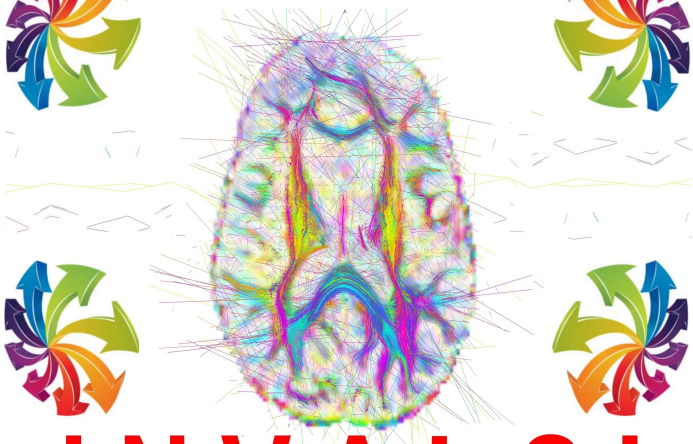
RISORSE DIDATTICHE.

【ℜG】 By ... 0000-0001-5086-7401 & lnkd.in/erZ48tm

ORIENTA*MENTI*



INVALSI

RISORSE DIDATTICHE EDUCAZIONE CIVICA

Il sistema scolastico italiano

Le tappe importanti

- **Legge Casati - 1859**
- **Legge Coppino - 1877**
- **Programmi Gabelli - 1888**
- **Legge Orlando - 1904**
- **Legge Daneo-Credaro - 1911**
- **Riforma Gentile - 1923**
- **Riforma Bottai - 1939**
- **Il dopoguerra – 1945 - 1948**
- **Fase repubblicana – dal 1948 in poi**
- **(1955 – 1962 -1968 – 1973/74 – 1977 – 1979 – 1985 – 1991)**
- **Anni Novanta del XX sec.**
- **La scuola del 2000**
- **La legge 107/2015 "La Buona Scuola"**

Nascita dello Stato italiano

La nascita dello stato unitario portò all'ordine del giorno, tra gli altri, il problema dell'analfabetismo.

"Fatta l'italia, facciamo gli italiani" *(Massimo D'Azelio)*

Legge Casati

1859

È la Legge Casati n. 3725, promulgata da Vittorio Emanuele II il 13 novembre 1859, che viene configurata come il vero e proprio atto di nascita del nostro sistema scolastico.

Originariamente scaturita come provvedimento destinato ad offrire un complesso ordinamentale alla scuola del Regno del Piemonte, la Legge Casati, dopo la proclamazione del Regno d'Italia del 1861, è stata estesa progressivamente alle altre regioni della nuova formazione statuale, rimanendo in vigore per un lungo periodo di tempo

Fin dal 1860 venne estesa a tutti i territori unificati, secondo il principio giuridico *ipso iure* la legge Casati: l'istruzione elementare, impartita gratuitamente per quattro anni, era distinta in due gradi, superiore ed inferiore, entrambi biennali, di cui soltanto il primo era obbligatorio.

La scuola costituì un rimedio importante visto che l'italiano era sì la lingua ufficiale dell'Italia unita ma pochi la conoscevano, pochissimi la parlavano. Veniva avviato, così, quel lungo e complesso processo secondo il quale «fatta l'Italia» si dovevano «fare gli italiani», come auspicava Massimo D'Azeglio.

Obiettivo

Fronteggiare il grave problema dell'analfabetismo dominante nell'intero territorio del nostro Paese (78% della popolazione), evidenziando la necessità di una scolarizzazione di massa.

Viene proclamata l'obbligatorietà dell'istruzione elementare

Il testo legislativo non faceva alcun riferimento alla scuola dell'infanzia: la prima educazione era affidata alle famiglie e, nel caso queste non fossero in grado di assicurarla, ne assumevano l'onere gli enti locali e i privati.

L’impianto legislativo

Prevede un *segmento scolastico iniziale* e *l’istruzione secondaria*.

a) Il *segmento scolastico iniziale*, destinato all’istruzione elementare affidata ai Comuni a cui si accede dopo il compimento dei sei anni di età, è articolato in due gradi biennali obbligatori:

il primo biennio, inferiore, da istituire in borgate con almeno 50 bambini

il secondo biennio, superiore, da istituire per i comuni con oltre 4.000 abitanti.

Le scuole elementari maschili sono separate da quelle femminili, ciascuna con insegnanti dello stesso sesso, assunti dal Comune.

b) L'*istruzione secondaria* è articolata in due rami:

a) <u>istruzione classica</u> gestita direttamente dallo Stato distinta in primo grado di durata quinquennale (ginnasio) e secondo grado di durata triennale (liceo), diretta alla preparazione degli studi universitari;

b) <u>istruzione secondaria tecnica</u> affidata a province e comuni, distinta in due gradi di durata triennale e finalizzata a formare i quadri professionali e tecnici intermedi provenienti da classi subalterne

Legge Coppino

1877

La Legge Coppino del 15 luglio 1877 (1^ governo Depretis) prefigura l'obbligo del corso elementare inferiore fino a 9 anni di età ed introduce sanzioni per gli inadempienti.

Non sortì, però, migliori effetti circa l'auspicato abbassamento del tasso di analfabetismo

Programmi Gabelli

1888

In applicazione della Legge Coppino sono da ricordare i Programmi Gabelli del 1888 per la scuola elementare di impostazione positivistica che perseguivano, secondo una rinomata concezione pedagogica, la formazione dell'elemento testa, configurando nell'ambito del processo di insegnamento/apprendimento la centralità dell'allievo ritenuto *attivo, osservatore e sperimentatore.*

Legge Orlando

1904

Ha:

- **riformato l'ordinamento della scuola elementare**
- **esteso l'obbligo scolastico dal nono al dodicesimo anno di età**
- **imposto ai Comuni di istituire scuole almeno fino alla quarta classe e di assistere gli alunni più poveri e ha elargito fondi ai Comuni con bilanci carenti**

Alla Legge Orlando, anche se non riuscì a sortire l'esito auspicato del decremento dell'analfabetismo, viene riconosciuto il merito di aver contribuito a rafforzare l'idea che spettava allo Stato, e non ai Comuni, il dovere di provvedere all'istruzione e alla formazione dei cittadini

Legge Daneo-Credaro

1911

Sancì il passaggio delle scuole elementari dai Comuni allo Stato, passaggio che avrebbe trovato effettivo riscontro soltanto alla data dell'uno giugno 1934.

Segnò l'apertura di nuovi spazi per l'insegnamento religioso, resa possibile dalla pacificazione sociale che si andava realizzando nel Paese con il graduale ingresso dei cattolici nella vita politica.

Dando impulso all'espansione dell'istruzione elementare furono raggiunti alcuni risultati sul versante del contenimento dell'analfabetismo nel nostro Paese

La riforma Gentile

1923

Ha innovato il nostro sistema di istruzione e formazione

nell'ordinamento e

nell'articolazione interna dei suoi diversi gradi,

nei contenuti e nei metodi,

in coerenza con un nuovo ideale di cultura

ispirato al movimento idealista del tempo.

RIFORMA GENTILE

- Varata in Italia nel 1923, a circa un anno dalla marcia su Roma, quando il fascismo non aveva ancora assunto le vesti di regime che avrà dopo il delitto Matteotti.
- Ministro dell'Istruzione il filosofo Giovanni Gentile.
- Legge delega del 3/12/1922, che porta a 3 R.D. (evitata la discussione parlamentare)
- Impianto pedagogico della riforma: Giuseppe Lombardo Radice
- Nuovo ruolo assunto dalla religione nei curricoli scolastici
- Privilegiati gli studi umanistici a danno della cultura scientifica e tecnica
- Scuola complementare: finalità di inserimento diretto ma qualificato nel mondo del lavoro

Punti cardine

-Estensione dell'obbligo scolastico fino al quattordicesimo anno di età,

-Introduzione dell'educazione religiosa posta "a fondamento e coronamento dell'istruzione elementare" (arte – religione – filosofia),

-Introduzione della scuola complementare di durata triennale che raccoglieva l'eredità della scuola tecnica di Casati, ma, a differenza di questa, non permetteva l'accesso agli istituti tecnici, essendo priva di sbocchi ulteriori.

L'impianto legislativo

a) *Istruzione elementare*, distinta in tre gradi:
- **preparatorio, tre anni (riportando la scuola materna all'interno del sistema scolastico)**
- **inferiore, tre anni**
- **superiore, due anni.**

Le classi oltre la 5^ prendono il nome di "classi integrative di avviamento professionale", la cui trasformazione porterà alla nascita della scuola di avviamento professionale destinata a sopravvivere fino al 1962.
Dopo il grado preparatorio, ciascun anno scolastico si concludeva con un esame.

b) *Istruzione media*, distinta in due gradi:

- Istituti medi di 1° grado (Ginnasio della durata di tre anni, Istituto Tecnico Inferiore e Istituto Magistrale Inferiore della durata di quattro anni, Scuola complementare della durata di tre anni)

- Istituti medi di 2° grado (Liceo classico della durata di tre anni, Istituto Tecnico Superiore della durata di quattro anni, Istituto Magistrale Superiore della durata di tre anni, Liceo Scientifico della durata di quattro anni e Liceo femminile della durata di tre anni).

Tutte le scuole medie di secondo grado si concludevano con l'esame di Stato

La riforma Bottai

1939

Autore della

“Carta della scuola”

per recuperare la componente tecnico-professionale.

Non attuata a causa degli eventi conseguenti alla caduta del fascismo.

Il dopoguerra

dal 1945 in poi

Dopo la liberazione di Roma il Ministro De Ruggiero nominò la Commissione Ministeriale per l'elaborazione dei nuovi

"Programmi, istruzioni e modelli

per le scuole elementari e materne",

emanati, poi, con D.M. 9 febbraio 1945

I programmi del 1945 risentivano delle condizioni eccezionali del tempo in cui furono redatti e del contributo di Carleton W. Washburn, che tentò di introdurvi elementi dell'attivismo deweyano.

COMMISSIONE NAZIONALE D'INCHIESTA SULLA RIFORMA DELLA SCUOLA: 1947-1949. MINISTRO GUIDO GONELLA

- Interessante passaggio istituzionale
- La Commissione non produsse risultati tangibili
- Documentò l'esigenza di una riforma generale del sistema scolastico nazionale
- La riforma non ci fu e gli anni successivi furono privi di trasformazioni significative
- Impatto del boom demografico post-bellico sulla scuola
- Alfabetizzazione non compiuta
- Contraddizione scuola elementare

LA SCUOLA NELLA COSTITUZIONE 1 GENNAIO 1948

- Contrasti tra cattolici e laici, liberali e comunisti su temi quali: libertà insegnamento, di educazione, di scelta, religiosa
- Richieste di spazio per la scuola cattolica (cattolici)
- Tema della qualità degli studi e della meritocrazia
- Difesa scuola statale ed ampliamento della scolarizzazione
- Obbligatorietà e gratuità per almeno 8 anni
- Confronto acceso sull'art. 7: in nome della pacificazione nazionale Togliatti accetta di accogliere nel testo costituzionale i Patti Lateranensi

Con i principi sanciti dalla Costituzione il sistema scolastico si trasforma da sistema selettivo e meritocratico a scuola aperta, orientata a soddisfare il diritto all'educazione e alla formazione dei cittadini, quale prerequisito per lo svolgimento della cittadinanza attiva e responsabile.

I PRINCIPI FONDAMENTALI DEL DIRITTO SCOLASTICO GLI ARTT. 9-33-34 DELLA COSTITUZIONE

La repubblica promuove lo sviluppo della cultura e la ricerca scientifica e tecnica.

Il primo comma dell'art.9 della Costituzione conferisce alla Repubblica il compito di farsi carico della *promozione culturale* , ovvero di fornire le condizioni e i presupposti per il libero sviluppo della cultura, parametro di crescita dell'individuo sotto il profilo personale e sociale.

Concretamente l’opera di promozione culturale si svolge garantendo:

· la libertà di insegnamento (art.33 ,comma 1 Costituzione) –

· la presenza di scuole statali per tutti i tipi, ordini e gradi di Istruzione (art. 33, comma 2 Costituzione) –

· il libero accesso all’istruzione scolastica, senza alcuna discriminazione (art. 34 , comma 1 costituzione)

· l’obbligatorietà e gratuità dell’istruzione dell’obbligo (art.34- 2° comma costituzione)

· il riconoscimento del diritto allo studio anche a coloro che sono privi di mezzi, purché capaci e meritevoli mediante borse di studio, assegni ed altre provvidenze da attribuirsi per concorso (art. 34, comma 3, Cost.)

· l’ammissione per esami ai vari gradi dell’istruzione scolastica e dell’abilitazione professionale (art.33 – comma 5 Cost.)

· la libera istituzione di scuole da parte di enti o privati , *senza oneri per lo Stato,* (art.33 comma 3 – Cost.)

L'arte e la scienza sono libere e libero ne è l'insegnamento (art.33, 1° co Cost.)

Una specificazione importante del principio costituzionale si trova nel testo dell'art.1 del D.L.vo 297/94 (Testo Unico delle disposizioni legislative vigenti in materia di istruzione valido per le scuole di ogni ordine e grado) che sancisce :

«la libertà di insegnamento è intesa come *autonomia didattica* e come *libera espressione culturale del docente* ed è diretta a promuovere attraverso un confronto aperto di posizioni culturali la piena formazione della personalità degli alunni».

Quali ulteriori limiti sono stati previsti *il rispetto delle norme costituzionali e degli ordinamenti della scuola, nonché il rispetto della coscienza morale e civile degli alunni*.

Più incisiva sarebbe risultata una formulazione che sancisse la libertà di insegnamento come strumento attraverso il quale dare corpo alla libertà e ai diritti del discente : *diritto all'apprendimento, diritto alla continuità dell'azione educativa, diritto alla diversità*.

L’istruzione non è riservata, *quanto alla sua gestione*, soltanto allo Stato (ciò discende dal principio costituzionale della libertà di manifestazione del pensiero e della libertà di iniziative dirette a realizzare la diffusione dello stesso, anche mediante l’insegnamento).

E’ molto controverso (se il “senza oneri per lo Stato” si riferisca soltanto alla istituzione della scuola non statale o, anche, al suo funzionamento (si veda il recente, anche se modesto, *buono-scuola* assegnato ***a tutti gli alunni frequentanti scuole non statali !)***

Al dovere dello Stato di istituire su tutto il territorio nazionale scuole di ogni ordine e grado, fa fronte *un diritto civico dei cittadini*, da intendersi come diritto ad una prestazione : *il diritto di accedere liberamente al sistema scolastico, nonché di accedere ai gradi più alti degli studi, anche se privo di mezzi ma capace e meritevole*

ARTICOLO 33

- Libertà di insegnamento (non arbitrio ma libera e responsabile scelta, individuale e collegiale, dei mezzi e modi per trasmettere i contenuti. Quindi libertà solo in relazione al processo di apprendimento)
- La Repubblica detta le norme sull'istruzione (vista la prospettiva attuale dell'autonomia sono indicazioni orientative e non più programmi prescritti)
- Lo Stato non esaurisce l'intera offerta formativa del territorio

ARTICOLO 34

- Diritto all'istruzione, scuola aperta a tutti (sia nel senso di ciò che prevede l'art. 3, sia nel senso dell'apertura per tutta la vita e in tutti i campi formativi
- Obbligo scolastico di almeno 8 anni (da 8 a 10 anni con la Legge 9/99 – ora riportato a 15 anni)
- Gratuità istruzione obbligatoria (garantita solo parzialmente)

LA SCUOLA DEMOCRATICA

La riforma della scuola media
La scuola materna statale
Il tempo pieno
I decreti delegati
L'integrazione degli alunni handicappati
La legge n° 270 e 270 bis
La riforma della scuola elementare
La personalità giuridica
Il Testo Unico n° 297/94
La Carta dei servizi scolastici
Il processo autonomistico ex legge 59/1997
La riforma degli esami di maturità
L'innalzamento dell'obbligo scolastico
L'introduzione dell'obbligo formativo
Il riordino dei cicli e la riforma Moratti
La riforma Gelmini
La Buona Scuola

RIFORMA DELLA SCUOLA MEDIA DEL 1962

- Unifica tutti i corsi medi inferiori in un solo percorso triennale
- Ridimensiona l'insegnamento del latino
- Innalza per tutti l'obbligo scolastico a 14 anni
- Si conclude con l'esame di licenza che ha valore di esame di Stato
- Apre la via ad ogni indirizzo secondario

ANNI '60

Alcuni passaggi importati sul finir del decennio, segnato dall'emergere del movimento studentesco:

- Legge 444/68: istituzione scuola materna
- Legge 119/69: nuovo esame di maturità

ANNI '70

- Legge 146/71: liberalizza gli accessi all'Università e permette l'elaborazione di piani di studio personalizzati
- Legge 820/71: tempo pieno alle elementari
- CM 71/74: istituzione delle 150 ore
- Legge delega 477/73: porterà ai decreti delegati del 1974 (DPR 416, 417, 419, 420)
- Legge 517/77: abolizione esami di riparazione alle elementari ed alle medie, introduzione di nuove norme per la valutazione degli alunni, attività di integrazione degli alunni portatori di handicap
- 1979: nuovi programmi della S. Media

ANNI '70

- Legge 146/71: liberalizza gli accessi all'Università e permette l'elaborazione di piani di studio personalizzati
- Legge 820/71: tempo pieno alle elementari
- CM 71/74: istituzione delle 150 ore
- Legge delega 477/73: porterà ai decreti delegati del 1974 (DPR 416, 417, 419, 420)
- Legge 517/77: abolizione esami di riparazione alle elementari ed alle medie, introduzione di nuove norme per la valutazione degli alunni, attività di integrazione degli alunni portatori di handicap
- 1979: nuovi programmi della S. Media

ANNI '80

- Tentativi di riforma della scuola superiore
- Ricorso alle sperimentazioni, prima autonome e casuali poi assistite (ad es. nuovo ordinamento degli istituti tecnici, il Progetto 92 che ridisegna gli istituti professionali)
- Commissione Brocca (tentativo di sistematizzazione organica della scuola superiore)
- 1985: nuovi programmi della scuola elementare
- Legge 148/90: introduzione dei moduli alle elementari
- 1984: revisione del Concordato
- 1985: Intesa tra Ministero e CEI

ANNI '90

- Il corpus delle conoscenze cresce e si modifica con ritmo incalzante
- Lo straordinario sviluppo tecnologico segna sempre di più le condizioni di vita, trasformando le stesse modalità di apprendimento
- Libro bianco Delors (1994): crescita, competitività, occupazione
- Libro bianco Cresson (1995): insegnare ed apprendere
- In Europa si discute della necessità di una riforma dei sistemi di istruzione e formazione
- La scuola italiana deve confrontarsi con il contesto europeo

CONFERENZA NAZIONALE SULLA SCUOLA 1990

- Voluta dalla Camera dei deputati si svolge a Roma dal 30 gennaio al 3 febbraio 1990
- Momento di consultazione di tutte le espressioni della società civile e scolastica per individuare un piano di azione per la scuola
- Sabino Cassese lancia l'idea dell'autonomia scolastica come nuova forma di governo della scuola (autonomia delle scuole a fronte di una nuova funzione del Centro che non gestisce, ma fissa gli obiettivi, valuta processi, corregge disfunzioni)
- Da questa Conferenza inizia un percorso riformatore che si svolgerà negli anni successivi ed interesserà vari piani

SUL PIANO AMMINISTRATIVO

- Intero processo di riforma della P.A.: Leggi 142/90 e 241/90 – nuovo rapporto con il cittadino come utente di servizi e titolare di diritti
- Principi di diritto privato nei rapporti di pubblico impiego
- Carte dei servizi
- Leggi 59/97 e 127/97 (cosidette Bassanini): vengono definiti i criteri generali dell'autonomia delle scuole
- Legge 3/01: completamento con la modifica del Titolo V della Costituzione
- Legge 62/00: sulla parità scolastica; unico sistema di istruzione, formato di due 'polmoni'

SUL PIANO DIDATTICO

- Nuovi ordinamenti scuola materna/infanzia (1991)
- Proposta Commissione Brocca (1991-92)
- Aboliti esami di riparazione, sostituiti dagli IDEI (1994)
- Sostituito vecchio esame maturità (425/97)
- Nuova educazione alla Salute (162/90)
- Protagonismo studenti (DPR 249/98 – Statuto Studenti -)

SUL PIANO ORDINAMENTALE

- Legge 148/90: riforma della Scuola elementare
- Legge 341/90: riforma ordinamenti universitari (altra riforma nel 1999)
- Legge 30/00: riordino dei cicli scolastici - Ministro Berlinguer (2 cicli scolastici di durata disuguale = 7 + 5) Non viene applicata.
- Legge 53/03: Ministro Moratti

1. ***Decentramento amministrativo*: passaggio di poteri e responsabilità dallo Stato alle Regioni e agli Enti Locali.**

   Il concreto avvio si è venuto a determinare con la famosa Legge Bassanini n. 59/97.

2. ***Privatizzazione*: "Razionalizzazione dell'organizzazione delle amministrazioni pubbliche e revisione della disciplina in materia di pubblico impiego", a norma dell'art. 2 della Legge 23 ottobre 1992 n. 421 e per effetto del D. Lgs. n. 29 del 3 febbraio 1993**

1990:
- Vengono fissati i servizi essenziali da garantire agli alunni in caso sciopero del personale scolastico con L. 146 Riforma del procedimento amministrativo e "trasparenza"con la Legge n. 241

1992:
Assistenza, integrazione sociale e diritti delle persone handicappate con la Legge Quadro n. 104

1994:
In attuazione delle direttive delle CEE in materia di sicurezza l'Italia si dota del D. Lgs n. 626

1994:
Atto di indirizzo per l'integrazione scolastica degli alunni disabili con D.P.R. del 28 febbraio

1994:
L'esponenzialità quantitativa della legislazione scolastica induce il legislatore ad emanare un apposito Testo Unico (Decreto Lgs. n. 297)

1995:
Carta dei servizi scolastici con D.P.C.M. del 7 giugno

1997
-nell'ambito del decentramento della P.A. la Legge Delega n. 59 (Bassanini I) con l'art. 21 attribuisce l'autonomia funzionale alle scuole; segue una serie di decreti legislativi attuativi di quanto previsto nel suddetto articolo 21.

Autonomia intesa come strumento di efficacia, efficienza, economicità funzionale a raggiungere gli obiettivi costituzionalmente sanciti e a soddisfare le istanze e i bisogni formativi emergenti in ambito territoriale (1)

1998:

a) **D. Lgs n. 112: ulteriore conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle Regioni ed agli Enti Locali in attuazione del Capo I della L. 15 marzo n. 59 (Bassanini due)**

b) **D. Lgs. n. 59/98: attribuzione della dirigenza ai capi di istituto**

1999:

D.P.R. n. 275 concernente il Regolamento dell'autonomia

2001:

- **Decreto Interministeriale n. 44 del 1° febbraio (fissa le norme per la gestione amministrativo-contabile e patrimoniale delle istituzioni scolastiche autonome)**

- **Legge Costituzionale n. 3: prima riforma della Costituzione (Titolo V) della storia della Repubblica (cfr. art. 117 C.)**

2007:

-D.M. n. 139 del 22 agosto

Regolamento dell'obbligo d'istruzione

(i *saperi* e le *competenze* per l'assolvimento dell'obbligo di istruzione (biennio secondaria superiore) sono riferiti ai quattro assi culturali (*asse dei linguaggi, asse matematico, asse scientifico-tecnologico, asse storico-sociale*), che costituiscono il "tessuto" per la costruzione di percorsi di apprendimento orientati all'acquisizione delle competenze chiave.
I saperi sono articolati in abilità/capacità e conoscenze)

2009:

- D.P.R. n. 122 del 22 giugno

Regolamento recante coordinamento delle norme vigenti per la valutazione degli alunni

Riforme Scolastiche dal 2000 ad oggi

1. Lo scenario culturale
2. Un ventennio di riforme
3. L'autonomia
4. Il sistema
5. Le Indicazioni 2012
6. Il progetto formativo
7. Quali prospettive

1. **Lo scenario culturale**

a) La società del cambiamento

b) Le nuove generazioni

c) Il sapere, i saperi

d) L'Europa

a) **La società del cambiamento**

I nuovi scenari (rischi e opportunità)

- **complessità e ipercomplessità**
- **società liquida (valori e strutture)**
- **multiculturalità**
- **identità planetaria**
- **potenza dei media**
- **Globale e locale**
- **società della conoscenza, società dell'apprendimento**

b) Le nuove generazioni

Diverse dal passato

Molto informate e facilitate nell'accesso alle fonti culturali

Più fragili sul piano emotivo ed affettivo

Confuse e incerte di fronte a scale valoriali contraddittorie

Il capitale invisibile

I giovani:

Hanno interessi compositi

Sono affascinati e stimolati dal nuovo

Vivono poche occasioni di incontro

Effetto folla solitaria

Nativi digitali e nativi migranti

La trasformazione delle famiglie:

- Nucleari, composizione variabile, unioni innovative
- Polverizzazione delle esigenze
- Scarsi tempi di attenzione per l'educazione
- Consenso alla scuola non scontato
- Difficoltà a garantire progetto sistematico per impossibilità ad assicurare continuità negli interventi

c) Il sapere, i saperi

Instabilità

Grandi e rapidi cambiamenti

Esplosione delle informazioni

Sovrapposizione, fusione, nuova sistemazione dei saperi

I saperi di confine

d) L'Europa

- Grande attenzione a formazione
- Libro Bianco e Apprendere ad essere
- Memorandum Lisbona 2000
- Processo Copenaghen 2002
- Le indagini OCSE/PISA
- Confronto sistemi scolastici
- Competenze chiave UE 2006, PEL, EQF
- Istruzione e formazione 2010
- Programmi Europei (Comenius, Erasmus, Leonardo, Grundtvig)
- Strategia Europea 2020 (apprendimento permanente)

RACCOMANDAZIONE UE 2006.
Le 8 competenze chiave:

- comunicazione nella madrelingua
- comunicazione nelle lingue straniere
- competenza matematica e competenze di base in scienza e tecnologia
- competenza digitale
- imparare a imparare
- competenze sociali e civiche
- spirito di iniziativa e imprenditorialità
- consapevolezza ed espressione culturale

2. Un ventennio di riforme

a) La Pubblica Amministrazione
b) Berlinguer-De Mauro
c) Moratti
d) Fioroni
e) Gelmini
Profumo

a) La pubblica amministrazione

FASE I Cassese

- Legge 241/1990
- LD 421/1992: revisione discipline pubblico impiego
- d.lgs 29/1993: razionalizzazione organizzazione PA e revisione del pubblico impiego

- FASE II Bassanini

- Legge 59/1997, Legge 286/1999
- Codice Pubblico Impiego 2000

- d.lgs 165/2001: sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle PA (Frattini)

- **FASE III Brunetta**
- **Piano Industriale PA 2008-2009**
- **Competitività 133/2008**
- **Leggi 15/2009, 150/2009, 69/2009 semplificazione, integrità e trasparenza**
- **Collegato lavoro 183/2010**

- **FASE IV attuale: razionalizzazione spesa, dematerializzazione…**

LA SCUOLA TRA INDICAZIONI E RIFORME

- **b) Berlinguer-De Mauro**
- **Primavera 1997 Saggi 44 per conoscenze irrinunciabili**
- **20 marzo 1990 Maragliano 6 Saggi I contenuti fondamentali**
- **Legge 30/2000 Scuola di base e 5 licei**
- **Indirizzi per il curricolo 2001**
- **Sistema pubblico paritario legge 62/2000**

LA SCUOLA TRA INDICAZIONI E RIFORME

c) Moratti

Legge delega n. 53/2003 e Dlgs n. 59/2004

Struttura: I ciclo, (3+1+2+2+2+1), anticipo II ciclo 8: licei e formazione professionale (2+2+1), passerelle

Didattica: OSA, OG, Unità di apprendimento, PECUP, Piani personalizzati, portfolio, laboratori

Indicazioni Nazionali

LA SCUOLA TRA INDICAZIONI E RIFORME

d) Fioroni

Indicazioni per il curricolo 2007:

Cultura, Scuola, Persona

Traguardi per lo sviluppo di competenze

Percorso continuo e progressivo

Interventi su sistema amministrazione scolastica

LA SCUOLA TRA INDICAZIONI E RIFORME

e) Gelmini

Decreti 81, 89, Atto di Indirizzo (2009)

Armonizzare ed essenzializzare

Primaria: Insegnante prevalente-unico

Orari 24, 27, 40 ore

Secondaria II grado: 6 licei,

2 settori istituti tecnici: economico (2 indirizzi), tecnologico (9 indirizzi)

2 settori istituti professionali: industria e artigianato (2 indirizzi) e servizi (4 indirizzi)

LA SCUOLA TRA INDICAZIONI E RIFORME

f) Profumo

Indicazioni Nazionali 2012

Riprese soprattutto Indicazioni Fioroni

Prosegue Riforma secondo ciclo

Apprendistato

LA SCUOLA TRA INDICAZIONI E RIFORME

3. L'AUTONOMIA

Legge 59/1997 art. 21

Regolamenti 275/1999 e 44/2001

Autonomia, Riforma Costituzionale, sussidiarietà, governance territoriale e partecipazione, stakeholder, rendicondazione sociale, federalismo solidale

contratti collettivi nazionali

Sistema pubblico paritario

LA SCUOLA TRA INDICAZIONI E RIFORME

4. IL SISTEMA

Modello organizzativo:

I ciclo: primaria, secondaria I grado (con scuola infanzia)

II ciclo: licei, istituti tecnici

Formazione professionale (regionale)

Apprendistato e formazione permanente

Obbligo scolastico, obbligo formativo

Riferimento a monte ore annuale

LA SCUOLA TRA INDICAZIONI E RIFORME

a) **Scuola infanzia**

Sostanzialmente confermato (anticipo)

b) Scuola secondaria I grado

Sostanzialmente confermato (Fondazione Agnelli: anello debole del sistema)

LA SCUOLA TRA INDICAZIONI E RIFORME

c) Scuola primaria, nella storia tre modelli:

Insegnante unico:

Figura tradizionale, saperi più stabili, serenità nei rapporti con famiglie,

(Dagli inizi sino agli anni Settanta con il doppio organico del tempo pieno)

Limiti: staticità, competenze culturali, rapporti personali

Tempo scuola: 24 ore

LA SCUOLA TRA INDICAZIONI E RIFORME

Il team dei docenti:

Programmi 1985 e Riforma 1990

Pluralità docenti, competenze diversificate, carico psicologico, confronto, ambiti di insegnamento

Limiti: deresponsabilizzazione, microconflittualità, scelte non condivise

Tempo scuola: 27+3, tempo lungo (max 37 ore), tempo pieno (40 ore)

LA SCUOLA TRA INDICAZIONI E RIFORME

Il modello attuale:

Insegnante prevalente-unico, insegnanti specialisti

Tempo scuola:

Moratti: 24, 27, 27+3, 40 ore

Gelmini: 27 ore settimanali e 40 ore settimanali per il tempo pieno

LA SCUOLA TRA INDICAZIONI E RIFORME

ISTRUZIONE PROFESSIONALE (linee Guida 2010 e Direttiva 2012)

- **Istituti Professionali: coerenti con cooperazione europea (Lisbona 2000) riferimenti didattici: professionalità, laboratorialità, menti d'opera flessibilità progressiva del curricolo**

LA SCUOLA TRA INDICAZIONI E RIFORME

- **I e F P , formazione professionale regionale 21 profili triennali e 21 diplomi quadriennali**

- **Sussidiarietà con sistema Stato**

LA SCUOLA TRA INDICAZIONI E RIFORME

ISTITUTI TECNICI

- **Si rifanno ai principi di Europa 2020**
- **Diversi da impostazione Moratti**
- **a) settore tecnologico (9 indirizzi)**
- **b) settore economico (2 indirizzi)**
- **Previsti stages**

LA SCUOLA TRA INDICAZIONI E RIFORME

SISTEM.A dei LICEI

- **In continuità con Moratti e definiti con lavori Commissione De Toni**
- **6 Licei: classico, artistico, musicale e coreutico, linguistico, scientifico (opzione scienze applicate), scienze umane (opzione economica sociale)**
- **Indicazioni nazionali (DPR 89/2010) OSA**

MIUR

Il sistema d'istruzione secondaria nel suo insieme

Nuovo impianto organizzativo

I nuovi Licei

6 nuovi licei

1. Liceo artistico
2. Liceo classico
3. Liceo linguistico
4. Liceo musicale e coreutico
5. Liceo scientifico *opzione* scienze applicate
6. Liceo delle scienze umane *opzione* economico-sociale

I nuovi Istituti Professionali

2 settori - 6 indirizzi

1. SETTORE DEI SERVIZI

1. Servizi per l'agricoltura e lo sviluppo rurale
2. Servizi socio-sanitari
3. Servizi per l'enogastronomia e l'ospitalità alberghiera
4. Servizi commerciali

2. SETTORE INDUSTRIA E ARTIGIANATO

1. Produzioni industriali e artigianali
2. Manutenzione e assistenza tecnica

I nuovi Istituti Tecnici

2 settori -11 indirizzi

1. SETTORE ECONOMICO

1. Amministrazione, Finanza e Marketing
2. Turismo

2. SETTORE TECNOLOGICO

1. Meccanica, Meccatronica ed Energia
2. Trasporti e Logistica
3. Elettronica ed Elettrotecnica
4. Informatica e Telecomunicazioni
5. Grafica e Comunicazione
6. Chimica, Materiali e Biotecnologie
7. Sistema Moda
8. Agraria, Agroalimentare e Agroindustria
9. Costruzioni, Ambiente e Territorio

LA SCUOLA TRA INDICAZIONI E RIFORME

- **Obbligo formativo legge 144/1999 entro 18 anni: scuola, formazione professionale, apprendistato, lavoro**
- **CPIA, Regolamento ottobre 2012 con percorsi di tre livelli**
- **Obbligo scolastico d.m. 139/2007: competenze per apprendimento permanente Assi culturali (4)**

5. Le INDICAZIONI 2012 (I ciclo)

La struttura

a) Cultura, Scuola, Persona
b) Finalità generali
c) Organizzazione della didattica

LA SCUOLA TRA INDICAZIONI E RIFORME

a) **Cultura, Scuola, Persona**

La persona che apprende:

- **Centralità, rispetto identità, singolarità e complessità, potenzialità e fragilità**
- **Aspetti cognitivi, affettivi, etici, relazionali, corporei, estetici, spirituali, religiosi**
- **Costruire orizzonti di significati**

LA SCUOLA TRA INDICAZIONI E RIFORME

Una nuova cittadinanza:

Regole per vivere e comprendere, insegnare ad apprendere e ad essere, valorizzazione della diversità, della propria identità, cittadini d'Ruropa e del Mondo

Nella scuola: il presente lega il passato al futuro, la memoria al progetto

LA SCUOLA TRA INDICAZIONI E RIFORME

Elementi di forte novità:

- **Policentrismo formativo**
- **Diffusione tecnologie informatiche**
- **Rapporto orizzontale con il sapere**
- **Grande fruibilità**

Pericoli:

Omologazione, accettazione acritica, falsi totem, superficialità fruizione, trappole informatiche…

LA SCUOLA TRA INDICAZIONI E RIFORME

Difficoltà di approccio:

Rapporti tra discipline, organizzazione della memoria, diversità codici e logiche cognitive produttive

Simultaneità produzione – fruizione

Prospettiva: APPRENDIMENTO PERMANENTE

LA SCUOLA TRA INDICAZIONI E RIFORME

b) Finalità generali

Sviluppo armonico e integrale persona

Riferimento a principi Costituzione

Promozione e valorizzazione diversità

Coinvolgimento studenti e famiglie

Lifelong learning

Offerta occasioni di confronto

Libertà di insegnamento/apprendimento

LA SCUOLA TRA INDICAZIONI E RIFORME

c) Organizzazione del curricolo

Alfabetizzazione culturale

Cittadinanza e Costituzione

No ricorsività contenuti

Dalle Indicazioni al curricolo

Il curricolo verticale

LA SCUOLA TRA INDICAZIONI E RIFORME

Il percorso

Attento a reali esigenze

Valorizzazione passaggi

Apprendere ad apprendere

Saperi non statici

Aree disciplinari e discipline

Continuità e unitarietà curricolo

LA SCUOLA TRA INDICAZIONI E RIFORME

Riferimenti:

Profilo delle competenze al termine I ciclo

Obiettivi di apprendimento (III-V primaria III secondaria primo grado)

Traguardi per lo sviluppo di competenze (primaria e secondaria I grado)

Traguardi per lo sviluppo della competenza (infanzia)

LA SCUOLA TRA INDICAZIONI E RIFORME

Il gruppo classe:
valore formativo, legami cooperativi, luogo di promozione di rapporti, sede di sviluppo individuale, gestione conflitti
Star bene a scuola

LA SCUOLA TRA INDICAZIONI E RIFORME

Scuola come ambiente di apprendimento:

- ***valorizzare l'esperienza e le conoscenze degli alunni***
- ***attuare interventi adeguati nei riguardi delle diversità***
- ***favorire l'esplorazione e la ricerca***
- ***incoraggiare l'apprendimento collaborativo***
- ***promuovere la consapevolezza del proprio modo di apprendere***
- ***realizzare attività didattiche in forma di laboratorio***

LA SCUOLA TRA INDICAZIONI E RIFORME

6. IL PROGETTO FORMATIVO

Quale formazione:

La scuola è alla ricerca di senso (Morin)

Problematiche culturali:

Globale e locale

Competizione e uguaglianza

Non trasmissione di saperi ma potenziamento capacità personali

LA SCUOLA TRA INDICAZIONI E RIFORME

Distinzione tra:

Pensiero banale che disintegra la complessità del reale e ne dà interpretazioni riduttive

Pensiero complesso che tende a sapere non parcellizzato e non riduttivo, con la consapevolezza dell'incompiutezza delle conoscenze

LA SCUOLA TRA INDICAZIONI E RIFORME

Pensiero complesso:

Alimenta una conoscenza multipla

Tiene conto dell'articolazione dei saperi

Promuove una conoscenza multidimensionale

Rende consapevoli dell'incompletezza delle conoscenze e dell'impossibilità della onniscienza

LA SCUOLA TRA INDICAZIONI E RIFORME

Educare alla complessità significa:

Promuovere le capacità critiche

Sviluppare la duttilità dell'intelligenza

Realizzare le potenzialità di tutti e di ciascuno

Individualizzazione e personalizzazione

Apprendere a stare al mondo

LA SCUOLA TRA INDICAZIONI E RIFORME

Il curricolo verticale

Organico, coerente, progressivo

Elementi favorevoli: istituti comprensivi, obbligo, formazione iniziale docenti

Elementi sfavorevoli: difficoltà a lavorare in team, diffidenza e distacco tra ordini scolastici, individualismi, percorsi formativi diversamente definiti

LA SCUOLA TRA INDICAZIONI E RIFORME

L'alfabetizzazione culturale

scuola	Testo programmatico	Riferimenti didattica
infanzia	Campi di esperienza	Rapporto tra esperienze e simbolizzazione
Primaria periodi 1-2	Indicazioni Nazionali	Da nuclei esperienziali ad ambiti disciplinari

LA SCUOLA TRA INDICAZIONI E RIFORME

Primaria **Periodo 3**	**idem**	**Da ambiti disciplinari a discipline**
Secondaria I **Periodo 4**	**idem**	**Discipline**
Secondaria I **Periodo 5**	**idem**	**Discipline**
Secondaria II **Bienni 1 e 2**	**Indicazioni, Linee Guida, Regolam.obbl.**	**Assi culturali**

LA SCUOLA TRA INDICAZIONI E RIFORME

Secondaria II **Quinta classe**	**idem**	**Interdisciplinarità e ricerca**
Riferimenti a progetti nazionali (es. Cittadinanza e Costituzione) **Curricolo locale** **Eventuale quota variabile Indicazioni**		

LA SCUOLA TRA INDICAZIONI E RIFORME

Il modello progettuale

Territorialità, scelte culturali, valutazione
Indicazioni nazionali (profili, traguardi, PECUP) **Competenze chiave di cittadinanza e Assi cult.** **Competenze europee, Quadro qualifiche, PEL** **Linee Guida, Regolamenti, Modello certificazione obbligo istruzione…**

LA SCUOLA TRA INDICAZIONI E RIFORME

Obiettivi di apprendimento	
Conoscenze	**abilità**
Contenuti e attività didattiche (anche organizzati per nuclei di ricerca-sfondi integratori	
Raccordi e collegamenti	
Verifiche e valutazioni	
Territorialità, scelte culturali, valutazione	

LA SCUOLA TRA INDICAZIONI E RIFORME

Competenze chiave di cittadinanza ITA 2007:

- **imparare a imparare**
- **progettare**
- **comunicare**
- **collaborare e partecipare**
- **agire in modo autonomo e responsabile**
- **risolvere problemi**
- **individuare collegamenti e relazioni**
- **acquisire e interpretare l'informazione**

LA SCUOLA TRA INDICAZIONI E RIFORME

7. QUALI PROSPETTIVE

- **Europa e dimensione planetaria**
- **Alfabetizzazione culturale e cittadinanza**
- **Progetto organico con territorio (sussidiarietà, governance, stakeholder, rendicontabilità)**
- **Professionalità docente di qualità elevatissima**

LA SCUOLA TRA INDICAZIONI E RIFORME

Formazione di qualità per tutti e per ciascuno

Indicazioni Nazionali 2012, Linee Guida, Indicazioni licei, Regolamenti

No a ricorsività dei contenuti

Apprendimento cooperativo

Nuove forme di partecipazione

LA SCUOLA TRA INDICAZIONI E RIFORME

Ammodernamento degli strumenti della didattica: computer e LIM

Accoglienza delle diversità

Tempo scuola adeguato alle esigenze formative tenendo conto delle realtà territoriali

LA SCUOLA TRA INDICAZIONI E RIFORME

LE ALLEANZE EDUCATIVE

Cosa fare (pricipio di sussidiarietà):

La famiglia deve ritornare ad occupare i suoi spazi educativi (verità, libertà, autorevolezza)

La scuola deve disegnare il suo tempo in funzione delle esigenze dei ragazzi in formazione

Gli enti locali devono offrire servizi di supporto

Occorre razionalizzare e finalizzare le risorse

LA SCUOLA TRA INDICAZIONI E RIFORME

Nelle Indicazioni 2012 I ciclo:

Per un nuovo umanesimo:

Insegnare a ricomporre i grandi oggetti della conoscenza… in una prospettiva complessa, volta a superare la frammentazione delle discipline e a integrarle in nuovi quadri di insieme;

LA SCUOLA TRA INDICAZIONI E RIFORME

Promuovere i saperi propri di un nuovo umanesimo: la capacità di cogliere gli aspetti essenziali dei problemi; la capacità di comprendere le implicazioni, per la condizione umana, degli inediti sviluppi delle scienze e delle tecnologie; la capacità di valutare i limiti e le possibilità delle conoscenze; la capacità di vivere e di agire in un mondo in continuo cambiamento;

LA SCUOLA TRA INDICAZIONI E RIFORME

Diffondere la consapevolezza che i grandi problemi dell'attuale condizione umana… possono essere affrontati e risolti attraverso una stretta collaborazione non solo fra le nazioni, ma anche fra le discipline e fra le culture.

