



LA BUONA SCUOLA PER RILANCIARE IL PAESE

NOI E LA BUONA SCUOLA

SENSO, OBIETTIVI E PERCORSI
DEL CAMBIAMENTO GIUSTO E NECESSARIO

SULLE LINEE GUIDA DEL GOVERNO
UN PRIMO CONTRIBUTO PER

- MIGLIORARE LA PROPOSTA
- CAPIRE COSA MANCA
- DEFINIRE URGENZE E PRIORITÀ

Perché non esistono soluzioni semplici a problemi così complessi.

Perché ci aiutino a migliorare le proposte, a capire cosa manca, a decidere cosa sia più urgente cambiare e attuare.

Perché per fare la Buona Scuola non basta solo un Governo.

Ci vuole un Paese intero.



SETTEMBRE 2014

NOI E LA BUONA SCUOLA

Premessa.

“Per fare la buona scuola non basta solo un Governo. Ci vuole un Paese intero”. Affermazione sacrosanta e assolutamente da condividere, quella che chiude il documento delle Linee guida di riforma della scuola presentato dal governo.

Appartiene infatti all'intero paese, e non a maggioranze e governi pro-tempore, quel **bene comune** che è la scuola, troppo a lungo trasformata in terreno di scontro ideologico mentre la si privava delle risorse necessarie a svolgere efficacemente i suoi compiti. Affermazione sacrosanta, che impone tuttavia a chi la fa il dovere di aprirsi a un confronto vero, fatto di ascolto e non di semplice rilevazione delle opinioni, nel momento in cui si definiscono per la nostra scuola ipotesi di innovazione che, per acquisire senso e valore, devono avere i tratti del cambiamento giusto e necessario.

Ridare **centralità** alla scuola nelle politiche di governo, ridare dignità e prestigio al lavoro nella scuola sono ciò che da tempo ci si aspetta; chi soprattutto lo attende nella scuola vive e opera ogni giorno. Persone che chiedono per sé un'attenzione “positiva”, ma anche pienamente consapevoli delle vere necessità di cambiamento e disponibili a farsene carico attivamente e responsabilmente.

“Restituire valore sociale agli insegnanti”, impegno assunto dal premier presentandosi alle Camere, significa anche rendere chi lavora nella scuola **protagonista** dei processi di innovazione. Non aiutano infatti a costruire la “buona scuola” riforme calate dall'alto, così come non è pensabile che una consultazione vera e seria possa esaurirsi in due mesi di raccolta di pareri.

La storia della scuola e delle sue migliori riforme ci dimostra che l'**innovazione** si realizza attraverso “processi”; riguardando l'ambito dell'educazione e dell'istruzione sono inevitabilmente complessi e necessariamente profondi, non ammettono improvvisazioni e coinvolgono attori diversi, fra i quali si collocano a pieno titolo forze sociali e realtà associative, corpi intermedi e mondi vitali che fanno ricca e plurale la nostra società. Il loro apporto non vale solo come qualificato contributo di merito, per le conoscenze, le esperienze e i valori di cui sono portatori: la funzione di **rappresentanza** che svolgono li fa essere trama essenziale di un tessuto democratico che tiene unito il Paese e che il dialogo sociale contribuisce in modo decisivo a rafforzare.

Proposte, soluzioni e auspici.

Che non esistano “*soluzioni semplici a problemi complessi*” sono gli stessi estensori delle linee guida a ricordarcelo, nella pagina conclusiva del Rapporto. Cambiare davvero la scuola, ridarle il valore e la centralità che merita sono obiettivi che si raggiungono attraverso una catena continua e precisa di atti, di scelte, di investimenti sia materiali che immateriali.

Non c'è problema che si risolva, né cambiamento che si realizzi, per semplice evocazione: un progetto è tale se è **chiaro** nei suoi obiettivi, **credibile** sotto il profilo della realizzabilità, **coerente** nella scelta degli strumenti da adottare, **efficace** per gli esiti che possono derivare dalla sua realizzazione. Requisiti che non sempre si ritrovano nelle linee guida, nonostante lo sforzo compiuto per ricondurre a unitarietà il complesso degli interventi illustrati con modalità di comunicazione di indubbia efficacia.

Ecco alcuni casi in cui, su temi importanti, le soluzioni proposte non sono declinate con la dovuta coerenza:

Organici e assunzioni: l'obiettivo di un piano efficace di stabilizzazione del personale non può essere il solo “svuotamento delle GAE”, fermo restando che la scuola ha necessità di un organico rispondente al reale fabbisogno e i cui posti siano stabilmente occupati dal relativo personale. In questo connubio va declinato lo stop al precariato. Ma discorso analogo deve essere fatto anche per il personale Ata, che vive problemi di sottodimensionamento e precarietà che ignorata del tutto nel documento e per i quali non si prospetta nessuna soluzione.

Stipendi: la revisione delle retribuzioni del personale scolastico, con l'introduzione dei cosiddetti scatti di competenza, avviene facendo ricorso massiccio all'autofinanziamento. Di fatto, si attinge a retribuzioni già insufficienti, e per le quali si annunciano cinque anni di blocco totale, per recuperare i fondi necessari a dare i nuovi aumenti solo a una parte del personale. Così che ci sarà un 34% di personale che avrà addirittura una riduzione di stipendio.

Merito: è ancora da dimostrare l'efficacia di presunti processi emulativi, basati su strumenti tutti da inventare e su un'assurda opposizione ideologica al valore dell'anzianità. Il rischio è che ancora una volta prevalgano logiche di finta meritocrazia che enfatizzano la competizione tra i soggetti operanti nel sistema anziché favorirne la collegialità e la cooperazione.

Considerazioni.

Nelle pagine che seguono riportiamo, insieme a una sintesi dei capitoli del Rapporto sulla Buona Scuola presentato dal governo, alcune prime considerazioni che mettono in evidenza punti di interesse e di criticità rilevabili nelle diverse proposte in cui si articola il documento.

