

**AUDIZIONE PRESSO UFFICIO DI PRESIDENZA 7^a COMMISSIONE SENATO
SUI DECRETI ATTUATIVI DELLA LEGGE N. 107/2015
(DELEGHE "BUONA SCUOLA")
AA.G. NN. 377, 378, 379, 380, 381, 382, 383 E 384**

7 febbraio 2017

L'Anp esprime apprezzamento per il recupero delle deleghe previste nell'articolo 1, comma 181 della legge 107/2015 e, nel contempo, la preoccupazione per la temporanea perdita di quella relativa "*al riordino delle disposizioni normative in materia di sistema nazionale di istruzione e formazione*" attraverso la redazione di un nuovo Testo unico, formulando l'auspicio che non si perda la prospettiva di tale redazione, in quanto diventa sempre più urgente e necessario fare riferimento ad una fonte normativa certa, vista la quantità e la complessità in continua crescita delle norme che regolano il sistema.

Gli otto schemi di decreto in discussione costituiscono una parte fondamentale del processo di innovazione in quanto la Legge 107, incompleta senza l'attuazione delle deleghe, potrebbe essere ricordata per lo più come un provvedimento che ha curato aspetti quantitativi (vedi le assunzioni del personale docente) e non come una legge incisiva per ciò che attiene al miglioramento della qualità del servizio.

Per controbilanciare quindi gli elementi di tipo quantitativo, è necessario ed urgente attuare le disposizioni in discussione, per consolidare processi di reale miglioramento qualitativo che vadano a collocare le deleghe stesse in una cornice in grado di rafforzare gli istituti più innovativi già contenuti nella legge. In particolare si vogliono ricordare:

la chiamata dei docenti dagli ambiti;
l'attribuzione del *bonus* premiale;
l'alternanza scuola – lavoro;
la creazione dell'organico dell'autonomia.

Questi istituti vanno assolutamente salvaguardati e consolidati facendo tesoro della prima fase della loro attuazione nel corso della quale sono emerse difficoltà amministrative che dovranno essere superate.

Si segnala il pericolo di indebolimento dell'intero impianto della legge per cui è necessario porre molta attenzione alla sua implementazione ed alla prima fase attuativa, tenendo conto che le innovazioni sono già frutto di una mediazione politica che ha seguito in ogni passo tutto l'iter di approvazione della legge.

Ancora un paio di considerazioni di carattere generale:

- c'è una crescita esponenziale delle norme (negli otto decreti legislativi sono previsti oltre 30 decreti attuativi, con una media di 4/5 per ciascuno e si istituiscono almeno 4 organismi nuovi);
- le norme sono sempre meno leggibili da parte del destinatario/fruitori per abrogazioni implicite ed esplicite, totali o parziali e continui rimandi a disposizioni precedenti.

A questo punto si può passare alle considerazioni sui singoli schemi di decreti legislativi sui quali si intende privilegiare una valutazione generale e di tipo propositivo, anche se non mancano osservazioni particolareggiate su alcuni aspetti.



Atto n. 377. “Schema di decreto legislativo recante riordino, adeguamento e semplificazione del sistema di formazione iniziale e di accesso nei ruoli di docente nella scuola secondaria per renderlo funzionale alla valorizzazione sociale e culturale della professione”

ANP sostiene da tempo la necessità di rinnovare le modalità di formazione iniziale e selezione del personale docente, per rispondere alle necessità di una professione radicalmente mutata e realizzare una scuola davvero autonoma i cui docenti siano in grado di corrispondere alle esigenze formative contenute nello specifico progetto elaborato dalla scuola, secondo le necessità espresse in primo luogo dagli studenti.

Il modo migliore per realizzare la vera corrispondenza tra competenze professionali e bisogni dei destinatari del servizio è quella di coinvolgere in modo determinante le scuole nel **reclutamento dei docenti** per tutti gli ordini e gradi.

In tale procedura devono essere apprezzate soprattutto le competenze didattiche e le *soft skills*, con attenzione agli aspetti motivazionali e attitudinali.

A tal fine, in modo particolare per il segmento secondario oggetto di intervento nello schema di decreto in esame, è fondamentale l'attivazione di percorsi atti a costruire non tanto le competenze disciplinari, acquisite nel percorso di studi universitari, quanto le competenze indispensabili relative agli ambiti:

- della docimologia e della valutazione, sia con riferimento agli apprendimenti degli alunni sia al servizio scolastico;
- della progettazione e del controllo degli esiti dei percorsi;
- delle metodologie didattiche, attraverso le quali corrispondere in modo flessibile alle aspettative diversificate di alunni, anche avvalendosi delle nuove tecnologie;
- delle relazioni interpersonali e della comunicazione, sia al fine di saper motivare i ragazzi all'apprendimento sia per saper lavorare in gruppo con i colleghi;
- del contesto normativo di settore e delle responsabilità di ciascun attore del sistema.

