

**Deleghe legislative al Governo previste dalla legge 107/2015:  
i primi commenti**  
(Tuttoscuola – aprile 2017)

Il 13 aprile 2017 il Presidente della Repubblica ha emanato i decreti legislativi della Buona Scuola approvati dal Consiglio dei Ministri il 7 aprile 2017.

Al momento si è in attesa della loro pubblicazione sulla Gazzetta Ufficiale.

**I primi commenti dopo l'approvazione definitiva del CdM (7 aprile 2017)**

**1. La riforma incompiuta/1. Varati i decreti della Buona Scuola**

Sia pure con circa tre mesi di ritardo rispetto al termine fissato dalla delega (18 mesi dal 16 luglio 2015, data di entrata in vigore della legge 107) otto dei nove decreti legislativi previsti dall'articolo 181 della Buona Scuola sono stati varati dal Consiglio dei ministri dello scorso 7 aprile.

*"Con questo atto e con il lavoro fatto in questi mesi dalla ministra Fedeli insieme alla presidenza e ad altre strutture del governo, si completa e si vara definitivamente la riforma della scuola", è stato il misurato commento del premier Paolo Gentiloni, che parla di una "notevole iniezione di qualità nella nostra scuola".*

Non era scontato che il lavoro avviato tre anni prima da un premier e da un ministro diverso sarebbe andato in porto nel sostanziale rispetto dei contenuti e dei tempi indicati dalla legge per l'esercizio della delega. Una robusta correzione di rotta sulla Buona Scuola avrebbe potuto essere giustificata alla luce dell'esito del referendum del 4 dicembre, sul quale a giudizio di molti osservatori la legge 107 aveva pesantemente influito favorendo il successo del no.

Questo non è avvenuto. La legge, coi suoi pregi e i suoi difetti, è andata in porto. Da questo punto di vista si può dire che l'operazione di ricucitura del rapporto politico tra Esecutivo e mondo della scuola, passata attraverso la sostituzione del distaccato ministro-rettore Giannini con la dialogante ministra-ex sindacalista Fedeli, ha avuto successo, non a scapito della legge.

Che valutazione complessiva dare, a decreti varati? Vedremo nei prossimi due-tre anni quale sarà l'impatto effettivo delle non poche novità contenute nella legge. Per ora, a caldo, si può dire questo: condizionata dalle mediazioni intervenute, prima e durante l'iter parlamentare, che ne hanno modificato il profilo originario, vincolata al rispetto dei pluri-richiamati limiti di spesa fatti inserire a pioggia nella legge 107 dal Ministero dell'Economia, ulteriormente limata nei suoi aspetti più innovativi dal pragmatismo relazionale della ministra Fedeli, la Buona Scuola che esce dai Decreti legislativi si presenta per vari aspetti come un esempio di riformismo incompiuto.

**2. La riforma incompiuta/2. Tra consensi e dissensi**

La linea di demarcazione tra consensi e dissensi sui decreti legislativi riproduce, in sostanza, la dialettica politico-parlamentare tra sostenitori e avversari del governo Gentiloni, ma mentre i consensi, come è naturale, si concentrano nel PD e vengono in particolare dai sostenitori di Matteo Renzi, avviato a vincere le primarie per la conferma alla segreteria del partito, i dissensi più marcati arrivano dall'area che si colloca a sinistra del PD e dal Movimento 5 Stelle.

L'esponente del centro-destra più impegnata sulla 107, la deputata di Forza Italia Elena Centemero, ha affermato che "i decreti attuativi sono forse peggio della legge stessa" perché "si è fatta solo una iniezione di insegnanti in numero superiore non solo ai bisogni delle scuole

ma anche alle reali necessità formative delle studentesse e degli studenti” mentre l’esame di maturità è stato “ridotto ad un ‘esamino’”.