Su un piano di considerazioni più generali, due sono le questioni che possono risultare decisive in una valutazione complessiva della proposta del governo:

1. Per quanto detto prima, e in linea con le affermazioni che si ritrovano esplicitamente nelle pagine del Rapporto, è del tutto evidente che le modalità di **consultazione** non rappresentano un mero aspetto di metodo: da esse discende infatti la possibilità di affinare e migliorare il progetto attraverso l'apporto qualificato di soggetti diversi, ponendo in questo modo le premesse per renderlo quanto più possibile condiviso, e per questo ancor più efficace e produttivo di risultati.

La “visibile assenza” di ogni riferimento al confronto con le organizzazioni sindacali, specie tenuto conto che si affrontano spesso tematiche di natura eminentemente **contrattuale**, accresce la preoccupazione che ancora una volta si voglia intervenire sulla scuola senza alcun reale coinvolgimento dei lavoratori e di chi in larga parte li rappresenta.

2. Alle ripetute attestazioni di apprezzamento e stima rivolte dal governo ai lavoratori della scuola, ai conclamati impegni di una giusta valorizzazione professionale, fanno riscontro scelte diametralmente opposte; in realtà ciò che si prospetta è un **blocco totale delle retribuzioni** fino a tutto il 2018, come effetto combinato del blocco dei contratti, cui si aggiungerebbe il contestuale ulteriore blocco delle progressioni di anzianità, e di una rinnovata struttura delle carriere che consentirebbe solo dopo quella data di conseguire - solo a due terzi - del personale il primo dei cosiddetti “scatti di merito”.

Difficile, con queste premesse, che si possa assicurare alla nostra scuola, già oppressa da livelli quasi insopportabili di disagio, quelle condizioni di serenità e di forte motivazione indispensabili a svolgere il suo compito nei contesti sempre più carichi di difficoltà in cui si trova ad agire. Non è certo questo il modo giusto per riconoscere e sostenere la dedizione e l'impegno di quanti hanno fin qui consentito alla scuola italiana, col loro lavoro, di rendere un servizio di qualità.

Capitolo 1

Assumere tutti i docenti di cui la scuola ha bisogno (pagg. 11-42)

L'obiettivo di svuotare col 1° settembre 2015 le attuali GAE, assumendo tutti coloro che vi sono iscritti (più gli idonei del concorso 2012), è il punto di partenza della proposta con cui si punta a costituire un "organico dell'autonomia" che:

- superi l'attuale distinzione tra diritto e fatto,
- preveda una quota di posti aggiuntiva (assegnata a reti di scuole), da utilizzare per il fabbisogno di attività ordinaria e straordinaria, ivi comprese le supplenze brevi.

La consistenza numerica delle GAE definisce quindi anche il livello di consistenza che gli organici potranno raggiungere, al di là dei tetti oggi fissati per legge: sono infatti 148.000 (GAE più idonei concorso 2012) le assunzioni a tempo indeterminato che il governo si dichiara disponibile ad autorizzare per il 1° settembre del 2015.

Per contenere i costi la legge di stabilità per il 2012 ha disposto che l'organico complessivo funzionante nell'anno scolastico 2011/2012, pari a 625.000 posti, non possa essere superato.

In presenza di un costante incremento degli alunni (33.000 in più in questo anno scolastico), il tetto è stato però incrementato di circa 4000 posti, numero decisamente inferiore alle richieste delle scuole.

Alle cattedre normali si aggiungono i posti di sostegno per un totale di oltre 110.000 di cui, oggi, 81.000 di diritto disponibili per docenti di ruolo e 29.000 di organico di fatto destinati ai supplenti.

La proposta del governo Renzi prevede un organico totalmente disponibile per le assunzioni a tempo indeterminato superando la distinzione tra diritto e fatto con la creazione di un organico onnicomprensivo.

Si tratta dell'Organico dell'autonomia già previsto dal D.L. n. 5 del 2012 (semplifica Italia) che all'art. 50 prevede un organico funzionale all'attività di insegnamento e al sostegno nonché un organico di rete che soddisfi l'integrazione degli alunni con bisogni educativi speciali, la prevenzione dell'abbandono, il contrasto all'insuccesso scolastico, la formazione permanente, il contrasto alla dispersione scolastica e ai fenomeni di bullismo.

Lo stesso art. 50 però vincola l'Organico dell'autonomia ad un tetto massimo di posti bloccandone di fatto lo sviluppo.

La distribuzione dei nuovi posti tra i diversi ordini di scuola viene definita tenendo conto della dislocazione degli aspiranti nelle graduatorie ad esaurimento, che porta a prevedere:

- **80.000** assunzioni complessivamente per la scuola dell'infanzia e la scuola primaria
- **68.000** per la scuola secondaria di I e II grado.

Vengono indicati anche i costi di un'operazione per la cui copertura servono:

- **1 miliardo** per sett./dic. 2015
- **3 miliardi** da gennaio 2016 e per 10 anni
- **4 miliardi** a regime.

Per procedere al piano di assunzioni, sarà fra l'altro necessario un intervento di legge che renda disponibile per le GAE il 90% delle assunzioni autorizzate per il 2015/16 (modificando l'attuale ripartizione 50-50 tra GAE e concorsi ordinari).

Saranno inoltre introdotte forme di flessibilità nella gestione delle graduatorie rispetto alla tipologia (classe di concorso) e ai vincoli territoriali (provincia di inclusione): ciò significa che in relazione alla dislocazione e alla natura del fabbisogno agli interessati potrà essere chiesto, pena la cancellazione dalle graduatorie, la disponibilità ad essere assunti a tempo indeterminato in altra provincia o su altra tipologia di insegnamento o attività. L'eventualità che ciò determini una "spontanea" rinuncia all'assunzione è richiamata (verrebbe da dire auspicata...) in modo molto esplicito, al punto che si individuano le possibili soluzioni di riserva indicando la tipologia di soggetti (congelati SSIS, laureati SFP) che potrebbero subentrare ai rinunciatari.

