



Memoria per l'audizione sul Disegno di legge 2994

Riforma del sistema nazionale di istruzione e formazione e delega per il riordino delle disposizioni legislative vigenti

Commissioni Cultura e Istruzione di Camera e Senato

1. Un'occasione imperdibile

Il Parlamento viene oggi investito di una grande responsabilità. La legge delega sul riordino della legislazione scolastica, contenuta nell'art. 21 del disegno di legge, è infatti un'occasione da non perdere per dare avvio a un percorso ambizioso di profondo ripensamento della scuola italiana.

Un ripensamento di cui c'è assoluto bisogno, visti i molteplici fianchi scoperti del sistema d'istruzione nazionale e i suoi risultati troppo spesso insoddisfacenti. Basti ricordare gli esiti preoccupanti della recente indagine conoscitiva sulla dispersione scolastica, svoltasi proprio in questa sede. Oppure, più in generale, i ritardi degli apprendimenti dei nostri studenti, che dal 2000 le indagini internazionali e nazionali hanno messo impietosamente in evidenza. Ritardi che non si sono significativamente ridotti in questi ultimi anni; anzi, i divari territoriali nella qualità degli apprendimenti dal 2009 a oggi si sono addirittura acuiti¹. Così come sono aumentate le distanze fra i diversi indirizzi nella secondaria di II grado - licei, tecnici, professionali - con gli studenti di questi ultimi condannati a essere sempre più distaccati.

Sono dati che ribadiscono, con maggiore precisione e oggettività, quel sentimento di inadeguatezza e arretratezza della scuola italiana, che ormai è diffuso tanto fra gli osservatori esterni – famiglie e datori di lavoro - quanto fra gli studenti e lo stesso personale scolastico.

Questo, a nostro avviso, è il punto di partenza imprescindibile della riflessione che il Parlamento si appresta a fare: pur mantenendo alcune aree di indubbia eccellenza, non bisogna cadere nell'illusione che la scuola italiana sia al passo con i cambiamenti della nostra società, delle richieste dei futuri cittadini e del mercato del lavoro. Troppi segnali ci dicono che la nostra scuola è vecchia e arretrata - rispetto a molti altri paesi e alle stesse esigenze che il Paese manifesta - nei livelli delle conoscenze e delle competenze, nelle metodologie didattiche, nell'uso delle nuove tecnologie, nell'apertura al contesto internazionale, nella qualità, sicurezza e adeguatezza degli edifici e – occorre sottolinearlo - nel superamento delle segregazioni sociali. Una scuola, in breve, poco efficace e poco equa.

¹ Ocse Pisa classifica le competenze degli studenti in sei livelli; chi si colloca sotto il livello 2 si ritiene non abbia risorse sufficienti per sostenere il proprio futuro professionale ed esercitare un ruolo attivo nella società. Nel 2009 il Sud e le Isole avevano in matematica una percentuale di studenti sotto il livello 2 pari, rispettivamente, a 31 e 35,9%. Questo dato, già estremamente preoccupante, nel 2012 è ulteriormente peggiorato, passando rispettivamente a 31,6 e 38,1%, mentre è migliorato a Nord e non è mutato al Centro.

Oggi, il Parlamento è chiamato a decidere il futuro di ragazze e ragazzi che entreranno nella vita adulta a partire dal 2030: con questa legge - anche se può suonare retorico - il Paese si gioca davvero una fetta importante del suo futuro, come lo stesso presidente del Consiglio ha più volte ricordato.

Sebbene la Fondazione Agnelli giudichi nel complesso insoddisfacenti sia la logica generale sia diversi aspetti specifici del presente disegno di legge e non possa fare a meno di segnalare i troppi cambiamenti di rotta su temi fondamentali (piano straordinario di assunzioni, merito dei docenti, ma non solo...) avvenuti dal documento di settembre sulla Buona Scuola fino al testo attuale, va riconosciuto che l'iniziativa del Governo ha messo in moto due processi importanti. In primo luogo, ha chiesto e ottenuto la mobilitazione di risorse aggiuntive per la scuola, invertendo una tendenza consolidata alla sottrazione; inoltre, ha stimolato un dibattito nazionale, affermando il presupposto che la scuola non è destinata all'immobilismo, ma può cambiare.

2. Raddrizzare la logica della riforma, partendo dalla riflessione sui curricoli

Se guardiamo l'art. 21 del disegno di legge oggi in discussione, ci accorgiamo, infatti, che la delega al Governo in materia di istruzione e formazione è più ampia e articolata di quanto non lasciasse presagire il pur ambizioso progetto iniziale di settembre: si riconosce la necessità di ripensare l'intero sistema e ci si prende un certo tempo per farlo (18 mesi), liberandosi dell'affanno decisionista che ha caratterizzato alcune tappe del percorso. Vale la pena sottolinearlo di nuovo: la portata delle scelte che il Parlamento deve prendere richiede una riflessione ampia e condivisa sui principi che governeranno la nostra scuola nei prossimi decenni. Non è paradossale ritenere che l'urgenza del cambiamento non debba condurre a un dibattito frettoloso!

