

Delle molteplici riforme riguardanti l'istruzione, la formazione e il lavoro messe in atto dal Governo Renzi in carica dal 22 febbraio 2014, alcune sono già concluse, altre sono ancora da approvare o perfezionare.

Nel presente editoriale ci soffermeremo, in maniera diffusa, su due riforme ormai "compiute": la Legge 13 luglio 2015, n. 107 "Riforma del Sistema nazionale di Istruzione e Formazione e Delega per il riordino delle disposizioni legislative vigenti", detta anche legge su "La Buona Scuola" e la Legge del 10 dicembre 2014 n. 183 e successiva decretazione "Delega al Governo in materia di riforma degli ammortizzatori sociali, dei servizi per il lavoro e delle politiche attive, nonché in materia di riordino della disciplina dei rapporti di lavoro e dell'attività ispettiva e di tutela e conciliazione delle esigenze di cura, di vita e di lavoro", il c.d. "Jobs Act, L'Italia cambia il lavoro".

Accenneremo solamente, invece, perché ancora in fase di definizione o di completamento, ad altri provvedimenti altrettanto importanti: la "valutazione" nell'Istruzione e Formazione Professionale prevista dal Regolamento sul Sistema Nazionale di Valutazione in materia di istruzione e formazione del 28 marzo 2013, n. 80 e il progetto sperimentale denominato "Azioni di accompagnamento, sviluppo e rafforzamento del sistema duale nell'ambito dell'Istruzione e Formazione professionale", ritenuto da molti come un vero "beta test" delle riforme avviate con il Jobs Act e la Buona Scuola.

Riportiamo anche un'ultima osservazione. Rassegna CNOS ha accompagnato con vari articoli il cammino di riflessione compiuto dalla Congregazione Salesiana che, nel 2015, ha celebrato i 200 anni della nascita del suo fondatore. In questo numero ha ritenuto opportuno ospitare una intervista a don Ángel Fernández Artime, Rettor Maggiore dei Salesiani, che riflette sulle attuali sfide giovanili e su come i Salesiani intendono affrontarle. "Vorrei molto sinceramente che i lettori e le lettrici di queste pagine si sedessero comodamente di fronte a queste pennellate di storia, che sono una lettura simultanea di vari temi, leggendoli con lo sguardo dell'educatore di giovani, e portavoce in questo momento della realtà del carisma di don Bosco in tutto il mondo salesiano". Rassegna CNOS si augura che i lettori e le lettrici dell'intervista possano trarne utili spunti per dare il proprio contributo alle sfide del mondo giovanile contemporaneo.

¹ 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).

1. “La Buona Scuola” è ormai legge dello Stato. Progressi con carenze iniziali e retromarcie: un primo bilancio

È il quarto editoriale di *Rassegna CNOS* in cui dedichiamo spazio rilevante a “La Buona Scuola”, questa volta, però, per commentare il testo finale. Ricordiamo che il Rapporto è stato reso accessibile su internet il 3 settembre del 2014 e che il 20 maggio scorso la Camera ha approvato il relativo disegno di legge il quale, però, è stato modificato dal Senato il 25 giugno per cui è dovuto ritornare alla Camera: questa lo ha licenziato definitivamente il 9 luglio. L’iter che si è concluso con la Legge 13 luglio 2015, n. 107 si è rivelato per il governo più difficile di quello che si poteva immaginare all’inizio del percorso: lo attestano tra l’altro sia i risultati della votazione finale, 277 sì, 173 no e 4 astenuti, sia le proteste dentro e fuori il Parlamento che l’hanno accompagnata.

Nel presente contributo si distribuirà il commento in due sezioni: la prima sarà dedicata all’esame dei contenuti, mentre la seconda offrirà elementi per una valutazione².

1.1 I contenuti della riforma

Come nei precedenti editoriali, il discorso seguirà le articolazioni del Rapporto: l’autonomia; gli studenti, l’offerta di istruzione e la preparazione per il mondo del lavoro; il piano di assunzione dei precari, la formazione e la carriera dei docenti; le strategie del cambiamento e le risorse.

1.1.1. L’attuazione piena dell’autonomia

Il primo argomento da trattare, perché occupa una collocazione centrale nel provvedimento è quello dell’autonomia, che si vuole completamente realizzata, dato che la normativa esiste ed è nel complesso adeguata, ma la pratica è lon-

² Oltre al testo della legge, si sono utilizzate soprattutto le seguenti fonti: CISL SCUOLA, “La Buona Scuola”, Legge 13.7.2015, n.107 (G.U. del 15.7.2015), Roma, 18.07.2015; DIESSE, *Una legge in chiaro-scuro*. Comunicato, Milano, 9 luglio 2015; FLC CGIL, “La Buona Scuola”: perché No a questa legge. Schede di lettura, Roma, 14.7.2015; Guida alla nuova scuola, in “Il Sole 24 ore”, (10 luglio 2015), n. 188, pp. 10-11; MIUR, *La Buona Scuola nelle schede del MIUR*, Roma, luglio 2015; TUTTOSCUOLA, *Legge di riforma. La Buona Scuola*, Roma, agosto 2015. Ci siamo anche serviti dei seguenti nostri articoli: G. MALIZIA - M. TONINI, Editoriale, in “Rassegna CNOS”, 30 (2014), n. 3, pp. 3-14; G. MALIZIA - M. TONINI, Editoriale, in “Rassegna CNOS”, 31 (2015a), n. 1, pp. 3-25; G. MALIZIA - M. TONINI, Editoriale, in “Rassegna CNOS”, 31 (2015b), n. 2, pp. 3-24; G. MALIZIA - C. NANNI, *Welfare e Educazione. Le politiche del governo Renzi: la Buona Scuola, il Jobs Act*, in “Orientamenti Pedagogici”, 62 (2015), n. 4 (in corso di pubblicazione).

tana dall'essere soddisfacente. Dal momento che l'autonomia non è in sé uno scopo, ma costituisce un mezzo, una strategia fondamentale di politica educativa, è bene richiamare da subito le finalità complessive a cui la sua realizzazione viene indirizzata dalla legge. Le citiamo alla lettera: «Per affermare il ruolo centrale della scuola nella società della conoscenza e innalzare i livelli di istruzione e le competenze delle studentesse e degli studenti, rispettandone i tempi e gli stili di apprendimento, per contrastare le disuguaglianze socio-culturali e territoriali, per prevenire e recuperare l'abbandono e la dispersione scolastica, in coerenza con il profilo educativo, culturale e professionale dei diversi gradi di istruzione, per realizzare una scuola aperta, quale laboratorio permanente di ricerca, sperimentazione e innovazione didattica, di partecipazione e di educazione alla cittadinanza attiva, per garantire il diritto allo studio, le pari opportunità di successo formativo e di istruzione permanente dei cittadini [...]» (art.1, c.1). Si tratta certamente di traguardi ambiziosi che qualificano la Legge n. 175/2015: tra di essi alcuni, come la elevazione della formazione impartita, la lotta alle disparità e agli insuccessi e l'attuazione del diritto all'istruzione, erano prevedibili date le carenze della nostro sistema educativo in questi ambiti; altri si caratterizzano per una maggiore novità sul piano ordinamentale come il richiamo al nuovo modello di società in cui ricerca, sapere e formazione sono divenuti il fondamento del sistema e non costituiscono più soltanto fattori di sviluppo, o la proposta di realizzare una scuola aperta a significare che l'educazione è una responsabilità della società intera, comunità e singoli, che sono chiamati a gestire democraticamente le iniziative formative secondo l'ottica della società educante.

La strategia principale nell'attuazione dell'autonomia è rappresentata dal piano triennale dell'offerta formativa che definisce l'identità culturale e progettuale delle scuole e contiene la loro programmazione curricolare, extracurricolare, educativa e organizzativa, collocandola in un orizzonte più ampio di tempo e di azione del Pof attuale. Il provvedimento elenca ben 17 obiettivi tra i quali scegliere quelli da inserire nel proprio programma: si va dal rafforzamento del contrasto alla dispersione e alla discriminazione, anche attraverso la riduzione del numero degli alunni, al potenziamento delle competenze linguistiche, matematico-logiche e scientifiche, digitali, nella musica, nell'arte e nel cinema, delle discipline motorie e dell'alternanza scuola-lavoro, all'alfabetizzazione e al perfezionamento dell'italiano come lingua seconda e all'alfabetizzazione alle tecniche e ai media di produzione e diffusione delle immagini, alla valorizzazione dell'educazione interculturale, alla pace, al rispetto delle differenze, alla legalità e alla sostenibilità ambientale, al rafforzamento delle metodologie laboratoriali e dei percorsi formativi individualizzati, del coinvolgimento degli alunni, alla valorizzazione del merito, alla definizione di un sistema di orientamento, fino alla valorizzazione della scuola come comunità attiva, aperta al territorio.

Una specificazione dell'obiettivo della prevenzione e del contrasto ad ogni forma di discriminazione si trova nel comma 16 che citiamo alla lettera per le polemiche che sta suscitando: «Il piano triennale dell'offerta formativa assicura l'attuazione dei principi di pari opportunità promuovendo nelle scuole di ogni ordine e grado l'educazione alla parità tra i sessi, la prevenzione della violenza di genere e di tutte le discriminazioni, al fine di informare e di sensibilizzare gli studenti, i docenti e i genitori sulle tematiche indicate dall'articolo 5, comma 2, del decreto-legge 14 agosto 2013, n. 93 [...]». Esso introduce nel nostro sistema di istruzione l'educazione alla parità tra i sessi e la prevenzione della violenza alle donne. In proposito va sottolineato che non è questione di insegnamento, non si parla di una disciplina, ma di una educazione dato che si tratta di una problematica molto "sensibile". La normativa richiamata fa riferimento agli obiettivi di un "Piano d'azione straordinario contro la violenza sessuale e di genere", che deve essere predisposto dal Ministro delle pari opportunità in sinergia con la nuova programmazione dell'Unione europea per il periodo 2014-2020. Ma su questa disposizione ritorneremo in sede di valutazione de "La Buona Scuola" a motivo del dibattito acceso che ha suscitato nella opinione pubblica.

Anche se il piano triennale diverrà attivo dal prossimo anno, tuttavia le scuole dovranno procedere già nel 2015-16 alla sua definizione in vista del triennio 2016-17/2018-19. Esso dovrà includere il fabbisogno dei posti comuni e di sostegno dell'organico dell'autonomia, quello relativo ai posti del personale amministrativo tecnico e ausiliario, le esigenze di infrastrutture e di strutture materiali e i piani di miglioramento. In ogni caso, dovrà mantenersi coerente con gli obiettivi generali ed educativi dei diversi tipi e indirizzi di studi fissati a livello nazionale e prendere in considerazione la domanda di formazione proveniente dall'ambiente culturale, sociale ed economico; in vista di ciò, il dirigente stabilirà le relazioni necessarie con gli Enti locali e le istanze del territorio e terrà conto delle proposte e dei pareri offerti dalle associazioni dei genitori e, nelle secondarie di secondo grado, anche di quelle degli allievi. Il piano è elaborato dal collegio dei docenti in riferimento alla situazione di partenza dell'istituto e sulla base degli indirizzi per le attività della scuola e delle scelte di gestione e di amministrazione definiti dal dirigente (le cui competenze pertanto rimangono le stesse di quelle per il Pof annuale): l'approvazione viene data dal consiglio di istituto. Un progresso notevole sul piano della deburocratizzazione della nostra scuola rispetto a precedenti formulazioni è che non deve essere validato dal MIUR e che il compito dell'ufficio scolastico regionale si riduce da una valutazione della compatibilità economica e finanziaria e della coerenza con gli obiettivi a una verifica del rispetto del limite dell'organico assegnato a ogni istituzione scolastica. Al documento deve essere assicurata trasparenza e pubblicità adeguata e può essere rivisto annualmente entro il mese di ottobre. Molto importante è anche la disposizione secondo la quale entro il set-

tembre di ciascun anno il MIUR è tenuto ad assegnare ad ogni scuola la quota parte del fondo di funzionamento relativo al periodo settembre-dicembre, informandola preventivamente dell'entità della seconda parte riguardante la fase gennaio-agosto che dovrà essere corrisposta entro febbraio.

