

*In materia di Istruzione, Formazione e Lavoro stiamo vivendo una nuova stagione di riforme. La frase è ormai logora ma i temi messi in campo dal Governo sono molteplici. Sono in atto riforme su aspetti importanti della Costituzione, sul sistema scolastico, sulla Formazione Professionale, sulle politiche del lavoro.*

*In questo quadro di cambiamenti, nel presente Editoriale, ci concentreremo soprattutto su tre problematiche:*

*a) La Costituzione*

*La riforma del Titolo V porta ad una riformulazione delle competenze tra Stato e Regioni in materia di Formazione Professionale e, più in particolare, di Istruzione e Formazione Professionale (IeFP). Su questo tema specifico Rassegna CNOS vuole offrire alcuni spunti per un rilancio della Formazione Professionale per i giovani, dal momento che su questa filiera pesa un grande silenzio oltre che una scarsa conoscenza da parte dei giovani e delle famiglie.*

*b) La Buona Scuola*

*Alcune valutazioni, anche se provvisorie, saranno formulate sui provvedimenti inerenti il sistema scolastico: La Buona Scuola: linee guida. Un progetto un po' meno Stato-centrico, ma pur sempre Scuola-centrico.*

*c) Jobs Act*

*Alcune considerazioni, infine, saranno formulate anche sul "Jobs Act: una riforma in dirittura di arrivo", con particolare attenzione ai riflessi che la Riforma avrà sul sistema formativo.*

*L'Editoriale si conclude con la presentazione del Piano della Rivista per l'anno 2015, con i suoi aspetti di continuità e di novità rispetto a quello degli anni precedenti.*

## **1. La "Buona Formazione". Spunti per un suo rilancio per far crescere il Paese**

*Ad integrazione di quanto il Governo sta proponendo per innovare il sistema scolastico con il programma "La buona scuola. Facciamo crescere il Paese", e stimolati dal Documento delle Regioni "Per un Sistema Educativo Professionalizzante in Italia", del 27 novembre 2014, ove si afferma che «l'Italia, nei confronti dei Paesi avanzati è un Paese in ritardo sulle variabili del capitale umano» e che «per innalzarne il livello occorre intervenire sulla filiera tecnico-professionale sia secon-*

<sup>1</sup> L'Editoriale è opera congiunta dei Condirettori della Rivista Mario Tonini (Direttore Generale CNOS-FAP) e Guglielmo Malizia (Professore emerito di Sociologia dell'Educazione dell'Università Pontificia Salesiana).

daria, riducendo la dispersione scolastica e aumentando il numero di persone con qualifica o diploma professionale, sia terziaria aumentando il numero di persone con titolo professionalizzante di livello terziario o universitario», Rassegna CNOS, nell'anno 2015, ai lettori e a quanti hanno ruoli di governo ai vari livelli, offre spunti e suggerimenti per **rilanciare la Formazione Professionale per i giovani perché non ci può essere** – a giudizio dei redattori della Rivista – nessuna buona scuola senza una buona Formazione Professionale, la via italiana all'inserimento lavorativo dei giovani, il corrispettivo del "sistema duale" tedesco.

La Formazione Professionale per i giovani è una realtà di cui tutte le ricerche mostrano il valore in termini di capacità di attrazione dell'utenza e lotta alla dispersione, metodologia efficace, alleanza con il contesto, esiti educativi e formativi, occupazione degli ex allievi, inclusione sociale, continuità formativa. Nel contempo, essa costituisce un modello di riferimento per la ripresa dello sviluppo economico del nostro Paese, non solo in relazione alla nuova domanda professionale, visto che già oggi circa 120.000 posti di lavoro richiesti non trovano copertura per mancanza di un'offerta di giovani qualificati ma anche per l'offerta formativa connessa alla crescita del territorio.

Negli ultimi decenni molti si sono affannati a ricercare all'estero le soluzioni all'assenza di un sistema organico capace di connettere formazione e lavoro; ciò ha prodotto la "via inglese" dei bandi pubblici, dell'invadenza politica e della precarietà cronica dell'offerta formativa; ultimamente è invece ripresa la "via tedesca" o del sistema duale, un modello che funziona solo in Alto Adige in forza dell'assonanza culturale, mentre nella formula dell'apprendistato per il conseguimento dei titoli di studio ad oggi riguarda solo poche migliaia di giovani in rapporto a grandi gruppi industriali.

Per la grande maggioranza delle nostre imprese, di medio-piccole e piccolissime dimensioni, che non presentano un sistema organico di formazione delle risorse umane, risulta confacente il modello della Formazione Professionale, in grado di armonizzare l'unità della proposta formativa con la molteplicità e varietà delle imprese presenti sul territorio.

Per valorizzare tale modello, che già funziona, occorre diffonderlo su tutto il contesto nazionale, renderlo stabile e sistematico, ampliarne l'arco di intervento includendo anche la modalità dei servizi al lavoro per giovani ed adulti.

Nell'arco del presente anno Rassegna CNOS proporrà, allo scopo, **tre contributi**, uno in ogni numero, dai tagli distinti ma complementari.

Il primo, di carattere giuridico, è del prof. **Giulio Salerno**, ordinario di Istituzioni di diritto pubblico presso l'Università di Macerata e membro del Comitato scientifico della Rivista.

Per rilanciare la Formazione Professionale per i giovani, secondo l'autore, occorre:

### 1. **Portare a compimento con celerità il disegno ordinamentale del (sotto)sistema di IeFP.**

Rassegna CNOS auspica che si dia, in tempi brevi, all'Istruzione e Formazione Professionale (IeFP) una piena "legalizzazione", una *governance* unitaria con la riforma costituzionale, un Regolamento condiviso per i LEP da far rispettare in ogni ambito regionale, un Testo Unico per la normativa nazionale relativa alla IeFP e Leggi di Sistema a livello regionale.

### 2. **Dotare il (sotto)sistema di IeFP di risorse finanziarie certe.**

Per rispondere in modo adeguato alla domanda dei giovani e delle famiglie Rassegna CNOS auspica che si giunga a dotare il (sotto)sistema di IeFP di risorse finanziarie certe anche mediante il ricorso ai costi standard.

### 3. **Ridisegnare il ruolo dei CFP e degli Istituti Professionali di Stato.**

Rassegna CNOS auspica che il (sotto)sistema sia riordinato rispetto alla situazione attuale con il passaggio della sussidiarietà "invertita" alla piena valorizzazione del "pubblico sociale" e con l'inserimento dei CFP nel più ampio processo dell'intermediazione tra domanda e offerta di lavoro.

*Un ordinamento incompiuto per troppo tempo è forse una delle cause, se non la causa principale, della scarsa conoscenza di questa offerta formativa da parte delle famiglie.*

*Ad affermarlo è l'ISFOL con la pubblicazione dei risultati di una ricerca recentissima, la prima nel suo genere, sulla conoscenza del sistema educativo di Istruzione e Formazione da parte della popolazione adulta, "30-54enni", una fascia all'interno della quale si trova la più ampia quota di genitori con figli in età di obbligo di istruzione/diritto-dovere.*

**"Disinformazione di sistema"** è l'affermazione fondamentale:

"I risultati della ricerca sembrano dimostrare che il nostro sistema educativo sconta una diffusa e profonda crisi di visibilità e, di conseguenza, anche di conoscenza e attrattività di alcune filiere. Emerge in modo evidente che i fondamentali del nostro sistema non siano conosciuti a sufficienza dagli intervistati, a cominciare dagli obblighi di legge, rispetto in particolare a quando un giovane può terminare gli studi e la formazione. L'indagine dimostra che la scuola è conosciuta appena un po' meglio di altri segmenti formativi, tuttavia non se ne distinguono chiaramente i diversi gradi e le filiere in essa inclusi; i percorsi di IeFP, che vengono erroneamente inseriti nella scuola secondaria di II grado (perché confusi con gli istituti professionali) sono sconosciuti ad un italiano su 3. Di questi percorsi non se ne conosce la durata, la loro mission professionalizzante, né si conoscono le istituzioni che li realizzano sui territori e neppure la valenza nazionale delle qualifiche rilasciate in uscita. Anche rispetto alla filiera degli IFTS/ITS, le risultanze hanno rivelato una tra le soglie più basse di familiarità espresse dagli intervistati"<sup>2</sup>.

<sup>2</sup> ISFOL, *Disinformazione di sistema. Prima indagine ISFOL sulla conoscenza del sistema educativo* di Valeria Scalmato, Collana ISFOL Research Paper / numero 21 – gennaio 2015.

