

Come abbiamo avuto modo di affermare nell'Editoriale precedente, la Rivista Rassegna CNOS in questo periodo sta monitorando più argomenti, perché ci sono in atto riforme profonde: la riforma costituzionale, la riforma del sistema scolastico, la riforma del lavoro, ecc.

Nel presente Editoriale, tuttavia, ci concentreremo sul DDL “**La Buona Scuola**” dal momento che sugli altri provvedimenti non si registrano novità di rilievo.

È parso utile offrire al lettore, quindi, una panoramica del dibattito in corso sul tema scuola per meglio comprendere la diversità delle posizioni delle forze in campo e facilitarne la lettura.

Negli editoriali precedenti si è già offerto un primo bilancio sia del Rapporto “La Buona Scuola” che presentava il progetto generale che il Governo intendeva perseguire, al fine di offrire al Paese un sistema educativo più efficace ed efficiente, sia delle linee guida del conseguente ddl.

L'introduzione di quest'ultimo alla Camera dei Deputati il 27 marzo aveva creato un grande fermento – fino allo sciopero del 5 maggio scorso – non solo tra i parlamentari, ma anche tra gli addetti ai lavori e i diretti interessati, soprattutto i docenti, e nella società civile e questo è senz'altro un bene perché ha riportato al centro dell'attenzione del Paese una delle nostre emergenze nazionali più significative, quella educativa.

Nel presente contributo si cercherà di sintetizzare le varie posizioni attraverso l'esame dei testi illustrati durante le audizioni presso le Commissioni riunite “Cultura e Istruzione” di Camera e Senato (e pure nei comunicati stampa) e di evidenziare le novità introdotte dalla Camera anche per le sollecitazioni venute dalle diverse parti interessate.

L'editoriale, pertanto, sarà articolato in due parti.

Nella prima si presenterà l'apporto dei vari soggetti invitati alle audizioni e nella seconda si illustreranno le principali novità introdotte dalla Camera dei Deputati.

1. L'apporto delle audizioni delle rappresentanze della società civile

Per facilitare la comprensione delle varie posizioni si raggrupperanno i differenti contributi – dopo aver premesso le principali osservazioni di carattere generale – secondo le articolazioni del Rapporto: l'autonomia, gli studenti e i contenuti dell'insegnamento, la formazione per il mondo del lavoro, il piano di assunzione dei precari e la formazione e la carriera dei docenti, le strategie del cambiamento e le risorse.

1.1. Considerazioni generali

Come era d'aspettarsi, i più critici risultano i sindacati: in proposito ci limitiamo solo ad alcuni riferimenti che possono essere assunti come esemplificazioni del clima generale. La Flc Cgil, pur apprezzando alcuni aspetti positivi del ddl quali l'introduzione di un organico funzionale plurienale, il mantenimento degli scatti d'anzianità, lo stanziamento di risorse aggiuntive per la valorizzazione del personale, la formazione obbligatoria del personale e l'introduzione del cinque per mille a favore della scuola, tuttavia rifiuta l'impianto generale del disegno di legge «perché non innalza i livelli di istruzione, non favorisce il superamento delle disuguaglianze socioculturali e territoriali che condizionano pesantemente gli esiti scolastici, riduce la democrazia, i diritti e la libertà di insegnamento»². A sua volta, la Cisl Scuola, benché condivida appieno l'obiettivo principale del governo di ridare centralità alla scuola, rimprovera però al testo di improvvisazione e di superfi-

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).

² FLC CGIL, Audizione informale sul DDL del governo su “La Buona Scuola”, Roma, 7 aprile 2015, p. 1.

*cialità e di un ridimensionamento in peggio del progetto iniziale*³. Secondo la Flc Cgil, per realizzare la riforma si sarebbe dovuta utilizzare una pluralità di strumenti in base all'urgenza e alle tematiche da affrontare e più precisamente un decreto per le assunzioni dei precari, il contratto per le problematiche relative al rapporto di lavoro e il ddl per le materie di sistema. Le organizzazioni sindacali, inoltre, convergono nel denunciare il pericolo di una riforma calata dall'alto per la gamma molto vasta di deleghe affidate a un governo renitente al dialogo sociale e anche accompagnate dall'esclusione espressa del parere dell'organo consultivo nazionale della scuola, il costituendo Cspi (Consiglio Superiore della Pubblica Istruzione).

*Meno negativo appare il giudizio della Fondazione Giovanni Agnelli che, pur valutando nel loro insieme come insoddisfacenti l'impianto generale e varie misure particolari del ddl, tuttavia riconosce all'iniziativa del governo due meriti principali: la disponibilità di risorse aggiuntive per la scuola e l'insacco di un dibattito nazionale sul ruolo dell'istruzione e della formazione nel nostro Paese*⁴. Ha anche apprezzato l'ampiezza e l'articolazione della delega perché offre l'occasione di un ripensamento di tutto il sistema, assicurando l'opportunità di farlo in tempi sufficienti (18 mesi) senza affanni decisionisti.

*Più positive appaiono altre audizioni come quella delle associazioni dei dirigenti scolastici in cui si sottolinea che il ddl costituisce un provvedimento progressivo e organico tale da far compiere alla nostra scuola un forte salto in avanti, o quello di Tuttoscuola che parla di una riforma strutturata e di ampio respiro soprattutto sul piano organizzativo*⁵.

*Nella stessa linea si muovono anche le associazioni delle scuole cattoliche: per tutte riportiamo alla lettera quella della Fidae per la sua completezza, equilibrio e realismo nel senso che si tiene conto sia della validità dei contenuti sia della problematicità delle condizioni per il successo. «Molte delle finalità perseguite nel ddl 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 tempestiva 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 nel corso del dibattito in Parlamento, l'atteggiamento di apertura o chiusura di chi dovrà poi quotidianamente "praticare" le riforme come i dirigenti e docenti, gli umori variabili della piazza a cominciare da quella studentesca»*⁶. Del medesimo tenore è anche il giudizio sulla delega il cui numero è certamente eccessivo (sebbene si capisca la necessità e l'urgenza di portare a soluzione in tempi certi e relativamente brevi problematiche che si trascinano ormai da troppo tempo per i veti incrociati delle forze interessate) per cui, a motivo pure della loro importanza, si dovrebbe assicurare il coinvolgimento di tutte le

³ Cfr. CISL SCUOLA, *Memoria depositata in occasione dell'audizione informale del 7.4.2015 presso le Commissioni Riunite*, Roma, 7 aprile 2015.

⁴ Cfr. FONDAZIONE GIOVANNI AGNELLI, *Memoria per l'audizione sul Disegno di legge 2994*, Torino, 6 aprile 2015.

⁵ Cfr. ASSOCIAZIONI DEI DIRIGENTI SCOLASTICI, *Audizione a Montecitorio sul ddl Scuola*, Roma, 8 aprile 2015; *Ddl 'La Buona Scuola'. L'audizione di Tuttoscuola*, "Tuttoscuola FOCUS", (8 aprile 2015), n. 557/686.

