9% e la media di un portafoglio del 3,6%. I risultati della redditività dell'investimento in istruzione dimostrano che il rendimento di un diploma superiore supera il 6,1% per il territorio nazionale (oltre il 7% nelle regioni meridionali). Risultati, ovviamente, ancora maggiori per l'istruzione universitaria.

Le analisi evidenziano dunque come in Italia il tasso di rendimento privato dell'istruzione è pari circa al 9%, un valore sicuramente superiore a quello ottenibile da investimenti finanziari alternativi (ad esempio in titoli) ed è lievemente superiore nelle regioni meridionali rispetto al centro nord.

¹F. Cingano e P. Cipollone, I rendimenti dell'istruzione, questioni di Economia e Finanza n.53, Roma, 2009

SCHEDA N.2

Interventi di edilizia scolastica

Secondo i dati pubblicati sul sito del Ministero, area “Anagrafe Nazionale Edilizia Scolastica” i punti di erogazione scolastica sono oltre 40.000 (40.160 per la precisione) a cui si devono aggiungere 3.042 edifici inattivi e 34 edifici inattivi per calamità.

Se questa è la mappatura delle strutture delle nostre scuole, gli stessi dati tratti dal sito del Ministero evidenziano come ben 23.334 edifici siano stati costruiti prima del 1975 (58,10% del totale, con 11.365 edifici risalenti a prima del 1960 e quasi 3.000 istituti con più di 100 anni). Solo 15.439 (il 38,44%) risalgono a date più recenti (mancano ancora i dati di ben 1.387 istituti).

Su 40160 edifici scolastici attivi, 34.906 (l'87%) non sono stati progettati o adeguati secondo la normativa antisismica.

Fonte https://www.istruzione.it/edilizia_scolastica/index.shtml

SCHEDA N.3

Rapporto numerico docenti/discenti per classe

Le disposizioni che regolano la costituzione delle sezioni/classi sono contenute del DPR 81/2009 dove vengono fissati i parametri per le classi iniziali; in particolare, le sezioni di scuola dell'infanzia sono costituite con un nr. minimo di 18 alunni e massimo di 26, le classi di scuola primaria con un nr. minimo di 15 alunni e massimo di 26, quelle della scuola secondaria di I grado con un minimo di 18 studenti e massimo di 27 mentre quelli della secondaria di II grado con un numero minimo di 27 studenti per classe.

Un'altra disposizione, sempre contenuta nel DPR 81/2009, prevede che il numero degli alunni nelle classi iniziali che accolgono alunni diversamente abili non possa superare il limite di 20, purché sia motivata la necessità di tale consistenza numerica, in rapporto alle esigenze formative degli alunni disabili. Si tratta di una norma che, nella stragrande maggioranza dei casi, viene disattesa a seguito del contingentamento degli organici dei docenti e delle disponibilità di aule.

Secondo i dati forniti dalla annuale pubblicazione del Ministero dell'Istruzione "Principali dati della scuola – Avvio anno scolastico 2020/21" le classi delle scuole italiane sono 369.048, mentre gli alunni disabili sono oltre 268.000 (268.671). In base alle indicazioni sopra fornite, il rapporto alunni/classi dovrebbe essere, per tutti i gradi di scuola, compreso verso il basso, vista la presenza di alunni disabili. Tutto ciò determina una media di alunni per classe abbondantemente superiore ai limiti minimi per la formazione delle classi ma anche maggiore del limite di 20 alunni con una punta di oltre 21,50 alunni nelle classi della scuola secondaria di secondo grado.

Oltre ai limiti ordinamentali previsti dalle disposizioni ministeriali, è poi necessario anche considerare quelle che si riferiscono ai dati strutturali. In questo senso, il D.M. 18/12/1975 prevede che le aule siano di altezza non minore a tre metri e che il rapporto alunni superficie sia di 1,80 mq/alunno nelle scuole materne, elementari, medie e 1,96 mq/alunno nelle scuole superiori, senza tener conto degli arredi (es. cattedra e armadi). Ne consegue che, per esempio, una classe di scuola elementare con numero di 20 alunni, la superficie minima necessaria, al netto degli arredi (senza cattedra e armadi e altro mobilio, fatta eccezione per i banchi e per le sedie) dovrebbe essere di almeno 36 mq (1,8X20) per un'altezza minima di tre metri.

