

Editoriale di Rassegna CNOS 2/2017¹

Oggi più di ieri una parte importante della vita dei giovani si gioca nelle aule scolastiche/formative e universitarie. La prima ragione è che l'istruzione e la formazione intrecciano la vita quotidiana dei giovani per un tratto dell'esistenza mediamente più ampio rispetto al passato. La seconda è che le scelte, le esperienze e le carriere scolastico/formative, anche nella congiuntura attuale, hanno un impatto significativo sulle chance di mobilità sociale, sullo sviluppo delle competenze, sulla formazione degli stili di vita e sui processi di costruzione dell'identità.

La riforma della c.d. "Buona scuola", ormai giunta a compimento, ha risposto alle attese?

Il dibattito che si è sviluppato è stato ampio e, per molti aspetti, connotato da posizioni contrapposte.

«I provvedimenti approvati sono tutti collegati da un filo rosso: migliorare la qualità del sistema nazionale di istruzione. I decreti mettono le studentesse e gli studenti al centro di un progetto, che parte dalla nascita grazie al sistema integrato 0-6 anni, per dare a tutte e tutti pari opportunità di accesso alla conoscenza, strumenti per costruire il proprio futuro, una formazione adeguata a standard e obiettivi internazionali. I decreti valorizzano la professione docente, insistendo sulla formazione e sulla qualità del reclutamento, mettono tutto il personale della scuola al centro del progetto di rilancio del sistema a partire dal tema, importantissimo, dell'inclusione delle alunne e degli alunni con disabilità», *così la Ministra Valeria Fedeli si esprime il 7 aprile 2017, nella Conferenza Stampa che commenta l'approvazione delle otto deleghe su nove previste dalla legge di riforma approvata a luglio 2015.*

*Il presente **Editoriale** affronterà questo tema soffermandosi, in particolare, su due aspetti.*

La valutazione del sistema scolastico e formativo italiano, innanzitutto, inquadrato nel più ampio panorama europeo (A).

Un primo bilancio sui Decreti legislativi attuativi della legge 13 luglio 2015, n. 107, poi, con particolare riferimento alla revisione dei percorsi dell'Istruzione professionale e il raccordo con i percorsi dell'Istruzione e Formazione Professionale (B).

A. Valutazione delle Scuole. Tendenze nell'UE e in Italia: un Confronto

In un mondo in cui la qualità della vita ha assunto un'importanza centrale e la scienza e la tecnologia viaggiano verso la qualità sofisticata, non è pensabile che le istituzioni formative possano limitare la loro attenzione alle sole problematiche di ordine quantitativo, anche se gravi come per esempio il numero degli abbandoni la cui media europea si colloca sull'11%², ma dovranno puntare soprattutto a migliorare la qualità e l'efficacia dei sistemi di istruzione e di formazione in modo sia di consentire a tutte le persone di realizzare il loro potenziale umano sia di rendere i sistemi sociali innovativi e dinamici. Indubbiamente, tale problematica costituisce un argomento fondamentale anche del dibattito sulle politiche dell'educazione in Europa e la

¹ L'Editoriale è opera congiunta di Luigi Enrico Peretti, Direttore Generale CNOS-FAP, Guglielmo Malizia, Professore emerito di Sociologia dell'Educazione dell'Università Pontificia Salesiana e Mario Tonini, Direttore Amministrativo Nazionale del CNOS-FAP.

² Nell'UE la percentuale dei giovani tra i 18 e i 24 anni che possiedono soltanto un diploma di istruzione secondaria di primo grado, o inferiore, e che non continuano gli studi né intraprendono alcun tipo di formazione, risulta nel 2015 dell'11%: cfr. DIRECTORATE GENERAL OF EDUCATION AND CULTURE – EUROPEAN COMMISSION, *Education and Training Monitor 2016. Country Analysis. Italy*, Luxembourg, Publications Office of the European Union, 2016, p. 1.

valutazione delle scuole ne è parte essenziale perché è mirata a monitorare e a migliorare la qualità dell'istruzione e della formazione.

Si comprendono pertanto le ragioni per cui Eurydice ha dedicato un rapporto a tale tematica che sarà anche l'oggetto di questa sezione dell'editoriale³. Più in particolare il presente approfondimento dell'argomento si articolerà in due parti, la prima dedicata alle tendenze in atto nell'UE, mentre la seconda si concentrerà su un Paese, quello che qui interessa di più, e cioè l'Italia.

1. Trend nell'UE sulla valutazione delle scuole

L'oggetto del processo in esame comprende un ampio ambito di attività che vanno dall'insegnamento/apprendimento fino all'organizzazione/amministrazione. Se si fa riferimento alle modalità della valutazione scolastica, sono due le tipologie principali: quella esterna effettuata da valutatori che non sono membri del personale della scuola coinvolta nel procedimento; quella interna svolta soprattutto da quanti fanno parte del personale. Molti Paesi dell'UE ricorrono ad ambedue le modalità, anche come metodo di assicurazione di qualità, e frequentemente affiancano altri approcci quali il monitoraggio dell'intero sistema educativo e la valutazione degli insegnanti.

1.1. Valutazione esterna della scuola

Tale tipologia era operante in molti Paesi già all'inizio del terzo millennio. Attualmente in 27 sistemi educativi sui 31 analizzati da Eurydice nell'ultima ricerca comparativa⁴ la responsabilità per la valutazione esterna è affidata a un organismo centrale o di livello superiore che spesso viene denominato "ispettorato". In vari Paesi tale ruolo è condiviso tra livello centrale e regionale o locale o è attribuito a enti o organi regionali o sub-regionali. Nella maggior parte dei casi, per avanzare domanda come valutatore esterno si deve possedere la qualifica di insegnante e poter contare su un certo numero di anni di esperienza in una scuola in qualità di docente o di amministratore. In una minoranza di Paesi possono essere scelti candidati con un maggior numero di qualifiche acquisite in campi quali l'istruzione, la ricerca e la psicologia e con esperienze professionali di vario tipo.

La valutazione esterna focalizza la sua disamina su un ventaglio esteso di attività che include i processi educativi e amministrativi, gli esiti degli allievi e l'osservanza dei regolamenti. Per svolgere il proprio compito, il personale impiegato nel procedimento sotto considerazione si basa su un quadro di riferimento, stabilito a livello centrale, che definisce sia le questioni nodali sia i parametri di giudizio. Pertanto, questi ultimi risultano fortemente standardizzati.

Benché le attività esaminate e i relativi ambiti di azione si presentino diversificati tra i vari sistemi educativi, tuttavia le procedure di base della valutazione esterna si caratterizzano per notevoli analogie. In pratica la struttura fondamentale dei processi che vengono posti in essere, si articola in tre momenti: l'analisi, la visita e il rapporto. Inoltre, in molti Paesi un vasto complesso di strumenti e di documenti viene reso disponibile per i valutatori esterni in modo da aiutarli a svolgere con successo il loro lavoro.

Sebbene siano utilizzate solo in pochi sistemi educativi, due procedure si presentano particolarmente interessanti. La prima può essere definita come un approccio fondato sul rischio e consiste nel concentrare gli interventi dei valutatori esterni sulle scuole che si trovano in difficoltà nell'osservanza dei parametri stabiliti o per scegliere tra diverse modalità di ispezione. Tale

³ INDIRE - UNITÀ ITALIANA DI EURYDICE, *La valutazione delle scuole in Europa: politiche e approcci in alcuni Paesi europei*, Firenze, Eurydice Italia, 2016, pp. 83.

⁴ EUROPEAN COMMISSION - EACEA - EURYDICE, *Assuring Quality in Education Policies and Approaches to School Evaluation in Europe*, Luxembourg, Publications Office of the European Union, 2015.

impostazione ha il vantaggio di aiutare a individuare le criticità, ma potrebbe anche comportare il rischio di trascurare le buone pratiche. L'altro approccio non si limita a identificare i punti deboli, ma cerca di scoprire gli aspetti positivi riscontrabili nel sistema educativo.

Da ultimo, le modalità di utilizzazione degli esiti della valutazione esterna dipendono dalla tipologia di "accountability" (responsabilità) sancita dall'ordinamento scolastico. A livello teorico si possono immaginare in proposito due concezioni: una responsabilità fondata sul mercato e una basata sul governo. Nel primo caso le scuole devono rendere conto al mercato, o al pubblico, e competere tra loro sia per la varietà che per la qualità dell'offerta. I genitori dispongono di una gamma ampia di istituzioni formative tra cui scegliere e a monte dovranno godere del diritto alla libertà effettiva di educazione e poter contare su un vasto ventaglio di informazioni sulle scuole. Nel secondo caso la responsabilità della qualità dell'istruzione ricade sullo Stato o sull'autorità pubblica che dovranno assicurare l'osservanza da parte delle scuole dei parametri fissati dalla normativa e che si serviranno di vari strumenti per stimolare il rendimento delle scuole, come incentivi, sanzioni, stanziamenti di fondi, che dovranno tener conto delle condizioni socio-economiche e culturali del contesto. La ripartizione degli allievi tra le scuole è disciplinata da regole predefinite e le informazioni sulla situazione del sistema educativo sono prioritariamente messe a disposizione dei decisori. Venendo poi alle modalità di uso dei risultati della valutazione esterna, nel primo caso il relativo rapporto viene reso pubblico a tutti, e in particolare ai genitori e agli alunni, e diventa un fattore capace di influire sulle scelte di entrambi i gruppi appena citati e di stimolare le scuole a migliorare la propria efficacia ed efficienza educativa. Nel secondo caso, il rapporto finale non è reso pubblico o se lo è, la sua circolazione viene limitata e la responsabilità ultima della qualità dell'istruzione è spostata sullo Stato. I sistemi educativi dell'UE si distribuiscono tra la prima tipologia, la seconda e una combinazione diversa di elementi delle due.

