



*Consiglio Nazionale
dell'Economia e del Lavoro*

L'ASSEMBLEA

(seduta del 1° dicembre 2021)

VISTO l'art. 99 della Costituzione;

VISTA la legge speciale 30 dicembre 1986, n. 936, recante *"Norme sul Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro"* e successive modifiche e integrazioni;

VISTA la legge 24 dicembre 2012, n. 234, recante *"Norme generali sulla partecipazione dell'Italia alla formazione e all'attuazione della normativa e delle politiche dell'Unione europea"*;

VISTO, in particolare, l'art. 6 della citata legge n. 234/2012, rubricato *"Partecipazione del Parlamento al processo di formazione degli atti dell'Unione europea"*;

Visto, altresì, l'art. 28 della medesima legge n. 234/2012, rubricato *"Partecipazione delle parti sociali e delle categorie produttive alle decisioni relative alla formazione di atti dell'Unione europea"*, il quale, al comma 2, prevede quanto segue: *"Il Presidente del Consiglio dei Ministri o il Ministro per gli affari europei trasmette al Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro (CNEL) i progetti e gli atti di cui all'articolo 6, riguardanti materie di particolare interesse economico e sociale. Il CNEL può far pervenire alle Camere e al Governo le valutazioni e i contributi che ritiene opportuni, ai sensi degli articoli 10 e 12 della legge 30 dicembre 1986, n. 936. A tale fine, il CNEL può istituire, secondo le norme del proprio ordinamento, uno o più comitati per l'esame degli atti dell'Unione europea"*;

VISTO il Regolamento degli organi, dell'organizzazione e delle procedure, approvato dall'Assemblea del Cnel il 17 luglio 2019;

VISTA la determina prot. n. 376 del 24/2/2021, con il quale è stato istituito il Comitato per l'esame degli atti dell'Unione Europea nella fase ascendente, ai sensi del predetto art. 28 della legge n. 234/2012;

VISTE le note in data 26/08/2021, 31/08/2021, 2/09/2021, 7/09/2021, 9/09/2021, 14/09/2021, 16/09/2021, 21/09/2021, 23/09/2021, 29/09/2021, 30/09/2021, 5/10/2021, 7/10/2021, 12/10/2021, 14/10/2021 del Dipartimento Politiche Europee presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri di invio degli elenchi e segnalazione degli Atti dell'Unione europea ai sensi degli artt. 6, 24, 26 e 28 della citata legge n. 234/2012;

VISTO, in particolare, l'Atto UE COM (2021) 455 *final, Proposta di raccomandazione del Consiglio relativa all'apprendimento misto per un'istruzione primaria e secondaria di alta qualità e inclusiva*;

VISTE le comunicazioni rese nell'Assemblea del 28 ottobre 2021 e del 1° dicembre 2021;

VISTI i verbali delle sedute del 4/10/2021, del 18/10/2021, dell'8/11/2021 e del 22/11/2021 del Comitato per l'esame degli atti dell'Unione Europea nella fase ascendente;

VISTO l'elaborato degli Uffici istruttori del CNEL, redatto sulla base delle osservazioni prodotte dal comitato di cui al capoverso precedente;

CONSIDERATO che il CNEL si è espresso nella materia in esame con i seguenti documenti: Documento di Osservazioni e Proposte n. 368 dell'8 novembre 2018 su Istruzione, formazione e lavoro; Parere n. 253 del 28 luglio 2020 sul Programma Nazionale di Riforma 2020 e Relazione al Parlamento predisposta ai sensi dell'art. 6, comma 5, della legge n. 243/2012; Documento di Osservazioni e Proposte n. 410 del 24 febbraio 2021 concernenti l'esame della proposta di Piano Nazionale di ripresa e resilienza; Parere n. 263 del 28 aprile 2021, concernente l'esame della proposta di Piano Nazionale di ripresa e resilienza (PNRR);

CONSIDERATO, altresì, che il Comitato Economico e Sociale Europeo (CESE) ha adottato nella materia in esame il seguente parere: *SOC/701 – EESC-2021-04578-00-00-AC-TRA* del 20 ottobre 2021;