⁶ FIDAE, *Audizione alla Camera*, Roma, 8 aprile 2015, p.1. Cfr. anche CdO, DIESSE, ASSOCIAZIONE CULTURALE "IL RISCHIO EDUCATIVO" e DISAL, *Liberi di educare*. Per un disegno di buona scuola, Roma, 15.03.2015); E. LENZI, «Equità e giustizia per le scuole paritarie». Dalle associazioni appello al Parlamento, in "Avvenire", (9 aprile 2015), p. 10.

forze politiche in Parlamento dato pure che si tratta di tematiche che sono di tutti e non di una sola parte politica.

1.2. L'attuazione piena dell'autonomia

In linea generale i sindacati sono d'accordo circa il rilancio dell'autonomia scolastica sulla base di risorse finanziarie sicure e la previsione del piano triennale dell'offerta formativa; al tempo stesso, però, si dimostrano fortemente critici su vari aspetti qualificanti della proposta del governo. In particolare rifiutano l'idea che l'autonomia si valorizzi potenziando il ruolo e i poteri del dirigente (introducendo cioè, come essi dicono, la figura del preside-sindaco) perché in questa maniera si garantirebbe una gestione efficiente delle risorse umane, finanziarie tecnologiche e materiali, sottraendole ai vincoli della acquisizione preventiva di proposte e pareri, mentre invece a loro parere si priverebbero gli altri organismi collegiali di poteri deliberativi. La concezione delle organizzazioni sindacali è focalizzata sulla scuola come una comunità professionale che istruisce ed educa mediante l'intervento di vari attori che vi operano in spirito di condivisione e di corresponsabilità.

Inoltre, la distribuzione delle competenze tra gli organi collegiali e il dirigente scolastico deve rispettare la normativa del DPR n. 275/99, il Regolamento cioè in materia di autonomia: questo varrebbe soprattutto per la gestione, la definizione e l'attuazione del piano triennale dell'offerta formativa che non possono essere lasciate completamente nelle mani del preside, ma che richiede un riparto articolato dei percorsi decisionali fra le parti interessate. Certamente condivisibili sono le critiche alla procedura per l'approvazione dei piani che richiede di sottoporli a valutazione prima a livello regionale e poi a quello nazionale, sia perché non è realistica per i tempi previsti sia perché non appare coerente con l'obiettivo della piena realizzazione dell'autonomia per cui i piani dovrebbero essere nella completa disponibilità delle scuole.

Come si è già ricordato sopra, la proposta dell'organico funzionale riceve apprezzamento perché supera l'artificiosa distinzione tra organico di diritto e di fatto, mentre i sindacati criticano che i criteri e le modalità di attribuzione vengano affidati ai dirigenti scolastici perché l'organico funzionale deve servire a elevare la qualità dell'offerta formativa e non puramente a diminuire le supplenze. Viene anche lamentata la mancanza di un organico funzionale per il personale Ata (amministrativo, tecnico e ausiliario) che potrebbe rendere inattuabili varie delle proposte innovative del ddl come il piano nazionale digitale o l'introduzione della didattica laboratoriale.

Nell'audizione che la riguarda Tuttoscuola mette insieme l'ampliamento dell'autonomia e la valorizzazione dell'offerta formativa e ne evidenzia le ricadute positive sul sistema. Infatti, diversamente dal passato recente in cui si è mirato principalmente all'ottimizzazione delle risorse che ha comportato una cura dimagrante nella scuola, l'introduzione del piano triennale dell'offerta formativa consente la realizzazione di un progetto globale finalizzato alla qualificazione dell'offerta e all'elevazione sul piano 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: in altre parole la formula vincente significa maggiore autonomia, controllo e pubblica rendicontazione che per molti aspetti appare come il contrario del modello attuale al tempo stesso fortemente ingessato e con pochi reali controlli.

Quanto ai poteri del dirigente scolastico e alle critiche che lo presentano come un "uomo solo al comando", a parere di Tuttoscuola, è opportuno fare una distinzione. Se le osservazioni in proposito vengono intese come una domanda di deresponsabilizzazione del dirigente, esse si presentano senz'altro infondate; al contrario, sono condivisibili se mirate al rafforzamento e alla compartecipazione delle decisioni di natura strategica che spettano alla scuola autonoma. In altre parole scuola autonoma non significa né assemblearismo né autocrazia.

Anche le associazioni delle scuole cattoliche valutano con favore che il ddl abbia assunto l'autonomia come volano della ripartenza della scuola nel nostro Paese purché venga preservata l'unitarietà del sistema educativo, non vengano introdotte diseguaglianze sul piano territoriale e sia prevista un'adeguata valutazione in base ai risultati. Si dovrà, inoltre, vigilare affinché nella redazione dei decreti attuativi l'autonomia diventi da funzionale, come è ora, veramente reale, cioè liberata da inopportune procedure burocratiche e da eccessivi vincoli centralistici.

Il ruolo del dirigente viene visto come un servizio alla comunità scolastica e in tale qualità costituisce una figura decisiva incaricata di presidiare con gli insegnanti e i genitori spazi di libertà di insegnamento, di progettualità e di proposta formativa. Il rafforzamento delle sue funzioni è positivo a condizione che avvenga all'interno di una corresponsabilizzazione diffusa, anche se differenziata, di tutte le componenti della comunità educativa e a fronte della valutazione della sua azione da parte di un soggetto terzo. Pertanto, il ddl dovrà determinare con più precisione ed equilibrio gli ambiti di responsabilità, i controlli di contrappesi, il tipo di governance e i passaggi collegiali da osservare. Si dovrà comunque evitare una democrazia scolastica che si limiti a rappresentare le varie componenti e non sia capace di scegliere, decidere ed assumersi le responsabilità.

Si condivide la nuova concezione dell'organico dei docenti. Esso non dovrebbe essere più un istituto giuridico di carattere nazionale, statico e standardizzato, valido per tutti i tipi di scuola, andrebbe gradualmente trasformato in uno strumento funzionale alle esigenze proprie di ciascuna scuola e bisognerebbe garantire a queste ultime il compito di fissare la dotazione organica aggiuntiva. Sulla stessa linea si pone anche la Fondazione Agnelli che vede nell'organico funzionale soprattutto uno strumento per realizzare una scuola sempre aperta, incominciando dal pomeriggio, e rendere l'offerta formativa più flessibile ed efficace in particolare riguardo al problema della dispersione, a condizione però di superare la rigida separazione tra posti comuni, di sostegno e di potenziamento dell'offerta formativa con quest'ultima categoria destinata a trasformarsi in un'area di parcheggio.