1.2. Valutazione interna delle scuole

Nell'ultimo decennio il ricorso alla valutazione interna delle scuole è cresciuto in tutta l'UE. Attualmente, essa è obbligatoria in 27 sistemi educativi e, dove non lo è, tale pratica viene fortemente raccomandata.

Mentre la valutazione interna è effettuata in quasi tutte le scuole per obbligo di legge, le modalità di attuazione sono spesso lasciate all'autonomia dei singoli istituti. La normativa riprende valore riguardo alle persone da coinvolgere nei processi da mettere in opera. Le tipologie sono due e quella più comune prevede una partecipazione estesa di parti interessate, includendo ovviamente i genitori e gli allievi; la meno diffusa si limita al solo personale scolastico. L'uso a livello di scuola degli esiti della valutazione interna è rimesso all'autonomia del personale e in una minoranza di casi viene richiesto alle singole scuole di predisporre un documento strategico contenente le proposte per il miglioramento.

Generalmente i sistemi educativi mettono a disposizione misure e strumenti di supporto per le valutazioni interne. Più specificamente si tratta di: corsi di formazione in servizio per l'acquisizione di conoscenze e competenze specifiche; ricorso ai quadri di riferimento preparati per la valutazione interna; predisposizione di indicatori che permettano di paragonare le scuole; messa a disposizione di linee guida e manuali; forum online; consulenza di esperti esterni; finanziamenti economici. Tra le strategie elencate quella che trova maggiore attuazione è la preparazione di linee guida e di manuali, e quella meno comune è la messa a disposizione di un supporto economico. Dall'inizio del terzo millennio è cresciuto il ricorso ai test per la valutazione interna da un quarto a due terzi dei Paesi.

La quasi totalità dei sistemi educativi effettua la valutazione delle scuole nelle modalità interna ed esterna e la più gran parte ne prevede l'interdipendenza nel senso che gli esiti della prima vengono inclusi nel complesso delle informazioni che sono esaminate nella fase preliminare della seconda. Ciò permette di delineare un profilo della scuola da valutare e di orientare meglio le analisi che verranno effettuate successivamente.

Quanto ai rapporti con i vari livelli dei sistemi educativi, le tipologie principali sono due: una che prevede strategie fortemente strutturate e caratterizzate da andamenti dall'alto verso il basso e l'altra che si fonda sull'impostazione opposta, cioè dal basso verso l'alto. La prima fa ricorso a parametri, procedure e materiali definiti a livello centrale e ciò può essere di grande utilità quando si tratta di offrire informazioni a valutatori esterni, anche se non va sottovalutato il pericolo di impedire a questi ultimi di concentrare la loro attenzione sugli aspetti più problematici. L'altra impostazione dal basso verso l'alto rappresenta un approccio più partecipativo e consente sia di affidare la determinazione delle tematiche da studiare a persone più vicine alle attività da esaminare sia di arrivare a una visione più condivisa dei miglioramenti da introdurre; sul lato negativo vanno evidenziati i rischi di una eventuale mancanza di competenze da parte dei valutatori e la difficoltà di prendere decisioni circa il piano di miglioramento in un contesto caratterizzato da una pluralità di punti di vista.

2. La valutazione delle scuole in Italia

Il rapporto sotto esame, dopo aver analizzato le tendenze a livello di tutta l'UE, focalizza l'attenzione su sei studi di caso tra cui l'Italia⁵. L'articolazione della sezione che segue adotta l'impostazione generale del volume e distingue tra valutazione esterna ed interna.

2.1. Il sistema educativo italiano e la valutazione esterna delle scuole

Il nostro Sistema Nazionale di Valutazione (SNV) è stato istituito dal decreto legge n. 225/2010 convertito nella legge n. 10/2011 e rientra nelle competenze principalmente di tre soggetti: l'Indire (Istituto nazionale di documentazione, innovazione e ricerca educativa), con funzioni di supporto ad attività di miglioramento e di innovazione; l'Invalsi (Istituto nazionale per la valutazione del sistema di istruzione e di formazione), con il ruolo di preparazione di prove di valutazione degli apprendimenti e di partecipazione alle ricerche internazionali; il corpo ispettivo, con funzioni di valutazione delle scuole e dei dirigenti scolastici.

La finalità generale del SNV consiste nel valutare l'efficienza e l'efficacia del sistema educativo di istruzione e di formazione. A sua volta la valutazione esterna mira a offrire alle scuole indicazioni concrete per la predisposizione, l'attuazione e l'eventuale modifica del proprio piano di miglioramento (PdM). Più specificamente si tratta di favorire – mediante la messa a disposizione degli esiti delle sue analisi – la riflessione all'interno delle istituzioni formative e di realizzare con il coinvolgimento di tutti i cambiamenti necessari per venire incontro ai bisogni formativi degli allievi che costituiscono i destinatari principali dei servizi educativi.

Nel concreto, il processo appena menzionato è affidato in ogni istituzione formativa a nuclei di valutazione esterna (NEV) che sono costituiti da tre membri: un dirigente tecnico del MIUR e due valutatori a contratto reclutati dall'Invalsi. Il primo assicura la legittimità delle procedure a motivo delle competenze possedute riguardo alle aree giuridiche e pedagogiche; il secondo è un esperto del mondo della scuola (dirigente scolastico o docente) ed è chiamato a presidiare gli ambiti didattici e organizzativi; il terzo è un esperto esterno al mondo della scuola, competente però nella ricerca sociale e valutativa o nell'area delle organizzazioni, e il suo campo di intervento riguarda gli ambiti metodologici e analitico-interpretativi. I valutatori esterni vengono scelti mediante concorso pubblico.

La valutazione esterna e quella interna hanno in comune il quadro di riferimento che «lega le diverse dimensioni della qualità della scuola oggetto di valutazione e precisa gli aspetti da

⁵ Cfr. INDIRE - UNITÀ ITALIANA DI EURYDICE, o.c., pp. 42-58. Accanto all'Italia, gli altri studi di caso riguardano Francia, Germania, Inghilterra, Paesi Bassi e Spagna.

osservare e valutare [...]»⁶. Esso si articola in tre ambiti, a loro volta distinti in differenti aree: il primo è costituito dal contesto sociale in cui si svolge l'intervento; il secondo riguarda i risultati degli allievi; il terzo raccoglie i dati sui processi.

La scelta delle scuole che nel 2015-16 sono state oggetto della prima valutazione esterna è stata effettuata mediante un campionamento casuale ed ha coinvolto istituti sia statali che paritari. Il procedimento della valutazione esterna viene strutturato in tre momenti: prima di recarsi nella scuola per la valutazione, il NEV esamina i documenti e i dati relativi all'istituto in questione e definisce il programma della visita; durante quest'ultima, che dura generalmente tre giorni, il NEV raccoglie le informazioni di cui ha bisogno mediante interviste, osservazione degli spazi e analisi di documenti; una volta completata la visita, il NEV prepara il giudizio conclusivo, formula le ragioni a supporto, redige il rapporto di valutazione esterna (RVE) e consegna gli esiti alla scuola. Il RVE si caratterizza per la sua natura collettiva, esprime per ciascun ambito sia una valutazione sintetica, indicando su una scala di sette gradini quello che corrisponde alla situazione della scuola, sia un giudizio descrittivo che include i principali elementi emersi e i punti di forza e di debolezza. Nel caso di discrepanza con il rapporto di valutazione interna il NEV precisa le ragioni che giustificano le differenze. Dopo l'invio del RVE alla scuola e dopo che quest'ultima ne ha potuto prendere visione, uno dei valutatori dovrà recarsi nella scuola per la restituzione degli esiti in un incontro in presenza. Sulla base del RVE la scuola procede a definire in autonomia il proprio piano di miglioramento; inoltre, si procederà alla fase della rendicontazione sociale in cui si effettueranno la pubblicazione e la disseminazione dei risultati con l'obiettivo di garantire la trasparenza e la condivisione degli esiti con la comunità più ampia.