La scuola italiana è un volume che ripercorre le tappe fondamentali dell'istruzione scolastica e universitaria dalle origini dello Stato unitario fino alla recente riforma della "Buona Scuola". Le due sezioni del volume analizzano in particolare sia l'aspetto giuridico delle varie riforme, sia l'aspetto amministrativo, con particolare riguardo al corpo docente e alla sua immissione in ruolo.

Il volume comprende inoltre i più recenti aggiornamenti analitici e statistici dell'Ocse (Settembre 2017) e del Censis, fornendo un quadro documentale completo ed esauriente della realtà educativa italiana nel più ampio contesto internazionale.

Fabrizio Dal Passo è docente di Storia moderna a «La Sapienza» di Roma. Dal 2012 collabora con il MIUR. Ha scritto saggi e monografie sull'Illuminismo italiano e francese, sulla storia dell'educazione e sulle politiche di Welfare.
Tra le sue recenti pubblicazioni: *Amici e non di ventura. Francia ed Inghilterra nei documenti della Corsica rivoluzionaria (1718-1815)*, 2016; insieme a Sara Randolfi, *Frontiere in(di)visibili. I moriscos tra la Spagna e il Mediterraneo nel XVI e XVII secolo*, 2011; *L'autonomia delle Istituzioni scolastiche. Storia, analisi e futuro di uno dei principi fondamentali del sistema educativo italiano*, 2014; *Storia dell'Assistenza. Nascita, evoluzione e futuro del Welfare State*, 2015; *Il Mediterraneo dei Lumi. Corsica e democrazia nella stagione delle rivoluzioni*, 2007.

Alessandra Laurenti ha svolto attività di studio e ricerca in Australia e Nuova Zelanda. Attualmente si occupa di legislazione scolastica ed universitaria in ambito italiano ed europeo.

ISBN 978-88-97339-78-6

€ 29,00

Dal Passo, Laurenti **LA SCUOLA ITALIANA**

Novalogos DIR 2

FABRIZIO DAL PASSO, ALESSANDRA LAURENTI

LA SCUOLA ITALIANA

LE RIFORME DEL SISTEMA SCOLASTICO DAL 1848 AD OGGI

NOVALOGOS

copertina La scuola italiana.indd 1 11/10/17 13:28

Diritto
2

PRIMA EDIZIONE OTTOBRE 2017
© 2017 NOVALOGOS/ORTICA EDITRICE soc. coop., Aprilia
www.novalogos.it
ISBN 978-88-97339-78-6

FABRIZIO DAL PASSO, ALESSANDRA LAURENTI

LA SCUOLA ITALIANA

LE RIFORME DEL SISTEMA SCOLASTICO DAL 1848 AD OGGI

Novalogos

Devi raggiungere l'obiettivo che era scritto sulla tua culla. Non mi dire 'non riesco a vederlo'. Leggi, scrivi, studia, ma soprattutto viaggia: osserva gli uomini. Nei passi che farai, non guardare la terra che percorri, ma l'aria che si muove con te.

Livia Barberio Corsetti

Indice

11 *Premessa* di Elisabetta Davoli

Sezione I
Storia della scuola e dell'università in Italia (1848/2017)
di Fabrizio Dal Passo

15 Capitolo 1
Il sistema scolastico dalla fase preunitaria all'Italia unita (1848-1948)

1. Nascita del sistema scolastico italiano
2. l'istruzione pre-scolastica
3. Il Fascismo: riforme o controriforme?

38 Capitolo 2
Scuola e Repubblica: dalla Costituente alle Sperimentazioni (1948-1974)

1. Costituzione e nuove istanze
2. Il problema della gestione scolastica
3. Gli interventi di riforma negli anni '70-'90
4. Le Sperimentazioni del 1974

62 Capitolo 3
L'autonomia scolastica: la riforma Berlinguer (1997-2001)

1. La riforma Berlinguer
2. Il riordino dei cicli scolastici
3. L'autonomia scolastica
3.1. La legge delega n. 59/1997 e la normativa di attuazione
4. Il Piano dell'offerta formativa (P.O.F.)
5. Modalità e tempi dell'insegnamento

6. Curricolo obbligatorio e facoltativo
7. Il nuovo esame di Stato
8. Riforma degli organi collegiali della scuola
8.1. Lo stallo amministrativo degli organi collegiali
9. Edilizia scolastica
10. Riorganizzazione del Ministero della pubblica istruzione
11. La rete tra scuole
12. La natura giuridica dell'Ente-scuola
13. La valutazione: Indire ed Invalsi
14. Il Dirigente scolastico
15. L'autonomia finanziaria
15.1. La gestione finanziaria pre-riforma
15.2. Le nuove istruzioni generali sulla gestione amministrativo-contabile del decreto interministeriale 1° febbraio 2001, n. 44
16. L'attività negoziale
17. Il ministro De Mauro e i curricoli per la scuola di base (2000-2001).
18. Riforma dell'istruzione universitaria
19. Il decreto ministeriale n. 509/1999
19.1. Il regolamento sull'autonomia didattica degli atenei
19.2. La riforma degli ordinamenti universitari
19.3. Le classi delle lauree e delle lauree specialistiche (d.m. 4 agosto 2000 e d.m. 28 novembre 2000)

121 Capitolo 4
Le riforme della scuola contemporanea (2002-2014)

1. La riforma Moratti
1.1. La riforma del titolo V della Costituzione
1.2. Gli Stati Generali dell'istruzione e la legge delega n. 53/2003
1.3. Il Diritto-dovere all'istruzione e formazione
1.4. L'alternanza scuola-lavoro
1.5. La riforma del secondo ciclo di istruzione
1.6. Il servizio nazionale per la valutazione del sistema educativo
1.7. Orientamento culturale e pedagogico
1.8. La riforma dell'università Moratti e il d.m. n. 270/2004
1.9. Le università telematiche
1.10. Le modifiche degli ordinamenti didattici universitari dopo il d.m. n. 270/2004
2. La riforma Fioroni
2.1. Quadro generale
2.2. Indicazioni per il curricolo
2.3. Obbligo di istruzione
2.4. Esami di stato
2.5. Debiti- crediti formativi

2.6. Due canali "di pari dignità"
2.7. Le nuove classi delle lauree dei decreti 16 marzo 2007 (decreti Mussi)
2.8. Riconoscimento dei titoli e delle qualifiche
2.9. Altre misure sugli ordinamenti didattici
2.10. Alta formazione artistica e musicale
3. La riforma Gelmini
3.1. Quadro generale
3.2. Adozione libri di testo
3.3. "Cittadinanza e Costituzione"
3.4. Valutazione e certificazione delle competenze
3.5. Riordino dei licei
3.6. Le novità nei piani di studio
3.7. Identità, qualità e tradizione nei nuovi licei
3.8. Indicazioni nazionali per i licei
3.9. Riordino degli istituti tecnici
3.10. Riordino degli istituti professionali
3.11. La riforma dell'università Gelmini (legge 30 dicembre 2010, n. 240)
3.12. Reclutamento dei docenti universitari
3.13. Qualità del sistema universitario e della ricerca
3.14. Stato giuridico ed economico, classi di laurea
3.15. Il decreto interministeriale 19 febbraio 2009 Determinazione delle classi delle lauree delle professioni sanitarie
3.16. L'istituzione dell'Anvur (agenzia nazionale per la valutazione del sistema universitario e della ricerca)
3.17. L'abilitazione scientifica nazionale (ASN) ed il reclutamento dei professori universitari

193 Capitolo 5
La Buona Scuola (2015-2017)

1. La riforma Giannini, c.d. "Buona Scuola"
1.1. La legge n. 107 del 13 luglio 2015
1.2. Graduatorie
1.3. I dirigenti scolastici e gli studenti
1.4. Agevolazioni fiscali
1.5. Edilizia scolastica
1.6. Le deleghe al Governo
2. La "Buona Scuola" in dettaglio.
2.1. Principi della legge
2.2. Espansione dell'Offerta formativa
2.3. Piano triennale dell'offerta formativa (PTOF)
2.4. fondo per il funzionamento delle istituzioni scolastiche
2.5. Scuola primaria
2.6. Curriculum dello studente

2.7. Alternanza scuola-lavoro
2.8. Istituti tecnici superiori
2.9. Piano nazionale scuola digitale
2.10. Organico dell'autonomia
2.11. Il Dirigente scolastico
2.12. Piano straordinario di assunzioni
2.13. Graduatorie
2.14. Piano straordinario di mobilità
2.15. Accesso ai ruoli
2.16 .Concorso
2.17. Formazione e valorizzazione dei docenti.
2.18. Interventi in materia amministrativo-contabile
2.19. Edilizia scolastica
2.20. Deleghe
2.21. Deroghe, Abrogazioni, Entrata in vigore.
3. Il ministro Fedeli e i decreti delegati ("Buona Scuola-bis")

228 Capitolo 6
Un confronto internazionale sull'educazione

6.1. L'istruzione superiore: lo scenario internazionale
6.2. Considerazioni recenti di Treelle
6.3. Uno sguardo sull'istruzione 2017: gli indicatori dell'Ocse
6.4. Uno sguardo sull'istruzione 2017. Scheda di sintesi per l'Italia.
6.5. Conclusioni

Sezione II
La formazione e la carriera dei docenti
dalla Riforma Berlinguer al FIT (1997/2017)
di Alessandra Laurenti

255 Introduzione. Da dove si parte?

262 Capitolo 7
Insegnamento: lavoro o professione?

7.1. L'immagine del ruolo insegnante dagli anni '80 agli anni '90 attraverso la stampa quotidiana
7.2. Carriera insegnante o insegnanti in carriera?
7.3. Dall'uniformità alla differenziazione del profilo degli insegnanti
7.4. La carriera insegnante? No, non ci piace nemmeno il lavoro

269 Capitolo 8
La formazione degli insegnanti e le scuole di specializzazione all'insegnamento secondario (Ssis)

8.1. La legge n. 341 del 1990 e i Criteri generali del 1998 sulla formazione iniziale e la professionalità egli insegnanti
8.2. L'effetto delle riforme generali
8.3. Le nuove disposizioni legislative (1999 e 2000)
8.4. L'effetto delle riforme generali del 2001
8.5. Conclusioni sulle Ssis

284 Capitolo 9
Dalla Ssis al Tirocinio formativo attivo (Tfa)

9.1. La riforma del 2010
9.2. Motivazioni della nascita del Tfa
9.3. Principali caratteristiche e accesso al Tfa
9.4. Un primo sguardo sui risultati del funzionamento Tfa
9.5. Il Tfa speciale
9.6. Un primo bilancio sul Tfa

295 Capitolo 10
Il reclutamento degli insegnanti, le cause del precariato e le retribuzioni

10.1. Da ieri ad oggi
10.2. Reclutamento docenti e concorsi pubblici nella scuola secondaria
10.3. Sanatorie in poco tempo
10.4. Reclutamento docenti e graduatorie: come avviene dal 2006 ad oggi
10.5. Il concorso del 2012
10.6. Annunciato il tanto atteso concorso del 2015, tra speranze e disillusione
10.7. Aggiornamenti sul FIT («formazione iniziale, tirocinio e inserimento nella funzione di docente»)
10.8. La retribuzione dei docenti, un deterrente sociale
10.9. Il problema delle retribuzioni a livello italiano e a livello europeo
10.10. Le proposte della "buona scuola

330 Capitolo 11
Il Dottorato in Italia

11.1. Il titolo di dottore: storia e situazione italiana ed europea
11.2. Il dottorato di ricerca in Italia e in Europa
11.3. La situazione dalla riforma Gelmini
11.4. Considerazioni finali: l'eco della storia
11.5. Conclusioni

355 Bibliografia

Premessa

Personalmente ho sempre considerato impresa ardua ed improponibile scrivere una Storia della Scuola in Italia, sia per la mole di lavoro di ricerca storia e documentale sia perché l'aver partecipato per una vita intera al lavoro di rinnovamento del settore scolastico mi rendeva testimone di parte, non esente da giudizi o peggio da omissioni.

L'impresa veramente coraggiosa è stata portata a buon fine da due audaci studiosi che con determinazione e lucidità incredibili hanno fornito un quadro assolutamente completo e approfondito della "La scuola italiana. Le riforme del sistema scolastico dal 1848 ad oggi", lavorando su un tema reso difficile dalla evoluzione politica e sociale che ne ha connotato lo sviluppo nel tempo.

Gli autori di questa impresa sono giovani che hanno avuto la fortuna di assistere in prima persona all'ultimo ventennio e con pazienza "certosina" hanno ricostruito su fonti documentali varie tutto il pregresso più lontano. La loro mente e gli occhi attenti, pur connotati dall'entusiasmo degli appassionati della materia, hanno lavorato con spirito distaccato e senza esprimere giudizi.

Per questo tutta l'opera merita attenzione, considerazione ed apprezzamento: basti pensare alla ricca bibliografia, alle citazioni insistenti e riprodotte con pazienza certosina, alla diacronica esposizione che porta ad avere un perché, il come e il quando di tante e tante "riforme, controriforme, guerre sociali ed intemperanze politiche", che da sempre caratterizzano il nostro bel Paese.

L'excursus abbraccia il sistema scolastico dalla fase preunitaria e ripercorre tutte le tappe della sua evoluzione per quasi 170 anni di tempo e di storia con esposizione sempre esauriente, che con l'avvicinarsi del tempo non giudica su fatti e circostanze che hanno diviso l'Italia, ma intende proporre sempre il meglio di ogni riforma annunciata, legiferata e magari corretta!

Interessanti poi le considerazioni sul confronto internazionale sull'educazione, che completano il cerchio a tutto tondo.

L'opera viene resa unica nel genere dalla sezione specifica dedicata all'insegnamento (lavoro o professione?) con una puntuale rappresentazione di come oggi

si articola la formazione degli insegnanti attraverso quelli che con garbo e gentilezza definisco "i corsi e ricorsi storici" di vichiana memoria, ovvero il passaggio dalle Scuole di specializzazione (SSIS) fino al Tirocinio Formativo Attivo (TFA).

Non viene nemmeno sottaciuto il problema del reclutamento degli insegnanti, del precariato cronico e delle retribuzioni, tutto sempre storicamente narrato con riferimenti normativi, ma anche con visione narrativa piacevole anche per i non addetti ai lavori; infine interessante la presentazione del dottorato di ricerca sia Italia che in Europa.

Il testo rappresenta un punto fermo sul tema educazione in Italia e riesce a catturare attenzione e interesse per i lettori anche non specialisti, perché si sente che non sono racconti ricostruiti o reportage giornalistici, ma frutto di ricerca seria e di sistematizzazione precisa di un tema centrale , l'educazione in senso lato, tema peraltro su cui in Italia non si fa mai una riflessione senza altro fine che quello di realizzare strategie serie e determinanti per educare e formare i futuri cittadini, ai quali servono tre cose: conoscenze, curiosità e creatività.

L'augurio è che tanta fatica degli autori produca molta energia e voglia di fare nei lettori, giovani e meno giovani, per il miglioramento del settore della formazione in generale e in ciò mi collego al pensiero di una grande Donna che ha coltivato con passione ed amore la ricerca del miglioramento della istruzione, Livia Barberio Corsetti:

Cerca il fiore più malandato e più piccolo del prato. Non ascoltare chi ti dice che è inutile. Dedicagli il tuo tempo: vedrai che l'amore lo risveglierà e l'impegno lo farà crescere in alto. Grazie al tuo esempio porterà i colori più vivi al cielo e il profumo più dolce alla terra. Non dimenticare mai queste parole: educare vuol dire coltivare con amore.

Nessuna scuola è più bella del tuo esempio e l'eccellenza si raggiunge solo con il massimo della passione.

Elisabetta Davoli

SEZIONE I

Storia della scuola e dell'università in Italia (1848/2017)

Fabrizio Dal Passo

Capitolo 1
Il sistema scolastico dalla fase preunitaria all'Italia unita (1848-1948)

1. Nascita del sistema scolastico italiano

Nella penisola italiana del XVIII secolo, l'insegnamento elementare e medio appare una diretta conseguenza della precettistica privata, più che una reale istituzione pubblica. Dalla seconda metà del '700 si manifesta, al contrario, un'attenzione maggiore all'organizzazione della scuola pubblica, anche a livello popolare, specie con i progetti di riforma illuministici. Oltre ai tentativi di riforma dell'istruzione superiore, viene impostata una politica scolastica aperta al popolo, nella quale si distingue per prima la Lombardia di Maria Teresa, seguita dagli altri Stati italiani. I principi diventano i portatori di un nuovo concetto di Stato laico ed autonomo, sganciato dal controllo ecclesiastico (sotto questo aspetto l'abolizione della Compagnia di Gesù nel 1773 diede un contributo decisivo). Tuttavia, i problemi a cui si doveva far fronte erano enormi: le condizioni miserevoli del popolo, la mancanza dei maestri, gli scarsi investimenti statali e l'assenza quasi totale della didattica, unite ad una coscienza ancora poco chiara della funzione civica dell'istruzione, resero vani i numerosi tentativi dei sovrani illuminati.

A partire dalla Rivoluzione francese, con il nuovo assetto dell'Europa dopo il periodo napoleonico, con l'estendersi della rivoluzione industriale, con l'accentuarsi del ruolo statale nel settore della pubblica istruzione anche ai fini del governo della società, con l'acquisizione della coscienza degli effetti della scolarizzazione sulla dinamica sociale, il quadro generale degli orientamenti dell'istruzione pubblica cambia notevolmente. La scansione delle possibili presenze scolastiche si estende dalle scuole infantili all'università; in questo periodo nasce la diversificazione delle funzioni della scuola elementare da quelle della scuola media, al cui interno si accentua la separazione tra gli indirizzi professionali e quelli umanistici-letterari (licei) e si fanno più diffusi i tentativi di operare correttivi didattici per rendere più vivibili e interessanti gli studi e la scuola. L'Italia giacobina elimina, almeno temporaneamente, la concezione dell'educazione come precettistica privata per sostituirvi il concetto di formazione sociale, di cui deve

interessarsi lo Stato fin dalla scuola popolare. D'altronde, è proprio nel triennio giacobino che si diffonde l'idea del *citoyen* come parte attiva per la costruzione ed il mantenimento dello Stato.

In Italia è esemplare l'opera di Vincenzo Cuoco (1770-1823) *Rapporto al Re Gioacchino Murat per l'organizzazione della Pubblica istruzione* (1809) non tanto per gli esiti, purtroppo non efficaci, ma per le motivazioni e l'impianto didattico[1]. L'intersezione tra soggetti e gruppi sociali, tra divisione scolastica e differenziazione culturale diventa sempre più stretta. Cuoco insiste sul fatto che «*l'istruzione, perché sia utile deve essere: 1. universale; 2. deve esser pubblica, 3. deve esser uniforme*»; ma propone «*la divisione dell'istruzione pubblica in sublime, media, elementare: o volendo usare il linguaggio comune, alta, secondaria, primaria*»[2]. Non si tratta solo di moderatismo, di pregiudizi: il modo di impostare i problemi, di comprendere le relazioni tra stratificazione sociale e gerarchie scolastiche, di concepire l'educazione e l'istruzione come strumenti emancipatori, non deve travalicare la questione del ruolo stesso dell'istruzione: il popolo, non avendo alcuna funzione nell'esercizio del potere esecutivo, dev'essere istruito solo per ubbidire "ai sapienti" e da loro "trarre profitto".

Con il 1848 cominciò a diffondersi un dibattito acceso sulle condizioni delle classi meno abbienti e sul diritto all'istruzione pubblica: si comprese il rapporto tra capitalismo, borghesia ed organizzazione scolastica[3]. L'istruzione inizia a con-

---

[1] Nel *Rapporto* si afferma: «È necessario che vi sia un'istruzione per tutti, una per molti, una per pochi. La prima non deve formar del popolo tanti sapienti; ma deve solo istruirlo tanto, quanto basta perché possa trarre profitto dai sapienti. Quella de' pochi è destinata a conservare e promuovere le scienze, le quali, siccome abbiamo detto, non si perfezionano se non da persone addette solamente ad esse. L'istruzione di molti ha per oggetto di facilitare la comunicazione tra i pochi ed i moltissimi. I grandi scienziati, sempre pochi, non possono essere a contatto immediato con tutto il popolo; molte loro utili scoperte non possono essere dal popolo comprese, molti precetti non sono mai eseguiti, se alla ragione non si unisce l'esempio di persona dal popolo conosciuta e rispettata. Ad ottener tutto questo sono utilissimi i proprietari, i quali con istruzione e mezzi maggiori e con maggiore autorità di esempio, dal seno della loro famiglia, sono più facilmente in contatto con gli scienziati e coi libri, e sono più efficaci a persuadere il popolo». V. Cuoco, *L'ordinamento delle scuole nel Regno di Napoli*, in *Il pensiero educativo e politico*, La Nuova Italia, Firenze, 1948, pp. 222-225.

[2] V. Cuoco, op. cit., p. 225.

[3] F. Engels (1820-1895) in *La situazione della classe operaia in Inghilterra* (1844) denuncia le condizioni drammatiche degli operai sotto l'aspetto morale, culturale, economico, occupazionale. Non meno negativa appare la situazione dell'infanzia, in parte abbandonata, in parte occupata nell'industria, senza l'apporto di famiglie in grado di fornire loro educazione e sostegno scolastico. Marx e Engels si facevano promotori di un'istruzione pubblica, gratuita in grado di conciliare l'educazione con la produzione materiale, specie a partire dai nove anni. La suddivisione dei fanciulli e degli adolescenti in tre classi (9-12 anni; 13-15; 16-17) prevedeva un'occupazione lavorativa con un orario adeguato alle diverse età ed un'istruzione politecnica: «Per istruzione noi intendiamo tre cose. Prima: formazione spirituale. Seconda: educazione fisica, quale viene

frontarsi con l'economia, i processi produttivi, il ruolo dei lavoratori, gli strati e le classi sociali. Al modello scolastico liberale, contrassegnato dalla differenziazione e dalla subalternità, è ora contrapposta una scuola funzionale al proletariato ed ai ceti meno abbienti. Un modello scolastico che si affida alla sperimentazione, ma anche alle forze, ai partiti, alle organizzazioni politiche. Se prima si trattava di gestire una società stratificata, ormai il confronto avviene all'interno dei gruppi e delle classi sociali, di impostazioni filosofiche ed ideologiche molto differenziate, tanto che gli obiettivi dei ceti e della classe liberale o, almeno, del ceto egemonico sarà duplice: controllare la mobilità sociale anche tramite il controllo della mobilità scolastica; contenere e controbattere le impostazioni ideologiche e culturali alternative rispetto al sistema. La conseguenza immediata è stata la burocratizzazione del sistema scolastico: una fitta rete di leggi, circolari e norme si infiltra negli spazi di libertà e di autodecisione.

Per quanto riguarda la situazione italiana risultano esemplari le relazioni sul progetto per la riforma della pubblica istruzione nel Regno di Napoli (*Rapporto sul progetto di legge per il riordinamento dell'istruzione primaria e Rapporto sul progetto di legge sulla riforma dell'insegnamento secondario*) stese dalla Commissione per la Riforma della Pubblica istruzione (segretario Francesco De Sanctis), nominata in seguito alla Costituzione concessa da Ferdinando II (29 gennaio 1848), e le iniziative dell'I.R. Istituto Lombardo di Scienze, Lettere ed Arti per «promuovere lo studio di alcune proposte riguardanti lo stato dell'istruzione in Lombardia, la frequenza, la distribuzione, l'educazione».

Nel *Rapporto sul Riordinamento dell'istruzione primaria* steso da De Sanctis viene sottolineata la differenza tra istruzione ed educazione (più legata alla religione) e si afferma che solo dall'educazione «ci sarà dato ottenere quell'amoroso consorzio degl'intelletti, che fa di tutto un popolo una famiglia di fratelli e di amici»[4]. Al secondo punto si propone che «questa sorta d'istruzione, o primaria,

impartita nelle scuole di ginnastica e attraverso gli esercizi militari. Terza: istruzione politecnica, che trasmette i fondamenti scientifici generali di tutti i processi di produzione, e che contemporaneamente introduce il fanciullo e l'adolescente nell'uso pratico e nelle capacità di maneggiare gli strumenti elementari di tutti i mestieri». Di contro alla tendenza a sviluppare nell'operaio «una sola delle sue attitudini a spese di tutte le altre», e, quindi, a preferire un soggetto unilaterale, veniva contrapposta l'esigenza di formare l'«uomo onnilaterale»: «L'istruzione potrà far seguire ai giovani rapidamente l'intero sistema della produzione, secondo i motivi offerti dai bisogni della società o dalle loro proprie inclinazioni. Toglierà ai giovani il carattere unilaterale impresso ad ogni individuo dall'attuale divisione del lavoro». Cfr. M.A. Manacorda, *Il marxismo e l'educazione. Testi e documenti*, Armando, Roma, 1971.

[4] Si legge, per quanto attiene, appunto, alla natura e al grado dell'istruzione primaria*:* «Dare a tutti gli ordini sociali la medesima istruzione non è solo vanità, ma danno; che un'istruzione superiore al bisogno ed al proprio stato alimenta disordinati desideri, desta passioni che non si possono soddisfare, renderci inquieti e scostanti, e nutre di ambizione, di vanità, di superbia i nostri animi. Ma vi è una istruzione necessaria a tutte le classi, ordinata a darci una chiara coscienza

o popolare, o elementare che vogliamo chiamarla, (debba) essere obbligatoria e gratuita». Riguardo all'istruzione secondaria, si afferma che «esser deve preparazione non ad alcune, ma a tutte le professioni» evitando il sistema di potere che favorisce alcune professioni (medici ed avvocati) rispetto ad altre importanti, quali quelle esercitate nel settore delle arti, delle industrie, dell'agricoltura, del commercio[5]. Nella preparazione della relazione *Sull'ulteriore sviluppo del pubblico insegnamento in Lombardia*, Carlo Cattaneo (1801-1869) si servì di numerosi schemi, proposte, suggerimenti oltre che del materiale e delle statistiche raccolte ed elaborate nell'ambito dell'amministrazione teresiana, ma l'insurrezione di Milano (marzo 1848) mise in discussione il lavoro della Commissione e la necessità di apportare integrazioni e cambiamenti di indirizzo. Il progetto tiene conto dei mezzi finanziari occorrenti e delle fonti a cui attingere; inoltre, il gruppo di lavoro, ed in particolare Cattaneo, muove da un'impostazione più razionale dei diversi ordini scolastici, propone una maggiore elasticità ed autonomia ai singoli gradi ed istituti, rivaluta l'impostazione scientifica nei contenuti e nei metodi e, soprattutto, tiene in considerazione le condizioni economiche e sociali della Lombardia: la scuola è concepita come uno strumento per rinnovare la società ed accrescere i mezzi di produzione[6]. Per quanto riguarda l'istruzione media e superiore il progetto propone il ridimensionamento della scuola umanistica a favore di un'istruzione amministrativa, economica, professionale: si cerca di modificare la visione "aristocratica" del ginnasio rispetto alle scuole tecniche, per cui i più ricchi, «anche se tardigradi e zoppicanti frequentavano il ginnasio ed i meno abbienti le scuole tecniche»[7]. Cattaneo rese più organica questa relazione nel *Progetto per una riforma dell'insegnamento superiore nel Cantone del Ticino*, presentato nel 1852 alla Direzione della pubblica istruzione della Repubblica e Cantone del Ticino[8].

Le *leggi Boncompagni* (1848) e *Casati* (1859), approvate nel Regno di Sardegna, nacquero in periodi «eccezionali» e non costituirono l'esito di un dibattito parlamentare. Il sistema di gestione che scaturisce dalla legge Boncompagni (4 ottobre 1848) non presenta particolari differenze dal sistema amministrativo, giudiziario, militare dello Stato ed i suoi punti cardine sono: stratificazione delle funzioni, gerarchia, controllo, uniformità. Se, da un lato, il sistema accentua i compiti delle autorità costituite, dall'altro giustifica ogni grado d'istruzione come preparazione a quello successivo. Si afferma che il ministro segretario di Stato

della nostra dignità e de' nostri doveri, ed a formare la ragione pubblica, che temperi e regga i moti inconsulti e immoderati dell'animo, e dia all'opinione un indirizzo costante e sereno». F. De Sanctis, *Scritti pedagogici* (a cura di N. Sammartano), Armando, Roma, 1959, pp. 96-110.

[5] Ivi p. 110.

[6] R. Fornaca, *Carlo Cattaneo. Filosofia, politica, educazione*. Armando, Roma, 1963, p. 216.

[7] Ivi p. 228.

[8] Ivi p. 229 e sgg.

ha il compito di promuovere il progresso del sapere, la diffusione dell'istruzione e la conservazione delle sane dottrine. Le scuole sono poste sotto la direzione e tutela del Consiglio universitario, della Commissione permanente per le scuole secondarie e del Consiglio generale per le scuole elementari[9]. Si tratta di un sistema strettamente gerarchizzato, in cui non è lasciato spazio all'autogoverno: persino i professori universitari non hanno facoltà di eleggere il Rettore, anche se l'università (o alcuni elementi scelti dall'esecutivo) è utilizzata come strumento di gestione e di controllo dei vari tipi di scuola. All'opposto, l'istruzione pre-scolastica è lasciata completamente all'iniziativa privata e religiosa.

Con la legge Boncompagni non viene impostato un nuovo rapporto tra società, scuola, Stato, Chiesa, ma piuttosto varata una legge-quadro con cui lo Stato tende a controllare istituzioni e strutture che da lungo tempo hanno gestito in proprio la scuola e l'istruzione. Con successive disposizioni, tra il 1849 ed il 1857, furono apportate alcune varianti alla legge Boncompagni, anche in relazione alle nuove linee di annessione e di unificazione italiana, fino all'emanazione, il 13 novembre 1859, della legge n. 3725 che prende il nome dal ministro Gabrio Casati (1798-1873)[10]. Essa rappresenta il punto culminante dello sforzo organizzativo del Regno piemontese nel settore scolastico ed il punto di riferimento per la futura classe dirigente dell'Italia unita, pur con le ambiguità e le contraddizioni della classe liberale: il popolo resta comunque una classe subalterna, a cui si deve fornire un'istruzione rudimentale, sufficiente appena a formare dei sudditi fedeli al Re e alla patria. Il tipo di gestione proposto ed imposto, lo stato giuridico degli insegnanti e degli allievi daranno filo da torcere per molto tempo alle organizzazioni degli insegnanti, ai partiti politici di centro e di sinistra, agli

[9] Nella legge Boncompagni è affermato contestualmente che le scuole elementari «servono come preparazione a tutti gli altri gradi d'istruzione»; le scuole secondarie di indirizzo classico «come preparazione agli studi universitari»; le scuole speciali continuano l'istruzione elementare e «preparano all'esercizio delle professioni per le quali non è destinato alcuno speciale insegnamento nelle Università»; le Scuole Universitarie «compiendo l'istruzione letteraria e scientifica, abilitano coloro che la frequentano ai supremi gradi accademici di una delle facoltà e ad esercitare le professioni che da esse dipendono». Cfr. V. Sinistrero, *La legge Boncompagni del 4 ottobre 1848 e la libertà della scuola*, in «Salesianum», 1948, n. 3.

[10] La legge Casati è un vero «corpus», comprendente 380 articoli divisi in cinque titoli in cui si delinea, anche nei minimi particolari, tutto l'apparato scolastico, riprendendo ed integrando la legislazione precedente. L'intelaiatura generale della legge è molto rigida, ed è articolata in cinque titoli (Dell'Amministrazione della Pubblica Istruzione; Dell'istruzione superiore; Dell'Istruzione secondaria classica; Dell'istruzione tecnica; Dell'Istruzione elementare). L'amministrazione centrale si basa sulle seguenti «autorità»: Ministro della pubblica istruzione, Consiglio superiore di pubblica istruzione, Ispettorato generale degli studi superiori, Ispettorato generale degli istituti secondari classici, Ispettorato generale degli istituti primari e delle scuole normali (art. 2). La legge contiene, inoltre, tutta una serie di norme relative allo stato giuridico degli insegnanti, del personale della scuola, degli studenti, agli esami ed al controllo disciplinare.

uomini di cultura da Labriola a Salvemini e, a partire specie dagli anni Ottanta, si produrranno movimenti e dibattiti tesi a modificare dall'interno o a fare saltare il sistema scolastico uniforme ed accentrato di questa legge. Riguardo all'istruzione superiore, l'art. 47 della legge Casati specifica che essa ha il fine di indirizzare i giovani «nelle carriere sì pubbliche che private in cui si richiede la preparazione di accurati studi speciali, e di mantenere ed accrescere nelle diverse parti dello Stato la cultura scientifica e letteraria». Riguardo alle scuole medie inferiori e superiori, la legge sancisce la divisione tra istruzione secondaria classica e istruzione tecnica, cui si attribuiscono finalità specifiche[11]. Le ricorrenti crisi agricole, le mancate riforme fondiarie, le scarse innovazioni tecniche della produzione agricola, il contraddittorio sistema finanziario, le alterne vicende delle banche e del sistema imprenditoriale nell'artigianato e nell'industria, unite allo scarso riconoscimento giuridico della qualificazione scolastica, non contribuirono certo a dare un'incentivazione qualitativa e quantitativa agli istituti tecnici e professionali, a parte la loro posizione subordinata. Mal pagati, privi di uno stato giuridico, molte volte (specie nei comuni minori) alla dipendenza di amministratori poco sensibili, costretti ad una serie di attività e di servizi extrascolastici, quasi privi di una solida preparazione professionale e culturale, con classi numerosissime, i maestri e le maestre sono gli autentici missionari di una società e di una classe politica che li nutre di retorica, di nazionalismo, di etica del dovere[12]. La loro battaglia, sia nelle associazioni laiche, sia in quelle cattoliche, è stata complessa e difficile: stato giuridico, garanzie d'impiego, rapporti con le amministrazioni locali e statali, retribuzione, libertà di insegnamento, diritto all'associazionismo, rappresentatività negli organi collegiali. Le maestre si trovano sicuramente in una posizione peggiore: reclutate per sopperire alla mancanza di personale maschile, molte volte inserite solo nelle classi inferiori, retribuite malissimo (metà e talvolta solo un terzo del già scarso stipendio dei maestri), esse sono ricercate dai comuni perché permettono risparmi maggiori nei bilanci.

Riguardo all'istruzione elementare, la legge Boncompagni è più precisa sulla gestione ed il controllo che non sull'organizzazione. La legge Casati è molto

[11] L'art. 188 della legge Casati prescrive*:* «L'istruzione secondaria ha per fine di ammaestrare i giovani in quegli studi, mediante i quali s'acquista una cultura letteraria e filosofica che apre l'adito agli studi speciali che menano al conseguimento dei gradi accademici nelle Università dello Stato». L'art. 272 specifica: «L'istruzione tecnica ha per fine di dare ai giovani che intendono dedicarsi a determinate carriere del pubblico servizio, alle industrie, ai commerci ed alla condotta delle cose agrarie, la conveniente cultura generale e speciale».

[12] La legge Casati prevede anche le materie d'insegnamento per la formazione degli insegnanti delle scuole elementari e, in aggiunta per le maestre, «l'insegnamento dei lavori propri al sesso femminile» mentre per i maestri «un corso elementare d'agricoltura e di nozioni generali sui diritti e doveri dei cittadini in relazione allo Statuto, alla legge elettorale ed all'amministrazione pubblica» (art. 358).

più dettagliata sia sulla suddivisione (inferiore e superiore) sia sulle materie di studio[13]: la divisione in scuole elementari inferiori e superiori, urbane e rurali a loro volta suddivise in tre categorie, la prevista utilizzazione dei sottomaestri e di scuole convenzionate e a breve periodo, crea una rete inestricabile di stati giuridici. Il giudizio di Cattaneo sulla legge, estesa a tutto il paese dal 1861, è esplicativo: «La legge Casati è indegna del tempo e dell'Italia. Non conviene porvi mano per rappezzarne la decima parte»[14]. L'unificazione italiana e la conseguente estensione dei provvedimenti normativi del Regno Sabaudo al resto della penisola non miglioreranno il quadro generale dell'istruzione, almeno nei primi anni dell'Unità. Lo Stato liberale, esente da ogni tipo di responsabilità economica riguardo all'edilizia scolastica e alla retribuzione degli insegnanti, pone entrambi gli oneri a carico dei comuni senza accertarsi della loro disponibilità economica e politica, lasciando al caso l'istruzione elementare: gli abbandoni, le bocciature, la mancata frequenza sono altissimi, con l'aggiunta dell'analfabetismo (78% nel censimento del 1861 e del 73% in quello del 1871 con punte che vanno nel 1871 dal 50% in Piemonte al 53% in Lombardia, al 75% in Emilia, all'89% in Calabria, all'87% in Sicilia, all'88% in Sardegna)[15]. È certo, comunque, che alcune affermazioni della legge Casati, come la gratuità e l'obbligatorietà della scuola primaria, il superamento della distinzione educativa tra maschi e femmine e l'esigenza di una più adeguata preparazione professionale dei docenti restarono alla base delle future riforme dell'istruzione pubblica.

Si è dovuto attendere la legge Coppino (1877)[16] per la definizione dei criteri dell'obbligatorietà a tre anni, portata a sei anni nel 1904 con la legge Orlando ed a otto (almeno sulla carta) con la legge Gentile (1923), mentre in Europa le leggi relative risalgono in Inghilterra al 1876, in Francia al 1882 ed in Olanda al 1900. La legge Coppino ed i programmi del 1888 dovuti ad Aristide Gabelli

[13] L'art. 317 della legge Casati afferma che «l'istruzione elementare è data gratuitamente in tutti i comuni», però aggiunge, e la specificazione è importante, «questi vi provvedono in proporzione delle loro facoltà e secondo i bisogni dei loro abitanti». Gli articoli che riguardano l'obbligatorietà sono il 326 ed il 327, in particolare il 326 recita: «I padri e coloro che ne fanno le veci, hanno obbligo di procurare, nel modo che riterranno più conveniente ai loro figli dei due sessi in età di frequentare le scuole pubbliche elementari del grado inferiore, l'istruzione che viene data nelle medesime». Cfr. F. Boiardi, *La riforma della scuola di Gabrio Casati*, in «Il parlamento italiano», 1988, n. 1.

[14] R. Fornaca, op. cit., pp. 222, 242.

[15] Sul problema e sui dati relativi all'analfabetismo si vedano le opere indicate nella Bibliografia. Lo stesso per la legge Boncompagni e Casati.

[16] La legge n. 3961 del 15 luglio 1877 fissa l'obbligatorietà al corso elementare inferiore, con possibilità di anticiparla e di posticiparla a seconda dei risultati conseguiti. L'articolo 4 prescrive l'ammenda di cinquanta centesimi, elevabile fino a dieci lire, a seconda della reticenza. Gli articoli 8 e 9 riguardano le modalità, i tempi, le condizioni di attuazione della legge sull'obbligo scolastico.