Pure le associazioni dei dirigenti scolastici ritengono importante sia l'attuazione piena dell'autonomia sia soprattutto il rafforzamento della funzione del dirigente. A loro parere non si tratta di nuovi poteri che vengono attribuiti ai presidi, ma di un ruolo che va a inserirsi nel rispetto dell'autonomia scolastica. Sulla stessa linea si pone pure la Fondazione Agnelli che apprezza la centralità riconosciuta al dirigente come regista dei meccanismi di programmazione del piano triennale dell'offerta formativa, del fabbisogno di organico e della selezione e valutazione degli insegnanti, anche perché la ricerca internazionale evidenzia come la sua azione abbia un effetto significativo di natura positiva sugli apprendimenti degli studenti; al tempo stesso bisognerà prevedere adeguati contrappesi e un percorso di formazione di qualità per la sua preparazione. Secondo le associazioni dei dirigenti scolastici, a compiti più gravosi dovrebbe corrispondere una ridefinizione della dirigenza scolastica con il suo inserimento nel ruolo unico della dirigenza pubblica e un aumento dei fondi previsti per le loro retribuzioni: su questo punto sono d'accordo anche le organizzazioni sindacali dei docenti. Si lamenta infine che venga mantenuto il duopolio dirigente/insegnanti senza prevedere in maniera adeguata figure intermedie di sistema.

1.3. La centralità degli studenti e i contenuti degli insegnamenti

Il ddl ristabilisce correttamente 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. Sono soprattutto le associazioni delle scuole cattoliche a evidenziare questo aspetto. Si nota infatti nel testo una centratura più marcata sul percorso formativo dell'allievo rispetto al quale vanno promossi l'innalzamento della qualità della didattica, l'introduzione di insegnamenti opzionali, la previsione della personalizzazione e una maggiore rispondenza ai bisogni del territorio. Questi orientamenti rendono necessaria una scuola più flessibile e chiamano in causa insegnanti, dirigenti e famiglie nel promuovere le capacità e le attitudini degli studenti.

Alla centralità degli allievi corrisponde secondo Tuttoscuola un'eccezionale crescita quantitativa delle conoscenze e delle competenze che gli alunni dovrebbero apprendere. Sempre a parere della rivista in questione, per fare fronte a tale crescita sarebbero necessarie molte più ore di insegnamento e un uso super-intensivo dell'orario attuale: ciò porrebbe un grave problema per i molti studenti che già attualmente lasciano la secondaria superiore per la difficoltà di conformarsi ai ritmi e di assimilarne le conoscenze. Esiste pertanto un pericolo reale di cadere nell'enciclopedismo. Più in generale, l'impianto curricolare seguito dal ddl si ridurrebbe a rafforzare e integrare l'esistente e si fermerebbe a contenuti e articolazioni disciplinari rivolte più al passato che al futuro con il rischio che siano superati quasi subito perché il cambiamento culturale in atto sta facendo saltare le divisioni tradizionali fra le materie e si orienta decisamente verso oggetti interdisciplinari.

Nella stessa direzione si collocano anche le associazioni dei dirigenti scolastici che denunciano la presenza di troppe materie e propongono di eliminarne alcune: bisognerebbe evitare una bulimia curricolare e puntare a una riscrittura degli attuali indirizzi curricolari, ridefinendo le competenze, prosciugando i contenuti, inserendo discipline e progetti a scelta degli allievi in sostituzione di altri e non in aggiunta.

Le associazioni di scuola cattolica esprimono apprezzamento per l'introduzione dell'insegnamento della lingua inglese, della musica e dell'educazione fisica con ricorso a docenti di madre lingua o abilitati e per il potenziamento degli insegnamenti opzionali, a condizione di evitare forme di sovraccarico enciclopedico.

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.

La Fondazione Agnelli fa notare che si potrebbe fare di più riguardo all'inclusione. Soprattutto, si evidenzia che il ddl non ha ripreso proposte valide che erano comparse nel febbraio scorso. Più in particolare nel testo attuale manca il riferimento al coinvolgimento, alla corresponsabilizzazione di tutti i docenti di classi che sono frequentate da studenti con bisogni educativi speciali; inoltre, l'attenzione si concentra sugli allievi con disabilità e si trascurano gli altri BES; non si riscontra alcuna menzione alla formazione in didattica inclusiva e speciale di base a tutto il personale docente, dirigente e Ata; le deleghe rivelano una concezione conservativa dell'inclusione, limitata alla revisione del ruolo dell'insegnante di sostegno, dei criteri di assegnazione, e di quelli valutativi della certificazione e dell'iter diagnostico degli alunni con disabilità.

Tuttoscuola lamenta un'analoga disattenzione nei riguardi della dispersione. Sono previsti una serie di strumenti, ma il loro uso dipende troppo dalla buona volontà delle singole scuole, mentre sarebbe necessario un programma a livello nazionale con obiettivi cogenti per le scuole e che dovrebbe includere corsi di recupero pomeridiani ed estivi obbligatori. Inoltre, bisognerebbe cercare di risolvere radicalmente il problema delle bocciature con misure anche in via amministrativa mirando a: una riduzione drastica delle bocciature nel biennio della secondaria superiore mediante piani di studio più flessibili e personalizzati, invitando gli insegnanti a servirsi di criteri che prendano in considerazione i progressi degli studenti in confronto ai punti di partenza e alla loro origine familiare e obbligandoli anche a frequentare corsi di recupero; il potenziamento degli interventi di orientamento nella secondaria di primo grado; la facilitazione del passaggio ad altro indirizzo di studio fino almeno al 31 gennaio nel primo anno della secondaria superiore; l'aumento delle opportunità di incontro degli alunni della terza media con realtà formative diverse e con le imprese.

Anche per risolvere il sovraffollamento delle classi non è sufficiente - a giudizio di Tuttoscuola - l'attuazione piena dell'autonomia. In proposito va anzitutto precisato che esso contribuisce ad abbassare la qualità dei livelli formativi in quanto può compromettere la personalizzazione degli interventi educativi. Non bisogna inoltre dimenticare che il problema dipende da provvedimenti presi in anni recenti per diminuire la spesa pubblica, per cui la soluzione completa può essere assicurata

solo dal sistema. Pertanto, bisogna operare una normalizzazione graduale del numero degli alunni, tenendo conto che moltissime sono anche le classi sotto-dimensionate. Le direzioni principali sono due: riequilibrio territoriale delle situazioni esistenti tra sovra-dimensionamento e sotto-dimensionamento e riduzione progressiva del numero massimo degli alunni per classe.

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. Le audizioni hanno evidenziato due aspetti critici della proposta, pur apprezzandola globalmente a condizione che non si voglia omogeneizzare l'offerta e si rispettino le caratteristiche dello sviluppo del bambino. Più in particolare, la Fism ha sostenuto la necessità di rivedere l'art. 21 per la parte relativa alla delega al governo perché ivi si parla soltanto di scuole dell'infanzia statali, cancellando con un semplice aggettivo (statale appunto) il sistema pubblico integrato che include le scuole paritarie e degli Enti locali. A sua volta Tuttoscuola fa notare che le Gae dell'infanzia non vengono toccate diversamente da quelle degli altri ordini di scuola per cui la scuola dell'infanzia viene definita come la cenerentola dell'organico funzionale; la stessa rivista avanza l'ipotesi che si sia voluto creare un tesoretto di posti da utilizzare al momento della riforma 0-6 anni.