Un'altra innovazione rilevante connessa con il piano triennale, ma che riguarda da vicino i docenti, è l'organico dell'autonomia, 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, invece, quello che è in grado di coprire tutte le esigenze dall'insegnamento in classe, comprese le funzioni intermedie, la gestione dei progetti, il recupero degli alunni in difficoltà, il potenziamento delle eccellenze. Esso è istituito a partire dal 2016-17 per l'intera istituzione scolastica, o istituto comprensivo, e per tutti gli indirizzi degli istituti secondari di secondo grado che sono parte della stessa istituzione scolastica e, come dice il nome, la sua finalità è quella di dare completa attuazione al processo di realizzazione dell'autonomia e di riorganizzazione dell'intero sistema scolastico. Previamente e sempre a decorrere dall'anno 2016-17 un decreto del Ministro definisce con cadenza triennale l'organico dell'autonomia su base regionale, tenendo conto della presenza di aree montane, piccole isole, zone interne a bassa intensità demografica o a basso processo immigratorio e della presenza di percentuali elevate di dispersione. L'organico dell'autonomia della singola istituzione scolastica è composto da posti comuni, di sostegno e per il potenziamento dell'offerta formativa ed è funzionale alle esigenze didattiche, organizzative e progettuali delineate nel piano triennale. Alla attuazione di questo ultimo gli insegnanti della dotazione organica contribuiscono con le attività di insegnamento, potenziamento, sostegno, organizzazione, progettazione e coordinamento.

Il punto di maggiore criticità e di contestazione, ma anche il più innovativo, resta il voluto potenziamento del ruolo dei dirigenti scolastici come leader educativi, a cui verranno garantiti strumenti e personale per il miglioramento dell'offerta formativa. In sintesi, il suo nuovo ruolo viene descritto nei termini seguenti: egli assicura un'efficace ed efficiente gestione delle risorse umane, finanziarie, tecnologiche e materiali, oltre agli elementi comuni del sistema nazionale di istruzione, e ne garantisce il buon funzionamento; esercita funzioni di direzione, gestione, organizzazione e coordinamento; è responsabile della gestione delle risorse finanziarie e strumentali, dei risultati del servizio e della valorizzazione delle risorse umane. Al riguardo, uno dei cambiamenti più significativi rispetto al passato consiste nel fatto che sarà il dirigente ad assumere i docenti per chiamata diretta: infatti, a partire dal 2016-17, egli avanza ai docenti la proposta di incarico triennale rinnovabile sulla base delle esigenze definite nel piano triennale, ma su questa tematica ritorneremo più ampiamente in seguito. Altre sue funzioni consistono: nella determinazione degli insegnanti per compiti di sostegno organizzativo, cioè in qualità

di “middle management”, fino al 10% di tutto il corpo docente; nella riduzione del numero degli allievi per classi in vista della lotta al sovraffollamento e delle necessità dei disabili; nelle sostituzioni delle assenze fino a 10 giorni, servendosi dei docenti dell’organico dell’autonomia. In ogni caso va precisato che il loro incarico è triennale e soprattutto che essi sono sottoposti a valutazione sulla base dei seguenti parametri: raggiungimento dei risultati per il miglioramento del servizio; esercizio delle competenze gestionali ed organizzative mirate al perseguimento degli obiettivi loro attribuiti; valorizzazione dell’impegno e dei meriti del personale della scuola; valutazione della sua attività all’interno della comunità professionale e sociale; apporto al miglioramento formativo e scolastico degli allievi e dei processi organizzativi e didattici; direzione unitaria dell’istituto scolastico e sviluppo della partecipazione e della cooperazione tra le diverse componenti, le istanze del contesto e le reti di scuole. In relazione al potenziamento delle funzioni viene prevista una integrazione strutturale a incremento del FUN (Fondo Unico nazionale) per la dirigenza scolastica.

1.1.2. Centralità degli studenti e i contenuti degli insegnamenti

Altro punto focale della legge è costituito dagli studenti. Tale orientamento potrebbe essere ritenuto scontato, ma non è così, dato che il Rapporto iniziale su “La Buona Scuola” metteva al centro piuttosto gli insegnanti. Dopo diversi annunci e qualche marcia indietro sembra che si sia arrivati ad un accordo in vista del potenziamento di alcuni insegnamenti particolarmente rilevanti in prospettiva di futuro, pur senza grandi stravolgimenti dei curricoli attuali degli ordinamenti scolastici. In questo caso le coordinate di riferimento sono principalmente due: infatti, si tratta sia di rispondere ai bisogni attuali degli allievi, anzitutto, e poi delle loro famiglie e della società intera in tutti i suoi settori, sia di orientare la loro preparazione verso il futuro.

Il potenziamento voluto si muove in molteplici direzioni. In primo luogo, si intende rafforzare le competenze linguistiche: l’italiano per gli studenti stranieri e l’inglese per tutti anche mediante l’insegnamento in questa lingua di discipline generaliste; saranno inoltre potenziate arte, musica, diritto, economia e discipline motorie; si promuoverà lo sviluppo delle competenze digitali come il pensiero computazionale e l’uso critico e cosciente dei media; né verrà trascurata l’educazione ai corretti stili di vita, alla cittadinanza attiva e all’ambiente. Nelle scuole secondarie di 2° grado il curriculum assume un carattere maggiormente flessibile: esse infatti attiveranno materie opzionali per venire incontro alla domanda formativa dei loro studenti.

Oltre al curriculum nazionale (assetti ordinamentali) e al curriculum della scuola (spazi di flessibilità e potenziamenti disciplinari)», si punta a realizzare il curriculum dello studente che servirà per redigere la storia scolastica dell’allievo, orien-

tare la prosecuzione degli studi e agevolare l'accesso al mondo del lavoro. Esso dovrebbe raccogliere tutte le informazioni utili relative al percorso di studi, alle competenze acquisite, alle eventuali scelte degli insegnamenti opzionali, alle esperienze formative anche in alternanza e alle attività culturali, artistiche, musicali e di volontariato sociale che l'allievo effettua in ambito extrascolastico. Le commissioni degli esami di Stato dovranno prendere in considerazione tale documento. Con un decreto del Ministro di natura regolamentare vengono regolate entro 180 giorni dall'entrata in vigore della legge le modalità di individuazione del profilo dell'allievo e di associazione a una identità digitale e le forme di trattamento da parte di ciascuna istituzione scolastica dei dati personali inclusi nel curriculum dello studente che, quindi, saranno accessibili tramite il portale online del MIUR.

Una novità da evidenziare è rappresentata dalla istituzione di un sistema integrato di educazione e di istruzione dalla nascita fino ai sei anni. Esso risulta costituito dai servizi educativi per l'infanzia e dalle scuole dell'infanzia, allo scopo sia di assicurare a tutti i bambini e le bambine eguali opportunità di educazione, istruzione, cura, relazione e gioco, ovviando a disparità e a ostacoli territoriali, economici, etnici e culturali, sia di garantire la conciliazione tra tempi di vita, di cura e di lavoro dei genitori, lo sviluppo della qualità dell'offerta educativa e della continuità tra i vari servizi educativi e scolastici e la partecipazione delle famiglie. Risulta di grande rilevanza in riferimento alla mentalità dell'opinione pubblica corrente, che già la Camera nella prima votazione abbia eliminato il termine "statale" accanto alle parole "scuole dell'infanzia" che avrebbe cancellato la presenza di tutte le paritarie. L'attuazione di obiettivi così significativi è rimessa al governo attraverso una delega specifica

Una meta fondamentale in vista di innalzare la qualità della formazione si può identificare nel rendere la scuola più inclusiva. Due sono i settori in cui si focalizzerà l'impegno: il sostegno e l'integrazione. Circa la prima finalità si dovranno rafforzare le misure a favore degli studenti con disabilità e bisogni educativi speciali: in questo caso tutti i docenti sono chiamati a fare la loro parte, ma la realizzazione piena dello scopo in questione richiede di formare insegnanti di sostegno in maggior numero e meglio preparati. Il raggiungimento della integrazione comporterà l'impegno di organizzare classi meno numerose (contrastando il fenomeno delle cosiddette "classi pollaio", sia in genere sia in specie nelle zone ad alta densità di alunni stranieri), di accrescere i laboratori linguistici per perfezionare l'italiano come seconda di 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. Questa ha costituito finora una dimensione minore del sistema di istruzione ed è spesso ignorata da tanti, talora pure nella secondaria di secondo grado dove dovrebbe inserirsi. La legge n. 107/2015 ne precisa anzitutto le finalità:

accrescere le opportunità di lavoro e sviluppare le capacità di orientamento degli allievi. Nel concreto gli istituti tecnici e professionali dovranno assicurarla negli ultimi tre anni per almeno 400 ore e i licei per almeno 200 e i relativi percorsi andranno inseriti nei piani triennali. L'alternanza non si limita alle imprese, ma coinvolgerà anche gli enti pubblici, si potrà svolgere durante la sospensione delle attività didattiche e anche all'estero, ma sempre secondo il programma formativo e le modalità di verifica ivi stabilite, e sarà il dirigente scolastico a individuare le strutture idonee e a stipulare le relative convenzioni. I percorsi in questione saranno attivati dal 2015-16 a partire dalla classe terza. La legge prevede due nuovi strumenti mirati a rendere più strutturato il micro-sistema dell'alternanza: il registro nazionale delle imprese e degli enti che la offrono, da istituire presso le camere di commercio a partire dal 2015-16; la carta dei diritti e dei doveri degli studenti in alternanza, con particolare riguardo alla possibilità per lo studente di esprimere una valutazione sull'efficacia e sulla coerenza dei percorsi stessi con il proprio indirizzo di studio, da definire con apposito regolamento.

Dopo quattro anni dalla loro creazione, la Legge n. 107/2015 rilancia gli istituti tecnici superiori (ITS), anche se continua a rinviare a successivi decreti legislativi parecchie delle scelte importanti da effettuare. Tra le innovazioni più significative va annoverato anzitutto l'aumento dei fondi premiali dal 10% al 30% e la loro assegnazione dovrà tenere conto del numero dei diplomati e del tasso di occupabilità. Inoltre, l'accesso ai percorsi è assicurato tanto dal diploma di scuola secondaria superiore quanto dal diploma professionale, ottenuto alla conclusione dei percorsi di IeFP e integrato da un percorso di istruzione e formazione tecnica superiore. Sul piano delle semplificazioni burocratiche vengono previste modificazioni nella composizione delle commissioni di fine corso i cui membri era particolarmente complicato mettere intorno ad unico tavolo, e nella predisposizione e valutazioni delle prove finali. Sempre sulla stessa linea è stabilito che le fondazioni degli ITS potranno darsi un'organizzazione più agile e che usufruiranno di un regime contabile unico e di uno schema di rendicontazione uniforme per tutto il territorio nazionale. Infine, tutte le fondazioni dovranno disporre di un patrimonio minimo di 50.000 euro per garantire almeno un ciclo completo di studi biennali.

Quanto alla IeFP, la Camera ha conservato nell'approvazione definitiva i contenuti di 3 dei 4 emendamenti di Forma che erano stato introdotti in prima lettura proprio alla Camera e poi mantenuti al Senato, ovviando pertanto alla carenza del disegno di legge iniziale che di fatto ignorava la IeFP.

Anzitutto, si è ottenuta la soppressione di un comma secondo il quale tutte le scuole secondarie di secondo grado (inclusi i licei) potevano permettere ai loro studenti di conseguire in apprendistato qualifiche e diplomi professionali. Infatti, la norma non teneva conto che esse hanno un ordinamento del tutto diverso da quello dei percorsi di IeFP per obiettivi, struttura, durata, impianto pedagogico e risultati

di apprendimento, e quindi non erano idonee per ottenere i titoli appena menzionati; inoltre, secondo il Titolo V della Costituzione le materie relative all'apprendistato e ai percorsi di IeFP sono di esclusiva competenza delle regioni.

