



6 APRILE 2022

Le riforme dell'istruzione nel Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza

di **Monica Cocconi**

Professoressa associata di Diritto amministrativo
Università degli Studi di Parma



Le riforme dell'istruzione nel Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza*

di Monica Cocconi

Professoressa associata di Diritto amministrativo
Università degli Studi di Parma

Abstract [It]: Una delle traiettorie principali e irrinunciabili del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) che si propone di costituire, a sua volta, un passaggio fondamentale per la modernizzazione del Paese nel suo complesso, è costituita dalla missione 4), focalizzata sull'istruzione e sulla ricerca e dalle riforme in questa prefigurate. Tale missione si colloca, in termini sistemici, al crocevia di differenti priorità e di diversi assi strategici del Piano; la sua stessa impostazione costituisce, al tempo stesso, un presupposto essenziale sia per superare gli squilibri strutturali, di natura sociale e territoriale, storicamente sussistenti fra Nord e Sud del Paese sia per favorirne, in una prospettiva più contingente, la ripresa economica e la coesione complessiva dopo la crisi generata dalla pandemia. Nello scritto sono analizzate, in modo più specifico, la Riforma degli Istituti tecnici superiori e la Riforma del reclutamento e della formazione dei docenti.

Title: Education reforms in the National Recovery and Resilience Plan

Astract [En]: One of the main and inalienable trajectories of the National Recovery and Resilience Plan (PNRR) which aims to constitute, in turn, a fundamental step for the modernization of the country as a whole, is constituted by mission 4), focused on education and on research and the reforms envisaged in it. This mission is placed, in systemic terms, at the crossroads of different priorities and different strategic axes of the Plan; its very approach constitutes, at the same time, an essential prerequisite both to overcome the structural imbalances, of a social and territorial nature, historically existing between the North and South of the country and to favor, in a more contingent perspective, economic recovery and cohesion overall after the crisis generated by the pandemic. The paper analyzes, in a more specific way, the Reform of Higher Technical Institutes and the Reform of the recruitment and training of teachers.

Parole chiave: Istituti tecnici superiori, Riforme dell'istruzione, reclutamento e formazione docenti

Keywords: Higher technical institutes, education reforms, teacher recruitment and training

Sommario: 1. Premessa. La missione istruzione al crocevia di diverse priorità del Piano. 2. La logica complessiva della Missione 4). 3. I limiti attuali e le condizioni di successo della Riforma degli Istituti tecnici superiori. 4. L'istituzione del Sistema terziario dell'istruzione tecnologica superiore. 5. La Riforma del sistema di reclutamento e di formazione degli insegnanti. 6. Osservazioni conclusive.

1. Premessa. La missione istruzione al crocevia di diverse priorità del Piano

Una delle traiettorie principali e irrinunciabili del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR)¹ che si propone di costituire, a sua volta, un passaggio fondamentale per la modernizzazione del Paese nel suo complesso², è costituita dalla missione 4), focalizzata sull'istruzione e sulla ricerca e dalle riforme in questa

* Articolo sottoposto a referaggio.

¹ Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) – Italia, 2021.

² Sul grado di vincolo esercitato dal Piano sul legislatore e l'azione amministrativa si v. N. Lupo, *Il Piano nazionale di ripresa e resilienza e alcune prospettive di ricerca per i costituzionalisti*, in *Federalismi*, 11 gennaio 2022; nella scienza del diritto amministrativo vi è stato chi ha attribuito al Piano una valenza essenzialmente politica, dunque con un grado di vincolo



prefigurate. Tale missione si colloca, in termini sistemici, al crocevia di differenti priorità e di diversi assi strategici del Piano; la sua stessa impostazione costituisce, al tempo stesso, un presupposto essenziale sia per superare gli squilibri strutturali, di natura sociale e territoriale, storicamente sussistenti fra Nord e Sud del Paese³ sia per favorire, in una prospettiva più contingente, la ripresa economica e la coesione complessiva dopo la crisi generata dalla pandemia.

La sua realizzazione configura, in effetti, una condizione essenziale per colmare le differenze storiche presenti sul territorio nazionale nelle opportunità di formazione e di occupazione dei giovani e, nel contempo, per superare la condizione strutturale di scarsa produttività del tessuto imprenditoriale.

Se i dati sull'istruzione, riguardanti la dispersione scolastica e la povertà educativa, i livelli di istruzione secondaria e terziaria e il possesso delle conoscenze di base collocano l'Italia, come evidenziato nello stesso Piano, rispettivamente, al di sotto della media dei Paesi europei e del continente europeo e, per l'ultimo dato, sotto la media OCSE, la loro distribuzione è assai differente sul territorio nazionale con il Sud in uno stato di grave arretratezza. Lo stesso possesso di una formazione terziaria nella popolazione adulta fra i 23 e i 34 anni risulta molto al di sotto della media OCSE ed è distribuita in modo frammentato a livello nazionale.

Sempre in una prospettiva sistemica, la missione risulta del tutto in linea anche con l'asse strategico del Piano caratterizzato dall'inclusione sociale, che esige, fra l'altro, per favorire la coesione complessiva dell'Italia, l'accrescimento delle competenze, delle capacità e delle prospettive occupazionali dei giovani in tutto il territorio del Paese.

In tale prospettiva si tratta di una svolta utile a caratterizzare l'intervento prestazionale dei pubblici poteri non unicamente in chiave assistenziale, ossia principalmente sotto il profilo previdenziale e della lotta alla povertà, ma sul versante promozionale dello sviluppo delle competenze e capacità delle persone⁴. Tale spostamento di baricentro appare prezioso al fine di restituire centralità, fra gli interventi dei poteri pubblici, alle politiche dell'istruzione come era avvenuto dopo le due guerre mondiali e, soprattutto, ad offrire una chiave di legittimazione in una prospettiva propulsiva allo Stato sociale, senza indulgere in

assai limitato per i soggetti coinvolti nella sua attuazione, si v., in tal senso, M. Clarich, *Il PNRR tra diritto europeo e nazionale: un tentativo di inquadramento giuridico*, in *ASTRID Rassegna*, 2021, n. 12, 11 s.; vi è stato chi viceversa lo ha ritenuto sostanzialmente legittimato e dunque vi ha attribuito un'efficacia vincolante non solo della discrezionalità amministrativa ma anche degli interpreti, compresa la giurisdizione, si veda in tal senso F. Cintioli, *Risultato amministrativo, discrezionalità e PNRR: una proposta per il Giudice*, in *lamagistratura.it*, 13 novembre 2021

³ Sul fatto che la scuola italiana sconta un retaggio di divari che perdura dall'Unificazione e che è necessario affrontare proprio in forza della prospettiva di strategie «nazionali» su cui il legislatore nazionale ha costantemente puntato si v. A. Poggi, *La Repubblica e l'istruzione alla ricerca del sistema nazionale*, in M. Cavino e F. Cortese (a cura di), *La scuola. Esperienze e prospettive costituzionali*, Milano, Franco Angeli, 2021, 125.

