

## CONSIDERAZIONI SUL DOCUMENTO "LA BUONA SCUOLA"

di *Giuseppe Cosentino\**

Due considerazioni preliminari sul documento "La Buona Scuola", presentato dallo stesso Presidente del Consiglio con un "messaggio", non privo di enfasi, in cui si rivendica una profonda "rottura" con le "riforme" del passato, sia nel metodo che nel merito.

Quanto al metodo - quello cioè di un'ampia consultazione, in parte libera, in parte guidata, con griglie di questioni sottoposte alla consultazione - vorrei ricordare che un'analoga consultazione - che coinvolse gran parte delle scuole, con apposite riunioni dei collegi dei docenti e coinvolgimento delle associazioni professionali e disciplinari - si svolse in occasione della predisposizione del regolamento sull'autonomia scolastica varato dal ministro Berlinguer (D.P.R. n. 275/1999). Tale consultazione fu preceduta peraltro da un ampio "monitoraggio" delle preesistenti sperimentazioni sull'autonomia scolastica che ha orientato l'emanazione del D.P.R. n. 275 del 1999.

Una più contenuta consultazione, i c.d. "Stati generali della scuola", fu successivamente promossa dal ministro Moratti sui principi della sua riforma (legge n. 53 del 2003), anch'essa tra l'altro basata sul modello "duale" tedesco. Va ricordato infine che, di recente, lo stesso ministro Carrozza aveva avviato la preparazione di una consultazione generale sugli aspetti di criticità del sistema scolastico.

Premesso quanto sopra, va poi rilevato che la complessità, la dose di tecnicismo didattico, giuridico e finanziario delle questioni in esame mal si prestano in realtà ad una consultazione generale e offrono invece ai gestori delle consultazioni medesime spazio per sintesi ampiamente discrezionali se non predeterminate.

Molto più efficaci si sono rivelate in passato le poche esperienze (riforma dei programmi delle elementari del 1985 e sperimentazione Brocca), in cui la verifica delle eventuali criticità delle innovazioni proposte è stata realizzata mediante processi di monitoraggio ed accompagnamento, ad esempio da parte degli Irrsae e del corpo ispettivo, volti a operare in tempi brevi le modifiche normative o organizzative che emergessero come necessarie.

Quanto al merito del documento rilevo che, come puntualmente indicherò nel prosieguo, non ci sono particolari novità rispetto al dibattito degli ultimi anni ma, piuttosto, si tratta di una buona rielaborazione, soprattutto in termini comunicativi, di questioni largamente discusse e, in parte, anche condivise.

Semmai va sottolineata l'assenza di due punti importanti, anche se problematici, sui quali, dopo alcune interviste del Ministro, si è preferito sorvolare. Intendo riferirmi alla opportunità di ridurre di un anno il percorso degli studi, per rendere i nostri alunni competitivi rispetto alla maggior parte degli altri Paesi, ed alla necessità di ridefinire e stabilizzare la normativa sulle scuole paritarie, all'interno del sistema pubblico di istruzione.

Quanto alla riduzione di un anno dei percorsi degli studi, si ricorda che essa fu introdotta dal ministro Berlinguer con la legge n. 30 del 2000 sulla riorganizzazione dei cicli scolastici, legge poi abrogata dal ministro Moratti prima della sua concreta applicazione.

Quello che poi mi sembra mancare nel documento "La Buona Scuola" è una maggiore puntualizzazione delle soluzioni operative e finanziarie rispetto alle proposte formulate, necessaria a superare le criticità che sinora ne hanno impedito la realizzazione nei diversi precedenti analoghi tentativi.

Le recenti proteste studentesche, che non a caso abbinano la "riforma" Giannini a quella Gelmini, trovano alimento - al di là della contrapposizione ideologica e delle ritualità di inizio d'anno - nella "forbice" che rischia di esistere tra l'ennesimo "libro dei sogni" e l'evidente insufficienza delle risorse finanziarie e delle coperture organizzative e amministrative necessarie per realizzare gli obiettivi declamati.

Da ciò anche il diffuso scetticismo riscontrabile da parte delle Organizzazioni sindacali e delle Associazioni professionali, confermato da una recente indagine del quotidiano "La Repubblica".