Una particolare attenzione va riservata alla formazione in situazione di lavoro, da privilegiare rispetto a contesti tradizionali e trasmissivi.

Tanto premesso, con riguardo allo schema di decreto e al sistema di formazione e accesso ai ruoli ivi previsto, si osserva quanto segue.

Il percorso disegnato appare eccessivamente articolato e lungo, non tale da consentire il frequente e rapido inserimento di nuovi contingenti di personale qualificato, di cui la scuola ha un elevato bisogno.

L'articolato rimanda in più fasi ad una decretazione successiva e alla contrattazione, che dovranno rispettivamente stabilire criteri e modalità operative e condizioni economiche, con ciò complicando significativamente l'iter realizzativo.

In nessuna delle fasi in cui si articola il percorso è prevista una selezione sulla base di requisiti fondamentali di attitudine alla professione, che sono invece a nostro parere indispensabili per una scuola di qualità e per innalzare i livelli di apprendimento degli alunni. Si propone di inserire una tale misura nelle previsioni dell'art. 6 - Prove di esame.



Con riguardo al percorso triennale di formazione iniziale e di tirocinio, come da art. 8, si propone la riduzione del primo biennio ad un solo anno, al termine del quale sia previsto il conseguimento del diploma di specializzazione per l'insegnamento secondario, seguito dall'anno di tirocinio. In tal modo sarebbe esclusa la necessità di un momento di valutazione intermedio ulteriore al termine del secondo anno, come attualmente previsto al successivo art. 10 comma 1.

Si ravvisa la necessità che la scuola giochi un ruolo determinante nell'intero percorso di formazione e selezione, prevedendo già nell'articolo 9 un rapporto tra le attività previste al comma 2 punto a) (lezioni, seminari, laboratori) e quelle previste al successivo punto b) (tirocinio diretto e indiretto) nettamente favorevole alle seconde, tanto per gli insegnamenti disciplinari che per il sostegno.

Con riguardo al tirocinio previsto all'art. 12, si ritiene indispensabile il rafforzamento del ruolo della scuola, prevedendone la collaborazione anche alle attività di tirocinio indiretto da svolgersi presso l'Università, stabilendo già nel decreto in discussione le rispettive quote di responsabilità e la durata complessiva dello stesso.



Atto n. 378. “Schema di decreto legislativo recante norme per la promozione dell’inclusione scolastica degli studenti con disabilità”

ANP ritiene che la delega possa costituire un’importante occasione per garantire il **diritto allo studio degli alunni con disabilità**, soprattutto laddove si costruisca un **sistema integrato** che consenta il reale esercizio di tale diritto.

In primo luogo ANP si dichiara molto favorevole a tutte le misure tese a garantire la continuità didattica per gli alunni con disabilità, quale, per esempio, la possibilità di proroga per un ulteriore anno dei contratti a Tempo Determinato.

Sottolinea, però, che la continuità didattica deve essere garantita a tutti gli studenti e che essa stessa assume reale valore se il Dirigente Scolastico può affidare, **attraverso la chiamata diretta**, incarichi a docenti con competenze adeguate a realizzare interventi efficaci rispetto alle specificità degli alunni con disabilità e al Piano Triennale della scuola.

ANP sottolinea con forza che questo punto irrinunciabile per l’inclusione scolastica sarebbe del tutto vanificato dalla sottoscrizione di un contratto che rendesse residuale la chiamata diretta e che eliminasse il vincolo di permanenza triennale dei docenti nella sede. Appare paradossale inserire una previsione normativa che dà la possibilità di prorogare contratti a tempo determinato e nello stesso tempo eliminare con fonte contrattuale i vincoli per i docenti a tempo indeterminato.

Tanto premesso si osserva quanto segue.