⁴ Per un'interpretazione in questa prospettiva della parabola del diritto all'istruzione nel nostro Paese, si veda A. Poggi, *Per un «diverso» Stato sociale*, il Mulino, Bologna, 2019.

un'impostazione in prevalenza assistenzialistica ma puntando piuttosto sulla rimozione dei limiti e degli squilibri allo sviluppo delle capacità degli individui.

Inoltre la sua impostazione risponde in modo convincente, nel complesso, alle Raccomandazioni specifiche per Paese rivolte dalla Commissione all'Italia che per l'istruzione prevedevano, nel 2019, un rafforzamento dell'apprendimento a distanza e, nel 2020, un miglioramento dei risultati scolastici, anche mediante adeguati investimenti mirati. In entrambi gli anni veniva richiesto, altresì, il miglioramento delle competenze, specialmente quelle digitali.

Una delle cause dell'endemica scarsa produttività del nostro Paese, in effetti, è stata l'incapacità di cogliere tempestivamente le opportunità offerte dalla rivoluzione digitale sia per la presenza di infrastrutture inadeguate sia per la composizione del tessuto produttivo, formato in gran parte da piccole e medie imprese.

Non appare dunque casuale che i 31 miliardi di euro del Piano affidati alla missione 4 vengano destinati a progetti diretti principalmente a promuovere l'innovazione tecnologica della formazione e ad accrescere il legame fra istruzione e tessuto produttivo, tenuto conto che circa il 20% della dotazione complessiva del Piano viene destinata alla trasformazione digitale del Paese.

Su tale versante il Piano è perfettamente coerente con l'impostazione del disegno insito nel *Green New Deal Europeo*⁵ nel quale le tecnologie digitali e l'innovazione tecnologica sono fattori fondamentali per conseguire gli obiettivi di sostenibilità ivi tracciati. L'accessibilità e l'interoperatività dei dati, inoltre, sono due qualità irrinunciabili per promuovere l'innovazione digitale e favorire l'assunzione di decisioni fondate su evidenze empiriche.

La missione, inoltre, appare funzionale a soddisfare le priorità del principale programma di finanziamento dei Paesi, ossia il *Next Generation EU*, finalizzato a sostenere una ripresa dell'economia europea all'insegna, fra l'altro, della competitività, della formazione e dell'inclusione sociale.

Nello stesso versante, la stessa missione contribuisce a supportare anche uno dei sei Pilastri sui quali, in base al Regolamento RRF (Dispositivo per la ripresa e la resilienza), strumento fondamentale del NGEU, si dovrà focalizzare il Piano, ossia «le politiche per le nuove generazioni, l'infanzia e i giovani»⁶. Al tempo stesso, e in modo speculare, la missione sull'istruzione appare finalizzata anche a sostenere il Pilastro della «crescita intelligente, sostenibile ed inclusiva» per gli effetti dell'accrescimento delle competenze dei giovani, specie quelle digitali, sulle loro prospettive occupazionali e, di conseguenza, sull'accrescimento della competitività complessiva del sistema economico.

⁵ In tal senso si veda *The European Green New Deal*, v. Brussels, 11.12.2019 COM (2019) 640 final.

⁶ Oltre alla transizione verde, quella digitale, alla crescita intelligente, sostenibile ed inclusiva, alla coesione sociale e territoriale e alla salute, la resilienza economica, sociale e istituzionali.

Riguardo alle sopra menzionate politiche per le generazioni future, la loro finalità complessiva è che queste non debbano subire danni permanenti per effetto della pandemia provocata dal COVID-19. I Piani nazionali, pertanto, dovranno riformare i sistemi educativi e di cura della prima infanzia, nonché rafforzare ed aggiornare le competenze di tutta la popolazione, in special modo quelle digitali.

In coerenza con le politiche europee di coesione e con i principi del Pilastro europeo dei diritti sociali, gli Stati membri, inoltre, dovranno orientarsi a ridurre gli squilibri generazionali ed a rafforzare le politiche attive del lavoro e la reintegrazione dei disoccupati nel tessuto produttivo del Paese. Anche su tale versante il Piano si salda perfettamente con la traiettoria delineata dal Green New Deal europeo, per il quale la Commissione proporrà un meccanismo e linee di finanziamento in grado di assicurare una transizione giusta.

In effetti il programma Next Generation EU non costituisce solo l'occasione per ottenere una compiuta transizione ecologica e digitale, ma anche un presupposto fondamentale per recuperare i ritardi e gli squilibri che storicamente hanno caratterizzato il nostro Paese e che hanno investito soprattutto le giovani generazioni e il suo Mezzogiorno. Lo stesso Programma costituisce una preziosa opportunità per riavviare un percorso di crescita economica sostenibile del Paese, rimuovendo gli ostacoli che storicamente l'hanno impedita. Su entrambe le finalità le Riforme prefigurate nella Missione 4 su istruzione e ricerca sono chiamate ad offrire un contributo irrinunciabile e decisivo.

A ulteriore conferma della sua centralità, la missione 4) rappresenta anche un fondamentale volano per soddisfare alcune priorità trasversali del Piano ossia quella delle pari opportunità di dimensione sociale e territoriale e quella dei profili problematici della condizione giovanile

2. La logica complessiva della missione 4)

Nei paragrafi che seguono saranno affrontate le principali innovazioni contenute nella missione 4), volta, principalmente, a colmare le carenze strutturali, sotto il profilo qualitativo e quantitativo, dell'offerta dei servizi d'istruzione nel nostro Paese, l'aggiornamento delle competenze dei docenti sotto il profilo tecnologico ed, infine, il rafforzamento delle infrastrutture e degli strumenti tecnologici al servizio della didattica; la realizzazione della relativa strategia viene affidata a linee di investimento mirate ad affrontare tali squilibri, anche attraverso l'utilizzo delle risorse liberate dal significativo calo demografico atteso nei prossimi anni.

Il filo rosso e centrale della missione 4), tuttavia, appare quello di ristabilire e di rafforzare i legami fra istruzione e prospettive occupazionali e fra sistema della formazione e attese del tessuto imprenditoriale in una logica di profondo mutamento metodologico e sostanziale. Il tessuto imprenditoriale del Paese esprime infatti, tendenzialmente, una ridotta domanda di innovazione (non priva di potenziale

inespresso), sia per la sua prevalente collocazione in settori tradizionali sia poiché la ridotta dimensione della maggior parte delle imprese induce a contenere i costi e gli investimenti in ricerca. Tale tradizionale conformazione riduce la valorizzazione della base scientifica e tecnologica esistente a livello nazionale rispetto alla media europea e limita le *performances* delle industrie nazionali rispetto a quelle europee.

In realtà si tratta inevitabilmente di riforme proiettate su un arco temporale limitato, quale è quello contemplato dal Piano e dalla spendibilità delle concrete linee di investimento in questo previste e su un orizzonte di merito circoscritto, che è quello della manutenzione e del perfezionamento dell'esistente.

Non viene introdotto nel Piano, forse intenzionalmente, il disegno di riforma dei cicli che resta inevitabilmente sullo sfondo e che costituisce, pur sempre, una necessità ineludibile del sistema ma richiederà un orizzonte temporale più ampio di quello insito nel Piano e una significativa convergenza fra le forze politiche⁷.