Di seguito quindi passo ad esaminare le diverse proposte del documento "La Buona Scuola":

### **1) ASSUMERE TUTTI I DOCENTI DI CUI LA SCUOLA HA BISOGNO**

Il primo obiettivo proposto dal documento è quello di realizzare, nell'a.s. 2015/2016 un piano straordinario di assunzioni per 150.000 docenti con una duplice finalità:

a) per quanto riguarda l'organizzazione delle scuole assicurare la stabilità del corpo docente su tutti i posti effettivamente necessari, comprensivi cioè dell'organico di fatto e di diritto, limitare il fenomeno delle supplenze brevi, in particolare nella scuola primaria, promuovere una più ampia offerta formativa sia per nuove discipline (musica, storia dell'arte, sport), sia per il rafforzamento di quelle esistenti, sia, infine per attività extracurricolari e di progetto,

b) per quanto riguarda la politica del personale eliminare il fenomeno del precariato, assorbendo i docenti inclusi nelle graduatorie ad esaurimento (gae) - con aspettativa giuridicamente tutelata di futura stabilizzazione - e procedere poi a disciplinare nuove modalità di abilitazione e di concorso.

Per consentire tale massiccia immissione in ruolo viene prevista la possibilità di assegnare i docenti che verranno nominati anche su sedi di altra provincia o regione, nonché su classi di concorso "affini" rispetto a quella per la quale ciascuno di essi ha conseguito l'abilitazione.

L'operazione in esame viene motivata anche con l'esigenza di superare la procedura di infrazione europea relativa al permanere del precariato nella scuola.

In relazione a questo primo obiettivo non possono non essere condivise la finalità di fondo indicate nel documento che, infatti, sono state in passato oggetto di analoghi tentativi per realizzarle.

Si ricorda in particolare il piano straordinario di assunzioni del ministro Fioroni - non a caso di 150.000 nomine, sebbene spalmate su un triennio - che aveva anch'esso come obiettivo dichiarato l'eliminazione delle graduatorie ad esaurimento (gae) e contestualmente la definizione di una nuova disciplina, per il futuro, sia per i concorsi che per il conseguimento dell'abilitazione all'insegnamento (legge 24.12.2007 n. 244), proprio al fine di impedire il rinnovarsi del precariato. Quest'ultima normativa è stata poi emanata con il regolamento del 10 settembre 2010, n. 249; quella sui concorsi, invece, non è stata mai definita.

Il mancato completamento del piano Fioroni fu determinato dalla circostanza che, dopo le 50.000 nomine effettivamente effettuate nel primo anno, non residuarono più sufficienti posti vacanti e disponibili, né sufficienti risorse finanziarie per allargarne la consistenza ai fini della seconda tornata di nomine. Il Mef autorizzò quindi nel secondo anno solo circa 20.000 nomine, sulla base di quanto previsto dall'art. 1, comma 605, della legge n. 296 del 2006, che subordinava l'attuazione del piano straordinario alla verifica, con il medesimo Mef e con la Presidenza del Consiglio, della "concreta fattibilità dello stesso".

Va sottolineato al riguardo che i posti annualmente vacanti e disponibili nell'attuale organico di diritto dei docenti, utilizzabili cioè per le nomine a tempo indeterminato, sono mediamente tra i 20.000 e i 30.000.

Per effettuare perciò le 150.000 nomine previste dal nuovo piano straordinario del ministro Giannini per i docenti inclusi nelle Gae e non "sfondare" l'organico, bisognerà incrementare l'attuale organico dei docenti di almeno 100.000 posti nuovi e prevedere, contestualmente, con apposita legge, il superamento del riparto al 50%, tra le nomine per le gae e quelle per i concorsi ordinari, riparto previsto dall'art. 399 del vigente T.U. sulla scuola.

Premesso che ciò dovrebbe ovviamente avvenire prima dell'inizio delle procedure di formazione dell'organico relativa all'a.s. 2015/2016 (marzo, aprile 2015), va segnalato che, non trattandosi di una sanatoria ad esaurimento di tale personale precario ma di un ampliamento permanente del relativo organico - il c.d. organico funzionale già istituito peraltro dalla legge 4 aprile 2014, n. 35 dal ministro Profumo - va prevista per tale operazione una corrispondente copertura finanziaria "a regime", allo stato quantificabile in non meno di tre miliardi di euro all'anno.

Il miliardo aggiuntivo per la scuola, di cui ha parlato la stampa con grande enfasi, garantisce infatti sinora solo i quattro mesi finali del primo anno (2015), senza peraltro alcun margine per le altre finalità previste dallo stesso documento (carriere, formazione, valutazione ecc.).

Inoltre queste risorse "aggiuntive", peraltro già gravate da nuovi contemporanei "tagli" di spesa, sembra siano state individuate nell'ambito di quelle già attualmente assegnate al comparto scuola, sicché si tradurranno in contestuali economie su altri versanti (blocco degli scatti, dell'indennità di vacanza contrattuale, riduzione del personale ATA - che, per inciso, non beneficia neppure del piano straordinario di nomine - abolizione degli esoneri per i vicepresidi ed altro).