Di qui la necessità di una Formazione Professionale da far conoscere di più e meglio tra i giovani e le famiglie.

## **2. La Buona Scuola: linee guida. Un progetto un po' meno Stato-centrico, ma pur sempre Scuola-centrico**

*Come si sa, dal 3 settembre scorso è accessibile in internet il Rapporto “La Buona Scuola” che presenta il progetto generale del Governo, la “vision” che intende perseguire, al fine di offrire al Paese un sistema educativo più efficace ed efficiente. Nell’ultimo numero del 2014, la nostra Rivista ne ha presentato il contenuto in modo sintetico, offrendo contemporaneamente un primo bilancio del documento programmatico. Al riguardo il Governo ha organizzato una lunga consultazione che si è tradotta in una mobilitazione educativa del Paese con 1.800.000 partecipanti (online e offline), 2040 dibattiti e il 70% delle scuole coinvolte. Il progetto, completato con le indicazioni dell’intero universo scolastico, avrebbe dovuto essere tradotto in un decreto legge, in tempo per l’attuazione a partire dall’anno scolastico 2015-16, già entro febbraio, ma si è preferito all’ultimo momento ripiegare su un disegno di legge perché le questioni affrontate nel provvedimento erano troppe e non tutte urgenti per cui era meglio che si esprimesse il Parlamento che, comunque, dovrà farlo quanto prima per assicurare l’attuazione del piano di assunzione dei precari. La chiusura del numero ci ha impedito di esaminare il disegno di legge la cui approvazione da parte del Consiglio dei Ministri è stata rimandata al 10 marzo 2015, ma ritorneremo sulla questione in maniera più meditata nel prossimo numero. Nel frattempo presenteremo le linee guida del provvedimento che sono state anticipate nel Consiglio dei Ministri del 3 marzo.*

### 2.1. Gli obiettivi e gli orientamenti generali

*Nella riunione appena citata il Ministro dell’Istruzione, dell’Università e della Ricerca, Stefania Giannini, ha illustrato la riforma che prende il nome di “La Buona Scuola”, specificandone anzitutto gli obiettivi:*

- «rafforzare le competenze degli studenti con flessibilità nei programmi, inclusione e integrazione;
- avere un organico funzionale e potenziare l’offerta formativa;
- i dirigenti scolastici diventano leader educativi con strumenti e personale adeguati per il miglioramento dell’offerta formativa;
- organi collegiali più efficaci e rappresentativi;
- valutazione, formazione e carriera degli insegnanti;

- un rapporto più stretto e stabile fra scuola e lavoro con alternanza obbligatoria nell'ultimo triennio delle superiori;
- per quanto riguarda l'edilizia scolastica si vuole procedere con bandi per la costruzione di scuole altamente innovative, creare un'anagrafe dell'edilizia che sia trasparente sugli immobili della scuola e nuove risorse e procedure semplificate e più rapide per costruire nuove strutture;
- una scuola digitale con un nuovo piano nazionale che metta al centro formazione dei docenti e competenze degli studenti;
- una scuola che goda di una semplificazione amministrativa»<sup>3</sup>.

*Il primo capitolo delle linee guida affronta il tema dell'autonomia che dovrà essere pienamente attuata, dato che la normativa esiste ed è adeguata, mentre la pratica è lontana dall'essere soddisfacente<sup>4</sup>. In concreto ciò vuol dire dal punto di vista degli studenti il rafforzamento delle loro competenze, la flessibilità nei programmi, l'inclusione e l'integrazione, il contrasto alla dispersione e l'eliminazione delle classi "pollaio" superaffollate. Sul lato dei docenti bisognerà realizzare l'organico funzionale che non è più soltanto l'organico di diritto, quello cioè che comprende unicamente il personale necessario per garantire lo svolgimento delle lezioni, ma è quello in grado di coprire tutte le esigenze dall'insegnamento in classe alle supplenze, passando per le funzioni intermedie, la gestione dei progetti, il recupero degli alunni in difficoltà, il potenziamento delle eccellenze: tra l'altro, questa innovazione dovrebbe portare all'eliminazione delle supplenze.*

*Si avrà, inoltre, un rafforzamento del ruolo dei dirigenti scolastici come leader educativi a cui verranno garantiti strumenti e personale per il miglioramento dell'offerta formativa. Secondo indiscrezioni giornalistiche disporranno di maggiore autonomia anche di spesa, avranno meno oneri nel senso che saranno "sburocrazizzate" le loro attività con particolare riguardo alle competenze in materia di cessazione dal servizio, decideranno gli aumenti di merito per i propri insegnanti in base a parametri fissati con legge per evitare ricorsi, gestiranno l'organico funzionale, dovrebbero ricevere retribuzioni più consistenti e saranno anche loro oggetto di valutazione nel lavoro e riguardo alle prestazioni del loro istituto.*

*È prevista una revisione della disciplina degli organi collegiali per renderli più efficaci e rappresentativi.*

*Secondo indiscrezioni giornalistiche, in vista del rafforzamento del sistema nazionale di valutazione dovrebbe essere definito l'accorpamento di Indire e Invalsi*

<sup>3</sup> GOVERNO ITALIANO. PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI, *Consiglio dei Ministri n. 52 - Buona Scuola e Crescita digitale*, in <http://www.governo.it/Governo/ConsiglioMinistri>, (03.03.2015).

<sup>4</sup> CONSIGLIO DEI MINISTRI, *La buona Scuola*, in "CNOS/SCUOLA Newsletter", (Febbraio 2015), n. 2, in <http://www.cnos-scuola>, (03.03.2015), da cui sono tratte le altre informazioni sulle linee guida, se non è detto altrimenti.

*nell'Ipav, l'Istituto cioè per l'autonomia e la valutazione scolastica, che dovrebbe decollare dal 1° gennaio 2016.*

*La seconda sezione delle linee guida de "La Buona Scuola" è focalizzata sugli studenti.*

*Dopo diversi annunci e qualche marcia indietro sembra che si sia arrivati ad un accordo in vista del potenziamento di alcune discipline particolarmente rilevanti in prospettiva futura ma non ci dovrebbero essere stravolgimenti dei curricula attuali degli ordinamenti scolastici. Nella scuola primaria saranno rafforzati gli insegnamenti in lingua con l'introduzione della metodologia CLIL (insegnamento in lingua straniera di una materia non linguistica); è contemplata anche una valorizzazione della musica e dell'educazione motoria mediante il ricorso a specialisti; si potenziano le competenze digitali a partire dalla logica e dal pensiero computazionale. La secondaria di 1° grado vedrà una prosecuzione di attenzione riguardo alle competenze digitali e alle lingue, una focalizzazione sulla cittadinanza attiva e una estensione delle attività di laboratorio. Ancora più ampia è la proposta nella secondaria di 2° grado: verrà introdotta la storia dell'arte in tutti i licei a cominciare dai primi anni, e in alcuni indirizzi degli istituti tecnici e professionali; diritto come educazione alla cittadinanza ed economia come alfabetizzazione finanziaria verranno offerti nel primo biennio delle superiori dove attualmente non sono previsti; l'inglese si potenzierà attraverso la metodologia CLIL e saranno offerti moduli di competenze digitali in tutte le discipline.*

*Le scuole potranno introdurre insegnamenti opzionali per rispondere alle esigenze degli studenti e questa innovazione dovrebbe consentire programmi più flessibili e reale autonomia. Si punta a realizzare il curriculum dello studente che, secondo indiscrezioni giornalistiche, servirà per redigere la storia scolastica dell'allievo, orientare la prosecuzione degli studi e agevolare l'accesso al mondo del lavoro. Esso dovrebbe consentire la mappatura di tutte le competenze ed esperienze acquisite dallo studente ed essere valutato nel colloquio orale dell'esame di Stato.*

*Una novità importante è quella che riguarda il segmento 0-6 anni: si intenderebbe realizzare un sistema integrato di educazione e di istruzione fin dalla nascita che parta dalle buone pratiche esistenti.*

*Una finalità centrale in vista di elevare la qualità della formazione offerta agli studenti consiste nel rendere la scuola più inclusiva. Due sono gli ambiti in cui si concentreranno gli sforzi: il sostegno e l'integrazione. Riguardo alla prima meta si propongono piani educativi personalizzati per gli studenti con disabilità e bisogni educativi speciali: in questo caso tutti i docenti sono chiamati a fare la loro parte, ma il raggiungimento adeguato della finalità in questione richiede di preparare insegnanti di sostegno in maggior numero e meglio formati. Il conseguimento dell'obiettivo della integrazione richiede di organizzare classi meno numerose nelle aree a forte presenza di alunni stranieri, di accrescere i laboratori linguistici per*

perfezionare l'italiano come seconda lingua e di prevedere laboratori di lingue non comunitarie.