2.2. Valutazione interna delle scuole

Come è stato già richiamato precedentemente, in Italia la valutazione interna o autovalutazione può contare su gli stessi quadri di riferimento normativi e teorici della valutazione esterna. I suoi obiettivi principali sono di due tipi: effettuare un esame e una verifica del proprio servizio educativo, utilizzando i dati del sistema informativo del Ministero, delle rilevazioni sugli apprendimenti, delle elaborazioni del valore aggiunto compiute dall'Invalsi e della scuola stessa; predisporre un rapporto di valutazione interna (RAV) in conformità del quadro di riferimento preparato dall'Invalsi e redigere un piano di miglioramento.

Per l'organizzazione del procedimento sotto esame viene prevista la costituzione di una unità di autovalutazione che comprende il dirigente scolastico (preferibilmente), il docente referente della valutazione e uno o più insegnanti. La composizione può anche essere diversa se il contesto e le esigenze della scuola lo richiedono. In ogni caso, il dirigente scolastico – sia che faccia parte dell'unità di autovalutazione sia nel caso contrario – resta sempre il diretto responsabile dei contenuti e dei dati del RAV.

Sono vari gli strumenti che sono previsti a sostegno del processo in atto. Anzitutto, va menzionato il portale sulla valutazione del Ministero a cui si può ricorrere per predisporre il proprio RAV. Tale piattaforma contiene inoltre gli indicatori di sistema che permettono di paragonare i dati relativi alla propria situazione con altri valori esterni di riferimento comparabili. Sulla base di queste informazioni (e anche di altre purché affidabili e rilevanti), spetta a ciascuna scuola di fornire una propria valutazione su ogni area analizzata. Al termine del percorso è richiesto alle scuole sotto esame di definire le priorità di intervento, i traguardi di lungo periodo e gli obiettivi di processo da perseguire, cioè le attività su cui si vuole operare concretamente per raggiungere gli obiettivi a cui si mira.

I dati della valutazione interna costituiscono la base da cui muovere per preparare il piano di miglioramento. Ovviamente le scuole non vengono lasciate sole, ma possono ricorrere al supporto dell'Indire, delle Università, di Enti di ricerca e di Associazioni professionali e culturali.

⁶ INDIRE - UNITÀ ITALIANA DI EURYDICE, o.c., p. 51.

3. Osservazioni conclusive

Ci limitiamo alle seguenti tre.

Il confronto del nostro SNV con le tendenze a livello dell'UE evidenzia, innanzitutto, che l'Italia è generalmente allineata con gli orientamenti europei. Ciò che ci pare discutibile è la scelta, là dove erano presenti più opzioni, delle strategie centralistiche e di quelle che attribuiscono alle famiglie un ruolo di secondo piano. Così nella valutazione esterna l'"accountability" viene intesa come responsabilità verso lo Stato o l'autorità pubblica piuttosto che verso i genitori e gli studenti. Inoltre, nella scuola la gestione della valutazione interna è tutta affidata al personale scolastico e i rappresentanti dei genitori e degli studenti non entrano nella unità di autovalutazione; più in generale si tratta di un processo altamente strutturato con strategie dall'alto verso il basso in quanto criteri, procedure e materiali di riferimento sono fissati a livello centrale.

Il nostro SNV, poi, si presenta particolarmente iniquo nei confronti di un settore del sistema nazionale di istruzione, le scuole paritarie cioè. Queste ultime devono adempiere alle stesse normative delle scuole statali, pur essendo in una condizione diseguale dal punto di vista delle risorse economiche.

Il rapporto in esame, infine, non riserva nessuna attenzione alla IeFP nonostante la sua diversa caratterizzazione rispetto al sotto-sistema scolastico della secondaria di II grado: da questo punto di vista basterebbe ricordare che la competenza sulla IeFP spetta alle Regioni e non allo Stato. In tempi recenti, tuttavia, si sta cercando di ovviare a questa carenza con l'introduzione di un programma sperimentale specifico per la IeFP, cioè il progetto ValeFP, avente come obiettivo generale quello di includere nel SNV anche la IeFP⁷.

A spiegare il senso del progetto è il Presidente INVALSI, Anna Maria Ajello:

In primo luogo rappresenta il tentativo di predisporre e realizzare prove che siano adatte a una popolazione scolastica abituata a curricula diversi da quelli realizzati nelle scuole ordinamentali; ciò non vuol dire semplificare o ridurre le difficoltà per una popolazione studentesca nel senso meno provvista sul piano accademico, ma di riconoscere una specificità cognitiva, contestuale e culturale che richiede da parte di chi vuole condurre valutazioni realmente efficaci, uno sforzo di ideazione di prove che colgano quelle specificità.

L'efficacia delle valutazioni infatti, si connette alla possibilità di utilizzarne gli esiti perché coerenti e in linea con le possibilità di interventi ulteriori.

In secondo luogo, la possibilità di **predisporre prove diversificate** smentisce le tesi di quanti ritengono rigidamente codificate le prove standardizzate e pertanto non adeguabili, che nel caso in questione invece, appaiono curvate alla necessità della popolazione studentesca di riferimento, senza venir meno ai criteri generali che presiedono alla costruzione di prove metodologicamente corrette e affidabili.

In tal senso perciò, la messa a punto di prove così articolate rappresenta anche **una interessante pista di ricerca per l'INVALSI** che, rispondendo ad una richiesta istituzionale di valutazione di sistema - in questo caso riferita potenzialmente a quello della Formazione Professionale - vede dischiudersi direzioni di ricerca innovative e più largamente rispondenti ad una popolazione studentesca la cui diversità – culturale e cognitiva – va progressivamente ampliandosi.

Su un piano analogo, anche se diverso, si pone **la predisposizione del Format del Rapporto di l'Autovalutazione (RAV)** specificamente costruito per gli istituti di Istruzione e Formazione Professionale. L'adattamento del RAV per consentire una più perspicua riflessione a coloro che devono compilarlo, rispetto alle caratteristiche delle loro attività, rappresenta un modo ulteriore di

⁷ Cfr. A. SALATIN, *La valutazione della IeFP: il progetto sperimentale VALEFP*, in «Rassegna CNOS», 32 (2016), n. 1, pp. 155-165. CONFAP - FORMA (In collaborazione con INVALSI), *Report tecnico-descrittivo della sperimentazione VALEFP. Autovalutazione per l'Istruzione e Formazione Professionale*, paper maggio 2017.

venire incontro alla specificità dell'agire formativo nella prospettiva di servire davvero a indurre promozione di riflessività e a promuovere cambiamenti positivi.

L'insieme di queste attività, discusse e condivise attraverso incontri e progressivi impegni di lavoro, ha prodotto i risultati che vengono presentati nel testo⁸.

B. Decreti Lgs. attuativi della legge 13 luglio 2015, n. 107. Punti Forti e Criticità

Ci siamo occupati dell'approvazione della legge n. 107/2015, nota come la "Buona Scuola", fin dalla pubblicazione del relativo rapporto con interventi su tutti gli editoriali dal terzo numero del 2014 al corrispondente del 2015⁹ e si è offerta una valutazione articolata delle fasi della sua elaborazione e del testo finale, cercando di presentare un bilancio degli aspetti positivi e di quelli quanto meno discutibili. Dopo la pronuncia favorevole delle Camere sul provvedimento la nostra attenzione si è concentrata sull'iter della preparazione dei 9 decreti legislativi in esso previsti in quanto riguardano ambiti di grande rilevanza per il nostro sistema educativo di istruzione e di formazione. Un primo editoriale ha presentato le deleghe, cercando di evidenziarne sia le potenzialità che i limiti e riguardo a questi ultimi si sono offerti suggerimenti per tentare di ridurre al minimo le conseguenze negative¹⁰. Il 14 gennaio scorso il Consiglio dei Ministri ha dato il primo via libera a otto schemi di decreti legislativi, mentre la definizione del nono, la revisione cioè del testo unico sulla scuola, è stata rimessa a un disegno di legge delega specifico e successivo a motivo della sua particolare complessità. Dopo il confronto nelle Commissioni parlamentari competenti e nella Conferenza Unificata (Stato-Regioni-Città e Autonomie locali), il 7 aprile scorso i testi sono stati approvati definitivamente dal Consiglio dei Ministri e, poi, pubblicati nella Gazzetta Ufficiale il successivo 16 maggio 2017¹¹.

Prima di addentrarci nell'esame dei decreti legislativi, precisiamo che la parte dell'editoriale che segue è articolata in tre sezioni. Tenendo conto degli interessi dei lettori, la prima è dedicata al testo sulla revisione dei percorsi sull'istruzione professionale, la seconda commenta brevemente gli altri provvedimenti e l'ultima concluderà con delle osservazioni di natura trasversale.

1. La revisione dei percorsi dell'istruzione professionale e il raccordo con l'IeFP

Il riordino in questione trova la sua ragion d'essere nell'esigenza di garantire una identità precisa al settore dell'istruzione professionale attraverso una differente strutturazione delle offerte formative, una loro articolazione più soddisfacente e il riconoscimento di un'autonomia che non sia solo formale, ma anche reale¹². Di conseguenza, le finalità più rilevanti del relativo provvedimento

⁸ CONFAP-FORMA, c. p. 5.