(1830-1891) costituiscono un passo avanti nel travagliato settore dell'istruzione di base. La legge, oltre a cercare di rendere operativo il principio dell'obbligatorietà della scuola elementare, limitatamente al grado inferiore, fissa le sanzioni per gli inadempienti, instaurando il controllo statale sulle nomine dei maestri. L'incontro tra la sinistra storica ed il positivismo diede, senza dubbio, dei buoni risultati; tuttavia, a parte la graduale involuzione politica ed il trasformismo fino alle posizioni autoritarie della fine del secolo, i conti presentano molte lacune. Coppino punta sul raccordo fra scuola e lavoro, tra esercito e popolo, tra scuole elementari, serali, festive, professionali; in una circolare richiede l'utilizzo dei maestri, ma anche di savie e modeste donne[17]: il punto critico della legge consiste nella differenziazione dei corsi e degli indirizzi delle scuole elementari superiori, in rapporto o all'attività lavorativa futura o al proseguimento degli studi[18]. Lo Stato e la classe politica tengono conto delle difficoltà dei comuni nell'istituire nuove scuole e della popolazione di raggiungere la sede scolastica, ma tra difficoltà e smagliature amministrative, nonostante la previsione di forti interventi statali, prosperano l'analfabetismo e l'ignoranza[19]. Il regolamento di attuazione della legge, emanato qualche mese dopo (Regio decreto 19 ottobre 1877, n. 4101) esenta, all'articolo 21, dalle pene della legge (tra l'altro ingiuste, perché ricadono sempre sui nullatenenti) coloro che non assolvono all'obbligo per "impedimenti gravi", quali "le malattie, la distanza dalla scuola, la difficoltà delle strade, la povertà assoluta". A ciò si aggiunga l'ambigua posizione assunta dalla legge nei confronti dell'insegnamento religioso: esso, sebbene non esplicitamente abolito, non compare più tra le materie; al suo posto è inserito (art. 2) l'insegnamento delle "prime nozioni dei doveri dell'uomo e del cittadino", il che metterà in allarme larghe frange dell'opinione pubblica cattolica[20].

---

[17] Ministero della pubblica istruzione, *Sull'obbligo della istruzione elementare nel Regno d'Italia. Attuazione della legge 15 luglio 1877*. Con prefazione del Ministro Coppino, Roma, 1878.

[18] «…Di qui il bisogno di raccogliere più che si può, e forse di trascegliere con saggio avvedimento il meglio, nello istruire e nello educar l'operaio, mentre sotto ogni aspetto potranno essere più abbondanti e più larghi i programmi d'insegnamento nelle scuole dei giovani che aspirano a più alti studi». Ministero della pubblica istruzione, op. cit., p. 52.

[19] La relazione presentata da Coppino il 19 gennaio 1878 sullo stato dell'istruzione elementare in Italia merita di essere sottolineata per l'analiticità dei dati relativi alle regioni ed alle province, alla popolazione residente, agli alunni, agli insegnanti, ai comuni in cui «si proclama l'obbligo» e a quelli «in cui non si proclama», alle spese, alle scuole pubbliche e private, allo stato economico delle popolazioni, alle condizioni delle città e delle campagne. Cfr. Ministero della pubblica istruzione, op. cit., pp. 47-48.

[20] È da condividere, pertanto, la sintesi di Vigo quando scrive*:* «Le ambizioni della legge Casati di bruciare le tappe mandando a scuola tutti i fanciulli dai sei ai dodici anni e quelle, più modeste ma più realistiche, della legge Coppino che limitava la frequenza dai sei ai dieci anni, si infransero contro l'arretratezza dell'economia, la povertà di famiglie e di comuni, l'indifferenza dei genitori, l'avversione di una parte del clero nei confronti della scuola pubblica, l'ostilità di una frazione

I discorsi e gli interventi di Francesco De Sanctis (1817-1883) sono fondamentali per capire gli intenti della sinistra storica, le difficoltà incontrate, ma anche le contraddizioni entro le quali si mosse[21]. La sinistra storica si trovò ad affrontare una situazione difficilissima con strumenti legislativi solo in apparenza solidi ed incisivi, con interventi estemporanei e soprattutto con programmi scolastici sbilanciati; basti dire che i programmi che portano la firma di Boselli e dovuti a Gabelli (uno dei maggiori rappresentanti del positivismo italiano) furono impostati nel 1888 (da notare il ritardo rispetto all'avvento della sinistra storica) e nel 1894 erano già soggetti a revisione anche in seguito al cambiamento del clima sociale e politico[22].

Sono gli anni, tra l'altro, in cui inizia la penetrazione nelle scuole italiane di *Pinocchio* (1883) e del *Libro Cuore* (1886): la preoccupazione maggiore nei programmi riguarda la formazione etica e civile. I programmi di storia puntano su Casa Savoia, su Cavour e Garibaldi, mentre si precisa che l'insegnamento della storia deve ispirare il sentimento del dovere, la devozione al pubblico bene e l'amore della patria. Anche i programmi Baccelli (1894), attenti ai registri, ai voti, alle assenze, insistono sui temi dell'educazione civica: si guarda più al passato che al futuro, ad una visione contadina ed agricola, con la convinzione che la trasformazione industriale possa mettere in crisi valori, idee, costumi, tradizioni. Insomma, se i positivisti aspirano più di altri liberali a trasformazioni sostanziali delle condizioni di vita delle classi sociali, non desiderano mettere in discussione l'assetto complessivo dell'ordine sociale.

Superati gli anni "reazionari" della fine del XIX secolo, con l'inizio dell'era giolittiana si passa ad una nuova fase della situazione scolastica, grazie anche ad una migliore condizione economica e politica del paese. Il dibattito sull'istruzione è animato dalle due forze politiche più importanti dell'anteguerra, cioè i socialisti ed i cattolici con le loro associazioni, come l'Unione magistrale nazio-

non secondaria della classe dirigente, il calcolo sottile di una classe politica che continuava a considerare l'istruzione con diffidenza». G. Vigo, *Gli italiani alla conquista dell'alfabeto*, in AA.VV. (a cura di S. Soldani e G. Turi), *Fare gli italiani. Scuola e cultura nell'Italia contemporanea*, vol. I. *La nascita dello stato nazionale*. Il Mulino, Bologna, 1993, p. 57.

[21] Significativa è la dichiarazione desanctisiana sul modo di intendere la scuola (1872): «Perciò la scuola è un laboratorio, dove tutti sieno compagni nel lavoro, maestro e discepolo, e che il maestro non esponga solo e dimostri, ma cerchi e osservi insieme con loro, sì che attori siano tutti, e tutti siano come un solo essere organico, animato dallo stesso spirito. Una scuola così fatta non vale solo a educare l'intelligenza, ma, ciò che è più, ti forma la volontà. Vi si apprende la serietà dello scopo, la tenacità dei mezzi, la risolutezza accompagnata con la disciplina e con la pazienza; vi si apprende, innanzi tutto, ad essere un uomo». F. De Sanctis, *Scritti e discorsi sull'educazione*, La Nuova Italia, Firenze, 1967, p. 118.

[22] I programmi del 1888 riprendono i concetti sviluppati dal positivismo e da Gabelli: educazione intellettuale, morale e fisica, lotta al dogmatismo, all'istruzione nozionistica, richiamo ai dati, all'esperienza, al metodo deduttivo, all'impostazione scientifica, al linguaggio chiaro e comprensibile.

nale (1901), la Niccolò Tommaseo (1906) e la Federazione nazionale insegnanti scuola media, FNISM (1902).

Dal confronto e dalla spinta delle varie organizzazioni politiche nascono i seguenti provvedimenti legislativi:

– *legge Orlando* dell'8 luglio 1904, n. 407, che prolunga l'obbligo scolastico fino al dodicesimo anno di età (4 anni di scuola elementare propriamente detta ed il passaggio alla scuola media, dopo un esame di maturità, per i più fortunati, oppure la frequenza dei due anni del corso popolare per chi è destinato alle attività lavorative manuali), istituisce le scuole serali e festive per gli analfabeti, la refezione e l'assistenza scolastica a carico dei comuni per i più poveri e la creazione della Direzione generale dell'istruzione elementare;

– legge n. 383 del 15 luglio 1906, che istituisce la Commissione centrale per il Mezzogiorno e la lotta contro l'analfabetismo nelle isole e nelle province del Sud e l'incremento delle scuole serali e festive così come nelle direzioni didattiche;

– inizio di un'inchiesta ufficiale, condotta sotto la direzione dell'ispettore Camillo Corradini (1909), per fare un chiaro punto sulle condizioni dell'istruzione primaria nel Regno;

– emanazione della *legge Daneo-Credaro* del 4 giugno 1911, n. 487, che rappresenta il massimo impulso all'espansione sistematica dell'istruzione elementare nel paese. Essa avoca allo Stato le scuole primarie, eccetto quelle dei comuni di capoluogo e circondario, ristruttura l'amministrazione in senso liberale, istituendo nuovi circoli di direzione didattica, il patronato scolastico obbligatorio in tutti i comuni, le scuole reggimentali e le scuole carcerarie; stanzia fondi per le biblioteche popolari, scolastiche e magistrali, per le scuole degli handicappati e per gli asili. A questi ultimi il nome di Credaro resterà legato per la legge n. 27 del 4 gennaio 1914, con cui si emanano i primi programmi sull'educazione pre-scolastica, redatti da Pietro Pasquali.

I programmi per le elementari del 1905 (Orlando-Orestano) traducono il nuovo ordinamento istituito con la legge 8 luglio 1904, che predispone la divisione dei destini scolastici al termine della quarta tra chi deve proseguire gli studi e chi deve inserirsi nel mondo del lavoro: la professionalizzazione della scuola elementare (che rimane ancora una volta la spia principale di tutta una politica scolastica) è stata la risposta distorta, all'inizio del secolo, al fenomeno dell'industrializzazione. I risultati di questa politica emergeranno chiaramente dall'inchiesta Corradini del 1910[23].

[23] «La realtà costituisce la negazione più manifesta e più assoluta del principio teorico cui il servizio scolastico... dovrebbe corrispondere ... La spesa per l'istruzione ... viene a trovarsi in ragione diretta della potenzialità economica dei bilanci comunali e in ragione inversa della gravità dei bisogni». Ministero della pubblica istruzione, *L'istruzione primaria e popolare in Italia con speciale riguardo all'anno 1907-1908. Relazione presentata da S.E. il Ministro della P.I. dal Direttore Generale Camillo Corradini*, Roma, 1910-1912, vol. 4.

Sempre riguardo alla gestione della scuola, sono indicative la *legge Daneo-Credaro* (4 giugno 1911, n. 487) e la politica perseguita nel 1920-1921 dal tandem Giolitti-Croce, con forte influenza del Partito popolare italiano e di Don Luigi Sturzo. Per la prima volta si riconosce, con la legge Daneo-Credaro, l'avocazione della scuola elementare allo Stato. L'amministrazione scolastica provinciale è demandata al Consiglio scolastico, alla Deputazione scolastica ed alla Delegazione governativa per l'istruzione elementare e popolare costituita dal Prefetto, da un rappresentante del ministro del tesoro, dal ragioniere capo della prefettura. I vantaggi economici e giuridici per alcune categorie di insegnanti elementari risultano problematici: nella sostanza questa legge passa ancora sopra le loro teste senza il loro concorso e con scarsissime presenze nella gestione della scuola. Si appesantisce la presenza prefettizia, che filtra e coordina le scelte e, dal momento che l'avocazione delle scuole elementari allo Stato si riferisce soprattutto ai comuni non capoluogo di provincia, si continua a controllare le amministrazioni comunali a livello di organizzazione scolastica, di gestione, di distribuzione dei mutui, di preventivi di spesa, di impostazione nelle costruzioni scolastiche. La legge del 1911 riprende l'impostazione relativa al patronato scolastico, aumenta anche i fondi per le biblioteche popolari, scolastiche e magistrali, per gli asili e i giardini d'infanzia e per le scuole speciali per gli handicappati.

La Prima guerra mondiale cancellò gran parte di questi interventi e di questi fondi. Il dramma dei contadini, la presenza delle organizzazioni operaie e religiose, la battaglia condotta dall'inizio del secolo dalla Federazione degli insegnanti della scuola media, dalle associazioni magistrali laiche e cattoliche contribuì marginalmente al sistema dell'istruzione. Gli esiti elettorali del 1919, la crisi del partito e del movimento liberale, la presenza del partito socialista e del partito popolare e delle forze nazionalistiche non apportarono effetti positivi sulla politica scolastica; è indicativo, ancora una volta, che nel progetto di riforma di Benedetto Croce (1920-1921) si parlasse di differenziazione dei destini scolastici a partire già dalla scuola elementare, di un ritorno alla legge Casati, accanto all'introduzione del numero chiuso specie nei ginnasi e nei licei (secondo il principio di "poche scuole statali ma buone"), dell'aumento delle tasse scolastiche, della messa a punto dell'esame di Stato. Il cammino dell'istruzione pubblica in Italia, appena avviato, era già ad un bivio decisivo.

2. L'istruzione pre-scolastica

Nel periodo giolittiano, sotto le spinte dei movimenti socialisti e cattolici, la struttura centralistica dello Stato cominciò a perdere colpi, anche se il controllo delle realtà sociali della nazione passava sempre attraverso l'amministrazione sta-

tale, spesso inefficiente per eccesso di burocratizzazione. La classe liberale deroga alcune questioni, ritenute marginali, ai comuni o all'iniziativa privata: è questo il caso dell'istruzione pre-scolastica ed elementare. La legge Casati sancisce il diritto del cittadino di provvedere direttamente o tramite scuole private all'istruzione dei figli e concede a chiunque abbia compiuto i 25 anni di età la facoltà di aprire scuole, purché detentore di certi requisiti e previa accettazione del controllo statale: questa presa di posizione mostra chiaramente la debolezza organizzativa ed economica del nuovo Stato unitario. La linea accentratrice dello Stato deve fermarsi bruscamente di fronte al problema dell'istruzione: l'introduzione dell'obbligo dell'insegnamento religioso (artt. 315 e 325 della legge Casati) e la deroga dell'insegnamento elementare, della gestione degli asili infantili, delle scuole materne ed, in generale, delle istituzioni e comunità infantili ai comuni (nella stragrande maggioranza impossibilitati ad assolvere tale compito) e la delega concessa alle istituzioni ed alle iniziative private e religiose, mostrano chiaramente quanto gravosa fosse la situazione dell'istruzione nell'Italia postunitaria; d'altronde la legge sulla scuola materna statale è stata approvata solo nel 1968[24].

In Italia i primi asili infantili furono fondati nel 1828 a S. Martino dell'Argine su iniziativa del sacerdote Ferrante Aporti (1791-1858); questi istituti si preoccupavano di salvare l'infanzia dalla miseria, dall'analfabetismo, dall'ignoranza, dai pregiudizi, di offrire un'esistenza decorosa, un'educazione ispirata ai principi cristiani, un'istruzione semplice, ma dignitosa, in un ambiente possibilmente accogliente e con metodologie ispirate al rispetto, all'affetto per l'infanzia. Presenti, pur tra molte difficoltà, incomprensioni ed opposizioni, in città ed in campagna, gestiti ora da religiosi, ora da laici, gli asili aportiani costituirono il primo nucleo di quell'educazione popolare rivolta alle famiglie, ai bambini dell'età prescolastica in armonia con la convinzione che l'educazione della prima infanzia fosse un atto dovuto ed una necessità per vincere antichi pregiudizi, per inserire nuove modalità di vite oneste e controllare lo sviluppo morale delle nuove generazioni[25].

[24] Legge 18 marzo 1968, n. 444, Ordinamento della scuola materna statale.

[25] Significative sono, a questo proposito, le riflessioni e le testimonianze di Aporti e di Cavour. Scriveva Aporti nell'agosto del 1834: «Si richiamino ad esame tutte le pratiche esistenti in società, e si scorgerà quante di esse siano viziose e come per esse s'insinuino errori, peccati, superstizioni, e si esaltino anziché s'infrenino gli affetti che troppo ardenti declinano in vizio. Io non vorrò enumerarle tutte queste pratiche, v'indicherò soltanto quelle che ben dirette potrebbero ingenerare una grandissima utilità morale». E aggiungeva: «Quei possidenti ravvisarono nella mendicità de' figli degli agricoltori la scuola inavvertita e gratuita delle oziosità, poi del piccolo ladroneccio campestre, dal quale passano al grande ladroneccio: in somma il primo fomite della disonestà ed immoralità che lamentiamo nella classe agricola. E non si fermarono que' ragionevoli uomini solamente a querelarsi, come suoi fare l'egoista, del male; pensarono al rimedio, e lor parve trovarlo opportunissimo nella istituzione di una scuola infantile di carità». E Cavour intervenendo ad una seduta del Senato sabaudo il 17 febbraio 1851: «Il seme che si spande nell'animo di questi giovanotti in quel primo stadio della vita ha conseguenze per tutto

Importantissime a livello europeo, per il loro contenuto innovatore, sono state le proposte pedagogiche ed educative di Friedrich Wilhelm August Froebel (1782-1852) fondatore, nel 1840, di alcuni Giardini d'infanzia (Kindergarten) ed autore dell'opera *L'Educazione dell'uomo* (1826). Il suo modo di concepire il ruolo delle scuole infantili ed in particolare dei giardini d'infanzia ha avuto un'importanza enorme anche per successivi esperimenti nel nostro paese[26]. Dal confronto tra le metodologie froebeliane ed aportiane con le impostazioni della scuola materna delle sorelle Rosa (1866-1951) e Carolina Agazzi (1870-1945) nacquero in Italia esperienze particolari, basate sulla compresenza di impostazioni non solo pedagogiche e didattiche, ma anche ideologiche. La Chiesa, superato il periodo dell'atteggiamento critico, almeno da parte dei conservatori, non solo si adeguò, ma cercò di confermarsi come istituzione egemonica dell'educazione infantile: una presenza ed un'organizzazione che crebbe con i contributi della psicologia, della pedagogia e della didattica moderna. Già le sorelle Agazzi si dimostrarono attente all'educazione materna e familiare, alla vita reale del bambino, al ruolo che assumevano le attività espressive, il gioco, gli oggetti cari al bambino, le attività nella scuola materna come il canto ed il sentimento religioso, il tutto in un'atmosfera di accoglienza, di serenità, di disponibilità, di fiducia nelle possibilità dell'infanzia.

Con Maria Montessori (1870-1952) e con la creazione delle *Case dei bambini* (1907) si ebbe una vera svolta nell'educazione infantile anche perché la pedagogia scientifica impose una maggiore professionalità delle educatrici ed un'impostazione più attenta dei metodi e delle prospettive dell'infanzia e delle istituzioni infantili. Le scuole materne assumono una propria dignità e connotazione nell'ambito del lungo ciclo della formazione; anzi vengono a costituire,

---

il rimanente della loro carriera, è indirizzo della vita che debbono seguire, è lo sviluppo dei loro sentimenti … Costa assai meno, a dir vero, un buon indirizzo a cento ragazzi che riparare gli infortuni di un solo uomo, che non avendo ricevuto il beneficio dell'educazione e dell'istruzione, segue la via del vizio». F. Aporti, op. cit., p. 244. Cfr. A. Gambaro, *La pedagogia italiana nell'età del Risorgimento*, in AA.VV., *Nuove questioni di storia della pedagogia*, vol. II, La Scuola, Brescia, 1957, pp. 553-792.

[26] Froebel considerava fondamentale l'educazione familiare, rispetto a quella scolastica, perché è in grado di sensibilizzare le coscienze sull'unità eternamente vivente che è in tutte le cose; la famiglia può diventare scuola solo se non privilegia l'egoismo, la pluralità, la molteplicità e aiuta il bambino a cogliere i rapporti, le connessioni spirituali tra le cose, la natura, le persone. Un atteggiamento estetico, etico, spirituale, culturale che dovrebbe informare le esperienze, la cultura, la didattica, l'apprendimento, l'istruzione. L'importanza attribuita da Froebel all'attività ludica, al senso della "scoperta", vengono riprese anche per il successivo stadio della lettura e della scrittura: sotto questo aspetto, lo scrivere ed il leggere diventano il primo grande strumento per la crescita spirituale del bambino. Questa concezione pedagogica, didattica, filosofica mette in luce l'importanza attribuita da Froebel alla presa di coscienza nei confronti di atteggiamenti e di metodi scolastici che stavano diventando sempre più meccanici, ripetitivi, privi di motivazioni.

insieme agli asili nido, non solo il primo ciclo, ma l'anello forse più importante ai fini della strutturazione dell'impianto formativo. Da istituzioni assistenziali ed eminentemente popolari, asili nido e scuole materne si trasformano nel tempo, anche in seguito alla richiesta ed all'attenzione delle classi medie, assumendo proprie caratteristiche come impianto architettonico, attività, materiale didattico, competenze. Per quanto riguarda la scuola materna, la messa a punto delle *Istruzioni* del 1914, l'attenzione prestata dalla *riforma Gentile* (1923) e dalla *riforma Bottai* (1939-1940), dai programmi del 1945, dagli *Orientamenti* del 1958, alla legge istitutiva della scuola materna statale (1968), agli *Orientamenti dell'attività educativa nelle scuole materne statali* (1969) e ancora agli *Orientamenti dell'attività educativa nelle scuole materne statali* (1991) ed alla costituzione degli *istituti comprensivi* (1994)[27], si è potuto registrare un cambiamento notevole nel modo di accogliere e di concepire la vita dell'infanzia, delle famiglie, delle attività nelle scuole infantili. I collegamenti con la scuola elementare, l'autonomia formativa e, nello stesso tempo, l'attenzione ai processi di maturazione ed all'acquisizione di capacità e di attitudini sociali, alle modalità organizzative ed alla qualità professionale delle persone presenti e attive nel lavoro formativo, rendono sempre più le scuole materne credibili e funzionali rispetto alle nuove dinamiche sociali e culturali. Tutto questo nel momento in cui l'infanzia e le famiglie registrano e sono sottoposte a forti e radicali cambiamenti da tutti i punti di vista: culturale, sociale, economico, pedagogico, giuridico, al punto da modificare il modo di vivere e di recepire i bambini e l'infanzia[28].

3. Il Fascismo: riforme o controriforme?

Nella storia dell'istruzione si è parlato spesso di "riforme" con un'accezione molto forte, come se l'intero sistema fosse stato modificato radicalmente; in realtà si è trattato, nella maggioranza dei casi, di semplici aggiustamenti, di un adeguamento ai cambiamenti ed all'insorgere di nuove problematiche, di risposte a pressioni provenienti dalla società civile, da nuovi gruppi sociali, dagli stessi

[27] Per la costituzione degli istituti comprensivi vedi l'art. 21 della legge 31 gennaio 1994, n. 97: "Nei comuni montani con meno di 5.000 abitanti possono essere costituiti istituti comprensivi di scuola materna, elementare e secondaria di primo grado, cui è assegnato personale direttivo della scuola elementare e della scuola media secondo criteri e modalità stabiliti con ordinanza del ministro della Pubblica istruzione" e l'art.1, comma 70, della legge 23 dicembre 1996, n. 662: "Ove necessario, potranno essere costituiti, su tutto il territorio nazionale, istituti comprensivi di scuola materna, elementare e secondaria di primo grado, cui sarà assegnato personale direttivo della scuola elementare o della scuola media"; Cfr. anche il d.l. 15 marzo 1997, n. 176.

[28] Sull'educazione infantile tra Ottocento e Novecento e sui programmi delle scuole materne vedere la Bibliografia. Cfr. R. Agazzi, *Opere*, La Scuola, Brescia, 1959.

insegnanti, di nuove impostazioni nel governo della scuola, di messa a punto di programmi, ecc. La scuola italiana non poteva contare su una Costituzione nella quale fossero definiti i suoi compiti e la sua identità: restavano come unici punti di riferimento lo Statuto e l'impianto della legge Casati, tanto che nei dibattiti erano frequenti le richieste di un ritorno alle loro prescrizioni. La stessa legge Gentile deve essere collocata all'interno di un'operazione culturale, istituzionale, politica che ha radicalizzato lo spirito e gli intenti della legge Casati fino ad accentuare i criteri del centralismo, del nazionalismo, dell'uniformità, della gestione burocratica e fiscale, della divisione tra la scuola popolare e la scuola per le élites. Ancora durante e dopo l'Assemblea Costituente e l'entrata in vigore della Costituzione repubblicana, le resistenze al cambiamento e ad autentiche riforme furono forti. Tornando alle problematiche dell'assetto della scuola italiana quale si era venuta organizzando in seguito alla legge Casati ed agli interventi della destra e della sinistra liberale è da registrare, specie a partire dall'inizio degli anni Novanta, l'inserimento di interlocutori nuovi che vanno dalle posizioni socialiste e democratiche a quelle cattoliche e a presenze ed interferenze di tipo nazionalistico. I socialisti si trovarono a dipanare notevoli difficoltà, tardarono ad intendere il vero significato ed anche la struttura della scuola borghese; dilazionarono la proposta di una riforma della scuola media in attesa di un'alternativa politica, si invischiarono, come Salvemini, nella discussione sulla selettività, sulla serietà degli studi, sulla funzione elitaria della scuola superiore e universitaria; più puntuale e più articolato fu, invece, l'intervento sugli asili, le scuole materne, elementari, popolari, professionali ed in generale sull'assistenza scolastica, medica, integrativa, sui regolamenti scolastici, sulla gestione della scuola, sulla cultura laica. Negli anni immediatamente successivi alla Prima guerra mondiale il partito socialista dovette affrontare problemi interni a cui fecero seguito crisi e scissioni (come quella di Livorno del 1921). Ciò non impedì che da posizioni diverse, uomini come Matteotti, Agostinone e soprattutto Gramsci individuassero i rapporti esistenti tra strutture scolastiche e strutture sociali, economiche e politiche e procedessero alla «lettura» delle caratteristiche e delle connotazioni della politica scolastica che la classe politica liberale aveva gestito ed impostato dal 1848.

La Chiesa, già ai tempi di Pio IX, ha puntato l'attenzione sul binomio educazione popolare ed educazione religiosa, attaccando il liberalismo, il socialismo e le opinioni dell'educazione staccata dal magistero della Chiesa; principi ribaditi da Leone XIII, Pio X, Benedetto XV, Pio XI. I punti cardine furono successivamente ripresi ed argomentati nella *Divini illius Magistri* del 1929: supremazia ed egemonia della Chiesa in fatto di educazione rispetto allo Stato, alla società civile, alla famiglia, riconoscimenti giuridici per la scuola libera, libertà d'insegnamento, insegnamento della religione cattolica nelle scuole pubbliche, esame di Stato, educazione popolare, gestione degli asili e delle istituzioni educative. I cattolici prima, i popolari poi (1919) si batterono su questi problemi giungendo

ad accordi con i liberali (Patto Gentiloni, 1913), in particolare dopo le elezioni del 1919, superando in parte l'opposizione alla legge Daneo-Credaro e la pregiudiziale del decentramento amministrativo. Di fatto, vi fu una lunga marcia di avvicinamento da parte dei cattolici attraverso una puntuale presenza nelle amministrazioni locali[29].

I risultati dell'inchiesta della Commissione reale per l'ordinamento degli studi in Italia, insediata con il Regio decreto 19 novembre 1905 (ed al lavoro dal 9 dicembre 1905 all'11 maggio 1909), sono molto importanti sia per la qualità dei proponenti, sia perché hanno concluso una serie di dibattiti recepiti all'inizio e durante i lavori. L'inchiesta ha ripreso delle iniziative analoghe già condotte in Inghilterra (1895), Francia (1898-99 e riforma del 31 maggio 1902), Germania (1902), Norvegia, Svezia, Russia, Stati Uniti. La Commissione aveva il compito di studiare l'ordinamento degli studi secondari, la situazione scolastica, didattica, culturale e di formulare i criteri di un nuovo ordinamento[30]. Fu compilato un questionario molto analitico inviato ad enti, associazioni, istituzioni, uomini di cultura. Vitelli, Galletti, Salvemini proprio per il modo diverso di intendere il problema della scuola media unica, dell'insegnamento del latino e dell'organizzazione generale della scuola lasciarono la Commissione ed in particolare Galletti e Salvemini espressero la loro posizione nell'opera *La riforma della scuola media*[31]. In apparenza il problema centrale riguarda l'istituzione della scuola media unica e l'insegnamento del latino. Ma con un'analisi più attenta, si scopre che anche i fautori della scuola media unica – a cominciare da Gallo e da Nasi che nel 1901 e nel 1903 avevano fatto proposte in tal senso – si riferiscono sempre agli allievi che intendono proseguire gli studi nella scuola media superiore, mentre è unanime l'impostazione (come previsto dalla legge Orlando) di differenziare le sorti all'interno della scuola elementare; anzi la Commissione prende atto dei «felici risultati» della legge Orlando[32].

Sullo stato della scuola italiana vi fu, come ovvio, una convergenza di opinioni: carenza di scuole, stato desolante di molti edifici scolastici, scarso impegno finanziario degli enti locali e dello Stato, mancanza di ispezioni, insufficiente materiale didattico, impreparazione degli insegnanti e loro scarsa retribuzione, alto numero di allievi per classe, programmi scombinati e ripetitivi. Il problema

[29] R. Fornaca, *La pedagogia italiana del Novecento*, Armando, Roma, 1973; Id., *La pedagogia italiana contemporanea*, Sansoni, Firenze, 1986.

[30] Ministero della pubblica istruzione, *Commissione Reale per l'ordinamento degli studi secondari in Italia. I. Relazione. II. Risposte al questionario diffuso con circolare 17 marzo 1906*, Roma, 1909, voll. 2, II, p. 6; Cfr. C. Corradini, *L'istruzione primaria e popolare in Italia*, Paravia, Torino, 1911.

[31] G. Salvemini - A. Galletti, *La riforma della scuola media. Notizie, osservazioni, proposte*, in G. Salvemini, *Scritti sulla scuola*, op. cit., pp. 269-633. Per i problemi relativi alla politica scolastica italiana vd.: L. Borghi, *Educazione e autorità nell'Italia moderna*, La nuova Italia, Firenze, 1975.

[32] Ministero della pubblica istruzione, op. cit., vol. I, pp. 163-168.

fondamentale, però, verte sulla differenziazione delle istituzioni scolastiche, ai fini professionali od universitari, e sulla predisposizione degli esami per la qualificazione degli studenti. La mentalità della classe dirigente, compresa la Commissione reale, si basa sulla convinzione che l'Italia sarebbe rimasta un paese prevalentemente agricolo, privo di risorse primarie, al massimo con la presenza di un'industria di trasformazione di materie prime provenienti dall'estero. Da qui la tesi di creare scuole professionali e tecniche solo dove si presentano condizioni favorevoli per lo sviluppo e l'assorbimento dei diplomati[33].

Salvemini rimprovera alla legge Casati di non avere compiuto "l'opera di classificazione sociale" e considera essenziale la funzione selettiva e classificatrice dei regimi democratici[34]: per questo propone l'organizzazione di scuole di media e di lunga durata corrispondenti alle possibilità delle diverse categorie sociali ed economiche. Del resto Croce, Gentile, Monti, Lombardo-Radice, Codignola perseguono, ciascuno a modo proprio e con motivazioni culturali, ideologiche, pedagogiche, filosofiche diverse, lo stesso fine ed anche Gobetti nell'immediato primo dopoguerra negli scritti *La questione della scuola e il problema della scuola media* sosterrà la necessità di ridurre in modo radicale, con una selezione sistematica e netta, gli studenti liceali[35].

Occorre osservare che mentre la borghesia e le classi medie sono disposte ad impegnare reddito e sostanze per fare studiare i figli, gli operai ed i contadini, a parte le difficoltà oggettive, non sempre intendono investire denaro nello studio, a meno che esso non garantisca una riuscita sicura. Agli schemi selettivi imposti dal sistema politico si aggiunge, come fenomeno indotto dalla situazione economica e sociale e dalla distribuzione della proprietà agricola, l'autoselezione. Tutto

---

[33] Ministero della pubblica istruzione, *Commissione reale*, op. cit., pp. 462-463. Id., *Commissione per il riordinamento degli studi superiori. Relazioni e proposte. P.I. Relazioni generali. P.II. Relazioni e proposte*, voll. 2, Roma, 1914.

[34] Salvemini e Galletti avevano preso netta posizione contro la scuola media unica, definendola un «porto di mare aperto a tutte le razze e a tutti i venti, a tutte le attitudini e a tutte le velleità», poiché «la funzione della scuola media deve essere nelle società democratiche appunto questa di distinguere dalla folla, educare ed avviare ai primi uffici l'aristocrazia dell'ingegno»; ogni gruppo sociale doveva trovare la scuola meglio adatta ai suoi bisogni e non essere costretta a «rimescolarsi con altri in scuole uniche, le quali per servire tutti non servirebbero a nessuno». G. Salvemini - A. Galletti, op cit., p. 545.

[35] In *La scuola popolare* Gobetti afferma: «Diminuite il numero e migliorate le scuole classiche, gradualmente aboliti gli istituti tecnici e le scuole tecniche, in modo però da lasciare all'iniziativa privata il tempo ed il modo di provvedere, si raggiungono evidentemente considerevoli economie nel bilancio dello Stato che si trova a fondare, in tutte le parti, le sei classi elementari». P. Gobetti, *Scritti politici*, op. cit., p. 135. Vd. inoltre di E. Codignola, *Per la dignità e la libertà della scuola*, Roma, 1919; G. Lombardo Radice, *Clericali e massoni di fronte al problema della scuola*. Roma, 1920; A. Monti, *I miei conti con la scuola*, Torino, 1965, ora in: *Il mestiere di insegnare*, Araba Fenice, Cuneo, 1994.

il dibattito condotto sulla selezione e sulla formazione della classe dirigente (Gaetano Mosca e Vilfredo Pareto con le loro teorie sulla costituzione delle élites fecero testo)[36] accentuò le distorsioni già presenti nella società e nel sistema scolastico. Di fatto, nella giurisprudenza scolastica liberale non si depositò (fatta eccezione per alcuni programmi, come quelli del 1888) nemmeno la polvere del dibattito che sulla pedagogia, sulla scuola, sull'educazione, sulla sperimentazione, sulla libertà, sulla cultura fu condotto da uomini come Cattaneo, dai cattolici liberali, dai liberali come De Sanctis, dai positivisti, dagli anarchici, dai socialisti, dalle esperienze condotte in Italia (vedi la Montessori) ed all'estero, dai suggerimenti degli idealisti o dei moderati di fede nazionalista come Vidari e Credaro, senza dimenticare la presenza attiva della massoneria. La struttura scolastica italiana ed il sistema di gestione sembrano scoraggiare iniziative, proposte, sperimentazioni. Le leggi Boncompagni e Casati risultarono strumenti atti più a contenere, sorvegliare, controllare che a stimolare la ricerca di strade nuove. Si aggiunga il graduale prevalere dell'ideologia legata all'idea di nazione, di patria, di monarchia, di colonialismo. Mancando od impedendo lo stimolo dal basso, assente un piano coerente dall'alto, si determinò, nonostante i frequenti cambiamenti di programmi e la dettagliata azione legislativa e normativa, una situazione di stallo con conseguenze avvertibili nei confronti della lotta contro l'analfabetismo, dell'azione a favore dell'educazione popolare e di una motivata qualificazione culturale e professionale della scuola media. In sostanza la classe politica liberale, preoccupata di gestire politicamente la scuola, rimase ingabbiata nella legge Casati; cercò, senza risultati apprezzabili, di integrare gli aspetti meno funzionali, ma non riuscì a cogliere la dinamica delle trasformazioni sociali che premevano sulla scuola. Il tentativo operato da Croce (1920-1921) di ritornare allo spirito della legge Casati mediante l'introduzione dell'esame di Stato, il controllo della mobilità scolastica, il numero chiuso, specie nei ginnasi, non apportò risultati per l'opposizione parlamentare, ma anche perché popolari e liberali (Giolitti e don Sturzo) non erano riusciti a trovare una linea politica comune. Gestione sociale della scuola, scuola unica politecnica, raccordo tra sistema scolastico e sistema produttivo furono, invece, i punti qualificanti del modello scolastico elaborato e proposto da Antonio Gramsci (1891-1937); egli fu uno dei pochi uomini politici e di cultura a sostenere la tesi della necessità di istituire una scuola obbligatoria unica, sottolineando come le classi popolari tendessero a sottovalutare i sacrifici che l'acquisizione culturale richiedeva come disciplina fisica e mentale[37].

---

[36] Vedi anche l'opera di L. Pazzaglia, *La scuola fra stato e società negli anni dell'età giolittiana*, in *Cultura e società in Italia nel primo Novecento, 1900-1915: atti del secondo convegno, Milano 7-11 settembre 1981 / Centro di ricerca "letteratura e cultura dell'Italia unita"*, Milano, Vita e Pensiero, 1984.

[37] A. Gramsci, *Gli intellettuali e l'organizzazione della cultura*, Einaudi, Torino, 1949.

Giovanni Gentile (1875-1944) in tutto l'arco della sua produzione culturale, dell'attività di docente e di ministro, sostenne sempre i principi su cui impostò la sua riforma[38]. Un programma variamente documentato ed argomentato, che ruota attorno alla differenziazione della scuola popolare, dei lavoratori e dei tecnici, da quella delle élites sensibili alle problematiche culturali e filosofiche: proprio nel momento in cui la richiesta scolastica comincia a farsi sentire, Gentile (e non solo lui) punta sul contenimento.

Le elezioni a suffragio universale (nel 1912, con l'esclusione delle donne) e con il sistema proporzionale (1919), la presenza del partito popolare, la nascita del movimento e del partito fascista, la forte spinta nazionalista, la scissione del partito socialista e la nascita del partito comunista radicalizzarono la vita politica. La conquista del potere da parte del fascismo (28 ottobre 1922) mise in condizione le forze e gli uomini di cultura che più si erano battuti per una restaurazione del sistema scolastico, di operare concretamente e predisporre una legge-quadro (ancora una volta senza l'apporto ed il controllo del Parlamento) che ha condizionato la vita scolastica fino ai nostri giorni. Si è parlato di *riforma Gentile*, ma, di fatto, si trattò di una controriforma: infatti, a livello giuridico, si fece ricorso alle leggi, ai decreti legge (R.d. 6 maggio 1923, n. 1054), alle circolari per rendere governabile e gestibile la scuola, i contenuti, i metodi, i sistemi di valutazione, le impostazioni ideologiche. I provvedimenti di Gentile rispettano istanze non sempre dichiarate che sono alla base del compromesso filosofico-politico fra l'idealismo attualistico ed il fascismo. Esse dettero voce a latenti fenomeni culturali e politici che risalgono non al dopoguerra, ma al primo Novecento: la filosofia dell'educazione che sovrintende alla riforma del '23, la sua idea di scuola e la relativa architettura istituzionale non sono delle novità assolute nel panorama ideologico dell'epoca: la riforma Gentile era già presente *in nuce* al sistema liberale ed il fascismo non ha fatto altro che creare le opportunità politiche affinché essa si realizzasse.

[38] Nella lettera aperta al ministro della pubblica istruzione, On. Berenini, pubblicata sul «Resto del Carlino» il 4 maggio 1918, Giovanni Gentile fu molto esplicito: «L'idea mia, dunque, è che le scuole tenute dallo Stato devono essere poche, ma buone; e potrei dire: poche, ma scuole! L'istruzione media è incontestabilmente funzione essenziale dello Stato. Ma ciò non importa che l'estensione, in cui tale funzione deve esplicarsi, abbia ad essere tale che tutti i cittadini possano egualmente usufruirne... la scuola media deve essere sgombrata da tutta questa folla, che vi fa ressa, e abbassa ogni giorno più il livello degli studi, deprimendo la cultura nazionale... E così pure vorrei dirle, Eccellenza: troppe università, troppi professori universitari! Anche qui, sfrondare, recidere, se si vuol salvare ciò che è vitale, e che deve vivere. Prenda Ella in mano la scure; e avrà con sé quanti italiani amano sinceramente la proprietà intellettuale e la grandezza della Patria». G. Gentile, *Esiste una scuola in Italia?* in «Il Resto del Carlino», 4 maggio 1918, ora in G. Gentile, *La nuova scuola media*, a cura di H.A. Cavallera, Casa Ed. Le Lettere, Firenze, 1988, pp. 273-280.