La scommessa di realizzare una "Buona Scuola" fondata sul lavoro vede un rafforzamento del collegamento tra scuole e imprese mediante un irrobustimento dell'alternanza, Gli obiettivi sono precisati in almeno 400 ore nell'ultimo triennio dei tecnici e dei professionali e in almeno 200 nell'ultimo triennio dei licei, un vero balzo in avanti rispetto alle 70-80 ore attuali; l'alternanza non si limita alle aziende, ma coinvolgerà anche gli Enti pubblici. Si dovrà inoltre stendere una carta degli studenti in alternanza e predisporre un registro delle imprese e degli Enti che la offrono.

"La Buona Scuola valorizza gli insegnanti": così recita il terzo capitolo delle linee guida.

Il primo tema che viene affrontato è quello della formazione in servizio dei docenti. Essa diventa strutturale, continua ed obbligatoria, compiendo così un balzo in avanti rispetto alla situazione attuale. In proposito verrà predisposto un piano nazionale che sarà aggiornato ogni tre anni e che unisce priorità nazionali, piani di miglioramento delle scuole ed esigenze individuali degli insegnanti. Per il 2015-16 sono state già fissate le priorità che comprendono le lingue, l'inclusione scolastica e la didattica innovativa e digitale. Indiscrezioni giornalistiche parlano anche di un altro genere di formazione in servizio di cui ci sarebbe spazio nel documento finale e che riguarderebbe gli insegnanti delle classi in cui sono presenti gli alunni con disabilità.

Gli altri due temi sono trattati insieme per la loro naturale connessione e riguardano la valutazione e la carriera che sono concepite come opportunità per valorizzare le carriere e per ridare dignità al ruolo sociale degli insegnanti. Una novità consiste nella introduzione di un primo percorso mediante la sostituzione degli scatti di anzianità con tre parametri di riferimento: gli anni di servizio, il merito e le funzioni aggiuntive. Il 30% degli scatti di stipendio sarà ripartito secondo l'anzianità e il 70% in base a criteri di merito, incluso, secondo indiscrezioni giornalistiche, il 10% di bonus connesso alle funzioni aggiuntive. Il merito sarà giudicato da nuclei di valutazione interni a ciascun istituto (NIV) che aggiorneranno periodicamente i curricula dei docenti sulla base di crediti didattici, formativi e professionali: i primi, sempre secondo indiscrezioni giornalistiche, riguardano la rilevazione delle attività di insegnamento e l'esame della documentazione presentata dall'insegnante, sentiti studenti e famiglie, i secondi si basano su di un giudizio relativo al conseguimento degli obiettivi della formazione in servizio e dell'attività di ricerca e i terzi si riferiscono al raggiungimento delle mete di miglioramento della scuola. A questo fine i curricula dei docenti diventano pubblici e comprenderanno il portfolio delle esperienze professionali e i titoli. La valutazione dell'insegnante non è l'unica che riguarda il sistema di istruzione, ma sarà accom-

*pagnata da quelle delle scuole, affidata al sistema nazionale di valutazione, e del dirigente.*

*Nulla invece viene detto nella linee guida a proposito del piano per stabilizzare i precari storici, cioè i circa 140mila docenti compresi nelle Gae (Graduatorie a esaurimento) chiuse nel 2007 e che ogni anno possono cambiare scuola con conseguenze molto negative sulla continuità didattica. Sulla base degli ultimi rilevamenti, il MIUR ha preso coscienza del fatto che le graduatorie non potranno essere svuotate interamente e che rimarranno dentro le Gae e fuori del piano di assunzioni circa 30mila docenti e cioè quelli che non insegnano più da anni, oltre 20mila, ma anche una parte dei moltissimi della scuola dell'infanzia e della primaria. Comunque, le ultime cifre parlano di 105mila tra iscritti alle Gae e idonei del concorso del Ministro Profumo che al 1° settembre 2015 otterrebbero un contratto a tempo indeterminato a cui si affiancherebbero 15mila, appartenenti agli elenchi di circolo e di istituto che avrebbero un'ultima supplenza annuale con la garanzia di una corsia preferenziale nel concorso che verrà bandito a ottobre. Questo riguarderà il periodo 2016-19, prevedrà 75mila posti, compresi i 15mila appena menzionati, per cui si arriverebbe ai 180mila promessi dal Governo.*

*Dopo essersi occupate dei contenuti della riforma, le linee guida si concentrano sulle strategie del cambiamento.*

*Si inizia con la realizzazione della scuola digitale attraverso il nuovo piano nazionale e la predisposizione delle risorse per programmare. Si procederà alla formazione non solo dei docenti, ma anche del personale Ata e non ci si limiterà a quella in servizio attraverso la rete nazionale per l'innovazione didattica e il potenziamento di tutti i laboratori che rimarranno aperti anche di pomeriggio, ma si intende garantire pure una formazione in ingresso più adeguata. Si assicurerà la connessione di tutte le scuole alla rete in sinergia con il piano della banda ultralarga in modo che queste ultime possano offrire servizi digitali ormai imprescindibili come pagelle online, comunicazioni con i genitori e valutazioni. Sul lato degli studenti si cercherà di formare in loro spirito critico e competenze adeguate, si offriranno strumenti di autoproduzione e condivisione dei materiali didattici, si dovrà documentare nel loro curriculum l'identità digitale e assicurare maggiore tutela ai dati dei minori.*

*Per l'edilizia scolastica è prevista anzitutto una cabina di regia per definire strategie su risorse e interventi. A tale fine questa si avvarrà di un'anagrafe specializzata in modo da assicurare trasparenza sugli immobili e punterà ad organizzare una programmazione unica in materia. Si lancerà un bando per la costruzione di scuole altamente innovative e più in generale si prevedranno nuove risorse e procedure semplificate e più rapide.*

*Vengono elencati una serie di strumenti per rendere la scuola più trasparente. In forza del sistema nazionale di valutazione ogni istituto pubblica i dati sull'orga-*

nico, sulle risorse, sul bilancio e sugli esiti didattici e professionali degli studenti. Come già ricordato sopra, è introdotto il portfolio del docente per conoscere in maniera adeguata il curriculum degli insegnanti; precedentemente si è fatto riferimento al registro delle imprese a cui rivolgersi per realizzare l'alternanza e all'anagrafe degli edifici scolastici. Saranno rese di pubblico dominio le donazioni e le liberalità ottenute con lo "school bonus". Un altro obiettivo da realizzare in questo ambito è quello della condivisione aperta dei materiali didattici prodotti da ogni scuola.

Un aspetto vicino al precedente è quello che comprende le misure per sbloccare la scuola mediante la semplificazione amministrativa. La gestione del personale passa direttamente agli Uffici Scolastici Regionali; per il funzionamento delle scuole si intendono garantire soldi certi in tempi certi; inoltre, la gestione contabile verrà resa più semplice e i bilanci trasparenti.

Sotto il titolo significativo di Investire per il futuro si prevedono tre tipi di intervento che seguono alla premessa del superamento del contributo volontario. Il 5xMille potrà essere destinato anche alla scuola; lo "school bonus", che consiste in una forma di sgravio fiscale previsto per singoli cittadini, associazioni, fondazioni e imprese che intendono investire per la riqualificazione delle scuole, godrà di un credito di imposta al 65%; viene prevista la detrazione fiscale per le famiglie i cui figli sono iscritti alle scuole paritarie.

L'ultima sezione in stretta connessione alla precedente è dedicata alle risorse. In particolare si promette la costituzione di un fondo per la realizzazione del Piano La Buona Scuola al fine di dotare il Paese di un sistema di istruzione scolastica che si caratterizzi per un rafforzamento dell'offerta formativa e della continuità didattica e per una valorizzazione dei docenti e dell'autonomia scolastica. Esso potrà contare su un miliardo di euro per il 2015 e su tre miliardi a partire dal 2016, che avranno come riferimento prioritario l'attuazione di un piano straordinario per l'assunzione dei docenti e il rafforzamento dell'alternanza scuola-lavoro.