ANP sottolinea l’importanza della progettazione inclusiva di classe, con l’evidenziazione del ruolo del contesto organizzativo e didattico in cui vive l’alunno con disabilità. In questa prospettiva, per una corretta valutazione della qualità dell’inclusione scolastica è necessaria una revisione dei criteri elencati all’art. 4 comma 2 lettere a), b), c), d), e). Tali criteri, infatti, fanno esclusivo riferimento all’alunno con disabilità, mentre è noto che l’inclusione acquisisce efficacia reale solo nell’ambito di una progettazione che consideri il contesto scolastico come elemento essenziale per l’inclusione stessa. A questo riguardo la cultura collegata all’ICF è rilevante.

In merito alle competenze del Dirigente Scolastico nella programmazione degli interventi volti all’innalzamento dei livelli di qualità dell’inclusione degli alunni con disabilità, l’indicazione di obiettivi raggiungibili all’interno del contesto deve tener conto necessariamente delle risorse umane e finanziarie disponibili. È fondamentale, quindi, che sia garantita la conoscenza certa di tali risorse per definire un realistico Piano di Miglioramento.

ANP concorda sulla necessità di interventi formativi rivolti a tutto il personale della scuola per l’acquisizione di competenze diffuse sui temi in oggetto e per la presa in carico dell’alunno da parte dell’intera comunità. Rafforzare il percorso di formazione in ingresso dei docenti specializzati è altro punto irrinunciabile per consentire alle scuole di avere al loro interno competenze adeguate alla estrema varietà dei casi.

ANP è, infine, favorevole alla permanenza decennale nei ruoli del sostegno, ritenendo possibile l’anticipazione dell’applicabilità della norma a partire dall’a.s. 17/18, soprattutto se a questo fa seguito un forte investimento nella formazione del personale in ingresso.



Atto n. 379. “Schema di decreto legislativo recante revisione dei percorsi dell’istruzione professionale, nel rispetto dell’articolo 117 della Costituzione, nonché raccordo con i percorsi dell’istruzione e formazione professionale”

Lo schema di questo decreto legislativo rappresenta un’inversione di tendenza rispetto agli ultimi interventi che hanno teso a “snaturare” gli istituti professionali, diminuendo l’importanza delle attività pratiche e creando possibili sovrapposizioni con gli istituti tecnici. Rappresentano qui aspetti sicuramente positivi **l’incremento del peso orario delle discipline di indirizzo**, la sottolineatura dell’importanza delle **attività laboratoriali** e il rafforzamento delle esperienze di alternanza scuola lavoro.

Altro aspetto da sottolineare in positivo è l’aggregazione delle discipline in base agli assi culturali e la creazione di aree ampie ed unitarie destinate alle discipline di indirizzo.

È tuttavia necessario controllare che le norme di dettaglio e i regolamenti attuativi non distorcano l’intento del legislatore determinando rigidità ed automatismi nell’organizzazione e nella didattica, tali da produrre quella frammentazione del sapere e dell’insegnamento che si è dimostrata estremamente perniciosa nel quadro attuale.

Il punto chiave della revisione che l’Anp ritiene uno degli elementi più positivi, è infatti **l’organizzazione flessibile** dei percorsi, basata sulla rilevazione delle competenze; ciò comporta la costruzione di percorsi personalizzati e individualizzati e la definizione di standard nazionali relativi alle competenze dell’area comune e delle aree professionalizzanti.

Vista la complessità e diversificazione delle soluzioni presenti sul territorio nazionale, appaiono ineludibili un maggiore controllo e una verifica dei meccanismi di passaggio tra percorsi di istruzione e percorsi di istruzione e formazione professionale, semplificando e favorendo tali passaggi con il riconoscimento delle competenze acquisite.

In particolare, all’art. 3, nella revisione degli indirizzi di studio rispetto al precedente ordinamento, appare incomprensibile l’assenza di riferimenti al mondo dell’industria. Sarebbe opportuno denominare l’indirizzo c) come “Artigianato e industria per il *Made in Italy*”.

Sarà necessario porre attenzione al decreto interministeriale (c. 3) che rappresenterà uno snodo cruciale ai fini della definizione dell’intervento di riordino dell’istruzione professionale. In particolare la tabella di corrispondenza fra percorsi di istruzione professionale e codici ATECO contribuirà in modo significativo all’individuazione dei contenuti didattici e delle relazioni fra indirizzi di istruzione professionale e filiere produttive, soprattutto per quegli indirizzi che sono maggiormente suscettibili di essere declinati come le produzioni artigianali per il *Made in Italy*. In sostanza l’intero art. 3 non definisce con precisione i percorsi di istruzione professionale, ma si limita ad indicare alcune aree (talvolta molto vaste, talvolta troppo specifiche) e a delineare un percorso, metodologicamente corretto, ma anche complesso.