In tal senso si fa riferimento alla relazione illustrativa del disegno di legge di stabilità, da poco presentato, che, soprattutto, prevede anch'esso che il piano di assunzioni si realizzerà "compatibilmente con le risorse disponibili, anche in relazione alle ricostruzioni di carriera".

Si tratta di una disposizione di salvaguardia pericolosamente simile a quella del piano Fioroni!

Si segnala inoltre, sotto un diverso profilo, che il previsto incremento dell'organico corrisponde ampiamente al decremento a suo tempo operato dalla legge 133 del 2008, che aveva tra l'altro l'obiettivo di avvicinare ai parametri europei il rapporto docenti/alunni. Il "Quaderno bianco sulla scuola" predisposto dal governo Prodi, aveva infatti rilevato come il rapporto docenti/alunni fosse di 11,5 docenti per 100 alunni, ridotto a 9,1%, ove si tenesse conto dei docenti di sostegno, a fronte di una media Ocse all'epoca del 7,5%.

Per di più i nuovi docenti non sembrano destinati ad alleggerire le "classi pollaio" ma, piuttosto ad un incremento dell'offerta formativa, anch'essa in realtà oggi non sottodimensionata rispetto agli altri ordinamenti scolastici europei.

Quanto all'obiettivo di eliminare per il futuro il precariato, ci si limita ad osservare che certamente il piano straordinario stabilizzerebbe i docenti delle gae e, forse, anche alcune categorie quali i c.d. "congelati" Siss, ma resterebbero esclusi tutti i docenti abilitati o abilitandi non inseriti nelle predette graduatorie (si pensi a coloro che stanno facendo i tfa o i pas), spesso anch'essi con anni di supplenze.

Inoltre una certa parte di tali docenti, abilitati ma non iscritti nelle gae, soprattutto al Nord, usufruisce attualmente delle supplenze annuali "sino al termine delle lezioni" - su posti cioè disponibili ma non vacanti - posti che, con la mobilità obbligatoria territoriale e per classi di concorso, non sarebbero più assegnabili per tali docenti perché verrebbero

attribuiti agli immessi in ruolo in esecuzione al piano straordinario di reclutamento. Dal che presumibili contestazioni politiche e giudiziarie che già stanno emergendo.

Per comprendere meglio i termini più generali della questione del rinnovarsi del precariato, nonostante le successive leggi di "stabilizzazione" del personale, si ricorda che, ad esempio, nell'a.s. 2010/2011 sono state conferite 116.000 supplenze annuali, di cui 20.000 su posti vacanti e disponibili (fino al 31 agosto) e 96.000 su posti disponibili ma non vacanti (fino al termine delle lezioni), non utilizzabili per le immissioni in ruolo perché giuridicamente coperti, almeno in parte, da titolari assegnati ad altri compiti. Le supplenze annuali tra l'altro, in relazione all'ambito territoriale, sono state conferite anche a docenti non inseriti nelle gae mentre non tutti i docenti inseriti nelle gae ne hanno beneficiato. I dati numerici sono sostanzialmente gli stessi negli anni successivi.

Gli inclusi nelle gae per l'a.s. 2013/2014 risultano circa 163.000 mentre quelli nelle graduatorie di istituto di seconda fascia (abilitati) e terza fascia (non abilitati) risultano complessivamente circa 343.000. Per l'a.s. 2014/2015 risultano iscritti nelle gae circa 150.000 docenti. Anche i nuovi dati delle graduatorie di istituto non dovrebbero scostarsi di molto.

Dai predetti dati emerge che in sostanza, nonostante le annuali immissioni in ruolo, la massa del precariato tende a riprodursi.

Il vero problema da affrontare allora, con proposte concrete e scelte politiche difficili, non è quindi solo quello di una sanatoria "una tantum" - che, comunque, come si è osservato ha "effetti collaterali" negativi su altre categorie di docenti non inclusi nelle gae - bensì quello di eliminare, o almeno ridurre, le condizioni che determinano l'enorme organico di fatto e, per quanto riguarda le supplenze brevi, superare l'attuale disciplina delle graduatorie di istituto, che riproduce precariato e aspettative di stabilizzazione.

Il documento ministeriale, e soprattutto la relazione tecnica della legge di stabilità, si muovono in tal senso, seppur più a livello di intenti che di soluzioni concretamente declinate, ma si tratta di un processo lungo e politicamente non indolore.