## 2.2. Osservazioni conclusive

È senz'altro positivo che si voglia tradurre in pratica adeguatamente la normativa sull'autonomia in modo da realizzarla in una maniera piena e autentica e che a questa finalità venga anche attribuita la priorità. Infatti, come si è osservato nel precedente editoriale, l'autonomia consente alla singola scuola di gestire la sua vita sulla base della libertà dei soggetti educativi (docenti, genitori e studenti) e in particolare di venire incontro efficacemente ai bisogni dei giovani. In aggiunta, è in grado di aprire le strutture formative alle esigenze locali, rendendole più sensibili e attente alle necessità del territorio e al tempo stesso più capaci di fornire risposte adeguate in tempi reali. Il potenziamento della qualità dell'istruzione, che attualmente rappresenta un nodo fondamentale in tutti i sistemi formativi, può ri-

*cevere un impulso importante da un'autonomia che stimoli la creatività dal basso. Certamente, la buona governance rinvia alla presenza di un dirigente: che possieda le competenze necessarie sia gestionali, per assicurare l'efficienza della scuola, sia educative, connesse alla promozione della didattica e alla qualificazione dell'offerta formativa, e che sia munito dei poteri richiesti per organizzare il lavoro all'interno della scuola, guidare il piano di miglioramento e stabilire relazioni feconde con il contesto. Al tempo stesso, il suo ruolo dovrà essere bilanciato dal protagonismo dei docenti e dalla partecipazione dei genitori e degli studenti anche attraverso l'attivazione degli organi collegiali la cui configurazione rimane ancora piuttosto generica: in proposito, va ricordato che secondo una recente ricerca dell'A.Ge. i genitori considerano gli attuali organismi inadeguati perché il dirigente domina e prevarica sulle altre componenti e non vi è un rapporto paritario con la presenza del personale scolastico<sup>5</sup>. Infine, non sembra che la comunità educativa riceva un'attenzione adeguata da parte delle linee guida.*

*Queste ultime ripristinano la centralità degli studenti e dei loro bisogni formativi che si era persa nel rapporto iniziale del 3 settembre scorso che aveva dato la priorità agli insegnanti. Rimane invece la visione riduttiva delle loro esigenze che sembrano limitate alle dimensioni intellettuale, fisica e della cittadinanza senza prendere in considerazione, se non marginalmente, quella morale e spirituale. Resta inoltre in ombra il primato della persona, mentre continua a prevalere una concezione funzionalista dell'educazione che la subordina a logiche economiche e alle esigenze del sistema produttivo. Sono senz'altro comprensibili le indicazioni in materia di insegnamenti da potenziare; non sembra però che sia stato affrontato il problema, sempre difficile da risolvere, di trovare uno spazio adeguato per tali contenuti nell'orario scolastico perché le lobby dei cultori delle altre materie non sono disponibili a rinunciare alle posizioni acquisite. Positiva è invece la proposta di potenziare l'attuazione del curricolo di istituto che consente a ogni scuola di modulare la propria offerta in relazione ai bisogni delle famiglie e del territorio.*

*Non si può essere che d'accordo sulla proposta di una scuola fondata sul lavoro, in particolare sulla previsione di percorsi didattici in realtà lavorative aziendali per gli studenti di tutte le scuole secondarie di secondo grado. Al tempo stesso, però, non si capisce il silenzio sulla IeFP mentre per massimizzare l'incidenza positiva nella lotta alla disoccupazione giovanile, le linee guida avrebbero dovuto almeno rilanciare tale sistema in tutte le Regioni in cui è stata eliminata o emarginata ad un ruolo secondario.*

<sup>5</sup> ASSOCIAZIONE ITALIANA GENITORI. A.Ge., "La Buona Scuola - facciamo crescere il Paese": Indagine sulle Linee Guida della Riforma della Scuola Renzi - Giannini promosso dall'A.Ge. Elaborazione dei dati dell'indagine: Prof.ssa Maria Rita Mancaniello, Roma, 12 febbraio 2015.

*Nella situazione emergenziale dei docenti precari il piano straordinario per la loro assunzione è certamente comprensibile, ma comporta vari problemi. In proposito vale la pena ricordare le parole del Rapporto del settembre scorso: «Abbiamo alimentato un precariato enorme, disperso in liste di attesa infinite dove si resta parcheggiati per anni – in molti casi per decenni – in attesa di un posto di lavoro. E questa precarizzazione ha messo in contrapposizione generazioni di colleghi, che dovrebbero invece lavorare uniti nella missione più alta che esiste [... e nel] mestiere più nobile e bello: quello di aiutare a crescere le nuove generazioni»<sup>6</sup>. Siamo di fronte a un vero esercito in particolare di donne, senza le quali le scuole non potrebbero svolgere le loro attività educative, che ogni anno sono licenziate a giugno e riassunte a settembre e che sono destinate alla lotteria delle supplenze, una pratica iniqua che è stata condannata dalla Corte europea di Giustizia per aver contravvenuto al divieto di contratto a tempo determinato per più di 36 mesi.*

*Si accennava sopra ai problemi: li ricordiamo. Più della metà degli assunti non dovrebbe ottenere una cattedra, ma andrà a potenziare nuovi insegnamenti e rappresenterà una riserva per le supplenze brevi e per le attività di recupero; in altre parole, si può trasformare in una difficoltà seria di gestione per i dirigenti e una sfida per gli stessi precari utilizzati anche in altri livelli scolastici e in altre classi di concorso. Inoltre, dal punto di vista territoriale, la gran parte risiede al Sud dove il numero degli studenti risulta in declino, mentre le proiezioni dei prossimi dieci anni evidenziano un aumento al Nord. La promessa di assunzione di tutti i precari delle Gae non sembra aver tenuto conto dei profili professionali di cui ha bisogno il nostro sistema di istruzione: mentre per le ore di musica alle elementari e per quelle di economia e di diritto alle superiori sembra che le Gae possano assicurare i docenti richiesti, questo non si verifica per la matematica per cui si dovrà ricorrere ancora ai supplenti delle graduatorie i quali però non diventeranno automaticamente di ruolo come quelli delle Gae, ma dovranno affrontare il concorso. Dato che il turn over degli insegnanti si colloca intorno ai 13mila ogni anno, l'assunzione di 105mila in blocco nel 2015 e quella complessiva di 180mila in quattro anni sono destinate a impedire l'entrata dei giovani laureati e il ringiovanimento del corpo docente nei prossimi dieci anni. Dubbi ci sono anche sulla preparazione di molti, per cui si propone un'adeguata formazione in servizio.*

*Molto più condivisibili sono le proposte per la formazione, la valutazione e la carriera. La formazione in servizio diventerà un diritto/dovere riconosciuto e sarà organizzata come un vero sistema. Inoltre, viene introdotto un principio profondamente innovativo nella carriera del docente per cui il suo avanzamento non dipende più solo dall'anzianità (anche se non viene più esclusa come nel Rapporto*

<sup>6</sup> *La buona Scuola*. Facciamo crescere il Paese, in <http://passodopopasso.italia.it/> (03.09.2014), p. 6.

del settembre scorso), ma è soprattutto il risultato di valutazione del merito, fondato sulla valorizzazione dell'impegno di ogni docente e del suo contributo al miglioramento della propria scuola. La questione dell'introduzione di un livello intermedio di figure e funzioni, che era nell'ombra nel documento del 2014, riceve ora sufficiente attenzione.