⁹ Cfr. G. MALIZIA - M. TONINI, *Editoriale*, in "Rassegna CNOS", 30 (2014), n. 3, pp. 3-14; *Editoriale*, in "Rassegna CNOS", 31 (2015), n. 1, pp. 3-25; *Editoriale*, in "Rassegna CNOS", 31 (2015), n. 2, pp. 3-24; *Editoriale*, in "Rassegna CNOS", 31 (2015), n. 3, pp. 3-35.

¹⁰ Cfr. G. MALIZIA et alii, *Editoriale*, in "Rassegna CNOS", 32 (2016), n. 1, pp. 9-19.

¹¹ Cfr. *Deleghe della 107/2015 (commi 180 - 185)*, in «Newsletter IeFP», (marzo 2017), n. 96, <http://www.cnos-fap.it/page/newsletter-iefp>, (01.04.2017); *Il CdM approva definitivamente le Deleghe della 107/2015 (commi 180 - 185)*, in «Newsletter IeFP», (aprile 2017), n. 97, <http://www.cnos-fap.it/page/newsletter-iefp>, (02.05.2017); G.M. SALERNO, *Lo schema di d.lgs. sulla revisione dei percorsi di Istruzione Professionale e sui raccordi con quelli della IeFP: una scheda di lettura*, in «Newsletter IeFP», (febbraio 2017), n. 95, <http://www.cnos-fap.it/page/newsletter-iefp>, (01.03.2017); G. MALIZIA - C. NANNI, *I decreti attuativi della Buona Scuola. Un bilancio*, in "Orientamenti Pedagogici", 34 (2017), n. 4 (in corso di pubblicazione); S.O. alla GU n. 112 del 16 maggio 2017 - Serie generale *Decreti legislativi attuativi della legge 13 luglio 2015*, n. 107.

¹² Cfr. Decreto Legislativo 13 aprile 2017, n. 61, *Revisione dei percorsi dell'istruzione professionale nel rispetto dell'articolo 117 della Costituzione, nonché raccordo con i percorsi dell'istruzione e formazione professionale, a norma dell'articolo 1, commi 180 e 181, lettera d), della legge 13 luglio 2015, n. 107*, (17G00069) (GU Serie Generale n.112 del 16-5-2017 - Suppl. Ordinario n. 23); *Relazione illustrativa dello schema di decreto legislativo recante revisione dei percorsi dell'istruzione professionale, nel rispetto dell'articolo 117 della Costituzione, nonché raccordo*

possono essere individuate nelle seguenti: ovviare alle sovrapposizioni dell'istruzione professionale con l'istruzione tecnica e i percorsi della IeFP; contemplare la possibilità per gli istituti professionali di allargare l'offerta formativa anche attraverso la realizzazione dei percorsi della IeFP, purché congruente con la programmazione regionale; potenziare gli indirizzi di studio quinquennali dell'istruzione professionale e delle figure nazionali di riferimento per le qualifiche e i diplomi di IeFP in rapporto ad attività economiche in crescita o nuove; garantire la presenza sull'intero territorio nazionale di un sistema di istruzione professionale e di IeFP che si estenda fino al livello terziario attraverso la realizzazione di una rete nazionale.

Entro questo ampio quadro di finalità il decreto legislativo concentra l'attenzione su due obiettivi. Nel riordino dell'offerta dell'istruzione professionale si dovrà puntare alla revisione degli indirizzi e al rafforzamento delle attività didattiche laboratoriali in maniera coerente con i percorsi della IeFP. In secondo luogo, bisognerà preparare gli studenti ad arti, mestieri e professioni determinanti per lo sviluppo del sistema produttivo in vista di un saper fare di qualità, definito sinteticamente come “made in Italy” e al tempo stesso assicurare che le competenze apprese facilitino il passaggio al mondo del lavoro.

Per raggiungere le finalità e gli obiettivi appena menzionati, il testo in esame prevede nuovi indirizzi di studio che, di conseguenza, aumentano da 6 a 11: essi riguardano attività economiche di rilevanza nazionale, referenziate ai codici statistici ATECO (ATTività ECONomiche) quelli, cioè, che vengono utilizzati dall'Istat per le sue indagini. Ogni istituto potrà adattarli alle necessità del contesto, tenendo conto in ogni caso delle priorità stabilite dalle Regioni. Pur confermando la struttura quinquennale dell'offerta, il decreto legislativo ne regola una nuova articolazione, sia riguardo alla gestione complessiva degli orari che a quella di gruppi classe, modificando in misura notevole l'assetto organizzativo attuale che, al contrario, riproduce in gran parte il percorso ordinario della secondaria di II grado. Da un lato, si assume il modello dell'istruzione degli adulti, contraddistinto da una notevole flessibilità gestionale, adeguandolo alle caratteristiche proprie dell'istruzione professionale; dall'altra, si abbandona la distribuzione dei “due bienni più uno” e si cambia adottando il biennio e il triennio unico per cui nel biennio si adempirà l'obbligo di istruzione, mentre al triennio specialistico viene riservata una impostazione più professionalizzante. Venendo ai particolari, il biennio può contare su complessive 2.112 ore, distribuite tra 1.188 di attività e insegnamenti di istruzione generale aggregati in assi culturali – di cui si parlerà più ampiamente dopo – e 924 di attività e di insegnamenti di indirizzo che includeranno il tempo da dedicare al rafforzamento dei laboratori; all'interno del totale delle ore, una porzione che, però, deve rimanere entro le 264 ore, è dedicata alla personalizzazione degli apprendimenti e alla realizzazione del Progetto Formativo Individuale. Inoltre, a ogni anno del triennio sono destinate 1.056 ore, ripartite tra 462 di attività e di insegnamenti di istruzione generale e 594 di attività e di insegnamenti di indirizzo, nel quadro di una forte caratterizzazione laboratoriale e lavorativa. Da ultimo, agli istituti professionali è permesso di organizzare in via sussidiaria percorsi di IeFP ai fini del conseguimento della qualifica e del diploma professionale purché vengano osservati i parametri stabiliti da ogni Regione.

Novità sono state introdotte anche riguardo all'assetto didattico. Ricordiamo in particolare: la personalizzazione del percorso di apprendimento; la definizione di un Progetto Formativo

*con i percorsi dell'istruzione e formazione professionale, in «Newsletter IeFP», (febbraio 2017), n. 95, <http://www.cnos-fap.it/page/newsletter-iefp>, (01.04.2017); UFFICIO STAMPA DEL MIUR, *La Buona Scuola, in Cdm via libera definitivo ai decreti attuativi*, in «Newsletter IeFP», (aprile 2017), n. 97, <http://www.cnos-fap.it/page/newsletter-iefp>, (02.05.2017); MIUR, *La Buona Scuola. Decreti attuativi. Schede di approfondimento*, in «Newsletter IeFP», (aprile 2017), n. 97, <http://www.cnos-fap.it/page/newsletter-iefp>, (02.05.2017); RETE IMPRESE ITALIA, *Decreti attuativi della legge n. 107 del 2015*. Audizione, in «Newsletter IeFP», (marzo 2017), n. 96, <http://www.cnos-fap.it/page/newsletter-iefp>, (01.04.2017); G. MALIZIA - C. NANNI, *o.c.*; *Commento della CISL Scuola*, in «Newsletter IeFP», (maggio 2017), n. 98, <http://www.cnos-fap.it/page/newsletter-iefp>, (02.06.2017); *Decreti attuativi della legge 107/15, Non fidarsi è meglio*. Contenuti e commenti della FLC CGIL, in «Newsletter IeFP», (maggio 2017), n. 98, <http://www.cnos-fap.it/page/newsletter-iefp>, (02.06.2017).*

Individuale, per cui il dirigente scolastico, sentito il parere del consiglio di classe, identificherà l'insegnante che svolgerà il ruolo di tutor per sostenere gli studenti nella realizzazione del proprio Progetto; il ricorso a metodologie induttive; l'analisi e la soluzione dei problemi attraverso laboratori e in situazioni operative; il lavoro cooperativo per progetti; la gestione dei processi in contesti organizzati. Di particolare rilevanza è anche l'opportunità stabilita dal decreto di avviare l'alternanza scuola-lavoro e l'apprendistato a partire dal secondo anno del biennio. Inoltre, come è stato accennato sopra, sempre nel biennio sono previsti gli assi culturali e cioè l'asse dei linguaggi, matematico, storico-sociale e scienze motorie: in pratica essi consistono in aggregazioni di insegnamenti tra loro omogenei che dovrebbero facilitare l'apprendimento della competenze chiave di cittadinanza che sono incluse nell'obbligo di istruzione italiano.