Dubito tuttavia al riguardo, come del resto riconosce lo stesso documento ministeriale, che l'organico funzionale, nei numeri e nei termini proposti, possa sostanzialmente superare il fenomeno delle supplenze brevi, soprattutto nelle scuole superiori, a causa della varietà delle cattedre e dell'imprevedibilità della tipologia di posti vacanti da coprire.

Ciò tanto più se, nel definire i contingenti di posti per le abilitazioni, si continuerà sulla strada della normativa vigente di prevedere, per rispondere soprattutto alle esigenze organizzative delle università, un numero di posti corrispondenti non solo all'organico di diritto ma anche all'organico di fatto, incrementato del 30%. Fenomeno anche questo che amplia, rispetto all'organico effettivo, la platea degli abilitati, magari con anni di supplenze, e quindi le relative aspettative di stabilizzazione.

Quanto alla procedura di infrazione europea, richiamata dal documento, si ritiene che essa faccia riferimento sostanzialmente al precariato sui posti giuridicamente vacanti - per i quali andrebbero garantiti tempi certi e brevi dei relativi concorsi - ma non può far riferimento al precariato su posti coperti da titolare (si pensi in particolare alle supplenze brevi anche se cumulate per anni), a pena di uno sfondamento dell'organico, con compromissione senza controllo della spesa pubblica.

Questa situazione, se ben rappresentata a livello europeo, potrebbe probabilmente consentire di invocare quelle "ragioni obiettive" che giustificano il rinnovo dei contratti.

In conclusione si tratta di un intervento certamente positivo per i precari delle gae e per l'organico delle scuole - che risulta arricchito in funzioni di attività aggiuntive - e, in parte, per il parziale superamento delle supplenze brevi, anche se, relativamente a quest'ultimo punto, le precedenti esperienze delle DOA e delle DOP non hanno sortito esiti risolutivi.

Punti di criticità sono gli effetti negativi per gli altri precari abilitati o abilitandi, che comunque operano di fatto nelle scuole e che presumibilmente spingeranno per allargare in futuro la platea degli stabilizzandi, nonché il profilo dell'incremento stabile di spesa per il personale, con peggioramento del rapporto docenti/alunni rispetto alle medie Ocse. Soprattutto l'incremento di spesa per i nuovi immessi in ruolo, senza neppure probabilmente impedire il riformarsi di precariato in futuro - non essendo state aggredite una parte delle cause generatrici - sottrae risorse ad interventi sul merito e sulla qualità del sistema (carriere, premialità, valutazione, formazione).

## **2) FORMAZIONE E CARRIERA NELLA BUONA SCUOLA**

Le proposte del documento in merito sono certamente condivisibili, anche perché raccolgono l'esito di un lungo dibattito che ha avuto momenti di concretizzazione propositiva ad esempio con le proposte di legge dell'on. Aprea e, soprattutto con l'intesa con le Organizzazioni sindacali relativa ai "meccanismi di carriera professionale per i docenti" definita con documento del 9 giugno 2004 in esito ad una formale sequenza contrattuale, attuativa dell'art. 22 del Contratto scuola all'epoca vigente.

Anche in quel caso vennero previsti crediti formativi, didattici e culturali, non disgiunti tuttavia da una componente di anzianità, ritenuta elemento di esperienza e professionalità. Si rileva tuttavia che quell'intesa non trovò concreta attuazione per la mancanza di risorse aggiuntive ad essa dedicate.

Proprio il tema della mancanza di nuove specifiche risorse mi sembra costituisca il primo elemento vero di criticità della proposta, in quanto l'obiettivo andrebbe di fatto conseguito decurtando, per un terzo dei docenti - che, tra l'altro potrebbero apparire come professionalmente inidonei agli occhi dei genitori e degli alunni - l'attuale incremento stipendiale oggi legato agli scatti di anzianità, peraltro con risultati assai modesti per i docenti premiati (60 euro lordi mensili). Tutto ciò in una situazione di blocco della contrattazione che dura da diversi anni.

Ulteriore elemento di criticità è poi legato al tema dei criteri di valutazione da definire per promuovere lo sviluppo professionale, criteri che storicamente - si pensi al "concorso" di Berlinguer - sono stati oggetto di contestazione e per i quali comunque bisogna probabilmente passare da una nuova intesa con le OO.SS.

Al riguardo si ricorda che da molti anni, in sede legislativa e contrattuale, si sono confrontate due distinte linee su questo delicato tema.

La prima tendente a premiare il "professore bravo", riconosciuto come tale da genitori e alunni - o magari dal dirigente scolastico - la seconda tendente a premiare il professore che si impegna di più nella dimensione collegiale del lavoro a scuola e che acquisisce nel tempo titoli culturali e professionali oggettivamente valutabili.