La scuola del ’23 non è una scuola fascista, ma una scuola autoritaria e reazionaria; cercato ed ottenuto l’appoggio formale della Chiesa, con il ritorno dell’obbligatorietà dell’istruzione religiosa nella scuola elementare[39], e la sua successiva estensione a tutti gli ordini scolastici (in seguito al Concordato del 1929), essa punta alla conservazione illiberale di un vecchio primato culturale, classico e nazionalistico. Quest’ultimo è ritenuto alla base della formazione spirituale delle nuove generazioni, il solo strumento capace di garantire la giusta preparazione ai ruoli specifici di governo e di orientamento delle classi medie e dirigenti. Il riflesso istituzionale di tale concezione culturale e formativa si attua nella conformazione liceo-centrica che assume la scuola gentiliana. È, infatti, ancora e più di prima il liceo l’elemento caratterizzante di tutto il nuovo impianto istituzionale: il ginnasio opera la selezione, ergendosi a barriera per coloro che sono destinati ad alti ruoli sociali (e quindi all’accesso all’università) e per coloro che sono destinati nell’immediato futuro ai lavori manuali o all’attività professionale. In realtà, il ritorno alla legge Casati e le misure per la protezione della scuola “di vecchio stampo” con altre istituzioni satellitari, furono solo il tentativo di convalidare la legittimità delle disfunzioni del sistema. Infatti, scambiando la causa con l’effetto, la riforma Gentile mira a colpire le conseguenze della disfunzione scolastica, ovvero la popolarizzazione della scuola ginnasiale e liceale, preparando il terreno ad una politicizzazione dell’insegnamento. Nel concreto, l’estensione dell’istruzione obbligatoria fino al quattordicesimo anno di età risultò fittizia, mentre la quinquennalizzazione dell’istruzione elementare comprese nel sistema le scuole sussidiate, presenti soprattutto in campagna. Si diede origine alla scuola complementare, trasformata in seguito in scuola di avviamento professionale, con indirizzi corrispondenti alle attività lavorative dei più disparati settori produttivi; furono soppresse le scuole tecniche, che avevano un ruolo importante nell’ambito della formazione scientifica e professionale; si accentuò la scissione tra i licei classici e gli istituti magistrali, con la creazione del liceo scientifico e del liceo femminile, con la funzione di «impartire un complemento di cultura generale alle giovinette che non aspirano né agli studi superiori né al conseguimento di un diploma professionale». L’esame di maturità e di abilitazione (come del resto quello di ammissione al ginnasio, al liceo, agli istituti tecnici e magistrali) diventò molto selettivo a salvaguardia della serietà degli studi e dell’accesso all’università, tra l’altro riservata quasi esclusivamente agli studenti provenienti dal liceo classico. Successivamente (legge 7 gennaio 1929, n. 5) le scuole elementari adottarono il testo unico di Stato e passarono, dal 1933, sotto il diretto controllo statale.

Questo impianto così selettivo e chiuso, volto al contenimento della scolarità popolare e poco flessibile alle esigenze sociali, nel volgere di poco tempo non

[39] La religione cattolica venne considerata «fondamento e coronamento dell’istruzione elementare in ogni suo grado» (R.d. 1° ottobre 1923, n. 2185).

risultò affatto funzionale alle esigenze del regime. Infatti, non rispose ai bisogni populistici di Mussolini, non favorì la fascistizzazione o l'inquadramento della gioventù e, cosa ancora più grave, separò il mondo della scuola da quello del lavoro e della scienza. L'osmosi tra il fascismo e la società, che viveva un intenso processo di modernizzazione e di diversificazione economica, saltò quasi del tutto. La riforma Gentile accentuò il carattere centralista, fiscale, burocratico della scuola ponendola alle dirette dipendenze del potere esecutivo: tra i pochi tentativi di riforma, sicuramente il più interessante è stato il programma della scuola elementare di Giuseppe Lombardo-Radice, anche se dopo le sue dimissioni (in seguito al delitto Matteotti nel 1924) egli fu progressivamente e definitivamente emarginato. La scuola elementare subì una forte pressione ideologica per la presenza di organizzazioni politiche e paramilitari come l'Opera nazionale Balilla e la Gioventù italiana del Littorio: si puntò sulla politicizzazione totale dell'istruzione e su un fondamentalismo politico che era agli antipodi dell'impostazione liberale e democratica. Le famiglie e la società civile, per non subire questa situazione, fecero ricorso a tutti gli espedienti (a cominciare dagli esami integrativi) per aprirsi qualche strada in un sistema scolastico chiuso.

Sotto questo aspetto la *Carta della scuola* di Bottai (1939-1940) rappresenta un ulteriore tentativo di razionalizzare il sistema scolastico in funzione del sistema politico, ideologico, sociale, economico. Il progetto di quest'ultimo riorganizza le scuole in base alla funzione sociale[40]: le scuole professionali, dall'undicesimo al quattordicesimo anno, provvedono alle esigenze di lavoro dei grandi centri, con l'integrazione di una scuola tecnica biennale per la preparazione agli impieghi minori ed al lavoro specializzato delle grandi aziende industriali, commerciali, agrarie. Il liceo classico, quinquennale, prevede l'integrazione dello studio delle lingue e delle letterature antiche con quello delle lingue e delle letterature moderne, per promuovere nei giovani «attitudini alla meditazione, rigore critico, preparazione metodologica, coscienza delle tradizioni e della modernità, conoscenza diretta e pratica del lavoro» con l'integrazione di insegnamenti scientifici. La divisione di

[40] «…la scuola materna disciplina ed educa le prime manifestazioni dell'intelligenza e del carattere dal quarto al sesto anno»; «La scuola elementare, dal sesto al nono anno, si distingue nei programmi, negli ordinamenti, nei metodi in urbana e rurale e dà una prima concreta formazione del carattere»; «La scuola del lavoro, dal nono all'undicesimo anno, suscita, con esercitazioni pratiche organiche inserite nei programmi di studio, il gusto, l'interesse e la coscienza del lavoro manuale»; «La scuola artigiana educa, dall'undicesimo al quattordicesimo anno, alle tradizioni di lavoro della famiglia italiana, di cui costituisce un ampio cerchio. Distinta in tipi, secondo le caratteristiche dell'economia locale, continua i corsi elementari...»; «La scuola media (triennale) comune a quanti intendano proseguire gli studi dell'ordine superiore, pone nei giovanetti dall'undicesimo al quattordicesimo anno i primi fondamenti della cultura umanistica, secondo un rigoroso principio di selezione». Cfr.: G. Bottai, *La Carta della scuola*, Mondatori, Milano, 1939.

compiti si estende anche ai licei scientifici, agli istituti tecnici, agli istituti professionali[41], all'istruzione artistica, alle scuole femminili, ai corsi per la formazione ed il perfezionamento dei lavoratori, ai centri per la formazione degli insegnanti[42].

È importante analizzare la Carta della scuola e la riforma Bottai soprattutto perché, dopo la Resistenza e la Liberazione, il confronto politico e pedagogico avvenne con una scuola ideologicamente strutturata in questo modo; un'intelaiatura che, secondo Bottai, doveva riordinare l'ordinamento scolastico italiano stabilendo compiti, funzioni, competenze, ruoli culturali e professionali delle singole scuole e dei diversi cicli scolastici. Una legge-quadro che ha fatto coincidere la scuola con lo Stato corporativo e con la conservazione delle divisioni e delle stratificazioni di classe esistenti, basata sulla tesi della selezione della classe dirigente secondo i canoni della capacità, delle possibilità e dell'impegno[43]. In poche parole, il fascismo ha continuato ad usare, adattandolo alle circostanze, il vecchio armamentario ideologico liberale, aggiungendo la valenza (apparentemente radicale) dell'opposizione al vecchio Stato ed alla vecchia classe borghese[44].

---

[41] Sulle funzioni ed i compiti dell'istituto magistrale nella XVI dichiarazione si diceva*:* «L'istituto magistrale, della durata di cinque anni, prepara all'educazione del fanciullo. Il suo carattere è umanistico e professionale, insieme, sì da fornire al maestro non una visione tecnica e naturalistica del fanciullo, ma la consapevolezza della sua viva sostanza spirituale, che lo ispiri e guidi alle iniziative didattiche. Un anno di pratica nelle scuole, dopo quattro anni di corso, contribuirebbe con le prime esperienze didattiche e con il lavoro a definire il carattere del maestro, e a fornirgli gli elementi per la costruzione di un metodo d'insegnamento». Altre dichiarazioni riguardavano l'Università, che: «ha per fine di promuovere in un ordine di alta responsabilità politica e morale il processo della scienza e di fornire la cultura scientifica necessaria per l'esercizio degli uffici e delle professioni». Cfr.: G. Bottai, *La Carta della scuola*, Mondatori, Milano, 1939.

[42] Riguardo ai libri di testo si diceva che: «lo Stato provvede di propri testi tutte le scuole dell'ordine elementare. I libri di testo dell'ordine medio e superiore, che costituiscono l'espressione diretta e concreta dei programmi di studio, non possono essere stampati senza le preventive approvazioni sul manoscritto e sulle bozze del Ministero dell'educazione nazionale». Ministero dell'educazione nazionale, *G. Bottai, La carta della scuola*, Mondatori, Milano, 1941; R. Gentili, *G. Bottai e la riforma della scuola*, La Nuova Italia, Firenze, 1979.

[43] Tutto era detto in modo esplicito e senza tante circonlocuzioni: «Una scuola per artigiani e artigiane deve soprattutto prefiggersi di radicare nei fanciulli e nelle fanciulle l'attaccamento alle tradizioni di onestà e di lavoro della famiglia italiana. Non, quindi, una scuola che offra, sia pur involontario, incentivo alla gioventù di spostare la propria condizione sociale, ma che sia invece quasi un più ampio cerchio familiare». Ministero dell'educazione nazionale, op. cit., p. 28.

[44] «…Di qui, l'importanza che assumono due fattori: quello di mettere le intelligenze, dovunque esse si trovino, nella condizione di poter fruttificare; e quello di selezionarle, rigorosamente, secondo le attitudini e le capacità»; «Una scuola che, invece, si rivolgesse al "chiunque" sarebbe demagogica, non selezionatrice; rimarrebbe una scuola di censo, e, quindi, vietata al popolo; sarebbe, infine, fomentatrice di ambizioni, creatrice di masse disoccupate e scontente, elemento continuo di disordine e di perturbazioni, nella vita produttiva non meno che morale del paese. Il sistema proposto dalla riforma mette effettivamente il popolo in condizioni di essere rappresentato con i suoi migliori nella classe dirigente del paese; e giacché, come vedremo, mette in

La contraddizione maggiore, sottolineata anche dai pedagogisti sostenitori della Carta della scuola, consiste, da un lato, nella volontà di promuovere un processo culturale e dall'altro di temere l'aumento eccessivo degli studenti. È questo un tema con cui dovettero confrontarsi le forze politiche, ma anche la cultura pedagogica del secondo dopoguerra quando, come vedremo, ad un primo periodo nel quale il tema della selezione sarà ancora primario, seguiranno altri nei quali si punterà sull'orientamento, sull'inserimento degli handicappati, sul recupero degli emarginati, su nuovi sistemi e tecniche di valutazione, sulla convinzione che la nuova società industriale e tecnologica aveva bisogno di diplomati e di laureati.

Il grande progetto educativo del regime elaborato da Bottai e dalla migliore élite pedagogica del tempo non ebbe modo di realizzarsi. Ciò, negli anni post-fascisti, favorì una continuità scolastica resa evidente dalla persistenza del ruolo della scuola all'interno del nuovo panorama sociale e politico. Sfrondato da tutti gli intenti politicamente totalitaristici e liberato dalle zavorre populistiche, l'impianto della scuola di regime fu ripreso nel secondo dopoguerra, dopo il fallimento delle iniziative del governo militare alleato di costruire una scuola animata da una cultura attivista ed empirista, conforme ad una società post-totalitaria. Fu proprio il terreno politico del secondo dopoguerra, del 18 aprile 1948, della guerra fredda, a connotare la funzione della scuola: bottino di guerra del più generale conflitto democratico, la scuola della Repubblica andrà incontro ad un periodo caratterizzato da tante mancate riforme.

condizione gli altri ceti di escludere dalla classe dirigente i suoi non migliori, mira a selezionare, per chiamarle al governo della cosa pubblica». Ministero della pubblica istruzione, op. cit., p. 34.

Capitolo 2
Scuola e Repubblica: dalla Costituente alle Sperimentazioni (1948-1974)

1. Costituzione e nuove istanze

Gli anni immediatamente successivi al secondo conflitto mondiale possono essere considerati come un vero e proprio spartiacque epocale; eppure, nonostante gli avvenimenti seguiti alla caduta del fascismo ed alla creazione di un nuovo ordine mondiale abbiano apportato numerosi cambiamenti politici ed istituzionali nel nostro paese, il sistema dell'istruzione ha sofferto in quel periodo una fase di stallo. Si ha come la sensazione di aver perso un treno che correva troppo, ma che avrebbe dato una scossa radicale alla ieraticità della scuola di stampo ottocentesco, presente ancora negli anni della dittatura. La caduta del fascismo (25 luglio 1943), l'8 settembre 1943, la lotta di Liberazione, la fine della Seconda guerra mondiale (25 aprile 1945), l'avvento della Repubblica (2 giugno 1946), l'Assemblea Costituente e l'entrata in vigore della Costituzione repubblicana (1° gennaio 1948), sono stati avvenimenti quanto mai importanti, sui quali influirono presenze e situazioni internazionali e schieramenti, forze, movimenti, partiti italiani.

Il periodo che va dalla caduta del fascismo (25 luglio 1943) all'8 settembre 1943 non registrò per la scuola e la cultura pedagogica innovazioni di rilievo se non la presa di coscienza di una nuova politica resistenziale, il coagularsi intorno ai programmi dei partiti politici (più tollerati che incoraggiati); un periodo a dir poco drammatico – continuazione della guerra, sbarco degli Alleati in Sicilia (10 luglio 1943) – che poteva significare molto e che, purtroppo, il governo Badoglio chiuse entro gli antichi schemi.

Le ricerche storiche condotte sulla politica scolastica perseguita dagli Alleati dallo sbarco in Sicilia fino alla liberazione dell'Italia settentrionale e nei mesi successivi non si possono dire, a distanza di parecchio tempo, esaustive, però hanno chiarito la portata e le conseguenze di alcune scelte. Le linee di intervento degli Alleati furono queste: accompagnare l'azione militare in Italia con una conoscenza sufficientemente dettagliata del sistema scolastico dal punto di vista politico ed amministrativo; defascistizzare la scuola; controllare i testi; mettere a punto i diversi programmi dei singoli cicli ed indirizzi scolastici; riprendere le

attività scolastiche anche se in condizioni disastrose; scegliere il personale direttivo; rispettare le leggi-quadro ed i regolamenti risalenti addirittura al 1859, alla riforma Gentile, alla riforma Bottai. Gli scarsi tentativi di promozione liberale trovarono un'immediata opposizione nell'apparato burocratico statale. Salvo prese di posizione di carattere non sostanziale, la collaborazione dei ministri della pubblica istruzione con il Governo Alleato fu organica o, al massimo, tesa a dare funzionalità alle strutture preesistenti, più che predisposta a cambiamenti non ritenuti conformi al nostro modello[1].

Gli Americani e gli Inglesi compresero con difficoltà le caratteristiche rigide del nostro sistema scolastico, anche se, in progressione, fu proprio questa rigidità a permettere loro il controllo politico, amministrativo, burocratico ed il contenimento delle proposte innovative provenienti dai movimenti politici legati alla Resistenza. I ministri A. Omodeo, G. De Ruggiero, V. Arangio Ruiz stabilirono accordi tesi a salvaguardare le strutture scolastiche esistenti contro la "mania riformatrice", a mantenere il tipo di gestione ed a stabilire una certa severità negli studi, date le condizioni disastrose prodotte dalla dittatura, dalla guerra, dalla miseria.

La stagione degli insuccessi riformistici si apre con il lungo ministero Gonella appena dopo la Liberazione, quando non si trovarono né le idee tecniche, né l'agibilità politica per tradurre in progetto istituzionale la mole di dati e di elaborazioni operate attraverso una poderosa ricognizione statistica e informativa sulla scuola italiana.

La latitanza delle leggi di riforma scolastica durerà poi per tutti gli anni Cinquanta, quelli del cosiddetto "piccolo medioevo contemporaneo", in cui, a fronte dei grandi cambiamenti economici e sociali, imperversa e domina quella cultura media e popolare poco aperta e progressiva, di stampo conservatore e di ispirazione ai valori rurali e contadini, alla cui alimentazione e persistenza sembra dare un grande contributo la formazione scolastica. Di ciò sono espressione eclatante alcuni eventi-chiave. In ordine di tempo, va ricordato il fallimento del rinnovamento culturale dei programmi scolastici di Carleton Wolsey Washburne[2]

---

[1] Oltre alle opere indicate nella Bibliografia vedere: R. Fornaca, *I problemi della scuola italiana dal 1943 alla Costituente*, cit.; Id., *La pedagogia italiana contemporanea*, cit.

[2] Durante la Seconda guerra mondiale fu in Italia, consigliere scolastico dell'AMG (1944-46) e (1946-48) direttore dell'USIS per l'Italia del Nord (Milano). Fautore dell'educazione nuova o attiva negli USA, fu animatore del *Piano di Winnetka*, caratterizzato da un metodo d'individualizzazione dell'insegnamento che egli attuò gradualmente (1920) in un sobborgo di Chicago, Winnetka, in cui rivestiva la carica di soprintendente scolastico. Tra i suoi scritti: *The philosophy of the Winnetka curriculum* (1926); *Winnetka graded book history* (1926, in collab.); *A survey of the Winnetka Public Schools* (1926, in collab.); *A living philosophy of education* (1940). Il volume *Winnetka: the history and significance of an educational experiment* (con S.P. Marland, 1963) costituisce un consuntivo della lunga e proficua applicazione del suo metodo scolastico.

(1889-1968), allievo di Dewey e Presidente del Dicastero dell'educazione presso il Quartier Generale Alleato dopo lo sbarco in Sicilia. Il tentativo americano di svecchiare la scuola e riformarla in una prospettiva attivista e democratica andò a vuoto per le pressioni conservatrici e per le costrizioni diplomatiche della guerra e si concluse, su ordine dell'arcivescovo di Palermo, con il rogo dei programmi attivisti preparati dal pedagogista siciliano Gino Ferretti.

Durante il periodo della Resistenza il rapporto tra città e campagna, specie nell'Italia centrale e settentrionale, subì profondi mutamenti anche sotto l'aspetto culturale e conoscitivo. Le stesse esperienze di autogoverno (Alto Monferrato, Zone libere del Friuli, Valli Valdesi, Repubblica di Montefiorino) recuperarono un'antica tradizione autonomistica e democratica. Fu è vero, una breve stagione, però durante e dopo la Resistenza il rapporto tra il mondo contadino e la cultura era mutato, e non come semplice aspirazione al benessere, alla promozione sociale, ma proprio per la convinzione che senza cultura e senza scuola, le scelte fossero sempre fatte con la mediazione e l'imposizione di chi possiede l'istruzione.

Quanto mai interessanti e utili risultano per lo studioso lo spoglio e l'analisi degli articoli e degli interventi apparsi sui giornali e sulle riviste ad orientamento politico e culturale, liberale e democratico del periodo 1945-1946 e, per quanto riguarda l'Italia liberata, a partire dal 1943. Il confronto era impostato sulla valutazione critica della scuola fascista: mancanza di serietà, strumentalizzazione ideologica e politica, antidemocraticità, chiusure culturali e gestione autoritaria. Altrettanto diffusa era la consapevolezza della necessità di rendere la scuola più seria ed in grado di fornire una formazione culturale, morale, civile all'altezza dei tempi e soprattutto in grado di rinnovare il paese. Le differenze emergevano quando l'analisi si spostava sui contenuti, sui metodi, sui programmi; a coloro che (come Omodeo, Arangio Ruiz, De Ruggiero, Croce) proponevano un ritorno alle strutture scolastiche anteriori[3], o almeno affini alla riforma Gentile, si contrapponeva chi, come Banfi[4], Marchesi[5] e Vittorini[6], si batteva per l'istituzione di una scuola media o unitaria.

Sulla gestione della scuola le proposte dei cattolici sono state, ovviamente, molto diverse da quelle dei comunisti, dei socialisti, dei laici; cattolici e democristiani, pur sottolineando la funzione della scuola statale, si preoccupavano di

---

[3] Può essere utile per meglio comprendere il clima dei dibattiti leggere l'intervento del prof. C. Ceccuti durante il convegno *"Generazioni e politica negli anni della repubblica"* in «Politica e società», 2012, http://www.politicaesocieta.it/?p=723

[4] Cfr. A. Banfi, *Scuola di ieri, di oggi e di domani,* in «Sapere», 1946; ora in *Opere*, vol. XIII, *Scritti e discorsi politici. I. Scuola e società*, Istituto Antonio Banfi, Bologna 1987.

[5] Cfr. C. Marchesi, *Motivi di politica scolastica*, in «Rinascita», Roma, 1945, n. 11, pp. 244-247.

[6] E. Vittorini, *Ma il problema fondamentale della scuola è di fornire i mezzi di conoscenza a tutti gli uomini*, in «Il Politecnico», 1946, n. 2.

ritagliare uno spazio giuridico, spirituale, religioso, culturale, istituzionale tale da garantire la libertà e l'autonomia d'azione educativa e formativa della scuola cattolica. Le forze laiche, socialiste, comuniste si concentravano, invece sulla crisi della scuola pubblica statale e della sua incidenza nel tessuto della società civile. Un altro punto di discussione riguardava la disoccupazione intellettuale[7]; tutti erano dell'avviso che occorresse porvi riparo con la serietà degli studi, con gli esami, con la selezione. Non mancavano coloro che (Lucio Lombardo Radice[8], Bianchi Bandinelli[9], Tristano Codignola[10]) rilevavano la scarsa utilizzazione dei diplomati e dei laureati nei processi produttivi, nel governo e nella gestione amministrativa della società[11]. Il diritto allo studio veniva riconosciuto ai capaci e ai meritevoli, ma diventava più complicata la scelta dei metodi e degli strumenti per renderlo effettivo: si prestava molta attenzione alla politica scolastica degli Alleati, alle modalità di intervento, alle normative recuperate o poste in essere[12]. Le discussioni vertevano, ancora una volta, sulle caratteristiche della scuola media inferiore, sul problema del latino e sull'opportunità di una formazione professionale dei ragazzi dagli undici ai quattordici anni. Una discussione che taglia trasversalmente i partiti politici, ed il cui confronto si prolunga fino agli inizi degli anni Sessanta, fino al momento cioè, in cui i mutamenti sociali ed economici resero evidente l'inattualità di un sistema scolastico funzionale più alla divisione di classe che alla formazione dei giovani ed alle esigenze di una società moderna industrializzata.

Negli stessi anni l'apporto della pedagogia è stato minimo e le proposte di riforma sorrette da argomentazioni politiche più che da una cultura pedagogica, psicologica, sociologica. Un documento molto importante (a parte le disposi-

---

[7] F. De Negri, *Agitazioni e movimenti studenteschi nel primo dopoguerra in Italia,* in «Studi Storici», Fondazione Istituto Gramsci, 1975, n. 3, pp. 733-763.

[8] L. Lombardo Radice, *Per la libertà della scuola,* in «Rinascita», 1946, n. 8, pp. 186-188.

[9] Cfr. R. Bianchi-Bandinelli, *La scuola superiore,* in «Rinascita», 1945, n. 4, pp. 121, 122.

[10] Vale la pena considerare questo testo: T. Codignola, *La battaglia socialista per la scuola*, Mondo Operaio, Roma, 1961.

[11] A tale proposito Cfr. P. Lucia, *Intellettuali italiani del secondo dopoguerra: impegno, crisi, speranza,* Guida, Napoli, 2003.

[12] I rappresentanti del partito comunista criticavano Dewey per la sua fiducia nelle potenzialità emancipative dell'istruzione. Non sfuggiva a tale consuetudine Banfi che, pur riconoscendo il legame tra progetto della democrazia progressiva e «lotta per l'educazione» (vd. *La crisi dell'educazione nell'Occidente, Relazione al Congresso mondiale degli insegnanti*, Vienna dal 21 al 24-7-1953, ora in *Opere*, cit., p. 332) di quest'ultima sottolineava il rischio della contaminazione con la società capitalistica. Giovani più sovietisti tendevano poi ad evidenziare l'interrelazione tra riforma strutturale della società e riforma della scuola, se non a ritenere la prima presupposto della seconda. Cfr. P. D'Abbiero, *I veri mali della scuola*, in «Rinascita», 1948, n. 6, pp. 222-224. Sul rapporto tra marxismo italiano e pedagogia deweyana cfr. T. Tomasi, *Scuola e pedagogia in Italia 1948-1960*, Editori Riuniti, Roma, 1977, in particolare pp. 74-86.

zioni e le circolari del Governo Alleato) è il volume offerto al Ministero della pubblica istruzione dalla Sottocommissione dell'educazione della Commissione Alleata, *La politica e la legislazione scolastica in Italia dal 1922 al 1943 con cenni introduttivi sui periodi precedenti e una parte conclusiva sul periodo post-fascista (1946)*[13]. Il documento comprende notizie storiche, dalla legge Casati alla riforma Gentile, dalla scuola durante il periodo fascista alle iniziative del Governo Militare Alleato (1943-1946) con una massa di dati, di grafici, di tavole, di riferimenti legislativi e burocratici; un vero e proprio tentativo di ricostruire e di chiarire la storia della scuola italiana, dei fenomeni e dei problemi di più immediata rilevanza. Un volume molto interessante e utile anche se a prevalente impostazione cronachistica. Si parla dell'avanzata degli Alleati, degli interventi del Governo militare alleato, delle difficoltà dell'organizzazione dell'istruzione sotto l'A.M.G., della rimozione del personale fascista, dello stato d'animo del popolo italiano dopo la caduta del fascismo, della situazione degli insegnanti e della scuola, del cambiamento dei programmi, della revisione dei libri di testo, della preparazione degli insegnanti, della ricostruzione, dell'Università, dell'amministrazione centrale e periferica. Sono elencate anche le difficoltà: scuole chiuse, ricostruzione dei locali, assistenza, mentalità italiana, resistenza alle trasformazioni, presenza della guerra. Lo spazio dedicato a quanto era avvenuto al Nord durante la Resistenza e nel periodo immediatamente successivo è ridotto a poche righe e non si parla delle nuove esperienze[14]. Nella stessa ricostruzione si afferma che «I nuovi programmi del 1945 sono stati fatti essenzialmente dagli italiani, sebbene contengano alcuni elementi importanti derivanti da esperienze alleate o aggiunti dietro consiglio alleato»[15]. La circolare sull'Istruzione pubblica del Quartiere generale Governo militare Alleato regione Piemonte del 22

[13] « […] Era necessario, con la scomparsa dell'incubo fascista, trovare qualche cosa di concreto e di creativo con cui sostituirlo; questo portava con sé il riorientamento politico e sociale di tutto il popolo italiano con indirizzi democratici e pacifici, o, in altri termini, la sua "rieducazione"; e la rieducazione in questo senso, anche se nel suo complesso è una cosa più vasta (e anche più vaga) dell'istruzione, cionondimeno ha bisogno di un solido ordinamento scolastico su cui basarsi». Estr. da Sotto-Commissione dell'Educazione della Commissione Alleata in Italia (a cura di), *La politica e la legislazione scolastica in Italia dal 1922 al 1943: con cenni introduttivi sui periodi precedenti e una parte conclusiva sul periodo post-fascista*, Garzanti, Milano, 1947.

[14] Se non in questi termini: «In realtà quando si arriva al Nord, anche molti dei passi negativi erano stati fatti dagli stessi italiani: moltissimi Comitati di Liberazione tolsero rapidamente di mezzo i funzionari fascisti dai posti più importanti e li sostituirono con uomini fidati in modo che quando arrivò il Governo Militare Alleato il lavoro fondamentale in questo campo era già stato avviato e non restava altro che controllarlo attentamente, confermarlo e mantenerlo, invece che doverlo nominare da principio». Cfr.: R. Fornaca, *I problemi della scuola italiana dal 1943 alla Costituente*, Armando, Roma,1972.

[15] Sottocommissione dell'educazione della Commissione Alleata, *La politica e la legislazione scolastica in Italia* cit., pp. 397-398.

maggio 1945 si riferisce proprio a questi programmi: in concreto, all'atto della liberazione dell'Italia settentrionale, il piano della gestione e dell'organizzazione scolastica, dei contenuti e degli indirizzi è stato già predisposto[16].

La presenza e l'impegno di Carleton Washburne (1889-1968) non sono serviti a modificare la situazione, ammesso che ce ne fosse la precisa volontà; si comprende, pertanto, che tutto il dibattito sulla scuola all'Assemblea Costituente sia stato incanalato su questi binari, salvo poche e significative eccezioni come quella di Concetto Marchesi[17]. È stato già sottolineato che mentre i partiti laici, a cominciare dal socialista e dal comunista, subirono un duro salasso durante il periodo fascista e non riuscirono a stilare un programma di politica scolastica organico rispetto alle richieste sociali, alle proiezioni culturali, ai processi di trasformazione economici e politici, i cattolici, pur colpiti nel Partito popolare italiano, si trovarono a fruire di un'istituzione, come la Chiesa, che era riuscita a mantenere ed in un certo senso a incrementare il suo prestigio ed ora si presentava come un elemento di copertura e di stimolo delle forze moderate. Ancora una volta occorre fare riferimento ai documenti politici ed alle proposte e richieste della Democrazia Cristiana fin dal suo primo congresso (1946). Nell'ambito delle posizioni all'interno di questo schieramento risultano importanti le *Proposte per la riforma della scuola italiana*[18] formulate da una Commissione di professori dell'Università Cattolica del Sacro Cuore durante l'anno accademico 1945-1946; in esse si sostiene il diritto della Chiesa ad aprire scuole, la necessità di inserire l'insegnamento religioso cattolico, l'opportunità di un'educazione prescolastica assicurata dai pubblici poteri, impostata secondo i metodi più recenti della pedagogia e della psicologia, di una scuola elementare obbligatoria dai sei ai dieci anni, di una scuola media unica obbligatoria dai dieci ai quattordici anni a carattere informativo, formativo e orientativo («Per questo noi sosteniamo, insieme con i più competenti in questo campo, che la scuola media inferiore debba essere unica, e non già distinta in base a giudizi di orientamento che per essere troppo precoci non sono per noi accettabili»[19]), di una scuola media superiore di cinque anni distinta secondo l'indirizzo

[16] Detta Circolare recitava, tra l'altro: «Tutte le leggi e i regolamenti italiani esistenti, relativi al sistema dell'istruzione ed al funzionamento delle scuole rimangono in vigore ad eccezione di quelli che sono legati, sostituiti o completati dai presenti ordini e autorizzazioni». La politica del Governo Militare Alleato è, in generale, quella «di evitare qualsiasi mutamento nella situazione legale, nella organizzazione scolastica e nei programmi scolastici, eccetto quando i cambiamenti siano necessari per eliminare il fascismo o per fare funzionare le scelte». Cfr.: R. Fornaca, *La politica scolastica degli Alleati in Italia ed in Piemonte dopo la liberazione*, in «I problemi della pedagogia», 1975, n. 2, pp. 12-23.

[17] Cfr. A. Scotto di Luzio, *Il PC e la scuola laica alla costituente: storia di due manifesti,* in «Contemporanea», 2006, n.4, pp.681-700, Il Mulino, Bologna.

[18] Aa.Vv*., Proposte per la riforma della scuola italiana formulate da una commissione di professori dell'Università Cattolica del Sacro Cuore,* Vita e Pensiero, Milano, 1946.

[19] Ivi, pp. 9-10.

umanistico e professionale. Si criticava il sistema scolastico che aveva tenuto le classi popolari in una condizione di inferiorità economica e sociale, si ribadiva il principio del diritto allo studio e, nello stesso tempo, erano indicati i limiti di un'istruzione professionale impostata secondo l'esclusivo interesse del datore di lavoro; una parte del documento era dedicata ai progetti di riforma dell'università con particolare attenzione alla ricerca scientifica, all'educazione e alla formazione professionale secondo principi di assoluta serietà. Un allegato si occupava dell'orientamento professionale, della funzione della psicologia, delle facoltà intellettive dei dotati e dei minorati; nel complesso un documento molto articolato su una serie di problemi, di situazioni, di rapporti[20].

Sulla sponda laica forse il documento più interessante è quello redatto da Luigi Pareyson (1918-1991) al tempo della costituzione del C.L.N. Scuola per il Piemonte a cura del Centro Scuola del Partito d'Azione di Torino con il titolo *Aspetti attuali del problema della scuola*. In questo documento vengono affrontati i nodi politici, culturali, amministrativi, ma soprattutto civili della scuola. Si escludeva che il problema della scuola fosse soltanto tecnico[21]: si tornava al concetto di serietà degli studi, della selezione, pur tenendo conto della necessità di una scuola aperta a tutti coloro che mostravano particolari capacità ed anche con il sostegno di borse di studio, di collegi, di convitti. Non veniva accettata la tesi della scuola unica, perché si preferiva tenere conto della varietà delle situazioni individuali e sociali[22].

Si trovano ricorrenti termini come: "severità", "selezione", "apertura ai capaci ed ai meritevoli", "sostegno della scuola popolare e professionale" e "democraticità nella gestione della scuola"[23].

È più che giustificato l'interesse dimostrato da numerosi storici della scuola per le discussioni e le scelte operate nell'ambito dell'Assemblea Costituente (eletta il 2 giugno 1946), anche per accertare le prese di posizione dei partiti e degli

[20] Ivi, pp. 10-11.

[21] «…Non si può dare una soluzione tecnica del problema della scuola se prima non si è data una precisa impostazione politica e sociale. Non si deve dunque cercare una trattazione tecnica, quale, forse, sarebbe gradita agli insegnanti... le controversie nasceranno, oggi, sul terreno politico, ed è quindi su questo terreno che giova avere idee chiare e definite». L. Pareyson, *Aspetti attuali del problema della scuola*, Centro Scuola del Partito d'Azione, maggio 1945, pp. 3-4.

[22] Tornavano argomenti che erano stati e continuavano ad essere cari a Salvemini, e a Monti: «I mali della scuola attuale da un punto di vista sociale e professionale sono l'abbassamento del tono della cultura e della preparazione e l'eliminazione della differenza funzionale dei vari tipi di scuola, che si esprime con l'imborghesimento del proletariato e la burocratizzazione dei ceti medi, ed è determinato a sua volta dalla volontà d'elevamento del proletariato e dall'artificiosità della presente situazione economica». L. Pareyson, *Aspetti attuali del problema della scuola*, Centro Scuola del Partito d'Azione, maggio 1945.

[23] «…Bisogna, infine, esporre la scuola al controllo democratico e cioè conferire a tutti i suoi atti la necessaria pubblicità, sì che essa sia democratica non soltanto nel senso che essi accettano e esigono il controllo della pubblica opinione». L. Pareyson, op. cit., pp. 25, 38-40.

uomini che li rappresentano nelle discussioni in sede di Commissione dei Settantacinque, dei Diciotto e dell'Assemblea generale, così come per lo stato scolastico del paese e per l'effettiva condizione dell'educazione e dell'istruzione. È sintomatico che prima, durante e dopo la Costituente si sia parlato a più riprese di una «Costituente della scuola» per dare un nuovo assetto alle strutture dell'apparato scolastico. Il fatto che Guido Gonella, in qualità di dirigente della Democrazia cristiana e di ministro della pubblica istruzione potesse gestire dal 1947 al 1949 l'*Inchiesta nazionale per la riforma della scuola*[24] è sintomatico della strategia di dilazione nel tempo di una riforma che doveva essere impostata prima e durante l'Assemblea Costituente, ma anche di una generale disinformazione sui progetti di riforma.

Notevolmente interessante è la *Guida alla Costituente*, a cura del Ministero per la Costituente, intitolata *Il problema della scuola*[25] (1946). Si parla della necessità di una profonda riforma della società italiana, di legare la scuola alle strutture della società, di scuola come «termometro della situazione culturale della società», di soppressione di privilegi, di formazione di una coscienza democratica, dell'evoluzione culturale e spirituale di tutti i cittadini, di diritto all'istruzione almeno fino al quattordicesimo anno di età, della storia degli ordinamenti scolastici italiani fino al 1923 e durante il fascismo. In questa "Guida" si insiste molto sulla scuola media unica, sulla scuola del lavoro e professionale, sulla funzione della scuola media superiore, sull'eccessivo affollamento delle università, sulla scuola nazionale e sulle scuole private[26]. La scuola media unica è concepita come un «potente strumento di unificazione culturale e di una via per superare le distanze tra le classi», tra i diseredati ed i privilegiati, ma nello stesso tempo si riportano le ragioni dei contrari; ci si sofferma a trattare argomenti specifici relativi ai contenuti, ai metodi, alle finalità educative; si critica la cultura libresca insistendo sulla formazione delle capacità di esprimersi, di comunicare, di accostarsi

[24] G. Gonella, *L'inchiesta nazionale per la riforma della scuola: appello agli educatori,* pubblicato nel primo numero del periodico "La riforma della scuola", Roma, Istituto Poligrafico dello Stato, 1947.

[25] A cura della Redazione del Bollettino d'Informazione e documentazione del ministero per la Costituente, Guide alla Costituente, *I problemi della scuola,* Roma, 1946.

[26] Anche qui la premessa era: «La democrazia ha bisogno di "quadri", di moltissimi "quadri". Ed ha bisogno di selezionare in modo giusto i "quadri". Vi è quindi una duplice necessità, da una parte di educare tutti i cittadini, di formare in tutti i cittadini il più elevato grado possibile di coscienza civile e di capacità intellettuale, dall'altra quella di avviare a funzioni direttive in tutti i campi gli elementi che si dimostrino via, via più capaci, nell'interesse generale del paese, rompendo decisamente il tradizionale sistema, che portava a funzioni di direzione praticamente solo quegli elementi che avevano mezzi di fortuna, anche se incapaci o poco capaci». Vd.: Ministero per la Costituente, Guida alla Costituente (n. 8), *Il problema della scuola*, Roma, 1946, pp. 9-23. Ufficio Studi del Ministero della pubblica istruzione, *La pubblica istruzione nel periodo della Costituente*, Roma, 1948.

al patrimonio culturale; si criticano anche «la molteplicità degli insegnamenti, i programmi d'esame, il modo in cui i corsi e gli esami si svolgono, il sovraccarico di lavoro non intelligente e mnemonico» e «la non acquisizione, invece, di una serie di metodi, di principi, di procedimenti mentali».

Per l'università i problemi principali sembrano essere il «ritmo vertiginoso» di aumento degli studenti, l'abbassamento del livello degli studi, la crescita «degli spostati, degli incapaci, dei mezzi-intellettuali», la disoccupazione intellettuale, la difficoltà di dare una risposta al problema di aprire, finalmente, la scuola ai capaci e ai meritevoli provenienti dalle classi popolari. Si affronta il problema delle scuole private ed in particolare delle scuole gestite dai cattolici sostenendo che, «pare non azzardato affermare che si richieda in sostanza, da parte democristiana una smobilitazione o quasi delle scuole di Stato, e un appoggio dello Stato alla sua scuola privata che dovrebbe essa, essenzialmente fornire la base dell'organizzazione scolastica»[27].

Il confronto tra cattolici e laici fu quanto mai vivace prima e durante il dibattito all'Assemblea Costituente: Moro, Pantani, Dossetti, La Pira da un lato, Marchesi, Togliatti, Tristano Codignola dall'altro impostarono un dibattito molto serrato sui principi, sulla politica scolastica, sul ruolo dello Stato, sulla presenza della Chiesa, sui condizionamenti e sull'accettazione o meno del Trattato e del Concordato del 1929. Al di là degli articoli definiti e votati dall'Assemblea Costituente, è importante rilevare i temi sui quali avvenne il confronto: lotta all'analfabetismo, obbligatorietà della scuola popolare, reclutamento degli studenti e selezione, formazione della classe dirigente, scuola e lavoro, orientamento professionale, accentramento e decentramento scolastico ed amministrativo, ruolo dello Stato, delle regioni e degli altri enti locali, libertà di insegnamento. Temi ancora più scottanti furono l'insegnamento della religione, l'accoglimento dei Patti Lateranensi, il rapporto tra scuola pubblica e privata, la libertà d'insegnamento, il ruolo delle famiglie, le modalità di estensione dell'istruzione alle persone che ne erano ancora escluse, in particolare i portatori di handicap e i diversamente abili[28].

Gli articoli principali della Costituzione repubblicana entrata in vigore il 1° gennaio 1948, pur nei limiti della loro formulazione, sono stati un costante punto di riferimento ed anche uno strumento di difesa e di proposta per quelle forze politiche, sindacali e degli insegnanti, delle famiglie, degli allievi, che durante gli anni difficili della storia della Repubblica non hanno mai smesso di puntare su un rinnovamento democratico e civile della nostra scuola. Per non pochi aspetti i risultati dei dibattiti all'Assemblea Costituente, tradotti in articoli, risultarono più aperti (vedi gli articoli 2, 3, 4, 5, 6) dell'orientamento pedagogico generale,

[27] Ministero per la Costituente, op. cit., pp. 9-23.