In primo luogo, una discussione distesa da parte del Parlamento è necessaria per affrancarsi dalla logica capovolta che, da settembre a oggi, ha viziato le argomentazioni generali, come pure l'articolazione e la scrittura del presente disegno di legge. Perché parliamo di logica capovolta e, dunque, fallace? Perché, invece di mettere in premessa la necessità di una ricognizione accurata e prospettica delle esigenze reali (didattiche, organizzative, ordinamentali) della scuola italiana oggi e nel prossimo futuro, la Buona Scuola è partita piuttosto dall'urgenza di risolvere, attraverso un piano straordinario di assunzioni, un problema certamente grave e socialmente delicato, ma specifico: quello degli insegnanti precari delle graduatorie ad esaurimento (GAE). L'individuazione di questo come uno dei nodi da sciogliere - e non c'è dubbio che lo sia davvero - ha preso, però, il sopravvento su ogni altra considerazione, diventando la bussola e la *conditio sine qua non* dell'intero processo. In una riforma ambiziosa come quella che ci aspettiamo nasca dalla discussione parlamentare, non si possono anteporre le pur legittime aspettative di una particolare categoria di insegnanti al generale interesse della scuola italiana.

Un supplemento di riflessione consentirà di rimettere in ordine logico i diversi tasselli del ragionamento, partendo dall'interrogativo più ovvio (ma fino a oggi assente dal dibattito): quali conoscenze e quali competenze la scuola italiana dovrà assicurare ai milioni di ragazzi e ragazze che la frequenteranno nei prossimi due decenni?

Per rispondere a questa domanda strategica, occorre riconciliare la Buona Scuola con la riflessione pedagogica e didattica di questi anni, raccogliendo quanto di buono è stato sviluppato nelle *Indicazioni nazionali per il curricolo della scuola dell'infanzia e del primo ciclo d'istruzione* e nelle *Linee guida per l'istruzione tecnica* (sorprende l'assenza di riferimenti sostanziali a entrambi i documenti nel testo del disegno di legge) e colmando i tasselli mancanti: l'istruzione liceale e professionale, che rappresentano oggi aree di grande arretratezza, l'una perché, a dispetto di cambiamenti di superficie, è rimasta sostanzialmente immutata da decenni, l'altra perché chiaramente inadeguata; ma anche l'universalizzazione e l'ulteriore estensione temporale della scuola dell'infanzia, opportunamente prevista nella delega con l'istituzione del sistema integrato di educazione e di istruzione dalla nascita fino ai sei anni, art. 21, comma 2i, specie il punto 1.1.

Occorre, inoltre, guardare ad alcune tendenze del dibattito internazionale. Fra queste, la riflessione che, partendo da una non inedita esigenza di essenzializzazione - sia del numero di materie insegnate sia delle tematiche

all'interno di ciascuna di esse - e dall'opportunità di non sovraccaricare i curricoli, sta dando oggi molto spazio all'interrogativo su quale debba essere la giusta "densità curricolare", in relazione ai traguardi di competenze per i diversi gradi di scuola e ai margini di flessibilità da lasciare all'autonoma progettazione delle scuole. Oggi la scuola secondaria tende a frammentare gli insegnamenti, anziché concentrarli su competenze chiave, come la comprensione dei testi, l'applicazione della logica matematica e del pensiero scientifico, la padronanza della lingua inglese: è evidente che il disegno di legge, che nell'art. 2, comma 3 fornisce, fino al punto *b*, un lungo elenco di obiettivi, accentua questo rischio di frammentazione.

Nella medesima prospettiva, va ripensato il tempo scuola: questo non vuol dire "più tempo per fare più materie o più ore di ciascuna materia" (come detto, va evitato il rischio di sovraccaricare i curricoli), ma significa estendere e articolare le ore di scuola in modo diverso per rafforzare le attività di recupero, sostegno, orientamento e potenziamento. La ricerca, infatti, ci dà più di un'evidenza che "la scuola del pomeriggio" (o "la scuola aperta tutto il giorno") può essere un efficace antidoto alla dispersione.

Potrebbe essere, infine, utile riprendere a studiare i migliori esempi internazionali di sistemi d'istruzione così da eventualmente riaprire nel nostro Paese due questioni fondamentali, fra loro connesse: l'organizzazione dei cicli e degli indirizzi e l'innovazione didattica. Il fatto che il tema dei cicli sia stato periodicamente ripreso nella storia recente della scuola italiana, senza mai però portare a sostanziali cambiamenti, non implica che un ripensamento, soprattutto della scuola secondaria, diretto alla creazione di un nocciolo comune di competenze fino al termine dell'obbligo, seguito da una differenziazione dei percorsi, non sia opportuno, a maggior ragione alla luce di una delega così ambiziosa. In tema di innovazione didattica ci si dovrebbe orientare a un sostanziale arricchimento della cassetta degli attrezzi degli insegnanti, che non si limiti - e magari tenda a superare - la tradizionale modalità trasmissiva e sia fortemente integrata con le nuove tecnologie.

In assenza di un chiarimento e di una condivisione almeno parziale di alcuni di questi orientamenti strategici del nostro sistema scolastico - e anni di dibattito ci hanno insegnato quanto sia complesso arrivare a un disegno organico e accettato dalla comunità scolastica - non sarà possibile fare il passo successivo: chiedersi, cioè, quali devono essere i profili professionali dei docenti coerenti con quegli obiettivi educativi.