RITENUTO di trasmettere alle Camere e al Governo proprie valutazioni e contributi in merito alla predetta proposta di raccomandazione;

SENTITO il Vice Segretario Generale, Cons. Andrea Mancinelli;

UDITI i relatori, il Comitato Atti UE ex art. 28 della legge n. 234/2012, Consigliera Paola Vacchina;

ADOTTA

L'unito parere in merito all'Atto UE COM (2021) 455 *final*, *Proposta di raccomandazione del Consiglio relativa all'apprendimento misto per un'istruzione primaria e secondaria di alta qualità e inclusiva*.

Prof. Tiziano Treu



Sintesi dell'Atto

La proposta di raccomandazione indica orientamenti e azioni che gli Stati membri possono adottare per sviluppare un approccio di apprendimento misto con l'obiettivo di promuovere un'istruzione primaria e secondaria di alta qualità e inclusiva.

La proposta di raccomandazione contiene misure a breve termine per colmare le lacune più urgenti osservate finora e superare gli effetti della pandemia sulle giovani generazioni. Inoltre, la raccomandazione delinea una strategia per combinare gli ambienti e gli strumenti di apprendimento dell'istruzione primaria e secondaria, che possa contribuire a creare sistemi di istruzione e formazione più resilienti, in linea con il piano d'azione per l'istruzione digitale 2021-2027 e lo spazio europeo dell'istruzione, oltre che per realizzare le condizioni per il "decennio digitale". Il 9 marzo 2021 la

Commissione ha presentato la sua visione per la trasformazione digitale dell'Europa entro il 2030, fondata intorno a 4 punti cardinali: competenze, infrastrutture, trasformazione digitale delle imprese, digitalizzazione dei servizi pubblici.

L'obiettivo della proposta di raccomandazione è quello di aumentare l'inclusività e la qualità dell'istruzione e della formazione e migliorare lo sviluppo di un ampio ventaglio di competenze per tutti i discenti.

Il testo sottolinea la necessità di intervenire a vari livelli (ossia a livello di scuola e del relativo ecosistema locale, a livello del sistema di istruzione regionale o dello Stato membro e con sostegno adeguato a livello dell'UE) e su diversi orizzonti temporali: a breve termine come risposta immediata alla pandemia e a medio termine come approccio per promuovere un'istruzione inclusiva e di qualità.

Tutto quanto sopra premesso, il CNEL osserva quanto segue:

- Sono assolutamente condivisibili le finalità della raccomandazione, volta all'attuazione del principio, sancito dal pilastro europeo dei diritti sociali, che ogni persona ha diritto a un'istruzione, a una formazione e a un apprendimento permanente di qualità e inclusivi, al fine di mantenere e acquisire competenze che consentono di partecipare pienamente alla società e di gestire con successo le transizioni nel mercato del lavoro.
- È assolutamente condivisibile l'obiettivo di sostenere la ripresa e la preparazione dei sistemi di istruzione e formazione per affrontare le conseguenze della pandemia che ha esacerbato le disuguaglianze preesistenti e per superarne gli effetti negativi sui discenti, gli educatori e tutti i professionisti del settore dell'istruzione.
- Altrettanto condiviso è l'obiettivo dichiarato dalla proposta di promuovere sia misure a breve termine sia un approccio strategico a più lungo termine per l'apprendimento misto. E, prima ancora, si condivide a pieno la promozione di un apprendimento misto, che non escluda

l'utilizzo della didattica digitale e non la releghi a una soluzione di ripiego durante il *lockdown*. Da una parte, sarebbe davvero riduttivo fermarsi a mere indicazioni di risposta immediata alla crisi: più feconda e importante risulta la questione di che cosa abbiamo imparato da essa, in termini di accelerazione di un processo di cambiamento che era già iniziato prima della pandemia; dall'altra il documento spinge ad allargare l'orizzonte.