Nell'attuale comma 44 sono stati sostanzialmente accolti altri due emendamenti che riguardano le tematiche più rilevanti per l'IeFP e in particolare il riconoscimento della parità con il sotto-sistema della istruzione secondaria superiore: «Nell'ambito del sistema nazionale di istruzione e formazione e nel rispetto delle competenze delle regioni, al potenziamento e alla valorizzazione delle conoscenze e delle competenze degli studenti del secondo ciclo nonché alla trasparenza e alla qualità dei relativi servizi possono concorrere anche le istituzioni formative accreditate dalle regioni per la realizzazione di percorsi di istruzione e formazione professionale, finalizzati all'assolvimento del diritto-dovere all'istruzione e alla formazione. L'offerta formativa dei percorsi di cui al presente comma è definita, entro centottanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, dal Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca, di concerto con il Ministro del lavoro e delle politiche sociali, previa intesa in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, ai sensi dell'articolo 3 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281. Al fine di garantire agli allievi iscritti ai percorsi di cui al presente comma pari opportunità rispetto agli studenti delle scuole statali di istruzione secondaria di secondo grado, si tiene conto, nel rispetto delle competenze delle regioni, delle disposizioni di cui alla presente legge. All'attuazione del presente comma si provvede nell'ambito delle risorse finanziarie disponibili a legislazione vigente e della dotazione organica dell'autonomia e, comunque, senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica».

A nostro parere è stato recepito almeno lo spirito del quarto emendamento secondo il quale si sarebbe dovuto cogliere l'opportunità del legge su "La Buona Scuola" per innovare complessivamente l'attuale modello di organizzazione dell'istruzione tecnico professionale, in corrispondenza con i settori che contraddistinguono il mondo produttivo del XXI secolo (la tecnologia, l'economia e la finanza, i servizi alla persona e al territorio), abolendo l'anacronistica distinzione tra i percorsi scolastici di istruzione tecnica e professionale e le sovrapposizioni con quelli di IeFP. Infatti, al comma 181 d) viene affidata al governo la delega alla «[...] revisione dei percorsi dell'istruzione professionale, nel rispetto dell'articolo 117 della Costituzione, nonché raccordo con i percorsi dell'istruzione e formazione professionale, attraverso: 1) la ridefinizione degli indirizzi, delle articolazioni e delle opzioni dell'istruzione professionale; 2) il potenziamento delle attività didattiche laboratoriali anche attraverso una rimodulazione, a parità di tempo scolastico, dei quadri orari degli indirizzi, con particolare riferimento al primo biennio».

1.1.3. La valorizzazione degli insegnanti

Indubbiamente una “Buona Scuola” non può che promuovere il potenziamento del ruolo docente e la Legge n. 107/2015 contiene varie misure che lo riguardano, di cui qui sono ricordate le principali. Anzitutto, si tratta del piano di assunzioni straordinario che rappresenta uno degli aspetti più significativi del provvedimento³. Dalla fine dell’agosto del 2015 a tutto l’anno in questione verranno immessi in ruolo 102.734 insegnanti e più precisamente 81.541 su posti comuni e 21.193 su posti di sostegno. Il piano vero e proprio sarà anticipato dall’inserimento nei posti divenuti vacanti in seguito al turn-over e alla stabilizzazione del sostegno in base a una ripartizione paritaria tra graduatorie dei concorsi e quelle ad esaurimento. Successivamente vengono attribuiti i posti vacanti non conferiti l’anno passato e poi si provvede all’attuazione del piano straordinario vero e proprio e in questo caso la distribuzione vede la precedenza degli vincitori dei concorsi rispetto agli insegnanti delle GAE. Le sedi attribuite presentano un carattere contingente e durata annuale in attesa dell’incarico triennale presso una scuola a partire dal 2016-17. Dopo la maxistabilizzazione si tornerà ad assumere solo per concorso e già entro il 1° dicembre 2015 ne dovrà essere bandito uno per 60.000 posti relativamente al triennio 2016-18. Inoltre, la legge pone fine all’abuso della reiterazione dei contratti a tempo determinato ponendo un vincolo di 36 mesi che però si applicherà a partire dal 1° settembre 2016 per cui non avrà effetto retroattivo. Dalla stessa data, le supplenze che, quindi, restano in essere nonostante le oltre centomila stabilizzazioni, potranno essere assegnate solo a chi dispone di una abilitazione.

Da ultimo, il periodo di formazione e di prova del personale docente ed educativo verrà disciplinato da un decreto ministeriale che fisserà gli obiettivi, le modalità di valutazione del livello del loro conseguimento, le attività di formazione e i parametri per la valutazione. La legge ne stabilisce la durata che è almeno di centotanta giorni di servizio effettivo di cui almeno centoventi per attività didattiche. Inoltre, il positivo superamento di questo periodo determina l’effettiva immissione in ruolo; in caso negativo è possibile usufruire di un secondo periodo che, però, non è rinnovabile. La valutazione del superamento o meno è affidata a un comitato composto dal dirigente scolastico, da tre docenti, di cui due scelti dal collegio e uno dal consiglio di istituto, e dal docente tutor, ma su questo punto ritorneremo successivamente a proposito della valorizzazione del merito del personale docente.

La normativa sugli incarichi di docenza introduce una profonda innovazione nel nostro sistema educativo, in un certo senso una piccola rivoluzione che, sebbene anticipata negli ultimi anni nelle proposte di vari rappresentanti del mondo della

³ Per la descrizione delle fasi del piano straordinario di assunzioni abbiamo seguito le indicazioni di TUTTOSCUOLA, o. c., pp. 22-23, perché ci sono sembrate le più plausibili.

scuola, tuttavia ha trovato una fiera opposizione da parte dei sindacati. Prima della legge n. 107/2015 l'insegnante che aveva superato il concorso o che era stato nominato dalla GAE, sceglieva l'istituzione scolastica in cui intendeva prestare il suo servizio di docenza e ne diveniva titolare inamovibile; analogamente avveniva nel caso di trasferimento. La riforma cambia la prospettiva e l'insegnante non sarà più titolare in una scuola, ma farà parte di un'area territoriale di carattere sub provinciale da cui sarà chiamato. In prima istanza tale novità coinvolgerà unicamente gli insegnanti neo-assunti inseriti nell'ambito di cui sopra e anche quelli in esubero o soprannumerari; poi gradualmente verrà allargata anche a quelli che lasciano la scuola attuale per passare ad altra sede.

La procedura prevede che a decorrere dal 2016-17 l'insegnante sarà scelto dalla scuola tramite il dirigente che gli farà pervenire una proposta di incarico: naturalmente, egli può non accettarla. Inoltre, egli può cercare di farsi incaricare, presentando il proprio curriculum che documenterà le sue competenze ed esperienze formative. Il docente potrebbe ricevere più proposte di incarico da parte di vari dirigenti e in questo caso, ovviamente, la decisione finale spetta a lui. Se dovessero mancare proposte o nel caso di un suo rifiuto, entra in gioco l'ufficio scolastico regionale che provvede ad assegnarlo ad una scuola vacante. Il dirigente predisponde la proposta di incarico in coerenza con le indicazioni contenute nel piano triennale dell'offerta formativa e deve assicurare trasparenza e pubblicità a tutta la procedura, in particolare ai criteri adottati e ai curricula degli insegnanti, mediante la loro pubblicazione nel sito internet della scuola. Nell'assegnare gli incarichi, deve dichiarare l'assenza di incompatibilità derivanti da rapporti di coniugio, parentela o affinità entro il secondo grado con gli insegnanti stessi.

Un altro tema importante che viene affrontato è quello della formazione in servizio del personale docente. La legge al comma 124 la rende obbligatoria, permanente e strutturale, al fine di garantire il costante aggiornamento degli insegnanti e di perseguire il continuo miglioramento dell'apprendimento degli studenti. «Le attività di formazione sono definite dalle singole istituzioni scolastiche in coerenza con il piano triennale dell'offerta formativa e con i risultati emersi dai piani di miglioramento delle istituzioni scolastiche [...], sulla base delle priorità nazionali indicate nel Piano nazionale di formazione, adottato ogni tre anni con decreto del Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca, sentite le organizzazioni sindacali rappresentative di categoria». Inoltre, per gli insegnanti di ruolo viene introdotta la carta elettronica per l'aggiornamento e la formazione del docente. Si tratta di un voucher individuale dell'importo di 500 euro che può essere speso «per l'acquisto di libri e di testi, anche in formato digitale, di pubblicazioni e di riviste comunque utili all'aggiornamento professionale, per l'acquisto di hardware e software, per l'iscrizione a corsi per attività di aggiornamento e di qualificazione delle competenze professionali, svolti da enti accreditati presso il Ministero dell'istruzione».

ne, dell'università e della ricerca, a corsi di laurea, di laurea magistrale, specialistica o a ciclo unico, inerenti al profilo professionale, ovvero a corsi post lauream o a master universitari inerenti al profilo professionale, per rappresentazioni teatrali e cinematografiche, per l'ingresso a musei, mostre ed eventi culturali e spettacoli dal vivo, nonché per iniziative coerenti con le attività individuate nell'ambito del piano triennale dell'offerta formativa delle scuole e del Piano nazionale di formazione [...]» (art. 1, c. 121).

Un'altra piccola rivoluzione consiste nella valorizzazione del merito professionale del docente. Nella consultazione su "La Buona Scuola" il principio aveva ottenuto una buona accoglienza da parte di cittadini, genitori e studenti, mentre la maggioranza degli insegnanti aveva dimostrato una certa freddezza. Comunque, il sistema misto che unisce progressione di carriera e riconoscimento economico del merito ha incontrato un ampio consenso nella consultazione ed è stato introdotto nella legge. La riforma affida alle singole scuole il compito di determinare in concreto i criteri per valutare gli insegnanti sulla base di un quadro generale di riferimento, su cui torneremo immediatamente dopo, e attribuisce al dirigente la responsabilità di individuare i meritevoli con il supporto di un apposito comitato e applicando i parametri appena menzionati. Inoltre, viene creato un fondo di 200 milioni annui a partire dal 2016, che con decreto del Ministro viene distribuito a livello territoriale e fra le scuole in proporzione alla dotazione organica dei docenti e tenendo conto della complessità e del rischio educativo delle diverse zone. Sulla base delle risorse attribuite, il dirigente assegna ogni anno agli insegnanti un bonus con caratteristiche di retribuzione accessoria, servendosi dei criteri determinati dal comitato di valutazione dei docenti. Questo organismo è presieduto dal dirigente ed è formato da tre insegnanti di cui due scelti dal collegio e uno dal consiglio di istituto, da due rappresentanti dei genitori, per la scuola dell'infanzia e per il primo ciclo di istruzione o da un rappresentante degli studenti e da uno dei genitori per il secondo ciclo, scelti in tutti i casi dal consiglio di istituto, e da un componente esterno individuato dall'ufficio scolastico regionale; quando si tratta di valutazione del periodo di formazione e di prova, l'organismo è composto dal dirigente, dai tre docenti, dal docente tutor, mentre non partecipano i rappresentanti dei genitori e degli studenti.

«Il comitato individua i criteri per la valorizzazione dei docenti sulla base: a) della qualità dell'insegnamento e del contributo al miglioramento dell'istituzione scolastica, nonché del successo formativo e scolastico degli studenti; b) dei risultati ottenuti dal docente o dal gruppo di docenti in relazione al potenziamento delle competenze degli alunni e dell'innovazione didattica e metodologica, nonché della collaborazione alla ricerca didattica, alla documentazione e alla diffusione di buone pratiche didattiche; c) delle responsabilità assunte nel coordinamento organizzativo e didattico e nella formazione del personale» (art. 1, c. 129). Inoltre, a conclusione del triennio 2016-18, gli uffici scolastici regionali mandano al Ministero una rela-

zione sui criteri seguiti dalle scuole e un apposito comitato tecnico scientifico nominato dal Ministro, previo confronto con le parti sociali, redige delle linee guida a livello nazionale rivedibili periodicamente.