L'ottenimento di tale obiettivo è affidato, essenzialmente, a riforme ordinamentali, di contenuti e di metodi formativi che innervano l'istruzione e la spingono verso una profonda innovazione e una proiezione della propria offerta formativa sempre più adeguata alla domanda dell'industria 4.0.

L'insistenza su tale obiettivo è ravvisabile in ogni tornante delle misure previste all'interno della Missione 4 e ne struttura la logica portante.

L'allineamento dei *curricula* degli istituti tecnici e professionali verso la formazione di competenze adeguate a quelle richieste dal tessuto produttivo, ad esempio, è alla base della riforma degli istituti tecnici e professionali. Le stesse competenze sono improntate all'innovazione richiesta dall'industria 4.0 in un contesto principalmente caratterizzato dall'affermazione e dall'evoluzione della tecnologia digitale (Riforma 1.1).

L'ampliamento dei percorsi degli ITS per lo sviluppo e la formazione di competenze tecniche abilitanti è una delle ragioni che spingono lo sviluppo del sistema di formazione professionale terziaria, unitamente al rafforzamento della loro presenza nel tessuto imprenditoriale e alla loro integrazione con l'offerta delle lauree professionalizzanti (Riforma 1.2).

L'organizzazione del sistema di orientamento viene riformata attraverso l'introduzione di moduli specifici negli ultimi due anni della scuola secondaria e di corsi *ad hoc* al fine di accrescere la transizione verso l'Università, la diminuzione dei tassi di dispersione e l'approdo di un maggior numero di studenti verso la formazione tecnico-professionale terziaria (Riforma 1,4) La linea di investimento mira a favorire non solo l'approdo degli studenti dagli istituti superiori di secondo grado alle Università o al Sistema terziario

⁷ *Amplius*, sulle ragioni di tale esclusione si v. L. Saltari, *La scuola italiana nelle riforme del Piano nazionale di ripresa e resilienza*, in *Munus*, n. 2, 2021.

di istruzione tecnologica superiore ma anche ad evitare il più possibile gli abbandoni in modo da accrescere in misura percentuale il numero complessivo di laureati.

La necessità di offrire conoscenze e di formare competenze adeguate ad affrontare la complessità insita nella modernità e nelle transizioni ecologica e digitale è alla base della riforma delle classi di laurea che dovrà estendere il perimetro dei settori disciplinari e rendere possibile, di conseguenza, una maggiore flessibilità nella programmazione dei corsi di laurea triennali (Riforma 1,5). La logica di fondo è quella di costruire ordinamenti didattici che rafforzino le competenze multidisciplinari, quelle digitali e correlate alla transizione ecologica, oltre che alla costruzione di *soft skill*.

Lo sviluppo delle competenze digitali del personale scolastico è finalizzato ad ottenere una trasformazione digitale dell'organizzazione scolastica e dei processi di apprendimento e di insegnamento in coerenza con il quadro di riferimento europeo delle competenze digitali. Tale sviluppo è affidato alla creazione di un ecosistema delle competenze digitali e all'istituzione di un sistema multimediale per la formazione continua sia dei docenti sia del personale scolastico.

La stessa logica impronta l'iniezione, all'interno del sistema scolastico, di una robusta cultura scientifica incentrata sulle discipline STEM e il relativo approccio metodologico, destinata ad affiancare la consistente base culturale teorica già presente nella scuola italiana. Si mira pertanto ad introdurre, nel sistema scolastico, l'integrazione di attività, di metodologie e di contenuti finalizzati a consolidare le competenze STEM, digitali e di innovazione richieste dal tessuto produttivo imprenditoriale⁸.

L'equilibrio fra l'impianto principalmente umanistico della formazione classica gentiliana e la necessità di un approccio più quantitativo e tecnologico non viene prefigurata in chiave di contrapposizione o di *trade off* ma nel quadro di un fecondo arricchimento complessivo dell'offerta formativa. Resta tuttavia sullo sfondo e non direttamente affrontata la visione dell'istruzione quale funzione pubblica di estrema rilevanza, destinata anche alla formazione alla cittadinanza e allo sviluppo culturale e umano della persona e non unicamente alla formazione di competenze tecniche utili agli sbocchi professionali⁹.

L'orientamento del processo di apprendimento alle opportunità professionali insite nel tessuto imprenditoriale è anche alla base di una profonda trasformazione degli spazi scolastici in una logica di flessibilità e di digitalizzazione, attraverso la rottura della necessaria coincidenza fra classe e aula e il potenziamento di laboratori tecnologicamente avanzati.

⁸ Perplexità su tale evoluzione fortemente tecnica dell'istruzione sono espresse da C. Giunta, *E se non fosse una buona battaglia? Sul futuro dell'istruzione umanistica*, Bologna, 2017. Sul tema si veda anche G. Mattucci, *Personalizzazione degli apprendimenti, uguaglianza, capacità*, in M. Cavino, F. Cortese, a cura di, cit., 87.

⁹ Sui danni prodotti da una visione angusta delle finalità dell'istruzione si v. E. Galli della Loggia, *L'aula vuota. Come l'Italia ha distrutto la scuola*, Venezia, 2020; P. Mastrocola-L. Ricolfi, *Il danno scolastico. La scuola progressista come macchina della disuguaglianza*, Milano, 2021

Anche la Riforma dell'organizzazione del sistema scolastico (Riforma 1.3) è diretta a rispondere a problemi endemici del sistema pubblico d'istruzione quali l'eccessivo numero di alunni per classe e il dimensionamento ottimale della rete scolastica, soprattutto per far fronte a condizioni complesse come quelle delle istituzioni scolastiche collocate in zone montane o di vallata. In tale prospettiva appare condivisibile la proposta di destinare le risorse finanziarie liberate nel Bilancio dello Stato dalla drastica riduzione del tasso di natalità dei prossimi anni e la conseguente significativa flessione del numero di studenti che inevitabilmente si rifletterà sulla consistenza dell'organico di diritto degli insegnanti, all'attivazione di politiche pubbliche differenti, sempre nell'ambito dell'istruzione, non consistenti necessariamente in una riduzione generalizzata del rapporto del numero di alunni per classe¹⁰.

Una riduzione del rapporto alunni-insegnanti, ad esempio, potrebbe essere introdotta unicamente in zone del Paese che denotano condizioni socioeconomiche così severe da richiedere interventi formativi più mirati e personalizzati alle condizioni di gruppi di studenti oppure si potrebbe ipotizzare una premialità retributiva per gli insegnanti che accettino di sottoporsi ad una valutazione delle loro competenze o ad integrare il patrimonio di quelle possedute attraverso una formazione continua¹¹.

Il maggior coinvolgimento delle imprese nei corsi di dottorato, la costruzione di percorsi non necessariamente propedeutici alla carriera accademica e il superamento dell'asimmetria fra le qualificate competenze tecniche e culturali acquisite durante il percorso di dottorato e il basso livello professionale incontrato nel mondo del lavoro sono le linee di riforma dettate dal PNRR per i dottorati di ricerca (Riforma 4.1). Il numero di dottorati nazionali si colloca, infatti, molto al di sotto della media europea e al loro interno solo uno studente su mille, nella fascia fra i 24 e i 35 anni, completa annualmente un corso di dottorato di cui il 40% si trasferisce all'estero.