Delle due ultime sezioni relative alle strategie per cambiare la scuola e alle risorse, la novità più significativa e discussa è la previsione della detrazione fiscale per le famiglie i cui figli frequentano le scuole paritarie che segna un progresso, anche se timido e parziale, verso la realizzazione effettiva della libertà di educazione nel nostro Paese. Come si è già evidenziato nel precedente editoriale, questa, in quanto libertà di scelta della scuola da frequentare, si fonda sul diritto di ogni persona ad educarsi e ad essere educata secondo le proprie convinzioni e sul correlativo diritto dei genitori di decidere dell'educazione e del genere d'istruzione da dare ai loro figli minori; inoltre, le ragioni dell'autonomia sono le stesse che fondano la parità perché alla base di ambedue le strategie si riscontra la medesima idea del primato della società civile sullo Stato, autonomia e parità si costruiscono sulla libertà dei soggetti educativi (docenti, studenti e genitori) e in terzo luogo le scuole paritarie si presentano come istituti capaci di dare un contributo valido per affrontare in modo vincente la questione centrale riguardo all'istruzione che è quella della qualità. Il recente dibattito su La Buona Scuola ha ricordato che la libertà effettiva di educazione costituisce la regola in Europa anche in due Paesi campioni di laicità come la Francia e l'Olanda. La situazione italiana è invece caratterizzata dalla schizofrenia tra la Legge Berlinguer n. 62/2000 che sancisce la funzione pubblica della scuola paritaria in quanto componente del sistema nazionale di istruzione con la scuola statale, e il contributo di fame riconosciuto alle paritarie. Tra l'altro questo è diminuito dai 535 milioni di euro del 2004 agli attuali 472 di fronte a un risparmio per le finanze pubbliche di 6 miliardi di euro consentito dalle scuole paritarie, costi che in loro assenza ricadrebbero sullo Stato e sugli Enti locali: in proposito è bene ricordare che gli iscritti alle paritarie, pur essendo un numero consistente, il 12% del totale od oltre un milione, tuttavia si sono più che dimezzati rispetto al 1950 quando erano il 27%. Né va dimenticato che il peso per le famiglie, costrette a pagare l'istruzione nelle paritarie due volte, una prima con le tasse e una seconda con la retta scolastica, costituisce una odiosa forma di discriminazione soprattutto per i genitori meno abbienti, ostacola gravemente l'iscrizione alle medesime e trasforma una scuola a vocazione comunitaria in una per ricchi. Per la realizzazione concreta del diritto alla libertà di scelta esiste una pluralità di strumenti quali equiparazione economica con le scuole statali, buono scuola, detrazione: quest'ultima, accompagnata però dal buono scuola sulla base del costo standard per gli incapienti e dalla previsione di risorse adeguate per il diritto allo studio, potrebbe essere un primo passo nella direzione giusta.

Nessun progresso per la IeFP si nota invece nelle linee guida, non solo per quanto è stato ricordato sopra, ma anche perché il fondo per la realizzazione del Piano La Buona Scuola è previsto solo per il sistema di istruzione scolastica.

### 3. Jobs Act: una riforma in dirittura di arrivo

Tra l'ultimo numero di Rassegna CNOS e l'attuale, cioè a partire dall'ottobre scorso, il cammino della riforma del Jobs Act ha compiuto significativi passi avanti come l'approvazione della Legge delega e l'avvio della decretazione attuativa per cui è opportuno offrire già ora ai lettori informazioni e valutazioni, anche se il percorso non è ancora ultimato. In questo campo è la situazione sociale che richiede rapidità di interventi: il lavoro è diventato una vera emergenza nazionale, in quanto le famiglie lo considerano in questo momento come il problema più grave, all'origine di un disagio generalizzato tra la popolazione. Il Governo ha già emanato due provvedimenti, la Garanzia Giovani, avviata nel maggio 2014 e rivolta ad offrire a questi ultimi un ventaglio di opportunità per aiutarli ad entrare nel mondo del lavoro, e la Legge n. 78 del 16 maggio 2014, che ha inteso dare una risposta urgente alla necessità di rilanciare l'occupazione semplificando il ricorso all'apprendistato e al contratto a tempo determinato. Rassegna CNOS si è già occupata di ambedue le misure in numeri precedenti. Indubbiamente l'azione più organica è costituita dal Jobs Act di cui presenteremo sia la Legge del 10 dicembre 2014 n. 183 sia i primi decreti attuativi, cercando anche di fornire una prima valutazione.

#### 3.1. La Legge delega 10 dicembre 2014 n. 183

In meno di un anno il Jobs Act è cresciuto da un essenziale sommario di punti redatto dalla segreteria del PD ad un'ampia riforma del mercato del lavoro. Il percorso è stato complicato e turbolento: come tutti i cambiamenti che riguardano materie importanti e problematiche particolarmente avvertite dalla società civile, il provvedimento ha prodotto incertezze e timori nell'opinione pubblica e in questo caso anche dure critiche da parte sindacale, ma nello stesso tempo è stato interpretato come un segnale positivo dal mondo dell'economia, dai mercati finanziari e dagli investitori stranieri. Tentiamo qui di seguito una presentazione sintetica e successivamente un primo bilancio.

Secondo la Legge delega il contratto a tempo indeterminato a tutele crescenti dovrebbe diventare la modalità privilegiata per entrare nel mercato del lavoro. Le imprese che faranno ricorso a tale tipologia potranno usufruire di un insieme di incentivi che lo renderanno più vantaggioso in paragone alle altre forme di contratto sia quanto alle tasse da pagare che per i contributi da versare. Da questo

*punto di vista, il governo si è impegnato a ridurre le altre tipologie con i decreti attuativi, compreso il superamento delle collaborazioni coordinate a progetto. Nell'ottica del lavoratore, le tutele crescenti sono quelle che lo proteggono dal licenziamento e aumentano con l'anzianità di servizio. A tale proposito è stato riscritto l'articolo 18 dello statuto dei lavoratori: vediamo come.*

*La normativa rimane inalterata per i licenziamenti nulli o discriminatori, cioè quelli fondati su motivi politici, religiosi o di genere; in tutte queste fattispecie si applicherà il reintegro nel posto di lavoro. I licenziamenti economici, dovuti al cattivo andamento dell'impresa, non prevedono più il reintegro a differenza di quanto avviene attualmente, e ciò anche nel caso di una motivazione manifestamente insussistente; l'unica tutela offerta in proposito consiste in un indennizzo che sarà crescente in base all'anzianità di lavoro e la cui regolamentazione verrà precisata dal relativo decreto attuativo. Quanto ai licenziamenti disciplinari, motivati cioè dal comportamento del lavoratore, di norma viene previsto un indennizzo crescente salvo specifiche fattispecie di licenziamento ingiustificato in cui rimane possibile il reintegro e che verranno precisate nel decreto attuativo con l'intendimento di ridurre la discrezionalità del giudice. Va comunque precisato che il contratto a tutele crescenti si applica solo ai nuovi assunti.*

*La Legge delega offre i criteri per la semplificazione degli adempimenti a carico dei cittadini e delle imprese allo scopo di razionalizzare le procedure per la costituzione e la gestione dei rapporti di lavoro: più specificamente si intende ridurre il numero degli atti amministrativi richiesti in materia. Inoltre, sarà creata una Agenzia nazionale per l'impiego che è chiamata a svolgere il ruolo di facilitare i contatti tra domanda e offerta di lavoro, valorizzando le sinergie tra i servizi pubblici e privati. Viene potenziata contemporaneamente la funzione di monitoraggio e di valutazione delle politiche attive del lavoro. La normativa relativa alle mansioni nel caso di riorganizzazione, di ristrutturazione e di conversione aziendale sarà rivista, mirando a conciliare l'interesse dell'impresa all'utile impiego del personale con quello del lavoratore a salvaguardare l'occupazione, la professionalità e le condizioni di vita. Il passaggio da una mansione all'altra e l'eventuale demansionamento, oggi vietato, diventano il primo più semplice e il secondo possibile. La regolamentazione dei controlli a distanza verrà ripensata e si prevede il monitoraggio degli impianti e degli strumenti di lavoro, assicurando al tempo stesso la dignità e la riservatezza del lavoratore.*

*Nel Jobs Act si configura un adeguato supporto alla genitorialità, prevedendo interventi a protezione della maternità e in vista di facilitare la conciliazione tra i tempi della vita e quelli del lavoro. La relativa indennità andrà gradualmente estesa a tutte le lavoratrici. Sono anche previste le cosiddette ferie solidali, la possibilità cioè per quanti dispongono di un sovrappiù di ferie di rinunciarvi per consentire a colleghi in necessità di utilizzarle. L'ambito di applicazione dei contratti*

*di solidarietà viene semplificato e il ricorso ai pagamenti con voucher è ampliato. Rimane l'impegno a introdurre il compenso orario minimo per i rapporti aventi ad oggetto una prestazione di lavoro subordinato e anche, fino al loro superamento, per i rapporti di collaborazione coordinata e continuativa, nei settori non regolati da contratti collettivi.*

*La Legge delega contempla il riordino della disciplina sugli ammortizzatori sociali. Per la cassa integrazione, cioè per gli strumenti di tutela in costanza di lavoro, sono previsti più limiti: la sua durata verrà ripensata e l'intervento non potrà più essere consentito nel caso di cessazione di attività della impresa; l'accesso alla cassa sarà possibile solo dopo aver esaurito tutte le opportunità di riduzione dell'orario di lavoro previste nei contratti. Le aziende che se ne servono dovranno contribuire maggiormente alla spesa, mentre la generalità delle imprese godrà di una diminuzione degli oneri contributivi ordinari in rapporto al reale uso degli strumenti di tutela.*