L'obiettivo di svuotare entro un anno le GAE viene motivato con la necessità di procedere dal 2015 in poi ad assunzioni che coprano il *turn over* attraverso l'unica via di accesso costituita dai concorsi ordinari, *"senza alcuna riserva storica da cui attingere"*. Viene previsto già per il 2015 il primo bando per la copertura di circa 40.000 posti nel triennio 2016-2019.

Accanto a questa motivazione, si accenna anche al rischio di un imminente giudizio di illegittimità da parte della Corte di Giustizia Europea sulla reiterazione dei contratti a termine, che comporterebbe il pagamento di pesanti sanzioni.

Commenti.

È di per sé evidente l'interesse che può suscitare una proposta che viene presentata con grande enfasi come la soluzione definitiva della questione precariato. Dare alla scuola il **numero di posti necessario al fabbisogno**, superando la logica dei tetti, provvedere alla loro **copertura con lavoro stabile**, eliminando alla radice il ricorso a lavoro precario, sono obiettivi che da tempo la Cisl Scuola persegue, ma rispetto ai quali la proposta del governo, sicuramente di grande impatto, appare non pienamente risolutiva dei problemi, tutta da verificare nella sua praticabilità e con qualche limite da evidenziare.

Non è risolutiva perché concentrandosi sulle GAE riguarda, per definizione, solo l'area dei docenti e non quella del personale Ata, di cui del resto poco o nulla viene detto in tutto il documento.

Trascura inoltre il fatto che tra i precari da anni in servizio nella scuola ve ne sono decine di migliaia che nelle graduatorie non sono inseriti, ma la cui condizione è nei fatti del tutto assimilabile a quella di chi sta nelle GAE. Il richiamo che viene fatto ai rischi di sanzioni per reiterato ricorso al lavoro precario deve valere anche nel loro caso

È da verificare, perché finora ipotesi anche molto più modeste hanno sempre visto emergere nella compagine di governo forti obiezioni di natura economica.

Il limite, di natura logica e politica, sta nel fatto che le attuali graduatorie, nella loro composizione e articolazione, vengono di fatto trasformate nel "criterio" da cui discende la struttura degli organici, con un tasso non trascurabile di casualità.

Non è di poco conto, per le implicazioni che ne discendono, la previsione delle cosiddette **flessibilità "territoriali" e di "tipologia"**, da introdurre per realizzare l'obiettivo dell'immediato svuotamento delle GAE, con i comprensibili disagi che si prospettano per i diretti interessati.

Infine, sia chiaro che le graduatorie sono l'effetto - e non la causa - del troppo diffuso lavoro precario. E non sono mai state l'alternativa ai concorsi, ma una seconda via offerta a chi il concorso, pur non avendolo vinto, l'aveva superato. Questo almeno il senso originario. Decenni di tagli, di abnorme ricorso al lavoro precario, di cattiva gestione delle procedure concorsuali hanno portato alla situazione di oggi.

Capitolo 2

Formazione e carriera docenti (pagg. 43-60)

La proposta è quella di “**ripensare la carriera dei docenti, per introdurre elementi di differenziazione basati sul riconoscimento di impegni e meriti oltre che degli anni trascorsi dall’immissione in ruolo**”.

A differenza di precedenti iniziative politico-parlamentari che prevedevano specifiche articolazioni professionali (Iniziale - Ordinario - Esperto), ci si muove esclusivamente sul terreno salariale, riconoscendo periodicamente (ogni 3 anni) “**scatti di competenza**” legati all’impegno e alla qualità delle prestazioni e una **retribuzione accessoria** e variabile annuale per lo svolgimento di attività aggiuntive e di progetti legati a funzioni obiettivo o per competenze specifiche.

I primi (**scatti di competenza**) vengono riconosciuti al 66% dei docenti e finanziati con fondi tratti dagli attuali scatti automatici di anzianità; la **retribuzione accessoria** viene invece finanziata dal Fondo d’Istituto. L’individuazione del 66% dei beneficiari è genericamente demandata a un **Nucleo di Valutazione** di cui al momento risultano del tutto incerti i criteri di costituzione e le modalità di funzionamento, né si chiarisce se si tratti di un organismo **interno** (come l’attuale Comitato per la valutazione) o **esterno** (come definito dal recente Regolamento sul Sistema Nazionale di Valutazione); ugualmente imprecisato il ruolo del Dirigente Scolastico.

Tra i “**crediti**” il cui possesso consentirà a ciascun docente di accedere periodicamente agli scatti di competenza, oltre a quelli **didattici** e **professionali**, rientrano quelli “**formativi**”, acquisibili attraverso percorsi **accreditati**, **documentati**, **certificati** e **valutati**.

Si punta molto, ai fini del riconoscimento del merito, sulla **formazione in servizio**, resa nuovamente obbligatoria da una recentissima legge (“Carrozza”), ma che intende rendere “**realmente obbligatoria**”.

È prevista una **fase transitoria** che esclude dal nuovo regime “meritocratico” il personale che ha raggiunto il 33esimo anno di servizio e si trova a 3 anni dal pensionamento. Per i neo assunti, vengono riconosciuti ai fini della ricostruzione di carriera i servizi utilmente prestati fino al 1° settembre 2015.

Viene introdotta la figura del **Docente Mentor** (scelto dal Nucleo di Valutazione, precisando in questo caso che si tratta del nucleo “interno”), ruolo che può essere affidato a un numero di docenti non superiore al 10% di quelli operanti a livello di singola scuola o rete di scuole, con compiti essenzialmente di coordinamento delle attività di formazione, di accompagnamento dei tirocinanti e di collaborazione con il DS per la valorizzazione delle risorse umane nell’ambito della didattica. Requisito per accedere alla figura di mentor è aver acquisito consecutivamente almeno tre scatti di competenza.

Commenti.