1.1.4. Le strategie del cambiamento

Incominciamo con la previsione dell'adozione del Piano nazionale della scuola digitale ad opera del MIUR. Le finalità generali indicate dalla legge sono di due tipi: sviluppare e migliorare le competenze digitali e rendere la tecnologia digitale uno strumento didattico di costruzione delle competenze in generale. Esse, poi, vengono dettagliate in obiettivi precisi quali: la promozione delle competenze digitali degli studenti; il rafforzamento degli strumenti didattici e laboratoriali; l'adozione di strumenti organizzativi e tecnologici per favorire la governance, la trasparenza e la condivisione dei dati; la formazione dei docenti per la cultura digitale quella del personale Ata per l'innovazione digitale dell'amministrazione; il rafforzamento delle infrastrutture di rete; lo sviluppo della rete nazionale dei centri di ricerca; l'adozione di testi didattici in formato digitale, anche predisposti autonomamente dalle scuole. A partire dal 2016-17 le singole istituzioni scolastiche prevedranno nei loro piani triennali attività coerenti con le finalità, i principi e gli strumenti indicati nel Piano nazionale; inoltre, possono scegliere degli insegnanti entro l'organico dell'autonomia a cui assegnare il compito del coordinamento delle attività e ad essi si può affiancare anche un insegnante teorico-pratico.

Per promuovere lo sviluppo della didattica laboratoriale, è riconosciuta alle scuole la possibilità di dotarsi di laboratori territoriali per l'occupabilità, anche mediante la partecipazione di vari soggetti co-finanziatori, per il perseguimento di obiettivi come: l'orientamento della didattica e della formazione ai settori strategici del Made in Italy; l'utilizzo di servizi propedeutici al collocamento al lavoro e alla riqualificazione di giovani non occupati; l'apertura delle scuole al territorio con possibilità di uso anche al di fuori dell'orario. Per quanto attiene infine alle risorse finanziarie, vengono previsti 90 milioni per il 2015 e 30 a decorrere dal 2016.

Per l'edilizia scolastica, la Legge n. 107/2015 predispone un piano di finanziamento per promuovere la costruzione di scuole innovative in diverse direzioni, architettonica, impiantistica, tecnologica, energetica e della sicurezza strutturale e antisismica, e che si qualificano per la presenza di nuovi ambienti di apprendimento e di apertura al territorio. In proposito viene stanziato un finanziamento di 300 milioni di euro per il triennio 2015-17. All'Osservatorio per l'edilizia scolastica sono demandati anche funzioni di indirizzo, di programmazione degli interventi e di diffusione della cultura della sicurezza. Inoltre, tale programmazione sarà aggiornata annualmente, gli enti beneficiari dei finanziamenti attiveranno forme di rendicontazione dell'uso delle risorse, quelle dell'8 per mille verranno impiegate in

caso di eventi eccezionali e imprevedibili e quelle non utilizzate saranno destinate ad ulteriori interventi. Allo scopo di garantire la sicurezza degli edifici e di prevenire i crolli dei solai e dei controsoffitti si provvederà a finanziare indagini diagnostiche e dalla legge viene autorizzata la relativa spesa.

Viene anche elencata una serie di strumenti per rendere la scuola più trasparente in modo da completare il processo iniziato con il Ministro Profumo, che intendeva rendere disponibili i dati in possesso del sistema informativo del MIUR. Pertanto è prevista l'introduzione del cosiddetto "Portale unico dei dati della scuola", con l'obiettivo di assicurare permanentemente l'accesso e la fruibilità dei dati pubblici del MIUR. Più in particolare saranno rese disponibili le informazioni relative a: i bilanci delle scuole, i dati pubblici riguardanti il Sistema Nazionale di Valutazione, l'anagrafe dell'edilizia scolastica e degli studenti, gli incarichi di docenza, i piani dell'offerta formativa, i dati dell'Osservatorio tecnologico, i materiali e le opere autoprodotte dagli istituti scolastici in formato aperto, i dati, i documenti e le informazioni utili a valutare l'avanzamento didattico, tecnologico e d'innovazione del sistema scolastico, la normativa, gli atti e le circolari e, sentito il Garante per il trattamento dei dati personali, il curriculum degli studenti e dei docenti. Per il 2015 è previsto il finanziamento di un milione per la realizzazione del portale e a partire dal 2016 centomila euro annui per il mantenimento e la gestione; inoltre, dal 2016 al 2019 sono stanziati a favore dell'Invalsi otto milioni all'anno per potenziare il sistema di valutazione delle scuole.

La legge n. 107/2015 individua le risorse finanziarie disponibili per la sua realizzazione ai commi 201-210. La normativa stabilisce che la Buona Scuola potrà contare su circa un miliardo di euro per il 2015 e su intorno a tre miliardi tra il 2016 e il 2025.

Un cambiamento positivo, anche se non soddisfacente, introdotto dalla Camera rispetto al testo originale presentato dal governo e mantenuto poi nel resto dell'iter parlamentare, si registra riguardo alla detraibilità delle spese nella misura del 19% sostenute dalle famiglie con figli iscritti alle scuole paritarie e a quelle statali. Essa viene estesa anche agli studenti delle secondarie di 2° grado, mentre non viene ritocato il tetto dei 400 euro che rimane una somma veramente irrisoria. Inoltre, entro centoventi giorni dalla entrata in vigore della riforma viene avviato un piano straordinario di verifica della permanenza dei requisiti per il riconoscimento della parità scolastica «con particolare riferimento alla coerenza del piano triennale dell'offerta formativa con quanto previsto dalla legislazione vigente e al rispetto della regolarità contabile, del principio della pubblicità dei bilanci e della legislazione in materia di contratti di lavoro. [...] il piano è diretto a individuare prioritariamente le istituzioni scolastiche secondarie di secondo grado caratterizzate da un numero di diplomati che si discosta significativamente dal numero degli alunni frequentanti le classi iniziali e intermedie. Il Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca presenta annualmente alle Camere una relazione recante l'illustrazione degli esiti delle attività di verifica» (art. 1, c. 152).

Altra novità introdotta dalla riforma consiste nello school bonus per erogazioni a favore di tutti gli istituti del sistema nazionale di istruzione e di formazione sia statali che paritari. Con esso i privati possono fare donazioni alle scuole per la costruzione di nuovi edifici, per la manutenzione e per la promozione di progetti dedicati all'occupabilità degli studenti. Pertanto, quanti lo effettueranno godranno di un beneficio fiscale, cioè di un credito di imposta al 65%, che poi scende al 50%, e lo potranno utilizzare dalla dichiarazione dei redditi del 2016. Le relative somme sono assegnate a un apposito fondo del MIUR ai fini dell'erogazione alle scuole beneficiarie; allo scopo di realizzare un riequilibrio tra di esse, il 10% del fondo viene attribuito alle istituzioni scolastiche che risultano destinatarie del bonus in un ammontare inferiore alla media nazionale.

Alla fine il cinque per mille dedicato alle singole scuole non è entrato nella riforma. Il governo aveva introdotto la possibilità di finanziare gli istituti mediante una donazione decisa dal contribuente sul "730" e corrisposta dallo Stato. La questione è stata espunta e rinviata a un intervento che in futuro si occupi di problematiche di carattere fiscale. A spingere in questa direzione sono state sia le proteste della minoranza del PD e dell'opposizione che temeva che la disposizione potesse introdurre disparità fra le scuole, sia il Forum del Terzo Settore preoccupato che l'ampliamento del numero dei beneficiari potesse sottrarre risorse al no profit.

Un'altra novità rispetto al ddl iniziale riguarda la riduzione delle deleghe al governo. Ne sono saltate cinque e cioè il potenziamento dell'autonomia, le assunzioni e la formazione dei dirigenti, il riordino degli organi collegiali, il riordinamento degli istituti tecnici superiori e la scuola digitale. Le altre sono state riformulate o corrette come nel caso del sistema da 0 a 6 anni in cui è stato tolto il riferimento statale accanto a scuole dell'infanzia perché avrebbe escluse le scuole paritarie e quelle degli Enti locali. Pertanto restano quelle su: il testo unico relativo al sistema nazionale di istruzione e di formazione, la formazione iniziale e l'accesso nei ruoli di docente della scuola secondaria, la promozione e inclusione scolastica dei disabili, la revisione dei percorsi dell'istruzione professionale e il raccordo con quelli della IeFP, il sistema integrato di educazione e istruzione 0-6 anni, il diritto allo studio, la promozione della cultura umanistica e del patrimonio artistico-culturale, le istituzioni scolastiche italiane all'estero e la valutazione e certificazione delle competenze degli studenti e gli esami di Stato.

1.2. Punti di forza e criticità della riforma

Incominciamo con delle considerazioni generali, partendo dal giudizio particolarmente critico della Flc Cgil che possiamo prendere come rappresentativo del mondo sindacale, anche se delle posizioni più radicali. «Una legge, che per la prima volta dal dopoguerra, rompe il nesso costituzionale tra istruzione e uguaglianza,

istruzione e libertà di insegnamento, istruzione e democrazia. Una legge indifferente ai principi connettivi della Repubblica contenuti nella Costituzione e che anzi contiene molte norme di dubbia costituzionalità. Per non parlare poi dell'elevato numero di deleghe (nove) che il Governo ha chiesto al Parlamento su un'infinità di materie. Con un **ricatto** è stata utilizzata l'**immissione in ruolo dei precari** per avere in cambio **mano libera su terreni delicati e decisivi** per garantire nella scuola e nel Paese libertà e democrazia. Una **legge che non solo è sbagliata ma non potrà affatto produrre quei benefici di cui la scuola ha bisogno e peggiorerà la qualità dell'istruzione**»⁴.

Un sondaggio Demos per "Repubblica" dell'ottobre dello scarso anno evidenziava che la "La Buona Scuola" riscuoteva il 60% dei consensi di un campione rappresentativo della popolazione e che tale percentuale era notevolmente superiore a quella ottenuto dalla riforma Gelmini che si era fermata al 37%; inoltre, l'apprezzamento era più elevato tra gli studenti di quasi dieci punti (69%)⁵. Di fronte, però, alla domanda se tale intervento avrebbe migliorato la scuola, solo una maggioranza relativa (44%) rispondeva positivamente, mentre il 9% riteneva che la qualità sarebbe rimasta più o meno eguale e il 29% che sarebbe peggiorata.

Per altri commentatori, la legge costituisce una riforma di ampio respiro, benché piuttosto farraginoso, e forse troppo ampia, ma è anche vero che ha toccato molti aspetti che necessitavano innovazioni profonde. Si tratterebbe di un vero progetto di cambiamento, di un provvedimento progressivo e organico tale da far compiere alla nostra scuola un balzo in avanti, di una ventata di novità e di reali passi in avanti. Si è detto anche che la direzione della riforma è giusta; però ora si pone il problema di mantenersi fedeli ad essa, senza retromarcie. È stato osservato che la legge ha trovato un consenso maggioritario di forze che occupano il centro dello spazio politico-parlamentare che lascia alla sinistra vecchia e nuova e ai sindacati, in particolare alla Cgil, il compito di fare da portavoce al personale della scuola, tranne i dirigenti, e alla destra divisa e perplessa quello di gestire una generica opposizione di principio. In altre parole, il presidente del consiglio ha preso come interlocutori principali i destinatari dell'offerta formativa della scuola, genitori e studenti, invece dei docenti e dei loro sindacati e ha demandato ai dirigenti una funzione centrale, quella di recuperare una relazione favorevole con il contesto sociale (l'associazionismo), istituzionale (gli Enti locali) ed economico (il mondo delle imprese attraverso l'alternanza)⁶.

⁴ FLC CGIL, *o.c.*, p. 1.