Le misure previste dal Piano, pertanto, mirano a colmare le differenze sussistenti rispetto ai partner europei e a ridurre il fenomeno del *brain drain*. L'introduzione di dottorati innovativi è diretta, inoltre, a migliorare la funzionalità dell'azione delle Amministrazioni Pubbliche attraverso l'iniezione di personale pubblico qualificato nelle discipline STEM rispetto alla prevalenza di personale con preparazione giuridica.

Su tale versante le occasioni più preziose per favorire l'innovazione tecnologica e digitale del Paese, condizione fondamentale per accrescerne la competitività sul piano internazionale, sono rappresentate, principalmente, dalla riforma degli Istituti tecnici superiori e da quella del reclutamento e della formazione degli insegnanti (Riforma 2.1). Tali Riforme sono caratterizzate dall'intento di rafforzare le competenze

¹⁰ In tal senso si vedano le proposte formulate da L. Saltari, *Quattro nodi maggiori del Sistema nazionale di istruzione in Italia*, in M. Cavino, F. Cortese (a cura di), *La scuola. Esperienze e prospettive costituzionali*, Milano, Franco Angeli, 2021, 147.

¹¹ Come propone sempre L. Saltari, *ibidem*, 147

tecniche e digitali di discenti e docenti quale chiave di volta per accrescere l'efficienza, l'equità e la competitività del Paese sul piano europeo ed internazionale.

Sebbene si tratti di Riforme settoriali, il suo impatto è destinato invero a produrre effetti rilevanti anche a livello sistemico per la loro influenza sugli assi strategici e gli obiettivi trasversali del Piano. Le riforme, infatti, sono il fulcro del Piano nazionale sotto il profilo sostanziale, l'elemento catalizzatore e la condizione di successo e di efficacia delle linee di investimento contemplate dallo stesso Piano e anche quelle contemplate dalla Missione 4 rispondono a questa logica.

3. I limiti attuali e le condizioni di successo della Riforma degli Istituti tecnici superiori

Autentica chiave di volta innovativa della Missione 4 è la prefigurata Riforma degli Istituti tecnici superiori a cui viene dedicato una dotazione di investimento assai consistente, con un finanziamento di 1,5 miliardi di euro, al fine di superare le criticità presenti nell'attuale configurazione e renderli funzionali a liberare realmente il potenziale di miglioramento del capitale umano qualificato del Paese, rappresentato non solo dai giovani ma anche dagli adulti, in una prospettiva di *longlife learning*¹².

Anche la logica di tale Riforma non appare confinabile nel cono d'ombra della ripresa economica e sociale del Paese a seguito della pandemia ma appare fondamentale al perseguimento di obiettivi più sistemici e strutturali dell'Italia, tali da caratterizzarla sempre più quale «economia ad alta intensità di conoscenze, competitiva e resiliente», in modo coerente con l'impianto più complessivo del Piano.

Al tempo stesso la stessa Riforma appare un tassello essenziale per affrontare e per risolvere le criticità insite nel sistema scolastico e formativo del Paese, evidenziate nella stessa missione, quali la bassa percentuale di giovani in possesso unicamente di un livello di istruzione secondario, pari al 14,5% (contro una media europea del 10%), la scarsa percentuale di popolazione adulta, compresa tra i 25 e i 34 anni, in possesso di un titolo di studio di livello terziario pari al 28% (rispetto ad una media OCSE del 44%) ed, infine, la scarsa domanda di innovazione proveniente dalle imprese, unitamente alla ridotta richiesta di capitale umano qualificato¹³.

Lo sviluppo degli ITS, prefigurato dalla Missione, potrebbe rappresentare, per un versante, un'opportunità di formazione qualificata per prevenire la dispersione degli studenti che non si proiettano nel percorso dell'istruzione superiore universitaria o, per molteplici ragioni, non proseguono in essa. Gli stessi potrebbero costituire un'occasione preziosa di formazione e di riqualificazione per gli adulti inoccupati in cerca di una nuova collocazione professionale. Nel contempo, i percorsi formativi offerti

¹² Attualmente gli ITS sono disciplinati dal decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 25 gennaio 2008, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 86 dell'11 aprile 2008, di cui sono parte integrante, a norma dell'articolo 13, comma 2, del decreto-legge 31 gennaio 2007, n. 7, convertito, con modificazioni, dalla legge 2 aprile 2007, n. 40

¹³ Su cui A. Sandulli, *La scommessa del PNRR per il rilancio degli ITS*, in *Munus* 2021, n. 2.

dagli ITS potrebbero offrire al tessuto imprenditoriale personale molto qualificato per permettere a questo di rispondere alle sfide dell'industria 4.0.

Gli stessi Istituti sono stati identificati come «il cuore strategico della *Learning Organization*», luogo fisico e virtuale in cui le persone non sono solo destinatarie passive di interventi formativi, ma anche e soprattutto soggetti attivi dello sviluppo e della condivisione di competenze e capacità, anche grazie alle tecnologie digitali, e della continua innovazione dei propri processi conoscitivi, al servizio della sostenibilità e della responsabilità sociale delle imprese¹⁴. Tale metodologia di apprendimento, diretta alla creazione e non solo alla trasmissione, di conoscenze, risponde peraltro a quella che è stata definita come la nuova «geografia del lavoro»¹⁵ che esige un processo continuo di acquisizione di conoscenze, competenze e abilità nel corso della vita lavorativa.

Gli ITS *Academy*, attualmente configurati secondo il modello della Fondazione di partecipazione, ai sensi degli articoli 14 e ss. del cod. civ., e dotati di personalità giuridica¹⁶, sono accessibili dagli studenti e dalle studentesse in possesso di un qualsiasi diploma di scuola secondaria di secondo grado, sia tecnico sia liceale¹⁷.

I percorsi formativi da questi offerti possono essere di quinto e di sesto livello EQF e permettono di conseguire, rispettivamente, il diploma di specializzazione per le tecnologie applicate ed il diploma di specializzazione superiore per le tecnologie applicate.

I limiti attuali del modello sono molteplici ma sono anche percorribili strategie per affrontarli e superarli, almeno in parte.

Lungi dal rappresentare, nella sua concreta configurazione, a motivo del numero limitato di Fondazioni esistenti (114) e dello scarso numero complessivo di iscritti (19.000 circa), con 723 percorsi formativi, un modello di istruzione professionale terziaria avanzata (Tvet, *Technical Vocational Education and Training*), paragonabile a quello tedesco, francese e svizzero, quello degli ITS non rappresenta al momento, almeno nell'immaginario delle famiglie, un'alternativa convincente al percorso universitario tradizionale per chi non desidera o non abbia le attitudini per accedervi.