Per esempio l’indirizzo professionale di “Gestione delle acque e risanamento ambientale” che, per le competenze richieste, sembrerebbe più ragionevolmente collocabile nell’istruzione tecnica, non trova alcuna corrispondenza con gli indirizzi attualmente attivi, secondo quanto riportato in tabella C.

Al comma 5, ultimo capoverso, si evince facilmente la *ratio* di questa norma di salvaguardia della finanza pubblica e di tutela della titolarità dei docenti. Tuttavia, anche in considerazione delle modalità con cui l’organico di potenziamento è stato assegnato alle scuole, disattendendo spesso le richieste formulate nei Piani Triennali dell’Offerta Formativa, in particolare per le discipline tecnico/scientifiche e gli insegnamenti tecnico/pratici, sarà ben difficile utilizzare la quota di flessibilità. La norma, così come è scritta, contraddice uno dei principi fondamentali della legge 107, subordinando l’offerta formativa all’organico dei docenti.



Riguardo all'art. 5 comma 1 lett. a, sui docenti tutor "designati" dai consigli di classe, nell'ambito dell'organico dell'autonomia, Anp esprime la sua contrarietà alla modalità indicata in quanto lesiva delle prerogative dirigenziali. La norma infatti confligge con gli articoli 5 e 25 del D. Lgs n° 165/2001 nella misura in cui assegna ad un organo diverso dal dirigente la gestione delle risorse umane.

Anp è favorevole invece all'aggregazione delle discipline, come indicato successivamente, per evitare la frammentazione eccessiva degli insegnamenti. L'aggregazione non deve però essere svuotata di significato per opera dei regolamenti che assegneranno le discipline alle classi di concorso.

Riguardo all'art. 6, si rileva che la quota di autonomia del 20% nel primo biennio non ha più i vincoli previsti dal DPR 87/2010 e che quella di flessibilità del 40% a partire dalla classe terza è definita in modo piuttosto generico, con un rimando all'art. 3: onde evitare fraintendimenti, sarebbe opportuno che si indicassero in modo esplicito i limiti di utilizzo delle predette quote. Con la scomparsa della quota di flessibilità del 25% nel primo biennio, scompare la modalità integrativa per il conseguimento della qualifica triennale a favore di un percorso dedicato. Ciò può costituire una semplificazione del percorso per la qualifica triennale, ma è necessario verificare che tale modalità garantisca effettivamente le scelte e le vocazioni degli studenti.



Atto n. 380. “Schema di decreto legislativo recante istituzione del sistema integrato di educazione e di istruzione dalla nascita sino a sei anni”

Anp valuta in modo positivo il disegno di un nuovo sistema integrato che avrebbe senza dubbio il merito di voler riqualificare la specificità dei due segmenti (0-3/3-6) ed integrarli sotto il profilo istituzionale, organizzativo e pedagogico-didattico, ma ritiene che il decreto non delinea tale sistema in quanto manca un elemento unificante: i soggetti coinvolti sono strutturalmente molto diversi per organizzazione, responsabilità, contenuti, metodi e comportamenti e per questo possono produrre soluzioni diverse secondo le realtà dei territori.

Il sistema prospettato, inoltre, si innesta in una situazione di estremo frazionamento di gestione, privata, paritaria e statale, che indubbiamente il decreto tenta di omogeneizzare, ma, se la meta è un sistema realmente integrato, lo Stato dovrà farsi carico di definire con chiarezza i livelli essenziali di prestazione di tutti i soggetti coinvolti.

La prospettiva di un tale sistema pone la necessità di una definizione di una *governance* innovativa dei poli per l'infanzia (art. 3). A chi sarà affidata la loro gestione? Come si coordinano con altri servizi territoriali e con le scuole? Quale il ruolo degli enti locali e degli istituti comprensivi che attualmente gestiscono le scuole dell'infanzia? Sono alcune domande alle quali è necessario dare una risposta urgente proprio per delinearne i confini del nuovo sistema.

La scuola dell'infanzia (statale e paritaria), nel testo proposto, corre il rischio di vedere depotenziato, per la complessità nella quale si inserisce, il suo ruolo di segmento essenziale di un percorso unitario all'interno della più ampia visione di curriculum verticale istituzionale.

Essendo questa il segmento di continuità con i servizi educativi e con la scuola dell'obbligo, deve infatti costituire il centro di attenzione per ciò che riguarda gli obiettivi di tutto il percorso 0-6 anni.