1.4. Una Buona Scuola fondata sul lavoro

Le associazioni delle scuole cattoliche fanno notare con favore che il ddl prevede un potenziamento del rapporto scuola-lavoro nel secondo ciclo purché ciò avvenga in un contesto educativo unitario e sia mirato allo sviluppo della formazione culturale e professionale dello studente. In questo senso sono condivisibili proposte come la crescita delle ore di alternanza, la conseguente attribuzione di risorse specifiche per la sua realizzazione, l'intensificazione delle relazioni delle scuole con le imprese. Nella medesima direzione si collocano: Tuttoscuola che apprezza l'impegno a promuovere ogni forma di collaborazione e di sinergia possibile tra scuola, territorio e lavoro, in quanto costituisce un ambito che richiede una sostanziale riorganizzazione e un deciso rilancio per cui sarebbe necessario determinare con più precisione le risorse per la concretizzazione degli interventi; l'Isfol che, pur d'accordo con la promozione dell'alternanza, fa notare i problemi nell'attuazione a motivo della situazione specifica dell'economia del nostro Paese contraddistinta dalla presenza di piccole e medie imprese irregolarmente ripartite a livello territoriale, e in ragione della necessità di attuare una alternanza valida tale da offrire gli allievi contesti in grado di riceverli, di formarli e di tutorarli in maniera soddisfacente⁷.

Indubbiamente, le osservazioni più significative, in particolare quelle critiche, sono venute da Forma, l'Associazione nazionale di cui fanno parte i principali Enti storici di FP e importanti organizzazioni di rappresentanza delle imprese e del lavoro con oltre 600 CFP e più di 130.000 allievi (mentre tutto il sistema di IeFP, comprensivo delle istituzioni formative accreditate e degli istituti professionali in sussidiarietà, accoglie 315.000 giovani pari al 10% del gruppo di età corrispondente)⁸. La Buona Scuola in Europa comprende la IeFP (e in sede UE il governo italiano dichiara il proprio impegno alla sua diffusione e al suo miglioramento), mentre il ddl sembra ignorarla.

Varie sono le ragioni e importanti che giustificano una sua menzione adeguata nel ddl: è 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,

⁷ Cfr. ISFOL, Audizione presso le commissioni parlamentari, Roma, 09.04.2015.

⁸ Cfr. FORMA, Ddl "Buona Scuola" e IeFP. Contributo di Forma alle Commissioni Riunite, Roma, 8 aprile 2015; FORMA, Proposte di emendamento, Roma, 8 aprile 2015.

tranne che per il settore alberghiero e della ristorazione, e perché il loro tasso di dispersione già molto elevato non riesce a scendere.

Sulla base delle ragioni appena menzionate, Forma ha avanzato una serie di proposte di correzioni del ddl. Anzitutto, il testo dovrà contenere uno articolo specifico, dedicato agli allievi delle istituzioni formative accreditate alle quali va assicurata, come per le scuole statali, la più ampia flessibilità, diversificazione, efficienza ed efficacia del servizio e l'integrazione e miglior utilizzo delle risorse e delle strutture, l'introduzione di tecnologie innovative e il coordinamento con il contesto territoriale. L'Associazione chiede la previsione di una programmazione triennale, che impegni lo Stato e tutte le Regioni a concorrervi, anche con le risorse dei fondi strutturali europei, con tre obiettivi quali il rafforzamento delle conoscenze e delle competenze degli allievi della IeFP, l'introduzione in tutte le regioni del IV anno in vista del conseguimento del diploma professionale e una maggiore apertura dei Centri al territorio, per promuovere in maniera più efficace la prevenzione della dispersione e il rientro in formazione dei giovani che non possiedono neppure una qualifica professionale. Tutte le agevolazioni fiscali vanno estese, in uguale misura, anche alla IeFP, come pure le misure inerenti l'edilizia, la sicurezza e il potenziamento dei laboratori. Più in generale, si dovrebbe cogliere l'opportunità del ddl 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. In aggiunta dovranno essere migliorati i sistemi di valutazione degli apprendimenti degli allievi della IeFP e dell'offerta formativa fornita, nel rispetto dei livelli essenziali delle prestazioni stabiliti dallo Stato, come indicato nel ddl per le scuole. Si chiede anche la soppressione del c. 6 dell'art. 4 che prescrive che tutte le secondarie di secondo grado (inclusi i licei) possano permettere ai loro studenti di conseguire in apprendistato qualifiche e diplomi professionali, non tenendo conto che hanno un ordinamento del tutto diverso da quello dei percorsi di IeFP per obiettivi, struttura, durata, impianto pedagogico e risultati di apprendimento e che secondo il Titolo V della Costituzione le materie relative all'apprendistato e ai percorsi di IeFP sono di esclusiva competenza delle regioni.

1.5. La questione insegnanti

Per ragioni di chiarezza è bene distinguere tra le problematiche relative al piano straordinario di assunzioni dei docenti e quelle riguardanti la formazione, la valutazione e la carriera.

Le organizzazioni sindacali valutano con preoccupazione il ridimensionamento che sarebbe avvenuto negli obiettivi del piano assunzionale per effetto della diminuzione per un terzo della sua consistenza per cui rimarrebbero ignorati i diritti di migliaia di precari non rientranti nella categorie previste per non parlare poi dei precari Ata che sarebbero del tutto esclusi.

Il ddl risolverebbe il problema del precariato solo in maniera parziale, procedendo all'assunzione unicamente degli insegnanti compresi nelle Gae e dei vincitori del concorso a cattedre del 2012, per cui non garantirebbe la stabilizzazione del rapporto di lavoro di tutto il personale precario attualmente in servizio nella scuola.

Inoltre, la proposta del governo non sarebbe in grado di assicurare neppure la continuità didattica. Infatti, nel presente anno scolastico degli oltre 130.000 contratti annuali conferiti solo circa 58.000 sarebbero stati conclusi con insegnanti delle Gae, mentre 78.000 sarebbero stati stipulati con precari prevalentemente abilitati ma non inclusi nelle Gae; pertanto, non sarebbe sufficiente l'immissione in ruolo di tutti i docenti delle Gae, ma per garantire la continuità didattica bisognerebbe stabilizzare tutti i docenti che occupano attualmente una cattedra o un posto anche solo fino al 30 giugno.

Secondo i sindacati andrebbero accolte le domande di stabilizzazione degli idonei al concorso a cattedre del 2012 in quanto il DM n. 356/2014, avendo previsto anche per loro lo scorrimento delle graduatorie, ha creato un'aspettativa che non può essere cancellata. Su questa osservazione è

d'accordo pure Tuttoscuola che fa notare che l'assunzione degli idonei del concorso del 2012 era prevista nel Rapporto su "La Buona Scuola".