Il Governo pone l'accento sul fatto che la scansione triennale degli scatti offre l'opportunità di un percorso più breve dell'attuale e di una più forte rivalutazione salariale: è però altrettanto evidente che il prezzo lo paga **un terzo** dei docenti che ne resterà fuori. L'impostazione appare molto rigida nel contrapporre "ideologicamente" anzianità e merito, con una forzatura di cui non si vedono la ragione e l'opportunità, e risalta immediatamente l'anomalia di un sistema in cui si preveda strutturalmente la presenza di una quota del 34% di docenti "non meritevoli". Più che rimettere in discussione la progressione di anzianità, si punta al suo azzeramento, in difformità rispetto a quanto avviene praticamente in tutti gli altri Paesi. L'enfasi sui presunti effetti emulativi della premialità meritocratica rende la proposta in linea con le contestatissime misure della legge Brunetta, peraltro ritenute allora non applicabili al comparto scuola.

Da sempre la Cisl Scuola sostiene che modalità anche retributive di valorizzazione professionale devono integrare, non sostituire, i benefici legati all'anzianità, previa destinazione di risorse aggiuntive. La proposta del governo si muove, invece, esclusivamente in una logica di "autofinanziamento".

Anche se il documento non ne fa cenno, è inevitabile che la struttura di carriera ipotizzata per i docenti si estenda, con gli eventuali necessari adattamenti, al personale Ata.

La preventiva definizione unilaterale della platea dei destinatari dei benefici economici (66%), e la stessa quantificazione indicativa dell'entità del beneficio ("circa 60 euro netti al mese"), si configura come **esproprio** delle attuali prerogative delle relazioni sindacali, visto che le norme di legge vigenti affidano espressamente alla **sede contrattuale** la definizione di tutte le questioni di natura salariale

Sulla formazione in servizio, il documento resta assolutamente vago rispetto alla **quantificazione delle risorse disponibili**, alla collocazione logistica e temporale delle iniziative e all'individuazione dei soggetti preposti alla gestione delle attività, ivi compresa la responsabilità delle relative certificazioni e valutazioni. Si rimane, pertanto, sul piano delle enunciazioni di principio, in gran parte condivisibili, ma che in assenza di precise garanzie circa le condizioni di fattibilità rendono troppo generico e scarsamente credibile il progetto delineato.

Sulla figura del docente **mentor**: la delicatezza dei compiti affidati alla nuova figura esige una più puntuale declinazione delle procedure di individuazione e di nomina, che dovrebbe vedere coinvolta l'intera comunità professionale della scuola.

Capitolo 3

La vera autonomia: valutazione, trasparenza, apertura, burocrazia (pagg. 61-86)

Il capitolo tre promette un'**autonomia** “vera” che si sostanzierà in concetti chiave come valutazione, trasparenza, apertura, burocrazia zero. Se andiamo oltre le aggettivazioni dal sapore ecumenico e certamente di grande impatto comunicativo, leggiamo nelle prime pagine della sezione dedicata all'autonomia scolastica alcune affermazioni che appaiono quasi luoghi comuni: l'autonomia è un'opera incompiuta, negli anni non sono state investite risorse nella scuola, i presidi sono perseguitati da quelle che sono state definite “molestie burocratiche”. È persino sorprendente che il Governo finalmente abbia espresso apertamente ciò che tutti gli addetti ai lavori sanno e hanno tante volte rappresentato, rimanendo a lungo inascoltati.

Si prospetta un provvedimento “Sblocca scuola” per abrogare le 100 misure più inutili e fastidiose (perché proprio 100?) da individuare con la collaborazione del personale; è annunciata la redazione di un nuovo Testo unico entro un anno.

Su questo iniziale coacervo di notazioni, largamente condivisibili ma certo non nuove, si innesta un quadro di provvedimenti che in alcuni casi sviluppa linee di governo già annunciate e in altri presenta tratti di novità più accentuati.

Si profila un cambio complessivo della **governance** scolastica, con organi “aperti, agili, efficaci”. Potrebbero essere, così come indica il documento: il consiglio dell'istruzione scolastica (per l'indirizzo generale e strategico), il dirigente scolastico (per la gestione generale e per l'attuazione del progetto di miglioramento), il consiglio dei docenti (responsabile per la programmazione didattica), il nucleo di valutazione.

Sulla valutazione, le linee guida sembrano ripercorrere l'impostazione dei progetti sperimentali di questi ultimi anni, ravvivando le attese di generalizzata applicazione del Regolamento sul sistema nazionale di Valutazione che, recita il documento, “*sarà reso operativo dal prossimo anno scolastico per tutte le scuole, pubbliche e private*”.

La **valutazione** è strumento di informazione e trasparenza sulla qualità del servizio scolastico, vuol sostenere le scuole che si impegnano per migliorare, non costruisce graduatorie ma è strumento di incoraggiamento. Affermazioni importanti, apparentemente contraddette poche righe dopo, ove si sostiene il collegamento tra risorse per l'incentivazione e risultati della scuola: il MOF sarà in parte legato all'esito del piano di miglioramento e il livello di miglioramento raggiunto influenzerà in maniera premiale la retribuzione dei dirigenti.

Il collegamento tra risorse e valutazione è ancora più stringente per le scuole paritarie, poiché quelle valutate positivamente avranno maggiore certezza delle risorse loro destinate e garanzia di procedure semplificate per la loro assegnazione.

Tra le novità più consistenti, sul piano organizzativo e gestionale, annoveriamo l'apertura di una riflessione sul profilo del **dirigente scolastico**, il quale attualmente - come riconosce lo stesso Rapporto - è responsabile di (quasi) tutto ma non ha le leve di governo. Alla ricerca di una nuova lettura dei compiti dei presidi, abbiamo trovato nel documento una serie di definizioni che vanno da "timoniere" a "responsabile della gestione generale e della realizzazione del progetto di miglioramento", senza che possa rintracciarsi una qualche espressione di maggiore consistenza giuridica. Ma è il documento nel suo insieme a non addentrarsi, come impostazione generale, in approfondimenti specialistici: tra inglesismi ed espressioni quasi giornalistiche, il testo restituisce più una visione strategica che modalità realizzative. E non poteva essere altrimenti, in attesa del dibattito che la fase di consultazione, se non sarà ridotta a un banale sondaggio, certamente accenderà.