3. Profilo professionale degli insegnanti, Piano straordinario di assunzioni e organico dell'autonomia

Sullo specifico punto della definizione degli standard professionali dei docenti vi era nel documento sulla Buona Scuola di settembre 2014 un elemento che si è perso strada facendo, e che forse varrebbe la pena di recuperare. Un gruppo di lavoro composto da esperti del settore avrebbe dovuto lavorare per tre mesi allo scopo di formulare il "*quadro italiano di competenze dei docenti nei diversi stadi della loro carriera*" (p. 45); non ci risulta che sia stato fatto.

Se per formare le competenze previste dalle *Indicazioni Nazionali*, gli insegnanti di domani (e di oggi) devono essere veri ricercatori educativi, capaci di insegnare un metodo di analisi e di soluzione di problemi, più che limitarsi a trasmettere nozioni ormai facilmente accessibili ovunque, di modellare e contestualizzare curricoli alla realtà della propria scuola e dei propri allievi, più che seguire programmi, bisogna purtroppo riconoscere che la situazione del corpo docente italiano è in genere lontana dall'essere adeguata a standard professionali moderni.

Pochi dati sono sufficienti a togliere illusioni in proposito. Sono, infatti, gli stessi docenti a non sentirsi preparati e a ritenere di non essere stati formati per insegnare: nelle ricerche IARD troviamo che fra il 50% e il 60% dichiara di non avere avuto una preparazione adeguata alla didattica applicata alla disciplina che insegna, e meno ancora alla didattica digitale, e di sentirsi in difficoltà nella gestione del rapporto con gli alunni. Inoltre, dal confronto internazionale (TALIS 2013) emerge che gli insegnanti italiani, che già sappiamo essere quelli con l'età

media più elevata, risultano agli ultimi posti per quanto riguarda sia la formazione didattica (solo il 73%, contro il 99% di Singapore, Polonia e Canada dichiara di averla ricevuta) sia quella professionale. Non sorprendentemente, i nostri insegnanti sono quelli che hanno la maggiore preferenza per il tradizionale metodo trasmissivo della lezione frontale. Non è questo il luogo per prendere partito a favore di pratiche didattiche più innovative, come il *cooperative learning*, o di affidare definitivamente alla *damnatio memoriae* la vecchia didattica trasmissiva. La questione è a monte: gli insegnanti ci dicono che la loro cassetta degli attrezzi è inadeguata e che, se spesso non fanno altro che la tradizionale lezione *ex cathedra*, magari guidata dal libro di testo; ciò avviene perché è l'unica cosa che sanno fare davvero.

Proprio alla luce di questa situazione, la scuola italiana non può più permettersi di assumere insegnanti senza preoccuparsi di costruirne, affinarne e verificarne periodicamente le qualità professionali e personali, limitandosi a scorrere lunghe code di precari sulla base di un criterio di anzianità. Deve, invece, acquisire la capacità di attrarre alla professione docente i migliori laureati nelle varie discipline, ridandole un prestigio sociale che sta perdendo, attraverso formazione adeguata, selezione severa, riconoscimenti retributivi e di carriera.

La disposizione, contenuta nel disegno di legge (art. 8), che porterebbe ad assumere quasi 100.000 docenti provenienti dalla GAE, non va affatto in questa direzione.

La misura soffre, a nostro avviso, di almeno quattro gravi difetti:

- 1) in primo luogo, è l'esempio lampante della logica rovesciata a cui si accennava: anziché definire le competenze che si vogliono sviluppare nei diversi livelli della scuola e selezionare i docenti di conseguenza, si modifica l'offerta formativa in funzione delle classi di concorso maggiormente presenti nelle GAE e perciò da smaltire (diritto ed economia, musica, storia dell'arte, ecc.). È evidente che in questo modo si risolve un problema occupazionale, sicuramente grave, ma non necessariamente si migliora la scuola;
- 2) in secondo luogo, non tiene conto che delle competenze, soprattutto didattiche, di chi è presente nelle GAE sappiamo assai poco e quel che sappiamo non è del tutto rassicurante. Negli anni, infatti, vi sono confluiti insegnanti formati e selezionati attraverso percorsi assai eterogenei e, dunque, di qualità indecifrabile. Non più della metà degli iscritti alle GAE ha conseguito l'abilitazione con le SSIS o con la laurea in Scienza della Formazione Primaria, che danno maggiori garanzie sulla qualità della formazione, a differenza dello stillicidio di corsi-concorsi riservati. Inoltre, come si dirà meglio dopo, molti iscritti alle GAE non hanno potuto nemmeno essere messi alla prova, perché negli ultimi anni non hanno insegnato o lo hanno fatto sporadicamente, quanto meno nella scuola statale;
- 3) in terzo luogo, potrebbe creare ingiustificate disparità nei confronti di altre categorie di precari; ad esempio, quelli delle graduatorie di istituto, in particolare, gli abilitati di II fascia. Sono, infatti, le stesse statistiche del MIUR a dirci che, negli ultimi anni, oltre la metà delle supplenze annuali (al 31 agosto a fine del termine delle attività didattiche) è stata assegnata ai precari delle graduatorie d'istituto, che hanno così permesso alle istituzioni scolastiche di completare la propria offerta. Perché si è dovuto ricorrere a questi ultimi? Perché esiste un forte *mismatch* che già negli anni passati ha reso non pienamente e utilmente impiegabili i precari delle GAE.