Ai fini della piena realizzazione delle finalità formative dell'istruzione professionale, ciascun istituto dispone di vari strumenti per l'attuazione dell'autonomia. Anzitutto, le scuole possono fare ricorso, entro l'organico dell'autonomia, alla quota del 20%, cosiddetta "dell'autonomia", tanto nel biennio che nel triennio per perseguire gli obiettivi di apprendimento relativi ai profili in uscita di ciascun indirizzo e per rafforzare gli insegnamenti obbligatori con speciale riferimento alle attività laboratoriali; inoltre, nel triennio è loro consentito di utilizzare gli spazi di flessibilità, intesa come possibilità di articolare gli indirizzi del triennio in profili formativi, con riguardo al 40% dell'orario complessivo fissato per il terzo, il quarto e il quinto anno. Altri strumenti sono: stipulare contratti d'opera con persone del mondo del lavoro e delle professioni; avviare partenariati territoriali; istituire dipartimenti come articolazioni funzionali del collegio dei docenti; creare un comitato tecnico-scientifico; utilizzare gli spazi dell'autonomia per realizzare collegamenti con il sistema della IeFP.

Il decreto stabilisce per la prima volta che gli istituti professionali e i CFP accreditati convergano all'interno di una Rete nazionale delle scuole professionali, collegandosi tra di loro in forma stabile e organizzata. La finalità è di promuovere l'innovazione e di rafforzare il raccordo con il sistema produttivo. In aggiunta, è prevista la creazione della "Rete nazionale dei servizi per le politiche del lavoro" che è destinata a riunire le medesime istituzioni, menzionate sopra, con lo scopo di potenziare gli interventi di supporto alla transizione verso un'occupazione.

Dalla nuova normativa sono disciplinati pure i passaggi tra l'istruzione professionale e la IeFP. La finalità è quella di consentire agli studenti di seguire un percorso personale di apprendimento, di orientamento graduale e di sviluppo, congruente con le proprie capacità, attitudini e interessi. Più precisamente, si è inteso assicurare a quanti dispongono di una qualifica triennale il passaggio al quarto anno della istruzione professionale o della IeFP, sia presso le istituzioni scolastiche che quelle formative accreditate, in modo da ottenere un diploma professionale di tecnico.

Infine, viene creato un sistema di monitoraggio dell'offerta dell'istruzione professionale per valutarne la validità e aggiornare i percorsi almeno ogni cinque anni. Tale finalità viene perseguita mediante l'istituzione di un tavolo, coordinato dal MIUR, con la partecipazione degli Enti locali, delle Parti sociali e degli altri Ministeri interessati, facendo ricorso anche all'assistenza di diversi organismi di natura tecnica.

Venendo poi a una valutazione complessiva del decreto delegato, si può in primo luogo affermare che la normativa in esso contenuta risulta congruente con la nostra Costituzione e in specie con la ripartizione delle competenze tra lo Stato e le Regioni¹³. In aggiunta, all'interno del diritto-dovere all'istruzione e alla formazione è attribuito agli studenti un diritto soggettivo di scelta, al termine della secondaria di I grado, tra l'offerta dei diplomi quinquennali dell'istruzione

¹³ Cfr. Testi delle audizioni, in «Newsletter IeFP», (marzo 2017), n. 96, <http://www.cnos-fap.it/page/newsletter-iefp>, (01.04.2017); FORMA, Audizione Commissione Cultura della Camera dei Deputati. Paper, Roma, 31 gennaio 2017; FORMA, Proposte di emendamento allo schema di decreto legislativo sulla revisione dei percorsi dell'istruzione professionale. Paper, Roma, 13 marzo 2017; G. MALIZIA et alii, o.c.; G. MALIZIA - C. NANNI, o.c.; G.M. SALERNO, o.c.; Commento della CISL Scuola, o.c.; Decreti attuativi della legge 107/15, Non fidarsi è meglio. Contenuti e commenti della FLC CGIL, o.c.

professionale e quella triennale e quadriennale della IeFP. La revisione ha notevolmente approssimato l'istruzione professionale alla IeFP rispetto all'assetto organizzativo, didattico e curricolare, introducendo nella prima gli assi culturali, le unità di apprendimento per conoscenze, abilità e competenze, le metodologie didattiche e laboratoriali, la certificazione delle competenze, l'articolazione dei profili in uscita in termini di competenze, abilità e conoscenze, il rafforzamento dell'alternanza e dell'apprendistato: la nuova impostazione segna sicuramente un miglioramento a paragone con il modello precedente caratterizzato dalla priorità attribuita alle discipline, al trasferimento delle conoscenze e allo studio rispetto alle esperienze lavorative, determinando un parallelismo tra i due sottosistemi e permettendo all'istruzione professionale di situarsi accanto alla IeFP in una posizione di eguale dignità. Certamente positiva è la creazione della Rete nazionale delle scuole professionali che, istituita sulla base di un accordo tra Stato e Regioni, dovrebbe assicurare l'aggiornamento dei percorsi, la definizione di un fondamento comune di riferimento dei profili, il conseguente riconoscimento delle figure professionali della IeFP su tutto il territorio nazionale e il confronto sistematico tra le parti interessate.

È invece negativo che nel passaggio dallo schema di decreto al testo definitivo non si trovino più né il principio secondo il quale l'offerta formativa dell'istruzione professionale e quella della IeFP dovevano essere unitarie, articolate e integrate e, quindi, complementari e non concorrenziali o sostitutive, né la previsione nell'istruzione professionale di un apposito terzo anno in classi distinte per ottenere le qualifiche della IeFP: sono cambiamenti che potrebbero essere interpretati nel senso che, nonostante la revisione della normativa operata dal decreto delegato, resta la sussidiarietà integrativa e, quindi, sostitutiva dell'istruzione professionale nei confronti della IeFP. In aggiunta, non sono state accolte le proposte di Forma di ripristinare le classi distinte, di introdurre i livelli essenziali delle prestazioni dei percorsi di IeFP in modo che essi risultino disponibili su tutto il territorio nazionale, di procedere a una ridefinizione degli standard formativi e del repertorio dei percorsi della IeFP. In ogni caso, anche se si fossero risolte le problematiche appena ricordate, non si sarebbe superato il nodo fondamentale, quello cioè di rimuovere alla radice l'anacronistica distinzione tra i percorsi scolastici di istruzione tecnica e professionale e le sovrapposizioni con quelli di IeFP; in altre parole e più radicalmente – a nostro giudizio – si sarebbe dovuto ripristinare la proposta della riforma Moratti che articolava il secondo ciclo unicamente in due canali, i licei e la IeFP.

2. Una valutazione sintetica degli altri decreti legislativi

Per ragioni di spazio e, come si è osservato sopra, tenendo conto delle attese dei nostri lettori, questa seconda sezione concentrerà l'attenzione solo su un breve bilancio della restante normativa. Pertanto, non offriremo una descrizione puntuale degli altri decreti attuativi, ma si evidenzieranno i principali punti forti e le più rilevanti criticità.

2.1. Riordino, adeguamento e semplificazione del sistema iniziale e di accesso nei ruoli di docente nella scuola secondaria

La nuova impostazione rappresenta senz'altro un progresso rispetto a quella attuale secondo la quale i docenti della secondaria devono abilitarsi dopo la laurea mediante la partecipazione a un tirocinio formativo, un percorso che però permette solo di inserirsi nelle graduatorie di istituto e unicamente per le supplenze, mentre per divenire di ruolo si deve aspettare e vincere un concorso con il pericolo di lunghi tempi di attesa e di vuoto e senza sicurezze¹⁴. Infatti, il testo in esame

¹⁴ Cfr. Decreto Legislativo 13 aprile 2017, n. 59, *Riordino, adeguamento e semplificazione del sistema iniziale e di accesso nei ruoli di docente nella scuola secondaria per renderla funzionale alla valorizzazione sociale e culturale della professione, a norma dell'articolo 1, commi 180 e 181, lettera b), della legge 13 luglio 2015, n. 107, (17G00067) (GU Serie Generale n.112 del 16-5-2017 - Suppl. Ordinario n. 23); Relazione illustrativa dello schema di decreto*

delinea un modello non solo unitario e coordinato, ma anche chiaro ed eguale per tutti che include sia la formazione iniziale degli insegnanti sia le modalità per l'immissione nella professione, e che può offrire una garanzia nel reclutamento del personale in vista di una scuola più efficiente ed efficace. In aggiunta, l'indizione di un concorso pubblico nazionale su base regionale o interregionale con cadenza biennale – e non più ogni tre anni come finora – dovrebbe impedire il riemergere del grave nodo problematico del precariato. È pure apprezzabile che l'iter previsto risulti molto attento alle metodologie didattiche ed alle competenze pedagogiche, relazionali, valutative e tecnologiche. Va anche evidenziato, sempre sul lato positivo, che la nuova impostazione si caratterizza per una rilevante valorizzazione delle attività di tirocinio e dell'esperienza sul campo per cui la preparazione alla professione docente si fonda non solo sulla formazione accademica, ma anche sull'insegnamento in atto e la relativa riflessione su di esso. Inoltre, la previsione della laurea o del diploma accademico di I livello per i posti di docente teorico-pratico fornirà un apporto rilevante al miglioramento della qualità del servizio scolastico.