*Da ultimo viene rivista la regolamentazione dell'assicurazione sociale per l'impiego (Aspi), prevista dalla Legge Fornero. La durata è commisurata all'anzianità contributiva del lavoratore nel senso che sarà più lunga per i lavoratori contrattualmente più anziani e per le carriere contributive più rilevanti. L'ambito di applicazione viene universalizzato ed essa è estesa anche ai contratti di collaborazione coordinata e continuativa fino al loro superamento. La Naspi (nuova prestazione di assicurazione sociale per l'impiego) corrisponderà a chi perde il lavoro una indennità pari al 75% dello stipendio per un massimo di 24 mesi; inoltre, saranno sperimentati due sussidi aggiuntivi, l'assegno di disoccupazione (Asdi) per quei lavoratori con carichi di famiglia che non sono riusciti a trovare una occupazione al termine della Naspi, e un assegno, chiamato Dis-Coll (disoccupazione per i collaboratori), per i collaboratori a progetto che perdono il lavoro. Il problema centrale in proposito è quello delle risorse disponibili che dovranno essere garantite ogni anno dalla Legge di stabilità.*

### 3.2. I decreti attuativi

*Il Consiglio dei Ministri ne ha approvati quattro nella riunione del 20 febbraio scorso. Due, sulle tutele crescenti e sugli ammortizzatori, sono stati varati in via definitiva, mentre gli altri due, sui parasubordinati e sulla maternità, dovranno essere esaminati dal Parlamento che è chiamato ad esprimere su di essi un parere non vincolante.*

*Incominciamo con le disposizioni in materia di contratto di lavoro a tempo indeterminato a tutele crescenti.*

*Dal primo marzo le nuove assunzioni a tempo indeterminato saranno effettuate con questo contratto fortemente incentivato in particolare dallo sgravio contribu-*

tivo totale di tre anni previsto dalla Legge di stabilità e dalla sua maggiore flessibilità. Ovviamente per i lavoratori assunti prima di questa data rimangono valide le norme precedenti, specificamente l'art. 18 dello Statuto dei Lavoratori.

Il decreto legislativo conferma le novità della Legge delega riguardo ai licenziamenti. La reintegrazione nel posto di lavoro avverrà solo per quelli discriminatori e nulli intimati in forma orale e, per quelli disciplinari, unicamente quando venga provata l'insussistenza del fatto materiale contestato. Nel caso di licenziamenti ingiustificati in cui si accerti che non si verifica la fattispecie del licenziamento per giusta causa o per giustificato motivo viene previsto un risarcimento, proporzionato all'anzianità di servizio e, pertanto, sottratto alla discrezionalità del giudice. Quest'ultimo verrà calcolato in due mensilità per ogni anno di anzianità con un minimo di quattro e un massimo di ventiquattro mesi. Per evitare una causa in tribunale si potrà utilizzare la nuova conciliazione facoltativa incentivata.

Il decreto legislativo modifica anche la normativa dei licenziamenti collettivi, cioè di oltre i 5 lavoratori. Pertanto non è più contemplata la reintegrazione nel caso di violazione delle procedure o dei criteri di scelta, ma si applica sempre la regola del risarcimento nella misura stabilita per i licenziamenti individuali. La reintegrazione nel posto rimane invece quando si tratta di licenziamento collettivo intimato senza l'osservanza della forma scritta.

Nelle piccole imprese con meno di 15 dipendenti, la reintegra è prevista solo nei casi di licenziamenti nulli e discriminatori e intimati in forma orale. Nelle altre fattispecie di licenziamenti ingiustificati è stabilito un risarcimento crescente di una mensilità per anno di anzianità da un minimo di due a un massimo di sei mensilità.

Il nuovo regime vale anche per i sindacati e i partiti politici.

Il secondo decreto legislativo che è stato varato definitivamente contiene le disposizioni per il riordino della normativa in materia di ammortizzatori sociali in caso di disoccupazione involontaria e di ricollocazione dei lavoratori disoccupati.

Il provvedimento disciplina la nuova assicurazione sociale per l'impiego che assume l'acronimo di Naspì. Si applica a tutte le situazioni di disoccupazione che si verificano a partire dal 1° maggio 2015 e per tutti i lavoratori dipendenti che abbiano perso il lavoro e possano contare su almeno tredici settimane di contribuzione negli ultimi quattro anni di lavoro ed almeno diciotto giornate effettive di lavoro negli ultimi dodici mesi: in sintesi, il decreto legislativo introduce un assegno universale di disoccupazione. La durata della prestazione consiste in un numero di settimane pari alla metà delle settimane contributive degli ultimi quattro anni di lavoro. Quanto all'indennità, la sua entità è rapportata alla retribuzione e, comunque, non può superare i 1.300 euro; inoltre, dopo i primi quattro mesi essa viene ridotta del 3% al mese. La somministrazione è subordinata alla partecipazione del disoccupato ad iniziative di attivazione lavorativa o di riqualificazione professionale.

*In via sperimentale per quest'anno è previsto un assegno di disoccupazione (Asdi) da erogare a quanti, terminata la Naspi, non siano riusciti a reperire un'occupazione e si trovino in una situazione di particolare necessità. L'importo è pari al 75% dell'ammontare della Naspi e la durata è limitata a sei mesi.*

*I titolari di contratti a collaborazione coordinata e continuativa che perdono il lavoro potranno usufruire dell'indennità di disoccupazione per i collaboratori (Dis-Col). Per ottenerne l'erogazione bisogna aver cumulato almeno tre mesi di contribuzione nel periodo che intercorre tra il primo gennaio dell'anno precedente il verificarsi della disoccupazione e la data di tale evento. L'ammontare è commisurato al reddito e, come per la Naspi, dopo i primi quattro mesi viene ridotto del 3% al mese. La durata consiste nella metà delle mensilità contributive versate e non può superare i sei mesi. Anche in questo caso, la somministrazione è subordinata alla partecipazione ad iniziative di politiche attive.*

*Il terzo documento contiene il testo organico semplificato delle tipologie contrattuali e la revisione della disciplina delle mansioni. Non è ancora definitivo e deve passare al vaglio delle Camere.*

*Con la nuova regolamentazione i contratti a collaborazione coordinata a progetto (co.co.pro.) non si possono più concludere dal giorno di entrata in vigore del decreto, mentre quelli già stipulati potranno continuare fino alla loro scadenza. Inoltre, dal 1° gennaio 2016 i rapporti di collaborazione personali con contenuto ripetitivo ed etero-organizzati dal datore di lavoro saranno sostituiti da rapporti subordinati con un aumento di diritti e di tutele. Rimangono salve le collaborazioni disciplinate da accordi collettivi con i sindacati in ragione delle speciali esigenze produttive ed organizzative del relativo comparto e anche poche altre tipologie come le prestazioni ad alta professionalità, gli incarichi di amministrazione nel pubblico e nel privato e i rapporti di lavoro nelle società sportive dilettantistiche. Pertanto, si può dire che riguardo ai co.co.pro. l'addio sia stato solo parziale: l'eliminazione completa del precariato è stata sostituita da una progressiva riduzione dei rapporti parasubordinati. La scelta sembra sia stata dettata dal timore che l'abolizione totale avrebbe potuto produrre un crollo degli occupati in alcuni comparti come per esempio i call center, e inoltre non avrebbe rispettato le concrete esigenze del variegato mondo produttivo e del lavoro. Da ultimo, per quanto riguarda i contratti a collaborazione continuata e coordinata si ha l'impressione che il superamento sia stato demandato alla delega per il riordino della pubblica amministrazione ancora all'esame delle Camere.*

*Sono invece del tutto aboliti i contratti di associazione in partecipazione con rapporto di lavoro e il job sharing.*