Su di essi infatti, pesa tuttora il pregiudizio culturale di un percorso di rango inferiore, meno solido e strutturato di quelli offerti dalle Università e quindi, come tale, non in grado di offrire le stesse opportunità professionali dei percorsi universitari tradizionali. A nulla valgono, peraltro, a sconfiggere questo

¹⁴ In tal senso G. Nardiello, Presidente della Fondazione sulle tecnologie della vita di Bergamo.

¹⁵ Si veda E. Moretti, *La nuova geografia del lavoro*, Milano, 2017.

¹⁶ Ai sensi del reg. di cui al d. P. R. 10 febbraio 2000, n. 361, mediante iscrizione nel registro delle persone giuridiche istituito presso la Prefettura Ufficio territoriale del Governo.

¹⁷ O in alternativa in possesso di un diploma quadriennale di istruzione e formazione professionale di cui all'art. 15, commi 5 e 6, del decreto legislativo 17 ottobre 2005, n. 226, unitamente ad un certificato di specializzazione tecnica superiore della durata di almeno 800 ore di cui all'articolo 69 della legge 17 maggio 1999, n. 144.

pregiudizio, i dati molto positivi sull'occupazione dei diplomati che evidenziano un loro assorbimento nel mercato del lavoro pari all'80%. Il loro attuale numero in uscita, tuttavia, che si aggira sui quindicimila diplomati all'anno, non rappresenta un dato soddisfacente e in ogni caso non tale da soddisfare integralmente la domanda di personale tecnologicamente qualificato.

Il modello nazionale di ITS non è riconducibile, inoltre, ad un modello europeo ben definito e caratterizzato e ogni contributo del legislatore al suo consolidamento dovrà quindi dar luogo ad una configurazione giuridica originale e condivisa.

Un altro nodo da sciogliere è quello del rapporto con i percorsi offerti dalle Università che, almeno per il momento, guardano agli ITS in modo ostile, come ad un competitore rivolto alla conquista della propria utenza che in realtà è, in genere, differente da quella che si rivolge alla formazione universitaria.

In realtà, attraverso specifici moduli di raccordo, gli Atenei potrebbero acquisire un beneficio dal loro sviluppo conquistando in uscita una percentuale dei diplomati nell'alveo delle lauree professionalizzanti. L'attuale assenza di passerelle chiare di transizione fra sistema della formazione professionale terziaria e lauree professionalizzanti in capo agli Atenei rischia tuttavia di penalizzare entrambi i segmenti superiori del sistema formativo del Paese.

Un ulteriore nodo da dirimere appare quello dell'intreccio, difficilmente estraibile, di competenze fra le Regioni e lo Stato nella disciplina relativa all'organizzazione e all'attività degli ITS. Gli stessi si caratterizzano, appunto, per un forte intreccio, al proprio interno, fra le attività di istruzione *strictu sensu* (concepita quale trasferimento di conoscenze e competenze) e attività di formazione professionale (intesa quale acquisizione di abilità professionali specifiche o trasversali, le cd. *soft skill*).

Accessibili anche al termine del percorso liceale, questi dovrebbero costituire, in realtà, parte integrante di un Sistema terziario di istruzione tecnologica superiore autonomo rispetto a quello dell'istruzione e formazione tecnica superiore, e destinato a inserirsi nel più ampio quadro del Sistema nazionale di istruzione.

In tale prospettiva, le Regioni sarebbero legittimate ad intervenire quali titolari della competenza in materia di «istruzione e formazione professionale» che, in base alla formulazione testuale contenuta nell'art. 117, comma 3 della Costituzione, ricomprende dunque anche le attività formative erogate dagli ITS; l'esercizio di tale competenza, peraltro, permetterebbe di declinarne i percorsi formativi in modo il più coerente possibile con le attese espresse dal tessuto produttivo presente sul territorio e, al tempo stesso, di assicurare un miglior coordinamento dei soggetti produttivi coinvolti nel modello organizzativo degli ITS e che spesso rappresentano, al tempo stesso, lo sbocco principale dei soggetti formati. Tali percorsi, inoltre, sarebbero chiamati a concretizzare e a declinare sul territorio i traguardi formativi stabiliti a livello nazionale.

Lo Stato, per effetto della sua competenza in materia di «norme generali» sull'istruzione, contemplata dall'art. 117, comma secondo, lett. n) della Costituzione, risulta viceversa legittimato a tratteggiare il quadro generale di contesto ordinamentale in cui gli ITS sono operativi (obiettivi, finalità, valutazione) quale sistema autonomo dalla formazione tecnico-professionale e, al tempo stesso, a definirne i raccordi sia con l'istruzione *strictu sensu*, sia con la formazione tecnico professionale che, infine, con i percorsi universitari.

Secondo la giurisprudenza della Corte costituzionale¹⁸, invero, sono qualificabili quali «norme generali sull'istruzione» proprio quelle che «sono sorrette da esigenze unitarie» e «definiscono la struttura portante del sistema nazionale di istruzione» e differiscono, pertanto, dai profili organizzativi e programmatori spettanti alla competenza legislativa delle Regioni.

In tale prospettiva va precisato che sempre i giudici costituzionali¹⁹ (pur riguardo a materie differenti ma per le quali sussisteva in modo analogo, sebbene in un intreccio forte di competenze, l'esigenza di soddisfare finalità unitarie apprezzabili anche in una dimensione sovranazionale) avevano ritenuto legittimo l'intervento del legislatore statale. Tale intervento era stato ricondotto, infatti, nel novero di quelli, già sottoposti all'attenzione della Corte²⁰, volti a disciplinare, in maniera unitaria, «fenomeni sociali complessi», rispetto ai quali si delinea una «fitta trama di relazioni, nella quale ben difficilmente sarà possibile isolare un singolo interesse», quanto piuttosto interessi distinti «che ben possono ripartirsi diversamente lungo l'asse delle competenze normative di Stato e Regioni», corrispondenti alle diverse materie coinvolte.

Un ulteriore profilo da affrontare riguarda l'interlocuzione e il coinvolgimento, anche in seno allo stesso modello organizzativo, dei soggetti economici attivi nel tessuto imprenditoriale in cui gli ITS sono destinati ad operare e l'impatto della loro operatività sul territorio anche attraverso la costruzione di percorsi formativi che rispecchino le attese formative delle imprese operanti nel contesto locale. Infine la valorizzazione del loro ruolo nella formazione *longlife learning* dei soggetti adulti inoccupati o in cerca di un'opportunità di occupazione più qualificata.

La Missione 4 interviene su alcuni profili di criticità del modello esistente, soprattutto al fine di orientarne la Riforma nella direzione di un rafforzamento e di uno sviluppo di un'economia ad alta intensità di conoscenza, a partire dalle esigenze di innovazione del sistema di istruzione e di ricerca.

In questa prospettiva nel Piano si propone un arricchimento dei percorsi che permettano lo sviluppo di competenze tecnologiche abilitanti, il consolidamento della collocazione degli ITS nel sistema

¹⁸ Si v. soprattutto Corte cost., n. 200 del 24 giugno 2009.

¹⁹ Si v. Corte cost., n. 251/2016. Sulla pronuncia della Corte si v. R. Bifulco, *L'onda lunga della sentenza n. 251 del 2016 della Corte costituzionale*, in *Federalismi*, n. 1/2017.