Sul lato delle criticità sembra quanto meno discutibile l'introduzione di una diversificazione nella formazione iniziale e nel reclutamento tra insegnanti del medesimo ciclo, il primo cioè, e più precisamente tra quelli della primaria e della secondaria di I grado, e il rafforzamento di una netta distinzione nella formazione e accesso ai ruoli tra scuola dell'infanzia e primaria da una lato e secondaria dall'altro, perché appaiono incompatibili con l'unicità della funzione docente. Si è anche lamentato che l'iter previsto continui ad essere troppo lungo poiché richiede quattro anni dopo la laurea (almeno un anno per l'attuazione del concorso e un triennio per l'inserimento in ruolo) e certamente non incoraggia gli studenti delle facoltà scientifiche, tecnologiche, economiche e giuridiche a scegliere la professione insegnante a causa dei 24 crediti universitari nelle discipline antropo-psico-pedagogiche e nelle metodologie e tecnologie didattiche che sono esigiti per il concorso di accesso. Inoltre, nel percorso delineato la scuola esercita una funzione minore perché il suo compito consiste nell'essere sede di tirocinio diretto e di supplenze mentre all'università è affidato il ruolo di gestire da sola la formazione. Inoltre va evidenziato che non sono stati presi in considerazione vari degli emendamenti proposti dalle associazioni delle scuole cattoliche e cioè che: anche le paritarie potessero divenire sedi di tirocinio; fosse garantita al personale già in servizio in tali scuole la conciliabilità della frequenza ai corsi dell'anno di specializzazione; i tempi dei concorsi non ostacolassero la continuità didattica, stabilendo pertanto l'avvio della formazione iniziale dei docenti a settembre e non ad anno scolastico già avanzato.

2.2. La promozione della cultura umanistica, la valorizzazione del patrimonio e delle produzioni culturali e il sostegno della creatività

La finalità del decreto legislativo di promuovere l'arte e la cultura umanistica nel sistema nazionale di istruzione è da ritenere sicuramente apprezzabile e affranca le arti creative dalla collocazione marginale in cui la scuola le ha talvolta confinate¹⁵. Per effetto della normativa in esame i piani triennali dell'offerta formativa dovranno includere a pieno titolo non solo le

legislativo recante riordino, adeguamento e semplificazione del sistema di formazione iniziale e di accesso nei ruoli di docente nella scuola secondaria, in «Newsletter IeFP», (febbraio 2017), n. 95, <http://www.cnos-fap.it/page/newsletter-iefp>, (01.04.2017); UFFICIO STAMPA DEL MIUR, o.c.; MIUR, o.c.; G. MALIZIA - C. NANNI, o.c.; Testi delle audizioni, o.c.; Commento della CISL Scuola, o.c.; Decreti attuativi della legge 107/15, Non fidarsi è meglio. Contenuti e commenti della FLC CGIL, o.c.

¹⁵ Cfr. Decreto Legislativo 13 aprile 2017, n. 60, *Norme sulla promozione della cultura umanistica, sulla valorizzazione del patrimonio e delle produzioni culturali e sul sostegno della creatività, a norma dell'articolo 1, commi 180 e 181, lettera g), della legge 13 luglio 2015, n. 107, (17G00068) (GU Serie Generale n.112 del 16-5-2017 - Suppl. Ordinario n. 23); Relazione illustrativa dello schema di decreto legislativo recante norme sulla promozione della cultura umanistica, sulla valorizzazione del patrimonio e delle produzioni culturali e sul sostegno alla creatività, in «Newsletter IeFP», (febbraio 2017), n. 95, <http://www.cnos-fap.it/page/newsletter-iefp>, (01.04.2017); UFFICIO STAMPA DEL MIUR, o.c.; MIUR, o.c.; G. MALIZIA - C. NANNI, o.c.; Testi delle audizioni, o.c.; Commento della CISL Scuola, o.c.; Decreti attuativi della legge 107/15, Non fidarsi è meglio. Contenuti e commenti della FLC CGIL, o.c.*

discipline tradizionali, ma anche musica e danza, teatro e cinema, pittura, scultura, grafica e design e scrittura creativa. Va anche aggiunto che la valorizzazione del made in Italy riceverà un'accoglienza analoga: naturalmente ciò non dovrà significare subalternità dei valori umani ai bisogni del sistema produttivo. Giustamente, il decreto riesce a conservare l'equilibrio tra una adeguata formazione di base per tutti e la promozione delle eccellenze. Valide risultano pure le indicazioni per il rafforzamento dell'ambito in tutti gli ordini e gradi di scuola e la riorganizzazione delle istituzioni formative del settore artistico. L'introduzione sia del Piano delle arti con il relativo fondo che di una governance plurale rende possibile il ricorso a strategie efficaci di crescita di tutta l'area.

Uno dei limiti del provvedimento consiste nella sostanziale mancanza di riferimento alla IeFP come se questa non fornisse un apporto rilevante alla promozione del made in Italy e delle vocazioni del territorio. Si è anche evidenziato che l'accantonamento del 5% nel contingente dei posti di potenziamento per l'insegnamento dei temi della cultura umanistica, la definizione cioè di porzioni di organico da utilizzare per particolari obiettivi di potenziamento dell'offerta formativa, non dovrebbe essere fissata per legge, ma rimessa all'autonomia delle scuole. Infine, le risorse economiche assegnate alle finalità del decreto sotto esame, sebbene costituiscano una novità rispetto al passato anche recente, tuttavia vengono valutate come alquanto insufficienti in confronto con gli obiettivi previsti che risultano particolarmente ambiziosi.

2.3. Norme in materia di valutazione e certificazione delle competenze nel primo ciclo ed esami di Stato

In generale è possibile affermare che il decreto legislativo n. 62 è riuscito ad introdurre innovazioni in positivo senza stravolgere il disegno complessivo dell'attuale sistema¹⁶. Venendo ai dettagli meritano un giudizio favorevole i seguenti aspetti: il risalto attribuito al carattere formativo della valutazione; la congruenza con le Indicazioni nazionali; la riduzione delle prove negli esami di Stato e riguardo a questi ultimi il peso più grande assegnato al percorso dello studente; l'alternanza come condizione per l'accesso all'esame terminale della secondaria di II grado; l'uscita delle prove Invalsi dagli esami e il loro arricchimento con l'aggiunta di una nuova, quella dell'inglese. «Le indicazioni prospettate nel [...] decreto appaiono interessanti, ma comunque sono necessari interventi per motivare i docenti e per offrire una formazione relativa ad aspetti metodologici anche trasversali alle singole discipline affinché la valutazione sia veramente formativa»¹⁷.

Tra le carenze va evidenziata in primo luogo l'eliminazione della tesina e della possibilità di esporre argomenti di proprio interesse dall'esame di Stato della secondaria di II grado, perché si limitano notevolmente la pluridisciplinarietà delle prove e l'aspetto dell'approfondimento tematico. In aggiunta, la partecipazione dei genitori risulta alquanto marginale, mentre sarebbe stato opportuno che gli esiti della valutazione fossero analizzati insieme ai genitori per definire gli interventi più efficaci ai fini di potenziare l'apprendimento dei figli. Viene anche criticato che i risultati delle prove Invalsi siano trascritti nella certificazione delle competenze del I ciclo e nel curriculum dello studente perché l'Invalsi avrebbe competenza sulla valutazione di sistema e non

¹⁶ Cfr. Decreto Legislativo 13 aprile 2017, n. 62, *Norme in materia di valutazione e certificazione delle competenze nel primo ciclo ed esami di Stato, a norma dell'articolo 1, commi 180 e 181, lettera i), della legge 13 luglio 2015, n. 107, (17G00070) (GU Serie Generale n.112 del 16-5-2017 - Suppl. Ordinario n. 23); Relazione illustrativa dello schema di decreto legislativo recante norme in materia di valutazione e certificazione delle competenze nel primo ciclo ed esami di Stato (febbraio 2017), in «Newsletter IeFP», n. 95, <http://www.cnos-fap.it/page/newsletter-iefp>, (01.04.2017); UFFICIO STAMPA DEL MIUR, o.c.; MIUR, o.c.; G. MALIZIA - C. NANNI, o.c.; Testi delle audizioni, o.c.; Commento della CISL Scuola, o.c.; Decreti attuativi della legge 107/15, *Non fidarsi è meglio*. Contenuti e commenti della FLC CGIL, o.c.*

¹⁷ CISL SCUOLA, *Memoria depositata in occasione dell'audizione parlamentare svoltasi il 2 febbraio 2017*, in «Newsletter IeFP», (marzo 2017), n. 96, p. 22, <http://www.cnos-fap.it/page/newsletter-iefp>, (01.04.2017).

su quella individuale degli apprendimenti. Inoltre, sempre sul lato negativo va evidenziato che generalmente il decreto non menziona le competenze e le conoscenze dei percorsi IeFP.