⁵ Cfr. OSSERVATORIO CAPITALE SOCIALE, *Le opinioni sulla riforma della scuola*, Roma, Demos per "Repubblica", 18 ottobre 2014, pp. -2.

⁶ Cfr. *Buona-scuola/ 1. Consensi e dissensi trasversali*, in "TuttoscuolaFOCUS", (12 luglio 2015), n. 571/701, p. 1-2.

Comunque, come valutazione generale, riconfermiamo quella della Fidae per la sua completezza, equilibrio e realismo nel senso che si tiene conto sia della validità dei contenuti e delle loro criticità sia della problematicità delle condizioni per il successo. «Molte delle finalità perseguite [...] vanno nella direzione di una scuola più autonoma, più efficiente, più efficace, più aperta e radicata nel territorio, più rispondente ai bisogni individuali degli alunni e della società, più attenta alla formazione del personale, alla valorizzazione della sua professionalità e alla premialità del merito, più vincolata alla rendicontazione sociale del suo operato, più trasparente, più fidelizzata e sostenuta dalla contribuzione diretta della società civile, più rinnovata nei contenuti, nei linguaggi e nei saperi, più sicura nelle strutture edilizie, più collegata in rete, più semplificata nelle procedure amministrative. In sintesi, più europea. Sono aspetti largamente condivisibili, in taluni casi anche coraggiosi perché intaccano vecchie incrostazioni ideologiche ed organizzative, sebbene il loro destino futuro sia legato ad una molteplicità di variabili di cui oggi è difficile dire: come la quantità delle risorse economiche che saranno per davvero destinate, la tempistica e la qualità della decretazione normativa delegata, la volontà e forza politica di perseguire fino in fondo il progetto riformatore delineato, la qualità e quantità delle resistenze corporative e burocratiche che saranno messe in campo per ostacolare il tutto o una sua parte significativa, l'atteggiamento più o meno ostile o collaborativo dei sindacati e dell'apparato burocratico, gli equilibri politici che si andranno a riformulare [...] in Parlamento, l'atteggiamento di apertura o chiusura di chi dovrà poi quotidianamente "praticare" le riforme come i dirigenti e i docenti, gli umori variabili della piazza a cominciare da quella studentesca»⁷.

Va certamente apprezzato che si intenda tradurre in pratica adeguatamente le disposizioni sull'autonomia in modo da realizzarla in una maniera piena e autentica. Infatti, l'autonomia consente alla singola scuola di gestire la sua vita sulla base della libertà dei soggetti educativi e le caratteristiche che l'autonomia assume ne "La Buona Scuola" vanno generalmente in questa direzione.

Anzitutto, l'introduzione del piano triennale dell'offerta formativa permette la realizzazione di un progetto globale finalizzato alla qualificazione dell'offerta e all'elevazione sul terreno qualitativo dei livelli di istruzione e di formazione. Risulta senz'altro significativo che i fabbisogni formativi vengano determinati con un approccio dal basso in cui la singola scuola svolge un ruolo attivo e centrale. Indubbiamente le scuole, anche se autonome, non sono in grado da sole di risolvere tutti i problemi del nostro sistema educativo, ma sono necessarie politiche a livello nazionale e la presenza di una cabina centrale di regia che possa indicare orientamenti precisi e obiettivi chiari e fattibili: è questo, però, un aspetto in cui non si riscontra la necessaria chiarezza.

⁷ FIDAE, *Audizione alla Camera*, Roma, 8 aprile 2015, p.1.

Senz'altro condivisibile è la nuova concezione dell'organico dei docenti. Esso non è più un istituto giuridico di carattere nazionale, statico e standardizzato, valido per tutti i tipi di scuola, ma si è trasformato in uno strumento funzionale alle esigenze proprie di ciascuna istituzione scolastica. Inoltre, esso può divenire uno strumento per realizzare una scuola sempre aperta e rendere l'offerta formativa più flessibile ed efficace in particolare riguardo al problema della dispersione.

A sua volta, 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. Il suo ruolo dovrà essere bilanciato dai protagonismi dei docenti e dalla partecipazione dei genitori e degli studenti, pure attraverso l'attivazione degli organi collegiali e bisogna riconoscere i progressi compiuti dalla legge verso la realizzazione di questo equilibrio, anche se non del tutto soddisfacenti.

Come si è osservato sopra, la legge ripristina 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: in altre parole, pare mancare al provvedimento un respiro ideale e culturale ampio. Inoltre, se è condivisibile l'affermazione della centralità dell'istruzione, non lo è la concezione funzionalista che emerge dal Rapporto e dalla legge, in quanto – alla fine dei conti – la subordina fortemente alle logiche economiche e alle esigenze del sistema produttivo. Al contrario, sarebbe stato necessario confermare e potenziare il principio della centralità della persona, in tutte le sue dimensioni e del valore “umanizzante” dell'educazione in sé e per sé.

Alla centralità degli allievi corrisponde un'eccezionale crescita quantitativa delle conoscenze e delle competenze che gli alunni dovrebbero apprendere. Esiste pertanto un pericolo reale di cadere nell'enciclopedismo. A nostro parere tutto dipende se si punterà principalmente all'aumento delle conoscenze e delle discipline o piuttosto si mirerà ad accrescere le competenze da acquisire e l'opzionalità dei programmi. In ogni caso, i pericoli denunciati sono reali e vanno affrontati soprattutto in sede di redazione dei decreti attuativi.

Senz'altro positiva è la proposta di potenziare l'attuazione del curricolo di istituto e di introdurre il curricolo dello studente con la possibilità di personalizzare il piano di studio mediante le materie opzionali e il rafforzamento dell'alternanza. Tale misura rende le scuole più flessibili e consente loro di modulare la propria offerta in relazione ai bisogni delle famiglie e del territorio e più specificamente di ogni studente.

Una novità importante è quella che riguarda il segmento 0-6 anni. In altre parole si intenderebbe realizzare un sistema integrato di educazione e di istruzione fin dalla nascita che parta dalle buone pratiche esistenti. Come si è già chiarito sopra, è stata rivista la delega al governo, eliminando la parola statale che cancellava con quel semplice aggettivo il sistema pubblico integrato che include le scuole paritarie e degli Enti locali.

Quanto alle polemiche sull'introduzione dell'educazione alla parità dei sessi e della prevenzione della violenza alle donne, non si può negare che dietro ad alcuni fini senz'altro accettabili, come la lotta alle discriminazioni e agli atteggiamenti omofobici, si possano nascondere altri obiettivi non dichiarati e ambigui come quello di superare gli stereotipi che riguardano la rappresentazione del significato dell'essere uomini e donne. «Dopo l'epoca di un sesso biologico e anatomico che ha imposto il genere come modellamento di ruoli culturali e sociali, con costrizioni a danno delle donne (sesso debole) e degli omosessuali (femminilizzati, quindi gerarchicamente inferiori) non abbiamo bisogno, al contrario, di un genere che prevale sul sesso, con il conseguente rifiuto del corpo sessuato, della realtà, e soprattutto del giusto senso del limite che la differenza uomo-donna porta con sé. Un mondo androgino non è il migliore dei mondi possibile se pensiamo, invece, a una cultura della relazione, del costituirsi come persone nell'alterità e nell'incontro. Ma se non partiremo dall'offesa che millenni di disuguaglianza hanno portato alla dimensione "femminile" non riusciremo a costruire veramente la dignità delle persone, opponendoci a chi "decostruisce" la realtà in modo ambiguo»⁸. Pertanto, sono comprensibili le proteste dei genitori preoccupati del diffondersi di progetti diseducativi e di forzature ideologiche in nome della parità di genere; al tempo stesso, vanno evitate forme esasperate di reazione. Decisivi saranno l'impegno dell'amministrazione e della politica di realizzare una scuola realmente aperta e la determinazione dei genitori di partecipare attivamente alla vita delle scuole, avvalendosi in particolare dello strumento del consenso informato, previsto da una recente circolare, di fronte a qualsiasi proposta di attività extracurricolare nelle istituzioni scolastiche: certamente non aiutano le minacce della Ministra di azioni legali contro chi parla della penetrazione della ideologia gender nelle scuole.

Non si può essere che d'accordo sulla proposta di una scuola fondata sul lavoro e bisogna riconoscere che essa ha fatto dei notevoli passi avanti durante l'iter di approvazione della legge. Anzitutto, l'alternanza scuola-lavoro diviene strutturale da occasionale che era: infatti, prima dell'entrata in vigore della riforma coinvolgeva appena il 4% degli studenti per sole 70 ore. Per gli ITS, le giovanissime superscuole

⁸ M. SANTERINI, *Scuola e famiglia anti-discriminazioni*, in <http://www.avvenire.it/Commenti/Pagine/SCUOLA-E-FAMIGLIA-ANTIDISCRIMINAZIONI-.aspx> (14 agosto 2015).

di tecnologia sorte alla fine del 2011, si prospetta una nuova stagione, anche se il rinnovamento della formazione superiore non universitaria appare ancora troppo timido. Va certamente apprezzata la rivalutazione della IeFP per le ragioni citate nel precedente editoriale e che ora ripresentiamo: si tratta di un sotto-sistema alla pari con quello dell'istruzione secondaria superiore all'interno del sistema educativo di istruzione e di formazione del secondo ciclo; i risultati che la riguardano sono particolarmente soddisfacenti perché, dove è attivata la IeFP delle istituzioni formative accreditate, il 50% dei giovani è occupato entro tre anni dalla qualifica, crolla la dispersione scolastica e i costi si abbassano del 30% rispetto all'istruzione statale; gli istituti professionali al contrario soffrono di una grave crisi perché vengono percepiti come brutte copie degli istituti tecnici o dei migliori CFP, tranne che per il settore alberghiero e della ristorazione, e perché il loro tasso di dispersione già molto elevato non riesce a scendere. Da questo punto di vista preoccupa il ricorso della regione Veneto alla Corte Costituzionale su alcune disposizioni della Legge n. 107/2015 perché uno riguarda il principio della sostanziale parità tra sistema di IeFP e sistema di istruzione secondaria di 2° grado. Anche gli altri ricorsi (circa le fondazioni degli ITS, l'articolazione in ambiti sub-provinciali dei ruoli docenti, le deleghe al governo per il testo unico sulla scuola e la IeFP e il riordino della formazione iniziale dei docenti della secondaria) riguardano normative valide a livello contenutistico per cui non sarebbe auspicabile che fossero cancellate per un motivo formale, anche se importante.

Nella situazione emergenziale dei docenti precari il piano straordinario per l'assunzione di oltre centomila di loro è certamente apprezzabile, ma comporta vari problemi. Sul lato positivo, va sottolineato che esso assicurerà alle istituzioni scolastiche l'8% di insegnanti in più e una media di 7 docenti aggiuntivi per ogni scuola. Nel 2015-16 saranno assunti oltre 100.000 insegnanti prendendoli dalle GAE ad esaurimento e da quelle di merito e successivamente i concorsi verranno banditi regolarmente ogni tre anni a partire dal 1° dicembre prossimo. Al tempo stesso si riducono le immissioni in ruolo previste nel Rapporto del settembre 2014, né si realizza l'ipotesi prevista che le GAE ad esaurimento e le supplenze sarebbero scomparse.

Ma vi sono altri problemi egualmente seri oltre a quello che il numero degli assunti, anche se consistente, è molto lontano dal totale dei precari. Una gran parte dei neo-assunti non dovrebbe ottenere una cattedra, ma potenzieranno i nuovi insegnamenti e rappresenteranno una riserva per le supplenze brevi e per le attività di recupero: in altre parole, si possono 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 as-

sunzione di tutti i precari delle GAE non sembra aver tenuto conto dei profili professionali di cui ha bisogno il nostro sistema di istruzione: infatti, 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. Dubbi ci sono anche sulla preparazione di molti per cui si propone un'adeguata formazione in servizio.