Rispetto a questa seconda linea si sono avuti nel tempo numerosi interventi legislativi e contrattuali, con risultati non univocamente valutabili. Si ricordano in successione le "figure di sistema", le "funzioni obiettivo", le "funzioni strumentali", i responsabili del pof, della formazione e dei dipartimenti, tutte figure in vario modo riconducibili al meccanismo del "docente mentor" proposto dal documento per la valutazione e la formazione iniziale e permanente, e sulla quali non è mai stato fatto un adeguato approfondimento in merito alle criticità emerse.

Rispetto ai tentativi di individuare le capacità professionali del docente all'interno della classe, a prescindere dall'impegno esterno, non si sono avuti invece risultati significativi.

Ricordo le due recenti esperienze sperimentali promosse in merito dal Ministero.

La prima, quella denominata "valorizza", mirata a valutare la professionalità dei docenti attraverso un criterio "reputazionale", attraverso cioè "l'autovalutazione professionale" (sic), "l'apprezzamento comprovato e condiviso all'interno di ciascuna scuola", e

"l'apprezzamento dell'utenza opportunamente rilevato e valutato".

La seconda, "valutazione per lo sviluppo della qualità della scuola", che misura sostanzialmente le "performances" delle scuole, la loro capacità di promuovere percorsi di miglioramento didattico. Solo molto indirettamente ciò si traduce di un riconoscimento dei "docenti bravi" di cui parlava anni fa il "mitico" prof. Panzani, all'epoca presidente dell'Aran.

In sostanza non c'è stato Ministro, negli ultimi anni, che non abbia fatto del "merito" una bandiera. L'elaborazione di proposte operative è rimasta tuttavia ancora arretrata, forse anche per una diffidenza da parte degli stessi docenti circa l'affidabilità dei criteri operativi delle diverse proposte.

Certo non si può parlare concretamente di merito, né tanto meno di "licenziamento" dei docenti professionalmente inidonei, se non si risolvono credibilmente questi problemi.

Infine qualche dubbio emerge sulla dichiarata volontà di rendere "realmente obbligatoria" la formazione, già peraltro tale ai sensi dell'art. 16 del D.L. 12 settembre 2013, convertita dalla legge 8 novembre 2013 n. 128. L'obbligatorietà della formazione per legge già in passato - si pensi a quella sull'inglese per i docenti della scuola primaria - si è spesso tradotta in un adempimento meramente formale da parte dei docenti.

Meglio sarebbe pertanto legare la formazione ad un sistema - al momento tutto da costruire - di un'articolata ed efficace offerta formativa, che risponda a reali esigenze di singoli docenti o di gruppi di docenti rispetto agli effettivi bisogni formativi scaturenti dalla propria progettazione didattica o dai problemi di contesto della scuola (disabilità o integrazione) e che coniughi la qualità e la concretezza della formazione offerta con un sistema di valutazione delle competenze acquisite dagli alunni, capace di evidenziare la diversità di efficacia delle diverse strategie didattiche ed ad incentivare la scuola ad azioni di miglioramento.

Il documento ministeriale resta comunque assai generico sui punti essenziali della strategia, dalla quantificazione delle risorse necessarie alla collocazione logistica e temporale delle iniziative di formazione, dai soggetti deputati a gestire le attività al sistema di valutazione e certificazione dei percorsi formativi.

Appare comunque positiva l'indicazione, contenuta nel documento ministeriale, di decentrare alle scuole le scelte sulla formazione, processo peraltro da tempo già avviato, attribuendo ad esse tutte le risorse disponibili - comprese quelle per interventi di sistema - con soggetti adeguatamente "certificati".

### **3) VALUTAZIONE, TRASPARENZA, APERTURA, BUROCRAZIA ZERO**

Condivisibili ovviamente sono anche gli obiettivi per valorizzare l'autonomia scolastica anche se, pure in questa parte del documento, ci si limita allo stato ad una sorta di indice delle proposte senza analizzarne la fattibilità concreta.

Per quanto riguarda in particolare la trasparenza (scuola in chiaro.2) e la digitalizzazione, si sviluppano le linee già avviata dal ministro Profumo.

Anche su altri aspetti - governance, articolazione del collegio dei docenti, profilo professionale del dirigente scolastico - le proposte del documento, basate su una chiara distinzione dei compiti di indirizzo e da quelli di controllo sono pienamente condivisibili, anche se abbastanza generiche.