Il profilo del dirigente si caratterizza comunque per una maggiore curvatura sul versante pedagogico didattico, pur rimanendo l'attenzione sulle competenze gestionali. L'attività del preside appare arricchita di nuovi orizzonti: potrà scegliere la propria squadra individuando i docenti cui affidare il coordinamento delle attività di innovazione didattica, la valutazione o l'orientamento, e premiarne anche economicamente l'impegno; potrà gestire il 10% delle risorse del Fondo per remunerare i docenti per attività gestionali e per la didattica; chiamerà i docenti nell'organico funzionale, a partire dal Registro nazionale dei docenti della scuola e dopo aver consultato gli organi collegiali. Per il dirigente si prospetta anche un possibile sviluppo di carriera, con l'accesso per chiamata e su progetto, al profilo di dirigente tecnico.

Si accenna al prossimo corso concorso per la dirigenza, da svolgersi presso la Scuola Nazionale dell'Amministrazione, assicurando che il disegno delle prove concorsuali sarà costruito "a partire dall'esperienza di dirigenti scolastici e docenti e non solo sulla base dell'esperienza dell'amministrazione centrale dello Stato".

Strettamente collegato al tema del profilo dirigenziale, nel documento si ventila la necessità di intervenire sulla attuale sovrapposizione di competenze con il Dsga. Anche per questa figura abbondano definizioni a dir poco pittoresche, secondo le quali il Dsga sarebbe il braccio esecutivo del dirigente per la parte di gestione contabile, sentinella del fluido funzionamento della macchina burocratica. Definizioni come si vede suggestive, ma che non sono dotate di significatività giuridica e che si prestano alle più svariate interpretazioni e anche a qualche ironia.

Accanto alle opportune e doverose attenzioni per le politiche dell'**inclusione** e del **sostegno**, altro settore approfondito toccato è quello degli *open data* e della necessità di connettere la scuola al suo territorio. Questa è la sezione più avveniristica del capitolo. Tra *hackathon*, *Byod*, *fablab*, *livinglabs*, *Openig up education*, si ricava l'impressione di una forte spinta verso la digitalizzazione e verso la creazione di un rapporto integrato con le realtà più innovative del territorio. Non si fa riferimento all'Università e alla ricerca accademica, mentre vi è grande attenzione al mondo delle *start up* e degli incubatori d'impresa, alla banda larga e al *Wi-Fi*, alle tecnologie cosiddette leggere, alla produzione di *App*, di interfaccia interattive e nuovi servizi, alla creazione di un sistema di *Data school* nazionale. Senz'altro positiva è la sollecitazione ad aprire le scuole, a creare sinergie con il terzo settore e la realtà produttiva, in uno scenario di semplificazione degli adempimenti,

all'interno del quale potrà anche svilupparsi un piano per il servizio civile nella scuola. Vi sono però anche alcuni segnali di allarme che è bene non trascurare, come quando si afferma che l'avvio di un processo di capillare diffusione della digitalizzazione, l'efficientamento dei processi potrà portare ad un possibile risparmio di risorse derivante dal ridimensionamento progressivo del numero degli assistenti amministrativi.

Commenti.

Registro nazionale, organico funzionale, chiamata diretta...

Un commento a parte merita l'accenno, in sé piuttosto vago ma inevitabilmente carico di suggestioni e denso di incognite, al “registro nazionale” da cui il dirigente scolastico avrebbe titolo ad attingere per il proprio organico funzionale, essendo chiaramente deducibile che l'ipotesi prefigurata non riguarda la copertura dei posti cattedra.

La sola enunciazione basta a far comprendere l'intreccio e la complessità delle implicazioni che investono reclutamento, valutazione, mobilità, tanto per richiamare quelle di maggiore evidenza.

Fermo restando che l'idea di realizzare una sorta di anagrafe delle competenze dei docenti può avere una sua validità, non sono pochi gli interrogativi, le perplessità e le preoccupazioni che sul “registro nazionale” possono sorgere.

Andrebbero infatti indicati in termini inequivocabili, cosa che non avviene affatto, i criteri con cui tale “registrazione” si compie, le finalità a cui risponde e soprattutto le modalità con cui si definisce il fabbisogno di competenze della scuola e la natura del rapporto che si instaura tra il dirigente che “sceglie” e il docente che “viene scelto”.

In quale momento? In quale relazione con l'ambito delle ordinarie procedure di mobilità e reclutamento?

Non serve troppa fantasia per leggere in tutto ciò come “prova generale” di un reclutamento affidato alla chiamata diretta dei dirigenti.

Sirena o incubo, a seconda dei punti di vista.

Per noi, sia detto con estrema chiarezza, si tratta di un'ipotesi incompatibile con i vincoli di natura costituzionale che tuttora presiedono al reclutamento dei pubblici dipendenti.

Capitolo 4

“Ripensare ciò che si impara a scuola” (pagg. 87-102)

Il documento pone l'accento sull'esigenza di dare adeguato spazio ad ambiti culturali che sono peculiari della nostra identità e della nostra tradizione, musica e arte; si sofferma inoltre sulla necessità di un potenziamento dell'educazione fisica, dell'insegnamento delle lingue straniere, oltre a indicare come indispensabile l'introduzione del *coding* (la programmazione) sin dalla scuola primaria, promuovendo l'informatica per ogni indirizzo scolastico. Risalta in questa parte del lavoro uno dei limiti più evidenti di impostazione del progetto: il tentativo di ridefinire i contenuti dei curricula, che peraltro richiederebbe ben altra consistenza di processo e di competenze, si traduce in una artificiosa e forzata sovrapposizione tra le “emergenze” formative individuate (arte, musica, educazione fisica, informatica...) e il numero di precari aspiranti alla stabilizzazione nelle relative classi di concorso. In effetti appaiono del tutto generiche le argomentazioni che sostengono l'asserito fabbisogno di arricchimento dell'offerta formativa, singolarmente coincidente con le tipologie di assunzione da effettuare.