[28] P. Maltese, *Gli intellettuali e la riforma della scuola: un dibattito sulle pagine di «Rinascita»*, Firenze University Press, 2009.

mentre gli articoli 7, 33, 34, 117, non presentano una visione nuova della scuola, della sua gestione e dei suoi rapporti con la società, anzi sembrano tradurre limiti e contraddizioni di un modo tradizionale di concepire la scuola, la cultura, la formazione della classe dirigente. Accanto ad enunciati presi a prestito dalla costituzione della Repubblica di Weimar dell'11 agosto 1919 (vedi la Costituzione di Weimar, articoli 20, 142, 145, 146, 147, 149, 150[29]) se ne trovano altri di più immediata ri-

[29] La Costituzione dell'Impero Germanico, detta Costituzione di Weimar, fu deliberata a Weimar da un'assemblea costituente – eletta in data 19 gennaio 1919 con sistema proporzionale – il 31 luglio 1919 con una maggioranza di 286 voti favorevoli, 75 voti contrari e 84 membri assenti. Fu promulgata in data 11 agosto 1919 dal Presidente socialdemocratico Friedrich Ebert. Nel contesto rivoluzionario del primo dopoguerra, Weimar era stata preferita a Berlino per ragioni di sicurezza ed ordine pubblico. Il testo era stato preparato da progetti governativi curati dal sottosegretario degli interni, il giuspubblicista Hugo Preuss (che era stato preferito a Max Weber) e da altri progetti di eminenti costituzionalisti (Heinrich Triepel e Erich Kaufmann). Il consenso popolare alla costituzione fu minato dalla firma del trattato di pace di Versailles del 28 giugno 1919 che sancì la perdita delle colonie, dei territori di Alsazia-Lorena (Francia), Schleswig settentrionale (Danimarca), Danzica (Libero Stato) Posnan, Prussia e parte della Slesia (Polonia) e abolì la coscrizione per la Germania, ponendo forti limitazioni alle forze armate tedesche e doveri di riparazione (quantificati nel 1921 in 33 miliardi dollari). Il testo fu oggetto, tra il 1921 e il 1926, di 7 leggi di revisione formale. Tra il 1924 e il 1931 furono approvate 14 leggi (contenenti modifiche implicite) con la maggioranza qualificata prevista dall'art. 76. La costituzione non fu formalmente abrogata, ma superata dalla "legge per rimediare alle necessità di popolo ed Impero" (cd. *Ermächtigungsgesetz*, legge sui pieni poteri) del 24 marzo 1933, che autorizzò il Governo del Reich. Di seguito alcuni articoli di particolare rilevanza.
Art. 20 – Il Reichstag è formato dai deputati del popolo tedesco.
Art. 142 – L'arte, la scienza ed i loro rispettivi insegnamenti sono liberi. Lo Stato ne protegge la libera esplicazione e contribuisce al loro sviluppo.
Art. 145 – Vi è un obbligo generale d'istruzione. Esso si adempie, di norma, con la frequenza della scuola popolare, della durata di almeno otto anni scolastici, e delle scuole complementari annesse, fino al compimento del diciottesimo anno. L'istruzione ed i mezzi di apprendimento nelle scuole popolari e complementari sono gratuiti.
Art. 146 – L'insegnamento pubblico dev'essere ordinato organicamente. La scuola media e quella superiore si basano su una inferiore comune a tutte e devono essere costituite in modo da soddisfare alla molteplicità delle vocazioni. Per l'ammissione di un giovane in una determinata scuola sono da prendere in considerazione le sue attitudini ed inclinazioni, non già la posizione economica e sociale, o la confessione religiosa dei suoi genitori. Nell'ambito dei comuni, su richiesta di coloro che hanno la cura dell'educazione, sono da costituire scuole popolari della confessione o concezione filosofica dei predetti, in quanto ciò non rechi pregiudizio all'organizzazione scolastica, anche nel senso del primo comma. La volontà di chi ha la cura dell'adempimento dell'obbligo scolastico deve essere tenuta nel massimo conto. Le disposizioni particolari saranno dettate con leggi dei Länder, in conformità ai principi stabiliti dal Reich. Allo scopo di consentire l'accesso alle scuole medie e superiori dei giovani sforniti di mezzi economici il Reich, i Länder, i comuni devono predisporre dei fondi, specie per corrispondere sussidi, fino all'esaurimento del corso di studi, ai genitori dei giovani predetti, quando questi siano ritenuti idonei a percorrere gli studi delle scuole stesse.

spondenza, come quelli relativi al proseguimento degli studi per i capaci ed i meritevoli ed all'istituzione di scuole da parte di enti e privati senza oneri per lo Stato. Il primo comma dell'art. 33 ed il primo comma dell'art. 34 costituiscono una svolta rispetto al passato[30], mentre l'approvazione (con il concorso del partito comunista)

Art. 147 – Le scuole private non possono funzionare in sostituzione delle pubbliche se non con l'autorizzazione del Reich ed in quanto si sottopongano alle leggi dei Länder. Per ottenere l'autorizzazione è necessario che esse non siano in condizione di inferiorità rispetto alle scuole pubbliche per quanto riguarda i programmi, l'organizzazione, la formazione scientifica degli insegnanti, e non facciano valere fra gli allievi distinzioni fondate sullo stato di fortuna dei genitori. L'autorizzazione deve essere rifiutata se non siano fornite sufficienti garanzie relativamente al trattamento economico e giuridico del personale insegnante. Scuole popolari private sono consentite solo nel caso che non esista nel Comune una scuola popolare pubblica che corrisponda alla confessione religiosa, o alla concezione filosofica della minoranza delle persone obbligate ad avere cura dell'educazione, alla cui volontà deve aversi riguardo, ai sensi del secondo comma dell'art. 146, oppure quando l'amministrazione della pubblica istruzione attribuisca alle medesime uno speciale interesse pedagogico. Le scuole preparatorie private devono essere soppresse. minoranza delle persone obbligate ad avere cura dell'educazione, alla cui volontà deve aversi riguardo, ai sensi del secondo comma dell'art. 146, oppure quando l'amministrazione della pubblica istruzione attribuisca alle medesime uno speciale interesse pedagogico. Le scuole preparatorie private devono essere soppresse. Le scuole private che non sostituiscono le pubbliche rimangono sottoposte al diritto attualmente vigente.

Art. 148 – In tutte le scuole si deve tendere a sviluppare la formazione morale, il sentimento civico, la virtù privata ed il valore professionale, nello spirito del germanesimo e con lo scopo della riconciliazione fra i popoli. Nelle scuole pubbliche l'insegnamento deve essere impartito in modo da non ledere il sentimento di coloro che dissentono dalle opinioni della maggioranza. L'insegnamento civico e quello del lavoro manuale devono essere impartiti nelle scuole. Ogni scolaro, all'atto del compimento dell'obbligo scolastico, riceve una copia della costituzione. L'insegnamento popolare, compreso quello delle università popolari, deve essere favorito dal Reich, dai Länder e dai comuni.

Art. 149 – L'istruzione religiosa è materia ordinaria di insegnamento nelle scuole, ad eccezione che in quelle le quali non riconoscono alcuna confessione (laiche). Essa viene impartita secondo i principi fondamentali della legislazione scolastica ed in armonia con le concezioni della comunità religiosa interessata, salvo il diritto di sorveglianza da parte dello Stato. Il modo di impartire l'istruzione religiosa e la iniziativa delle funzioni ecclesiastiche rimangono affidate alle disposizioni dell'insegnante. La partecipazione a tale istruzione, agli atti di culto ed alle cerimonie religiose ha luogo su consenso di coloro cui spetta regolare l'educazione religiosa dei fanciulli. Sono mantenute le facoltà teologiche nelle Università.

Art. 150 – I monumenti storici, le opere d'arte, le bellezze della natura, ed il paesaggio sono protetti e curati dal Reich. Rientra nella competenza del Reich evitare l'esportazione all'estero del patrimonio artistico.

[30] Vd. art. 33 della Costituzione della Repubblica Italiana: "L'arte e la scienza sono libere e libero ne è l'insegnamento. La Repubblica detta le norme generali sull'istruzione ed istituisce scuole statali per tutti gli ordini e gradi. Enti e privati hanno il diritto di istituire scuole ed istituti di educazione, senza oneri per lo Stato. La legge, nel fissare i diritti e gli obblighi delle scuole non statali che chiedono la parità, deve assicurare ad esse piena libertà e ai loro alunni un trattamento scolastico equipollente a quello degli alunni di scuole statali. È prescritto un esame di Stato per l'ammissione ai vari ordini e

dell'art. 7, contribuisce ad attutire il contrasto nei rapporti tra Stato e Chiesa (ma più ancora tra le forze popolari militanti nel settore cattolico e pubblico)[31].

Il secondo comma dell'art. 3 («È compito della Repubblica rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale, che, limitando di fatto la libertà e l'eguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana e l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del paese») porta una reale innovazione nel modo di impostare i rapporti tra la formazione della persona e la situazione economica, sociale, politica. Nel complesso gli art. 33 e 34 risultano più garantisti che propositivi, anche se, di fatto, hanno costituito nel corso della storia della Repubblica e della scuola italiana l'origine di un dibattito lunghissimo sul ruolo primario della scuola pubblica[32] e su quello dell'istruzione inferiore: il termine «almeno» nel secondo comma dell'art. 34, avrebbe permesso un intervento storicamente più ravvicinato rispetto all'attuale prolungamento della durata dell'obbligo scolastico. Sull'esame di Stato i cattolici rimangono fedeli agli antichi programmi e richieste per tutelare i frequentanti delle loro scuole, in modo da assicurare la parità del valore legale del titolo di studio conseguito; l'accertamento dei livelli di apprendimento si coniuga con quello, molto avvertito, della selezione. L'articolo 117, con l'autorizzazione alle regioni di emanare norme legislative nel settore dell'istruzione artigiana e professionale e dell'assistenza scolastica, apre nuove possibilità di intervento nel settore scolastico da parte dei soggetti sociali e degli enti decentrati, anche se rimane in piedi il principio del controllo dello Stato sull'organizzazione dei cicli scolastici a breve e a lungo percorso[33].

---

gradi di scuole o per la conclusione di essi e per l'abilitazione all'esercizio professionale. Le istituzioni di alta cultura, università ed accademie, hanno il diritto di darsi ordinamenti autonomi nei limiti stabiliti dalle leggi dello Stato"; ed art. 34: "La scuola è aperta a tutti. L'istruzione inferiore, impartita per almeno otto anni, è obbligatoria e gratuita. I capaci e meritevoli, anche se privi di mezzi, hanno diritto di raggiungere i gradi più alti degli studi. La Repubblica rende effettivo questo diritto con borse di studio, assegni alle famiglie ed altre provvidenze, che devono essere attribuite per concorso".

[31] Vd. art. 7 della Costituzione: "Lo Stato e la Chiesa cattolica sono, ciascuno nel proprio ordine, indipendenti e sovrani. I loro rapporti sono regolati dai Patti Lateranensi. Le modificazioni dei Patti, accettate dalle due parti, non richiedono procedimento di revisione costituzionale".

[32] Cfr. C. Mauceri, *La scuola della Repubblica tra Stato, regioni e sussidiarietà,* in Koinè, Periodico culturale, 2003, n. 1, Ed. Petite Plaisance, Prato.

[33] L'articolo 3 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione, a seguito del referendum indetto in data 3 agosto 2001, ha sostituito l'art. 117 della Costituzione con il seguente: "Art. 117. - La potestà legislativa è esercitata dallo Stato e dalle regioni nel rispetto della Costituzione, nonché dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali. Lo Stato ha legislazione esclusiva nelle seguenti materie: …*omissis*… n) norme generali sull'istruzione …*omissis*… Sono materie di legislazione concorrente quelle relative a: …*omissis*…istruzione, salva l'autonomia delle istituzioni scolastiche e con esclusione della istruzione e della formazione professionale; professioni; ricerca scientifica e tecnologica e sostegno all'innovazione per i settori produttivi…*omissis*…".

2. Il problema della gestione scolastica

L'istituzione delle regioni a statuto speciale (Sicilia, 1946; Valle d'Aosta, Trentino Alto Adige, 1948; Friuli Venezia Giulia, 1963) e di quelle a statuto ordinario (1968-1970), le elezioni del 7 giugno 1970 e la successiva approvazione degli Statuti regionali, hanno portato alla formazione di nuovi principi riguardanti i raccordi tra la scuola e l'assetto territoriale, il diritto allo studio, l'istruzione professionale, l'assistenza, la ricerca scientifica e tecnologica, l'informazione, la difesa del patrimonio linguistico e storico, le istituzioni ricreative e la proposta di una più sistematica programmazione[34]. L'avvio è stato lento, contrastato, sia per le resistenze interne al sistema scolastico, sia per il sovrapporsi di competenze e di ruoli con le connesse scarse percezioni ed indicazioni dei settori e delle modalità di intervento. Via, via sono stati recepiti i grandi temi come la scuola a tempo pieno, il diritto allo studio, l'educazione degli adulti, i rapporti tra la scuola e la società, la formazione professionale, la gestione della scuola e la sperimentazione didattica. Le innovazioni principali hanno riguardato l'istituzione della scuola media unica (1962), l'istituzione della scuola materna statale (1968), l'approvazione dei decreti delegati (1974) nel quadro di un fermento studentesco, sociale, politico, culturale con presenze innovative e democratiche, ma anche di forte tensione e di violenze tendenti a mettere in discussione la vita stessa della Repubblica. Una stagione di confronti che si prolungherà nel tempo con alterne vicende e proposte nelle quali non mancheranno i fautori della privatizzazione della scuola, accanto alle tematiche della riforma della scuola media superiore, dell'estensione dell'obbligo scolastico almeno fino al sedicesimo anno di età, al decentramento amministrativo, all'autonomia gestionale, all'introduzione nella scuola dei modelli manageriali; il tutto in un contesto sempre più cosciente della necessità di affrontare con un'altra mentalità e con nuovi metodi pedagogici e didattici le questioni relative alle bocciature, all'emarginazione, alla disaffezione scolastica, ai livelli ed alle modalità di apprendimento.

Da un punto di vista storico un documento significativo è costituito dal *Piano di sviluppo della scuola dal 1959 al 1969*, presentato dal Governo al Senato il 22 settembre 1958, perché, anche se non portò risultati tangibili, anticipò una stagione che intendeva introdurre la programmazione nell'assetto scolastico[35]; di fatto, si continuò a tamponare la delicata problematica dell'istruzione pubblica con i decreti legge, le circolari, gli interventi minuti e a corto respiro. Senza dubbio la

[34] Cfr. *Scuola e regioni: dal convegno di Cagliari "Università, enti locali e scuola", dall'incontro di Firenze "Il distretto scolastico" e da altre fonti*, interventi di Corda Costa, Visalberghi [et al.], Firenze, La Nuova Italia, 1973, pp. 271-426. Numero speciale di: Scuola e città, luglio-agosto 1973, n. 7-8

[35] F. De Vivo, *Linee di storia della scuola italiana*, La Scuola, Brescia, 1990, p. 147.

creazione, come già detto, della scuola media unica (1962), ma con attuazione definitiva nel 1979, operò un cambiamento radicale all'interno della scuola dell'obbligo ed in quella fascia d'età (11-14 anni) su cui si erano create forti discriminazioni personali e sociali. Le convergenze politiche e le motivazioni democratiche si sommano al venir meno delle resistenze da parte del ceto imprenditoriale, il quale comprende, ormai, che la professionalità anticipata e per di più scarsamente specializzata si traduce in un danno per l'organizzazione del lavoro; la scuola media assume caratteri orientativi e formativi, tende a creare una certa omogeneità della cultura di base contemporanea e cerca di saldare la cultura umanistica con quella scientifica e tecnologica. L'inserimento della metodologia della ricerca, dei curricolia, dei laboratori intende cambiare le modalità dell'insegnamento e dell'apprendimento, anche per garantire una maggiore apertura al mondo esterno ed alle problematiche quotidiane, compresa la vita reale della società, delle famiglie ed in particolare dei ragazzi: si tratta in sostanza di svecchiare il sistema scolastico. La contestazione studentesca (a cominciare dal 1965), anche se non priva di contraddizioni, ebbe il merito di porre al centro delle questioni politiche i problemi presenti e connessi con la scuola: gestione burocratica e fiscale, selezione, metodologie antiquate, inserimento nel mercato del lavoro, accesso all'università, sistemi di valutazione, modalità di vita all'interno della scuola, partecipazione al governo del sistema scolastico. Sono del 1969 l'istituzione del nuovo esame per il conseguimento della maturità (doveva durare solo per un breve periodo di sperimentazione), il libero accesso alle diverse facoltà universitarie, la liberalizzazione dei piani di studio universitari. La scuola italiana sembra acquistare una maggiore elasticità di contro ad un'organizzazione che è stata criticata, tra l'altro, dal notissimo intervento della scuola di Barbiana[36] di Don Milani nella *Lettera a una professoressa* (1967). Sul versante dell'istruzione infantile altra data storica è quella del 18 marzo 1968 e relativa legge 444 con cui viene istituita la scuola materna statale, cui fecero seguito gli *Orientamenti dell'attività educativa nelle scuole materne statali* (D.P.R. n. 64 – 10 settembre 1969) ed i più recenti *Orientamenti dell'attività educativa nelle scuole materne statali* (D. M. 3 giugno 1991); finalmente anche l'infanzia possiede una scuola pubblica con contenuti educativi, formativi ed assistenziali.

Bisognerà attendere la fine del 1962 per considerare formalmente chiusa la stagione gentiliana dell'istruzione di base, intesa quale dispositivo per il controllo sociale attraverso la scuola. Infatti, è in quell'anno che viene formalmente legalizzato un fenomeno già in atto da qualche tempo, maturo storicamente e pronto ad esplodere socialmente: la scolarizzazione di massa. Ciò avviene con l'allungamento dell'obbligo scolastico fino ai quattordici anni e con la relativa istituzione della scuola media unica senza latino nell'anno scolastico 1962-63, ove appunto si sarebbe dovuto svolgere interamente il nuovo corso obbligatorio.

[36] L. Milani, *Lettera a una professoressa*, Lib. Ed. Fiorentina, Firenze, 1967.

Emanata sotto la formula politica del centro-sinistra, la nuova scuola unificò i corsi medi inferiori, prima solo parzialmente uniformati, e consentì in tal modo l'accesso a tutte le scuole secondarie superiori[37]. Questo avvenimento, inoltre, al di là dei contenuti educativi e formativi, molto modesti nei primi anni, risultò un evento di grandissima incidenza sociologica. Infatti, in un mutato clima culturale e di nuove sinergie partitiche, più pluralistico e progressivo, rappresentò politicamente l'*imprimatur* democratico e quindi la legittimazione della fruizione dell'istruzione media da parte di tutte le classi sociali anche se, più che un fenomeno sociale, fu innanzitutto un atto politico, il riconoscimento dall'alto di un fenomeno già in corso. Per tale motivo l'atto istituzionale, concepito politicamente al di fuori del contesto naturale, scolastico ed educativo, risultò parziale, benché innovativo e socialmente scatenante. D'ora in avanti, almeno a livello di principio, l'istruzione è un bene di tutti e riprendendo i dettati costituzionali essa deve poter arrivare a tutti, e per la sua fruizione lo Stato si deve attivare in prima persona.

Al compito assegnatole, però, la scuola media non è affatto preparata[38]. Presto ci si accorge che la sua modifica istituzionale è coerente soltanto con l'istanza politica che l'ha prodotta e quindi, è conforme solamente con la strategica ridefinizione dell'utenza sociale, imposta dalla lievitazione della domanda d'istruzione, letta esclusivamente come rivendicazione di democrazia e di partecipazione politica. Sono mancati, nel concepire e realizzare la riforma, i riferimenti al mondo del lavoro ed al rinnovamento pedagogico-culturale dell'intero ordinamento scolastico. In tal modo la riforma, rimanendo un intervento legislativo isolato, senza trasformazione pedagogica e didattica e senza alcuna modifica alla scuola secondaria, ha finito con il caricarsi delle ulteriori disfunzioni emerse con la scolarizzazione di massa. In breve, la scuola media del '62, nella sua incompletezza, è ancora una volta frutto di una strategia politica e sociale che ne ha penalizzato la dimensione educativa, così come le tendenze progressive, rappresentando un fattore scatenante di una crisi dell'intero sistema scolastico[39].

La scuola media unica rappresenta il coperchio di una pentola in continua ebollizione: sommersa da un'incessante scolarizzazione di massa, costretta a riverberare o ad estroflettere la sua sofferenza, essa lascia emergere in continuazione tutte le contraddizioni, i limiti, le inadeguatezze, le discriminazioni, gli anacronismi dell'intero sistema scolastico.

---

[37] AA. VV., *Il centro-sinistra e la riforma della scuola media, 1962,* a cura di M. Baldacci, F. Cambi, A. Cardini, M. Degl'Innocenti, C.G. Lacaita, Lacaita Editore, Manduria, 2004.

[38] Cfr. anche G. Genovesi, *I professori*, in T. Tomasi *et. al.* (a cura di), *La scuola secondaria in Italia (1859-1977),* Vallecchi, Firenze, 1978, pp. 33-87.

[39] A. Semeraro, *Il mito della riforma. La parabola laica nella storia educativa della Repubblica*, La Nuova Italia, Firenze, 1993.

3. Gli interventi di riforma negli anni ’70-’90

Gli anni ’70 sono caratterizzati da iniziative legislative orientate a soddisfare istanze di natura “sociale” emerse sia prepotentemente attraverso le lotte studentesche del ’68 sia più pacatamente attraverso la riflessione delle diverse componenti della società ed espressa, tra l’altro, nel “Colloquio di Frascati”[40] del 1970, nel “Rapporto della Commissione Biasini”[41] del 1971, nel “Rapporto Faure”

[40] Il Convegno di Frascati (1970) fu fortemente voluto da Aldo Visalberghi che, d’intesa con il Ceri-Ocse, pensò di fare confrontare un gruppo di esperti italiani con un gruppo di esperti internazionali. Il Convegno si chiuse con l’approvazione dei famosi 10 punti di Frascati, che contenevano soluzioni che saranno a vario titolo oggetto di progetti di leggi negli anni seguenti. Il documento si apriva con questa premessa: “La scuola secondaria superiore deve costituire una struttura unitaria articolata nel suo interno tramite un sistema di materie e attività comuni, altre opzionali e altre ancora elettive, tali da permettere un progressivo orientamento culturale in direzioni specifiche. L’asse pedagogico comune assicura, in forme non rigide, una preparazione linguistico-logico-matematica e tecnologico-scientifica e un’apertura critica sui problemi storico-sociali. Le scelte individuali lo integrano senza compartimentazioni cristallizzate”. Conteneva inoltre molti dei temi rimasti a lungo nel dibattito sulla secondaria: 1. La distinzione fra formazione culturale e formazioni professionalizzanti che comunque dovevano cominciare non prima della fine del biennio comune ed essere demandate a soggetti esterni alla scuola, alle regioni; 2. La conclusione del percorso della scuola secondaria superiore al diciottesimo anziché al diciannovesimo anno di età; 3. L’abolizione degli esami di riparazione e l’introduzione dell’orientamento; 4. La formazione universitaria degli insegnanti e la loro riqualificazione in servizio; 5. La partecipazione studentesca e delle famiglie e delle autonomie locali; 6. Il diploma finale unitario con menzione dell’orientamento seguito; 7. Il radicamento degli istituti nei comprensori di riferimento. Riccardo Misasi tentò di adottarli per portare in porto la riforma. Avviò un’ampia consultazione con le associazioni degli insegnanti e altri enti, ma la sua legge ponte fallì nel 1971. Le conclusioni del Colloquio di Frascati rappresentavano una ipotesi di riforma “progressista” che avevano probabilità minima o nulla di essere realizzata, almeno nel breve periodo.

[41] La «Commissione Biasini», composta da 57 membri, rappresentanti le diverse correnti sindacali e politiche, e presieduta dall’On. Biasini (Prl), allora sottosegretario alla P.I., era stata nominata dal Ministro Misasi subito dopo Il Colloquio di Frascati (4-8 maggio 1970). All’interno della Commissione erano rappresentate tutte le forze politiche (ad eccezione del MSI), con l’incarico di formulare una proposta organica di riforma delle superiori. La Commissione concluse i propri lavori nel 1972 e per la prima volta prese corpo nelle sedi ufficiali un’ipotesi di “scuola comprensiva”, una scuola cioè con struttura unitaria, articolata al suo interno in un sistema di materie comuni, opzionali ed elettive e completamente estranea a finalità professionali. La fine della legislatura giunse prima che una legge organica potesse essere presentata alle Camere. Nel documento conclusivo dei lavori della Commissione Biasini vengono analizzati innanzitutto gli elementi della grave crisi che investiva tutta la scuola e in particolare la scuola secondaria superiore, poiché, partendo da tale analisi che la Commissione riteneva si potesse impostare correttamente una riforma. “(…) Il primo elemento della crisi era ravvisato nella coesistenza di tradizioni culturali, umanistiche e di sviluppo tecnologico, il che aveva dato origine a un duplice ideale educativo e per conseguenza alla contrapposizione delle due scuole, liceale e tecnica; quest’ultima aveva poi visto moltiplicarsi

dell'Unesco[42].

Dall'insieme del dibattito emergono due esigenze complementari: da una parte quella della scuola, che si era aperta alla società, dall'altra quella della società, che si era impegnata a sostenere ed integrare l'azione formativa della scuola.

In questo contesto si collocano l'istituzione del *"tempo pieno"* nella scuola elementare, l'istituzione dei corsi sperimentali per lavoratori o *"150 ore"* (C.M. 9 gennaio 1974, n. 71, *Corsi sperimentali di scuola media per i lavoratori*) a seguito dell'accordo governo-sindacati del 1973, l'emanazione della legge per la piena integrazione, nelle classi normali, degli alunni handicappati (legge n. 517 del 4 agosto 1977), l'emanazione dei "*Decreti Delegati*" del 1974 (legge delega, 30 luglio 1973, n. 427 e decreti delegati n. 416-420 del 31 maggio 1974), che mirano a promuovere la "gestione sociale" della scuola e a metterla nelle condizioni di rispondere più adeguatamente ai bisogni della società introducendo forme di flessibilità (curricoli, orari, programmi, metodologie) attraverso la "sperimentazione".

Con i corsi sperimentali si è cercato di venire incontro al diritto allo studio dei lavoratori, di rendere effettiva la norma costituzionale, di ovviare ai fenomeni dell'emarginazione e dell'abbandono scolastico ed, inoltre, di migliorare la preparazione culturale dei lavoratori, dei disoccupati, di coloro che erano in cerca di lavoro, delle casalinghe. Per la prima volta la scuola italiana e gli insegnanti entrano in contatto con la fabbrica, con gli imprenditori, con i lavoratori, con una realtà umana e sociale conosciuta molto spesso solo attraverso le indagini, le inchieste, i libri. Si modifica anche tutto l'armamentario pedagogico, didattico, educativo, scolastico relativo all'educazione popolare; la presenza di nuovi soggetti sociali (lavoratori, sindacati) pone il problema dell'educazione degli adulti in termini più realistici con modalità di riscontro decisamente nuove.

L'introduzione dei decreti delegati ha avuto nella scuola italiana un indubbio effetto di mobilizzazione di risorse e le molte sperimentazioni avviate hanno

---

le sue specializzazioni in vista di un possibile adeguamento alla mobilità tecnologica". A ciò si aggiungevano gli aspetti quantitativi della crisi (con le loro ripercussioni sull'aspetto qualitativo): innanzi tutto la rapida espansione scolastica con le inevitabili conseguenze dell'inadeguatezza delle strutture e dell'insufficienza di un personale docente tempestivamente qualificato. La scuola era di fronte a problemi di ordine sociale, culturale e psicologico di non facile soluzione, tra cui quello della necessità di adeguarsi al progresso scientifico e nello stesso tempo di promuovere le singole personalità più che preparare ad una professione.

[42] La Commissione Faure dell'Unesco ha presentato nel 1972 un *Rapporto sullo stato dell'educazione nel mondo*. La commissione, dopo aver affermato la necessità della "attuazione integrale dell'uomo nella ricchezza e complessità delle sue espressioni e dei suoi impegni", ha formulato, nel Rapporto che "l'educazione dovrà essere globale e permanente se vuole davvero formare un uomo integrale… si tratta di apprendere ed essere". Cfr.: E. Faure, *Rapporto sulle strategie dell'educazione*, Roma, Armando, 1973 e J. Delors, *Nell'educazione un tesoro*, Roma, Unesco/ Armando, 1996.

fortemente contribuito ad innovare il modo d'essere e di funzionare delle istituzioni scolastiche. Essi rinnovano il governo esterno così come quello interno della scuola, prevedendo l'istituzione di organi elettivi e rappresentativi di tutte le componenti del mondo scolastico, compresi il personale non docente ed i genitori, nonché i soggetti del mondo sociale ed economico[43]. Occorre, però, riconoscere che le migliori esperienze gestionali sono state realizzate in quelle aree del paese dove la complessiva "maturità sociale" offriva il terreno idoneo per l'attuazione di riforme non consacrate da atti legislativi puntuali. In altre realtà, invece, le esperienze sono state o scarsamente significative o velleitarie e hanno finito per generare più confusione che innovazione. Dopo i primi appuntamenti elettorali per la costituzione degli organi collegiali e dopo le prime esperienze gestionali, accompagnati comunque a più estesi fenomeni di partecipazionismo politico e sociale, l'autentica carica riformatrice dei decreti si spense velocemente. Ciò spiega perché, superato l'iniziale limite della mancanza di un preciso piano di monitoraggio delle sperimentazioni, l'amministrazione scolastica abbia deciso di ricondurre a sistema la varietà delle esperienze, accogliendone la migliore eredità e disseminandola attraverso i "Progetti Assistiti".

I decreti delegati non si sono risolti però soltanto in una nuova prospettiva di partecipazione politica e democratica. Essi hanno creato anche tre istituzioni che modernizzano la vita scolastica e coprono lacune importanti del nostro apparato di studio e di ricerca, praticamente prima inesistente. A Firenze è stata istituita la *Biblioteca di documentazione pedagogica (Bdp)* con lo scopo di raccogliere, conservare e valorizzare il materiale bibliografico e didattico-pedagogico prodotto in Italia e all'estero. A Frascati è stato istituito il *Centro europeo dell'educazione (Cede)* che attende a studi e ricerche sulla programmazione e sui costi dell'istruzione, sull'educazione permanente e ricorrente, sull'apprendimento e sulla valutazione, sull'innovazione educativa, sull'aggiornamento, sull'impiego delle tecnologie educative[44]. Di maggiore rilevanza è stata la creazione degli *Istituti*

[43] "L'istituzione di nuovi organi collegiali di governo e il riordinamento di quelli esistenti", recita il decreto istitutivo, "saranno finalizzati a realizzare la partecipazione nella gestione della scuola", dando così alla scuola stessa "i caratteri di una comunità che interagisce con la più vasta comunità sociale e civica". Per ciò vengono previsti organi "a livello di circolo didattico e di istituto" (consiglio di circolo o d'istituto, consiglio dei docenti, consiglio di classe o d'interclasse, consiglio di disciplina, comitato di valutazione degli insegnanti), "a livello distrettuale" (consiglio scolastico distrettuale), "a livello provinciale" (consiglio scolastico provinciale), "a livello nazionale" (consiglio nazionale della pubblica istruzione).

[44] Recentemente il Cede è stato trasformato in "Istituto nazionale per la vigilanza del sistema dell'istruzione" (Invalsi), mentre la Bdp è stata trasformata in "Istituto nazionale di documentazione per l'innovazione e la ricerca educativa" (Indire). Vedi il D.Lgs. 20 luglio 1999, n. 258. Riordino del Centro europeo dell'educazione, della biblioteca di documentazione pedagogica e trasformazione in Fondazione del museo nazionale della scienza e della tecnica «Leonardo da Vinci», a norma dell'articolo 11 della legge 15 marzo 1997, n. 59. ed i regolamenti: Decreto

regionali di ricerca, sperimentazione e aggiornamento educativi (Irrsae) che, sotto la vigilanza ministeriale, hanno il compito di raccogliere, elaborare e diffondere la documentazione pedagogica e didattica, condurre studi e ricerche varie in campo educativo, promuovere e assistere l'attuazione di progetti sperimentali, organizzare e attuare iniziative di aggiornamento e fornire consulenza tecnica. Quella degli *Irrsae* è un'istituzione su cui si puntarono molte speranze di rinnovamento e molte attese per il miglioramento della produttività didattica, nel complesso bassa e deficitaria; tuttavia, dopo i faticosi inizi, emersero subito i limiti intrinseci dell'istituzione (eccessiva lottizzazione politica e sindacale, mancanza di una concreta programmazione)[45].

Nel corso degli anni '80 l'ampia diffusione dei progetti assistiti ha permesso un profondo rinnovamento dei curricoli, nonostante l'assenza di una riforma della scuola secondaria, su cui è mancato l'accordo delle forze politiche. Una situazione diversa, invece, si determina a proposito della scuola elementare dove si riesce a costruire un ampio consenso sull'introduzione dei Nuovi Programmi (1985) e sull'attivazione di una sperimentazione di un impianto organizzativo assolutamente nuovo ("moduli").

Nella seconda metà degli anni '80 si fa più consistente la domanda di istruzione universitaria come è chiaramente testimoniato dal notevole incremento delle iscrizioni all'università. Cresce parallelamente la domanda di titoli brevi post-secondari (istruzione terziaria non universitaria) sia da parte delle imprese sia da parte della società, essendo ormai diffusa la consapevolezza che le dinamiche del lavoro non sono più favorevoli ai diplomati della scuola secondaria superiore. Fra le misure legislative che sono state prese nei confronti dell'insegnamento universitario hanno avuto una sicura preponderanza quelle riguardanti il personale, sia docente che non docente, mentre scarsamente decisive si sono rivelate quelle rivolte all'assetto istituzionale ed in particolare agli organi didattici e alle modalità didattiche, entrambi vecchi e poco produttivi. I "provvedimenti urgenti" del 1973, la legge n. 382 del 1980 e la successiva normativa d'applicazione, il riassetto istituzionale, nonché la creazione nel maggio del 1989 del Ministero dell'università e della ricerca scientifica e tecnologica (Murst), hanno mirato, secondo alcuni, alla protezione e all'espansione del personale secondo motivazio-

del Presidente della Repubblica 21 settembre 2000 n. 313 regolamento recante organizzazione dell'Istituto nazionale per la valutazione del sistema dell'istruzione, attuativo degli articoli 1 e 3 del decreto legislativo 20 luglio 1999, n.258. ed il Decreto del Presidente della Repubblica 21 novembre 2000, n. 415. regolamento di organizzazione dell'Istituto nazionale di documentazione per l'innovazione e la ricerca educativa, a norma degli articoli 2 e 3 del decreto legislativo 20 luglio 1999, n. 258.

[45] Gli Istituti regionali di ricerca, sperimentazione e aggiornamento educativi (Irrsae) sono stati riordinati a norma dell'art. 76 del D.lgs. 30 luglio 1999, n. 300, modificando la loro denominazione in Irre (Istituti regionali di ricerca educativa).

ni di ordine sindacale e criteri di tipo clientelare. Tutto ciò ha condotto ad uno stallo del percorso istituzionale universitario, che non è stato in grado di elevare la qualità della formazione[46]. A fronte del rinnovamento della ricerca scientifica, comunque spesso solo formale e istituzionale, avutosi con la costituzione dei dipartimenti, le strutture didattiche ed i corsi di laurea (ovvero i principali organi della didattica creati dalla legge n. 382/1980), non sono stati messi nelle condizioni di esprimere la loro autonomia per il legame forzato con le facoltà, ormai ridotte a paralizzanti contenitori, dove la vera materia dell'esercizio istituzionale sembra essere il potere accademico. Scarsi e irrilevanti sono stati i provvedimenti a favore dello sviluppo dei corsi di laurea. Allo stesso modo, ben poco si è fatto anche a favore degli studenti che, oltre ad essere privi di un'offerta didattica di qualità, contrariamente ad enunciati e proclami politici democratici, non hanno mai goduto di quegli strumenti in grado di elevarne il profitto e la qualità degli studi.

Questi bisogni sono stati espressi con sempre maggiore insistenza anche nel corso degli anni '90, caratterizzati dall'emergere, come in tutta l'area dei paesi Ocse, della domanda di un'istruzione di "qualità". Si chiede alla scuola di fornire un "prodotto" diverso e di aprirsi effettivamente alla società, accettando di condividere con altri soggetti la responsabilità dei processi formativi. La partecipazione delle diverse componenti della società alla gestione della scuola, introdotta dai decreti delegati, ha, infatti, perso la vitalità originaria per due principali ragioni: nessun effettivo potere è stato conferito ai soggetti che costituiscono la cosiddetta "comunità educante" e nessuna effettiva innovazione è stata introdotta nell'impianto organizzativo della scuola (e ciò anche per le resistenze interne allo stesso sistema). La necessità di ridisegnare il sistema educativo e formativo e di definire le responsabilità dei diversi soggetti sociali porta a promuovere, attraverso la "Conferenza nazionale sulla scuola"[47], quel serio e ampio confronto tra tutte le forze del paese deciso dal Parlamento nel luglio 1988. La Conferenza non solo ha raggiunto gli scopi prefissati dell'indagine seria, del confronto aperto e delle proposte concrete, ma ha posto le basi per la modernizzazione del sistema scolastico. Si è riconosciuta l'importanza di un "nuovo patto sociale", di un'alleanza tra scuola e società e sono state gettate le fondamenta di una "nuova gestione strategica", di una definizione dei compiti e delle finalità della scuola. Un rilievo par-

[46] G. Vesperini, *Per uno studio delle tendenze di riforma del sistema universitario*, in Giornale di Diritto Amministrativo, 2009, n. 2, pp. 197-202.

[47] Con la risoluzione votata il 27 luglio 1988, la Camera dei Deputati impegnava il Governo: "a convocare una Conferenza Nazionale sulla scuola come momento di consultazione di tutte le espressioni della società civile e scolastica". La Conferenza, riunitasi a Roma dal 30 gennaio, al 3 febbraio 1990, ha compiuto una ricognizione oggettiva sullo stato della scuola italiana, realizzando un confronto costruttivo di idee ed elaborando proposte di modifica del sistema scolastico portate a compimento con i recenti provvedimenti di riforma.

ticolare ha avuto lo scambio di opinioni sull'autonomia delle unità scolastiche[48], al riparo da ogni sorta di privatizzazione, di spontaneismo, di indipendenza, di indifferenza; altrettanto può dirsi per le discussioni sull'elevamento dell'obbligo scolastico, sulla modifica degli esami di maturità, sulla predisposizione di corsi di qualificazione post-diploma e sulla formazione del personale scolastico. Anche se la grande visione strategica disegnata nella Conferenza sulla scuola non si è tradotta, come tanti si attendevano, in un globale intervento di riforma, sono state introdotti i Nuovi Orientamenti nella scuola materna (3 giugno 1991), la riforma dell'ordinamento della scuola elementare (5 giugno 1990), la riforma dell'istruzione professionale scolastica (marzo 1992) e la sperimentazione dei nuovi programmi nel biennio della scuola secondaria superiore (novembre 1990). Com'è evidente, le riforme degli anni '90 hanno interessato, ancora una volta, i contenuti dell'insegnamento e non l'assetto organizzativo delle singole istituzioni scolastiche con le loro rigide strutture (numero di ore d'insegnamento di ciascun docente uguali nell'intero territorio nazionale, classi "chiuse", insegnamenti fissati per ogni indirizzo di studio, etc.). Il non aver riconosciuto per tempo alle istituzioni scolastiche l'autonomia o, quanto meno, una reale flessibilità, spiega perché non siano state pienamente efficaci riforme che pure erano, in linea di principio, molto significative, quali quelle relative all'inserimento degli handicappati nella vita scolastica ordinaria, all'attuazione dei "moduli" nella scuola elementare, all'eliminazione degli esami di riparazione, agli interventi di recupero degli alunni in difficoltà.

4. Le Sperimentazioni del 1974

La sperimentazione, intesa come "espressione dell'autonomia didattica dei docenti", è stata introdotta nella scuola italiana nel 1974. Essa ha permesso a tut-

[48] Riguardo all'autonomia didattica ed amministrativa, cfr. l'intervento del prof. Sabino Cassese, nella tematica su *Il governo della scuola. I soggetti istituzionali*, Atti della Conferenza Nazionale sulla scuola vol. I, Ministero della pubblica istruzione, Salvatore Sciascia Editore, Roma-Caltanissetta 1991. Nel suo intervento Cassese ha criticato l'ordinamento amministrativo della scuola pubblica in funzione della sua incompletezza ed inefficienza, sottolineando che, da un lato, l'istruzione non è più un servizio collettivo di tipo statale, ma un servizio collettivo pubblico, retto da professionisti la cui attività non è riducibile al modello amministrativo di tipo burocratico; dall'altro, che i mutamenti intervenuti sono rimasti a metà: il Ministero è un apparato in cerca di una funzione; i Provveditorati sono divenuti ministeri provinciali; gli istituti scolastici sono per un terzo autonomi e per altri due terzi indipendenti. Per uscire dall' "impasse", Cassese ha proposto queste linee di azione: a) riconoscere che l'istruzione, in quanto servizio collettivo pubblico, può essere erogata da istituti autonomi; b) attribuire agli istituti scolastici autonomia didattica, organizzativa, amministrativa ed anche contabile e di gestione del personale; c) spogliare l'apparato centrale di compiti gestionali, attribuendogli funzioni di determinazione di "standards" e di "linee-guida" e funzioni di valutazione.

te le istituzioni scolastiche di realizzare innovazioni nei curricoli a livello di singole discipline (mini-sperimentazione metodologico-didattica); di ordinamento e strutture (maxi-sperimentazione)[49]. Nella scuola elementare i più significativi progetti sono stati elaborati per dare risposta a bisogni emergenti quali quelli posti dalla presenza nelle classi di allievi stranieri o di allievi portatori di handicap. Interessanti esperienze sono state condotte nella sperimentazione di curricoli unitari per i livelli della scuola dell'obbligo (scuola materna-elementare-media), nel settore dell'educazione al suono e alla musica e nell'area dell'informatica.