Le possibili criticità sono proprio costituite invece, dalle effettive modalità di articolazione della governance e del correlato bilanciamento dei poteri. Segnalo al riguardo, per memoria, le precedenti contrapposizioni sulla costituzione del consiglio dell'istituzione in merito alle componenti interne e/o esterne, alla quota di docenti, di genitori e di alunni, all'attribuzione della presidenza e al ruolo del dirigente scolastico e del dsga nell'organo.

In realtà, come riconosce lo stesso documento governativo, il quadro normativo esistente - dal regolamento sull'autonomia n. 275 del 1999 alla legge Profumo n. 35 del 2012, alle diverse forme di flessibilità regolate dai regolamenti sugli ordinamenti scolastici (dipartimenti e comitati tecnico-scientifici) - sarebbe già sostanzialmente sufficiente, con poche anche se non facili modifiche.

Si pensi tuttavia all'acceso dibattito sulle proposte Aprea o alle controversie sui poteri da attribuire alle strutture intermedie del collegio dei docenti e al ruolo dei dirigenti scolastici. Le stesse figure contrattuali delle "funzioni obiettive" e "strumentali", come si ricordava sopra, non sempre sono state pienamente riconosciute dalla platea dei docenti, anche per la precarietà dei relativi incarichi.

I problemi principali, anche in questo caso, sono le risorse finanziarie ma anche un necessario approfondimento, per quanto possibile condiviso, dei possibili modelli organizzativi, su cui sarebbe utile confrontarsi nel merito. Un'operazione da fare certamente ma evitando gli errori metodologici del passato!

Per quanto riguarda l'autonomia organizzativa, si richiamano tra l'altro le recenti proposte della Confindustria, segnalando tra di esse il nodo decisivo delle modalità di reclutamento e di mobilità dei docenti, al fine di trovare un punto di incontro più efficace tra la professionalità del singolo docente e le caratteristiche del progetto educativo della singola scuola, esigenza già presente a suo tempo nel ricordato "Quaderno bianco" sulla scuola del governo Prodi.

Per quanto riguarda l'autonomia didattica, ed in particolare la possibilità di legare una parte del curriculum alle caratteristiche identitarie delle singole scuole, consentendo ad esempio di sostituire, anche parzialmente, una disciplina con un'altra, nei limiti naturalmente dei vincoli del curriculum nazionale, andrebbe modificato il sistema informativo del Miur per la predisposizione dell'organico, in modo da consentire al singolo dirigente scolastico, sulla base delle decisioni degli organi collegiali competenti, di utilizzare una quota di flessibilità ai fini dell'indicazione dei posti dei docenti necessari, senza spese aggiuntive. Un analogo sistema era stato ad esempio a suo tempo realizzato per le c.d. "minisperimentazioni".

Un discorso più approfondito merita la condivisibile necessità di riformulare il ruolo del dirigente scolastico, soprattutto nel rapporto con il dsga, superando le attuali ambiguità.

Anche qui tuttavia, da un lato il documento sembra auspicare il superamento dei compiti "burocratici" per sviluppare le funzioni connesse al coordinamento ed alla progettazione educativa, dall'altro prevede l'affidamento del reclutamento e della formazione alla Scuola Nazionale dell'Amministrazione, che ha una cultura e un personale docente stabile con caratteristiche sostanzialmente giuridiche ed economiche.

Ciò sembra in contraddizione con l'affermata volontà di "sburocratizzare" il profilo del dirigente scolastico, accentuandone il profilo di leader educativo.

Al riguardo bisogna peraltro considerare che molti dei vincoli "burocratici" finanziari e amministrativi sono in realtà previsti dall'ordinamento generale e non dal Miur, sicché il dirigente scolastico - se oltre alle funzioni di leader educativo, vuole mantenere il ruolo di effettivo dirigente, con compiti di indirizzo e di organizzazione delle risorse professionali, organizzative e finanziarie della scuola - dovrà pur sempre confrontarsi con le risorse e i vincoli esistenti, compresi quelli procedurali e poi con i controlli e con il contenzioso amministrativo e contabile dell'ordinamento generale dello Stato.

Infine sulla "misurazione" degli apprendimenti e delle competenze degli alunni da parte dell'Invalsi, mentre non si può non condividere la dichiarata centralità, non appaiono chiare le strategie di superamento delle criticità sinora emerse, dal ceating al teaching to test, al non chiaro rapporto tra un ruolo di "misurazione" ed uno di "valutazione", al rapporto tra ruolo istituzionale "di sistema" e ruolo svolto dalla prove Invalsi negli esami di

scuola media.

In particolare, per quanto riguarda la valutazione degli apprendimenti, va sottolineato che, allo stato, le valutazioni dell'Invalsi sono limitate a poche discipline e solo ad alcuni profili di tali discipline (ad esempio comprensione linguistica e non produzione).