- Il CNEL valuta, infatti, positivamente che la proposta individui diverse possibili accezioni del termine misto, riferito alle attività di apprendimento. 1) Misto come risorse per l'apprendimento: è la declinazione più consueta, esaltata dall'emergenza pandemica; si è alla ricerca del giusto equilibrio tra risorse didattiche tradizionali e *new media*, riflettendo al contempo su quali nuove competenze (critiche, digitali, creative) sono richieste agli studenti (e ai docenti) per trarre il bene e il meglio dal nuovo assetto didattico. 2) Misto come contesti per l'apprendimento: accezione meno ovvia, ma anche questa evidenziata dalla pandemia, sta a significare che l'apprendimento non avviene soltanto in classe. Non si tratta semplicemente della modalità cosiddetta in remoto (che avviene per lo più nei contesti domestici), che giustamente va considerata soltanto durante situazioni emergenziali. Al contrario, occorre considerare la fecondità di molteplici possibili contesti di apprendimento, esplodendo il vocabolo (oggi di moda) di *outdoor*, e spingendo ad uscire dalla porta, reale e metaforica, delle mura scolastiche. 3) Misto come diversità di approcci educativi: la pandemia, e la didattica a distanza, hanno messo in luce la ristrettezza, a tratti la sterilità, dell'utilizzo semi-esclusivo della lezione frontale. Occorre ricorrere a modalità multiple, che valorizzino il lavoro collaborativo (e creativo) in piccoli gruppi, lo studio individuale sotto la guida degli insegnanti, le attività di ricerca, l'interazione in videoconferenza con i mondi della cultura e della società, l'apprendimento dall'esperienza in contesto di lavoro (per la secondaria) ed altro ancora.
- Valuta positivamente la proposta di basarsi sulle innovazioni di successo introdotte o testate durante la pandemia per condividere e diffondere

buone pratiche. Sul punto il CNEL rappresenta l'opportunità di promuovere una riflessione anche sulle modalità di condivisione delle buone pratiche affinché non siano semplicemente una galleria di esperienze positive ma si metta in luce come possano essere replicate, a partire da un'analisi del contesto organizzativo in cui si inseriscono. Non tutte le buone pratiche possono essere replicate laddove le condizioni di contesto sono molto diverse. Si pensi, ad esempio, all'infrastruttura formativa in cui si inseriscono.

- Auspica che la proposta di fornire ulteriori opportunità di apprendimento e sostegno mirato ai discenti con difficoltà di apprendimento, con bisogni educativi speciali, appartenenti a gruppi svantaggiati o altrimenti colpiti dalle interruzioni scolastiche, possa trovare la più diffusa applicazione in tutti i sistemi di educazione e formazione professionale dei vari Paesi (ad esempio in Italia: istruzione statale, istruzione paritaria e IeFP regionale) individuando anche modalità di finanziamento trasversale del rafforzamento dei servizi, come ad esempio il tutoraggio personale o i sistemi di *mentoring* (compreso il *mentoring* tra pari).
- La promozione e lo sviluppo delle competenze digitali dei discenti e delle famiglie e della capacità digitale dei sistemi di istruzione, richiamate nella proposta di raccomandazione rappresentano due tasselli essenziali per lo sviluppo della strategia dell'implementazione dell'apprendimento misto. La stessa enfasi dovrebbe essere posta nei Piani nazionali e nel PNRR in modo da garantire a tutti i discenti, senza discriminazioni, la possibilità di accedere alle attrezzature e alle opportunità di apprendimento necessarie. Durante la pandemia le strutture scolastiche – ma anche quelle formative – hanno dovuto fare fronte a un grave *deficit* strutturale sia in termini di connessione che di *devices*, della cui mancanza hanno sofferto soprattutto le famiglie meno abbienti. Pertanto, se non si intende aumentare i divari sociali e garantire anche agli alunni di famiglie meno abbienti di poter prendere parte a un apprendimento misto, è necessario che i contributi economici per l'acquisto o il noleggio di *devices* siano fruibili da parte di tutti gli alunni del sistema di istruzione e formazione.