Come la Fondazione Agnelli ha spesso segnalato in interventi pubblici: *“Il mismatch tra domanda (fabbisogno di docenti determinato dall'articolazione dei curricula/programmi) e offerta (competenze didattico-disciplinari desumibili dalle classi di concorso degli iscritti alle GAE) è davvero molto pronunciato [...]. A preoccupare sono due squilibri [...]: quelli determinati dall'insufficienza di docenti in aree di insegnamento che da tempo vedono numerose graduatorie provinciali esaurite - come le scienze matematiche e naturali della secondaria di I grado, soprattutto al Nord - e le cui supplenze annuali sono sempre più spesso assegnate a docenti non inclusi nelle GAE; e quelli determinati da una sovrabbondanza di docenti iscritti nelle GAE, come nel caso degli oltre 50mila iscritti della classe AAAA (classe di*

concorso unica della scuola dell'infanzia), a fronte di un organico di diritto che ammonta complessivamente a meno di 82mila posti. A complicare le cose vi è un secondo mismatch, di tipo territoriale: come è noto, mentre la demografia studentesca sta progressivamente dilatando il numero di cattedre al Centro-Nord e comprimendo quelle al Sud, gli iscritti alle GAE sono in maggioranza residenti nelle regioni meridionali”².

In altre parole, gli estensori della Buona Scuola non hanno compreso che la distribuzione delle GAE per classi di concorso e per territorio da anni male si coniuga con l'effettiva domanda formativa nelle diverse aree del Paese. E non lo sarà nel prossimo futuro. Perché né l'assai tardivo lavoro di censimento da parte del MIUR, volto a definire l'esatta entità delle GAE e la loro distribuzione per classi di concorso e territorio, che ha portato a ridimensionare il numero dei candidati all'assunzione da 140 a 100mila unità, né le proposte di deroga e allentamento dei vincoli relativi alle classi di concorso³ e alla mobilità territoriale dei docenti⁴ - presenti nel disegno di legge - potranno evitare che comunque il problema si ripresenti in modo significativo anche dopo la maxi-assunzione dalle graduatorie.

Si può, infatti, prevedere che molti dei neoassunti delle GAE (potrebbero essere anche 20-30mila, gli stessi che già negli anni passati non ottenevano incarichi di supplenza annuale) non andranno a occupare insegnamenti scoperti, perché le loro abilitazioni, i loro titoli per l'insegnamento o il luogo in cui sono iscritti alle graduatorie lo impediranno; dovranno, perciò, essere giocoforza impiegati sui nuovi posti di “potenziamento dell'offerta formativa” dell'organico dell'autonomia, mentre molte cattedre dovranno continuare a essere assegnate – come già nel recente passato – a supplenti annuali presi dalle graduatorie d'istituto. Con buona pace dell'obiettivo dichiarato dalla Buona Scuola di farla finita una volta per tutte con la “supplentite”; obiettivo che potrà essere conseguito solo in parte e solo in relazione alle supplenze brevi e temporanee, a cui provvederanno gli insegnanti aggiuntivi dell'organico dell'autonomia;

- 4) da ultimo, ponendosi come unico obiettivo di “assumere le GAE”, vizia fin dall'origine un'idea che – sebbene non inedita – ha un ruolo rilevante nel disegno di legge ed è sulla carta certamente buona: quella, appunto, dell'organico dell'autonomia.

Nella stessa definizione che se ne dà all'art. 6 (*“L'organico dell'autonomia è strumentale alla realizzazione delle esigenze curriculari, extracurriculari, formative e organizzative delle istituzioni scolastiche (...) è volto a realizzare l'offerta formativa”*), esso è uno strumento fondamentale per rafforzare la capacità delle istituzioni scolastiche autonome di fornire un'offerta formativa più ampia, che preveda – accanto alle normali ore di lezione – attività di recupero, potenziamento, personalizzazione, orientamento in entrata e in uscita, sostegno e inclusione dei soggetti più deboli, insieme ad attività extra-curricolari più ricche e stimolanti. È l'idea di dare alle scuole autonome un organico più *flessibile*, nel senso che ciascun insegnante, a seconda delle esigenze definitive dal Piano dell'offerta formativa di ciascuna scuola, può essere chiamato a svolgere molteplici attività – didattiche e organizzative, senza rigidità se non quelle determinate dalle sue competenze professionali. È, in altre parole, il necessario complemento della scuola “del pomeriggio” e “sempre aperta”, che sembra un obiettivo generalmente condiviso e – come si è detto – appare una soluzione convincente innanzitutto al problema della dispersione.

Ma, ecco, nuovamente fare capolino la logica capovolta che tutto finalizza all'assunzione dei precari delle GAE. L'organico dell'autonomia previsto dal disegno di legge non sembra, infatti, avere quei caratteri di flessibilità e di funzionalità all'offerta formativa che, invece, per sua natura richiede. Lo suggerisce la rigida separazione fra le sue tre componenti costitutive: posti comuni, posti di sostegno e gli inediti posti di “potenziamento dell'offerta formativa” (art. 6, comma 1), dove finirebbero tutti quei neoassunti che

² Si veda sul sito della Fondazione Agnelli:

<http://www.fga.it/interventi-e-analisi/tutti-gli-interventi/dettaglio/articolo/la-buona-scuola-il-contributo-critico-della-fondazione-agnelli-520.html#.VSBjeTJH6M8>

³ Si vedano i discutibili art. 7, comma 3, che prevede *“l'utilizzo del personale docente di ruolo in classi di concorso diverse da quelle per la quale possiede l'abilitazione, purché possieda titolo di studio valido all'insegnamento”*, e art. 8, comma 6, che riprende il contenuto del precedente.