Ma è sull’altro versante, quello della sinistra politica e sociale, che la Buona Scuola continua a suscitare le critiche più dure, trovando qualche eco anche nel dibattito interno del PD, con i due competitori di Renzi che esprimono riserve (Orlando) o si dichiarano addirittura disposti, in caso di vittoria, a “riscrivere la legge insieme agli insegnanti” (Emiliano).

Ciò che dovrebbe preoccupare di più il governo e l’attuale ministro è però l’atteggiamento dei sindacati, che va da una cauta e condizionata apertura di credito della Cisl alle “perplexità” manifestate dalla Uil scuola, il cui segretario Pino Turi sospende il giudizio fino alla lettura dei testi definitivi dei decreti. Ma decisamente più arcigno è il giudizio del segretario della Flc Cgil Francesco Sinopoli, che “pur apprezzando i passi avanti fatti sulla stabilizzazione dei precari della scuola secondaria di secondo grado e sul riordino delle scuole italiane all’estero”, si legge in un comunicato, “non si riconosce nel modello di scuola che emerge da queste deleghe che è in perfetta coerenza con quanto previsto dalla legge 107/15”, una legge “sbagliata in radice, figlia di una ideologia primitiva e perdente”.

Il leader della Flc Cgil considera inevitabile “una lunga stagione conflittuale con il mondo della scuola che si snoderà parallelamente alle vicende politiche che condurranno alle elezioni” con l’obiettivo di “giungere alla costruzione un modello alternativo alla legge 107/15”. Non esattamente un endorsement elettorale per il PD di Renzi e della ministra Fedeli.

### **3. La riforma incompiuta/3. L’istruzione professionale in cerca di identità**

Il decreto sulla revisione dell’istruzione professionale, si legge nella scheda di presentazione diffusa dal Miur, “si pone l’obiettivo di dare una chiara identità agli istituti professionali, innovare e rendere più flessibile la loro offerta formativa, superare l’attuale sovrapposizione con l’istruzione tecnica e mettere ordine in un ambito frammentato tra competenze statali e regionali”.

Ottimi propositi, peraltro non nuovi, perché la questione della sovrapposizione con l’istruzione tecnica si è posta almeno dagli anni novanta dello scorso secolo con il passaggio in ordinamento della sperimentazione ‘Progetto 92’ e la drastica riduzione dei percorsi di qualifica da oltre 150 a una quindicina (più o meno come le principali tipologie degli istituti tecnici) e l’introduzione nei piani di studio dei primi due anni dell’area comune del progetto Brocca a scapito delle ore di laboratorio e delle esercitazioni pratiche. Il tutto giustificato con l’obiettivo ‘europeo’ di rendere più solida e flessibile la formazione generale e preprofessionale degli studenti. Obiettivo che parallelamente veniva perseguito però anche dai ‘progetti assistiti’ dell’istruzione tecnica e in modo ancora più esplicito dai programmi Brocca (con l’inserimento, per esempio, della filosofia nei due anni finali del quinquennio).

Dopo la riforma costituzionale del 2001, che attribuì alle Regioni la competenza esclusiva in materia di formazione professionale, togliendo agli istituti professionali di Stato la possibilità di rilasciare la qualifica professionale alla fine del terzo anno, la sovrapposizione divenne ancora più evidente. Con la maldestra licealizzazione degli istituti tecnici in cui finì la riforma Moratti (2003) si perse l’opportunità di costruire, d’intesa con le Regioni, un forte e articolato secondo canale tecnico-professionale alternativo al canale liceale.

In concreto nelle scuole non cambiò quasi nulla, fin che pochi anni dopo (2007) il governo Prodi (ministro Fioroni) decise di ripristinare gli istituti tecnici e professionali cercando – anche allora – di distinguere meglio le rispettive identità. Evidentemente senza riuscirci, tanto che nel 2008 anche il nuovo ministro Gelmini (Forza Italia) ci provò, riducendo ulteriormente gli indirizzi (e l’orario settimanale) e dichiarandone l’esplicita connotazione in senso pratico-operativo: intento contraddetto però dalla riduzione proprio delle ore di laboratorio.