In ogni caso, per una sua eventuale generalizzazione, andrebbe prima risolto il problema della necessaria coerenza tra i profili di uscita, gli obiettivi di apprendimento e le indicazioni nazionali previste dagli ordinamenti degli studi per ciascuna disciplina e i quadri di riferimento delle prove standardizzate somministrate dall'Invalsi.

Positive, seppur generiche, sono invece le indicazioni relative allo sviluppo del "Sistema nazionale di valutazione", già previsto dal D.P.R. 28 marzo 2013 n. 80, e del corpo degli Ispettori in merito alla valutazione degli elementi di contesto, delle risorse dei processi e degli esiti dell'azione di ciascuna istituzione scolastica ai fini dei necessari "processi di miglioramento".

Anche qui le precedenti esperienze, a partire dal progetto Sivadis, hanno evidenziato le possibili criticità in relazione alla qualità ed alla formazione dei "valutatori" e soprattutto in relazione alle risorse necessarie per realizzare periodicamente, in tempi adeguati per verificarne il miglioramento", la valutazione di circa 8.500 istituzioni scolastiche e di circa 45.000 plessi.

#### **4) RIPENSARE CIÒ CHE SI IMPARA A SCUOLA**

Anche su questo punto della proposta ministeriale il giudizio sugli obiettivi dichiarati non può che essere positivo sia in relazione ad una più generale flessibilità del curriculum nazionale, che consenta un ambito di scelta da parte delle singole scuole, valorizzandone l'identità progettuale, sia, in particolare, in relazione alle priorità indicate di una più marcata educazione linguistica, finanziaria e musicale, nonché al potenziamento dell'insegnamento della storia dell'arte e dell'alfabetizzazione informatica.

Si tratta di temi da lungo tempo oggetto di dibattito e di sollecitazioni, per i quali, nel recente passato si sono avute significative esperienze.

Si pensi, per l'educazione finanziaria, ai protocolli d'intesa con la Banca d'Italia e l'ABI, le esperienze sull'educazione musicale promosse da Berlinguer, l'attività di formazione promossa nei confronti dei docenti della scuola primaria - dove l'inglese è già obbligatorio - nonché nella scuola secondaria dove quest'anno dovrebbe essere già vigente il clil (content and language integrated learning), con l'insegnamento in lingua di una materia non linguistica.

Si ricorda ancora, relativamente alla flessibilità dei piani di studio della scuola superiore, che i vigenti ordinamenti varati dal ministro Gelmini già prevedono aree opzionale e di "potenziamento" del curriculum, a scelta delle scuole, ovviamente in presenza delle necessarie risorse finanziarie o professionali.

Le criticità prevedibili sono le stesse già sperimentate in passato ed in primo luogo circa la scelta se tali integrazioni disciplinari avverranno in aggiunta o in sostituzione parziale delle materie vigenti e se saranno curricolari o extracurricolari.

Se fossero meramente aggiuntive, si ricorda che fin dai tempi del progetto Brocca molti contestarono l'eccessivo carico di discipline e di orari, con effetti di mancato approfondimento di quelle "caratterizzanti".

Forse sarebbe più utile lasciare alle scuole, secondo il proprio progetto di istituto, di scegliere l'inserimento di nuove discipline all'interno di un repertorio, fissato dal Ministero, coerente con il profilo di uscita di ciascun indirizzo, dando così attuazione concreta a quanto previsto dall'art. 8 del D.P.R. n. 275 del 1999, che prevede la distinzione della



"quota obbligatoria nazionale" e della "quota obbligatoria della scuola".

In ogni caso, nell'ipotesi di intervento parzialmente sostitutivo delle attuali discipline, non andrebbero sottovalutati i negativi effetti sull'esubero dell'attuale personale, né il problema dell'equilibrio tra gli specifici assi culturali del quadro orario curricolare dei diversi indirizzi di studio.

Un'ultima considerazione sul rafforzamento dell'insegnamento dell'inglese, sulla cui necessità non c'è ovviamente alcun dubbio tanto che, come sopra osservato, è già oggetto di provvedimenti legislativi vigenti sia nella scuola primaria che secondaria.

Il problema, sulla base dell'esito mediocre delle esperienze pregresse, è quello attuativo - sul quale il documento non si pronuncia - e cioè quali siano le nuove condizioni e le nuove risorse che consentano un esito diverso, quali le dimensioni e la durata dei corsi, la qualità della formazione e la sua successiva certificazione, la "motivazione" di docenti spesso ultracinquantenni, il ruolo dei madrelingua, i modelli organizzativi e gli strumenti necessari.