A sua volta il non reiterno dei contratti a tempo determinato per la copertura di posti vacanti e disponibili dopo 36 mesi viene giudicato un provvedimento vergognoso. Esso infatti priva gli interessati di un diritto acquisito derivante dalla collocazione nelle graduatorie di istituto di seconda e di terza fascia. Anche Tuttoscuola condivide queste critiche perché per effetto della norma secondo la quale i contratti di lavoro a tempo determinato non possono superare nella scuola i 36 mesi circa 60.000 tra insegnanti e personale Ata che hanno accumulato 36 mesi di servizio non potranno avere un altro rapporto di lavoro a tempo determinato e sarebbero penalizzati per avere lavorato troppo dopo aver risposto a un'esigenza dello Stato. La Rivista propone come soluzione immediata quella di consentire loro di accedere alle supplenze brevi conferite dal dirigente e in via definitiva di prevedere una riserva di posti nel prossimo concorso per i docenti iscritti alle graduatorie di istituto in seconda fascia e, quindi, in possesso dell'abilitazione.

Al fine di rispondere ad una esigenza di equità fortemente rivendicata dal personale precario, le organizzazioni sindacali richiedono una profonda rivisitazione della normativa contenuta nel ddl a loro riguardo. In sintesi dovrebbe essere previsto un piano pluriennale per la stabilizzazione del personale docente, educativo ed Ata che risolva definitivamente il problema del precariato. Pertanto, il concorso, che pure rimane il canale normale per le assunzioni, andrebbe rinviato a un periodo successivo all'avvenuta stabilizzazione.

Di diverso tenore sono le indicazioni contenute nell'audizione della Fondazione Agnelli. La memoria presentata in proposito parte dal quadro delle competenze dei docenti che ritiene inadeguate e carenti, non all'altezza di standard professionali moderni. Ricerche nazionali e internazionali mettono in evidenza tale situazione: tra il 50% e il 60% dichiara di non aver ricevuto una formazione soddisfacente nella didattica della materia che insegna e di trovarsi in difficoltà nel gestire le relazioni con gli studenti; nel confronto con gli altri Paesi occupano le ultime posizioni per la formazione didattica e professionale, mentre superano tutti per la preferenza della lezione frontale. Pertanto, il nostro sistema di istruzione e di formazione non può continuare ad assumere docenti senza impegnarsi a formarne, perfezionarne e valutarne periodicamente le competenze professionali e le qualità personali, ma dovrebbe dimostrarsi capace di attrarre i laureati migliori, restituendo alla funzione docente prestigio mediante una preparazione adeguata, una selezione severa e riconoscimenti retributivi e di carriera.

A giudizio della Fondazione il piano straordinario di assunzioni del governo non si muoverebbe nella direzione giusta in quanto non garantirebbe un corpo docente preparato secondo standard professionali adeguati ai bisogni formativi della società della conoscenza e ciò per varie ragioni.

Anzitutto, la proposta del governo adotta una logica rovesciata nel senso che parte dall'offerta di insegnanti e non dalla domanda di formazione: in altre parole, invece di determinare le competenze da insegnare nei diversi ordini e gradi di scuola in risposta alle esigenze formative dei giovani, delle famiglie e del Paese, si organizza prima l'offerta formativa sulla base delle classi di concorso maggiormente presenti nella Gae e quindi da smaltire.

In secondo luogo non si possiedono sufficienti informazioni sulle competenze dei docenti delle Gae e i dati disponibili non sono del tutto tranquillizzanti. I docenti che le compongono provengono da percorsi formativi assai diversi tra di loro la cui qualità non è chiaramente decifrabile; inoltre, molti di loro negli ultimi anni non hanno svolto attività di docenza o lo hanno fatto raramente.

La ripartizione delle Gae per classi di concorso e per area geografica si accorda male con la domanda formativa dei diversi territori. In particolare, si riscontrano due divari: il primo dipendente dalla carenza di docenti in determinati ambiti di insegnamento e dalla loro sovrabbondanza in altri; il secondo dovuto a squilibri di natura territoriale per cui in conseguenza degli andamenti demografici il numero delle cattedre sta aumentando al Centro-Nord e diminuendo al Sud dove però risiedono la gran parte degli iscritti alle Gae. Pertanto, la Fondazione ipotizza che molti dei neo-assunti dalle Gae (all'incirca 20-30mila, quelli cioè che negli ultimi anni non riuscivano ad avere supplenze annuali) non potranno essere assegnati a insegnamenti scoperti in quanto i titoli e

la residenza non lo consentiranno, ma verranno utilizzati nei nuovi ruoli di potenziamento dell'offerta formativa che tenderanno a divenire aree di parcheggio, mentre molte cattedre seguiranno ad essere attribuite a supplenti annuali inclusi nelle graduatorie di istituto; al tempo stesso verrà consumata un'ingiustizia nei confronti di questi ultimi, in particolare degli abilitati di seconda fascia, ai quali è andata negli ultimi anni oltre la metà delle supplenze annuali, in quanto non saranno stabilizzati dal governo.

Un'ultima ragione va ricercata in un notevole rallentamento dei processi di ringiovanimento della classe docente. L'assunzione di oltre 100.000 iscritti nelle Gae è destinata a ridurre significativamente nei prossimi decenni l'entrata nella professione docente di giovani laureati, molti dei quali sarebbero maggiormente motivati e meglio preparati nelle competenze della scuola del futuro.

In conclusione, la Fondazione respinge il piano governativo di assunzione dei docenti della Gae dal primo settembre del 2015 senza una previa valutazione delle loro capacità e competenze disciplinari e didattiche. La selezione non potrebbe consistere in un inasprimento dei criteri dell'anno di prova sia che si tratti di una verifica degli adempimenti formali, come è ovvio, sia che implichi il vaglio sostanziale del dirigente scolastico perché non assicurerebbe parametri uniformi sul territorio nazionale. Rimarrebbe soltanto l'ipotesi di sottoporli a una prova concorsuale che, però, significherebbe a nostro parere un rinvio alle calende greche della loro assunzione, mentre potrebbe bastare rendere più efficace l'anno di prova, stabilendo criteri di valutazione a livello nazionale.

Passando ora alle questioni riguardanti la formazione, la valutazione e la carriera dei docenti, si può incominciare anche questa volta dalle posizioni piuttosto critiche dei sindacati. Anzitutto, la procedura di assegnazione degli incarichi agli insegnanti da parte del dirigente, oltre a costituire un super-potere inaccettabile, sarebbe molto confusa sul piano gestionale; anche le procedure negoziali per la selezione degli insegnanti rischierebbe di attivare dinamiche difficilmente controllabili persino tra scuola e scuola. Come si è ricordato sopra, si è apprezzato che gli scatti di anzianità siano stati conservati e che siano state previste risorse aggiuntive per la valorizzazione del personale, ma viene criticato che queste siano assegnate in maniera discrezionale e al di fuori della disciplina contrattuale. Del tutto condivisibile è l'introduzione della obbligatorietà della formazione in servizio del personale per il miglioramento della qualità del servizio; mancherebbe tuttavia la contropartita a livello economico.

Anche in questo caso la Fondazione Agnelli si colloca in una prospettiva diversa. Il punto di partenza è il consenso alla proposta secondo la quale dal 2015-16 l'unico canale per l'ingresso nella professione docente consisterà nel concorso ordinario nazionale da indire con cadenza regolare, esami rigorosi e graduatorie che manterranno la loro validità fino al concorso seguente, sulla base di classi di concorso più ampie e flessibili: pertanto, queste ultime vanno riviste come stabilito nel ddl di cui viene condivisa l'idea della riforma della formazione iniziale con valore abilitante.