Anche se con qualche distinguo, si può essere d'accordo sulla assegnazione del personale mediante chiamata diretta da parte delle scuole che opereranno le loro scelte sulla base dei loro bisogni di natura didattica e organizzativa regolarmente aggiornati dai piani dell'offerta formativa. Si tratta di una proposta veramente rivoluzionaria rispetto alla cultura formativa del nostro sistema educativo per cui nell'attuazione della legge ci si dovrà conquistare il consenso dei docenti, assicurando in particolare che funzionino i contrappesi alla discrezionalità decisionale dei dirigenti quali il controllo a priori da parte degli organi collegiali e la valutazione a posteriori degli esiti della scuola.

La formazione in servizio diventa obbligatoria e deve essere coerente con il piano triennale dell'offerta formativa; inoltre per la sua realizzazione è previsto per la prima volta un finanziamento strutturale. È apprezzabile la previsione di una card per l'aggiornamento dei docenti e la formazione dei docenti di 500 euro.

Inoltre, sono mantenuti in toto gli scatti di anzianità e al tempo stesso viene creato un fondo di 200 milioni all'anno per la valorizzazione del merito del personale docente, la cui ripartizione tra le scuole dovrà tenere conto delle aree con più gravi problematiche educative; certamente, un bonus annuale di piccole dimensioni è piuttosto lontano dall'ipotesi iniziale di una progressione economica fondata sul merito. In ogni scuola il conferimento del premio spetta al dirigente che opererà secondo criteri fissati, in base a linee guida nazionali, da un nucleo di valutazione interno alla scuola composto anche da genitori e studenti.

La questione dell'introduzione di un livello intermedio di figure e funzioni, che era nell'ombra nel documento del 2014, riceve ora sufficiente attenzione. Non si è tenuto conto, invece, del suggerimento della Fondazione Agnelli secondo cui le funzioni più importanti dovrebbero essere assegnate a docenti che abbiano conseguito un livello superiore di carriera. Soprattutto, non si è presa in considerazione la sua proposta di una differente strutturazione della carriera docente per la quale rimandiamo al precedente editoriale⁹.

Dopo esserci occupati dei contenuti della riforma, è opportuno concentrare l'attenzione sulle strategie del cambiamento.

⁹ Cfr. G. MALIZIA – M. TONINI, *o.c.*, (2015b), p. 16.

Iniziamo con la realizzazione della scuola digitale attraverso il varo del nuovo piano nazionale, la previsione di iniziative di didattica laboratoriale e la predisposizione delle risorse per programmare. Gli obiettivi del progetto sono senz'altro ambiziosi. Indubbiamente, una novità significativa – tutta comunque da verificare nella pratica – può essere vista nella possibilità riconosciuta alle scuole di dotarsi di laboratori territoriali per l'occupabilità. È comunque tutto il provvedimento che presenta riscontri sostanzialmente positivi; una certa criticità può essere vista nelle risorse messe a disposizione che non paiono molto adeguate.

Continuano gli investimenti pubblici nella edilizia scolastica con finanziamenti non solo per la manutenzione, ma anche per la costruzione di strutture innovative. Comunque, in questo momento si ha l'impressione che dopo l'impegno iniziale tutto sia fermo o quasi.

Trova un consenso generale la proposta di creare un portale unico dei dati relativi alle scuole. In proposito va ricordato che negli ultimi due anni il Ministero è stato posto sotto accusa per non avere messo a disposizione informazioni in suo possesso. L'open data consentirebbe di riprendere il percorso già iniziato verso la massima trasparenza. Comunque, non vanno trascurate le problematiche finanziarie che potrebbero insorgere a proposito della realizzazione di un sistema di assistenza alle scuole perché dovrebbe essere assicurato senza nuovi e maggiori oneri a carico della finanza pubblica.

Una novità positiva è che dopo anni di tagli si riprenda a investire nella scuola con un finanziamento aggiuntivo di 3 miliardi a regime sul capitolo dell'istruzione. Inoltre, può essere considerato coraggioso da parte della riforma l'abbandono di un autentico tabù, quello secondo cui la scuola pubblica si fa soltanto con soldi pubblici. Che possa essere consentito al sistema educativo di attingere anche alle risorse private, o meglio ancora che la scuola possa sostenersi anche con i contributi della società civile e del mondo dell'innovazione, pur con tutti i rischi che comporta – che potrebbero essere tenuti sotto controllo con opportune misure di vigilanza e di trasparenza –, può costituire una chance in più per la scuola dell'autonomia e del territorio. Con una riserva. Che si eviti il pericolo di creare scuole di serie A e B. E questo è quanto si verifica con lo school bonus con cui si permette al privato di entrare nella scuola pubblica e di contribuire al miglioramento del sistema educativo, cercando di non creare gravi disparità tra le istituzioni scolastiche, in un momento in cui le risorse pubbliche tendono a scarseggiare, mentre sarebbero necessari investimenti più consistenti nell'istruzione.

Una innovazione significativa si può identificare nella detraibilità delle spese sostenute dalle famiglie per la frequenza anche delle scuole paritarie: in altre parole la riforma accoglie il principio che le spese per l'educazione rappresentano un investimento delle famiglie per il futuro del Paese. Rimane il problema che l'entità della detrazione è del tutto simbolica, limitandosi a un massimo di 76 euro ad alunno. Inoltre, a proposito della scuola paritaria si poteva avere un maggiore coraggio. Riconoscere la parità effettiva delle scuole non statali munite dei requisiti prescritti e regolarmente

controllate (in modo da escludere le cosiddette “scuole diplomifici”), sarebbe stato certamente un guadagno per tutti, data la consonanza profonda tra autonomia e parità: infatti, alla base di ambedue le strategie si riscontra la medesima idea del primato della società civile sullo Stato. Da questo punto di vista, invece, la legge sembra dare ancora agio ad un certo statalismo scolastico, difficile da estirpare in molta parte dell’opinione pubblica.

La riduzione delle deleghe al governo può lasciare spazio alla discussione nel Parlamento e nella società civile. Ne rimangono comunque 9 a cui si devono aggiungere 24 provvedimenti amministrativi per rendere operative alcune normative della riforma. Si può senz’altro affermare che l’attuazione del provvedimento si presenta tutta in salita. In proposito, c’è da augurarsi che i decreti e le circolari si limitino al loro compito di facilitare l’applicazione della riforma senza introdurre nuove e inutili complicazioni burocratiche e che anche l’amministrazione si impegni con efficacia, efficienza e rapidità nella stessa direzione.

Ci piace concludere con alcune annotazioni prese dal comunicato Diesse. « Si chiude una fase di riforme annunciate. Ora ad essere chiamata in causa, più di prima, è la responsabilità dei soggetti – dirigenti, docenti, famiglie, realtà sociali – di interpretare ed utilizzare in maniera intelligente le nuove norme nella prospettiva di un cambiamento di sostanza e non di facciata. Una soggettività che, abbandonati i lamenti e le pregiudiziali, contribuisca – senza demandare il cambiamento alle “buone” leggi – a far diventare sempre di più le scuole luoghi di libertà educativa per affrontare le sfide formative e dell’innovazione: qui sta il principio di un autentico cambiamento»¹⁰.

2. Jobs Act: la riforma del lavoro è stata approvata. Un bilancio complessivo

Rassegna CNOS si è già occupata del Jobs Act di cui ha presentato sia la legge del 10 dicembre 2014 n.183 sia i primi decreti attuativi: due, sulle tutele crescenti e sugli ammortizzatori, già varati in via definitiva, e altri due, sui parasubordinati e sulla maternità, che, al momento della stesura dell’editoriale, dovevano ancora essere esaminati dalle Camere per esprimere su di essi un parere non vincolante¹¹. Il 4 settembre 2015 il Consiglio dei Ministri ha approvato in via definitiva gli ultimi quattro decreti, mettendo così la parola fine al processo legislativo di riforma del lavoro avviato dal governo Renzi. Qui di seguito offriremo una panoramica dei testi e un primo bilancio delle strategie adottate.

¹⁰ DIESSE, *o.c.* p. 2.

¹¹ Cfr. G. MALIZIA - M. TONINI, *Editoriale*, in “Rassegna CNOS”, 31 (2015), n. 1, pp. 15-23.

2.1. I nuovi decreti attuativi

Incominciamo con le “Disposizioni per la razionalizzazione e la semplificazione dell’attività ispettiva in materia di lavoro e legislazione sociale” (D. Lgs. 14 settembre 2015, n. 149)¹².

Il decreto legislativo prevede la creazione dell’Ispettorato nazionale del lavoro per combattere gli abusi in questo ambito e a tale fine ha accorpato in unica agenzia i servizi del Ministero del lavoro e delle politiche sociali, dell’Inail e dell’Inps. Questa gode di personalità di diritto pubblico, di autonomia di bilancio e di propri poteri per la definizione delle norme relative alla sua organizzazione e al suo funzionamento; inoltre, la struttura interna si articola in tre organi, il direttore generale, il consiglio di amministrazione e il collegio dei revisori.

Il compito più rilevante consiste nella vigilanza in materia di lavoro, contribuzione e assicurazione obbligatoria. Allo scopo di potenziare l’attività di coordinamento, si prevede la stipula di appositi protocolli con altri organi preposti alla vigilanza nel medesimo ambito i quali, a loro volta, sono tenuti a raccordarsi con l’Ispettorato.

Dall’entrata in vigore del decreto in questione, il reclutamento del personale ispettivo viene affidato esclusivamente a tale agenzia. Pertanto, il personale ispettivo di Inps ed Inail è inserito in un ruolo ad esaurimento dei relativi istituti.

Un altro decreto attuativo contiene le “Disposizioni per il riordino della normativa in materia di servizi per il lavoro e le politiche attive” (D. Lgs. 14 settembre 2015, n. 150).

La normativa anzitutto procede alla istituzione di una “Rete nazionale dei servizi per le politiche del lavoro” che sarà coordinata dalla nuova “Agenzia Nazionale per le Politiche Attive del Lavoro” (Anpal). Ne faranno parte: le strutture regionali per le politiche attive del lavoro, l’Inps, l’Inail, le Agenzie per il lavoro e gli altri soggetti autorizzati all’attività di intermediazione, gli Enti di formazione, Italia Lavoro, l’ISFOL, il sistema delle Camere di commercio, le università e gli istituti di scuola secondaria del 2° grado.

L’istituzione dell’Anpal dovrà essere effettuata senza nuovi oneri a carico della finanza pubblica. Il quadro di riferimento della sua azione sarà costituito dalle linee di indirizzo triennali e dagli obiettivi annuali stabiliti dal Ministero del Lavoro in materia di politiche attive; quest’ultimo provvederà a fissare i livelli essenziali

¹² Cfr. per questo e gli altri decreti: GOVERNO ITALIANO - PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI, *Consiglio dei Ministri n. 79*, Roma, 4 settembre 2015; F. DI FRISCHIA, *Lavoro, che cosa cambia con le nuove regole*, in <http://www.corriere.it/economia/cards>, (05.09.15); F. RICCARDI, *Le grandi novità del Jobs Act*, in <http://www.avvenire.it/Economia/Pagine/jobs-act-in-pillole.avvenire>, (05.09.15).

delle prestazioni validi per tutto il territorio nazionale e per garantirli concretamente procederà insieme con le regioni a definire un piano mirato all'erogazione delle politiche attive. All'Anpal viene demandato il compito di istituire un Albo nazionale dei soggetti accreditati a svolgere funzioni in materia di politiche attive del lavoro: lo scopo è di valorizzare le sinergie tra soggetti pubblici e privati e di potenziare le capacità di incontro tra domanda e offerta di lavoro. Il decreto stabilisce anche la creazione di un Sistema informativo delle politiche del lavoro e del fascicolo del lavoratore: con tali innovazioni si intende assicurare una migliore gestione del mercato del lavoro e del monitoraggio delle prestazioni corrisposte. È prevista anche l'istituzione di un Albo nazionale degli enti accreditati a svolgere attività di formazione professionale. L'Anpal è chiamato a svolgere funzioni di vigilanza sui fondi interprofessionali e bilaterali. Da ultimo, l'agenzia in questione dovrà predisporre un Repertorio nazionale degli incentivi all'occupazione nel quadro del riordino di tutta la materia.