*Vengono poi confermate le seguenti tipologie: il contratto a tempo determinato, di somministrazione, a chiamata, il lavoro accessorio (voucher), l'apprendistato e il part time. Il contratto a tempo determinato non ha subito cambiamenti*

sostanziali, poiché è stato rivisto appena un anno fa dalla legge 2014/78. Questa stabilisce in 36 mesi il limite dei contratti a tempo determinato, cumulati da un lavoratore, fino a un massimo di cinque rinnovi; superata tale soglia, si passa automaticamente al tempo indeterminato a tutele crescenti, ma rimane la possibilità di un allungamento di altri dodici mesi "a termine", se l'accordo è concluso davanti alla Direzione territoriale del lavoro. L'applicazione del contratto di somministrazione a tempo determinato viene estesa, abolendo le causali e stabilendo una quota percentuale massima di utilizzo. Nel caso del contratto a chiamata ci si limita a confermare la modalità tecnologica, sms, di tracciabilità della sua attivazione. Quanto al lavoro accessorio (voucher) sarà innalzato il limite massimo per il lavoratore fino a 7.000 euro e introdotta la tracciabilità come sopra. Per le due forme di apprendistato meno utilizzate e più connesse all'alternanza scuola-lavoro (quello destinato all'acquisizione di una qualifica/diploma e quello di alta formazione e di ricerca), il decreto mira a semplificare le procedure e a diminuire i costi per le imprese. Il governo interviene sul cattivo uso del part time, stabilendo che in mancanza di una regolamentazione nel contratto collettivo sulla flessibilità delle prestazioni, le ore di lavoro non potranno essere accresciute più del 15% e dovrà essere previsto un corrispondente aumento della retribuzione. Sempre per le deroghe sugli orari il datore di lavoro dovrà accordarsi con il lavoratore davanti a una "commissione di certificazione". Infine, in caso di necessità di cura connesse a malattie gravi, viene previsto il diritto di chiedere il mutamento del rapporto di lavoro dal tempo pieno a quello parziale.

Una delle disposizioni che preoccupava maggiormente i sindacati, quella cioè del demansionamento, è stata confermata in maniera contenuta. Le imprese potranno modificare, fino a un livello, le mansioni di un lavoratore che, però, conserverà lo stesso salario al netto degli elementi retributivi collegati all'inquadramento precedente. Viene contemplata anche la possibilità di accordi tra datore di lavoro e lavoratore "in sede protetta". Lo scopo non è tanto quello della riduzione dei costi quanto quello di riorganizzare il personale.

Anche il quarto decreto dovrà essere sottoposto al parere non vincolante delle Camere. Esso riguarda le disposizioni in materia di conciliazione dei tempi di vita e di lavoro e sancisce una svolta sulla maternità accrescendo i periodi di congedo parentale e assicurando il pagamento della maternità alle lavoratrici autonome e collaboratrici.

La disciplina per i genitori adottivi diviene pienamente equivalente a quella dei genitori naturali, compresi i periodi di congedo. Pertanto, viene consentito a tutti i papà e mamme di utilizzare il congedo parentale retribuito al 30% fino al sesto anno del figlio e non più sino al terzo, come finora, e quello non retribuito fino al dodicesimo e non più unicamente all'ottavo. I congedi potranno essere usufruiti non solo giornalmente, ma anche in maniera frazionata ad ore. Inoltre,

*la maternità viene garantita pure alle lavoratrici autonome che potranno assentarsi per cinque mesi con assegno pagato, e l'estensione è automatica anche se il datore di lavoro non ha pagato i relativi contributi.*

*Muta la regolamentazione per i parti prematuri e il ricovero del neonato. Nel primo caso è permesso di usufruire di giorni di congedo aggiuntivi alla nascita e non perderli come avviene attualmente. Anche i giorni di ricovero in ospedale del neonato non saranno conteggiati come periodo di congedo.*

*Un congedo speciale di tre mesi totalmente retribuito è contemplato per le donne vittime di violenze di genere. Queste potranno ottenere di passare dal tempo pieno al part time ed eventualmente ritornare alla situazione iniziale.*

*Il padre libero professionista potrà ricevere l'indennità di maternità nel caso che la madre non ne possa godere.*

*La regolamentazione del telelavoro stabilisce vantaggi per i datori di lavoro privati che la utilizzino per venire incontro ai bisogni di cure parentali dei loro dipendenti.*

### 3.3. Una prima valutazione

*Le dinamiche di innovazione in atto e la riflessione che le accompagna stanno facendo emergere in Europa un modello di Stato sociale attivo e dinamico, proteso a sviluppare la promozionalità dei cittadini, la loro responsabilità e la loro capacità di fronteggiare le situazioni, facendo leva sulle proprie risorse e puntando sul lavoro e sulla formazione. Tale concezione di welfare non vuole limitarsi a un'assistenza di natura unicamente passiva, mirata cioè a proteggere le persone dalle situazioni problematiche in un'ottica di riparazione del danno ricevuto (disoccupazione, malattia, invalidità, vecchiaia), ma punta a mettere in campo strategie di carattere abilitante nel senso che intende primariamente rafforzare le capacità di decisione, azione e partecipazione attiva dei cittadini e di auto-protezione e responsabilizzazione rispetto al ventaglio dei problemi sociali da cui sono minacciati. In altre parole, si tratta di allargare la gamma degli interventi oltre il supporto al reddito a quelli di promozione della persona nell'affrontare condizioni di disagio.*

*Si parla in questi casi di un welfare che mira allo sviluppo di una cittadinanza attiva e che trova nel lavoro un settore fondamentale per l'integrazione sociale. Per capire la diversità rispetto al passato, è sufficiente riflettere sulla differenza tra promettere l'occupazione e garantire l'occupabilità; in altre parole, non ci si ferma a offrire un posto di lavoro, ma si vogliono creare le condizioni da una parte per promuovere nella persona le conoscenze e le competenze per conseguire una occupazione e dall'altra, in riferimento al mercato, per sviluppare in esso opportunità tali da poter essere facilmente utilizzate. Sorreggono questa impostazione tre principi basilari: anzitutto, l'occupazione rappresenta generalmente un progres-*

so in paragone alla condizione di assistenza e di dipendenza dai servizi sociali; la corresponsione di indennità non può avere che un carattere selettivo nel senso che dovrà essere condizionata all'accertamento di una vera situazione di bisogno; essa inoltre non può che essere promozionale in quanto dipenderà dall'impegno delle persone in stato di bisogno a cui verrà richiesta la partecipazione ai programmi di (re)inserimento lavorativo, all'accettazione di un'occupazione alle condizioni di mercato e alla frequenza di attività formative.

La meta pertanto è quella di attuare la flexicurity che significa realizzare un raccordo tra il bisogno di flessibilità del mondo della produzione e del lavoro e la domanda dei cittadini di sicurezza e protezione sociale. Ciò richiede l'esistenza di una strategia politica deliberata che riesca realmente a puntare sui due obiettivi e a fare sintesi tra di loro; inoltre, l'impegno deve essere rivolto a sostenere non solo i lavoratori che operano regolarmente e stabilmente all'interno del mercato del lavoro, ma anche i marginali, gli esclusi e coloro che cercano di accedervi.

Il Jobs Act intende collocarsi in questa prospettiva. Ricordiamo gli orientamenti principali alla base del progetto. Da una parte, si vuole impedire che le tipologie di lavoro precario continuino a rappresentare la regola dato che il contratto a tempo indeterminato risulta troppo costoso ed eccessivamente rigido, per cui si mira a superarle in modo che esse ritornino a essere l'eccezione; dall'altra, si intende accogliere la domanda delle imprese di rendere meno onerose le assunzioni e di agevolare i licenziamenti in presenza di aziende decotte e di attività divenute di fatto improduttive. Tutto ciò può risultare positivo solo se vengono potenziati i sussidi e le politiche di collocamento dei lavoratori disoccupati. Per ora si è riportato al centro il contratto a tempo indeterminato, anche se a tutele crescenti, e sono state tolte le barriere a licenziamenti non più procrastinabili, ma l'ampliamento degli ammortizzatori sociali non è ancora adeguato, né completamente finanziato, e l'Agenzia per il collocamento non è stata ancora attuata e neppure delineata.

Venendo ai particolari, il cuore del provvedimento è senz'altro costituito dal riordino della disciplina dei rapporti di lavoro. «La centralità del contratto di lavoro a tempo indeterminato, pur con la flessibilità delle tutele crescenti e l'abolizione del reintegro, è una scelta coraggiosa: chiara quanto a intenti e finalità sociali, ma dagli esiti incerti se commisurata alle dinamiche della iper-competizione, della velocità del cambiamento e della rapida obsolescenza dei prodotti e dei saperi che caratterizza l'economia dei nostri giorni»<sup>7</sup>. Per quanti oggi dispongono di un'occupazione a tempo indeterminato non ci sarà alcun cambiamento di rilievo.