Si esprime quindi apprezzamento e condivisione anche per la proposta di investire nella connettività *internet* ad alta velocità degli ambienti di apprendimento in presenza e a distanza, da cui dipende l'apprendimento *online*.

- Accoglie positivamente anche la valutazione per cui l'apprendimento misto deve essere interpretato come modo per sostenere l'autonomia dei discenti e l'apprendimento personalizzato (tenendo conto dell'età, delle capacità e dei bisogni di apprendimento specifici degli alunni) e per sviluppare la loro competenza personale e sociale e la loro capacità di imparare a imparare. Condividere questa affermazione rappresenta un passaggio importante per superare i pregiudizi verso la didattica digitale e valorizzarne le opportunità nell'ottica dell'apprendimento misto di cui alla proposta in esame.
- Esprime apprezzamento per la proposta di sostenere corsi, programmi e strumenti per il miglioramento delle competenze digitali rivolti ai docenti. Tuttavia, sul punto si fa presente che sarebbe opportuno non limitare la previsione ai docenti ma estenderlo al personale degli enti di formazione professionale.
- Esprime apprezzamento per la proposta di prestare maggiore attenzione al benessere degli educatori, dei dirigenti scolastici e di altro personale didattico anche attraverso l'accesso a professionisti e servizi qualificati in materia di sostegno e salute mentale. Auspica che tale sostegno non sia solo una misura emergenziale di breve periodo.
- Valuta positivamente anche la proposta di elaborare nuovi approcci per la valutazione e gli esami finali. Infatti, è necessario, adeguare la valutazione e le prove finali alla didattica mista.
- Condivide la proposta di sostenere partenariati efficaci per le infrastrutture e le risorse tra i diversi erogatori di istruzione, compresi i soggetti imprenditoriali, delle arti, del patrimonio culturale, dello sport, della natura e dell'istruzione superiore e gli istituti di ricerca, il settore

delle risorse didattiche (compresa la tecnologia, l'editoria e le altre attrezzature per i programmi di studio) e la ricerca nel settore dell'istruzione.

- Valuta positivamente la complementarità con altre iniziative. In particolare, le azioni previste nel piano d'azione per l'istruzione digitale 2021-2027 e nell'iniziativa *Percorsi per il successo scolastico* nell'ambito dello spazio europeo dell'istruzione, l'agenda per le competenze per l'Europa e, in particolare, la raccomandazione del Consiglio sull'IeFP¹ e le altre iniziative nell'ambito del programma Erasmus+, comprese le *Teacher Academy* di Erasmus+. Sul punto si rappresenta la necessità non solo di garantire la complementarità e l'integrazione tra i programmi per evitare duplicazioni e aumentarne l'efficacia, ma anche di prevedere interventi estesi a tutto il sistema educativo e formativo compreso il segmento della IeFP, con particolare riferimento all'implementazione a livello nazionale.

Ad integrazione di quanto contenuto nella raccomandazione, il CNEL inoltre osserva e propone quanto segue:

- Un'ulteriore e importante declinazione dell'aggettivo misto riferito all'apprendimento, non presente a pieno nella proposta, riguarda la diversificazione degli spazi scolastici: il profilo pedagogico rischia di rimanere parola vuota se non accompagnato da una precisa e puntuale riflessione di carattere organizzativo. Quello dell'organizzazione degli spazi di apprendimento, oltre ad essere rilevante per l'efficacia della raccomandazione (e della proposta pedagogica ad essa sottesa), è una variabile che può e deve essere analizzata particolarmente in un momento, come questo, in cui sono disponibili risorse per l'edilizia scolastica.
- E' infatti arduo, se non impossibile, affrontare con efficacia temi quali inclusione e personalizzazione lasciando invariata questa importante