⁴ Si veda il comma 4, art. 8.

per il fatto di appartenere a una classe di concorso “sbagliata” non hanno trovato collocazione nelle due altre precedenti e preesistenti tipologie. Ma considerare i posti per il potenziamento dell’offerta formativa come il luogo deputato a parcheggiare insegnanti a cui non si riesce a dare una cattedra e che servirebbero in prevalenza come “tappabuchi”, per coprire in buona sostanza le supplenze brevi e poco altro, è davvero una visione riduttiva e mortificante della buona idea dell’organico dell’autonomia⁵. Lo conferma anche l’art. 8, comma 7, che sorprendentemente recita “*i posti per il potenziamento dell’offerta formativa che rimangono vacanti all’esito del piano assunzionale sono soppressi*”. Ma non dovevano servire a garantire l’offerta formativa prevista dalla scuola stessa? Ma se non servono a sistemare le GAE, allora li eliminiamo.

Alla luce di queste considerazioni, la Fondazione Agnelli non ritiene condivisibile la proposta di assumere dal 1 settembre i docenti delle GAE, senza averne verificato preliminarmente la qualità. Come si diceva, degli iscritti alle graduatorie poco sappiamo, al di là dell’anzianità di servizio: ignoriamo, in particolare, se siano docenti preparati e motivati, con le competenze che servono alla scuola dei prossimi decenni. A nostro avviso, l’immissione in ruolo non può avvenire senza una preliminare verifica delle capacità e competenze – disciplinari e didattiche – dei candidati.

Occorre dunque selezionare all’interno delle GAE coloro che hanno insegnato con relativa continuità negli ultimi anni e siano disponibili a una verifica delle competenze. Come dovrebbe avvenire questa selezione? Riteniamo che l’inasprimento dei criteri dell’anno di prova – previsto dal disegno di legge – sia insufficiente: se si trattasse di una semplice verifica di adempimenti formali non consentirebbe individuare ed escludere quanti non possiedano capacità adeguate; se, invece, fosse un vaglio sostanziale da parte del dirigente scolastico, si esporrebbe alla critica di non garantire criteri omogenei a livello nazionale, generando possibili situazioni di arbitrio. Per quanto di difficile definizione normativa, la soluzione più efficace sarebbe, a nostro avviso, un’assunzione degli iscritti alle GAE condizionata a un’apposita prova concorsuale, che metta al vaglio appunto le capacità di insegnamento di questi docenti, molti dei quali in questi anni hanno insegnato poco o nulla. Gli esclusi dovrebbero eventualmente essere risarciti per aver suscitato in loro aspettative di assunzione.

Immettere in ruolo quasi 100.000 iscritti alle GAE senza alcun forma di verifica a priori sarebbe anche iniquo, oltre che inefficace: alla luce dell’evoluzione della popolazione scolastica italiana, oltre che dei vincoli di finanza pubblica, la massiccia immissione in ruolo quest’anno limiterebbe inevitabilmente le assunzioni nei prossimi decenni, rallentando l’ingresso nella professione a giovani neolaureati o iscritti alle graduatorie di istituto – spesso meglio formati, più motivati e, come abbiamo visto, dotati di competenze più in sintonia con i bisogni della scuola. Siamo consapevoli che docenti delle GAE abbiano coltivato per molti anni - *non certo per loro responsabilità* - un’aspettativa giuridicamente fondata di essere assunti a titolo indeterminato. Nondimeno, la società italiana si aspetta da questa riforma di poter contare per i prossimi trent’anni su quanto di meglio il paese possa offrire in termini di docenza. A nostro avviso, la seconda esigenza deve prevalere sulla prima: il Parlamento dovrebbe quindi ridisegnare i criteri di assunzione degli iscritti alla graduatorie ad esaurimento.

4. Concorsi e chiamata diretta

Proprio per garantire alla scuola italiana nei prossimi decenni i migliori insegnanti possibili, è da condividere l’affermazione contenuta del disegno di legge, secondo la quale a partire dal prossimo anno l’unica via di accesso alla professione docente tornerà a essere il concorso ordinario nazionale, da svolgersi con periodicità regolare, prove severe e graduatorie che restino valide solo fino al concorso successivo, articolato su classi di concorso più ampie e flessibili (e pertanto da riformare). Questa soluzione – accompagnata da una riforma della formazione iniziale con valore abilitante, nella linea già prefigurata nel 2010 e in parte ripresa dalla Buona Scuola

⁵ È prevedibile che questa rigidità possa alimentare nel tempo il rischio di creare stabilmente in ogni scuola nuclei di insegnanti percepiti come di serie A o di serie B; per non dire dell’elevata e paradossale probabilità di avere già dal prossimo anno supplenti annuali delle graduatorie d’istituto che coprono insegnamenti vacanti e docenti neoassunti in ruolo che, invece, sono inseriti nei posti di potenziamento dell’offerta formativa e fanno solo supplenze brevi.

- ha il pregio di non creare discriminazioni fondate sull'anzianità: giovani e meno giovani vi devono, infatti, concorrere con le medesime possibilità di successo. All'interno della delega questi aspetti, fra loro strettamente connessi (concorso, classi di concorso riformate, nuova formazione iniziale) devono mantenere un ruolo rilevante.