<sup>7</sup> CENSIS, 48° Rapporto sulla situazione sociale del Paese 2014, Milano, FrancoAngeli, 2014, p. 143. Cfr. anche M. FERRERA, *Nuovi contratti e protezione universale. I lati buoni del Jobs Act*, in "Corriere della Sera", (1 gennaio 2015), p. 25; E. MARRO, *Che il lavoro non sia più una parentesi*, in "Corriere della Sera", (21 febbraio 2015), pp. 1 e 5.

*Il contratto a tutele crescenti vale solo per i nuovi rapporti di lavoro e consentirà a molti precari, in particolare giovani, l'opportunità di una occupazione stabile. Non si tratta certamente di un lavoro fisso, assicurato a prova di licenziamento, ma si garantirà un'occupazione senza un termine prestabilito. Il progresso è evidente se si pensa che i giovani potranno di nuovo impostare progetti di vita per periodi di tempo molto più lunghi di quando si è obbligati a sbarcare il lunario mese per mese.*

*In linea di principio gli ammortizzatori sociali perdono la connotazione assistenzialistica e vengono legati a un'ottica di responsabilizzazione individuale e collettiva. La tutela contro la disoccupazione diventa veramente universale, una opportunità che mancava nel nostro Paese. Certamente sono necessarie risorse adeguate, ma le disponibilità dovrebbero essere presenti nella finanza pubblica specialmente se la cassa integrazione verrà ricondotta al suo ruolo naturale.*

*Non è stata ancora istituita l'Agenzia nazionale per l'impiego, anche se prevista nella legge delega. La sua definizione è senz'altro molto delicata se si vuole arrivare a una integrazione corretta tra il suo ruolo di coordinamento e di propulsione e le funzioni delle altre strutture a diversi livelli. In altre parole, manca un tassello fondamentale per la realizzazione anche in Italia della flexicurity, ossia non sono ancora previsti gli strumenti per accompagnare al sussidio di disoccupazione opportunità formative e di reinserimento per aiutare a trovare un nuovo lavoro. Inoltre, non è solo questioni di strumenti, ma anche di risorse adeguate.*

*Un'ultima considerazione riguarda gli effetti del provvedimento in questione. Il Jobs Act, diversamente dalla riforma Monti-Fornero, viene varato alle soglie di una ripresa dell'economia e non durante la crisi più seria dalla fine della seconda guerra mondiale. Si può pertanto pensare a una crescita dell'occupazione, a un rafforzamento delle piccole imprese non più frenate dal vincolo dei 15 dipendenti, a una riduzione delle delocalizzazioni delle grandi per evitare i lacci della disciplina del lavoro esistenti nel nostro Paese, a più stabilità del lavoro. Si tratta però solo di una previsione ragionevole perché il Jobs Act è sì una condizione necessaria di tali effetti positivi, ma assolutamente non sufficiente.*

#### **4. Sergio Mattarella, il Presidente della Repubblica "amico della scuola"**

*Sergio Mattarella è il dodicesimo Presidente della Repubblica, eletto il 31 gennaio 2015.*

*"Amico della scuola", così lo presenta la Rivista Tuttoscuola.*

*In effetti, nel suo discorso di investitura pronunciato di fronte al Parlamento, Sergio Mattarella ha messo al primo posto dell'elenco degli adempimenti costitu-*

zionali quello di garantire la Costituzione, sottolineando che garantire la Costituzione significa “garantire il diritto allo studio dei nostri ragazzi in una scuola moderna, in ambienti sicuri, garantire il loro diritto al futuro”, “significa riconoscere e rendere effettivo il diritto al lavoro” e ancora sottolineando che garantire la Costituzione significa “libertà. Libertà come pieno sviluppo dei diritti civili, nella sfera sociale come in quella economica, nella sfera personale e affettiva”.

*Il passato da Ministro dell'Istruzione è noto: sostenne il lavoro della Commissione presieduta dal sottosegretario Beniamino Brocca per la revisione dei programmi e degli ordinamenti dell'istruzione secondaria superiore, firmò la riforma della scuola elementare, promosse la Conferenza nazionale sull'autonomia delle scuole insistendo perché si parlasse di “scuole” al plurale per sottolineare l'assunzione di responsabilità delle singole scuole in regime di maggiore autonomia, colse l'importanza strategica della valutazione di sistema anche come necessario contrappeso dell'autonomia delle scuole.*

*Ancora il Presidente afferma: “La strada maestra di un Paese unito è quella che indica la nostra Costituzione, quando sottolinea il ruolo delle formazioni sociali, corollario di una piena partecipazione alla vita pubblica”.*

*Sono molti ad augurarsi che questo appello trovi attuazione anche nella nuova stagione delle riforme in materia di Istruzione, Formazione e Lavoro che sta impegnando le forze politiche e sociali in questo particolare momento; un pluralismo dal carattere istituzionale di cui il Paese ha bisogno: più società civile e meno Stato gestore.*

## 5. Il Piano editoriale della Rivista nel 2015

*Il Comitato Scientifico di Rassegna CNOS, anche alla luce del contesto sopra richiamato, ha individuato alcuni temi che saranno oggetto di riflessione nel corrente anno.*

*Un **primo tema** è legato alla vita salesiana.*

*Nell'anno 2015 i Salesiani festeggiano il bicentenario della nascita di don Bosco. Dopo aver affrontato nel triennio di preparazione al Bicentenario della nascita di don Bosco la storia salesiana, la pedagogia salesiana, la spiritualità salesiana, nel 2015 i Salesiani riflettono sulla missione di don Bosco con i giovani e per i giovani.*

*Rassegna CNOS intende dare il suo contributo, nel corrente anno, con gli articoli di don Fabio Attard, Consigliere per la Pastorale Giovanile, sulla Formazione Professionale per i giovani nella Pastorale Giovanile Salesiana, di don Stefano Martoglio, Consigliere Regionale per l'area mediterranea, sull'importanza della Formazione Professionale salesiana in Italia, di don Angel Fernandez Artime, Ret-*

tore Maggiore, sull'importanza della Formazione Professionale nella Congregazione Salesiana.

Un **secondo tema** è legato alle riforme in atto inquadrate nel più ampio quadro europeo: la "Garanzia Giovani", il potenziamento della filiera professionalizzante, il riordino dell'apprendistato, le nuove misure per combattere la disoccupazione giovanile, ecc.

Rassegna CNOS ospiterà aggiornamenti sul (sotto)sistema di IeFP, sull'apprendistato, sulla formazione superiore, sulle esperienze europee, sulle sperimentazioni messe in atto all'interno della Federazione CNOS-FAP, ... con l'intento di aiutare il lettore a comprendere il senso del nostro "guardare al 2020" sia con l'occhio europeo che italiano.

In questo contesto saranno valorizzate anche le voci dei protagonisti, degli imprenditori in particolare.

Un **terzo tema** ruoterà attorno all'offerta formativa. "Il CFP si rinnova", il progetto "Centro Risorse Educative per l'Apprendimento" e "l'Osservatorio IeFP" saranno le rubriche che meglio documentano questo filone.

Una annotazione sugli **allegati** alla Rivista.

Nel corrente anno gli allegati saranno scritti come "Itinerari di navigazione del sito del CNOS-FAP per docenti e formatori", una prima proposta sperimentale di "itinerario di navigazione" per orientare i docenti e i formatori tra i molteplici materiali presenti sul sito web della Federazione CNOS-FAP ([www.cnos-fap.it](http://www.cnos-fap.it)).

Un'ultima sottolineatura sulla **valorizzazione** della Rivista.

Rassegna CNOS, a partire dal primo numero dell'anno 2014, può essere letta e consultata non solamente su carta e sul sito [www.cnos-fap.it](http://www.cnos-fap.it), ma anche in formato epub su tutti i tablet (iPad, Android, Windows 8). I testi sono collocati in un apposito sito - [biblioteca.cnos-fap.it](http://biblioteca.cnos-fap.it) - che ospita tutti i numeri di Rassegna CNOS a partire dal primo del 1984.

Sul sito e nelle medesime modalità di lettura è possibile consultare e leggere i volumi - oltre cento titoli - della Collana "Studi Progetti Esperienze per una nuova formazione professionale" che la Federazione CNOS-FAP ha curato in questi decenni. Una vera biblioteca messa a disposizione di quanti vogliono approfondire il complesso e stimolante mondo della Formazione Professionale a servizio dei giovani e degli adulti di oggi.