La Fondazione risulta d'accordo pure 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 il ddl dovrà conquistarsi il consenso dei docenti, prevedendo in particolare dei 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.

Altrettanto condivisibile è l'introduzione della obbligatorietà della formazione in servizio e la previsione di adeguati finanziamenti. Le associazioni di scuola cattolica sottolineano in proposito la necessità di valorizzare maggiormente l'apporto delle associazioni professionali.

La Fondazione lamenta invece che non si sia proceduto a una differente strutturazione della carriera docente perché a suo parere questa è l'unica strada percorribile per arrivare a premiare il merito degli insegnanti. Infatti, questi ultimi sono divenuti dei professionisti che devono essere capaci di partecipare attivamente alla collegialità della scuola autonoma, contribuire al buon funzionamento dell'organizzazione e impegnarsi nello sviluppo delle proprie competenze. La loro car-

riera dovrebbe prendere in considerazione tutte queste dimensioni e articolarsi in due o tre livelli, con tetti percentuali di ammissione determinati per ogni livello, aumenti di stipendio permanenti e portabili nei trasferimenti e passaggi di livello disciplinati da concorsi nazionali che dovrebbero utilizzare elementi diversi di valutazione. La carriera dovrebbe essere unica nel senso di evitare di distinguere un percorso fondato su competenze didattico-disciplinari e un altro su quelle organizzative perché ambedue fanno parte del patrimonio di capacità di un docente. Inoltre, la carriera va concepita come uno sviluppo professionale che può sboccare sulla dirigenza scolastica o tecnica. Da ultimo, va evidenziato che sul tema della premialità del merito del personale docente e dello sviluppo della carriera sono d'accordo in linea generale anche le associazioni di scuola cattolica che al tempo stesso chiedono che il ddl precisi le modalità di accertamento del merito attraverso procedure semplici che assicurino la corresponsabilità degli attori coinvolti.

Un'altra osservazione critica riguarda la considerazione inadeguata che il ddl riserverebbe al middle management, cioè alle figure/funzioni intermedie che sono, invece, destinate a esercitare compiti sempre più importanti soprattutto in scuole grandi e articolate in vari plessi. Come si è anticipato sopra, parlando del dirigente, su questa posizione convergono anche le associazioni dei dirigenti scolastici che denunciano l'attuale duopolio preside/insegnanti. In proposito, la Fondazione avanza due suggerimenti: a ciascuna scuola autonoma deve essere riconosciuto il diritto di definire il proprio staff in relazione alle sue esigenze; le funzioni più importanti dovrebbero essere assegnate a docenti che abbiano conseguito un livello superiore di carriera.

1.6. Le strategie del cambiamento e le risorse

In questo ambito la tematica maggiormente discussa è stata quella della detraibilità delle spese per la frequenza scolastica. Particolarmente critica risulta la posizione della Flc Cgil che propone di stornare a favore della scuola statale le risorse assegnate a questo scopo per finanziare, invece, il diritto allo studio. A parere di questa organizzazione sindacale non ci sarebbe motivo di introdurre altri provvedimenti in favore delle scuole private (sic! dimenticando che sono scuole paritarie) in quanto iscriversi ad esse costituirebbe una decisione libera delle famiglie che dovrebbe avvenire senza oneri dello Stato, mentre bisognerebbe evitare di sottrarre preziosi finanziamenti all'istruzione pubblica (ma secondo la legge n. 62/2000 le scuole paritarie sono parti integranti del sistema pubblico di istruzione e di formazione!).

Analoghe osservazioni vengono fatte riguardo allo "school bonus". Quanto alla possibilità di destinare il cinque per mille alle istituzioni scolastiche, la Flc Cgil sostiene che esso deve essere finalizzato a potenziare il "sistema pubblico" e non le "singole scuole".

Di tutt'altro avviso si mostrano le associazioni delle scuole cattoliche. Per tutte riportiamo quasi alla lettera le posizioni della Fidae, data anche qui la filosofia della nostra rivista e gli interessi dei suoi lettori. «Il ddl concentra la sua attenzione in maniera quasi esclusiva sulla scuola statale. Sebbene rappresenti oltre un milione e 200 mila alunni la scuola paritaria rimane relegata sostanzialmente in una visione e in una condizione di "marginalità", "residualità", "supplenza" [...]. È una prospettiva che ricalca un passato che contraddice quanto si verifica in Europa, dove il pluralismo istituzionale scolastico è la regola e non l'eccezione; che contraddice due importanti Risoluzioni dell'Unione europea, una del 12 marzo 1984 e l'altra del 4 ottobre 2012, con le quali i singoli Stati nazionali sono richiamati fortemente a non praticare alcuna discriminazione tra scuole statali e paritarie pena alcune pesanti sanzioni; che contraddice alcuni diritti umani fondamentali universalmente riconosciuti come quello della libertà di scelta educativa e del libero insegnamento; che contraddice una legge approvata dal Parlamento italiano, la legge 62 del 2000, nella quale all'art. 1 comma 1 si afferma esplicitamente che il sistema nazionale di istruzione e formazione è "unico" e "costituito" dalle scuole statali e paritarie e che la scuola paritaria svolge un "servizio pubblico" nell'interesse del bene comune.

Pertanto [...] è necessario che questo ddl provveda ad individuare soluzioni che le [alla scuola paritaria] faccia, nell'interesse del bene comune, svolgere compiutamente la sua funzione secondo

standard di qualità che corrispondano alla crescente e diversificata domanda educativa. In particolare chiediamo che, senza alcuna sorta di discriminazione rispetto al comparto scuola statale, siano garantiti:

A) ai docenti: la carta dell'importo nominale di euro 500 annui per l'aggiornamento e la formazione per ciascun anno scolastico (art. 10.1); il sostegno per la formazione in servizio (art. 10.4); l'assegnazione di un bonus per la valorizzazione del merito (art. 11);

B) alle scuole: l'accesso ai fondi per l'attuazione del Piano nazionale (art. 10.5), la presenza nel portale unico (art.14); l'inclusione tra i soggetti aventi titolo al riparto del cinque per mille (art. 15), la destinazione delle erogazioni liberali (school bonus) (art. 16);

C) ai genitori: la detrazione delle spese di iscrizione e frequenza delle scuole dell'infanzia, del primo ma anche del secondo ciclo per un importo annuo pari almeno a 4000 euro per alunno o studente (art. 17) così da stabilire tra i genitori delle scuole paritarie e statali, tutti cittadini della stessa nazione, una condizione almeno "simbolicamente" di equità e giustizia, tenendo a mente che il costo medio dell'alunno della scuola statale, (largamente al di sopra di 7000 euro annui), è ben superiore a questo importo»⁹.

Va notato che anche Tuttoscuola si schiera per la estensibilità alle scuole paritarie delle misure previste dal ddl.