Musica. Attraverso l'inserimento di docenti qualificati, vanno assicurate 2 ore a settimana di educazione musicale nelle classi IV e V della scuola primaria. Si tratta in realtà di quanto è in parte già attuato con gli insegnanti attualmente in servizio e titolari delle classi e con l'applicazione delle norme contenute nel D.M. n. 8 del 31.01.2011 che ha dedicato nuove risorse per l'insegnamento pratico della musica. I costi dell'operazione, che per la sola scuola primaria ammonterebbero a regime a 90 milioni di euro, risultano al momento coperti dall'assunzione dei docenti presenti nelle GAE, più che sufficienti a coprire il fabbisogno attuale (circa 4.800 docenti per circa **53.000** classi).

Storia dell'arte. Si punta a incrementare la presenza della disciplina nei quadri orari, facendo conto anche in questo caso sulle disponibilità offerte dalle GAE. Per la verità non pare che al giusto obiettivo di rivalutare spazi e tempi della disciplina il documento del governo offra argomentazioni di particolare spessore.

Educazione motoria. L'obiettivo di inserire un'ora settimanale di educazione fisica nella scuola primaria (nelle classi dalla II alla V) confermerebbe in realtà una situazione già oggi esistente, presente e codificata nelle Indicazioni Nazionali per il Curricolo, con chiari riferimenti ai traguardi da raggiungere al termine della Scuola Primaria e della Scuola Secondaria di Primo Grado. La novità consiste nel fatto che viene espressamente previsto di attingere dai 5.300 docenti di educazione fisica iscritti nelle GAE anche per le attività da svolgere nella primaria.

Lingua straniera. Grande enfasi sulla Metodologia CLIL (“sperimentata con successo”, ancorché non nelle nostre scuole...), da estendere anche alla scuola primaria e secondaria di primo grado. Il documento richiama, per la verità in modo piuttosto generico e senza alcun riferimento a risorse destinate allo scopo, la necessità di approfondire la conoscenza e l'uso delle lingue straniere, accennando in termini vaghi a un “rafforzamento deciso” del piano di formazione dei docenti.

Alfabetizzazione digitale. Il documento fissa traguardi ambiziosi e con dettaglio di tempi, prevedendo un piano nazionale per l'introduzione del *coding* in tutti gli ordini e gradi di scuola, a partire dalla primaria, nella quale entro tre anni gli alunni dovranno "imparare a risolvere problemi complessi con la logica del paradigma informatico". Inoltre annuncia un programma per la formazione di "Digital maker" anche attraverso accordi con imprese ed editoria digitale. È facile constatare dalla sola enunciazione che gli intenti, a fronte della concreta realtà delle nostre strutture e infrastrutture scolastiche (Wi-Fi, laboratorio, ecc.) più che ambizioso rischi di essere velleitario.

Analfabetismo finanziario. Intento del Governo è quello di una modifica ordinamentale per la valorizzazione delle discipline economiche anche all'interno del percorso dei licei scientifico e classico con l'accesso a tale disciplina agli studenti di tutte le scuole di secondo grado.

Saranno rafforzate le ore di Tecnologia e di Cittadinanza e costituzione nella scuola secondaria di primo grado, quelle di Informatica nei licei scientifici e negli istituti tecnici e professionali.

Nuova o vecchia articolazione oraria. È evidente che l'introduzione e/o l'ampliamento di discipline va a pesare sul quadro orario settimanale delle lezioni, non soltanto nel Secondo Ciclo ma anche nel Primo Ciclo. Ricordiamo che nel corso degli ultimi cinque anni, in applicazione dei Regolamenti, i quadri orari sono stati sensibilmente ridotti per tutti gli ordini di scuola (la Scuola Primaria da una media di 34 ore è passata a 27, la Secondaria di Secondo Grado da 36 ore a 32 o 27 per i licei).

Commenti.

Accanto alla scarsa consistenza argomentativa su un capitolo dal titolo ambiziosissimo, come si vede dalle "finestre" che seguono molte delle cosiddette innovazioni sono in realtà pratiche già in atto, spesso costrette a misurarsi con un insufficiente apporto di risorse finanziarie, problema per il quale il documento del governo non offre credibili ipotesi di soluzione (si veda lo scarto tra quanto si spende oggi in formazione per CLIL e quanto servirebbe investire). È peraltro inevitabile che una così consistente proliferazione di interventi didattici sugli ambiti specificamente richiamati (arte, musica, educazione fisica, ecc.) imponga - oltre a una riflessione sul rapporto tra le diverse figure di docente operanti nella scuola primaria - anche una rivisitazione dei tempi scolastici, questione a cui nell'intero documento si dedicano solo generici accenni.

Proiezione costi.

Gli attuali corsi di lingua inglese frequentati dagli insegnanti della scuola primaria per sostituirsi agli specialisti non possono superare la cifra di Euro 5.500 per 60 ore e di 6.500 per 80 ore per un massimo di 25 frequentanti.

Esempio di costi per la formazione CLIL per la primaria:

195.000 insegnanti scuola primaria > danno origine a 7.800 corsi > moltiplicato per 6500 (il costo di un corso) = Euro 50.700.000 milioni. Il Bilancio di previsione del MIUR per la formazione dei docenti della primaria in numero ovviamente molto inferiore, per l'anno 2014, è di Euro 3.549.093, 00.

Lingua straniera scuola primaria.

L'insegnamento obbligatorio della lingua straniera nella scuola elementare (sperimentazioni didattiche e metodologiche a parte) è una realtà dal 1992.

Oggi l'insegnamento della lingua inglese è impartito obbligatoriamente per **un'ora alla settimana nella prima classe, per due ore nella seconda classe e per tre ore alla settimana nelle rimanenti tre classi della Scuola Primaria**. L'insegnamento della lingua straniera deve essere impartito dai docenti della classe in possesso dei requisiti o da altro docente facente parte dell'organico di istituto sempre in possesso dei requisiti.

La metodologia CLIL.

La metodologia CLIL **consiste nell'insegnamento di una disciplina non linguistica** veicolata in lingua straniera.