2.4. Effettività del diritto allo studio attraverso la definizione delle prestazioni, in relazione ai servizi alla persona

Un punto forte del testo va visto nello sviluppo di un sistema di welfare studentesco, basato sull'adeguatezza e l'efficacia dei servizi per il diritto allo studio: si vuole infatti costruire un sistema nazionale di istruzione realmente aperto a tutti, malgrado le notevoli diversità di natura geografica, economica, culturale e sociale, riscontrabili nel nostro Paese¹⁸. Da questo punto di vista il decreto prende alcuni significativi provvedimenti: l'esonero dalle tasse scolastiche per gli studenti del quarto e quinto anno della secondaria di II grado, gli investimenti in borse di studio, la mobilità, i servizi mensa, la fornitura dei libri di testo e dei supporti anche digitali per la didattica, e tali interventi sono previsti in particolare per gli alunni con disabilità, per quelli ricoverati in ospedale e quelli che, comunque, sperimentano situazioni di disagio e di marginalità. Una menzione a sé merita indubbiamente l'estensione della Carta dello Studente fino alla scuola primaria. Da ultimo, una innovazione valida (eccetto che per la criticità che sarà puntualizzata successivamente) è rappresentata dalla creazione di una Conferenza Nazionale che dovrebbe assicurare una governance più partecipata.

I fondi previsti, anche se risultano triplicati da 20 a 60 milioni di euro circa, tuttavia non sembrano sufficienti quando sono paragonati con la numerosità degli aventi diritto. Una notevole criticità va vista nel fatto che gli Enti locali, la cui funzione di supporto economico in questa area è particolarmente importante, trovano nell'esercizio del loro ruolo limiti rilevanti in formule quali "la compatibilità delle risorse disponibili a legislazione vigente" o "la invarianza della spesa" che si trovano nel decreto legislativo. Inoltre, la norma sui beneficiari avrebbe dovuto stabilire che i destinatari del diritto allo studio sono tutti gli studenti, qualunque sia la natura giuridica dell'istituzione scolastica frequentata: l'assenza di tale indicazione svantaggia soprattutto gli allievi delle scuole paritarie e quelli della IeFP che non sempre risultano inclusi nei vantaggi previsti dal testo in esame. Al riguardo si sarebbe potuto far ricorso alle buone pratiche di diversi Enti locali che sono riusciti a evitare tali ingiustizie. Infine va lamentato che i rappresentanti delle scuole paritarie e dei loro gestori non siano inclusi tra i membri della Conferenza nazionale per il diritto allo studio.

2.5. Disciplina della scuola italiana all'estero

Il decreto legislativo n. 64 punta a rimediare alle carenze della disciplina in vigore che, risalendo al 1994, non appare più in grado sia di rispondere alle esigenze emergenti dai mutamenti che in anni recenti si sono prodotti nel contesto sociale, sia di superare il gap riscontrabile tra le scuole in Italia e quelle operanti all'estero: pertanto, la soluzione adottata è stata di estendere alle

¹⁸ Cfr. Decreto Legislativo 13 aprile 2017, n. 63, *Effettività del diritto allo studio attraverso la definizione delle prestazioni, in relazione ai servizi alla persona, con particolare riferimento alle condizioni di disagio e ai servizi strumentali, nonché potenziamento della carta dello studente, a norma dell'articolo 1, commi 180 e 181, lettera f), della legge 13 luglio 2015, n. 107, (17G00071) (GU Serie Generale n.112 del 16-5-2017 - Suppl. Ordinario n. 23); Relazione illustrativa dello schema di decreto legislativo concernente l'effettività del diritto allo studio attraverso la definizione delle prestazioni, in relazione ai servizi alla persona, con particolare riferimento alle condizioni di disagio e ai servizi strumentali, nonché potenziamento della carta dello studente, in «Newsletter IeFP», (febbraio 2017), n. 95, <http://www.cnos-fap.it/page/newsletter-iefp>, (01.04.2017); UFFICIO STAMPA DEL MIUR, o.c.; MIUR, o.c.; G. MALIZIA - C. NANNI, o.c.; Testi delle audizioni, o.c.; CISL SCUOLA, o.c.; MSAC-MOVIMENTO STUDENTI DI AZIONE CATTOLICA, Testo dell'audizione, in «Newsletter IeFP», (marzo 2017), n. 96, <http://www.cnos-fap.it/page/newsletter-iefp>, (01.04.2017); Commento della CISL Scuola, o.c.; Decreti attuativi della legge 107/15, Non fidarsi è meglio. Contenuti e commenti della FLC CGIL, o.c.*

seconde le riforme introdotte ultimamente nel nostro Paese¹⁹. Infatti, la nuova normativa ammoderna e riorganizza tutta l'area in esame, ponendo le basi per un collegamento efficace tra il Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale (Maeci) e il MIUR. A fornire il quadro di riferimento dei cambiamenti è il nostro sistema educativo, in quanto ispirato ai valori della inclusività, della interculturalità, della democrazia e della non discriminazione e al tempo stesso calato all'interno di una prospettiva europea e internazionale.

Accanto ai punti forti della nuova disciplina appena ricordati, esistono delle criticità che non possono essere passate sotto silenzio. Uno di questi aspetti negativi può essere identificato nell'eccessiva importanza attribuita allo sviluppo e alla propagazione della lingua e della cultura italiana in rapporto agli obiettivi storici del supporto ai lavoratori del nostro Paese impegnati fuori dell'Italia. Inoltre, di nuovo va lamentata la marginalità delle scuole paritarie e di quelle professionali, sebbene all'estero ne esistano molte che offrono servizi educativi di eccellenza.

2.6. Istituzione del sistema integrato di educazione e di istruzione dalla nascita sino a sei anni

Come negli altri casi, incominciamo con i punti forti. In primo luogo, l'introduzione del sistema integrato fa compiere un vero salto di qualità ai servizi per l'infanzia che passano da un'ottica assistenziale ad una prettamente educativa, garantendo al tempo stesso la continuità tra i due periodi 0-3 e 3-6 anni²⁰. Le nuove strutture dovrebbero assicurare alle famiglie standard equivalenti in tutto il Paese; inoltre, l'assetto organizzativo potrà disporre di una articolazione precisa ed efficace delle competenze tra i vari attori istituzionali. L'intenzione è di raggiungere con i servizi educativi per l'infanzia almeno il target europeo del 33% di copertura dei bambini 0-3 anni, puntando a superare le differenziazioni ancora riscontrabili sul piano territoriale mediante un'equa ripartizione dell'offerta. Allo stesso tempo risulta apprezzabile l'obiettivo di perseguire la generalizzazione qualitativa e quantitativa della scuola dell'infanzia. Inoltre, va considerata come del tutto valida la richiesta del titolo universitario per l'esercizio della professione di educatore nei servizi per l'infanzia. Riguardo a questi ultimi è senz'altro condivisibile la disposizione che li esclude dai servizi pubblici a domanda.

Le criticità riguardano in particolare due aree. Anzitutto, è inaccettabile che il decreto non abbia realizzato la generalizzazione della gratuità della scuola dell'infanzia: infatti, riguardo alle paritarie private non sono ancora previsti finanziamenti sufficienti. Inoltre, tali scuole e le loro associazioni rappresentative non sempre fanno parte negli organismi di consultazione, nelle fasi di intesa, proposta, programmazione, gestione, monitoraggio e valutazione, e in particolare questa situazione si riscontra nella Commissione per il sistema integrato 0-6 anni che esercita importanti funzioni consultive e propositive. In aggiunta, alcune normative importanti hanno come beneficiari unicamente le scuole statali. L'altro limite si riferisce alla partecipazione delle famiglie che, pur

¹⁹ Cfr. Decreto Legislativo 13 aprile 2017, n. 64, *Disciplina della scuola italiana all'estero, a norma dell'articolo 1, commi 180 e 181, lettera h), della legge 13 luglio 2015, n. 107, (17G00072)* (GU Serie Generale n.112 del 16-5-2017 - Suppl. Ordinario n. 23); *Relazione illustrativa dello schema di decreto legislativo recante disciplina della scuola italiana all'estero*, in «Newsletter IeFP», (febbraio 2017), n. 95, <http://www.cnos-fap.it/page/newsletter-iefp>, (01.04.2017); UFFICIO STAMPA DEL MIUR, o.c.; MIUR, o.c.; G. MALIZIA - C. NANNI, o.c.; *Testi delle audizioni*, o.c.; *Commento della CISL Scuola*, o.c.; *Decreti attuativi della legge 107/15, Non fidarsi è meglio*. Contenuti e commenti della FLC CGIL, o.c.