Nella scuola media le mini-sperimentazioni sono state talmente svariate da risultare difficilmente verificabili e quantificabili. Più chiaro, invece, è il quadro delle maxi-sperimentazioni che hanno riguardato specialmente l'introduzione nel curricolo di una seconda lingua straniera, la modalità del tempo scuola flessibile, l'educazione musicale, l'educazione fisica, l'alfabetizzazione informatica, l'insegnamento del latino. Le maxi-sperimentazioni hanno interessato specialmente il settore dell'istruzione secondaria superiore dove hanno rappresentato un'alternativa alla riforma lungamente attesa. Attraverso le iniziative sperimentali, infatti, sono stati evidenziati sia i bisogni reali della società sia le possibili risposte del sistema formativo specialmente per quanto riguarda gli indirizzi "professionalizzanti" dell'istruzione secondaria superiore (istituti tecnici e istituti magistrali)[50].

La flessibilità introdotta nel sistema scolastico italiano dalla sperimentazione ha determinato tra il 1975 e il 1980 una varietà di esperienze complessivamente apprezzabili anche se solo in alcuni casi veramente rigorose dal punto di vista scientifico. In ogni caso, il confronto tra di esse, promosso e sostenuto dall'amministrazione scolastica, ha permesso di individuare alcuni "elementi forti" che hanno determinato successivamente la ridefinizione dei curricoli di diversi indirizzi di studio.

Nel corso degli anni '80, infatti, la Direzione generale dell'istruzione tecnica ha proceduto a razionalizzare l'attività sperimentale con la messa a punto dei "Progetti assistiti" nei quali è stato utilizzato il patrimonio di idee e di esperienze prodotto negli anni precedenti. L'attività dei progetti assistiti, monitorata e valutata, ha poi permesso la definizione degli indirizzi di studio oggi vigenti per gli istituti tecnici commerciali e per alcuni istituti tecnici industriali (elettronica, elettrotecnica, telecomunicazioni, meccanica, chimica, tessile). Altri progetti assistiti sono tuttora in corso di attuazione con la funzione di "laboratorio sperimentale" di nuovi curricoli e di nuovi programmi. Per quanto riguarda l'istru-

[49] Utilissimi i dati messi a disposizione dal "Ministero della pubblica istruzione, Direzione generale studi e programmazione – Ufficio II – servizio statistico I", *I percorsi formativi della scuola secondaria di secondo grado statale tra corsi di ordinamento, sperimentazioni e autonomia*, a cura di F. Farinelli, Roma, marzo 2007.

[50] N. Bottani, *Il difficile rapporto tra politica e ricerca scientifica sui sistemi scolastici*, in Programma Education fga working paper, Fondazione Giovanni Agnelli, Torino, 2009, n. 17.

zione professionale, la razionalizzazione delle esperienze condotte dalle scuole ha portato nel 1989 alla definizione del "Progetto '92" che è stato successivamente istituzionalizzato e costituisce oggi la struttura curricolare della formazione professionale statale [51].

Nel settore dell'istruzione classica la sperimentazione autonoma è stata privilegiata più largamente di quanto non sia accaduto per gli istituti tecnici e professionali donde la notevole "eterogeneità" dei percorsi formativi fino alla fine degli anni '80 specialmente negli indirizzi pedagogico e linguistico[52]. Nel 1991, però, a seguito di un'intensa attività di confronto delle esperienze promossa dalla Direzione generale, anche in questo settore è stato avviato un processo di razionalizzazione con la definizione degli indirizzi linguistico sperimentale e pedagogico-sociale sperimentale. Nello stesso anno è stata avviata la sperimentazione dei nuovi *programmi Brocca*[53] (biennio unitario e triennio specifico di indirizzo). La libertà riconosciuta alle scuole di accogliere le proposte ministeriali o di seguire un proprio itinerario spiega perché nell'ambito dell'istruzione classica coesistano, anche all'interno dello stesso istituto, sperimentazioni autonome (209 nell'anno 1997/98), sperimentazioni avviate sulla base della Circolare 27, sperimentazioni

[51] La formazione tecnica superiore è stata recentemente ridisciplinata dagli artt. 68 e 69 della legge 17 maggio 1999, n. 144 Misure in materia di investimenti, delega al Governo per il riordino degli incentivi all'occupazione e della normativa che disciplina l'Inail, nonché disposizioni per il riordino degli enti previdenziali decreto 31 ottobre 2000, e successivo regolamento 31 ottobre 2000, n. 436 regolamento recante norme di attuazione dell'articolo 69 della legge 17 maggio 1999, n. 144, concernente l'istruzione e la formazione tecnica superiore (Ifts).

[52] Ad esempio si può avere un'idea confrontando L. Tomasi, *La matematica nella Scuola secondaria di II grado, dalle sperimentazioni degli anni Ottanta al riordino del 2010,* in Annali online: sezione di didattica e formazione docente a cura di M. T. Borgato, Università degli Studi di Ferrara, 2012, n. 4, pp. 220-224.

[53] Sperimentazione *Progetto Brocca***:** Indirizzo di studio organizzato sulla base dei programmi elaborati dalla commissione parlamentare Brocca (così chiamata dal nome del suo presidente Beniamino Brocca), incaricata nel 1988 della revisione dei programmi e ordinamenti dei primi due anni di scuola superiore in vista della riforma. I risultati del lavoro della commissione Brocca sono i nuovi programmi e indirizzi di studio per la scuola secondaria superiore. Il progetto prevede il cambiamento delle materie, dei quadri orari, e dell'organizzazione dei corsi rispetto al corso tradizionale. L'intento del progetto Brocca, come quello delle Sperimentazioni Progetto assistito, è di adeguare metodi e contenuto della didattica all'evoluzione scientifica e tecnologica. La sperimentazione Brocca può essere applicata a diversi settori (artistico, liceale, magistrale e tecnico). Il titolo rilasciato varia in relazione al progetto (esempio con il progetto Brocca 'scientifico-tecnologico' negli istituti tecnici industriali si ottiene un diploma di liceo scientifico). Peculiarità del Progetto Brocca sono: rilevanza delle lingue straniere; potenziamento dello studio delle scienze umane e sociali (diritto - economia - psicologia - filosofia); consistente presenza di materie scientifiche; introduzione dell'insegnamento di arte e/o musica in alcuni indirizzi; valorizzazione delle scienze sperimentali; agevolazioni di passaggi tra un indirizzo e l'altro in virtù anche dell'uniformità dell'area comune; prevenzione di dispersione scolastica.

"Brocca". Per quanto riguarda in particolare gli istituti magistrali, accanto alle proposte "Brocca" e a quelle della Circolare n. 27, una nuova ipotesi sperimentale di "Liceo delle scienze sociali" è stata messa a punto dalla Direzione classica a seguito dell'emanazione di un decreto (marzo '97) che stabilisce che i corsi ordinari degli istituti magistrali e delle scuole magistrali siano aboliti dall'anno scolastico 1997/1998 e che sia predisposto un curricolo alternativo per fornire una risposta a esigenze, bisogni e aspirazioni di studenti che s'indirizzano (o si sarebbero indirizzati) verso gli istituti e le scuole magistrali. La sperimentazione del Liceo delle scienze sociali è coerente con un'altra esperienza avviata a livello nazionale che chiama le istituzioni scolastiche ad una concreta verifica delle possibilità operative offerte dall'autonomia scolastica. Centosessantuno istituti di istruzione secondaria superiore sono stati coinvolti in questa sperimentazione che è stata denominata "Progetto autonomia" dalla Direzione classica, "Sperimentazione dei licei tecnici" dalla Direzione tecnica, "Progetto 2002" dalla Direzione professionale. Sempre nella stessa prospettiva dell'autonomia, infine, anche se limitatamente all'autonomia organizzativa e didattica, va collocata la recente sperimentazione nazionale autorizzata con il decreto ministeriale n. 765 del 27 novembre 1997.

Capitolo 3
L'Autonomia scolastica: la Riforma Berlinguer (1997-2001)

1. La riforma Berlinguer

La proposta di una riforma complessiva del sistema scolastico, avanzata dai governi di centro-sinistra in un nuovo quadro di stabilità politica, è valsa a riaccendere l'attenzione del pubblico verso i problemi della scuola. Oggi, la riforma del sistema scolastico è generalmente considerata un grande problema nazionale, ed è questo che conta, al di là delle divergenze che possono riscontrarsi su questo o quel punto del disegno riformatore. Elemento fondamentale di questo disegno è l'articolo 21 della legge n. 59 del 15 marzo 1997 che fissa i principi generali per il riconoscimento dell'autonomia delle istituzioni scolastiche.[1] Esso modifi-

[1] Legge 15 marzo 1997, n. 59. Delega al Governo per il conferimento di funzioni e compiti alle regioni ed enti locali, per la riforma della Pubblica Amministrazione e per la semplificazione amministrativa. Capo IV - Articolo 21 :

1. L'autonomia delle istituzioni scolastiche e degli istituti educativi si inserisce nel processo di realizzazione della autonomia e della riorganizzazione dell'intero sistema formativo. Ai fini della realizzazione della autonomia delle istituzioni scolastiche le funzioni dell'Amministrazione centrale e periferica della pubblica istruzione in materia di gestione del servizio di istruzione, fermi restando i livelli unitari e nazionali di fruizione del diritto allo studio nonché gli elementi comuni all'intero sistema scolastico pubblico in materia di gestione e programmazione definiti dallo Stato, sono progressivamente attribuite alle istituzioni scolastiche, attuando a tal fine anche l'estensione ai circoli didattici, alle scuole medie, alle scuole e agli istituti di istruzione secondaria, della personalità giuridica degli istituti tecnici e professionali e degli istituti d'arte ed ampliando l'autonomia per tutte le tipologie degli istituti di istruzione, anche in deroga alle norme vigenti in materia di contabilità dello Stato. Le disposizioni del presente articolo si applicano anche agli istituti educativi, tenuto conto delle loro specificità ordinamentali.

2. *…omissis…*

3. I requisiti dimensionali ottimali per l'attribuzione della personalità giuridica e dell'autonomia alle istituzioni scolastiche […] anche tra loro unificate nell'ottica di garantire agli utenti una più agevole fruizione del servizio di istruzione, e le deroghe dimensionali in relazione a particolari situazioni territoriali o ambientali sono individuati in rapporto alle esigenze e alla varietà delle situazioni locali e alla tipologia dei settori di istruzione compresi nell'istituzione scolastica. Le deroghe dimensionali saranno automaticamente concesse nelle province il cui territorio è per

almeno un terzo montano, in cui le condizioni di viabilità statale e provinciale siano disagevoli e in cui vi sia una dispersione e rarefazione di insediamenti abitativi.
4. La personalità giuridica e l'autonomia sono attribuite alle istituzioni scolastiche […] a mano a mano che raggiungono i requisiti dimensionali […] attraverso piani di dimensionamento della rete scolastica, e comunque non oltre il 31 dicembre 2000 contestualmente alla gestione di tutte le funzioni amministrative che per loro natura possono essere esercitate dalle istituzioni autonome. In ogni caso il passaggio al nuovo regime di autonomia sarà accompagnato da apposite iniziative di formazione del personale, da una analisi delle realtà territoriali, sociali ed economiche delle singole istituzioni scolastiche per l'adozione dei conseguenti interventi perequativi e sarà realizzato secondo criteri di gradualità che valorizzino le capacità di iniziativa delle istituzioni stesse.
…omissis…
8. L'autonomia organizzativa è finalizzata alla realizzazione della flessibilità, della diversificazione, dell'efficienza e dell'efficacia del servizio scolastico, alla integrazione e al miglior utilizzo delle risorse e delle strutture, all'introduzione di tecnologie innovative e al coordinamento con il contesto territoriale. Essa si esplica liberamente, anche mediante superamento dei vincoli in materia di unità oraria della lezione, dell'unitarietà del gruppo classe e delle modalità di organizzazione e impiego dei docenti, secondo finalità di ottimizzazione delle risorse umane, finanziarie, tecnologiche, materiali e temporali, fermi restando i giorni di attività didattica annuale previsti a livello nazionale, la distribuzione dell'attività didattica in non meno di cinque giorni settimanali, il rispetto dei complessivi obblighi annuali di servizio dei docenti previsti dai contratti collettivi che possono essere assolti invece che in cinque giorni settimanali anche sulla base di un'apposita programmazione plurisettimanale.
9. L'autonomia didattica è finalizzata al perseguimento degli obiettivi generali del sistema nazionale di istruzione, nel rispetto della libertà di insegnamento, della libertà di scelta educativa da parte delle famiglie e del diritto ad apprendere. Essa si sostanzia nella scelta libera e programmata di metodologie, strumenti, organizzazione e tempi di insegnamento, da adottare nel rispetto della possibile pluralità di opzioni metodologiche, e in ogni iniziativa che sia espressione di libertà progettuale, compresa l'eventuale offerta di insegnamenti opzionali, facoltativi o aggiuntivi e nel rispetto delle esigenze formative degli studenti. A tal fine […] sono definiti criteri per la determinazione degli organici funzionali di istituto, fermi restando il monte annuale orario complessivo previsto per ciascun curriculum e quello previsto per ciascuna delle discipline ed attività indicate come fondamentali di ciascun tipo o indirizzo di studi e l'obbligo di adottare procedure e strumenti di verifica e valutazione della produttività scolastica e del raggiungimento degli obiettivi.
10. Nell'esercizio dell'autonomia organizzativa e didattica le istituzioni scolastiche realizzano, sia singolarmente che in forme consorziate, ampliamenti dell'offerta formativa che prevedano anche percorsi formativi per gli adulti, iniziative di prevenzione dell'abbandono e della dispersione scolastica, iniziative di utilizzazione delle strutture e delle tecnologie anche in orari extrascolastici e a fini di raccordo con il mondo del lavoro, iniziative di partecipazione a programmi nazionali, regionali o comunitari e, nell'ambito di accordi tra le regioni e l'amministrazione scolastica, percorsi integrati tra diversi sistemi formativi. Le istituzioni scolastiche autonome hanno anche autonomia di ricerca, sperimentazione e sviluppo nei limiti del proficuo esercizio dell'autonomia didattica e organizzativa. Gli istituti regionali di ricerca, sperimentazione e aggiornamento educativi, il Centro europeo dell'educazione, la Biblioteca di documentazione pedagogica e le scuole ed istituti a carattere atipico […] sono riformati come enti finalizzati al supporto dell'autonomia delle istituzioni scolastiche autonome.
…omissis…

ca radicalmente l'organizzazione del servizio pubblico dell'istruzione ampliando l'offerta formativa delle scuole e promuovendo la loro integrazione con il territorio, fermi restando i livelli unitari e nazionali di fruizione del diritto allo studio. Il tradizionale modello "verticistico" di organizzazione dell'istruzione viene ad essere sostituito da un modello "orizzontale flessibile", formato dall'insieme delle unità scolastiche nelle quali si fa istruzione, ricerca, formazione, nel rispetto di standard di qualità fissati dal centro che, liberato dai compiti di gestione, assume la responsabilità del governo del sistema, svolgendo funzioni di indirizzo e di controllo. Attraverso l'autonomia le istituzioni scolastiche diventano protagoniste del processo formativo, dato che le decisioni e le connesse responsabilità sono assunte dagli organi di autogoverno. L'autonomia didattica e organizzativa comporta, tra l'altro, una forte flessibilità nell'organizzazione dell'insegnamento e la possibilità, per ogni scuola, di offrire corsi opzionali, facoltativi, aggiuntivi, superando la rigidità di calendari, curricoli, orari cattedra ecc...[2].

La legge sull'autonomia costituisce, come si è detto, il fondamento e il ter-

15. Entro il 30 giugno 1999 il Governo è delegato ad emanare un decreto legislativo di riforma degli organi collegiali della pubblica istruzione di livello nazionale e periferico che tenga conto della specificità del settore scolastico, valorizzando l'autonomo apporto delle diverse componenti e delle minoranze linguistiche riconosciute, nonché delle specifiche professionalità e competenze […]

16. Nel rispetto del principio della libertà di insegnamento e in connessione con l'individuazione di nuove figure professionali del personale docente, ferma restando l'unicità della funzione, ai capi d'istituto è conferita la qualifica dirigenziale contestualmente all'acquisto della personalità giuridica e dell'autonomia da parte delle singole istituzioni scolastiche. *…omissis…*

[2] Significativo il commento di Livia Barberio Corsetti, Capo ufficio legislativo del Ministero della pubblica istruzione, durante il ministero Berlinguer: "Il regolamento segna la transizione dalla cultura del sapere, che malgrado quanto si è cercato di fare negli ultimi anni, seguita a misurarsi in termini di quantità e vastità dei contenuti appresi – e a concepire quindi l'apprendimento come un "avere" – alla cultura della competenza, che non pretende di negare il sapere, ma vuole calarlo in un apprendimento concepito, come "crescita dell'essere". In quanto tale, il regolamento costituisce uno dei segni più evidenti che nel nostro paese, in questo momento storico, è in atto una profonda trasformazione del diritto. Esso pur nelle resistenze che nascono da una cultura millenaria, tende sempre più ad abbandonare la rigidità dei formalismi tradizionali per divenire strumento flessibile di regolazione di rapporti sostanziali. Il vero pregio dell'art. 21 della legge 59/1997 e del regolamento dell'autonomia didattica ed organizzativa è quello di intervenire sulle relazioni giuridiche società-educazione-sviluppo e insegnamento-apprendimento liberandole dalle logiche che le volevano codificate nei minimi particolari e ingessate nei tempi e nelle modalità per attribuire loro capacità di adattamento alle nuove esigenze delle società e dei singoli. Si tratta sempre, e dobbiamo esserne consapevoli, di diritto, ma di un diritto che non pretende più di "cristallizzare" la relazione, bensì contiene al suo interno elementi di flessibilità che consentono, sul presupposto della validità della relazione fondamentale – dovere di educare/diritto all'educazione – di aggiornare costantemente la relazione stessa, rinnovandone metodi e contenuti". L. Barberio Corsetti, *Il regolamento dell'autonomia: prove di nuovo diritto*, in Annali della Pubblica Istruzione, 1999, nn 1-2, p. 58.

mine di riferimento di tutta una serie di altre iniziative che, assunte a livello legislativo o amministrativo, disegnano la riforma generale del sistema scolastico italiano. Gli obiettivi dell'intervento riformatore promosso dal ministro della pubblica istruzione Luigi Berlinguer, e successivamente da Tullio De Mauro, sono stati individuati attraverso un'analisi dei punti deboli dell'ordinamento e una riflessione sui mutamenti intervenuti nella società nel corso degli ultimi decenni. Essa ha riguardato, innanzi tutto, la funzione stessa della formazione che, in un contesto di relativa stabilità quale quello del passato, ha avuto come suo nucleo fondamentale la trasmissione di un insieme consolidato di conoscenze. Le continue rapide trasformazioni in ogni settore della vita sociale ed economica che caratterizzano il nostro tempo, infatti, hanno fatto emergere la necessità di sostituire al modello tradizionale quello dell'integrazione, della trasmissione di conoscenze con l'acquisizione di competenze e metodi. La scuola e la società del terzo millennio sono realtà molto dinamiche, caratterizzate da un cambiamento continuo: le conoscenze che oggi sembrano attuali e stabilite risultano in breve tempo obsolete. Rimangono valide solo l'importanza e la centralità delle discipline e per questo, rispetto alla tradizione passata, il curriculum degli studi è diventato più essenziale, più snello. Essendo tante le cose da imparare in un breve arco di tempo, secondo quanto affermato da Bruner[3], più che assimilare nozioni, risultano di maggior importanza nella scuola, l'epistemologia della disciplina e gli argomenti fondanti. Si ritiene più proficuo sviluppare la capacità di analizzare, problematizzare e sintetizzare la realtà. Agli studenti si richiede sempre maggiore capacità di scelta e orientamento, premessa dell'educazione permanente e ricorrente. L'allievo di oggi dovrà essere in grado di diventare il cittadino di domani capace di continuare ad auto educarsi avendo raggiunto le giuste competenze, in accordo con le direttive di Lisbona 2000 e anticipando addirittura quelle di Europa 2020[4]. Questi in sintesi, gli obiettivi di fondo dell'intervento riformatore:

- *Elevazione della durata della scolarità obbligatoria da otto a dieci anni* (da prolungare fino al diciottesimo anno di età) al fine di consentire il "successo formativo" di tutti. L'innalzamento dei livelli di formazione è stato concepito non solo a favore dei giovani, ma anche della popolazione adulta nel quadro della formazione per tutto l'arco della vita.

- *Crescita di abilità/competenze professionali* e affermazione di una moderna "cultura professionale" che sapesse coniugare il sapere con il saper fare attraverso l'armonizzazione fra la preparazione culturale e la preparazione professionale. Perché il prolungamento dell'obbligo scolastico avesse una vera ricaduta sociale è stato introdotto un modello organizzativo flessibile che valorizzasse gli apporti del sistema di formazione professionale anche nella prospettiva di sostenere per-

[3] J. Bruner, *Verso una teoria dell'istruzione,* Roma, Armando, 1982.

[4] http://ec.europa.eu/education/policy/strategic-framework_it

corsi individuali di apprendimento. Per questa via si mirava anche a recuperare il divario formativo tra le diverse aree del paese, con particolare attenzione a quelle di maggiore disagio sociale e al Mezzogiorno, anche attraverso il coinvolgimento delle autonomie locali, delle forze sociali, del volontariato. Attraverso la valorizzazione del "saper fare" si è tentata una via alternativa per la costruzione della motivazione all'apprendimento. Ciò avrebbe dovuto permettere di elevare i tassi di successo nella fascia dell'obbligo rimuovendo le cause degli abbandoni e della dispersione scolastica, che anche oggi rappresentano un insopportabile spreco di risorse umane ed economiche.

- *Costruzione delle condizioni per l'effettiva gestione sociale della scuola (partenariato sociale)* attraverso la ridefinizione dei ruoli e delle competenze. Un elemento importante della riforma è rappresentato dal tentativo di coinvolgimento degli enti locali nella gestione della scuola non solo come erogatori di risorse finanziarie o materiali (edifici, attrezzature...), ma in quanto capaci di comprendere e di esprimere i bisogni del territorio. La funzione di mediazione tra soggetti interni ed esterni alla istituzione scolastica è stata affidata dalla riforma ai presidi, ora dirigenti scolastici, la cui formazione e il cui reclutamento sono realizzati con modalità nuove rispetto alla tradizione.

- *Integrazione dei sistemi di istruzione e di formazione*. Un obiettivo esplicito della riforma, che può essere considerato quello prioritario, è stato quello di colmare la frattura tra il sistema educativo/formativo e il mercato del lavoro attraverso la ridefinizione organica dell'impianto complessivo del sistema, delle funzioni dei vari soggetti pubblici e privati, statali, regionali, degli enti locali, in ordine alle responsabilità di indirizzo, gestione, controllo e certificazione delle attività di formazione. In Italia l'integrazione tra i sistemi di istruzione e formazione professionale è tutta da costruire se integrazione significa coordinamento, progettazione e gestione congiunta da parte dei diversi soggetti istituzionali, nonché certificazione e riconoscimento reciproco dei crediti formativi. In questa direzione, però, sono state realizzate negli ultimi anni esperienze significative di collaborazione avviate attraverso la stipula di protocolli di intesa tra le singole regioni e il ministero, la direzione dell'istruzione professionale, per la realizzazione di attività integrate e la gestione del fondo sociale europeo[5]. Grazie all'avvio

[5] Il FSE è uno dei tre fondi strutturali, strumento di sviluppo socio-economico attraverso il quale la Commissione Europea sostiene coloro che cercano di inserirsi o reinserirsi nel mercato del lavoro e concorre a migliorare le prospettive professionali degli occupati. Questa consapevolezza ha determinato l'ingresso del sistema scolastico nelle attività formative professionalizzanti soprattutto attraverso i Piani Operativi a titolarità del Ministero Pubblica Istruzione, i PON dei Ministeri della pubblica istruzione dell'Università nel Mezzogiorno, l'asse dedicato all'integrazione dei sistemi di formazione professionale e istruzione nei POR delle regioni del Centro Nord e i PON del Ministero del Lavoro.

dell'attività del FSE[6] il rapporto tra sistema scolastico e formazione professionale regionale è oggi molto più integrato di quanto non fosse in passato anche se, per questa via, le differenze tra regioni si sono fatte ancora più evidenti. Gli aspetti tangibili di questa interazione sono rappresentati dall'utilizzo reciproco delle strutture, delle attrezzature e del personale; l'inserimento nei curricula scolastici di moduli relativi allo sviluppo economico regionale; una localizzazione "ragionata" (cioè più attenta alle esigenze locali) dei centri di formazione professionale e degli istituti secondari; iniziative concordate di post-qualifica e post-diploma i cui contenuti sono individuati attraverso un'attenta analisi dei bisogni con la collaborazione delle parti sociali; iniziative sperimentali di riconoscimento reciproco di crediti formativi.

2. Il riordino dei cicli scolastici

Il disegno di legge intitolato "legge quadro in materia di riordino dei cicli dell'istruzione" è stato presentato al Parlamento nel giugno 1997, a conclusione di un ampio dibattito. Le migliaia di iniziative di incontro e di riflessione avviate a seguito della presentazione della proposta hanno fornito una ricca serie di suggerimenti sulla base dei quali l'ipotesi originaria è stata rielaborata e tradotta in una nuova versione del disegno di legge[7].

L'approvazione definitiva è avvenuta nel 2000 (legge 10 febbraio 2000, n. 30, legge-quadro in materia di riordino dei cicli dell'istruzione), ma il regolamento attuativo (d.m. regolamento recante norme in materia di curricoli della scuola di base, ai sensi dell'articolo 8 del Decreto del Presidente della Repubblica 8 marzo 1999, n. 275) è stato ritirato dalla Corte dei Conti all'avvento del nuovo Governo Berlusconi e del ministro Letizia Moratti[8]. Al di là dell'effettiva applicazione

[6] Si può consultare la pagina http://ec.europa.eu/esf/main.jsp?catId=51&langId=it per una panoramica generale degli interventi finanziati dal fondo Sociale Europeo (FSE).

[7] In tal modo il Governo, come ha dichiarato il ministro della pubblica istruzione, ha espresso la sua volontà di "interpretare le esigenze prevalenti nella società, nella convinzione che i temi della scuola non appartengano ad una maggioranza politica, ma siano tesoro comune di tutti coloro che costituiscono e sostengono la comunità nazionale". Sulle diverse interpretazioni date alla riforma Berlinguer Vd. F. Fiore, *Rincorrere o resistere? Sulla crisi della storia e gli usi della storia,* in Passato e presente, 2001, n. 52, pp. 97-115; G. Bertagna*, Pensiero manuale, La scommessa di un sistema educativo di istruzione e di formazione di pari dignità*, Rubbettino, Soveria Mannelli 2006, p. 247 e ss. E. Agazzi, *Come riordinare i cicli dell'istruzione*, in Nuova Secondaria, 2001, n. 2, p. 5 ed Herve A. Cavallera *La fine di un paradigma?* Ivi., p. 9.

[8] I cicli scolastici previsti della riforma Berlinguer e sostenuti dal ministro De Mauro sono stati riorganizzati secondo le indicazioni di un'ampia riunione permanente chiamata *Stati generali dell'istruzione*, composta da rappresentanti di docenti, famiglie, studenti e tecnici impegnati a compilare rapporti di sintesi per aggiornare il ministero, e presieduta da Giuseppe Bertagna,

della legge, si ritiene comunque utile un'analisi dettagliata del provvedimento.

Riflettendo sulle caratteristiche che differenziano il nostro tempo dalle epoche precedenti, la legge sottolineava il superamento dell'idea di "trasmissione delle conoscenze", nucleo fondamentale della scuola italiana, a favore del concetto di "trasmissione-acquisizione di competenze". I rapidi progressi della scienza e l'incessante sviluppo tecnologico, infatti, hanno messo in crisi il concetto stesso di stabilità delle conoscenze facendo emergere il problema, talora drammatico, della obsolescenza di saperi e abilità. La riforma dei cicli aveva come obiettivo non solo la crescita qualitativa delle risorse umane, ma anche la loro crescita quantitativa[9]. In una società realmente democratica, infatti, tutti dovrebbero essere posti nella condizione di acquisire conoscenze, strumenti e metodi per essere protagonisti e per governare la realtà. In questa prospettiva la legge n. 30/2000 intendeva dare una risposta complessiva alle molteplici domande che la società aveva posto alla scuola nel corso degli ultimi decenni e che non erano state soddisfatte dai singoli provvedimenti di riforma prima descritti.

In particolare, la ricostruzione dell'intero percorso dell'istruzione forniva una risposta concreta ai più gravi problemi che emergono dall'analisi della realtà sociale nella quale il numero degli insuccessi scolastici, in termini di ripetenze, di espulsioni, di abbandoni, era ed è certamente troppo elevato rispetto alle esigenze dei singoli e della società nel suo complesso. Per raggiungere questi obiettivi la riforma articola il percorso formativo in tre tempi:

- ciclo dell'infanzia della durata di tre anni (3-6);
- ciclo primario (scuola di base) della durata di 7 anni (7-13) e relativo esame di Stato;
-ciclo secondario (scuola secondaria) della durata di 5 anni (13-18).

In tal modo la durata dell'obbligo viene innalzata da 8 a 10 anni a partire dall'ultimo anno della scuola dell'infanzia (5 anni) fino al terzo anno del ciclo secondario (15 anni); i quattro tempi della tradizione scolastica italiana (scuola materna o dell'infanzia, elementare, media e superiore) sono ridisegnati nella forma dei cicli (dell'infanzia, primario e secondario) così come accade in quasi tutti gli altri paesi europei.

I primi due bienni del ciclo primario (scuola di base) sono stati destinati alla "alfabetizzazione" intesa non solo come acquisizione dei linguaggi e dei saperi fondamentali ("leggere, scrivere e far di conto" si diceva in passato), ma anche come avvio allo sviluppo delle capacità critiche, al piacere dell'apprendere, al ri-

docente delle università di Torino e Bologna. Fra i compiti esaminati: l'eventualità di considerare la frequenza della scuola d'infanzia triennale come un credito per un anno dell'istruzione obbligatoria e, in secondo luogo, l'istituzione di un percorso di formazione professionale parallelo a quello scolastico e universitario dai 14 ai 21 anni.

[9] F. Battini, *L'attuazione della riforma dei cicli scolastici*, in Giornale di diritto amministrativo, 2001, n.10, p. 1066.

conoscimento dei valori della convivenza democratica. Il terzo biennio, pur nella continuità del percorso, è stato destinato al consolidamento/approfondimento delle conoscenze acquisite e allo sviluppo di autonome capacità di studio e di elaborazione. Il nuovo ciclo secondario ha inizio con il tredicesimo anno di età e ha la durata di sei anni. Di questi, i primi tre costituiscono la "scuola dell'orientamento" con la quale si chiude il ciclo dell'obbligo, gli ultimi tre la vera e propria scuola superiore. Negli anni dell'orientamento gli studenti avrebbero potuto seguire percorsi individualizzati di studio, che ogni scuola avrebbe potuto disegnare, fermi restando qualità e quantità dell'insegnamento e dell'apprendimento. Il triennio finale mirava all'approfondimento degli insegnamenti propri di ciascun indirizzo, il che comportava la possibilità di esercitazioni pratiche e di brevi esperienze lavorative. Nel corso dell'ultimo anno, poi, sarebbero stati attivati percorsi volti ad aiutare gli studenti nell'elaborare, in maniera meditata e consapevole, le ulteriori scelte di studio e di lavoro.

La maggiore innovazione consisteva nell'istituzione dei *crediti formativi* che davano al nostro sistema scolastico una flessibilità finora del tutto sconosciuta. Altro punto interessante è stato il rimando della scelta dell'indirizzo di scuola secondaria superiore alla fine del ciclo di orientamento, cioè quando gli allievi fossero stati resi più forti dagli strumenti forniti dai «pacchetti formativi» unitari ma via via differenziati, specie nell'ultimo anno del ciclo, con la prevalenza di certe discipline consone alla scelta d'indirizzo. Infine, è degno d'attenzione l'aver operato una netta differenziazione nell'ultimo triennio, caratterizzato da una decina di indirizzi e da un corso propedeutico all'istruzione universitaria (il «trimestre zero», condotto in collaborazione con le università). Pur nella novità dell'impianto complessivo, la nuova configurazione accoglieva e valorizzava le migliori esperienze della tradizione scolastica italiana e confermava le più significative riforme dell'ultimo decennio in particolare quelle della scuola materna e della scuola elementare. Il rischio principale di una tale riforma è stato quello di una marcata professionalizzazione nell'ultimo triennio superiore, che avrebbe dovuto invece essere demandata alla post-secondaria: la scuola ha sempre avuto un ruolo propedeutico alla professione, ma mai professionalizzante. Infine, due coni d'ombra che emergevano già dalle linee generali: l'obbligo dell'ultimo anno della scuola dell'infanzia comportava un'attenzione e un controllo su questo tipo di istituto che lo Stato non ha mai avuto; inoltre, gli insegnanti della fascia dell'obbligo avrebbero dovuto essere «unificati», dato che veniva meno il senso di parlare di maestro e di professore: tutti diventavano docenti della scuola di base, diversificati solo per competenze acquisite nel periodo formativo, approfondite poi nei periodi di aggiornamento. In quest'ottica andava ripensata la laurea per la formazione primaria e il *post lauream,* che avrebbe dovuto riguardare tutti gli insegnanti, per rimediare alla sperequazione della loro formazione che si rifletteva in maniera pesantemente negativa nell'organizzare la continuità tra i vari seg-

menti di scuola. Insomma, si sarebbe trattato di riprendere in mano, con attenta riflessione e con seria volontà, il ciclo di formazione di tutti gli insegnanti di ogni ordine e grado, prestando maggiore attenzione alle scienze dell'educazione[10].

La successiva riforma Moratti ha trasformato tutti gli istituti di istruzione secondaria in Licei di durata quinquennale e ha promosso l'avvicinamento al mondo del lavoro. Inoltre si è resa obbligatoria la laurea per accedere all'insegnamento superiore progettando di istituire nuove classi di lauree specialistiche per l'accesso diretto all'insegnamento con valore abilitante, provvedimento però non ancora attuato[11].

3. L'autonomia scolastica

Con la legge 15 marzo 1997, n. 59*, Delega al Governo per il conferimento di funzioni e compiti alle regioni ed enti locali, per la riforma della pubblica amministrazione e per la semplificazione amministrativa,* il Parlamento italiano ha dato una prima risposta alle istanze autonomistiche provenienti ormai da tutto il paese, delegando il Governo a conferire alle regioni e agli enti locali tutte le funzioni che, alla luce della Costituzione vigente, non devono necessariamente essere esercitate dallo Stato e a realizzare una generale devoluzione dell'amministrazione centrale[12]. La riduzione demografica degli ultimi anni ha inoltre dato inizio ad un processo di razionalizzazione delle scuole che ha incontrato la più viva opposizione, specie da parte degli enti locali geograficamente più isolati.

La gestione territoriale dell'offerta formativa da parte dell'amministrazione scolastica è divenuta ormai un controsenso che assorbe un'infinità di energie e determina conflitti permanenti con gli enti locali. Per porre fine a questo stato di cose la legge n. 59/1997 attribuisce alle regioni e agli enti locali compiti e funzioni amministrative in materia di programmazione e riorganizzazione della rete scolastica, senza però dettare alcun criterio di ripartizione delle competenze.

[10] Il d.P.R. n. 471 del 31 luglio 1996, applicativo della legge n. 341 del 19 novembre 1990, ha regolato l'ordinamento del corso di laurea in scienze della formazione primaria, preordinato alla formazione culturale e professionale degli insegnanti della scuola materna e primaria.

[11] G. Bertagna, *Dietro una riforma: quadri e problemi pedagogici dalla riforma Moratti (2001-2006) al" cacciavite" di Fioroni,* Rubbettino, 2009.

[12] Nella storia della scuola italiana si tratta di una novità assoluta. Dopo il passaggio della scuola elementare dai comuni allo Stato, gli enti locali sono stati sostanzialmente esclusi da qualsiasi decisione in merito alla istituzione di scuole e alla relativa gestione. Nel 1977 (d.P.R. 24 luglio 1977, n. 616, Attuazione della delega di cui all'art. 1 della legge 22 luglio 1975, n. 382) fu trasferita alle regioni e agli enti locali la materia del diritto allo studio, considerata "assistenziale". Mense, trasporti, fornitura di libri di testo, edilizia scolastica ed altri interventi costituiscono per gli enti locali oneri in cambio dei quali essi non hanno alcun potere sull'organizzazione del sistema scolastico sul territorio.

Ciò ha determinato una serie di problemi perché il finanziamento delle scuole è a totale carico dello Stato, che non può, evidentemente, limitarsi a pagare a piè di lista qualsiasi spesa ordinata da regioni ed enti locali.

Nel quadro della riorganizzazione e della ridistribuzione delle competenze tra Stato, regioni ed enti locali, l'articolo 1 ha previsto che nella materia dell'istruzione spettano allo Stato le funzioni e i compiti riconducibili agli ordinamenti scolastici, ai programmi, all'organizzazione generale dell'istruzione scolastica e allo stato giuridico del personale della scuola. Per bilanciare tale determinazione, che di fatto ribadisce la prevalente competenza statale in materia di istruzione (le competenze cosiddette "assistenziali" riguardanti il diritto allo studio furono trasferite alle regioni nel 1977 con il decreto del Presidente della Repubblica n. 616), l'articolo 21 della medesima legge ha realizzato un decentramento molto spinto di competenze in favore delle istituzioni scolastiche, attribuendo loro autonomia didattica, organizzativa, di ricerca e di sviluppo e dotandole, a tal fine, di personalità giuridica[13]. Le disposizioni sull'autonomia delle istituzioni scolastiche sono quelle attorno alle quali ruota tutta la riorganizzazione del sistema dell'istruzione tracciato dal ministro Berlinguer sia dal punto di vista dei contenuti che da quello dell'organizzazione amministrativa. La legge lascia invece ancora sostanzialmente irrisolto il problema della rigidità del reclutamento e della gestione del personale della scuola [14].

[13] La legge n. 59/1997 si pone, quindi, nei confronti del sistema dell'istruzione come lo strumento che consente di realizzare il trasferimento di tutte le competenze gestionali alle istituzioni scolastiche, con attribuzione alle stesse di personalità giuridica e autonomia amministrativa; la definizione dei contenuti dell'autonomia didattica e organizzativa delle istituzioni stesse; la ristrutturazione del Ministero della pubblica istruzione e dei suoi uffici periferici; la realizzazione di un sistema di supporto e valutazione al servizio delle istituzioni scolastiche per la realizzazione degli obiettivi e standard nazionali; l'esercizio, da parte delle regioni e degli enti locali, nel limite delle compatibilità finanziarie, del potere di programmare l'offerta formativa necessaria sui rispettivi territori.

[14] Gli articoli 399, 400 e 401 del decreto legislativo n. 297/1994 Testo unico delle disposizioni legislative vigenti in materia di istruzione relative alle scuole di ogni ordine e grado, relativi al personale scolastico, hanno subito profonde modifiche per effetto dell'entrata in vigore della legge 3 maggio 1999, n. 124 Disposizioni urgenti in materia di personale scolastico che, ispirandosi a criteri di maggiore sicurezza, ha rivisitato tutta la materia del reclutamento sia ai fini della stipulazione dei rapporti di lavoro a tempo indeterminato che ai fini del conferimento delle supplenze. La modifica più importante consiste nell'abrogazione del concorso per soli titoli e nella sostituzione delle relative graduatorie con graduatorie cosiddette "permanenti" non aventi valenza propriamente concorsuale, in quanto alla loro elaborazione non provvede una commissione di concorso ma gli stessi uffici territorialmente competenti. I concorsi sono indetti su base regionale, con frequenza triennale, subordinatamente alla previsione del verificarsi nell'ambito della regione - nel triennio di riferimento - di posti disponibili per l'assunzione con rapporto di lavoro a tempo indeterminato. L'ambito regionale è stato introdotto dalla legge 3 maggio 1999 n. 124: in precedenza i concorsi, coerentemente con la natura provinciale del ruolo dei docenti

Il cuore della riforma sta in quella parte dell'articolo 21 della legge n. 59 che definisce l'autonomia didattica e organizzativa attraverso la quale le scuole che abbiano ottenuto la personalità giuridica e l'autonomia amministrativa possono differenziare e ampliare l'offerta formativa ed essere sedi di ricerca, sperimentazione e sviluppo[15]. Dalla legge emerge, con tutta evidenza, che tali aspetti dell'autonomia, benché apprezzati come valore in se stessi, non costituiscono il fine della riforma, ma il mezzo attraverso il quale lo Stato intende assicurare un migliore e più efficace servizio nel settore dell'istruzione e della formazione.