### **4. La riforma incompiuta/4. La nuova istruzione professionale ha un cuore antico**

Nulla di fatto insomma, tanto che il decreto della Buona Scuola sull’istruzione professionale si propone nuovamente “l’obiettivo di dare una chiara identità agli istituti professionali”. Come?

Sembra che in qualche modo si voglia tornare a un maggior numero di profili formativi: gli indirizzi di base, a partire dall'anno scolastico 2018/2019, passeranno da 6 a 11 (agricoltura, sviluppo rurale, valorizzazione dei prodotti del territorio e gestione delle risorse forestali e montane; pesca commerciale e produzioni ittiche; industria e artigianato per il Made in Italy; manutenzione e assistenza tecnica; gestione delle acque e risanamento ambientale; servizi commerciali; enogastronomia e ospitalità alberghiera; servizi culturali e dello spettacolo; servizi per la sanità e l'assistenza sociale; arti ausiliarie delle professioni sanitarie: odontotecnico; arti ausiliarie delle professioni sanitarie: ottico), ma potranno ulteriormente specificarsi attraverso un'ampia utilizzazione dell'autonomia. Forse non si tornerà alle 150 qualifiche di un tempo, ma in questa ricerca di identità il nuovo scoprirà forse di avere un cuore antico, quello che dopoguerra aveva legato l'istruzione professionale alle varieghe esigenze del territorio attraverso una ramificata offerta di percorsi di ciclo breve, non sovrapponibili a quelli quinquennali dell'istruzione tecnica.

Nel frattempo, a partire dal 2001, il vuoto di offerta di cicli brevi e professionalizzanti da parte dell'istruzione professionale di Stato che la riforma del titolo V aveva reso strutturale è stato progressivamente riempito dalle Regioni, o per meglio dire da quelle Regioni, come la Lombardia dell'assessore (dal 2012) Valentina Aprea, che maggiormente e più tempestivamente avevano avvertito la necessità di percorsi di quel tipo: brevi, flessibili, personalizzabili, mirati all'acquisizione di competenze, interfacciati con il mercato del lavoro.

Ora anche il decreto sulla revisione dell'istruzione professionale sembra muoversi nella stessa direzione, come mostra la possibilità data agli istituti statali di rilasciare qualifiche professionali dopo tre e quattro anni: soltanto però nel rispetto del titolo V, cioè della competenza esclusiva delle Regioni in materia di programmazione e riconoscimento di tutti i percorsi che portano a qualifiche professionali.

Questa convergenza strategica tra Stato e Regioni promette di porre termine, finalmente, ai rischi della impropria sovrapposizione e concorrenza tra istituti professionali e istituti tecnici.

## **5. Approvati i decreti, ma l'anno scolastico non aspetta**

In questi giorni tutta l'attenzione è, comprensibilmente, sui decreti delegati della Buona Scuola che il Consiglio dei Ministri ha approvato in via definitiva dopo un anno e mezzo di gestazione e ulteriori tre mesi di ampia e partecipata consultazione.

Ma, mentre i nuovi provvedimenti di riforma e innovazione del sistema scolastico avranno bisogno di tempo e di norme di legislazione secondaria (decreti, circolari, linee guida) prima di produrre effetti applicativi concreti, vi sono invece altri provvedimenti di cui la scuola ha urgente bisogno e il cui ritardo di emanazione complicherà non poco l'avvio regolare del prossimo anno scolastico.

Soltanto martedì 11 aprile in tarda serata è prevista, finalmente, la sottoscrizione definitiva del contratto sulla mobilità del quale a gennaio era stata definita l'intesa, e subito dopo, salvo imprevisti, la ministra Fedeli potrà firmare l'annuale ordinanza dei trasferimenti.