²⁰ Si v. Corte cost., n. 278/2010.

ordinamentale dell'istruzione terziaria professionalizzante e il rafforzamento del coinvolgimento in questi del tessuto imprenditoriale. Si prefigura inoltre una maggiore integrazione fra percorsi formativi offerti dagli ITS e quelli delle lauree professionalizzanti e una valorizzazione della collaborazione, all'interno del modello, fra enti di formazione professionale, Atenei, scuole e imprese. L'obiettivo è quello di raddoppiare, almeno nel 2026, il numero annuale dei frequentanti, con una previsione cumulativa di raggiungere 150.00 nuovi studenti e 42.000 diplomati nel prossimo quinquennio.

4. L'istituzione del Sistema terziario di istruzione tecnologica superiore

Molto in linea con le prospettive di Riforma tratteggiate dal Piano è il disegno di legge Atti Senato n. 2333 modificato il 13 gennaio 2022²¹ che colloca gli ITS quali elementi portanti del Sistema terziario di istruzione tecnologica superiore, superando in parte, attraverso tale autonoma configurazione, taluni profili di criticità del testo precedente (che, viceversa, li collocava in un Sistema di istruzione e formazione tecnica superiore quale esito naturale del percorso di diploma professionale tecnico). In tal modo gli ITS vengono posti maggiormente nella direttrice del Sistema nazionale integrato di istruzione e sono separati più nettamente dal Sistema dell'istruzione e formazione tecnica superiore, quindi con una legittimazione più sostanziale del legislatore statale ad intervenire sulle relative norme generali.

Persistono, tuttavia, alcuni profili di eccessiva ingerenza del disegno di legge sul terreno della competenza legislativa regionale, ad esempio laddove all'art. 3 «Identità degli ITS Academy» si affida ancora ad un decreto ministeriale omologante l'individuazione delle figure professionali nazionali in uscita riguardo a ciascuna area tecnologica, lasciando alle Regioni unicamente la facoltà di un'articolazione ulteriore in profili. Desti perplessità anche la persistenza, all'art. 10 Capo III, di un Comitato nazionale ITS *Academy* con compiti di consulenza e proposta attraverso linee di indirizzo e direttici su azioni, come quelle relative alla programmazione dell'offerta formativa e delle iniziative di orientamento, che potrebbero essere affidate in via esclusiva alle Regioni, ai sensi dell'art. 117, comma 3 della Costituzione.

Il disegno di legge pone il riordino degli ITS al centro di molteplici priorità e di linee strategiche non solo della Missione 4 ma anche del sistema nazionale d'istruzione, oltre che del disegno complessivo del PNRR. Questa collocazione strategica emerge già dalle molteplici finalità assegnate alla valorizzazione di tali Istituti che dovrebbero rispondere, essenzialmente, all'esigenza di profonda innovazione e di sviluppo del sistema nazionale di istruzione e di ricerca, oltre che ad accrescere la competitività di un'economia ad alto tasso di conoscenza.

²¹ A.S. 2333 - Ridefinizione della missione e dell'organizzazione del Sistema terziario di istruzione tecnologica superiore, in attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza - 13 gennaio 2022 approvato dalla 7 Commissione Istruzione del Senato. Si tratta della modifica di un testo già approvato dalla Camera dei deputati e derivante dall'unificazione delle proposte di legge nn. 544, 2387, 2692, 2868, 2946 e 3014, che giacevano presso tale Camera.

Anzitutto si affida al loro sviluppo il compito di sostenere la competitività del sistema produttivo, colmando gradualmente la mancata corrispondenza fra la domanda di occupazione espressa dal tessuto produttivo e l'offerta messa a disposizione dal Sistema terziario di istruzione (art. 2, Capo II). Il consolidamento e la valorizzazione degli ITS *Academy* assolve, inoltre, alla missione di «sostenere la diffusione della cultura scientifica e tecnologica, l'orientamento permanente dei giovani verso le professioni tecniche e l'informazione alle loro famiglie»²².

Infine, nel contesto dell'apprendimento permanente *longlife learning*, si segnala l'intenzione di offrire una formazione continua ai lavoratori tecnici altamente specializzati ed il trasferimento tecnologico dell'innovazione e della ricerca applicata verso le piccole e medie imprese.

Il quadro prioritario, sotto il profilo strategico, in cui si colloca la formazione professionalizzante offerta dagli ITS *Academy*, peraltro, è principalmente quello di offrire una risposta ai fabbisogni formativi richiesti dalla transizione digitale (art. 2, comma 2).

Il coinvolgimento dei soggetti imprenditoriali attivi nel tessuto produttivo in cui gli ITS sono destinati ad operare è insito nel regime giuridico assegnato alle Fondazioni ITS *Academy* all'art. 4, il cui Presidente, al comma 2, *lett. a)*, dovrà essere, di norma, «espressione delle imprese fondatrici e partecipanti aderenti alla fondazione». Anche la composizione dell'offerta formativa valorizza la partecipazione del tessuto imprenditoriale in quanto è affidata per il 60% da soggetti provenienti dal mondo dell'impresa e del lavoro ed è formata per il 35% da stage e tirocini da svolgersi anche all'estero, attraverso il sostegno di borse di studio.

Il collegamento con gli Atenei, attraverso la possibilità di valorizzarne i percorsi reciproci, costituisce un passaggio decisivo per vincere la resistenza delle Università verso il consolidamento degli Istituti e realizzare una feconda alleanza reciproca, vantaggiosa per entrambi i soggetti. Tutte le esperienze europee sono infatti improntate alla logica di integrare sempre più i diversi canali della formazione terziaria superiore, sia quella accademica che quella non accademica.

Il disegno di legge predispone, all'art. 8, le condizioni di un raccordo organico fra gli ITS *Academy* e le istituzioni universitarie attraverso la stipula dei patti federativi di cui all'art. 3, comma 2, della l. 30 dicembre 2010, n. 240, al fine di «realizzare percorsi flessibili e modulari per il conseguimento, anche in regime di alto apprendistato, di lauree a orientamento professionale», non solo al fine di accrescere la qualificazione professionalizzante dei giovani ma anche per favorirne la transizione verso il mercato del lavoro. Gli stessi Patti possono contemplare, altresì, la promozione o la realizzazione di percorsi formativi per l'accrescimento e la specializzazione delle competenze di lavoratori, sia licenziati che collocati in cassa

²² Altri loro compiti sono identificati nell'aggiornamento e nella formazione in servizio dei docenti di discipline scientifiche, tecnologiche e tecnico-professionali della scuola e della formazione professionale, nel favorire la transizione di giovani nel mercato del lavoro attraverso la realizzazione di politiche attive.

integrazione a causa di crisi aziendali e di riconversioni produttive; tali percorsi possono anche costituire crediti formativi per il conseguimento di lauree ad orientamento professionale, al fine di favorire il reinserimento professionale di lavoratori inoccupati in occupazioni qualificate.