---

erano banditi a livello provinciale. Ulteriori provvedimenti relativi al personale della scuola sono: il decreto ministeriale del 27 marzo 2000 n.123 regolamento recante norme sulle modalità di integrazione e aggiornamento delle graduatorie permanenti previste dagli articoli 1, 2, 6 e 11, comma 9, della legge 3 maggio 1999, n. 124; il decreto ministeriale del 25 maggio 2000 n. 201 regolamento recante norme sulle modalità di conferimento delle supplenze al personale. docente ed educativo ai sensi dell'articolo 4 della legge 3 maggio 1999 n.124; il decreto-legge 28 agosto 2000 n. 240 convertito in legge 27 ottobre 2000 n. 306 Disposizioni urgenti sull'avvio dell'anno scolastico 2000-2001; il decreto ministeriale 7 dicembre 2000, n. 426 regolamento recante norme sulle modalità di integrazione e aggiornamento delle graduatorie permanenti previste dagli articoli 3, 4 e 6 della legge 3 maggio 1999, n.124; il decreto ministeriale 13 dicembre 2000, n. 430 regolamento recante norme sulle modalità di conferimento delle supplenze al personale amministrativo, tecnico ed ausiliario ai sensi dell'articolo 4 della legge 3 maggio 1999 n.124 ed il recente decreto legge n.255/2001.

[15] Il corpus dell'autonomia scolastica si compone, oltre al citato art. 21 della legge 15 marzo 1997, n. 59 e dei successivi regolamenti di attuazione, anche dei seguenti provvedimenti normativi di rango secondario: d.m. 29 maggio 1998, n. 251, concernente il programma nazionale di sperimentazione dell'autonomia scolastica; la direttiva 29 maggio 1998, n. 252, concernente l'applicazione della legge n. 440/1997 che istituisce il fondo per l'arricchimento dell'offerta formativa; il d.m. 24 luglio 1998, n. 331, recante le *Disposizioni* riguardanti la riorganizzazione della rete scolastica, la formazione delle classi e la determinazione degli organici del personale della scuola; il decreto-legge 28 agosto 2000, n. 240, convertito con modificazioni dalla legge 27 ottobre 2000, n. 306 Disposizioni urgenti per l'avvio dell'anno scolastico (Art. 2). Per un maggiore approfondimento vd. S. Cassese, "Plaidoyer" *per un'autentica autonomia delle scuole*, in Il Foro Italiano, 1990, n. 5, p 147 e segg.; D. Izzo - G. Tassinari, *L'autonomia delle scuole in Europa*, Roma, Armando, 1994; A. Pajno - G. Chiosso - G. Bertagna, *L'autonomia delle scuole*, Brescia, La Scuola, 1997; D. Missaglia, *Autonomia e nuova cultura della scuola. Come cambia la scuola con la legge sull'autonomia*, Torino, Scriptorium, 1997; L. Guasti, *Considerazioni sul rapporto tra autonomia e didattica nella legge "Bassanini"*, in Pedagogia e Vita, 1998, n. 4, pp. 123-133; N. Bottani, *A chi serve l'autonomia delle scuole*, in Il Mulino, 2001, n. 313, pp. 125-133; Id., *Insegnanti al timone ? Fatti e parole dell'autonomia scolastica*, Bologna, Il Mulino, 2002; F. Bentivoglio, *Il disagio dell'inciviltà. Un insegnante nella scuola dell'autonomia*, Pistoia, CRT, 2001; G. Chiosso, *Le débat sur la formation des enseignants en Italie*, in Politiques d'éducation et de formation. Analyses et comparaisons internationales, 2002, n. 5; E. Grimaldi – R. Serpieri, *The reforming trajectory of the Italian educational system. Site-based management and decentralisation as a challenge for democratic discourse*, in Journal of Educational Administration and History, 2010, Vol. 42, n. 1, pp. 75–95; F. Dal Passo, *L'autonomia delle istituzioni scolastiche. Storia, analisi e futuro di uno dei princìpi fondamentali del sistema educativo italiano*, Omniscriptum, Saarbrucken 2014.

In altre parole, l'autonomia è vista come lo strumento per rendere possibile il raggiungimento di migliori livelli di successo formativo, sia dal punto di vista quantitativo (mediante una maggiore attenzione ai bisogni di singoli e di gruppi) sia dal punto di vista qualitativo (mediante l'arricchimento dell'offerta formativa e la possibilità di esercitare opzioni). In questo quadro alle scuole è affidata la responsabilità di individuare strategie, metodi e strumenti per il conseguimento degli obiettivi e degli standard nazionali, che costituiscono il limite invalicabile per l'esercizio dell'autonomia.

L'autonomia organizzativa libera le scuole da tutti i vincoli interni ed esterni ed allarga verso l'esterno la loro capacità giuridica consentendo la realizzazione di progetti integrati anche tra diversi sistemi formativi e ampliamenti dell'offerta, che vanno dall'educazione permanente ai rapporti di interscambio con il mondo del lavoro, alla partecipazione a programmi nazionali, regionali o comunitari.

Per effetto dell'autonomia organizzativa le scuole possono, ad esempio, definire il calendario delle lezioni, anticiparne o posticiparne l'inizio o la fine, fissare periodi ordinari o straordinari di vacanza, organizzare attività didattiche esterne, prevedere per i docenti periodi destinati all'aggiornamento, promuovere attività di formazione, etc.

L'*autonomia didattica* libera le scuole dalla metodologia tradizionale (libro di testo, lezione frontale, orario frazionato), consentendo la programmazione di percorsi e tempi di insegnamento più consoni alla natura e alle esigenze delle singole discipline e alle esigenze formative degli studenti. Essa consiste nella formulazione dei curricoli a livello delle scuole: in concreto ogni istituto, in base alle indicazioni nazionali del Ministero della pubblica istruzione (*obiettivi formativi generali*), alle indicazioni di indirizzo e alle singole discipline (*obiettivi formativi specifici*) ha la possibilità di stilare un curriculum autonomo. Al posto dei programmi nazionali vengono organizzati degli obiettivi didattici per permettere ad ogni studente, in base alle proprie capacità, di completare il programma annuale previsto. Tutto l'insegnamento è perciò regolato sui ritmi di apprendimento del singolo alunno. L'autonomia didattica apre inoltre la strada all'individuazione di obiettivi locali che integrino gli obiettivi nazionali mediante l'attivazione di insegnamenti facoltativi, opzionali o aggiuntivi.

L'autonomia delle singole scuole si compone, oltre all'autonomia didattica, organizzativa e di ricerca, anche di alcuni elementi di autonomia finanziaria e gestionale.

3.1. La legge delega n. 59/1997 e la normativa di attuazione

La legge n. 59/1997, nella prospettiva di un maggiore decentramento, ha previsto una "delega al Governo per il conferimento di funzioni e compiti alle

regioni ed enti locali, per la riforma della pubblica amministrazione e per la semplificazione amministrativa", disciplinando - relativamente all'istruzione - tre importanti modificazioni organizzative:

1. La riforma dell'organizzazione centrale e periferica (articoli 1-3);

2. L'attribuzione della personalità giuridica e dell'autonomia a tutte le scuole (articolo 21);

3. Il decentramento agli enti territoriali di funzioni amministrative proprie dello Stato, ad eccezione degli ordinamenti scolastici, programmi scolastici, organizzazione generale dell'organizzazione scolastica e stato giuridico del personale (articolo 1, comma 3, lett. q).

L'attuazione di questi principi generali è avvenuta con le seguenti disposizioni regolamentari (si citano le principali):

1. *Decreto legislativo n. 112/1998 Conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle regioni ed agli enti locali*, artt. 137-147 relativi alla delega alle regioni e agli enti locali delle funzioni amministrative esercitate dallo Stato;

2. *Decreto legislativo 30 luglio 1999 n. 300 Riforma dell'organizzazione del Governo,* con riferimento agli artt. 49, 50, 75 e 76 per quanto riguarda la riforma dell'amministrazione centrale e periferica del ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca, nonché il *decreto del Presidente della Repubblica 5 novembre 2000, n. 347* recante *norme di riorganizzazione del ministero della pubblica istruzione*;

3. *Decreto del Presidente della Repubblica n. 275/1999 regolamento recante norme in materia di autonomia delle istituzioni scolastiche*, relativo all'autonomia didattica, organizzativa e di ricerca, nonché il *decreto ministeriale n. 234/2000 regolamento, recante norme in materia di curricoli nell'autonomia delle istituzioni scolastiche* in materia dei nuovi curricoli e delle quote orarie dell'autonomia;

4. *Decreto del Presidente della Repubblica n. 233/1998 regolamento recante norme per il dimensionamento ottimale delle istituzioni scolastiche e per la determinazione degli organici funzionali dei singoli istituti*, riguardante le dimensioni ottimali per il conseguimento della personalità giuridica;

5. *Decreto legislativo n. 233/1999 Riforma degli organi collegiali territoriali della scuola*;

6. *Decreto legislativo n. 59/1998 Disciplina della qualifica dirigenziale dei capi di istituto delle istituzioni scolastiche autonome,* che regola il conferimento della qualifica dirigenziale ai capi di istituto;

7. *Decreto interministeriale 1° febbraio 2001, n. 44 regolamento concernente le istruzioni generali sulla gestione amministrativo-contabile delle istituzioni scolastiche*.

4. Il Piano dell'offerta formativa (P.O.F.)

Caratteristica essenziale della scuola dell'autonomia è la possibilità di predisporre un *Piano dell'offerta formativa* (P.O.F.) differenziato da scuola a scuola. La predisposizione del piano è obbligatoria per la scuola, dovendo la stessa indicare in che modo intende gestire l'ambito di scelta didattica e organizzativa riconosciuto dalla legge. "Il piano è il documento fondamentale costitutivo dell'identità culturale e progettuale delle istituzioni scolastiche ed esplicita la progettazione curricolare, extracurriculare, educativa ed organizzativa che le singole scuole adottano nell'ambito della loro autonomia" (articolo 3 del decreto del Presidente della Repubblica n. 275/1999). Occorre a tal punto analizzare più da vicino le competenze degli organi scolastici in ordine alla elaborazione ed adozione del P.O.F.

Attraverso il Piano dell'offerta formativa gli istituti scolastici ricevono le condizioni giuridiche, organizzative, professionali e di relazione per rendere flessibile l'attività educativa e per migliorarne così l'efficacia. Nel Piano dell'offerta formativa gli strumenti di flessibilità fanno emergere e consentono di consolidare comportamenti e progetti talvolta già in atto: moltissime istituzioni scolastiche hanno infatti avviato da anni processi di innovazione riuscendo a superare, sia pure con qualche difficoltà, le rigidità proprie del sistema. Oggi tuttavia la flessibilità, sia quella interna alla singola istituzione scolastica sia quella propria dell'intero sistema di istruzione e formazione, è al tempo stesso più necessaria e più facile. Curricoli flessibili, progettati da docenti messi finalmente in grado di operare in base alle esigenze e alle inclinazioni del singolo studente, conducono quest'ultimo lungo la strada più adeguata perché esprima i talenti che possiede. Il successo formativo si rivela, infatti, attraverso la corrispondenza tra le potenzialità di ciascuno e i risultati che egli ottiene lungo il suo cammino di apprendimento, nella scuola e fuori di essa, nella fase iniziale della sua formazione e nel corso della sua intera esistenza. Anche l'alunno in situazione di handicap ha un successo formativo da conquistare, un successo che consiste nella piena realizzazione delle sue possibilità. È allora indispensabile che ogni processo di insegnamento determini un preciso percorso di apprendimento i cui tempi e i cui traguardi siano perfettamente proporzionati a ciascuno degli allievi a cui si rivolgono. L'innalzamento dell'obbligo di istruzione, l'introduzione dell'obbligo formativo a diciotto anni e le nuove norme sulla formazione professionale e l'apprendistato hanno delineato un vero e proprio sistema formativo integrato. Gli studenti delle scuole superiori possono così spaziare tra istruzione, formazione professionale e mondo del lavoro componendo percorsi che realizzano le loro capacità e attese.

I curricoli, così concepiti, si compongono di tre parti: una quota di discipline ed attività obbligatorie, stabilite dal Ministero, insieme al loro relativo monte

ore minimo (quota obbligatoria nazionale); una quota di discipline obbligatorie d'istituto, relative ai diversi indirizzi; una quota di discipline liberamente scelte dalle scuole. I curricoli possono poi essere integrati con discipline ed attività facoltative. Le scuole possono articolare in moduli il monte ore annuale (ovvero si possono dividere le ore annuali di una materia in moduli di diversa entità per ciascun periodo dell'anno); utilizzare le unità di insegnamento diverse dall'ora di 60 minuti; attivare percorsi didattici individualizzati; dividere il gruppo classe per particolari attività; unire delle discipline in aree disciplinari e realizzare percorsi di accoglienza, continuità e orientamento. Alle scuole compete comunque la predisposizione di percorsi di recupero e di orientamento, così come la definizione, nell'ambito delle indicazioni nazionali, dei criteri di valutazione e di riconoscimento dei debiti-crediti formativi. Nell'elaborazione del Piano dell'offerta formativa, oltre all'intervento degli insegnanti e del dirigente scolastico, assume una funzione decisiva l'apporto delle componenti fino ad oggi chiamate "esterne". Infatti anche per queste è prevista una partecipazione consapevole al progetto della scuola e quindi una maggiore responsabilità. Genitori e studenti esprimono aspettative ed esigenze (delle quali, secondo quanto prescrive il regolamento, il piano deve tenere conto) e costituiscono quindi il necessario raccordo tra realtà "interna" della scuola e territorio. La loro partecipazione alla elaborazione del Piano dell'offerta formativa è libera nelle forme, in quanto può esprimersi attraverso organismi e associazioni anche di fatto (ciò consente a genitori e studenti di organizzarsi come meglio credono), ma necessaria nella sostanza ed espressamente richiesta dalle norme. Il "clima" e l'armonia di ogni istituzione scolastica dipendono dal modo in cui queste componenti si collocano all'interno dei processi che portano alle decisioni. Il compito della approvazione finale del Piano è affidato al consiglio di circolo o di istituto: come si è visto, infatti, la progettazione dell'offerta formativa contiene in sé gli elementi relativi all'uso delle risorse umane e finanziarie; è chiaro quindi che la sua definitiva adozione da parte della scuola deve vedere il formale intervento dell'organo che ne approva il bilancio. Da questo punto di vista, l'effettivo impiego di tutte le risorse costituisce un prezioso e significativo indicatore di qualità del processo di realizzazione del Piano dell'offerta formativa. Il Piano è il progetto nel quale si concretizza il complessivo processo educativo di ogni scuola: in quanto tale, esso supera la logica di una progettazione didattica separata per ambiti specifici e piuttosto mette a fuoco il disegno coerente delle scelte culturali, didattiche e organizzative di ciascun istituto[16]. Nel processo di costruzione del Piano dell'offerta formati-

[16] Il Piano dell'offerta formativa definisce e illustra l'identità della scuola, in un'ottica pienamente integrata e finalizzata al successo formativo degli alunni. È evidente perciò che non può darsi un modello unico di piano, valido e applicabile in tutte le scuole; è possibile invece fornire una mappa delle categorie secondo le quali il piano può essere strutturato. L'integrazione dei vari progetti

va si afferma il nuovo ruolo del dirigente scolastico: titolare dei rapporti con le istituzioni che operano sul territorio, garante del sistema di regole negoziali, inserito nel confronto delle componenti della scuola ma anche al di fuori di esse, il dirigente scolastico è responsabile del raggiungimento degli obiettivi stabiliti nel Piano. Assume perciò un ruolo di grande delicatezza nella rete di rapporti che si stabiliscono dentro e fuori la scuola; in questa rete svolge una funzione di regia e di coordinamento in cui possono esplicarsi le sue competenze professionali. La progettazione dell'offerta formativa apre nuovi spazi di creatività e di sviluppo professionale anche ai docenti (spazi garantiti, tra l'altro, anche dal nuovo contratto integrativo nazionale del comparto scuola). Gli insegnanti diventano così protagonisti e responsabili di alcune scelte fondamentali: definiscono il modo di organizzarsi più adeguato per la realizzazione degli obiettivi generali e specifici dell'azione didattica, finalizzano a questi obiettivi la gestione del tempo, gli adattamenti del calendario scolastico e l'articolazione dei gruppi di studenti, progettano la ricerca e la sperimentazione, attivano accordi di rete e realizzano scambi con i colleghi di altre scuole. Il regolamento affida al collegio dei docenti il ruolo di sintesi del lavoro di progettazione. Sono naturalmente i docenti a trovare le forme e i criteri più funzionali per organizzarsi per un verso secondo le modalità e gli obiettivi della progettazione e, per un altro, secondo le loro stesse tendenze e consuetudini. Non vi è dubbio tuttavia che un'organizzazione per gruppi di progetto o per dipartimenti tematici (assai diversi dai più consueti dipartimenti disciplinari) deve tenere conto delle categorie in base alle quali viene strutturato il Piano dell'offerta formativa. Nel lavoro di progettazione assume maggiori responsabilità anche il personale ausiliario, tecnico e amministrativo. Decisiva risulta, infatti, la sua partecipazione nella definizione delle risorse umane necessarie per lo svolgimento delle attività progettate nel collegamento tra progetti e voci di bilancio, tra Piano e bilancio, tra spese impegnate e spese effettuate nella valutazione degli esiti. Anche il personale ATA (amministrativo, tecnico ed ausiliario) deve dunque trovare nuove forme di organizzazione interna e di espressione della propria volontà in una positiva interazione con le altre componenti per la realizzazione dei vari progetti. Con l'autonomia didattica ed organizzativa viene modificata, inoltre, anche la gestione finanziaria: al vecchio bilancio fatto di capitoli vincolati (diviso cioè in parti ognuna con una propria dotazione riservata ad un particolare scopo), segue un nuovo bilancio senza vincoli di destinazione. Tutta la dotazione finanziaria, divisa in ordinaria e perequativa (volta cioè a di-

e la coerenza delle diverse iniziative esprimono l'identità della scuola. Per chiarire e sottolineare i caratteri di tale identità, la scuola può dare un nome al proprio Piano dell'offerta formativa, un titolo che sintetizzi ed esprima la vocazione specifica dell'istituto. La scuola che ha instaurato un significativo rapporto con il territorio può magari puntare a un titolo che sottolinei la tutela e la valorizzazione dell'ambiente; quella che ha avviato una concreta interazione con la realtà rurale, può trovare un nome che recuperi il lavoro e l'economia contadini, ecc.

minuire le differenze fra scuole), può essere amministrata con una certa libertà all'interno degli obiettivi generali. Con la legge n. 59/1997 sono anche state abrogate le norme che prevedevano autorizzazioni preventive nell'accettazione di donazioni ed eredità. Le scuole possono così accettare direttamente i lasciti senza pagare imposte di successione o altre tasse.

L'autonomia è indubbiamente un passo in avanti coraggioso e forse irrimandabile. Tuttavia è altrettanto vero che la sua applicazione non è priva di pericoli, soprattutto perché molti aspetti e problemi di tale autonomia non sono stati sufficientemente chiariti, soffocati troppo spesso da urgenti pressioni politiche e, per contro, da paurosi vuoti retorici. Di principio, tuttavia, è innegabile che il discorso sull'autonomia è qualificante per la stessa attività formativa, che tende sempre a fare di ciascun individuo un essere autonomo.

5. Modalità e tempi dell'insegnamento

Uno degli ambiti più rilevanti della riforma scolastica, sembra senz'altro riguardare la maggiore autonomia riconosciuta a livello didattico-organizzativo (nonché di ricerca).

Tale profilo di autonomia riguarda non tanto l'aspetto amministrativo dell'istituzione scolastica che consegue ed inerisce alla nuova creazione di soggetti giuridici, quanto invece alla peculiarità del servizio reso, non riconducibile ad una funzione amministrativa. Pare opportuno sottolineare che anche in tal caso sembra corretto l'uso del termine "autonomia", inteso come libertà di azione in un ambito predefinito da parte del soggetto derivante (in tal caso lo Stato). La necessità di delimitare i limiti della possibilità di azione delle singole scuole in materia prettamente didattica sembra discendere da due fattori fondamentali dell'attuale sistema scolastico: l'uno riguarda il riconoscimento legale del titolo di studio - circostanza che determina una necessaria uniformità di trattamento su tutto il territorio nazionale - l'altro il sistema di eguale trattamento di tutto il personale scolastico, statuito, in termini economici, dalla contrattazione collettiva. Da quanto sopra esposto derivano i limiti all'autonomia didattica ed organizzativa della scuola, che, in alcuni casi - specie per quanto concerne la riduzione dell'ora di lezione - sembrano porsi in contrasto con il nuovo spazio operativo attribuito alle singole istituzioni scolastiche. Le esigenze rappresentate costituiscono la chiave di lettura per comprendere le limitazioni all'autonomia, i poteri ancora residuati in capo al Ministero rinnovato, nonché l'eventuale abrogazione (o attuale vigenza) della normativa secondaria anteriore all'entrata in vigore del regolamento sull'autonomia scolastica (decreto del Presidente della Repubblica n. 275/1999).

Secondo il punto 7 dell'articolo 21 della legge delega n. 59/1997 le istituzioni scolastiche a cui è stata conferita la personalità giuridica, "hanno autonomia organizzativa e didattica, nel rispetto degli obiettivi del sistema nazionale di istruzione e degli standard di livello nazionale". In base al comma 8 della stessa disposizione di legge: "L'autonomia organizzativa è finalizzata alla realizzazione della flessibilità, della diversificazione, dell'efficienza e dell'efficacia del servizio scolastico, all'integrazione e il miglior utilizzo delle risorse e delle strutture, all'introduzione di tecnologie innovative e al coordinamento con il contesto territoriale. Essa si esplica liberamente, anche mediante il superamento dei vincoli in materia di unità oraria della lezione, dell'unitarietà del gruppo di classe e delle modalità di organizzazione e impiego dei docenti, secondo finalità di ottimizzazione delle risorse umane, finanziarie, tecnologiche, materiali e temporali, fermi restando i giorni di attività didattica annuale prevista a livello nazionale, la distribuzione dell'attività didattica in non meno di cinque giorni settimanali, il rispetto dei complessivi obblighi annuali di servizio dei docenti previsti dai contratti collettivi, che possono essere assolti invece che in cinque giorni settimanali anche sulla base di un'apposita "programmazione plurisettimanale".

Secondo il comma successivo, l'autonomia didattica è finalizzata al perseguimento degli obiettivi generali del sistema nazionale di istruzione, nel rispetto della libertà di insegnamento, della scelta educativa da parte delle famiglie e del diritto di apprendere.

Essa si sostanzia nella scelta "libera" e programmata di metodologie, strumenti, organizzazione e tempi di insegnamenti opzionali, facoltativi o aggiuntivi e nel rispetto delle esigenze formative degli studenti. Quanto precede, "fermi restando il monte ore annuale complessivo previsto per ciascun curriculum e quello previsto per ciascuna delle discipline ed attività indicate come fondamentali di ciascun tipo od indirizzo di studi e l'obbligo di adottare procedure e strumenti di verifica e valutazione della produttività scolastica e del raggiungimento degli obiettivi" (articolo 21, comma 9).

La legge delega, quindi, se da un lato amplia il cerchio della autonomia didattica ed organizzativa, dall'altro ne delimita il raggio, richiamando il rispetto degli obiettivi nazionali fissati a livello generale, e giustificati, come già enunciato, dalla necessità di rispettare i parametri necessari all'uniforme livello di preparazione riconosciuto come presupposto per la validità del titolo legale di studio.

Tali limiti vengono poi specularmente individuati nei poteri che sia il decreto legislativo n. 300/1999, il regolamento di attuazione (decreto del Presidente della Repubblica n. 347/2000) e il regolamento sulla autonomia (decreto del Presidente della Repubblica n. 275/1999) prevedono in capo al ministro della pubblica istruzione. Secondo l'articolo 8 del decreto del Presidente della Repubblica n. 275/1999, il ministro della pubblica istruzione, definisce (sentito il consiglio

nazionale della pubblica istruzione), per i diversi tipi di indirizzo e di studio:

1) gli obiettivi generali del processo formativo;

2) gli obiettivi specifici di apprendimento relativi alle competenze degli alunni;

3) le discipline e le attività costituenti la quota nazionale dei curricoli e il relativo monte annuale;

4) l'orario obbligatorio annuale dei curricoli comprensivo della quota nazionale obbligatoria e della quota obbligatoria riservata alle istituzioni scolastiche;

5) i limiti di flessibilità temporale per realizzare compensazioni tra discipline e attività della quota nazionale del curricolo;

6) gli standard relativi alla qualità del servizio;

7) gli indirizzi generali circa la valutazione degli alunni, il riconoscimento dei debiti e dei crediti formativi;

8) i criteri generali per l'organizzazione dei percorsi formativi finalizzati all'educazione permanente degli adulti, anche a distanza.

Per meglio chiarire in ordine logico i vari aspetti della autonomia enunciati nelle varie norme, si ritiene poter procedere nella indicazione delle seguenti modalità di impartire l'istruzione scolastica:

1. che cosa insegnare (discipline di studio);
2. come insegnare;
3. quanto insegnare (orario scolastico e durata delle lezioni).

6. Curricolo obbligatorio e facoltativo

Come sopra descritto, il ministro individua le discipline che costituiscono la quota nazionale dei curricoli e il relativo monte ore annuale. Sembra evidente che la norma risponda alla esigenza, più volte esplicata, di mantenere un livello culturale uniforme tra tutte le scuole. A differenza del passato, però, le scuole, nell'ambito del Piano dell'offerta formativa, integrano la quota nazionale con quella ad esse riservata, attraverso l'individuazione di discipline e di attività da loro esplicitamente scelte. Secondo il regolamento di attuazione di tale disposizione (decreto ministeriale 26 giugno 2000, n. 234 in G. U. 25 agosto 2000), "la quota oraria nazionale obbligatoria dei curricoli è pari all'85% del monte ore annuale" delle singole discipline di insegnamento comprese negli attuali ordinamenti, mentre quella riservata alle scuole è costituita dal restante 15%. I curricoli obbligatori possono poi essere "arricchiti con discipline ed attività facoltative" che le istituzioni scolastiche programmano sulla base di progetti con le regioni, gli enti locali, ed altri soggetti operanti sul territorio.

Nella scelta delle discipline obbligatorie (per la quota loro spettante), e quelle

facoltative, si può giocare gran parte di quel ruolo di competitività che la riforma ha voluto dare alle scuole, per favorirne una maggiore dinamicità in un contesto scolastico caratterizzato da un rigido centralismo. Una più ampia elasticità rispetto al passato caratterizza le modalità con le quali viene impartita l'istruzione. In base all'articolo 4 del decreto del Presidente della Repubblica n. 275/1999, le istituzioni scolastiche possono avere maggiore autonomia nella scelta del metodo scolastico: dall'aggregazione di discipline in aree e ambiti disciplinari, all'articolazione modulare di gruppi di alunni provenienti anche da diverse classi o anni di concorso, ad ulteriori forme di flessibilità non specificate dal regolamento e ritenute più opportune da parte delle scuole. Se al ministro spetta il compito di individuare gli obiettivi nazionali delle varie discipline, le scuole - da parte loro - "concretizzano gli obiettivi nazionali in percorsi formativi funzionali alla realizzazione del diritto di apprendere e alla crescita educativa degli alunni, riconoscono e valorizzano le diversità, promuovono le potenzialità di ciascuno adottando tutte le iniziative utili al raggiungimento del successo formativo". In definitiva, pare che secondo l'impostazione scolastica delineata dalla normativa, ciò che conta sia il raggiungimento dell'obiettivo finale educativo e che la qualità della scuola si manifesti nella individuazione del metodo migliore per raggiungerlo.

Particolarmente rilevante è la questione relativa ai *tempi dell'insegnamento*, e cioè la durata temporale della scuola sia nel suo complesso (calendario di inizio e di fine delle lezioni), che per quanto concerne le singole unità di lezione. L'importanza della questione non è data solo dal presupposto che - anche in questo caso - ad un *quantum* di ore di lezione corrisponda un quantum di preparazione uniforme per tutto il territorio nazionale. Il problema è altresì legato al costo del lavoro degli insegnanti e degli obblighi di servizio fissati dai contratti collettivi. Come è noto la contrattazione collettiva della scuola distingue gli obblighi di servizio in due categorie: quelli direttamente correlati alla didattica e quelli ad essa funzionali (es. partecipazione a scrutini, a progettazione, preparazione degli elaborati, preparazione delle lezioni).

Per il personale docente l'articolo 41 del CCNL del 4 agosto 1995 (non abrogato dall'articolo 48 del CCNL 9 giugno 1999), prevede che l'attività di insegnamento si svolga in 25 ore settimanali nella scuola materna; in 22 ore settimanali per la scuola elementare (oltre due ore da dedicare alla programmazione plurisettimanale), e in 18 ore settimanali nelle scuole ed istituti di istruzione secondaria ed artistica.

Secondo tale disposizione qualora siano deliberate sperimentazioni che comportino la riduzione dell'unità oraria di lezione, i docenti "completano l'orario dell'obbligo con attività connesse alla sperimentazione o con altre modalità previste dallo stesso progetto di sperimentazione". Sono poi considerate altre attività "aggiuntive", all'insegnamento che "vengono deliberate dal collegio dei

docenti nell'ambito delle risorse finanziarie disponibili in coerenza con il piano dell'offerta formativa". Tali attività sono dunque remunerate al di fuori da quelle rientranti nell'obbligo di servizio.

Secondo l'articolo 21 della legge n. 59/1997 e l'articolo 4 del decreto del Presidente della Repubblica n. 275/1999, nell'ambito dell'autonomia didattica le istituzioni scolastiche "regolano i tempi dell'insegnamento". Ad esse spetta, tra l'altro: "la definizione di unità di insegnamento non coincidenti con l'unità oraria di lezione" e l'utilizzazione, nell'ambito del curricolo obbligatorio degli spazi orari residui. Nell'ipotesi in cui venga ridotta l'unità oraria di lezione, come esplicitamente previsto dall'articolo 21 della legge n. 59/1997; dall'articolo 4 e 5 del decreto del Presidente della Repubblica n. 275/1999, nonché - da ultimo - dall'articolo 3 decreto del Presidente della Repubblica n. 234/2000 - (secondo cui: "l'adozione nel piano dell'offerta formativa, di unità di insegnamento non coincidenti con l'unità oraria non può comportare la riduzione dell'orario obbligatorio annuale costituito dalle quote di cui ai commi 1 e 2 - curricolo obbligatorio - nell'ambito del quale devono essere recuperate le residue frazioni di tempo") - la quota oraria deve essere recuperata:

a) sia in relazione al monte ore annuale da dedicare alle discipline obbligatorie;

b) sia in relazione all'obbligo di servizio dei docenti[17].

7. Il nuovo esame di Stato

Contemporaneamente all'autonomia didattica ed organizzativa, alla stesura dei relativi "Piani dell'offerta formativa" e al riordino dei cicli scolastici, è stata perseguita dal ministro Berlinguer anche una concreta riforma dell'esame di maturità, che costituisce un elemento di forte novità per la scuola secondaria e riveste una grande importanza nel processo di riorganizzazione complessiva che ha investito il mondo della formazione nel nostro paese. È utile, in questo contesto, ripercorrere l'iter storico dell'esame di stato conclusivo del ciclo di istruzione superiore.

Il ministro Fiorentino Sullo, nel 1969, propose un esame sperimentale che prevedeva solo due prove scritte, due materie per l'orale (di cui una a scelta del candidato), l'abolizione degli esami di riparazione e l'introduzione del giudizio di ammissione del consiglio di classe. Il punteggio finale divenne complessivo ed in sessantesimi. Inoltre con la liberalizzazione degli accessi agli studi universitari l'esame fu esteso a tutti i corsi di studio dei cicli quadriennali e quinquennali di istruzione secondaria superiore (prima era in vigore solo nei licei). Questa

[17] Recupero che potrà avvenire anche secondo le modalità dei progetti dell'autonomia della singola scuola: v. articolo 17 CCNL 1999.

formula, che sarebbe dovuta essere una sperimentazione dalla durata di soli due anni, ne durò trenta.

Il vecchio esame, da questo scalzato, risaliva alla riforma Gentile del 1923. Era stato definito "esame di maturità" perché la "maturità complessiva del candidato", secondo una concezione un po' astratta e neo-idealistica, era la cosa che si chiedeva di valutare. La commissione era formata da 5 commissari esterni (3 presidi o professori, un docente universitario e un docente di scuola privata o esterno). L'esame era volutamente selettivo, sia per ragioni sociali (da esso dipendeva l'accesso all'università) che ideologiche (rigore e autorità erano elementi cardine del regime fascista ai suoi esordi): il programma era quello triennale e la prima volta solo il 25% dei candidati lo superò. Durante il regime, la forma dell'esame si semplificò fortemente e la rigidità dell'impianto gentiliano fu gradualmente abbandonata: nel 1937 Cesare Maria De Vecchi ridusse il programma d'esame a quello dell'ultimo anno e nel 1940 Giuseppe Bottai introdusse i "giudici naturali", ovvero una commissione composta dai docenti dei candidati con i soli presidente (un professore universitario) e vicepresidente (un preside) di nomina ministeriale.

La scelta di Bottai apparve poco seria e venne poi denunciata come sintomo di malcostume di un regime ormai in crisi. Dopo la Liberazione fu perciò abbandonata e nel 1947 si tornò ad una commissione esterna con due membri interni, che nel 1952 si ridussero a uno.

Il più sostanziale cambiamento però si ebbe non sul piano delle commissioni ma su quello dei programmi (che nel frattempo erano stati riportati a quelli degli ultimi tre anni) e delle prove. E avvenne, non a caso, all'indomani del 1968. Il decreto-legge n. 9 del 15 febbraio 1969 cambiò, in corso d'anno e con grande sollievo degli esaminandi di quell'annata, l'esame di stato. Il programma fu riportato a quello dell'ultimo anno e ridusse le prove a due scritte (di cui una era sempre italiano) e a una orale centrata su due discipline, da scegliersi in una rosa di quattro definita dal ministero, una a scelta del candidato e una a scelta della commissione (anche se presto si instaurò la prassi di far scegliere entrambe al candidato). Per la prova di italiano inoltre il candidato poteva scegliere in una rosa di quattro temi. Il provvedimento, accusato spesso di aver creato un esame troppo facile e dequalificante, doveva essere sperimentale e provvisorio ma rimase in vigore per ben 29 anni. Fu cambiato dal ministro Berlinguer con la legge n. 425 del dicembre 1997. La legge stabiliva che i commissari (da 4 a 8) fossero per metà interni e per metà esterni e che ci fosse un presidente esterno, che le prove scritte salissero a tre, di cui una riguardante la totalità delle discipline, mentre la prova orale si estendeva ad un colloquio su tutto l'insieme delle discipline. Inoltre veniva tolta la possibilità della non ammissione all'esame e veniva invece introdotto un credito sul voto complessivo relativo all'andamento scolastico nei tre anni precedenti.

Tornando alla legge 10 dicembre 1997, n. 425, *Disposizioni per la riforma degli esami di Stato conclusivi dei corsi di studio di istruzione secondaria superiore*, essa si affiancava ad altri provvedimenti[18] per mettere in grado gli studenti di accedere all'università, alla formazione superiore o al mondo del lavoro con un diploma che certificasse la preparazione complessiva acquisita durante il percorso scolastico e costituisse un titolo riconoscibile in tutti i paesi dell'Unione europea. I nuovi esami avevano un impianto sostanzialmente innovativo ed, inoltre, più equo, più oggettivo, più rigoroso e trasparente del passato[19].

L'esame era pluridisciplinare, intendeva accertare la capacità del candidato di stabilire collegamenti tra competenze e conoscenze diverse, la preparazione nelle singole discipline rispetto alle materie curriculari dell'ultimo anno scolastico.

Per quanto riguardava le tre prove scritte previste, le prime due rimanevano in linea con la tradizione, la terza, invece, conteneva una profonda carica innovativa specialmente per il suo "carattere pluridisciplinare". Essa consiste, infatti, «nella trattazione sintetica di argomenti, nella risposta a quesiti singoli o multipli, nella

[18] come il d.P.R. 23 luglio 1998, n. 323 regolamento recante disciplina degli esami di Stato conclusivi dei corsi di studio di istruzione secondaria superiore, a norma dell'articolo 1 della legge 10 dicembre 1997, n. 425; il decreto ministeriale 18 settembre 1998, n. 358 regolamento recante norme per la costituzione delle aree disciplinari finalizzate alla correzione delle prove scritte e all'espletamento del colloquio, negli esami di Stato conclusivi dei corsi di studio di istruzione secondaria superiore; il d.P.R. 7 gennaio 1999, n. 13 regolamento concernente modalità e criteri di valutazione delle prove degli esami di Stato conclusivi dei corsi di studio di istruzione secondaria superiore nella Valle d'Aosta; la legge 15 febbraio 1999, n. 32 Disposizioni in materia di compensi per le commissioni giudicatrici degli esami di Stato conclusivi dei corsi di studio di istruzione secondaria superiore; il decreto ministeriale del 24 febbraio 2000, n. 49 Individuazione delle tipologie di esperienze che danno luogo ai crediti formativi; il decreto ministeriale del 26 ottobre 2000, n. 243 Certificazioni e relativi modelli da rilasciare in esito al superamento dell'esame di Stato conclusivo dei corsi di studio d'istruzione secondaria superiore; il decreto ministeriale del 20 novembre 2000, n. 428 regolamento recante le modalità di svolgimento della 1ª e della 2ª prova scritta degli esami di Stato conclusivi dei corsi di studio di istruzione secondaria superiore per l'anno scolastico 2000-2001; il decreto ministeriale del 20 novembre 2000, n. 429 regolamento recante le caratteristiche formali generali della terza prova scritta negli esami di Stato conclusivi dei corsi di studio di istruzione secondaria superiore e le istruzioni per lo svolgimento della prova medesima; il decreto ministeriale del 25 gennaio 2001, n. 104 regolamento recante le modalità e i termini per l'affidamento delle materie oggetto degli esami di Stato ai commissari esterni e i criteri e le modalità di nomina, designazione e sostituzione dei componenti delle commissioni degli esami di Stato conclusivi dei corsi di studio di istruzione secondaria superiore.

[19] Il d.P.R. 23 luglio 1998, n. 323 ha previsto l'istituzione di un organo scientifico, l'Osservatorio nazionale sugli esami di stato, con il compito di monitorare, verificare e valutare l'applicazione della nuova disciplina degli esami di stato e di costituire un supporto permanente per gli insegnanti, i presidi e le commissioni di esame in ordine alla predisposizione della terza prova scritta (aggiuntiva delle due previste dal precedente esame di maturità). La realizzazione e la gestione dell'Osservatorio nazionale è stata affidata al Cede (Centro europeo dell'educazione), che ha realizzato un articolato piano di attività di immediato avvio nelle scuole.

soluzione di problemi o di casi pratici e professionali o nello sviluppo di progetti. È strutturata, inoltre, in modo da consentire anche l'accertamento della conoscenza di una lingua straniera». La struttura di questa nuova prova permette sia di acquisire elementi di valutazione più ampi e articolati in quanto riferiti al complesso delle discipline di studio, sia di "misurare" e comparare i risultati degli studenti rispetto agli obiettivi e agli standard nazionali. Il problema che essa pone è, piuttosto, quello derivante dal fatto che deve essere predisposta dalle singole commissioni d'esame sia pure nel rispetto di modalità definite a livello nazionale. Il colloquio verte sulle discipline studiate nell'ultimo anno di corso. Il punteggio finale viene attribuito in centesimi: si supera l'esame con un minimo di 60/100. L'esame di Stato si conclude con l'attribuzione a ciascun candidato di un voto complessivo che è il risultato della somma dei punti attribuiti dalla commissione d'esame alle prove scritte e al colloquio e dei punti per il credito scolastico acquisito da ciascun candidato. La puntuale definizione dei criteri per il riconoscimento del "credito scolastico" e per l'attribuzione dei voti concorre a disegnare, insieme agli altri elementi, un esame conclusivo indubbiamente più rigoroso e non legato, come era sempre stato, alla "soggettività" delle diverse situazioni. Le commissioni esaminatrici sono nominate dal ministro e sono composte da non più di otto membri, per una metà interni, per l'altra esterni all'istituto. Per ogni due commissioni, a ciascuna delle quali sono assegnati, di norma, trentacinque candidati, è nominato un presidente esterno. Sono ammessi all'esame tutti gli studenti che hanno frequentato l'ultimo anno e di cui sia stato possibile valutare il profitto: sparisce quindi il giudizio di ammissione. Compaiono per la prima volta dei criteri di valutazione diversi: i *crediti scolastici* e i *crediti formativi*, un "portafoglio" di punti assegnato dal consiglio di classe che il candidato accumula nell'ultimo triennio e che contribuisce a determinare il punteggio finale dell'esame: questo è il vero e proprio "corredo" del punteggio con cui ogni alunno si presenta alla prova. In questo modo al vecchio impianto dell'esame di maturità è stato sostituito un sistema compatto e più oggettivo per la verifica della complessiva preparazione degli studenti.[20]

[20] Nel 2001 per ragioni di natura contabile, (costo delle trasferte e maggiori oneri dei commissari esterni) i ministri dell'istruzione Moratti e del tesoro Tremonti, decisero che la commissione divenisse tutta interna all'infuori del presidente, che però fu ridotto a uno solo per ogni scuola. Fu evidente a quel punto da un lato, la vanificazione dell'esame e dall'altro la sua eccessiva facilità, tanto più che nel frattempo la legge sulla parità delle scuole private aveva dato anche a queste la possibilità di esami con esaminatori totalmente interni. La necessità di un cambiamento era inevitabile per fare fronte a questi problemi e d'altra parte già la stessa legge n. 53/2003 e il decreto applicativo 226/2006 (sul secondo ciclo) ritoccavano la norma, ma in punti non sostanziali, come la possibilità di non ammettere l'alunno all'esame, o con misure molto leggere, come la limitazione del numero di candidati esterni nelle scuole paritarie anziché il loro rinvio alle sole scuole statali, come sarebbe logico per un esame che si definisce "di Stato". Molto diffusa era l'o-

8. Riforma degli organi collegiali della scuola

Alle riforme già illustrate è seguito un provvedimento di riforma degli organi collegiali della scuola, strettamente connesso con l'autonomia scolastica, approvato con il decreto legislativo 30 giugno 1999, n. 233*, Riforma degli organi collegiali territoriali della scuola, a norma dell'articolo 21 della legge 15 marzo 1997, n. 59*, che riconosce un pari numero di rappresentanti a studenti e docenti nell'ambito delle singole scuole. Il decreto legislativo 233/1999 disciplina e assicura rappresentanza e partecipazione alle componenti della scuola. La loro partecipazione da pletorica, e pertanto teorica, diventa effettiva: si passa, infatti, in tutto il territorio nazionale, da una platea interessata di circa 31.000 membri a 43.000.