Una volta ristabilita l'assoluta centralità del concorso, riteniamo che l'orizzonte ideale a cui mirare per l'assegnazione del personale docente sia la chiamata diretta degli insegnanti da parte delle singole istituzioni scolastiche, sulla base delle loro esigenze didattiche e organizzative periodicamente aggiornate e integrate dai piani dell'offerta formativa, tenendo conto anche degli esiti di un processo di valutazione delle scuole "a regime".

La chiamata diretta – ossia le scuole che scelgono i docenti, ma anche i docenti che scelgono le scuole - sarebbe per la scuola italiana un'innovazione rivoluzionaria. In questo senso, è apprezzabile che il disegno di legge per la prima volta introduca alcuni elementi che esplicitamente la richiamano. Per il momento, ciò che si comprende (art. 7, comma 2) è che i dirigenti scolastici potranno fare proposte di incarico ai docenti, scegliendoli da albi territoriali definiti all'interno di ciascuna regione, limitatamente a quelli assunti dopo l'entrata in vigore della legge o a quelli assunti prima dell'entrata in vigore della legge che, lavorando in altra scuola, desiderano trasferirsi.

Per non essere velleitaria la chiamata diretta deve conquistarsi il consenso degli insegnanti, al momento per cultura professionale piuttosto estranei a questa prospettiva e diffidenti nei confronti di eccessi di arbitrio da parte dei dirigenti scolastici. Perciò gli spunti e gli elementi contenuti nel disegno di legge dovrebbero essere sviluppati lungo due direttrici, in modo da creare i necessari contrappesi alla discrezionalità decisionale dei dirigenti scolastici: (i) i meccanismi di *governance* del processo di selezione dei docenti, dove agli organi collegiali va attribuito un ruolo di controllo a priori; (ii) la valutazione a posteriori dei risultati della scuola, su cui si tornerà in seguito.

5. Manca la carriera

Ancora per quanto riguarda i docenti, occorre riconoscere che il disegno di legge fa altri timidi passi in avanti: ad esempio, è buona cosa che la formazione in servizio sia nuovamente finanziata e resa obbligatoria.

Quel che, però, manca è il coraggio di riconoscere che alla professione docente nella scuola autonoma serve una diversa strutturazione della carriera e che soltanto così si può concretizzare la giusta ambizione di "premiare il merito dei docenti".

Il docente del 21° secolo non è più un carismatico ed erudito affabulatore, in possesso di qualità didattico-disciplinari innate e straordinarie, bensì un professionista che deve saper prendere parte attivamente alla collegialità della scuola autonoma, contribuire al buon funzionamento corale dell'organizzazione e impegnarsi nella manutenzione delle proprie competenze: questi sono gli aspetti che un percorso di carriera deve saper valorizzare.

Una sensata articolazione di carriera dovrebbe essere basata su due o meglio ancora tre livelli, con tetti percentuali di ammissione definiti per ciascun livello e significativi incrementi di stipendio, permanenti e "portabili" anche in caso di trasferimento del docente in altra istituzione scolastica. I passaggi fra livelli di carriera dovrebbero essere regolati mediante concorso nazionale, in cui si dovrebbe tener conto di elementi diversi: il giudizio del dirigente scolastico, i crediti didattici, formativi e professionali accumulati, una prova pratica, un profilo psico-attitudinale.

La carriera dovrebbe essere unica: come si diceva, appare, infatti, inopportuno distinguere fra un percorso basato su competenze didattico-disciplinari e un altro basato su competenze organizzative e di supporto alla dirigenza (distinzione tra docente mentor e docente di staff, presente nelle versioni preliminari del provvedimento). Un buon docente non deve solo sapere insegnare, ma deve sapere anche lavorare in équipe con i propri colleghi: si

pensi, ad esempio, a quanto artificiale risulti la distinzione per un insegnante coordinatore di dipartimento. E, in linea di principio, la definizione di uno o due livelli superiori per i docenti va pensata come un percorso di crescita professionale che può condurre a un ulteriore passo verso la dirigenza scolastica, o la dirigenza tecnica (ispettori).

Una chiara prospettiva di carriera, regolata in modo da premiare competenze, impegno e assunzione di responsabilità, è per la Fondazione Agnelli una condizione indispensabile per riuscire ad attrarre i migliori laureati nella scuola. Solo promettendo a chi è bravo e si impegna un rapido progresso di ruolo e responsabilità, si convinceranno i giovani meglio preparati a intraprendere la via della scuola e si eviterà che essa sia percepita come un impiego per chi rifugge da ogni ambizione.

Un altro tema importante, che si lega – ma non in modo meccanico - alla progressione di carriera ed è trattato in modo insufficiente nel disegno di legge riguarda lo *staff* o *middle management* della scuola, ossia i collaboratori del dirigente scolastico e le funzioni strumentali, ruoli sempre più rilevanti in istituti scolastici grandi e articolati su diversi plessi (e, nella secondaria di II grado, su diversi indirizzi), dove i dirigenti scolastici hanno maggiori responsabilità e, dunque, maggiori impegni.

Delle funzioni strumentali il disegno di legge non parla: pertanto si presume che siano confermate secondo le procedure vigenti. Riguardo ai collaboratori del dirigente (fra cui i vicari e i responsabili di plesso), l'art. 7, comma 5, si limita a dire che il capo d'istituto ne individua fino a tre, mentre attualmente ne può nominare due⁶.