L'anno scorso l'ordinanza venne pubblicata l'8 aprile (un record di ritardo) e, per recuperare il tempo perduto, venne previsto il termine ultimo per la presentazione delle domande entro i 15 giorni successivi. Quest'anno quel record è battuto, mettendo un'ipoteca sul regolare avvio dell'anno scolastico (i movimenti sono la prima fase di tutte le altre procedure di gestione del personale).

È sperabile che nel frattempo giunga anche la notizia dell'ok ai 25 mila posti da stabilizzare in organico di diritto. Quasi certamente saranno meno di quelli previsti (la metà?), ma serviranno a dare un po' di ossigeno proprio alla mobilità, dove i docenti che aspirano a nuove sedi potranno disporre di quei posti liberi oltre a quelli del turn over.

Manca, infine, qualsiasi notizia sul bando per il corso-concorso a dirigenti scolastici: scontata l'impossibilità di nominare i vincitori al prossimo settembre, un ulteriore ritardo potrebbe compromettere addirittura le nomine dei vincitori per il 2018-19.

Passata l'overdose di interesse e curiosità per gli otto decreti delegati, potenziali strumenti della riforma della scuola, rimarrà la delusione per questi ritardi dell'ordinaria amministrazione e la preoccupazione per la normalizzazione del prossimo anno scolastico.

## 6. Oltre i decreti

Gli otto decreti legislativi non sono ancora stati pubblicati in Gazzetta Ufficiale, ma nel mondo sindacale si guarda avanti e si pensa già a come controllarne l'applicazione e, se possibile, a contrattarne la gestione.

I decreti avranno bisogno, infatti, di appropriati atti amministrativi da parte del Miur per dare loro concreta attuazione e i sindacati hanno già messo le mani avanti per rivendicare, in proposito, un ruolo non di semplice spettatore nella fase applicativa, come invece era avvenuto nella lunga fase di definizione della Buona Scuola.

Lo ha fatto capire chiaramente Maddalena Gissi, segretaria generale Cisl Scuola che, a conclusione del commento in chiaro-scuro dei decreti, ha dichiarato: "la Cisl Scuola ritiene indispensabile che rimanga aperto e attivo, anche dopo la definitiva approvazione dei decreti, il confronto con l'Amministrazione sugli atti che sarà necessario predisporre ai fini di una loro concreta attuazione; resta più in generale, per tutto ciò che comporta ricadute sulle condizioni di lavoro del personale, la nostra richiesta di ricondurle pienamente all'ambito della contrattazione, in linea con l'intesa del 30 novembre".

Altrettanto chiaro Pino Turi, segretario generale Uil Scuola: "Valuteremo le conseguenze concrete dell'impianto delle deleghe sulla comunità scolastica e le ricadute sul personale, in termini di diritti e doveri di natura contrattuale. Su questo punto abbiamo un orizzonte chiaro: vale l'accordo Governo - sindacati del 30 novembre, che troverà piena attuazione con l'approvazione del nuovo testo unico. Questo significa che le materie oggetto di contrattazione vanno riportate al contratto di lavoro".

È la conferma della svolta impressa dall'accordo di fine novembre tra Governo e Confederazioni sindacali, di cui la ministra Fedeli è stata chiaramente interprete già in occasione dell'intesa sulla mobilità del personale scolastico.

C'è da augurarsi che in questa nuova fase che si annuncia per le relazioni sindacali gli interessi dei lavoratori e i diritti degli alunni siano adeguatamente contemperati – come peraltro tutti assicurano – e che non ne esca mortificata, ancora una volta, la continuità didattica che la ministra Fedeli conferma essere l'obiettivo prioritario della sua azione politica. Si attendono, in proposito, fatti concreti non rinvenibili negli stessi decreti legislativi.