SCHEDA N.4

Dati assunzioni sul sostegno

Assunzioni sostegno 2020/2021

Regione	Posti OD Vacanti	Assunzioni in ruolo effettuate	%	Posti vacanti dopo le immissioni in ruolo	% posti vacanti sul Totale Organico di Diritto
Emilia Romagna	1.937	23	1,19%	1.914	32,25%
Friuli Venezia Giulia	307	12	3,91%	295	22,00%
Liguria	766	5	0,65%	761	33,85%
Lombardia	6.166	52	0,84%	6.114	44,79%
Piemonte	2.783	5	0,18%	2.778	43,92%
Veneto	2.634	36	1,37%	2.598	40,68%
TOTALE NORD	14.593	133	0,91%		
Lazio	2.259	407	18,02%	1.852	16,36%
Marche	411	111	27,01%	300	11,36%
Toscana	1.347	11	0,82%	1.336	27,06%
Umbria	257	53	20,62%	204	15,49%
TOTALE CENTRO	4.274	582	13,62%		
Abruzzo	242	138	57,02%	104	3,90%
Basilicata	54	33	61,11%	21	1,92%
Calabria	175	100	57,14%	75	1,87%
Campania	647	197	30,45%	450	3,38%
Molise	57	34	59,65%	23	3,23%
Puglia	599	229	38,23%	370	4,19%
Sardegna	455	45	9,89%	410	14,67%
Sicilia	357	166	46,50%	191	1,64%
TOTALE SUD	2.586	942	36,43%		
TOTALE NAZIONALE	21.453	1.657	7,72%		

La tabella segnala lo scarto tra le nomine in ruolo autorizzate e il numero di assunzioni che si sono potute effettuare realmente. In particolare, è evidente la situazione tragica delle assunzioni effettuate nelle regioni del Nord d'Italia pari solo allo 0,91%. L'ultima colonna evidenzia la percentuale di posti ancora vacanti sul totale di quelli funzionanti in organico di diritto. La situazione si spiega facilmente: mancano gli aspiranti forniti della specializzazione sul sostegno nelle graduatorie utili per le nomine in ruolo. È previsto un concorso straordinario per la copertura di 5.669 posti di sostegno nella scuola secondaria, ma le due tabelle che seguono dimostrano come, in particolare al Nord, le domande di partecipazione al concorso siano ben al di sotto dei posti disponibili. Ancora non possediamo i dati delle domande per il secondo e terzo concorso in programma ma siamo certi che si risconterà lo stesso gap tra posti e domande di partecipazione. Mancano quindi anche tra i nuovi aspiranti al ruolo nella scuola quelli forniti del titolo di specializzazione che è il requisito indispensabile per partecipare alle procedure.

Concorso straordinario sostegno secondaria I grado

	N° domande	Posti a concorso
EMILIA ROMAGNA	73	322
FRIULI VENEZIA GIULIA	29	59
LIGURIA	34	139
LOMBARDIA	261	1.259
PIEMONTE	58	458
VENETO	131	426
TOTALE	586	2.663

LAZIO	173	564
MARCHE	81	95
TOSCANA	119	226
UMBRIA	41	34
TOTALE	414	919

ABRUZZO	34	21
BASILICATA	5	12
CALABRIA	29	40
CAMPANIA	91	161
MOLISE	7	1
PUGLIA	88	74
SARDEGNA	63	98
SICILIA	96	80
TOTALE	413	487

TOTALE NAZIONALE	1.413	4.069
-------------------------	--------------	--------------

Concorso Straordinario Sostegno Superiori

	N° domande	Posti a concorso
EMILIA ROMAGNA	68	205
FRIULI V. GIULIA	21	57
LIGURIA	47	88
LOMBARDIA	100	421
PIEMONTE	68	287
VENETO	52	264
TOTALE	356	1.322