Riteniamo che l'obiettivo dichiarato del disegno di legge di rafforzare l'autonomia scolastica richiederebbe un supplemento di riflessione sullo *staff* della scuola, che tenesse conto di due considerazioni: (a) da un lato, la necessità per ciascun istituto autonomo di disegnarsi il proprio *staff*, in ragione delle sue dimensioni, articolazioni e specificità dell'offerta formativa; (b) dall'altro, il diverso peso e rilevanza delle più tipiche e comuni funzioni di *staff*, che suggeriscono di affidare quelle cruciali e di maggiore complessità (certamente il vicario e il responsabile di plesso, ma forse anche il coordinatore di dipartimento, più alcune funzioni strumentali, come il responsabile del sostegno o dell'orientamento) a docenti che abbiano acquisito un livello di carriera superiore.

6. La nuova centralità del dirigente scolastico

Il disegno di legge riconosce un'inedita centralità al dirigente scolastico (DS): oltre alle responsabilità che già ricadevano sulle sue spalle, egli dovrebbe in futuro diventare il regista di nuovi meccanismi di programmazione triennale dell'offerta formativa e del fabbisogno di organico⁷, nonché di selezione e di valutazione del personale docente (art. 7).

La Fondazione Agnelli guarda con interesse, sia pur mitigato da qualche cautela, all'orientamento del disegno di legge, che peraltro trova sostegno nell'evidenza prodotta dalla ricerca internazionale e, in particolare, dalla *survey* WMSS (*World Management Survey in School*) alla quale abbiamo partecipato per l'Italia, insieme all'Università di Cagliari: i risultati di questa ricerca, svolta in diversi paesi, rivelano che il lavoro dei DS ha un effetto significativo e positivo sugli apprendimenti degli studenti⁸.

⁶ In verità, l'attuale normativa contrattuale non vincola il numero di collaboratori che il dirigente può scegliersi, ciò che sarebbe inopportuno alla luce della complessità di molti istituti; prevede, tuttavia, che solo due possano essere retribuiti dal FIS. C'è da presumere che il nuovo comma – con passaggio da due a tre – replichi tale meccanismo. In caso contrario, sarebbe fortemente penalizzante per la scuola.

⁷ Incidentalmente, si segnala l'apparente incoerenza o quanto meno la ridondanza fra l'attuale POF annuale, di responsabilità del collegio docenti, e il PTOF triennale, di competenza del DS, che a quanto pare non sostituirebbe il POF, ma vi si aggiungerebbe (art. 2 comma 8).

⁸ Si veda sul sito della Fondazione Agnelli:

<http://www.fga.it/interventi-e-analisi/tutti-gli-interventi/dettaglio/article/i-buoni-dirigenti-scolastici-fanno-la-differenza-417.html#.VSBFrTJH6M8>

Il ruolo rafforzato del DS costituisce una scelta importante per gli equilibri futuri della scuola autonoma. Sul piano della valutazione rappresenta senz'altro un passo avanti in direzione di una riduzione dei margini di ambiguità che hanno finora caratterizzato la gestazione e la nascita del Sistema nazionale di valutazione.

In primo luogo si ricomponde la frattura tra valutazione della scuola e valutazione del dirigente: dal momento che al DS verranno dati poteri, responsabilità e obiettivi molto ampi (*"il DS è responsabile dei risultati del servizio..."* art. 7, comma 1), tutti i risultati della scuola saranno in qualche modo imputabili alla sua azione e quindi la valutazione della scuola e del dirigente tendono a coincidere *a fortiori*. Anche gli strumenti previsti dall'art. 11 (Valorizzazione del merito del personale docente) vanno nella direzione di un benvenuto riallineamento degli incentivi verso obiettivi comuni a tutti gli attori scolastici coinvolti.

In secondo luogo, l'introduzione di un serio sistema di valutazione esterna dei DS (presumibilmente con un ruolo più esplicito da parte dei direttori degliUSR e dei DT, e certamente con un potenziamento a tal fine del fondo unico nazionale per la retribuzione dei dirigenti) rende meno ingenua la previsione del DPR 80/2013 su un miglioramento spontaneamente indotto dalle pratiche autovalutative.

Tuttavia – ed ecco le cautele - non si può concepire un cambiamento così importante per gli equilibri delle nostre scuole senza prendere in considerazione:

- (1) la necessità di controbilanciare l'accresciuto potere del DS, soprattutto per quanto riguarda la gestione delle risorse umane e la possibilità di selezionare i propri docenti, offrendo loro incarichi (cfr. par. 4), con adeguate misure e contrappesi. È il tema generale della *governance* e dell'equilibrio tra i diversi organi di governo, oggetto di una specifica delega. Quale modello di riferimento andrà considerato tra i criteri vincolanti?
- (2) Il fatto che i 7.500 DS attualmente in servizio (di cui più di un terzo ultrasessantenni) non si siano mai confrontati, né abbiano ricevuto formazione, né siano stati selezionati sulla base delle competenze previste dall'art. 7. La stessa citata indagine internazionale WMSS rivela un netto ritardo dei presidi italiani rispetto ai colleghi stranieri per quello che riguarda le capacità gestionali. È quanto meno ottimista ritenere che i singoli DS siano in grado, ad esempio, di formulare una previsione attendibile a tre anni circa il fabbisogno di docenti del loro istituto, quando il MIUR nelle sue attività sugli organici non è mai riuscito a "vedere" oltre i 12 mesi. Va dunque immaginato un percorso di ri-formazione dei DS sulle nuove competenze manageriali loro richieste

In conclusione, il ruolo rafforzato del dirigente scolastico è una linea da incoraggiare. Tuttavia, senza un vero sistema di valutazione dei DS non solo c'è il rischio dell'eccesso di arbitrio, ma neppure si può escludere che il loro maggior potere si possa tradurre in un aumento dei divari di performance delle scuole.