All'accrescimento del numero di studenti frequentanti i percorsi offerti dagli ITS, al fine di promuovere e di consolidare il loro sviluppo nel Sistema terziario di istruzione tecnologica superiore, sono destinate le molteplici iniziative e azioni di orientamento contemplate dal disegno di legge, finalizzate anche a superare i pregiudizi delle famiglie circa una loro condizione di minorità rispetto ai percorsi formativi offerti dagli Atenei.

Tale sviluppo è infatti affidato, all'art. 9, alla promozione, da parte del Comitato nazionale ITS *Academy* di cui all'art. 10, di linee di azione nazionali al fine di «promuovere attività di orientamento a partire dalla scuola secondaria di primo grado»; programmi pluriennali per l'orientamento rivolte agli studenti degli istituti secondari superiori, compresi quelli dei licei, comprese iniziative di informazione alle famiglie sulla missione e l'offerta formativa professionalizzante degli ITS *Academy* ed, infine, «programmi per la diffusione della cultura scientifica e tecnologica» sempre al fine di introdurre misure per sostenere la competitività del sistema produttivo nazionale in coerenza con i parametri europei.

5. La riforma del sistema di reclutamento e di formazione degli insegnanti

La convinzione di fondo che muove la Missione 4, riguardo agli insegnanti, è che un accrescimento della qualità e dell'innovazione insita nel sistema nazionale d'istruzione non possa che fondarsi sul miglioramento qualitativo del corpo docente, attraverso un circuito virtuoso che discende, anzitutto, da una riforma del suo sistema di reclutamento, transita attraverso una sua formazione iniziale e continua in servizio e si arricchisce, infine, di una sua specifica qualificazione nella transizione digitale.

La valorizzazione della funzione docente rappresenta, senza dubbio, un elemento decisivo per migliorare la qualità dei risultati di apprendimento degli studenti come emerge dall'esperienza di numerosi Paesi europei, oltre che dai risultati dell'indagine comparata P.i.s.a sulle competenze dei quindicenni²³. Come metteva in luce un'autorevole dottrina all'inizio degli anni '90²⁴, prefigurando la riforma dell'autonomia scolastica, la qualità dell'istruzione dipende infatti, in misura significativa, da un'attività personale, quella dell'insegnante²⁵.

²³ Si veda Italia - Nota Paese - Risultati PISA, OECD 2018.

²⁴ Si v. S. Cassese, «*Plaidoyer per un'autentica autonomia delle scuole*, in *Foro it.*, 1990, V, 151.

²⁵ La felice intuizione della dottrina per cui l'insegnamento è un'attività principalmente personale si deve a U. Pototschnig, *Insegnamento, istruzione e scuola*, in *Giur. cost.*, 1961, 361. Per successivo svolgimento di questa concezione che ne ha esaltato i profili di doverosità e libero adempimento dei doveri di solidarietà si v. F. Fracchia, *Il sistema educativo di istruzione e formazione in Sistema del diritto amministrativo italiano*, diretto da F. G. Scoca, F. A. Roversi Monaco, G. Morbidelli, Torino, 2008, 46.

Merito della Missione 4 è l'aver colto ed esplicitato la rilevanza strategica della professione docente proprio per la futura economia e società della conoscenza. Tale valorizzazione, che per risultare effettiva sul versante sociale, dovrà transitare inevitabilmente attraverso una crescita dell'identità pubblica del corpo insegnante nazionale, si fonderà necessariamente su una riforma del sistema di reclutamento, a sua volta ancorata ad un rafforzamento della formazione in servizio del corpo docente. Tale riordino, oltre ad assicurare stabilmente e tempestivamente la copertura dei posti nell'organico di diritto attraverso la già introdotta semplificazione della procedura comparativa del concorso ordinario per l'accesso al ruolo a tempo indeterminato²⁶, sarà fortemente ancorato ad un sistema di formazione in servizio sia nell'anno di prova sia nello sviluppo professionale e di carriera.

In tale prospettiva la Missione 4 contempla, nell'anno di prova (e verosimilmente per il suo superamento) l'introduzione di una formazione iniziale che configuri «un'efficace integrazione fra formazione disciplinare e laboratoriale e un'esperienza professionale» all'interno della scuola che miri a favorire nell'insegnante le attitudini relazionali ed organizzative necessarie per operare efficacemente all'interno di un'istituzione scolastica²⁷.

L'esperienza di molti Stati europei, peraltro, evidenzia come una formazione più equilibrata dei futuri insegnanti, in cui la componente disciplinare si affianchi alla preparazione pedagogica, dovrebbe coniugarsi, altresì, con l'acquisizione, da parte del docente, di una specifica *expertise*, ottenuta con il concreto svolgimento dell'attività professionale, nell'anno di prova, nelle scuole stesse. L'acquisizione, da parte del docente, di un'adeguata qualificazione professionale, infatti, non è un elemento standardizzabile ma discende, oltre che da caratteristiche personali, da una sperimentazione concreta dell'attività didattica nel contesto relazionale e organizzativo proprio dell'istituzione scolastica²⁸. Le indagini internazionali, infatti, dimostrano che la qualità dell'ambiente educativo nel quale lavorano gli insegnanti, contribuisce in misura significativa a favorire un insegnamento di qualità²⁹.

L'accoglimento di questa prospettiva non nega ma anzi arricchisce la concezione dell'insegnamento come attività essenzialmente personale (e non quale funzione pubblica) che, proprio in quanto tale, può svilupparsi in modo adeguato nelle concrete dinamiche delle relazioni tra docente ed allievo, oltre che nel contesto organizzativo delle scuole autonome.

²⁶ Si v. l'art. 59 del d. l. n. 73 del 2021, convertito con modificazioni dalla L. 23 luglio 2021, n. 106 (in S.O. n. 25, relativo alla G.U. 24/07/2021, n. 176).

²⁷ Mi si consenta il rinvio a M. Cocconi, *Diventare insegnanti: le nuove regole*, in *Gior. Dir. Amm.* n. 3 del 2011.

²⁸ Sulla nuova professionalità richiesta agli insegnanti con il riconoscimento dell'autonomia scolastica, si v. A. Sandulli, *Il sistema nazionale di istruzione*, Bologna, 2003, 211.

²⁹ Si v., su questo profilo, le conclusioni del rapporto *Teachers matter. Attracting, developing and retaining effective teachers*, Oecd, 2005.

Non viene tuttavia sciolto, nel Piano, il nodo di come integrare, attraverso il processo di selezione del corpo docente, il possesso delle conoscenze disciplinari con le capacità pedagogiche essenziali per favorire l'apprendimento³⁰, necessità fondata sulla convinzione per cui l'insegnamento non sia una dote innata ma vada anch'essa appresa. Su tale versante l'eliminazione della Formazione Iniziale e del Tirocinio (FIT) rappresenta ancora un vuoto da colmare³¹, ed il coinvolgimento delle Università nella formazione dei futuri insegnanti attraverso il conseguimento dei 24 CFU su discipline antropo-psico-pedagogiche appare insufficiente.