LAZIO	207	43
MARCHE	69	15
TOSCANA	125	124
UMBRIA	25	12
TOTALE	426	194

ABRUZZO	44	9
BASILICATA	9	1
CALABRIA	48	4
CAMPANIA	215	6
PUGLIA	58	4
SARDEGNA	48	51
SICILIA	128	9
TOTALE	550	84

TOTALE	1.332	1.600
---------------	--------------	--------------

Elaborazioni CISL Scuola su dati del Ministero dell'Istruzione

SCHEDA N.5

Il mondo del lavoro e le competenze

[...] Quattro settori (gli stessi del 2018) indicano una difficoltà di reperimento che raggiunge una quota molto elevata delle figure richieste: si tratta dell'informatica, della fabbricazione di macchinari e attrezzature e dei prodotti in metallo (tutti oltre il 40%) e del commercio-riparazione di veicoli (39%). Queste difficoltà riflettono soprattutto la carenza di figure specialistiche e tecniche (per esempio progettisti, programmatori e tecnici di produzione) e di operai specializzati (come ad esempio meccanici e montatori di macchinari industriali, compresi i meccanici riparatori di autoveicoli). La sanità-assistenza e le costruzioni sono invece i settori maggiormente interessati a personale con esperienza. Almeno il 14% delle entrate coinvolge personale immigrato, con quote più alte nei servizi operativi (25%) e nei trasporti (22%).[...]

[...]In termini di "comportamenti formativi" delle imprese, lo scenario è simile a quello degli anni precedenti: nel 2018 le imprese che hanno organizzato corsi di formazione per i propri dipendenti sono state quasi 364.000, cioè il 26% del totale. Tale quota non supera il 21% tra le imprese fino a 9 dipendenti, ma poi cresce in modo significativo fino al 74% per le imprese con almeno 250 dipendenti. Nella larga maggioranza dei casi (7 su 10), la principale finalità delle attività di formazione è stata quella di aggiornare il personale su attività relative a mansioni già svolte. Il 14% delle imprese ha organizzato corsi con lo scopo di preparare il personale a svolgere nuove mansioni e solo il restante 14% ha riguardato la formazione dei neo-assunti, buona parte dei quali sono inseriti nell'attività produttiva attraverso l'affiancamento a colleghi già esperti. [...]

[...] Nel corso del 2018, il 15% delle imprese (tra quelle con personale dipendente) ha ospitato uno o più studenti per un periodo di tirocinio o stage. Il numero complessivo di tirocinanti ha superato le 310.000 unità. Di questi, un terzo è stato assunto nell'impresa già nel 2018 o nel 2019. Ciò segnala l'utilità di questo strumento formativo ai fini di selezionare il personale potendo sperimentarne direttamente le effettive capacità.

Si mantiene stabile, tra il 2018 e il 2019, la quota di imprese attive nei percorsi di alternanza scuola-lavoro, complessivamente 148.000 nel 2018, un numero che potrebbe essere confermato anche nel 2019. [...]

[...] Nelle regioni più grandi, a cominciare dalla Lombardia, seguita a una certa distanza da Lazio, Veneto ed Emilia Romagna si concentra la metà delle entrate complessive. A livello territoriale, è interessante osservare che le maggiori difficoltà vengono segnalate dalle imprese del Nord Est, dove una figura su 3 risulta difficile da reperire. Difficoltà superiori alla media nazionale si registrano anche nel Nord Ovest (28%), con la sola eccezione della Liguria, come pure in Toscana, Umbria e Marche. Nel Lazio e nelle regioni meridionali (ma con l'eccezione dell'Abruzzo, dove si raggiunge il 28%) le difficoltà di reperimento risultano meno elevate.

Un altro aspetto di particolare interesse riguarda l'incidenza dei laureati sul totale delle entrate programmate che risulta più elevata in Lombardia (17%), nel Lazio e in Piemonte (16%). La quota di laureati in tutte le altre regioni risulta inferiore alla media nazionale ed è particolarmente contenuta in Valle d'Aosta, Basilicata, Abruzzo e Molise.