I lavoratori disoccupati o che subiscono una riduzione di orario o a rischio di disoccupazione vengono inseriti in una classe di profilazione (una categorizzazione che permette ai servizi coinvolti di garantire a ogni soggetto interessato un percorso individuale coerente con le proprie caratteristiche personali, formative e professionali) per valutarne il grado di occupabilità, e saranno convocati dai Centri per l'impiego allo scopo di concludere un Patto di servizio personalizzato: questo includerà la disponibilità del lavoratore a partecipare ad attività di natura formativa, di riqualificazione e di politica attiva e ad accettare congrue offerte di lavoro. Per rendere più sicuro il coinvolgimento dei lavoratori, la domanda di Aspi (Assicurazione Sociale per l'Impiego), di NASpi (Nuova prestazione di Assicurazione Sociale per l'Impiego) o di DISS-COLL (Disoccupazione per i lavoratori) sarà considerata equivalente alla dichiarazione di disponibilità del lavoratore.

Una serie di disposizioni riguarda i beneficiari di prestazioni a sostegno del reddito. Quelli che non abbiano riottenuto una occupazione, saranno chiamati a stipulare il Patto di servizio personalizzato, ma quelli che senza giustificato motivo non prendono parte alle attività mirate a ottenere l'inserimento o reinserimento nel mondo del lavoro, saranno soggetti a sanzione. Viene istituito anche un Assegno di ricollocazione a favore di disoccupati che percepiscono la NASpi quando la disoccupazione supera la durata di quattro mesi. I lavoratori titolari di strumenti di sostegno del reddito possono essere richiesti di svolgere attività di servizio a favore della comunità del comune di residenza.

Il terzo decreto riguarda le "Disposizioni di razionalizzazione e semplificazione delle procedure e degli adempimenti a carico di cittadini e imprese e altre disposizioni in materia di rapporto di lavoro e di pari opportunità (D. Lgs. 14 settembre 2015, n. 151).

Le relative misure possono essere distribuite in tre categorie principali.

Il primo gruppo include le semplificazioni di procedure e adempimenti. Anzitutto, vanno ricordati gli interventi rivolti ai disabili al fine di ovviare ai problemi di funzionamento che la normativa finora in vigore ha messo in risalto, e più precisamente si tratta di: la possibilità per i datori di lavori privati di assumere i lavoratori con disabilità mediante la richiesta nominativa, ma non di procedere all'assunzione diretta; la revisione completa della procedura per la concessione degli incentivi per l'assunzione di disabili, prevedendo il pagamento diretto ed immediato al datore di lavoro da parte dell'Inps. In secondo luogo, vengono le misure di razionalizzazione e di semplificazione in materia di costituzione e gestione del rapporto di lavoro quali: la tenuta del libro unico del lavoro in modalità telematica presso il Ministero del lavoro; la previsione che tutte le comunicazioni in materia di rapporti di lavoro, collocamento mirato, tutela delle condizioni di lavoro, incentivi, politiche attive e formazione professionale siano compiute unicamente per via telematica; il rafforzamento della Banca dati politiche attive e passive; l'abolizione dell'autorizzazione al lavoro all'estero. Quanto agli interventi di razionalizzazione e semplificazione in materia di salute e sicurezza sul lavoro e di assicurazione obbligatoria contro gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali vanno ricordate la messa a disposizione al datore di lavoro da parte dell'Inail dei mezzi tecnici e specialistici per la diminuzione dei livelli di rischio e la previsione dello svolgimento diretto da parte del datore di lavoro dei compiti di primo soccorso e di prevenzione degli incendi e di evacuazione. Un ultimo gruppo è costituito dalla revisione delle sanzioni in materia di lavoro e legislazione sociale e tra l'altro si procede alla modifica della cosiddetta maxisanzione per il lavoro "nero", introducendo gli importi sanzionatori "per fasce" e non legati alla singola giornata di lavoro irregolare e la procedura di diffida, e si apporta una correzione anche al provvedimento di sospensione dell'attività imprenditoriale, favorendo una immediata eliminazione degli effetti del comportamento illecito e valorizzando le modalità di natura premiale.

Riguardo alla disposizione in materia di rapporto di lavoro, la misura più conosciuta per le polemiche che l'hanno accompagnata riguarda la revisione della disciplina dei controlli a distanza del lavoratore. Finora questi ultimi erano completamente vietati dallo Statuto dei lavoratori e anche adesso viene proibito di spiare i dipendenti mediante telecamere o altri strumenti che possono violare la privacy del lavoratore. Le telecamere potranno esser installate solo per il controllo dei mezzi di produzione, ma sarà necessario il consenso dei sindacati e il permesso del Ministero del lavoro. L'imprenditore potrà controllare l'uso degli strumenti messi a disposizione dei lavoratori quali tablet, telefonini e personal computer e in questo caso non si richiede un accordo preventivo con i sindacati. Rimane obbligatorio informare prima e in maniera completa i lavoratori sulle modalità d'uso degli strumenti e garantire che i controlli avvengano sempre nel rispetto della privacy. Se si osservano queste due condizioni, le informazioni che l'impresa raccoglie potranno servire anche a scopi

disciplinari, incluso il licenziamento. Un'altra misura che merita di essere ricordata consiste nella possibilità per i lavoratori di cedere a titolo gratuito ai loro colleghi i riposi e le ferie allo scopo di assistere i figli minori. Infine, le dimissioni andranno date solo con modalità telematiche e si dovranno utilizzare specifici formulari, messi a disposizione nel sito del Ministero del lavoro. Nessuna altra forma di effettuazione delle dimissioni sarà più possibile per cui la pratica odiosa delle dimissioni in bianco, che finora ha riguardato soprattutto le lavoratrici, è destinata a scomparire.

Il quarto decreto contiene le "Disposizioni per il riordino della normativa in materia di ammortizzatori sociali in costanza di rapporto di lavoro" (D. Lgs. 14 settembre 2015, n. 148) che risultano finalizzate al conseguimento di tre obiettivi: l'inclusione di lavoratori e imprese, la semplificazione e le certezze per le imprese e la razionalizzazione delle integrazioni salariali.

Incominciamo con il primo, cioè l'inclusione. Per chi perde il lavoro il decreto introduce un nuovo assegno universale di disoccupazione, la NASpi, che avrà una durata di due anni, al termine dei quali è prevista la possibilità di una proroga del supporto. La nuova assicurazione sociale si riferisce a tutti i lavoratori dipendenti che hanno perso il lavoro e che possono contare su almeno 13 settimane di contribuzioni negli ultimi 4 anni di lavoro e su almeno 18 giornate effettive di lavoro negli ultimi 12 mesi. L'indennità viene calcolata in relazione alla retribuzione e non può superare i 1.300 euro; passati i primi 4 mesi, la NASpi viene diminuita del 3% al mese e la durata consiste in un numero di settimane pari alla metà di quelle contributive degli ultimi 4 anni di lavoro. Il decreto porta a regime e rende strutturali (cioè finanzia per sempre) altre strategie rilevanti di politica sociale quali: i provvedimenti per la conciliazione dei tempi di cura, di vita e di lavoro tra cui l'ampliamento della sfera di applicazione del congedo parentale; l'introduzione dell'assegno di disoccupazione (ASDI) che mette a disposizione un reddito sino a sei mesi ai beneficiari con figli minori o ultracinquantacinquenni che esauriscono il sussidio senza aver reperito un'occupazione; il fondo per le politiche attive del lavoro. Inoltre, la normativa allarga il campo di applicazione delle integrazioni salariali in caso di riduzione o sospensione dell'orario di lavoro a 1.400.000 lavoratori e a 150.000 datori di lavoro, esclusi in passato da queste tutele: tale risultato si raggiungerà estendendo la cassa integrazione agli apprendisti e includendo nei fondi di solidarietà tutti i datori di lavoro con più di 5 dipendenti, mentre il limite in precedenza era di 15.

Le misure corrispondenti agli obiettivi di realizzare semplificazioni e di assicurare certezze alle imprese riguardano principalmente la cassa integrazione. Un unico testo normativo di 47 articoli sostituisce 15 leggi e un insieme di norme stratificate negli ultimi 70 anni. Gli ammortizzatori sociali sono estesi alle piccole imprese oltre i 5 dipendenti e cioè a un milione e mezzo quasi di lavoratori che nel passato non erano compresi.

Altre disposizioni sono dirette alla razionalizzazione delle integrazioni salariali. Tra l'altro, viene ridotta la durata della cassa integrazione guadagni, sia di quella ordinaria che di quella straordinaria, a 24 mesi in un quinquennio mobile, ma il limite massimo può arrivare a 36 mesi con il ricorso ai contratti di solidarietà. Inoltre, è introdotto uno sconto del 10% sul contributo ordinario per tutte le imprese, mentre quelle che si servono maggiormente della cassa integrazione dovranno pagare di più ed è previsto un contributo addizionale del 9% della retribuzione per chi le utilizza per un anno, del 12% fino a due anni e del 15% per 3. Il decreto razionalizza la disciplina delle causali di concessione dell'intervento straordinario di integrazione salariale a tre: riorganizzazione aziendale, crisi aziendale e contratti di solidarietà. Infine, vengono previsti meccanismi di attivazione dei beneficiari di integrazione e di condizionalità delle prestazioni, consistenti principalmente nella convocazione da parte dei Centri per l'impiego in vista della conclusione di un Patto di servizio personalizzato.

2.2. Una valutazione complessiva

Come ricordavamo nel precedente editoriale sul Jobs Act, nell'UE si sta affermando un nuovo modello di Stato sociale che si ispira ai paradigmi dell'investimento sociale e del welfare attivo: pertanto, la nostra valutazione complessiva si baserà sostanzialmente su un confronto tra questo paradigma e le politiche del governo Renzi e lo faremo in maniera più particolareggiata che nel primo numero di Rassegna CNOS di quest'anno.

Incominciamo dalle idee di base che fanno dell'investimento sociale come una terza via tra lo Stato assistenziale (o «keynesismo») e neo-liberalismo: infatti, come il primo modello, cerca di unire tra loro coesione sociale e crescita economica, ma diversamente da esso persegue tale obiettivo principalmente mediante politiche di preparazione al lavoro piuttosto che di riparazione del danno, senza però escluderle; come il secondo, pone in essere interventi di attivazione, ma si differenzia da esso in quanto li integra sia con strategie che rafforzano il capitale umano, lo conservano nel tempo e ne potenziano l'utilizzazione efficace sia con politiche di sicurezza attiva¹³. Il principio del welfare attivo che caratterizza il paradigma in questione non intende limitarsi a un'assistenza di carattere esclusivamente passivo, orientata a difendere le persone da condizioni disagiate in una prospettiva di riparazione del danno subito (disoccupazione, malattia, invalidità e vecchiaia) come nella prima delle vie menzionate sopra, ma mira a predisporre interventi di natura abilitante che puntano anzitutto a potenziare le capacità di decisione, di azione e

¹³ G. MALIZIA - C. NANNI, *Welfare e Educazione. Le politiche del governo Renzi: la Buona Scuola, il Jobs Act*, in "Orientamenti Pedagogici", 62 (2015), n. 4 (in corso di pubblicazione).

di partecipazione dei cittadini e di auto-protezione e responsabilizzazione riguardo alla gamma delle situazioni problematiche in cui si trovano coinvolti. L'obiettivo è quello di realizzare la flexicurity, vale a dire assicurare un raccordo tra l'esigenza di flessibilità del mercato e il bisogno dei cittadini di protezione sociale.

Le politiche che corrispondono al paradigma dell'investimento sociale si articolano in tre tipologie.