Dopo avere argomentato in modo più analitico quelli che ci appaiono pregi e difetti delle parti del disegno di legge relative al piano di assunzioni, al merito dei docenti e all'accresciuta autonomia di scuole e dirigenti scolastici, non riteniamo opportuno entrare nel dettaglio di molte altre sue parti⁹. Su due temi ancora, tuttavia, vogliamo esprimere alcuni commenti.

7. Inclusione. Si può fare di più

Le disposizioni e le deleghe contenute nel disegno di legge in materia di inclusione non includono alcuni spunti positivi che erano presenti a febbraio nel testo del precedente decreto legge: (1) vengono meno il

⁹ Certamente importante e promettente è l'art. 4 sul rapporto scuola-lavoro, la realizzazione dei cui obiettivi e contenuti può, però, forse essere ostacolata dall'oggettiva esiguità delle risorse a disposizione.

coinvolgimento, la corresponsabilizzazione e la formazione di tutti gli insegnanti di classi in cui siano presenti alunni con Bisogni Educativi Speciali (BES); (2) il focus torna sugli alunni con disabilità, perdendo di vista gli altri BES; (3) non si fa più cenno alla formazione in didattica inclusiva e speciale di base a tutto il personale docente, ai dirigenti scolastici e agli ATA. In generale, le deleghe (art. 21, comma 2 *e*) tendono a focalizzarsi su una concezione “conservativa” dell’inclusione (revisione del ruolo dell’insegnante di sostegno e dei loro criteri di assegnazione; revisione delle modalità e dei criteri valutativi alla certificazione e all’iter diagnostico degli alunni con disabilità), pur con alcune aperture interessanti verso una nozione più ampia (in particolare i punti 3 e 4).

In conclusione, ci sembra importante che un progetto di riforma della scuola italiana, in cui si voglia rilanciarne la valenza inclusiva, non possa prescindere, coerentemente con quanto delineato da numerosi atti ufficiali promossi dal MIUR in questi ultimi anni, dalle seguenti azioni:

- (i) lettura dei bisogni educativi degli alunni con BES (con disabilità, difficoltà o altro genere di svantaggi) da parte di tutto il consiglio di classe che dovrà elaborare collegialmente e realizzare con il contributo e la collaborazione di tutti gli insegnanti il PEI/PDP;
- (ii) formazione iniziale e in itinere in didattica inclusiva e pedagogia speciale di base a tutti gli aspiranti insegnanti e a quelli già in servizio;
- (iii) potenziamento dei centri di servizio territoriali (CTI/CTS - scuole polo) in cui si rendano disponibili risorse (umane e tecniche) specialistiche in grado di soddisfare esigenze particolarmente complesse nell’ambito della disabilità/inclusione a supporto di reti di scuole
- (iv) più stretta collaborazione tra i vari agenti dell’inclusione: scuola, classe, comunità scolastica, servizi socio-sanitari, famiglie e comunità locale;
- (v) utilizzo delle competenze degli insegnanti di sostegno per promuovere una didattica inclusiva e più efficace per tutti che, partendo dai bisogni educativi speciali di alcuni, favorisca una didattica innovativa (laboratoriale, metacognitiva, adattamenti dei materiali e degli spazi, *cooperative learning*, tutoraggio tra pari, ricorso alle nuove tecnologie,...) di cui possano beneficiare tutti gli alunni e quei docenti alla ricerca di un rinnovamento professionale e di una didattica più propositiva, attiva e partecipata.

8. Open data. Un portale per uscire dal buio

Sicuramente apprezzabile è l’idea di costituire un portale unico dei dati relativi alle scuole. Negli ultimi due anni, infatti, il MIUR è stato oggetto di critiche per non aver reso disponibili alcuni dati in suo possesso, come quelli relativi all’Anagrafe edilizia scolastica, al punto da richiedere un intervento della giustizia amministrativa. Con la costituzione del portale e la possibilità per gli osservatori esterni di accedere alle informazioni, rese opportunamente anonime, si riprenderebbe il cammino verso la massima trasparenza di quello che accade all’interno delle scuole, avviato dal ministro Profumo.

Come Fondazione Agnelli, ci troviamo in piena sintonia con lo spirito degli open data: ne è testimonianza il nostro portale Eduscopio.it, che confronta la qualità delle scuole superiori italiane in relazione alla loro capacità di preparare agli studi universitari, nel quale informazioni di natura amministrative sono state elaborate e rese accessibili a tutta l’opinione pubblica italiana.

L’istituzione del portale unico con i dati aperti della scuola potrebbe essere la soluzione per uscire da una fase di incomprensibile oscurantismo statistico.

Torino, 6 aprile 2015