Alla formazione iniziale la Missione correla un sistema di formazione continua di qualità per il personale della scuola che sarà ancorato, e quindi potrà verosimilmente condizionare, lo sviluppo di carriera e professionale degli insegnanti; a tal fine si contempla l'istituzione di uno specifico organismo qualificato ossia la Scuola di Alta formazione e di formazione obbligatoria per dirigenti scolastici, docenti e personale tecnico amministrativo (Riforma 2.2). L'integrazione continua e verificata delle competenze professionali del corpo docente, ancorata al loro sviluppo di carriera, potrà altresì contribuire ad un recupero del prestigio sociale della categoria degli insegnanti, più coerente con il ruolo strategico che tale professione potrebbe giocare nella futura economia della conoscenza e nel favorire la transizione digitale del Paese³². Prefigurare un percorso di carriera e professionale dei docenti che possa essere non più ancorato in esclusiva ad automatismi di anzianità ma sia correlato, altresì, ad una formazione continua e verificata di integrazione delle loro competenze, potrà contribuire all'obiettivo di accrescere, attraverso l'innalzamento della qualità media del personale docente, anche i risultati scolastici e formativi degli studenti italiani.

Un'ulteriore priorità insita nella formazione degli insegnanti è quella di favorire l'acquisizione ed il perfezionamento, da parte di questi, di competenze digitali in modo da favorire, anche attraverso la creazione di un ecosistema delle competenze digitali, in un *connected learning environment*, la transizione al digitale dell'organizzazione scolastica e dei processi di apprendimento e di insegnamento. La Missione 4, peraltro, mira a diffondere e consolidare una metodologia di didattica integrata (molto differente dalla DAD) in cui il ricorso alle tecnologie digitali possa arricchire e integrare l'esperienza dell'apprendimento in presenza.

³⁰ Una delle principali carenze del modello formativo nazionale di formazione degli insegnanti consisteva, inoltre, nella presunzione per la quale, per poter insegnare, fosse sufficiente la formazione teorica sulla propria disciplina; la capacità dei docenti di favorire l'apprendimento, viceversa, era considerata un'attitudine innata, non acquisibile attraverso la formazione. Come disse Giovanni Gentile in un discorso al Senato nel 1925: «non poteva essere insegnato quello che è arte spontanea del nostro cuore di educatori». Già all'inizio del Secolo XIX, tuttavia, Gaetano Salvemini metteva in luce quest'aporia del nostro sistema nazionale di formazione iniziale dei docenti: «E' necessaria agli insegnanti anche una valida preparazione pedagogica ... un grande impulso dobbiamo dare alla preparazione didattica degli insegnanti e alla riforma dei metodi adottando il sistema del tirocinio pratico» V. G. Salvemini, A. Galletti, *La riforma della scuola media*, 1908, in G. Salvemini, *Scritti sulla scuola*, Milano, 1966, 269-633.

³¹ Si veda l'art. 8 del decreto legislativo n. 59 del 2017 e successive modificazioni.

³² Si veda S. Cassese, *Il merito ritorni a scuola*, su *Corriere della sera*, 25 maggio 2021.

6. Osservazioni conclusive

All'interno del PNRR la Missione 4 sull'istruzione ha una decisiva centralità in quanto rappresenta uno dei fulcri della strategia complessiva del Piano, sia nei suoi obiettivi contingenti sia in quelli più sistemici e strutturali. Sul primo versante si mira a favorire la ripresa economica e sociale del Paese dopo la pandemia e ad accrescere l'andamento della relativa produttività nazionale ponendo in essere le condizioni per l'utilizzo e la diffusione delle tecnologie digitali e lo sviluppo dell'innovazione tecnologica, oltre alla realizzazione di Riforme attese da molti anni. Sul secondo versante il Piano rappresenta anche una preziosa opportunità per superare gli squilibri strutturali che storicamente caratterizzano il nostro Paese, con specifico riguardo al Mezzogiorno e ai giovani in modo che il recupero di produttività del sistema economico sia equo ed inclusivo.

Per il conseguimento di tale strategia complessiva il *Next Generation Eu* rappresenta un'opportunità preziosa per favorire sviluppo economico, realizzazione di investimenti ed attuazione di riforme. Il nostro Paese deve modernizzare la sua pubblica amministrazione, rafforzare il suo sistema produttivo e intensificare il proprio impegno nel contrasto alla povertà, all'esclusione sociale e alle disuguaglianze. Il NGEU può essere l'occasione per riavviare un percorso di crescita economica e di produttività del Paese attraverso l'eliminazione degli ostacoli che storicamente l'hanno rallentata.

Le Riforme, sia pur settoriali, contemplate nella Missione 4) sull'istruzione rappresentano un tassello fondamentale nell'impianto complessivo del Piano perché la riduzione degli squilibri storici nell'offerta di istruzione e nella sua efficacia fra il Nord e il Sud del Paese ed il ristabilimento di un maggior equilibrio fra la qualità dell'offerta del sistema di istruzione e la domanda espressa dal tessuto produttivo favoriscono anche gli obiettivi sistemici complessivi del Piano di accrescimento della produttività del Paese in un quadro di maggiore coesione. La Riforma degli ITS *Academy* dovrebbe contribuire a colmare la cronica scarsità di professionalità tecniche qualificate molto richieste dal settore manifatturiero che è una delle leve principali dello sviluppo economico del Paese. In una Nazione con un tasso molto elevato di disoccupazione giovanile, la sussistenza di una domanda di lavoro insoddisfatta è senz'altro un segnale di disfunzionalità del Sistema d'istruzione.

Puntare sulla centralità delle Riforme per rilanciare lo sviluppo e la coesione del Paese, peraltro, offre una legittimazione promozionale e proattiva alle politiche dei poteri pubblici nel settore senza ridurle nel cono d'ombra di una dimensione prevalentemente assistenziale. Fra l'altro proiettare le politiche della formazione in un quadro di *longlife learning* appare una scommessa sulle capacità delle persone di rinnovare e di riqualificare le proprie competenze ed abilità al servizio di un'innovazione tecnologica sempre più



dinamica e di una nuova geografia del lavoro che esige dalle persone una continua evoluzione delle proprie capacità professionali³³.

Il contesto necessariamente «nazionale» del Piano favorisce le condizioni per il conseguimento delle sfide descritte, sia di quelle generali di natura contingente e sistemiche, sia di quelle più settoriali laddove la differenziazione discendente dall'attivazione di competenze ulteriori, regionali e locali, dovranno favorire opportunità ulteriori per il conseguimento degli obiettivi costituzionali³⁴.

³³ In tale prospettiva si veda sempre A. Poggi, *La Repubblica e l'istruzione alla ricerca del sistema nazionale*, in M. Cavino, F. Cortese (a cura di), cit., 117. In una prospettiva più diretta ad accentuare la dimensione dei doveri costituzionali, all'interno dell'istruzione, si veda F. Fracchia, *«Costituzione scolastica»: bilancio e letture prospettiche*, ibidem, 47 ss.

³⁴ In tal senso si veda A. Poggi, *La Repubblica e l'istruzione alla ricerca del sistema nazionale*, in M. Cavino e F. Cortese (a cura di), *La scuola*, cit., 117.