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 iniziato dall'on. Profumo verso la massima trasparenza. Tuttoscuola fa notare 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.

Anche l'attivazione del piano nazionale di scuola digitale e di laboratori territoriali ha riscontri sostanzialmente positivi. Tuttoscuola fa correttamente osservare in proposito che bisognerebbe uscire dalle affermazioni di principio per passare alla definizione di priorità di finanziamento per la formazione in servizio del personale dirigente, insegnante ed Ata.

2. Le novità introdotte dalla Camera

Il 20 maggio scorso il ddl su la "Buona Scuola" è stato approvato dalla Camera dei deputati¹⁰. Esso è frutto di un processo che, come si è detto sopra, è iniziato il 3 settembre scorso ed in prima istanza è stato oggetto di una lunga consultazione che è terminata con la presentazione alla Camera di un ddl¹¹ il 27 marzo; questo è stato discusso nella VII Commissione permanente (Cultura, Scienza e Istruzione) che, dopo aver apportato delle modifiche al testo, il 13 maggio 2015, ha deliberato di riferire favorevolmente in aula in proposito¹². Qui di seguito presenteremo una sintesi dell'articolato del 20 maggio, cercando anche di mettere in risalto i cambiamenti principali intervenuti alla Camera.

⁹ FIDAE, *Audizione alla Camera, op. cit.*, pp. 2-3 (sottolineature nostre).

¹⁰ Cfr. *Riforma del sistema nazionale di istruzione e formazione e delega per il riordino delle disposizioni legislative vigenti*. Testo approvato alla Camera. Disegno di Legge n. 2994-A, Camera dei Deputati, Roma, 20-05-2015.

¹¹ Cfr. *Riforma del sistema nazionale di istruzione e di formazione e delega per il riordino delle disposizioni legislative vigenti*. Disegno di Legge n. 2994, Camera dei Deputati, Roma, 27 marzo 2015.

¹² Cfr. *Riforma del sistema nazionale di istruzione e formazione e delega per il riordino delle disposizioni legislative vigenti*. Testo coordinato in uscita dalla VII Commissione della Camera. Disegno di Legge n. 2994-A, Camera dei Deputati, Roma, 13-05-2015.

2.1. La centralità dell'autonomia

Una delle finalità principali del ddl consiste nell'assicurare la piena attuazione dell'autonomia in quanto la relativa normativa esiste da quasi 20 anni ed è adeguata, ma la pratica è lontana dall'essere soddisfacente. Fulcro di tale disegno è certamente costituito dal ruolo centrale del dirigente scolastico che, però, non dovrebbe essere considerato come un preside sindaco o sceriffo, ma come un leader educativo. Nel dibattito parlamentare la sua figura è stata ripensata da quella di un "uomo solo al comando" a quella di un professionista dell'educazione capace di progettare e di gestire la vita della propria scuola in uno spirito di maggiore collegialità. A loro spetterà di promuovere il piano triennale dell'offerta formativa che, però, sarà predisposto dagli organismi collegiali. Essi potranno scegliere la propria squadra, identificando in relazione ai posti che si liberano ogni anno, gli insegnanti più adeguati per la loro formazione ed esperienza ad attuare il progetto educativo dell'istituto. La selezione verrà effettuata in base ai parametri decisi dal comitato di valutazione che è costituito oltre che dal dirigente anche due docenti e da due genitori nelle primarie e nelle secondarie di 1° grado e da un genitore e uno studente in quelle di 2° grado. In ogni caso non è il preside ad assumere, ma lo Stato ed è solo dopo l'assunzione che avviene la scelta degli insegnanti, tenendo conto, oltre che dei parametri ricordati sopra e delle caratteristiche dell'offerta formativa, anche di criteri prefissati come la durata triennale e rinnovabile, il curriculum del docente da valutare anche attraverso colloqui, il divieto di chiamare parenti e affini o personale in conflitto di interesse, e tutto il processo dovrà aver luogo nella massima trasparenza per cui i dirigenti renderanno pubbliche attraverso il sito della scuola, tutte le informazioni riguardanti gli incarichi attribuiti. Da ultimo la loro gestione sarà sottoposta a valutazione esterna da parte di ispettori ministeriali e inciderà sulla retribuzione aggiuntiva.

Il quadro di riferimento di ogni scuola sarà rappresentato dal piano triennale dell'offerta formativa in base al quale le scuole potranno far conoscere alle famiglie il loro progetto educativo e indicare allo Stato le loro esigenze in termini di insegnanti e di risorse. Esso è predisposto con l'apporto di tutte le componenti dell'istituto: vengono elaborati dal collegio dei docenti in base agli orientamenti stabiliti dal dirigente e approvati dal consiglio di istituto o di circolo dove siedono i rappresentanti dei genitori e nelle secondarie di 2° grado anche degli allievi.

Un'altra novità della "Buona Scuola" è l'organico funzionale. Si tratta di un organico potenziato da cui ci si aspetta vari benefici come: coprire la cattedre vacanti, venire incontro ai nuovi bisogni didattici, organizzativi e progettuali, rafforzare l'offerta formativa, combattere la dispersione, rendere la scuola più inclusiva, abolire le supplenze più dannose per la continuità didattica. Esso verrà assicurato dal 2015-16 attraverso il piano straordinario di assunzioni per cui ogni istituto potrà contare in media su 7 docenti in più e tutto il sistema di un'aggiunta dell'8%. Sarà un aiuto importante in questa direzione anche la previsione del raddoppio del fondo di funzionamento delle scuole.

2.2. Il potenziamento dell'offerta educativa e i bisogni formativi degli studenti

Un'altra finalità centrale del ddl va identificata nel rafforzamento dell'offerta del sistema educativo di istruzione e di formazione del nostro Paese. 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.

Nelle scuole secondarie di 2° grado il curriculum assume un carattere maggiormente flessibile. Le scuole infatti attiveranno materie opzionali per venire incontro alla domanda formativa dei loro studenti. Ed è proprio da questo potenziamento della flessibilità, dell'opzionalità e della interdisciplinarietà - quest'ultima però non sembra presa in considerazione - che dipenderà la capacità della riforma di superare l'obiezione del pericolo dell'enciclopedismo, come si è già osservato nella prima sezione di questo studio.

2.3. Rivalutazione della IeFP

Incominciamo con la tematica connessa con l'IeFP e che nella Buona Scuola occupa il posto principale tra le due: l'alternanza scuola-lavoro. Questa è divenuta da occasionale strutturale e occupa almeno 400 ore nel triennio dei tecnici e 200 in quello dei licei. Si può realizzare non solo in una impresa, ma anche negli enti pubblici e nei musei e pure durante l'estate e all'estero. Per facilitarla sarà elaborata una carta dei diritti e dei doveri degli studenti in alternanza e creato un registro nazionale che includerà gli enti e le imprese disponibili ad accogliere allievi. Questi ultimi saranno chiamati ad esprimere un giudizio sull'efficacia dei percorsi effettuati.