## 7. L'Invalsi evita il peggio nel decreto

L'Invalsi è stato un po' al centro del dibattito nella fase consultiva con diverse proposte per un suo intervento più ridimensionato che ampliato. Già lo schema iniziale predisposto dal Miur aveva contenuto la sua funzione, frenando, probabilmente, le aspettative della presidenza dell'istituto.

### **Alla fine, cosa è successo?**

Nessuna sostanziale novità per il I ciclo rispetto allo schema iniziale, dove, come si sa, è stato previsto che le prove non siano più incluse e considerate all'interno dell'esame, ma, effettuate preventivamente, sono requisito per l'ammissione all'esame stesso (anche per i candidati privatisti). Unica integrazione la previsione, scontata, che per "gli studenti risultati assenti per gravi motivi documentati, valutati dal consiglio di classe, è prevista una sessione suppletiva per l'espletamento delle prove".

Relativamente alla certificazione delle competenze per il I ciclo viene prevista l'indicazione, in forma descrittiva del livello raggiunto nelle prove Invalsi distintamente per ciascuna disciplina oggetto della rilevazione "e certificazione sulle abilità di comprensione e uso della lingua inglese".

Per il II ciclo, confermata la previsione che le prove si effettuano, oltre che per gli studenti delle classi seconde, anche per quelli dell'ultimo anno e che esse costituiscono per le istituzioni scolastiche attività ordinarie d'istituto (sono obbligatorie) e requisito di accesso degli studenti all'esame, c'era l'incognita di sapere se di quelle prove ci sarebbe stato o meno traccia da qualche parte.

Alla fine l'interrogativo è stato sciolto, prevedendo che nel curriculum che sarà allegato al diploma: "in una specifica sezione sono indicati, in forma descrittiva, i livelli di apprendimento conseguiti nella prova scritta a carattere nazionale (Invalsi), distintamente per ciascuna delle discipline oggetto di rilevazione e la certificazione sulle abilità di comprensione e uso della lingua inglese".

Considerato che il curriculum del diplomato è tutt'uno con il diploma, dovrebbe essere scongiurato il rischio che qualche studente, suggestionato dalle proposte oppostive di qualcuno, si limiti ad una partecipazione passiva alle prove obbligatorie Invalsi.

## **8. Decreti attuativi Buona scuola: l'analisi di Tuttoscuola**

24 aprile 2017

Dopo l'approvazione da parte del Consiglio dei Ministri e la loro emanazione da parte del Presidente della Repubblica, i decreti legislativi in attuazione della delega della 107/15 attendono soltanto l'imminente pubblicazione in Gazzetta Ufficiale.

Le nuove norme entreranno in vigore dal prossimo anno scolastico con qualche eccezione, come, ad esempio, per il nuovo esame di maturità che troverà applicazione solamente nel 2018-19.

Una prima considerazione, in attesa di approfondimenti sulle innovazioni che verranno introdotte dagli otto decreti, riguarda il confronto tra i testi degli schemi inviati a metà gennaio alle Camere per il prescritto parere e quelli definitivi emanati il 13 aprile dal Presidente Mattarella.

A parte le modifiche formali relative al genere con 144 variazioni, un po' stucchevoli, in femminile e maschile di bambini, alunni e studenti, sono state non poche le modifiche introdotte agli schemi iniziali.

In particolare, ad esempio, il decreto sull'inclusione degli alunni con disabilità ha registrato diverse modifiche in accoglimento delle proposte uscite dalle Commissioni parlamentari.

Anche per il decreto sulla valutazione le modifiche introdotte sono servite a fugare un certo equivoco sulle prove d'esame equipollenti per gli alunni con disabilità e ad armonizzare le disposizioni relative agli esami finali del I e del II ciclo.

Nel complesso sono stati smentiti molti critici che non avevano creduto alla dichiarata disponibilità della ministra Fedeli ad accogliere modifiche in un atteggiamento aperto per il miglioramento dei testi. Lo stile di ascolto e di apertura della ministra sembra, ancora una volta, avere ottenuto successo.