¹ Raccomandazione del Consiglio del 24 novembre 2020, relativa all'istruzione e formazione professionale – IFP - per la competitività sostenibile, l'equità sociale e la resilienza, GU C 417 del 2.12.2020, pag. 1

dimensione del *setting* educativo. La tradizionale partizione atri-corridoio-aule è stata pensata per un'istruzione standardizzata, tipica delle società industriali dei primi decenni del Novecento. Non si tratta solo di aumentare la dotazione infrastrutturale o di realizzare palestre, lasciando invariata l'organizzazione di fondo, ma di arricchire e diversificare lo spazio scolastico, creando ambienti per lavorare in gruppi cooperativi, ambienti per studiare e approfondire, ambienti per fare ricerca, laboratori per la VET (istruzione e IeFP), ambienti per creare oggetti culturali, aule tematiche e aule per i momenti collettivi di natura frontale. Persino gli aspetti igienici legati alla pandemia possono essere favoriti da un ripensamento dello spazio, che non costringa la concentrazione di tante persone in aula, secondo il principio un'aula-una classe.

- Il CNEL chiede di approfondire la questione dell'apprendimento in contesto lavorativo, come ad esempio nel caso degli *stage* o dell'apprendistato nel *work based learning* (WBL). L'apprendimento misto, infatti, può essere inteso anche come alternanza tra apprendimento in aula e in contesto lavorativo e dovrebbero essere valorizzate e diffuse le esperienze che hanno permesso di proseguire il WBL anche durante la pandemia.
- Il CNEL propone dunque di fornire agli Stati membri alcune indicazioni, in termini di linee guida, su come organizzare lo spazio educativo, anche qui distinguendo il profilo emergenziale dalla prospettiva di lunga durata. Si tratta di prospettare una molteplicità di forme dell'ambiente scolastico e formativo che, oltre a consentire un più efficace utilizzo dello spazio in chiave di superamento degli assembramenti, consenta agli studenti di svolgere più agevolmente un ampio *set* di attività educative: lezione frontale, attività in piccoli gruppi, attività di apprendimento individuale, con o senza la guida dell'insegnante (cfr. *flipped classroom*), attività di ricerca, attività di produzione di oggetti culturali o di manufatti, attività in contesto lavorativo, attività in videoconferenza con il mondo esterno, attività in contesti laboratoriali, collegamento in remoto, fino all'apprendimento asincrono.

- Il riferimento al “benessere fisico e mentale” con esclusivo riguardo all’utilizzo del digitale è riduttivo; si valuti di estendere l’attenzione al benessere e alla situazione complessiva di apprendimento (presenza, digitale, ambiente scolastico, famiglia, contesto più generale) che può generare malessere fisico e mentale
- Andando oltre il tema della preparazione dei docenti all’utilizzo di risorse tecnologiche o digitali, si valuti di suggerire l’evoluzione della funzione educativa verso l’esercizio di guida/facilitatore dell’apprendimento.
- Con riferimento al punto in cui si propone di sostenere il personale dell’istruzione e della formazione per sviluppare un approccio di apprendimento misto nei rispettivi contesti specifici, attraverso scambi di personale e apprendimento tra pari, reti, progetti di collaborazione e comunità di pratica, si fa presente che in numerosi Paesi il sistema dell’istruzione e quello della formazione sono distinti e afferiscono a livelli di governo diversi (Stati o Regioni) e/o a Ministeri diversi. Pertanto, condividendo l’opportunità che si possano realizzare scambi di personale, andrebbe chiarito come questo possa realizzarsi anche nelle suddette situazioni.
- La proposta di direttiva fissa degli obiettivi condivisibili e apprezzati ma riporta un generico richiamo alle risorse di documenti come il Piano nazionale scuola digitale e il PNRR che contengono le risorse e sono già stati elaborati. Sarebbe opportuno individuare una maggiore correlazione tra gli obiettivi della proposta di direttiva e i documenti citati, anche in termini di obiettivi da raggiungere.
- In generale e in conclusione il CNEL richiama l’attenzione sull’applicazione della proposta a livello delle singole nazioni. Il testo correttamente non discrimina tra sistemi scolastici e sistemi formativi. Anche nell’attuazione degli interventi a livello dei singoli Stati è quindi necessario garantire parità di accesso alle misure sia alle istituzioni scolastiche sia alle istituzioni formative.