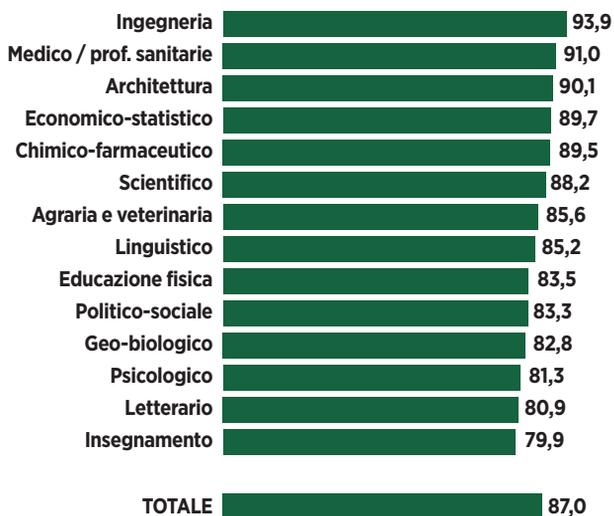
Le differenze territoriali nelle caratteristiche qualitative delle entrate riflettono certamente la diversa struttura economica e per dimensione d'impresa presente sul territorio, ma consentono anche di individuare specificità e problematiche locali, elementi molto importanti ai fini dell'orientamento e delle politiche attive del lavoro. [...]

SCHEDA N.6

Dati sulla occupabilità

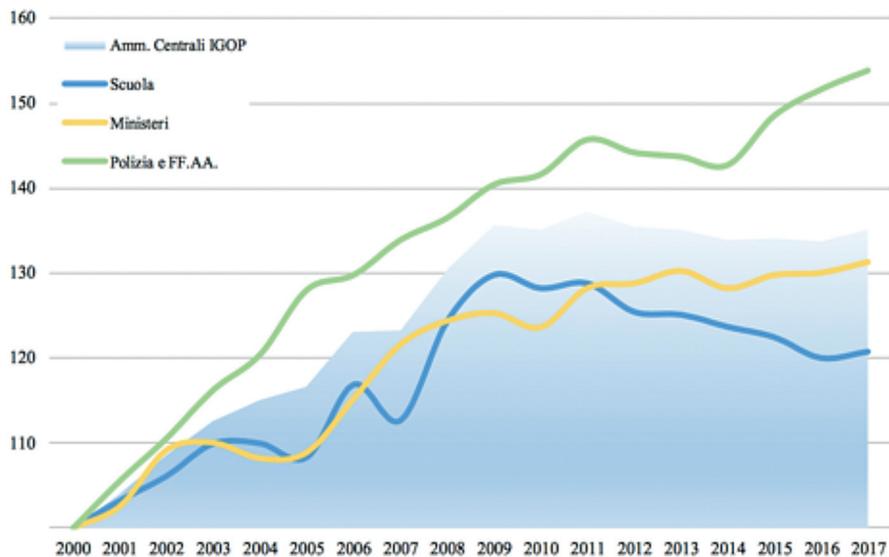
Laureati magistrali del 2014 intervistati a cinque anni dal conseguimento del titolo: tasso di occupazione per gruppo disciplinare. Anno di indagine 2019

(valori Percentuali)



Nota: I gruppi **Difesa e sicurezza** e **Giuridico** non sono riportati

Tratto da: *Alma Laurea, Rapporto 2020 sul profilo e sulla condizione occupazionale dei laureati*

SCHEDA N.7**Retribuzioni dei dipendenti pubblici****Dinamica retributiva dei principali settori della P.A. centrale**

Tratto da: Aran, *Rapporto semestrale sulle retribuzioni dei pubblici dipendenti anno 2019*, Roma

SCHEDA N.8**Dati sulle supplenze**

	assunzioni in ruolo autorizzate	supplenze TOTALI (annuali + fino al termine delle attività didattiche)	supplenze annuali
2010/11	10.000	115.700	23.600
2011/12	30.300	105.300	12.000
2012/13	21.112	107.300	9.500
2013/14	11.268	116.700	11.500
2014/15	28.781	118.100	14.400
2015/16	102.734	100.200	5.600
2016/17	25.301	125.000	16.000
2017/18	51.773	135.000	20.500
2018/19	43.993	155.000	29.200
2019/20	53.627	187.000	38.000

Elaborazione CISL Scuola su dati del Ministero dell'Istruzione



 cislscuola.it

 [sindacatocislscuola](https://www.facebook.com/sindacatocislscuola)

 [@cislscuola](https://twitter.com/cislscuola)