In particolare si osserva che i servizi integrativi (Art. 2 c.4 lett c) in contesto domiciliare hanno necessità di un controllo specifico in quanto molto diversificati e con servizi poco definiti e che i costituendi poli per l'infanzia (Art. 3) da uno a tre per regione vengono istituiti in via sperimentale ed hanno carattere innovativo, ma che il decreto non ne prevede l'ampliamento, per cui si rischia che per le regioni più grandi, a regime, il numero di poli sia insufficiente.

L'art. 4 pone degli obiettivi che non possiamo considerare come finali, in quanto Anp considera necessario stabilire la garanzia del servizio secondo la domanda espressa dall'utenza in raccordo con i Comuni: si deve infatti tendere alla copertura di tutta la domanda dei servizi per l'infanzia, in particolare per la scuola, essendo questa considerata come il segmento formativo più importante, come afferma anche la comunicazione della Commissione Europea n. 66/2011: *“L'educazione e la cura della prima infanzia costituiscono la base essenziale per il buon esito dell'apprendimento permanente, dell'integrazione sociale, dello sviluppo personale [...] Le primissime esperienze dei bambini gettano le basi per ogni forma di apprendimento ulteriore”*.

È positivo il superamento degli anticipi previsti dal D.P.R. 89/2009 (Art. 14 c. 1) che però andrebbe collegato all'ampliamento dei servizi per la prima infanzia, altrimenti si rischia di creare una differenza di applicazione fra territori, visto che al comma successivo si prevede solo la verifica della loro effettiva presenza.

Atto n. 381. “Schema di decreto legislativo concernente l’effettività del diritto allo studio attraverso la definizione delle prestazioni, in relazione ai servizi alla persona, con particolare riferimento alle condizioni di disagio e ai servizi strumentali, nonché potenziamento della carta dello studente”

Il decreto in esame interviene su numerose questioni attinenti al diritto allo studio, prevedendo tra l’altro che gli enti locali eroghino alcuni servizi, rientranti nelle competenze ad essi attribuiti dal quadro ordinamentale (articolo 117 Costituzione, d.lgs. 112/1998, legge 56/2014...).

Sulla base della precedente considerazione e di alcune recenti pronunce della Corte Costituzionale, si pone subito la questione della **effettiva possibilità, per un provvedimento legislativo statale, di imporre agli enti locali l’erogazione di servizi** senza necessità di raggiungere un vero e proprio accordo preventivo in sede di Conferenza Unificata. Nella premessa al decreto sembra, invece, che la Conferenza debba esprimere un mero parere.

A titolo di esempio, all’articolo 5, il comma 2 prevede un nuovo obbligo in capo agli Enti locali: si tratta qui di assicurare *“il trasporto degli alunni delle scuole primarie statali per consentire loro il raggiungimento della più vicina sede di erogazione del servizio scolastico”*, rinviando a specifiche norme tecniche la definizione della distanza massima e dei tempi di percorrenza massima per definire i limiti di applicazione della norma. Il servizio, comunque, sarebbe assicurato solo *“su istanza di parte”*, dietro versamento di una quota di pagamento diretta e, come (quasi) sempre, *“senza nuovi o maggiori oneri per gli enti locali”*. Si osserva che l’imposizione agli enti locali di fornire un servizio non appare supportata da adeguata copertura in sede di Conferenza Unificata e si ripropongono le perplessità formulate in precedenza.

Relativamente all’organizzazione dei *“servizi di mensa”* l’intervento proposto non appare adeguatamente ampio e organico da garantire il successo che esso meriterebbe. Nello specifico, si osserva che l’articolato presenta una contraddizione che nella versione definitiva andrà sciolta. A prima vista, l’articolo 2, comma 1, lettera *b)* del decreto sembra imporre agli stessi enti locali l’obbligo di programmazione di tale servizio che, come è noto, rientra tra quelli a domanda individuale disciplinati dal Decreto del Ministro dell’Interno 31/12/1983. Si tratta di una tematica particolarmente complessa e scottante – tanto da essere stata al centro delle recenti e ben note polemiche scatenate dalla sentenza 21 giugno 2016, n. 1049 della Corte di appello di Torino (la vicenda del cosiddetto *“panino libero”*). Nello stesso tempo l’articolo 6, unicamente dedicato ai servizi di mensa, precisa al primo comma che questi *“possono [non “devono”] essere assicurati”* – perciò evitando di imporne agli enti locali l’organizzazione – *“laddove il tempo scuola lo necessiti”* e che essi sono *“attivabili su istanza di parte, gratuitamente o dietro pagamento di una quota di partecipazione diretta”*. Il secondo comma puntualizza che tali servizi *“possono essere assicurati nei limiti dell’organico disponibile e senza nuovi o maggiori oneri per gli enti pubblici interessati”*. In altre parole, mentre non sembrano esserci novità di rilievo rispetto alla situazione attuale – né si risolvono i seri problemi esistenti prima richiamati – si interviene in una materia posta al crocevia delle due complesse (e distinte) tematiche relative alle competenze degli enti locali e alla disciplina dei servizi a domanda individuale.