Da questo anno scolastico 2014/2015 è previsto l'avvio in ordinamento dell'insegnamento di discipline non linguistiche (DNL) in lingua straniera secondo la metodologia CLIL nel terzo, quarto, quinto anno dei Licei Linguistici e nel quinto anno dei Licei e degli Istituti tecnici, attivata **in forma sperimentale** e non esistono ancora elementi per comprenderne l'applicazione e la diffusione capillare sul territorio nazionale.

Capitolo 5

Fondata sul lavoro (pagg. 103-115)

5.1 Alternanza scuola-lavoro – La via italiana al modello duale

Nel documento del Governo si ipotizza l'obbligo dell'Alternanza Scuola Lavoro negli ultimi tre anni degli Istituti Tecnici e lo incrementa di un anno negli Istituti Professionali, prevedendo un monte ore dei percorsi di almeno 200 ore l'anno. Costo: 75 milioni di euro solo per gli Istituti tecnici, a fronte degli 11 milioni stanziati per il 2014. In termini generali, servono complessivamente oltre 100 milioni di Euro e soprattutto la disponibilità di imprese presenti su tutto il territorio nazionale, così da garantire pari opportunità a tutti gli studenti.

Viene inoltre prevista:

- la possibilità per gli istituti di istruzione superiore e di Istruzione e formazione professionale di commercializzare beni e servizi (impresa didattica)
- la possibilità di esperienze di inserimento degli studenti in contesti imprenditoriali legati all'artigianato (bottega scuola)
- la diffusione del programma sperimentale di apprendistato negli ultimi due anni della scuola superiore.

Eventuali risorse sono da ricercare tra le imprese che co-progettano con la scuola.

Occorre puntare sulla diffusione dello strumento Erasmus+ al fine di estendere le opportunità di scambio e di esperienze all'estero anche per l'alternanza scuola-lavoro.

5.2 Saper fare (I laboratori dove formazione e progettualità si incontrano).

Vengono indicati i seguenti obiettivi:

- Trasformare i laboratori da luogo di mera applicazione pratica in palestre di innovazione, per promuovere lo sviluppo delle capacità creative e di *problem solving*. Ipotizzando di utilizzare 300 milioni di euro provenienti da fondi Miur e da risorse PON-FESR, l'obiettivo è di potenziare e trasformare in tal senso i laboratori di tutte le scuole secondarie superiori.
- Potenziamento dei Poli Tecnico-Professionali ivi compresi gli ITS (ad oggi 65 fondazioni).
- Rafforzamento del sistema di Formazione Professionale mettendolo definitivamente a sistema con il sistema dell'Istruzione.

5.3 Atlante.

Si definisce in tal modo uno strumento utile a predisporre piani di orientamento coerenti con la domanda di lavoro esistente sul territorio e una sistematica revisione dei curricula scolastici. La sua realizzazione nascerà da una collaborazione tra ministeri (istruzione, sviluppo, lavoro) e sistema delle imprese, a partire da una mappatura della domanda di competenze richieste dal sistema Paese.

Commenti.

L'alternanza scuola-lavoro è stata introdotta come modalità di realizzazione dei percorsi del secondo ciclo di istruzione (art. 4 legge delega n. 53/03) e consiste nella realizzazione di **percorsi progettati, attuati, verificati e valutati, sotto la responsabilità dell'istituzione scolastica o formativa, sulla base di apposite convenzioni** con le imprese, o con le rispettive associazioni di rappresentanza, o con le camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura, o con gli enti pubblici e privati, ivi inclusi quelli del terzo settore, disponibili ad accogliere gli studenti per periodi di apprendimento in situazione lavorativa, che **non costituiscono rapporto individuale di lavoro**.

L'alternanza tra studio e lavoro si traduce concretamente nella possibilità per gli studenti di alternare le ore di studio a ore di formazione in aula e ore trascorse all'interno delle aziende, per garantire loro esperienza “sul campo” e superare il gap “formativo” tra mondo del lavoro e mondo scolastico in termini di competenze e preparazione.

Programma sperimentale apprendistato.

La premessa. È avviato un programma sperimentale di apprendistato per lo svolgimento di periodi di formazione in azienda per il triennio 2014-2016 rivolto agli studenti del quarto e quinto anno delle scuole secondarie di secondo grado attraverso la stipula di contratti di apprendistato per l'alta formazione con oneri a carico delle imprese interessate.

Principali criticità.

- Manca un serio coordinamento con le diverse forme di apprendistato e di alternanza scuola-lavoro già presenti nell'ordinamento.
- Criteri e modalità troppo generali e vaghi per l'individuazione degli studenti che partecipano ai percorsi sperimentali.
- Le forme di supporto verso gli studenti che cessino anticipatamente dal contratto di apprendistato, ai quali è garantito il rientro nei percorsi scolastici ordinari, sono lasciate anche queste nel vago.
- La funzione del tutor scolastico, non viene definita nei contenuti, neppure nell'ambito dell'organizzazione didattica dei percorsi.
- Sulla base di quanto previsto dal comma 2 dell'art. 8-bis (che consente la stipula dei contratti di apprendistato anche in deroga ai limiti di età, con particolare riguardo agli studenti degli istituti professionali) e dal contesto delle disposizioni contenute nel decreto interministeriale, la sperimentazione appare rivolgersi prevalentemente, se non esclusivamente, agli studenti degli istituti tecnici e professionali.

E inoltre c'è l'oggettiva difficoltà di individuare le imprese, soprattutto nelle Regioni del Sud del nostro Paese dove più alta è la disoccupazione.

Sui **laboratori**, occorre risolvere il problema della riduzione di ore attuata dall'ultima riforma degli ordinamenti scolastici.

La “Buona Scuola” richiama in poche righe il ruolo positivo di contrasto che la **Formazione Professionale** svolge nella lotta alla disoccupazione giovanile. Poche righe, forse poco più di un generico richiamo, che non fa giustizia né dei risultati che la stessa ottiene sul versante della lotta alla disoccupazione giovanile (come certificata dallo stesso MLPS) né degli oltre 300.000 giovani che chiedono di frequentare questa filiera. Per l'obiettivo di “massimizzare” il grande impatto nella lotta alla disoccupazione giovanile, è opportuno rilanciare il sistema della IeFP in tutte quelle regioni in cui, per più motivi non del tutto condivisi, la stessa è stata di fatto soppressa o emarginata ad un ruolo secondario.