Sono questi gli aspetti su cui si potrà valutare un esito positivo rispetto alla vicenda negativa delle "tre i" della Moratti.

## **5) FONDATA SUL LAVORO**

Anche per questa parte il documento sviluppa linee e priorità già sostanzialmente definite dalla riforma Fioroni dell'istruzione tecnico professionale (commissione De Toni) e poi ripresa dalla vigente riforma Gelmini, che sui "poli", ITS, alternanza scuola lavoro, apprendistato e orientamento professionale, sviluppò le prime importanti iniziative di sistema (D.G. Nardiello), culminati nei provvedimenti adottati poi da Profumo e dal Sottosegretario Ugolini.

Da tempo inoltre su questi temi vi sono iniziative collegate ad Associazioni Imprenditoriale e anche professionali tra le quali si ricorda il progetto "Qualità" con Confindustria e, più di recente la collaborazione con Finmeccanica.

Si ricordano al riguardo le 100 valide proposte della Confindustria presentate nella giornata sull'education dello scorso 7 ottobre u,s.

Le criticità, soprattutto per l'alternanza scuola - lavoro, sono legate alla non diffusa disponibilità delle imprese, soprattutto quelle medie e piccole - anche al di là delle stesse indicazioni delle loro Associazioni - di collaborare "a sistema" ai percorsi di alternanza, comportando per esse dei costi organizzativi e finanziari.

Pertanto, al di là delle grandi imprese pubbliche (Enel) o di alcune imprese private, magari a proprietà estera (Ducati), le effettive iniziative sono numericamente modeste e precarie, non idonee pertanto a coinvolgere, senza adeguate norme e finanziamenti di supporto, neppure l'intera platea degli istituti tecnico professionali.

Si ricorda a proposito la lunga sperimentazione dei nuovi ordinamenti professionali voluta all'epoca dal Direttore Martinez, che prevedeva di creare "a sistema" una "terza area", destinata proprio alla collaborazione con le imprese e la formazione regionale.

Ebbene le collaborazioni, progressivamente sempre più scarse, finirono per costringere l'Amministrazione a sopperire a tale area di insegnamenti laboratoriali con docenti statali - con aggravio di costi rispetto alle previsioni - mediante la frequente attivazione delle c.d. "imprese simulate".

Una riflessione più approfondita andrebbe poi fatta sulle condizioni e sulla formazione dei docenti per promuovere, a livello di sistema, una didattica "per competenze", relativamente a tutti gli indirizzi di studi, soprattutto in ambiente tecnologico. Al riguardo si segnala solo la complessità e il lavoro aggiuntivo per i docenti, anche a livello collegiale, richiesto per definire, monitorare e modificare percorsi formativi centrati su competenze

che tengano conto del contesto e siano nel contempo coerenti con il profilo di uscita di ciascun indirizzo.

Si tratta di un obiettivo decisivo che richiede politiche di lungo respiro, un sistema di accompagnamento e supporto alle scuole e un sistema di valutazione degli esiti assai più efficace di quelli attualmente esistenti.

In tale quadro andrebbe anche definito con chiarezza, nell'ambito del nuovo titolo V della Costituzione, in corso di approvazione, forse senza un adeguato dibattito di merito, un più equilibrato sistema di integrazione, anche in termini di competenze di base, tra istruzione e formazione professionale.

## **6) LE RISORSE**

Bene anche l'impegno sulle risorse anche se non si possono nascondere perplessità, almeno nell'attuale fase, sull'arrivo di significative risorse esterne, già auspiccate, peraltro vanamente, nel regolamento 275/1999 sull'autonomia.

Si segnalano solo, per memoria, le polemiche all'epoca diffuse sulla presunta "privatizzazione" del sistema scolastico e sui presunti possibili condizionamenti da parte dei "donatori" rispetto all'articolazione dei curricoli.

Va inoltre sottolineato che già si preannunciano polemiche sull'attribuzione al dirigente scolastico della potestà di distribuire, secondo le sue autonome valutazioni, una quota delle risorse per la premialità, ipotesi questa che va attentamente valutata ed, eventualmente, puntualmente disciplinata.

Come ben insegna l'esperienza Berlinguer sul "concorso", il diavolo sta nei particolari attuativi!

In conclusione un progetto sostanzialmente positivo nello spirito ma ancora tutto da giocare nelle scelte e nei processi di attuazione, senza enfasi ma con umiltà e competenza.

*\* Capo Dipartimento Istruzione del MIUR fino al 2011. Contributo nell'ambito di una collaborazione dell'autore con la Fondazione Giovanni Agnelli. Ottobre 2014.*