Per quanto attiene agli artt. 4, 9, 10 si osserva che, in generale, i benefici di natura economica dovrebbero essere destinati solo a coloro che versano in condizione di svantaggio e non indiscriminatamente a tutti, con una sorta di distribuzione *“a pioggia”* di cospicue risorse finanziarie.



Nello specifico, per quello che riguarda l'articolo 4, ove si prevede l'esonero totale dal pagamento delle tasse scolastiche per tutti gli alunni e studenti dell'istruzione secondaria di secondo grado, si osserva che solo le famiglie svantaggiate ne percepiranno il beneficio a fronte di una previsione di aggravamento delle finanze pubbliche di 10,4 milioni di euro per l'anno 2018 e di 29,7 milioni di euro a decorrere dall'anno 2019 (art. 4, c.3). Per inciso, viene ridotto il fondo di cui all'articolo 1, comma 202 della legge 107/2015.

Lo stesso si può dire per l'erogazione di borse di studio (articolo 9), rispetto alle quali si è pienamente favorevoli, ma si raccomanda l'adozione di criteri di selezione quanto più oggettivi e affidabili possibile, per non privare ingiustamente della borsa chi ne abbia bisogno e/o per non attribuire vantaggi economici, altrettanto ingiustamente, a chi non ne necessita. Si osserva che anche questa misura erode il fondo previsto dal comma 202 della legge 107.

Lo stesso si può dire rispetto al potenziamento della Carta dello Studente (articolo 10), che ci vede del tutto favorevoli, ma ancora una volta ribadendo la necessità di non distribuire "a pioggia", anche a chi non ne abbia bisogno, i benefici economici.

Positiva ci sembra l'iniziativa di istituire (articoli 11 e 12) una Conferenza nazionale per il diritto allo studio allo specifico scopo di favorirne l'effettività.

In conclusione, pur condividendo l'intento del legislatore delegato, si sottolinea che il decreto tratta varie (forse troppe) materie, ma non sembra fornire adeguate risposte a tutte. Nel contempo, rischia di complicare ulteriormente la concreta implementazione di alcune di esse.



Atto n. 382. “Schema di decreto legislativo recante norme sulla promozione della cultura umanistica, sulla valorizzazione del patrimonio e delle produzioni culturali e sul sostegno della creatività”

Su questo testo, il giudizio dell’Anp deve tenere distinto il piano formale da quello sostanziale. Dal punto di vista formale, il testo certamente dà compiuta attuazione alla delega legislativa, nel senso che tutti, o quasi, i numerosi punti e sotto-punti ivi elencati si ritrovano nell’articolato. Apprezzabile in particolare il Capo IV, nel quale si riordinano le istituzioni formative già esistenti nell’area artistica in un modo che appare nel complesso abbastanza funzionale.

Dal punto di vista sostanziale, si rileva che nessuna disposizione è accompagnata dall’indicazione di sufficienti misure per la sua traduzione in atti di concreta attività formativa. Vi sono formulazioni anche altamente suggestive, come quella dell’articolo 3 sui *“temi della creatività”* come aree di progettazione le più varie ed evocative nell’intero curriculum *“anche verticale”*, ma il legislatore dovrebbe indicare come e con quali mezzi ciò sia realizzabile.

Non si fraintenda il senso di queste considerazioni. Anp è favorevole all’introduzione degli obiettivi di educazione musicale, artistica, ecc. nelle aule scolastiche, fermo restando che sia una educazione *“vera”*, curata da persone appositamente qualificate e vocate.

L’educazione artistica è cosa troppo seria per essere trattata come un mero moto dell’animo, un auspicio nel quale si crede talmente poco da non dotarlo di alcuna risorsa significativa. Gli unici fondi stanziati per tutto l’impianto, all’articolo 17, consistono in due milioni di euro l’anno, fra l’altro sottratti ad una diversa finalità della legge. Due milioni di euro divisi fra otto milioni di studenti equivalgono a 25 centesimi a testa all’anno.