In poche righe non si può riformare un sistema complesso. Due concetti sono comunque evocati, ma non approfonditi, né tanto meno declinati per somme linee: “rafforzare il sistema della formazione professionale” per metterlo a “sistema con il sistema dell'istruzione”. Ci chiediamo se l'obiettivo di rafforzare il sistema della formazione professionale significhi poter dare ai ragazzi del nostro mezzogiorno le stesse opportunità formative, professionali e di conseguenza occupazionali dei ragazzi che vivono nelle regioni più ricche del nostro paese. Ci chiediamo se “rafforzare il sistema della formazione professionale” significhi dotarlo delle stesse opportunità e delle stesse risorse certe destinate alle altre “tre gambe” del sistema dell'istruzione pubblica. Ci chiediamo se “mettere definitivamente a sistema la formazione professionale con il sistema dell'istruzione” significhi riportare uno tra i più efficaci strumenti delle politiche attive del lavoro dalla periferia al centro.

Capitolo 6

Le risorse per la buona scuola, pubbliche e private (pp. 117-126)

Nell'affrontare il tema si prendono in considerazione due possibili fonti di finanziamento: risorse pubbliche integrabili da contributi privati opportunamente incentivati.

Risorse pubbliche.

Con l'obiettivo di rendere le risorse pubbliche più ingenti e certe, si annuncia il rifinanziamento del **Fondo per il Miglioramento** dell'offerta formativa e della dotazione di risorse prevista a sostegno dell'autonomia scolastica dalla Legge 440 del 1997.

Per il MOF si prevede l'assegnazione alle scuole di un budget triennale aumentando le risorse per quelle scuole che sviluppano pratiche per il potenziamento dell'offerta formativa, per la formazione, la produzione contenuti didattici, l'innovazione digitale, l'alternanza scuola-lavoro.

Si ipotizzano nuovi criteri di distribuzione del MOF non tenendo più conto della sola dimensione della scuola (organico, alunni, plessi), ma puntando a premiare le scuole che sviluppano pratiche innovative trasferibili. Oggi il MOF viene assegnato alle scuole sulla base di criteri basati sulla complessità e il suo utilizzo è affidato alla contrattazione integrativa di istituto.

Le linee guida ipotizzano di sottrarre alla contrattazione

- 10% del MOF assegnandolo alla piena **disponibilità del D.S.** per attività gestionali e di particolare rilievo per il Piano di Miglioramento;
- 5% destinata a gestione partecipata con studenti e genitori per finalità strategiche del Piano di miglioramento (laboratori-tecnologie-percorsi imprenditoriali).

L'utilizzo del MOF sarà pubblicizzato (Scuola in chiaro 2.0).

Previsto inoltre l'utilizzo delle Risorse PON ISTRUZIONE per attività didattiche aggiuntive o integrative rispetto ai percorsi curricolari. Si tratta di 800 milioni nel settennio 2014-2020 (100 milioni l'anno).

Risorse private.

Servono perché quelle pubbliche non saranno mai sufficienti a colmare le esigenze.

Le risorse private sono viste come fattore che può trasformare la scuola in un investimento collettivo.

Incentivi.

Per favorire l'afflusso di risorse si prevede la costituzione di fondazioni o enti con autonomia patrimoniale che deve essere priva di appesantimenti burocratici per le Scuole.

Per privati e no profit vantaggi.

- **“School bonus”** Buono fiscale detraibile dalle imposte per privati, associazioni, fondazioni, imprese, utilizzato ad esempio per interventi su edifici scolastici, laboratori, apertura prolungata.
- **“School guarantee”** Incentivi (fiscali o altro) per le imprese che finanziando progetti per il successo formativo creeranno occupazione giovanile.
- **“Raccolta fondi tra genitori e studenti”** (pratica già nota alle nostre scuole) incentivata con la messa a disposizione di analoga cifra (o doppia) di quanto raccolto da parte dello Stato per progetti didattici significativi. A disposizione 5 milioni complessivamente.

Obbligazioni di impatto sociale. Strumenti da sperimentare per creare legami forti tra rendita economica e impatto sociale territoriale. Bisognerà attendere la parte normativa per capire come sarà impostato il provvedimento e quali rischi correranno direttamente gli istituti.

Commenti.

Il rifinanziamento del fondo MOF è certamente una necessità, alla quale tuttavia si deve provvedere con risorse “fresche”. Si coglie invece tra le righe l'intenzione di farvi fronte con recuperi derivanti dal riassetto delle progressioni economiche; un'operazione del genere avrebbe i tratti di una vera e propria ritorsione contro le scelte operate negli anni scorsi con intese che, in assenza di alternative, sono state da noi sottoscritte per tutelare le retribuzioni fondamentali dei lavoratori, già penalizzate dal blocco dei contratti.

Nessuna obiezione di principio, ma tutta da verificare la definizione di nuovi criteri di distribuzione del MOF, con la premessa indispensabile che trattandosi di materia rientrante nelle prerogative contrattuali va disciplinata in sede negoziale e non con interventi di natura legislativa.

La distinzione fra risorse destinate alla retribuzione del personale e quelle da utilizzare genericamente per sostenere esigenze di gestione o altre finalità va fatta in modo chiaro: le prime sono da considerarsi a tutti gli effetti risorse contrattuali e pertanto vanno ricondotte alla disciplina negoziale. In tale ambito si può eventualmente definire se e quanto rimettere all'utilizzo discrezionale del Dirigente Scolastico. Del tutto anomalo prevedere che aspetti retributivi possano essere sottratti alla contrattazione e affidati a non meglio precisate “gestioni partecipate”.



Segreteria Nazionale

Via A. Bargoni, 8

00153 ROMA

cisl.scuola@cisl.it

www.cislscuola.it