La prima consiste nelle misure per la formazione del capitale umano e per la sua conservazione nel tempo. La misura che viene raccomandata per prima è costituita dalla promozione della educazione prescolastica. Le ragioni sono molteplici: l'infanzia è il periodo migliore della esistenza per acquisire le competenze intellettuali e sociali necessarie per apprendere durante tutta la vita, per combattere la trasmissione inter-generazionale delle disparità socio-economiche e culturali, e per garantire un maggiore rendimento economico. In questo ambito sono decisive anche le politiche dirette ad assicurare alti tassi di scolarizzazione, eguaglianza di accesso all'istruzione e livelli elevati di qualità dell'educazione, garantiti a tutti. Altrettanto determinanti sono le misure che rientrano nella strategia dell'educazione permanente. Tutti questi interventi sono pensati in un contesto di elevata autonomia organizzativa delle istituzioni scolastiche e formative.

La seconda area di intervento è rappresentata dalle politiche rivolte ad accrescere l'occupazione. In proposito assumono un carattere strategico tutte le misure che facilitano ai genitori la conciliazione tra i tempi del lavoro e quelli della famiglia, in modo da elevare i tassi di occupazione femminile (e di conseguenza accrescere l'offerta di lavoro, promuovere lo sviluppo economico e aumentare la sostenibilità finanziaria del sistema di protezione sociale) e di consentire alle famiglie di realizzare il loro progetto di genitorialità. Qui sono determinanti i servizi di cura dell'infanzia e i congedi parentali. Non bisogna neppure sottovalutare l'importanza dei servizi di assistenza agli anziani per sostenere il lavoro delle donne con età superiore ai 50 anni.

La terza tipologia riguarda l'impegno a ridurre i rischi della disoccupazione. In questo caso sono decisive le misure di «flexicurity», rivolte a garantire modalità differenziate di lavoro per tutta la vita, politiche di sicurezza attiva e l'impegno 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. Altrettanto determinanti sono gli interventi nel campo della formazione permanente degli adulti.

Se si tenta un confronto tra il paradigma dell'investimento sociale presentato sopra e le politiche del Governo Renzi riguardo al lavoro e al sistema di istruzione e di formazione (Jobs Act e Buona Scuola), si possono mettere in risalto aspetti in cui si nota una concordanza e punti in cui si registrano diversità. Tra i primi va segnalato il potenziamento del segmento 0-6 anni, il rafforzamento delle competenze

trasversali e generali, il miglioramento dell'alternanza scuola-mondo del lavoro, il consolidamento dell'autonomia, l'introduzione della flexicurity e l'attenzione accresciuta alla riconciliazione tra la vita familiare e il mondo del lavoro. Tra i secondi, suscita ancora qualche interrogativo una certa deriva di scuola-centricità e stato-centricità; un altro limite può essere visto nel modesto sviluppo in Italia delle strategie del life-long learning; in aggiunta, si nota una eccessiva fiducia nelle politiche attive del lavoro e nell'offerta di lavoro; mentre si tende a trascurare le misure di protezione sociale passiva e la necessità di sostenere la domanda di lavoro da parte delle imprese; da ultimo va evidenziata la debole attenzione alla Formazione Professionale.

3. La valutazione degli apprendimenti e del sistema della IeFP

Gli Accordi inter-istituzionali che hanno accompagnato negli ultimi anni la sperimentazione dei percorsi di Istruzione e Formazione Professionale (IeFP) – di durata triennale e quadriennale – hanno permesso di realizzare una tipologia organizzativa e didattica dotata di standard formativi e di certificazione relativi alle competenze di base e alle competenze tecnico – professionali comuni e specifiche, organizzati per aree professionali, con titoli collocabili nei livelli 3 e 4 dell'EQF. In questa cornice, sicuramente positiva, restava tuttavia da affrontare in maniera più sistematica da un lato il problema della valutazione degli apprendimenti, dall'altro quella di sistema della IeFP.

La spinta per affrontare questo aspetto è stata data recentemente dalla necessità di implementazione del nuovo “Sistema Nazionale di Valutazione” (SNV) che, a seguito dell'approvazione dello specifico Regolamento (DPR 80 del 28 marzo 2013) prevedeva il coinvolgimento – a partire dall'anno 2015-2016 – dei percorsi di Istruzione e Formazione professionale (IeFP).

In particolare, nel comma 4 dell'art. 2 del Regolamento si afferma che le priorità strategiche e le modalità di valutazione del sistema di IeFP ai sensi dell'articolo 6 del previsto dal Capo III del decreto legislativo 17 ottobre 2005, n. 226, sono definite dal Ministro dell'Istruzione, Università e Ricerca, con apposite linee guida adottate d'intesa con la Conferenza unificata di cui all'articolo 9 del Decreto Legislativo 28 agosto 1997, n. 281, previo concerto con il Ministro del Lavoro e delle Politiche Sociali.

Il Regolamento delinea uno scenario piuttosto complesso in quanto la valutazione deve tener conto del Regolamento del Sistema Nazionale di Valutazione, dei “quadri di riferimento” e dei format adottati dall'INVALSI per le prove standardizzate nelle scuole (in italiano e matematica), ma anche delle peculiarità che sono

proprie del sistema di Istruzione e Formazione Professionale (IeFP). Per affrontare sul piano concreto questa problematica, la Sede Nazionale del CNOS-FAP, in accordo con il CIOFS/FP, ha promosso e sottoscritto agli inizi del 2015 un'Intesa con l'INVALSI per proporre e sperimentare un modello peculiare di valutazione degli apprendimenti basata (anche) su prove standardizzate e una proposta di valutazione di sistema della IeFP.

Per quanto riguarda la valutazione degli apprendimenti si è partiti dalla consapevolezza che questo tipo di prove (finora estranee all'ambito della IeFP) rappresentano solo uno degli strumenti per la valutazione dei "risultati di apprendimento" e cerca da un lato di riflettere criticamente sulle esperienze già condotte dall'INVALSI in alcune Regioni campione (che ha dato risultati non sempre soddisfacenti), dall'altro di prendere atto della grande varietà dei modelli e degli strumenti adottati nelle regioni italiane e/o in uso nei vari enti di formazione professionale.

Per la valutazione di sistema il gruppo di lavoro, appositamente costituito, ha provveduto ad elaborare uno specifico RAV per la IeFP, una proposta di Rapporto di Autovalutazione per i Centri di Formazione Professionale, che sarà oggetto di sperimentazione a partire dall'anno 2016.

4. Sperimentazione del sistema duale nell'ambito dell'Istruzione e Formazione Professionale

Il 24 settembre 2015 è stato sottoscritto, in sede di Conferenza Stato – Regioni, l'Accordo sul progetto sperimentale recante "Azioni di accompagnamento, sviluppo e rafforzamento del sistema duale nell'ambito dell'Istruzione e Formazione Professionale" proposto dal MLPS e successivamente perfezionato nel corso di diversi incontri tecnici e politici con le Regioni e Province autonome. Tale sperimentazione alla quale gli Enti di Formazione Professionale intendono candidarsi e che prenderà avvio nell'anno formativo 2015/2016, si situa in diretta continuità con le esperienze già maturate nei territori nel campo del raccordo tra scuola e lavoro e rappresenta sicuramente un vero e proprio "beta test" delle riforme avviate con il "Jobs Act" e la "Buona Scuola".

Va precisato che questa sperimentazione si colloca all'interno di un sistema di IeFP che ha mostrato, in questi anni, la capacità di produrre risultati positivi sia dal punto di vista qualitativo che quantitativo: "L'IeFP ha dimostrato sul campo un'alta capacità inclusiva – ha dichiarato il presidente ISFOL Pier Antonio VARESI il 23 settembre 2015, presentando il Rapporto – nel contrastare il fenomeno della dispersione formativa. Sempre più giovani, scarsamente motivati dalle metodologie scolastiche tradizionali, vedono in questi percorsi un'ottima occasione per

acquisire una qualifica e un diploma professionale spendibili nel mercato del lavoro". *La filiera si conferma quindi un canale molto attivo e al tempo stesso particolarmente efficace dal punto di vista dell'occupabilità dei giovani. "Sebbene in un contesto strutturale – ha dichiarato ancora VARESI – di crisi economico-occupazionale, il sistema IeFP riesce a professionalizzare gli allievi, anche grazie all'ampio ricorso a metodologie didattiche improntate alla pratica, al laboratorio, allo stage, aggiornando l'apprendimento nell'esperienza".*

Gli Enti di Formazione Professionale si augurano che, grazie anche questa sperimentazione, si rafforzi anche in Italia un "sistema duale", articolato in una molteplicità di percorsi capaci di creare quella osmosi tra istruzione/formazione e lavoro, già attiva nella IeFP e fondamentale per tutto l'ordinamento scolastico per arginare e combattere attivamente la forte crisi occupazionale giovanile.

Tra gli obiettivi della sperimentazione si sottolineano quelli di contrastare più incisivamente la dispersione scolastica e formativa rafforzando la metodologia dell'apprendimento esperienziale, di ridurre la platea dei neet attraverso percorsi brevi di riqualificazione dei giovani in possesso di titoli deboli o senza titoli di studio, di attivare percorsi duali per almeno 60 mila allievi nel biennio, suddivisi in 20 mila in apprendistato duale e 40 mila in alternanza scuola-lavoro.

La sperimentazione è strutturata sulla base di due linee di sviluppo. Una prima linea verrà gestita da Italia Lavoro S.p.A. che provvederà, in accordo con il MLPS, le Regioni e Province autonome, alla predisposizione e pubblicazione di un avviso pubblico con il quale verranno selezionati i CFP, accreditati a livello regionale, che prenderanno parte alla sperimentazione. In una seconda fase verranno avviate le azioni di costituzione o rafforzamento di uffici di orientamento e placement all'interno dei CFP precedentemente selezionati. Una seconda linea prevede invece la strutturazione di percorsi di IeFP nei quali venga potenziato il raccordo tra formazione e lavoro attraverso l'apprendistato per la qualifica e il diploma professionale, il diploma di istruzione secondaria superiore e il certificato di specializzazione tecnica superiore, con contenuti di applicazione pratica non inferiori al 40% dell'orario ordinamentale per il secondo anno e al 50% per il terzo e quarto anno, l'alternanza scuola – lavoro, con periodi di applicazione pratica non inferiore a 400 ore annue, l'impresa formativa simulata, con periodi di applicazione pratica non inferiore a 400 ore annue, quale strumento propedeutico ai percorsi di alternanza scuola lavoro o di apprendistato, con particolare riferimento agli allievi quattordicenni.

La sperimentazione, va anche sottolineato, porta con sé una importante dotazione finanziaria. La Linea 1 sarà finanziata nell'ambito delle risorse dei Programmi operativi nazionali (PON), gestiti dal MLPS. La linea 2 della sperimentazione invece verrà finanziata con 27 milioni di euro per ciascuna delle annualità 2015 e 2016 stanziati dal D.lgs. 14 settembre 2015, n. 150 sul riordino della normativa in materia di servizi per il lavoro e di politiche attive e da 60 milioni di euro per ciascuno

degli esercizi finanziari 2015 e 2016 a valere sulle risorse di cui all'art. 68, comma 4, della L. 144/99.

5. Conclusione

Restano sullo sfondo, come dicevamo all'inizio di questo editoriale, altre riforme importanti: il disegno di legge costituzionale che contiene, tra l'altro, la revisione del titolo V della parte seconda della Costituzione, il trasferimento delle funzioni in materia di IeFP a seguito della riforma c.d. "Delrio", cioè la legge 7 aprile 2014 n. 56, che prevede un articolato procedimento di redistribuzione delle funzioni amministrative tra le Regioni, le Città metropolitane, le Province e i Comuni in fatto di IeFP, la Delega al Governo per la riforma del 3° settore, dell'impresa sociale e per la disciplina del Servizio civile universale, le Deleghe al Governo previste nella legge del 13 luglio 2015, n. 107, solo per citare le più rilevanti. Sono provvedimenti importanti che concorreranno a ridisegnare il sistema dell'Istruzione Tecnica e Professionale in Italia.