Atto n. 383. “Schema di decreto legislativo recante disciplina della scuola italiana all'estero”

Nel condividere il tentativo di rinnovare l'ordinamento delle scuole italiane all'estero e di equiparare il trattamento economico del personale scolastico a quello in vigore per i dipendenti del MAECI in servizio all'estero, l'ANP osserva che, nello schema di decreto 383, non trovano adeguato spazio i principi dell'autonomia scolastica ormai consolidati nel territorio nazionale. In particolare:

- 1) L'approvazione del piano triennale dell'offerta formativa, secondo quanto previsto dall'articolo 4, comma 3, è soggetta a “parere preventivo” dell'autorità diplomatica; a parte il fatto che non risulta evidente cosa debba intendersi con tale espressione, una tale previsione sembra attribuire un ruolo sovradimensionato, in una materia squisitamente didattica, ad una autorità esterna alla scuola. Si ricorda, al riguardo, che l'autonomia delle istituzioni scolastiche nel territorio nazionale è oggetto di tutela costituzionale.
- 2) Le scuole all'estero non risultano dotate di autonomia amministrativa analoga a quelle metropolitane, come si evince dalla lettura delle disposizioni di cui all'articolo 5, comma 2, secondo le quali l'approvazione dei bilanci compete al MAECI previo parere dell'ufficio consolare competente.
- 3) Non risulta istituito alcun organo collegiale interno in grado di esercitare la funzione di indirizzo, in analogia con quanto avviene – o dovrebbe avvenire – nel territorio metropolitano con il consiglio di istituto. L'unica parvenza di potere di indirizzo sembra attribuita al titolare della sede diplomatica come disposto dall'articolo 17, comma 2.
- 4) Il dirigente scolastico risulta privo di adeguati poteri gestionali nei confronti del personale, fatta eccezione per le competenze in materia disciplinare previste dall'articolo 24, comma 2; si sottolinea che, allo stato attuale, le visite fiscali di controllo nei confronti del personale in malattia possono essere disposte soltanto dal MAECI.
- 5) Non si rinvencono forme di remunerazione economica del lavoro straordinario, ad eccezione di quanto previsto dall'articolo 28, comma 5 che, però, appare piuttosto riduttivo e poco flessibile.

Per quanto riguarda il trattamento economico, non si condivide l'intento di disciplinarlo tramite norme legislative, ma si suggerisce di ricorrere alla normazione pattizia.

Per quanto concerne due aspetti fondamentali quali la definizione del profilo professionale del personale da destinare all'estero (articolo 13) e la relativa formazione, tanto iniziale che in servizio (articolo 14), lo schema di decreto rinvia a successivo provvedimento del MIUR, da adottarsi di concerto con il MAECI. Ciò può consentire di disciplinare adeguatamente tali materie, ma comporta, inevitabilmente, la necessità di rinviare ad un successivo momento ogni concreta considerazione al riguardo. Analoghe considerazioni possono essere sviluppate in riferimento al sistema di valutazione di cui all'articolo 15, da disciplinarsi anch'esso con successivo decreto del MIUR, di concerto con il MAECI, sulla falsariga di quanto avviene sul territorio nazionale.

Infine, si valuta molto positivamente la possibilità di ricorrere a personale docente e non docente con contratto locale, come previsto dall'articolo 30, attribuendone la competenza al dirigente scolastico.

Atto n. 384. “Schema di decreto legislativo recante norme in materia di valutazione e certificazione delle competenze nel primo ciclo ed esami di Stato”

La delega affidata dal legislatore era in questo caso ampia, ai limiti del precetto costituzionale (art. 76) circa la necessità di principi e criteri direttivi. Era quindi difficile incorrere in un eccesso di delega ed infatti il testo dello schema di decreto risulta, sotto questo profilo, del tutto corretto, anche nella distinzione fra il primo ciclo (per il quale sono state formulate anche indicazioni volte a mettere in rilievo la funzione formativa e di orientamento della valutazione) ed il secondo ciclo (per il quale ci si è limitati alla riforma dell’esame di stato conclusivo).

È positiva la sottolineatura della natura formativa ed orientativa della valutazione, come l’attenzione alle competenze ed alla loro certificazione e lo sforzo per “portare dentro” la normativa sugli esami di stato alcuni degli aspetti più qualificanti della nuova scuola, come l’alternanza scuola-lavoro e le prove standardizzate nazionali.