Quanto alla IeFP, il ddl approvato alla Camera accoglie in sostanza i contenuti di 3 dei 4 emendamenti di Forma, illustrati sopra, ovviando pertanto alla carenza del testo iniziale che di fatto ignorava la IeFP. Anzitutto, si è ottenuta la soppressione di un comma, quello indicato nella prima parte di questo studio e per le ragioni ivi specificate. Sono stati poi accolti nell'attuale comma 10 dell'art 4 (Scuola, lavoro e territorio) altri due che riguardano le tematiche più rilevanti per l'IeFP e più in particolare il riconoscimento dell'eguaglianza 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 competenze degli studenti del secondo ciclo, nonché alla trasparenza e 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 formazione. L'offerta formativa dei percorsi di istruzione e formazione professionale è valorizzata sulla base di piani di intervento adottati, entro centottanta giorni dall'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 superiore i suddetti piani di intervento terranno conto, nel rispetto delle competenze spettanti alle 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».

2.4. Docenti: formazione, assunzione, valutazione e carriera

Il ddl prevede un piano straordinario di assunzioni per il 2015-16 finalizzato a occupare le cattedre vacanti e a realizzare l'organico dell'autonomia. A settembre di quest'anno saranno assunti più di 100.000 insegnanti: in pratica si tratterà dei precari iscritti nelle graduatorie ad esaurimento (prima fascia) e dei vincitori del concorso 2012. Rispetto al testo introdotto alla Camera quello approvato prevede alcune novità: gli idonei del concorso del 2012 dovrebbero entrare nelle assunzioni a partire dal 2016; il vincolo di 36 mesi alla reiterazione dei contratti a tempo determinato si applica ai contratti conclusi a partire dal prossimo anno scolastico 2015-16 e quindi non avrà effetti retroattivi. Quest'ultima disposizione implicherà che continueranno a lavorare migliaia di docenti precari supplenti da anni e iscritti nelle graduatorie di istituto. Tutti gli altri abilitati potranno partecipare al concorso per 60.000 posti del 2016; inoltre, chi ha un'abilitazione a pagamento (Tfa, Pas, ex Siss) avrà punteggi riconosciuti e darà punti per il concorso anche il periodo di sup-

plenza. Dopo la stabilizzazione degli oltre 100.000 precari si tornerà ad assumere solo per concorso.

Per le assunzioni e la selezione dei docenti si è già detto sopra a riguardo del dirigente. 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. Viene prevista una card per l'aggiornamento dei docenti e la formazione dei docenti di 500 euro che può essere utilizzata per l'acquisto di libri, testi, strumenti digitali, iscrizione a corsi, ingresso a mostre ed eventi culturali. 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; 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.

2.5. Progressi e arretramenti sulle strategie del cambiamento e sulle risorse

Un cambiamento positivo rispetto al testo presentato dal governo, anche se non soddisfacente, si registra riguardo alla detraibilità delle spese sostenute dalle famiglie con figli iscritti alle scuole paritarie. Essa viene estesa anche agli studenti delle secondarie di 2° grado, mentre non viene toccato il tetto dei 400 euro che rimane una somma veramente irrisoria.

Altra novità condivisibile è l'estensione dello school bonus a tutti gli istituti del sistema nazionale di istruzione e di formazione siano essi statali o paritari. Con esso si possono fare donazioni a favore delle scuole per la costruzione di nuovi edifici, per la manutenzione, per la promozione di progetti dedicati all'occupabilità degli studenti e si godrà di un beneficio fiscale, cioè di un credito di imposta al 65 per cento, al momento della dichiarazione dei redditi. Si tratta dell'introduzione di un principio rivoluzionario nel senso che il privato entra nella scuola pubblica e può contribuire al miglioramento del sistema educativo in un momento in cui le risorse pubbliche tendono a scarseggiare, mentre sarebbero necessari investimenti più consistenti nell'istruzione.

Alla fine il cinque per mille dedicato alle singole scuole è saltato almeno relativamente al ddl in discussione. 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 decisione 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.

Ricordiamo da ultimo tre provvedimenti senz'altro condivisibili. Anzitutto, si tratta della creazione del portale unico dei dati che dovrebbe consentire la pubblicazione di tutte le informazioni sulle scuole, assicurando massima trasparenza nei confronti dei cittadini e responsabilizzazione piena degli istituti. Diventano poi strutturali gli stanziamenti per l'innovazione didattica, la scuola digitale e i laboratori territoriali aperti anche al pomeriggio per orientare gli allievi al lavoro e combattere la dispersione. Viene proposto un bando per la costruzione di scuole altamente innovative, continua l'impegno per l'edilizia e l'osservatorio per l'edilizia scolastico creato presso il MIUR coordinerà strategie e risorse per le varie misure.

Un'altra novità trasversale a tutte le tematiche finora affrontate riguarda la riduzione delle deleghe al Governo, lasciando così spazio alla discussione nel Parlamento e nella società civile. Ne saltano 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. Rimangono invece tra l'altro quelle sul diritto allo studio, sul testo unico

della scuola, sulla promozione delle esclusioni scolastiche, sulle modalità di assunzione e formazione dei dirigenti scolastici, sul sistema integrato di educazione e istruzione 0-6 anni.

3. Una prima conclusione provvisoria

Il dibattito in Parlamento ha apportato certamente cambiamenti importanti al testo del Governo: poteri meno forti al dirigente, maggiore collegialità nella conduzione della scuola, limitazione del potere di delega al Governo, nuove forme di formazione dei docenti, riconoscimento paritario della IeFP, per citare le più importanti. Tuttavia, l'impostazione di fondo non è cambiata, ma aggiustamenti significativi sono stati introdotti.

I sindacati hanno dimostrato la loro insoddisfazione in un comunicato che riconferma gli obiettivi dello sciopero del 5 maggio: «Un piano di assunzioni che non può limitarsi soltanto a quanti siano inseriti nelle Gae, escludendo decine di migliaia di docenti e Ata oggi in servizio con contratto a tempo determinato; no al potere dei dirigenti di conferire incarichi ai docenti attraverso la chiamata diretta dagli albi territoriali; no alla valutazione dei docenti con criteri arbitrari e la costituzione di commissioni prive delle necessarie competenze; regolazione per contratto di tutte le materie che hanno ricadute su aspetti retributivi e normativi del rapporto di lavoro; impegni precisi per il rinnovo del contratto nazionale»¹³.

Indubbiamente c'è ancora spazio per il miglioramento del testo nelle direzioni indicate. Al tempo stesso si deve evitare di cadere in un egualitarismo omogeneizzante, in un assemblearismo paralizzante, in un enciclopedismo che erudisce e non forma, in una scuola trasformata in ammortizzatore sociale. Soprattutto va combattuta l'autoreferenzialità del corpo docente che non deve dimenticare di essere al servizio delle persone degli alunni, delle esigenze delle famiglie e del bene della società.

¹³ *Scuola, i sindacati confermano: sciopero nei primi due giorni di scrutini. Bersani: "Poche correzioni al Senato e votiamo"*, in "La Repubblica", (21 maggio 2015), in <http://www.repubblica.it> (21/05/2015).