²⁰ Cfr. Decreto Legislativo 13 aprile 2017, n. 65, *Istituzione del sistema integrato di educazione e di istruzione dalla nascita sino a sei anni, a norma dell'articolo 1, commi 180 e 181, lettera e), della legge 13 luglio 2015, n. 107, (17G00073)* (GU Serie Generale n.112 del 16-5-2017 - Suppl. Ordinario n. 23); *Relazione illustrativa dello schema di decreto legislativo recante istituzione del sistema integrato di educazione e di istruzione dalla nascita sino a sei anni*, in «Newsletter IeFP», (febbraio 2017), n. 95, <http://www.cnos-fap.it/page/newsletter-iefp>, (01.04.2017); UFFICIO STAMPA DEL MIUR, o.c.; MIUR, o.c.; G. MALIZIA - C. NANNI, o.c.; *Testi delle audizioni*, o.c.; *Commento della CISL Scuola*, o.c.; *Decreti attuativi della legge 107/15, Non fidarsi è meglio*. Contenuti e commenti della FLC CGIL, o.c.

affermata dal decreto, non sempre trova nel concreto una realizzazione adeguata, come per esempio nel caso in cui non viene prevista tra gli obiettivi strategici della riforma.

2.7. Norme per la promozione dell'inclusione scolastica degli studenti con disabilità

Sul lato positivo il primo aspetto da evidenziare riguarda l'impostazione generale che si può certamente ritenere valida a livello di principi, ma che per produrre effetti favorevoli dovrà essere adeguatamente supportata con interventi efficaci²¹. Più specificamente, essa focalizza l'attenzione sulle varie misure rivolte ai disabili che occupano il centro dei processi di insegnamento e di apprendimento: infatti, le singole scuole preparano per loro un progetto educativo individuale (PEI) sulla base di una definizione ampia dei bisogni che, a sua volta, diviene parte integrante del Progetto individuale. La partecipazione delle famiglie e delle relative associazioni risulta rafforzata e l'intera comunità scolastica, e non solo il docente di sostegno, è chiamata ad assumere la responsabilità dell'inclusione. Il decreto legislativo definisce in maniera chiara e precisa i compiti di ogni attore istituzionale, Stato ed Enti locali, e questa volta le scuole paritarie ricevono i medesimi finanziamenti delle statali perché ambedue sono comprese sotto la denominazione del sistema nazionale di istruzione. Viene prevista una preparazione specifica per il personale docente, dirigente ed ATA e il giudizio sulla qualità dell'inclusione scolastica diventa un parametro alla pari della valutazione delle scuole.

Nel testo in esame i punti deboli risultano meno importanti di quelli validi, benché i primi non debbano essere affatto sminuiti. Passando ad aspetti specifici, non è accettabile che l'organico sia contenuto nello spazio di quello esistente perché possono manifestarsi esigenze nuove e non prevedibili a cui non si può non dare una risposta adeguata; anche gli interventi degli Enti locali non possono essere circoscritti entro le risorse disponibili al presente. Nella formazione iniziale dei docenti curricolari gli insegnamenti riguardanti la didattica speciale rappresentano unicamente un ambito a scelta per cui essi possono accedere al ruolo senza competenze in questo campo. Inoltre, la nuova normativa disciplina una sola delle categorie dei Bes (bisogni educativi speciali), la disabilità cioè, e ignora invece quelle dei disturbi evolutivi specifici e dello svantaggio socioeconomico, linguistico e culturale; pure l'orientamento viene completamente dimenticato. L'Osservatorio permanente per l'inclusione scolastica, che svolge un ruolo di studio, monitoraggio e proposta, non include tra i suoi membri i rappresentanti delle associazioni delle famiglie e dei docenti e dei dirigenti della IeFP; inoltre, una normativa più efficace dovrebbe essere prevista per l'inclusione dei disabili nei percorsi IeFP a cui questi sono iscritti in gran numero. A scanso di equivoci, le disposizioni sui finanziamenti avrebbero dovuto contenere un riferimento esplicito alle scuole paritarie e non limitarsi a richiamare la formula del sistema nazionale di istruzione; bisognava pure chiarire che gli interventi degli Enti locali hanno come beneficiari alla pari non solo gli allievi delle statali, ma anche quelli delle paritarie.

3. Considerazioni generali

Presentiamo da ultimo una serie di osservazioni che, diversamente dalla precedenti focalizzate sui singoli decreti, si caratterizzano per la loro natura generale e trasversale.

²¹ Cfr. Decreto Legislativo 13 aprile 2017, n. 66, *Norme per la promozione dell'inclusione scolastica degli studenti con disabilità, a norma dell'articolo 1, commi 180 e 181, lettera c), della legge 13 luglio 2015, n. 107, (17G00074)* (GU Serie Generale n.112 del 16-5-2017 - Suppl. Ordinario n. 23); *Relazione illustrativa dello schema di decreto legislativo recante norme per la promozione dell'inclusione scolastica degli studenti con disabilità*, in «Newsletter IeFP», (febbraio 2017), n. 95, <http://www.cnos-fap.it/page/newsletter-iefp>, (01.04.2017); UFFICIO STAMPA DEL MIUR, o.c.; MIUR, o.c.; G. MALIZIA - C. NANNI, o.c.; *Testi delle audizioni, o.c.*; *Commento della CISL Scuola, o.c.*; *Decreti attuativi della legge 107/15, Non fidarsi è meglio. Contenuti e commenti della FLC CGIL, o.c.*

In primo luogo, non era affatto certo che la riforma della Buona Scuola, avviata tre anni fa da un Presidente del Consiglio e da una Ministra dell'istruzione, della università e della ricerca differenti dagli attuali si sarebbe conclusa a livello normativo nei tempi stabiliti²². Probabilmente ha inciso sul raggiungimento di tale traguardo la presenza di una nuova Ministra ex sindacalista e più disponibile al dialogo e al confronto con le parti sociali della precedente.

I primi giudizi dei commentatori sui contenuti dei decreti delegati mettono l'accento sul carattere di "riforma incompiuta" o di un "appannamento fino alla cancellazione delle buone intenzioni"²³, in quanto innovazioni come la valorizzazione del merito e del rigore, il ruolo assegnato alla valutazione, la maggiore autonomia attribuita ai dirigenti nel reclutamento del personale e più in generale nella gestione delle scuole, sarebbero stati progressivamente stemperati o non si troverebbero nella normativa approvata. Al riguardo ci sembra più bilanciato il parere della Conferenza Nazionale Universitaria di Scienze della Formazione che ammette: «il rilevante contributo che l'insieme dei provvedimenti attuativi del comma 181 della Legge n. 107/2015 può portare al rinnovamento e alla qualificazione del sistema educativo italiano, pur nella convinzione che il processo da esso attivato richiederà un non breve periodo di sperimentazione e di progressiva messa a punto»²⁴.

A nostro giudizio, l'ostacolo principale alla piena attuazione della riforma va visto non tanto nel merito delle misure approvate, quanto nella resistenza del corpo docente e dei loro sindacati a motivo della insoddisfacente partecipazione alle innovazioni introdotte. Pertanto, la riuscita dei cambiamenti è subordinata al conseguimento di un accordo generale degli insegnanti e dei sindacati sulle proposte avanzate mediante il coinvolgimento nell'attuazione dei cambiamenti voluti.

Al riguardo un apporto significativo potrebbe essere offerto dal potenziamento della formazione iniziale e in servizio degli insegnanti che, d'altra parte, è una delle strategie preferite nelle procedure di realizzazione della riforma.

Una delle criticità dei decreti va identificata nell'autonomia della scuola che la Buona Scuola intendeva attuare in maniera piena e reale e che invece sembra passare in secondo piano rispetto al ruolo dello Stato, delle Regioni e degli Enti locali.

Ancora una volta si è persa l'occasione di realizzare nel sistema educativo di istruzione e di formazione un duplice balzo in avanti di qualità, riconoscendo in modo effettivo la libertà di educazione e le grandi potenzialità della IeFP.

Le risorse economiche sono certamente cresciute, ma rimangono ancora del tutto inadeguate e, in particolare, va criticato l'inserimento continuo nei decreti di limiti invalicabili alle spese in quanto sono state moltiplicate le formule, già ricordate sopra, quali "la compatibilità delle risorse disponibili a legislazione vigente" o "la invarianza della spesa".

²² Cfr. G. MALIZIA - C. NANNI, o.c.; *Deleghe legislative al Governo previste dalla legge 107/2015: I primi commenti*, «Tuttoscuola», in «Newsletter IeFP», (aprile 2017), n. 97, <http://www.cnos-fap.it/page/newsletter-iefp>, (02.05.2017); *Commento del Movimento5stelle*, in «Newsletter IeFP», (maggio 2017), n. 98, <http://www.cnos-fap.it/page/newsletter-iefp>, (02.06.2017).

²³ L. RIBOLZI, *Troppe valide intenzioni sono rimaste solo sulla carta*, in «Sole 24 Ore Focus», (26 aprile 2017), p. 2; cfr. anche *Deleghe legislative al Governo previste dalla legge 107/2015...*, o.c.

²⁴ CONFERENZA NAZIONALE UNIVERSITARIA DI SCIENZE DELLA FORMAZIONE, *Audizione in ordine ai profili attuativi della Legge n.107/2015*, in «Newsletter IeFP», (marzo 2017), n. 96, p. 1, <http://www.cnos-fap.it/page/newsletter-iefp>, (01.04.2017).