Fra i punti di apprezzamento generale è l’aver mantenuto la valutazione in decimi sia nel primo che nel secondo ciclo; il ventilato ritorno alle lettere o ai giudizi, entrambi sperimentati in un recente passato con esito non positivo, sarebbe stato un segnale di incoerenza e scarsa trasparenza.

Pur consapevoli che tale materia non rientra nella delega, riteniamo però che sia necessario ricordare in questa sede che il nodo fondamentale da affrontare per ciò che riguarda gli esami è se si vogliono o no mantenere ridando loro dignità o se si vuole intraprendere la strada che porti alla loro cancellazione in favore di una certificazione fatta dalle scuole. In gioco ci sono il mantenimento o l’abolizione del valore legale del titolo di studio e una riforma degli ordinamenti che finalmente faccia i conti con la durata eccessiva dei percorsi scolastici nel nostro paese e dia una risposta organica a tutto il sistema. Diventa quindi tema centrale la riduzione del corso di studi secondari da 5 a 4 anni con l’allineamento del nostro sistema a quello della maggior parte dei paesi dell’Europa e del resto del mondo.

Subiamo da anni interventi continui sugli esami che lasciano sostanzialmente le cose come sono, dall’inaffidabilità della valutazione delle commissioni (variamente composte) alla fluttuazione del valore dei crediti scolastici, alla presenza, per gli studenti dell’ultimo anno delle secondarie, di quattro tipi diversi di valutazione da parte di soggetti diversi: consiglio di classe per l’ammissione, commissione di esame, Università per le prove di accesso e, in ultimo, INVALSI.

Ciò si configura non solo come una perdita di tempo e di risorse, ma anche come un possibile danno per gli studenti che rischiano di avere valutazioni anche diverse dai vari soggetti.

La proposta contenuta quindi nello schema di decreto legislativo rimane nell’ambiguità che ha contraddistinto gli interventi successivi nella materia: da una parte rimane l’idea che lo stato debba verificare, in uscita, il livello di apprendimento degli studenti (nonché, in modo mediato, lo stato dell’arte delle scuole), dall’altra si manifesta l’esigenza di certificare la reale consistenza dei livelli di apprendimento di ciascuno per dare informazioni veritiere non solo alla persona, ma agli enti di formazione superiore (Università, ITS) e al mercato del lavoro sia in Italia che all’estero. In questo secondo caso però è necessario avere certificazioni su standard riconoscibili per la loro spendibilità a livello internazionale, cosa che non accade con l’impianto tradizionale degli esami che non sono selettivi (qualunque formula si voglia scegliere), dato che la percentuale dei candidati promossi supera da anni il 98%.



Senza standard nazionali sulle discipline fondamentali, inoltre, si perpetua il rischio di diseguaglianze già fortemente presenti negli esiti degli esami per ciò che riguarda le aree geografiche ed anche le stesse realtà scolastiche.

È quindi l'ora di scegliere:

- se lo Stato intende mantenere il valore degli esami conclusivi, la strada è quella di renderli effettivamente rigorosi e in grado di rilevare conoscenze, abilità e competenze e di certificare tali esiti in sede di esame. Ciò implica commissioni esterne (o previsione di correzione esterna degli elaborati) e definizione di standard nazionali di prestazione almeno sulle discipline fondamentali, comuni e di area (per evitare difformità territoriali);
- se lo Stato (come sembra nella proposta del decreto legislativo) intende invece allentare il controllo sull'esito ed aumentare il valore del curriculum scolastico, deve fare un passo ulteriore di chiarezza, abolire il valore legale del titolo di studio ed accettare che sia la scuola a certificare gli esiti dei percorsi degli studenti, qualunque essi siano. In questo modo avremo certificati veritieri senza alcuno sbarramento in uscita.

Qualunque sia la soluzione scelta, resta aperta la questione delle prove INVALSI che non devono diventare un ulteriore esame, ma avere una funzione sostitutiva almeno nelle discipline (o aree o assi) sulle quali indagano.

Riteniamo però che la vera soluzione radicale del problema sia ripensare e riorganizzare tutta quanta la materia degli ordinamenti del secondo ciclo e che gli obiettivi da raggiungere siano l'abolizione degli esami e la costruzione di un percorso secondario in 4 anni per tutti con forte impianto orientativo (il che pone la questione di una nuova riforma degli ordinamenti centrata sulla flessibilità e sulle scelte degli studenti secondo le loro vocazioni).