Gli organi collegiali delineati dalla riforma Berlinguer sono tre: a livello centrale, il *Consiglio Superiore della Pubblica Istruzione,* costituisce un organo di supporto tecnico scientifico del ministro[21]. Il *Consiglio scolastico regionale dell'istruzione*, invece, assolve a livello regionale le stesse funzioni di quello nazionale, fornendo consulenza al dirigente regionale[22]. A livello territoriale, il *Consiglio scolastico locale* sostituisce gli attuali distretti e consigli scolastici provinciali, assolve una funzione di consulenza all'amministrazione, alle scuole, agli enti locali che lo richiedono, sulla realizzazione dell'autonomia[23].

---

pinione che considerava necessario tornare ad un sistema con una presenza di commissari esterni almeno al 50%, sia per giustificare un esame che richiedeva una certa serietà e che altrimenti sarebbe inevitabilmente diventato una ripetizione delle interrogazioni e delle prove svolte durante l'anno, sia per non dare adito a tentativi di abolizione del valore legale del titolo di studio

[21] Il Consiglio superiore della pubblica istruzione (Cspi) è composto da 36 membri, di cui 15 sono eletti dalla componente elettiva del personale della scuola statale nei consigli scolastici locali, 15 sono nominati dal ministro della pubblica istruzione, 3 sono eletti rispettivamente dalle scuole di lingua tedesca, slovena e della Valle D'Aosta, 3 ancora sono nominati dal ministro in rappresentanza delle scuole pareggiate, parificate, legalmente riconosciute e delle scuole dipendenti dei comuni. Resta in carica 5 anni.

[22] Il Consiglio scolastico regionale è costituito dai presidenti dei Consigli scolastici locali (verosimilmente i genitori) poiché le altre componenti vi sono rappresentate con elezioni di secondo grado; da componenti eletti dalle rappresentanze delle scuole statali nei Consigli scolastici locali; da tre componenti eletti dai rappresentanti delle scuole pareggiate, parificate e legalmente riconosciute; da cinque rappresentanti designati dalle organizzazioni rappresentative delle parti sociali. Il numero complessivo dei componenti eletti è determinato in proporzione al numero del personale scolastico e varia da 14 a 16 se inferiore o superiore a 50mila; resta in carica tre anni.

[23] Il Consiglio scolastico locale è composto da rappresentanti eletti del personale della scuola del territorio, da due rappresentanti del personale direttivo e docente in servizio presso le scuole pareggiate, parificate e legalmente riconosciute eletti dal personale in servizio delle medesime scuole, da due rappresentanti del personale amministrativo, da tre rappresentanti dei genitori eletti dai genitori degli alunni delle scuole statali e delle scuole pareggiate, parificate e legalmente riconosciute, da tre rappresentanti degli studenti designati dalle consulte provinciali degli studenti e da cinque rappresentanti designati dagli enti locali. Il numero complessivo di componenti

Con il riordino degli organi collegiali a livello centrale, regionale e territoriale si concludono gli adempimenti previsti dall'articolo 21 della legge n. 59/1997 che ha introdotto l'autonomia scolastica. Nella prospettiva così delineata tutti gli "ingredienti" della scuola tradizionale subiscono una profonda trasformazione. Si comprendono a pieno, ad esempio, le ragioni per le quali la legge ha ridefinito il ruolo del capo di istituto, al quale attribuisce il ruolo della dirigenza con le connesse responsabilità amministrative e di risultato: l'attribuzione ai presidi della qualifica dirigenziale[24] comporta, oltre ad un trattamento economico migliore, anche maggiori poteri. I dirigenti scolastici hanno il compito di assicurare la gestione unitaria della scuola, averne la rappresentanza legale ed essere responsabili della gestione delle risorse finanziarie e strumentali[25].

Nuove responsabilità e garanzie sono state delineate, nello stesso tempo, anche per gli studenti: al termine di un lungo confronto che ha coinvolto tutte le componenti della scuola, attraverso le loro associazioni, le loro rappresentanze istituzionali e numerosissimi contributi provenienti dalle assemblee di istituto, è giunto a compimento un altro tassello del rinnovamento della scuola, lo *Statuto degli studenti*, che ha assunto la forma di un decreto del Presidente della Repubblica (il d.P.R. 24 giugno 1998, n. 249 *regolamento recante lo statuto delle studentesse e degli studenti della scuola secondaria*). Esso si colloca nel processo di acquisizione dell'autonomia da parte delle scuole, sia nel senso che detta norme generali che le singole scuole dovranno poi integrare e sviluppare, sia nel senso che contribuisce a definire il nuovo quadro delle relazioni fra gli studenti, e fra studenti e altre componenti, all'interno delle comunità scolastiche chiamate a progettare autonomamente la loro offerta formativa. Lo Statuto ridefinisce la scuola prioritariamente come "luogo di formazione e di educazione mediante lo studio", riconducendo a questa funzione essenziale tutti gli altri obiettivi e valori propri della comunità scolastica: la crescita della persona, lo sviluppo dell'autonomia individuale, il raggiungimento di obiettivi culturali e professionali. Ispirandosi alla convenzione internazionale sui diritti dell'infanzia (0-18 anni nel linguaggio giuridico internazionale), lo Statuto individua i principi di un corretto rapporto fra studenti e docenti, basato sulla pari dignità e sulla distinzione di ruoli, sul rispetto reciproco e sulla cooperazione volta alla realizzazione delle finalità della

eletti è determinato in proporzione al numero del personale delle scuole statali nella misura di 14 o 16 se inferiore o superiore a trentamila. Resta in carica tre anni.

[24] Cfr. il decreto legislativo 6 marzo 1998 n. 59, Disciplina della qualifica dirigenziale dei capi d'istituto delle istituzioni scolastiche autonome, a norma dell'articolo 21, comma 16, della legge 15 marzo 1997, n. 59.

[25] I presidi attualmente in carica assumono la qualifica dirigenziale dopo aver frequentato appositi corsi di formazione (d.m. 5 agosto 1998, Istituzione, organizzazione e realizzazione dei corsi di formazione per in conferimento della qualifica dirigenziale ai capi di istituto).

scuola[26]. Il testo abroga le norme del Regio decreto n. 653 del 1925 che fino ad oggi regolavano formalmente la disciplina nella scuola, benché ampiamente superate e per questo, di fatto, non più applicate. Le nuove norme, superando le sanzioni espulsive, chiedono alla scuola di prendersi carico dei propri studenti e si ispirano ai principi della finalità educativa della sanzione, della responsabilità individuale, della trasparenza e proporzionalità della sanzione, della riparazione del danno. È sempre possibile chiedere la conversione della sanzione nello svolgimento di attività a favore della scuola. Nel momento in cui si introducono principi innovativi e si affida all'autonoma elaborazione delle scuole il compito di tradurli nella propria realtà, è necessario individuare delle norme di tutela: per questo sia all'interno di ogni istituto sia a livello provinciale sono istituiti organismi di mediazione e di garanzia ai quali ci si può rivolgere qualora si ritenga che lo Statuto sia stato violato.

8.1. Lo stallo amministrativo degli organi collegiali

Il Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (Sezione terza bis) con sentenza n. 8843/2013[27]. ha verificato l'accertarsi dell'illegittimità del silenzio-inadempimento del Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca, formatosi con riferimento all'obbligo, previsto dall'art. 2, comma 9, del decreto legislativo n. 233 del 1999, di emanare l'ordinanza con la quale vengono stabiliti i termini e le modalità per le elezioni, le designazioni e le nomine dei componenti del Consiglio superiore della pubblica istruzione, impedendo, per tale via, la regolare costituzione dell'organo collegiale consultivo. A sostegno del gravame ha dedotto che alla data del 31 dicembre 2012 sono definitivamente cessate le funzioni del Consiglio nazionale della pubblica istruzione, organo collegiale istituito con d.P.R. n. 416 del 1974 e disciplinato dagli artt. 23 e segg. del d.lgs. n. 297 del 1994. Tale organo consultivo, al quale sarebbe dovuto succedere il Consiglio superiore della pubblica istruzione, è stato più volte prorogato dal Legislatore, da ultimo con l'art. 14 del decreto legge n. 261 del 2011, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 14 del 2012.

[26] Lo Statuto traduce nella realtà della scuola fondamentali diritti quali la libertà di opinione ed espressione, il diritto di riunione e di associazione, il diritto all'informazione e alla riservatezza. È particolarmente significativo l'accento posto sulla necessità che gli insegnanti esercitino il loro diritto-dovere di determinare il percorso didattico attivando un dialogo con gli studenti, volto ad acquisirne e a discuterne le richieste, le opinioni e le valutazioni. Il fondamentale dovere degli studenti è ovviamente quello di "frequentare regolarmente i corsi e assolvere assiduamente agli impegni di studio". Accanto a questo sono il rispetto delle persone, l'osservanza delle norme, la cura del patrimonio della scuola.

[27] Sentenza TAR Lazio n. 8843/2013 REG.PROV.COLL. N. 04375/2013 REG.RIC.

Essendo ormai cessate le funzioni del Consiglio nazionale della pubblica istruzione, senza che il Ministero abbia provveduto ad adottare l'ordinanza prevista dall'art. 2, comma 9, del d.lgs. n. 233 del 1999 e, pertanto, abbia reso possibile la costituzione del Consiglio superiore della pubblica istruzione, si è determinata una situazione di grave *vulnus* per i principi di rappresentanza e garanzia dell'autonomia e dell'unitarietà del sistema scolastico e formativo, che poteva pregiudicare le corrette procedure di definizione e validazione di molti atti legislativi e amministrativi inerenti il sistema di istruzione.

Con la memoria di costituzione depositata in data 12 settembre 2013 il Ministero, dopo aver confermato che non sono state ancora attuate le previsioni del d.lgs. n. 233 del 1999, ha giustificato l'inerzia nell'emanazione dell'ordinanza ministeriale per regolare l'elezione e la designazione dei componenti del Consiglio superiore della pubblica istruzione argomentando dal nuovo quadro delle competenze costituzionali in materia di istruzione risultante dalla riforma del Titolo V della Costituzione. Più in particolare, ad avviso del ministero, poiché il nuovo art. 117 Cost. attribuisce alla legislazione concorrente la materia dell'istruzione, "salva l'autonomia delle istituzioni scolastiche e con esclusione della istruzione e della formazione professionale", non potrebbe essere data attuazione ad una disciplina, come quella prevista dal d.lgs. n. 233 del 1999, che lascia pochi margini decisori alle regioni nell'iter di formazione degli organismi centrali e territoriali di rappresentanza della scuola. Ha, pertanto, concluso per la necessità di un intervento legislativo che, allineando la disciplina del d.lgs. n. 233 del 1999 al nuovo quadro costituzionale di riparto delle competenze tra Stato e regioni, radichi un nuovo sistema di rappresentanza e consulenza in materia di istruzione scolastica e formazione.

Il Tribunale amministrativo regionale per il Lazio ha tuttavia rilevato che una legge statale emanata prima della riforma del Titolo V della Costituzione e recante disposizioni lesive delle nuove competenze regionali deve comunque continuare a trovare applicazione anche nel rinnovato quadro costituzionale, finché non vengano emanate disposizioni legislative conformi al nuovo riparto di competenze. A tale conclusioni conduce il principio di continuità dell'ordinamento, più volte richiamato dalla giurisprudenza della Consulta proprio per dirimere questioni di legittimità costituzionale sollevate in relazione al riformulato art. 117 Cost. Ad ogni maniera la riforma degli organi collegiali è rimasta, purtroppo, incompiuta e si rende sempre più necessaria una sua revisione anche alla luce delle ultime riforme che hanno investito il settore dell'istruzione e la scuola dell'autonomia.

9. Edilizia scolastica

Un altro tema strettamente connesso alla gestione delle scuole ed all'autonomia scolastica è quello relativo all'edilizia, disciplinato con la legge 11 gennaio 1996, n. 23 "Norme per l'edilizia scolastica". Con questo provvedimento sono state fissate le tipologie di interventi ammissibili a totale carico dello Stato, tali da soddisfare sia il bisogno immediato di aule, sia la riqualificazione e l'adeguamento del patrimonio edilizio alle norme di sicurezza, ai processi di riforma, all'innovazione, alla sperimentazione [28]. La legge si pone l'obiettivo di assicurare alle strutture scolastiche uno sviluppo quantitativo e una collocazione sul territorio adeguati alla costante evoluzione delle dinamiche formative, culturali, economiche e sociali. La programmazione degli interventi per le finalità sopra espresse deve garantire il soddisfacimento del fabbisogno immediato di aule, riducendo gli indici di carenza delle diverse regioni entro la media nazionale; la riqualificazione del patrimonio esistente, in particolare di quello avente valore storico-monumentale; l'adeguamento alle norme vigenti in materia di agibilità, sicurezza e igiene; l'adeguamento delle strutture edilizie alle esigenze della scuola, ai processi di riforma degli ordinamenti e dei programmi, all'innovazione didattica e alla sperimentazione; un'equilibrata organizzazione territoriale del sistema scolastico, anche con riferimento agli andamenti demografici; la disponibilità da

[28] Per gli altri provvedimenti sull'edilizia scolastica vedi il d.m. 18 aprile 1996 Istituzione dell'osservatorio per l'edilizia scolastica; legge 8 agosto 1996, n. 431 Interventi urgenti per l'edilizia scolastica; d.m. 17 dicembre 1996 Modalità per la definizione dei rapporti derivanti dal trasferimento dai comuni alle province, ai sensi della legge 11 gennaio 1996, n. 23, di immobili di nuova costruzione o soggetti ad interventi di ristrutturazione, ampliamento o adeguamento destinati ad uso scolastico; decreto-legge 25 marzo 1997, n. 67, convertito con modificazioni dalla legge 23 maggio 1997, n. 135 Disposizioni urgenti per favorire l'occupazione; legge 2 ottobre 1997, n. 340 Norme in materia di organizzazione scolastica e di edilizia scolastica; legge 16 giugno 1998, n. 191 Modifiche ed integrazioni alle leggi 15 marzo 1997, n. 59 e 15 maggio 1997, n. 127, nonché norme in materia di formazione del personale dipendente e di lavoro a distanza nelle pubbliche amministrazioni. Disposizioni in materia di edilizia scolastica. (art. 5); legge 13 ottobre 1998, n. 362 Finanziamento del terzo piano annuale di attuazione dei piani triennali di edilizia scolastica, di cui alla legge 11 gennaio 1996, n. 23, e successive modificazioni; legge 23 dicembre 1998, n. 448 Misure di finanza pubblica per la stabilizzazione e lo sviluppo (art. 50, comma 1, lettera m); legge 23 dicembre 1999, n. 488 Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2000 art. 54, comma 1 e tabella 3, punto 14); legge 11 ottobre 2000, n. 290 Disposizioni in materia di minori entrate delle regioni a statuto ordinario a seguito della soppressione dell'addizionale regionale all'imposta erariale di trascrizione e della riduzione dell'accisa sulla benzina nonché disposizioni finanziarie concernenti le province e i comuni; legge 23 dicembre 2000, n. 388 Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2001 – Art. 144, comma 1 e tabella 1 allegata (limite d'impegno di £. 60 miliardi, con decorrenza dal 2002 e termine nel 2016, per opere di edilizia scolastica).

parte di ogni scuola di palestre e impianti sportivi di base e la piena utilizzazione delle strutture scolastiche da parte della collettività. In base alla legge n. 23/1996 possono essere finanziati gli interventi per la costruzione ed il completamento di edifici scolastici, nonché l'acquisto e l'eventuale riadattamento di immobili adibiti o da adibire a uso scolastico[29]; si favorisce, inoltre, la riconversione di edifici scolastici da destinare ad altro tipo di scuola e la realizzazione di impianti sportivi di base o polivalenti, eventualmente di uso comune a più scuole, anche aperti all'utilizzazione da parte della collettività. Per poter svolgere in maniera precisa ed efficace il compito di controllo e coordinamento sull'edilizia scolastica, è stato costituito presso il ministero della pubblica istruzione l'*Osservatorio per l'edilizia scolastica*, con compiti di promozione, indirizzo e coordinamento delle attività di studio, ricerca e normazione tecnica espletate dalle regioni e dagli altri enti locali territoriali nel campo delle strutture edilizie per la scuola e del loro assetto urbanistico; supporto dei soggetti programmatori ed attuatori degli interventi operativi previsti dalla normativa vigente in materia di edilizia scolastica (fatte salve le norme speciali delle province autonome di Trento e Bolzano).

I *Piani annuali di programmazione degli interventi di edilizia scolastica*, previsti dalla legge, si realizzano concretamente mediante la stesura di progetti a fronte dei quali, la Cassa depositi e prestiti è autorizzata a concedere mutui ventennali con oneri di ammortamento a totale carico dello Stato [30]. La riorganizzazione della rete scolastica ha reso gli istituti come degli enti aperti al sociale, dalle molteplici funzionalità, integrati con il territorio e, pertanto, inseriti in una più generale strategia per il perseguimento di efficienza ed efficacia dei servizi, in una logica di economicità e razionalizzazione della gestione. Se, da un lato, si manifesta l'esigenza di un monitoraggio sempre più attento sulla situazione scolastica regionale (sia per quanto attiene l'effettivo esercizio del diritto allo studio, sia per quanto attiene all'evolversi della situazione in ambito più strettamente edilizio),

[29] In particolare il riadattamento di immobili adibiti ad uso scolastico ha la finalità di eliminare le locazioni a carattere oneroso, i doppi turni di frequenza scolastica, l'utilizzazione impropria di stabili che non siano riadattabili, favorendo le ristrutturazioni e le manutenzioni straordinarie dirette ad adeguare gli edifici alle norme vigenti in materia di agibilità, sicurezza, igiene ed eliminazione delle barriere architettoniche.

[30] Le regioni, entro novanta giorni dalla data di pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale del decreto del ministro, approvano e trasmettono al ministro della pubblica istruzione i piani generali triennali ed i piani annuali contenenti i progetti preliminari, la valutazione dei costi e l'indicazione dei destinatari in relazione alle disponibilità finanziarie. Decorsi sessanta giorni dalla trasmissione dei Piani, in assenza di osservazioni del Ministro della pubblica istruzione, le regioni provvedono alla loro pubblicazione nei rispettivi bollettini ufficiali. Ove, al contrario, il ministro della pubblica istruzione riscontri delle difformità dei Piani regionali rispetto agli indirizzi della programmazione scolastica nazionale, invita le regioni a modificare opportunamente i rispettivi Piani. Le regioni provvedono a tali modifiche entro trenta giorni dalla data di ricevimento delle disposizioni ministeriali.

dall'altro, sempre maggiori attese si rivolgono all'istituzione dell'Anagrafe nazionale dell'edilizia scolastica, uno strumento necessario alla razionalizzazione degli interventi[31].

10. Riorganizzazione del Ministero della pubblica istruzione

La riforma dell'amministrazione della pubblica istruzione deve necessariamente essere coerente con il quadro di autonomia delle istituzioni scolastiche, trasformandosi sempre più da amministrazione di gestione ed organizzazione, in amministrazione di governo e di servizio. Come si è già detto sopra, la legge n. 59 ha riservato allo Stato le competenze generali in materia di ordinamenti, programmi, organizzazione e stato giuridico del personale. Si è visto come l'articolo 21 specifichi queste indicazioni individuando i limiti dell'autonomia amministrativa, organizzativa e didattica. Nella sua funzione di governo, l'amministrazione della pubblica istruzione deve pertanto elaborare obiettivi e standard nazionali, dei quali ha il compito di verificare l'attuazione mediante attività di valutazione della qualità dell'istruzione: ciò ha comportato, necessariamente, alcuni accorpamenti di competenze, una maggiore attenzione ai contenuti, lo sviluppo di capacità di ascolto e di interpretazione della realtà. Ulteriore tassello della riforma generale del sistema dell'istruzione perseguito dal ministro Berlinguer è stato, dunque, il d.P.R. 6 novembre 2000 n. 347, regolamento recante norme di organizzazione del Ministero della Pubblica Istruzione, che ha modificato ed

[31] L'Anagrafe dell'edilizia scolastica è stata presentata e resa disponibile ufficialmente online il 7 agosto 2015 dal ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca Stefania Giannini e dal sottosegretario Davide Faraone, a vent'anni dall'entrata in vigore della legge n. 23 del 1996 che l'aveva istituita. Sono stati censiti oltre 42mila (42.292) edifici scolastici, di cui 33.825 risultati attivi, cioè adibiti ad ospitare attività connesse con la vita scolastica. Il 55% è stato costruito prima del 1976, il 70% appositamente per uso scolastico. Nel 77% dei casi, si evince dall'Anagrafe, gli edifici scolastici sono di proprietà dei comuni, mentre nel 9% appartengono alle province. Un 2% è riconducibile ad altri enti pubblici e una percentuale uguale a società o persone private. L'Anagrafe fornisce anche dati relativi alla mobilità, alla sostenibilità ambientale e alla qualità delle infrastrutture degli istituti che, ad esempio, nel 63% dei casi dispongono del servizio di scuolabus e nel 40% del trasporto per alunni disabili. Il 71% degli edifici scolastici ha poi preso degli accorgimenti per superare le barriere architettoniche – accesso con rampe, porte di larghezza minima di 0,90 m o servizi igienici per disabili; mentre nel 58% dei casi hanno individuato soluzioni per ridurre i consumi energetici, attraverso zonizzazione dell'impianto termico (64%), vetri doppi (62%), pannelli solari (46%). Quanto alle condizioni di sicurezza, oltre il 70% delle scuole è in possesso del documento di valutazione del rischio (72%) e di un piano di emergenza (73%). Il 39% è in possesso del certificato di agibilità/abitabilità. Al riguardo è da ricordare che il 50% degli edifici scolastici è stato costruito prima del 1971, anno di entrata in vigore della normativa che rende obbligatorio il certificato di collaudo statico. I dati dell'Anagrafe saranno sottoposti a periodiche integrazioni e aggiornamenti.

alleggerito la ieratica struttura del Ministero. Il nuovo Ministero della pubblica istruzione viene articolato in due dipartimenti e tre servizi. A livello periferico scompaiono i vecchi provveditorati provinciali, sostituiti dagli *Uffici scolastici regionali (USR)*, che assorbono anche le strutture dei vecchi uffici regionali. Gli Uffici scolastici regionali hanno sede nei capoluoghi di regione e possono articolarsi a livello provinciale o subprovinciale in uffici di consulenza e supporto alle scuole. Il *Dipartimento per lo sviluppo dell'istruzione* si occupa di curricula e programmi scolastici, definisce e si occupa delle classi di concorso, di esami, del riconoscimento dei titoli di studio conseguiti all'estero, dei contenuti e delle modalità dell'aggiornamento degli insegnanti. Deve inoltre vigilare *sull'Istituto nazionale per la valutazione del sistema d'istruzione*. Il *Dipartimento per i servizi nel territorio* ha funzioni di guida e di controllo sugli uffici scolastici regionali, si occupa della definizione dei rapporti di lavoro con il personale scolastico, di reclutamento, di relazioni sindacali e contrattazione. A questo dipartimento sono stati anche assegnati tutti gli argomenti che toccano quello che il regolamento chiama "lo status dello studente": i rapporti con le consulte e con le associazioni studentesche, lo sport a scuola, le politiche in favore dei giovani. Infine il dipartimento si occupa anche del rapporto tra scuola e lavoro, istruzione e formazione tecnica superiore, controllo sul lavoro delle regioni in materia di diritto allo studio, dimensionamento, edilizia scolastica, percorsi formativi. I Servizi sono strutture con compiti operativi di supporto alla gestione del Ministero[32]. Le funzioni degli Uffici scolastici regionali sono quelle già svolte dai Provveditorati, integrate dei nuovi compiti connessi all'autonomia scolastica: devono, infatti, vigilare sull'attuazione degli ordinamenti scolastici, sull'efficacia dell'attività delle singole scuole, sull'osservanza degli standard, controllare le scuole private parificate, avere compiti di sostegno alle scuole nel processo di autonomia, assegnare alle scuole le risorse finanziarie e il personale, collaborare con le regioni relativamente all'offerta formativa integrata[33].

[32] Il Servizio per gli affari economico-finanziari si occupa del settore economico vero e proprio: stanziamenti alle scuole, revisione del bilancio ed eventuali proposte per la legge finanziaria, bilancio annuale del Ministero. Al Servizio per l'automazione informatica e l'innovazione tecnologica, afferisce l'arduo compito di portare un po' di modernità nelle scuole e nell'amministrazione: computer, internet, nuovi strumenti telematici. Il Servizio per la comunicazione si occupa invece delle pagine telematiche interattive del ministero, della diffusione agli organi di stampa, ai giornali e alle televisioni delle novità sulla scuola, oltre alla gestione delle pubblicazioni e del settore pubblicitario.

[33] Il dirigente dell'Ufficio scolastico regionale stipula i contratti individuali con i dirigenti scolastici (presidi). Presso ogni Ufficio scolastico regionale è costituito un organo collegiale formato dal dirigente dell'Ufficio, tre rappresentanti dello Stato (di cui due scelti dal dirigente tra il personale della scuola), due rappresentanti della regione, due rappresentanti degli enti locali scelti rispettivamente dall'Unione province italiane (Upi) e dall'Associazione nazionale comuni italiani (Anci). Nella regione Valle d'Aosta e nelle province autonome di Trento e Bolzano, continuano

11. La rete tra scuole

Il regolamento dell'autonomia (decreto del Presidente della Repubblica n. 275/1999), all'articolo 7 prevede tre modalità di collaborazione tra scuole ed altri enti pubblici o privati:

a) gli accordi in rete tra scuole;

b) le convenzioni con enti pubblici o privati;

c) l'istituzione o l'adesione a consorzi pubblici o privati.

L'accordo in rete può avere ad oggetto attività didattiche, di ricerca, sperimentazione e sviluppo, formazione e aggiornamento, ma può anche concernere attività amministrative delle scuole o addirittura la contabilità "ferma restando l'autonomia dei singoli bilanci". Può riguardare anche l'acquisto di beni o di servizi, l'organizzazione e altre attività coerenti con il raggiungimento delle finalità istituzionali. La competenza per l'approvazione dell'accordo spetta al consiglio di istituto o di circolo e - per le finalità didattiche - al collegio dei docenti delle singole scuole interessate. Sotto il profilo organizzativo, l'accordo individua l'organo responsabile della gestione delle risorse e del raggiungimento delle finalità del progetto, la sua durata, le sue competenze e i suoi poteri, nonché le risorse professionali e finanziarie messe a disposizione dalla rete delle singole istituzioni. L'accordo è depositato presso la segreteria delle scuole, ove gli interessati possono prenderne visione ed estrarne copia. Gli accordi in rete sono aperti a tutte le istituzioni scolastiche che intendano parteciparvi e prevedono iniziative per favorire la partecipazione alla rete delle istituzioni scolastiche che presentino situazioni di necessità. Quando sono istituite reti di scuole, gli organici funzionali di istituto possono essere definiti in modo da consentire l'affidamento a personale dotato di specifiche esperienze e competenze di compiti organizzativi e di raccordo inter istituzionale.

Dal regime sopra esposto emerge il carattere associativo della rete di scuole: dalla previsione di un fondo comune a quella di un organo responsabile della gestione delle risorse. Occorre a tal punto chiedersi quale sia la natura giuridica delle "reti tra scuole": dalla previsione di un fondo comune a quella di un organo responsabile della gestione delle risorse. Al riguardo, considerata la natura pubblica delle scuole facenti parte della rete, sembra che gli stessi siano riconducibili alla lata previsione dell'articolo 15 legge n. 241/1990. In base a tale normativa, "le amministrazioni pubbliche possono sempre concludere tra loro accordi per disciplinare lo svolgimento in collaborazione di attività di interesse comune. Per detti accordi si osservano, in quanto applicabili, le disposizioni previste dall'articolo 11, commi 2, 3 e 5". I commi richiamati dall'articolo 11 della legge n.

ad applicarsi le disposizioni già in vigore. I Capi dei Dipartimenti, i dirigenti dei Servizi e degli Uffici regionali si riuniscono in conferenza per coordinare le attività dei diversi uffici.

241/1990 (norma che disciplina gli accordi sostitutivi di provvedimenti), prevedono l'applicazione ai medesimi dei "principi del codice civile in materia di obbligazione e contratti in quanto compatibili" (comma 2); inoltre "gli accordi sostitutivi di provvedimenti sono soggetti ai medesimi controlli previsti per questi ultimi" (comma 3), e infine: "le controversie in materia di formazione, conclusione ed esecuzione degli accordi di cui al presente articolo sono riservate alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo".

Per quanto concerne la disciplina relativa alla rete tra scuole, si ritiene quindi applicabile - in virtù dell'espresso richiamo dell'articolo 15 della legge n. 241/1990 - la disciplina codicistica, per le parti non regolate dall'articolo 7 decreto del Presidente della Repubblica n. 275/1999.

La struttura associativa delle reti di scuole non determina la nascita di una nuova persona giuridica, pubblica o privata, e ciò per un duplice ordine di ragioni. Innanzitutto la personalità giuridica pubblica è sempre conferita con legge, sì da ipotizzarsi unioni di enti pubblici senza personalità giuridica. Inoltre, la configurazione di una nuova persona giuridica sembra entrare in contrasto con la ratio della normativa di riforma, diretta a rendere sempre più indipendenti (se pure permettendo forme di collaborazione) le scuole, evitando di creare strutture sostitutive.

Relativamente semplice sembra la differenza di struttura tra le reti di scuole e le convenzioni con università, enti pubblici e privati, prevista dall'articolo 7 comma 8 (le scuole, sia singolarmente che collegate in rete possono stipulare convenzioni con università statali o private, ovvero con istituzioni, enti associazioni o agenzie operanti sul territorio che intendano dare il loro apporto alla realizzazione di specifici obiettivi) e comma 9 (anche al di fuori dell'ipotesi prevista dal comma 1, le istituzioni scolastiche possono promuovere e partecipare ad accordi e convenzioni per il coordinamento di attività di comune interesse che coinvolgono, su progetti determinanti, più scuole, enti, associazioni del volontariato e del privato sociale). I predetti accordi, infatti, sono stipulati anche con soggetti diversi dalle scuole e diretti a soddisfare specifiche necessità. Più complessa sembra, invece, la distinzione tra le reti di scuole e i consorzi, che le istituzioni scolastiche possono costituire o a cui possono aderire (le istituzioni scolastiche possono costituire o aderire a consorzi pubblici e privati per assolvere compiti istituzionali coerenti col Piano dell'offerta formativa di cui all'articolo 3 e per l'acquisizione di servizi e beni che facilitino lo svolgimento dei compiti di carattere formativo). Com'è noto il consorzio costituisce un'entità giuridica assai variegata e presente sia nel diritto privato, che in quello amministrativo. Sembra, al riguardo, potersi ritenere che la collaborazione tra scuole e altri soggetti rivesta la natura di consorzio quando la gestione sia connotata da autonomia rispetto alle singole scuole , e quindi con proprio bilancio.

12. La natura giuridica dell'ente-scuola

Rilevante è la questione concernente la natura giuridica delle scuole, cui è stata conferita la personalità e l'autonomia, ai sensi dell'articolo 21 della legge n. 59/1997. Sembra, infatti, che dalla loro definizione ontologica derivino importanti conseguenze sia sul piano sostanziale (rapporto con lo Stato), che su quello processuale (legittimazione attiva e passiva nei giudizi e patrocinio della Avvocatura dello Stato).

Dottrina e giurisprudenza, non hanno a tutt'oggi approfondito in modo significativo tali aspetti, inerenti, peraltro, ad una materia - quella scolastica - che non è stata particolarmente oggetto di studio sistematico su basi dogmatiche.

Il regolamento sull'autonomia fa cenno (art. 1, comma 1) alla circostanza che le scuole sono "espressione di autonomia funzionale". La locuzione non deve trarre in inganno fino al punto di ritenere che l'attribuzione alla scuola di personalità ed autonomia ne modifichi il carattere di ente strumentale dello Stato e la trasformi in un ente autarchico. Essa, piuttosto, ha configurato le scuole come centri di imputazione di situazioni e rapporti giuridici, funzionalmente distinti da altri soggetti (amministrazione centrale, amministrazione periferica) operanti nel sistema, secondo un modulo ben conosciuto in diritto pubblico.

Il decentramento amministrativo sancito dalla legge delega 15 marzo 1997, n. 59 comporta che gli organi cui sono state attribuite le funzioni "siano attributari e responsabili esclusivi delle materie nelle quali hanno competenza, senza rapporto di soggezione gerarchica nei confronti degli organi centrali (e il più possibile indipendenti da essi), spettando a questi ultimi, in ordine alle materie stesse, soltanto poteri di coordinazione e di direzione". In tale prospettiva, gli atti emanati dall'organo competente assumono carattere di definitività. Il decentramento, si differenzia dalla "delega", attraverso la quale l'autorità delegante non si priva dei propri poteri, ma demanda al delegato solo il loro esercizio, né del potere di avocare a sé l'attività delegata. Oggetto di decentramento è anche la materia dell'istruzione, come è "reso palese dal fatto che la stessa legge eccettua dal conferimento le funzioni ed i compiti riconducibili ad alcuni settori della materia istruzione (ordinamenti scolastici, programmi scolastici, organizzazione generale dell'istruzione, stato giuridico del personale: articolo 1, comma 3, lett. q)".

L'articolo 21 della legge pone come servente il trasferimento delle funzioni rispetto all'esercizio dell'autonomia: «Ai fini della realizzazione dell'autonomia delle istituzioni scolastiche le funzioni dell'amministrazione centrale e periferica della pubblica istruzione in materia di gestione del servizio di istruzione, fermi restando i livelli unitari e nazionali di fruizione del diritto allo studio, nonché gli elementi comuni all'intero sistema formativo, sono progressivamente attribuite alle istituzioni scolastiche».

Come osservato in dottrina, l'autonomia delle istituzioni si attua attraverso un trasferimento di funzioni e di compiti attinenti anche alla gestione del servizio, direttamente dall'amministrazione statale alle singole scuole. Con la legge n. 59/1997, si è operato così un decentramento di funzioni (e non una semplice delega) dallo Stato alle scuole di determinate funzioni, come peraltro confermato dal dettato dell'articolo 135 del decreto legislativo n. 112/1998 "fatto salvo il trasferimento di competenze alle amministrazioni scolastiche". Considerato che l'articolo 21 attribuisce anche la personalità giuridica alle scuole (che abbiano la dimensione ottimale prevista dalla stessa disposizione di legge e dal regolamento applicativo), ne consegue che il decentramento è autarchico: con tale formula si indica il fenomeno organizzativo contrassegnato dalla creazione, da parte dello Stato, di enti distinti da esso ma che perseguono fini di pertinenza dello Stato, e quindi ad esso strumentali. Il decreto del Presidente della Repubblica n. 275/1999 specifica le materie oggetto di conferimento, perché autorizzato dall'articolo 21, comma 2, della legge n. 59/1997 e puntualizza, altresì, il carattere di definitività degli atti amministrativi emanati dalle scuole: "I provvedimenti adottati dalle istituzioni scolastiche divengono definitivi il quindicesimo giorno dalla data della loro pubblicazione all'albo della scuola" (articolo 14, comma 7).

Secondo l'articolo 14 "A decorrere dal 1° settembre 2000 sono attribuite alle istituzioni scolastiche le funzioni già di competenza dell'amministrazione centrale e periferica relative alla carriera scolastica e al rapporto con gli alunni, all'amministrazione e gestione del patrimonio delle risorse, allo stato giuridico ed economico del personale, non riservate, in base all'articolo 15 o ad altre specifiche disposizioni, all'amministrazione centrale e periferica".

Al conferimento di funzioni alle scuole, corrisponde una importante modifica strutturale dell'organizzazione centrale e periferica, la quale assume funzioni di coordinamento, vigilanza in relazione alle funzioni ancora di pertinenza dello Stato , ma si spoglia della gestione amministrativa delle scuole[34].

Al trasferimento di funzioni amministrative si accompagna il riconoscimento di un maggiore spazio di autonomia in materia didattica, che però non e riconducibile ad una funzione propriamente amministrativa e costituisce la peculiarità della scuola, rispetto alle altre strutture amministrative. Preso atto della creazione di soggetti distinti dallo Stato, occorre considerare se gli stessi siano inseriti nella sua organizzazione, dando luogo alla figura degli "organi-enti". Al riguardo, sembra doversi dare una risposta positiva in considerazione dei seguenti elementi:

1. Inserimento e reclutamento del personale nel comparto dello Stato (procedura esplicitamente sottratta alle singole scuole, ai sensi dell'articolo 15 decreto del Presidente della Repubblica n. 275/1999).

[34] vd. decreto legislativo n. 300/1999, artt. 1-7, 49-51, 75-77, 88 e regolamento attuativo d.P.R. n. 347/2000 in G. U. 27 novembre 2000.

2. Responsabilità, nei confronti dello Stato, del dirigente scolastico sia sotto l'aspetto disciplinare, sia rispetto ai risultati conseguiti: il nucleo di valutazione per la responsabilità per risultati è incardinato nell'amministrazione scolastica e presieduta dal sovrintendente scolastico (o da un dirigente da lui delegato).

3. Autonomia finanziaria limitata. Se è vero che sussiste maggiore elasticità nella gestione delle risorse, è anche da constatare che le scuole, attingendo le loro entrate per la massima parte da denaro pubblico, hanno una limitata autonomia finanziaria, non potendo imporre tasse per il servizio scolastico ma solo per specifiche attività. Devono inoltre destinare gran parte delle entrate a spese fisse, già predeterminate (per il personale ecc.).[35]

4. Il potere di vigilanza e controllo che è rimasto comunque in capo al Ministero sia in relazione alla responsabilità disciplinare dei capi di istituto (sussistendo per loro, in quanto ancora organi dello Stato, il vincolo gerarchico), che alla possibilità di scioglimento degli organi collegiali "in caso di persistenti e gravi irregolarità o di mancato funzionamento", ai sensi dell'articolo 28, comma 7, del testo unico d. lgs. n. 297/1994, non abrogato dall'articolo 17 decreto del Presidente della Repubblica n. 275/1999. Il controllo di regolarità amministrativa-contabile è venuto meno in capo al provveditore, ed è svolto, come per gli enti con personalità giuridica, da un collegio di revisori dei conti (D.I. n. 44/2001). Dalle circostanze sopra delineate, il nuovo ente scuola rientra nell'organizzazione amministrativa come vero e proprio "organo" dello Stato.

13. La valutazione: Indire ed Invalsi

La consapevolezza della necessità di un sistema di valutazione del sistema scolastico italiano è stata una delle leve cardine della riforma attuata dal ministro Berlinguer. La valutazione contempla un sistema di verifica dei risultati che si colloca all'interno di un quadro di riferimento europeo - dove tuttavia esiste una cultura della valutazione storicamente e scientificamente determinata, supportata in larga parte da investimenti significativi - che percepisce la situazione nelle sue differenti declinazioni (dagli alunni agli insegnanti passando per l'istituzione scolastica) ponendosi come uno degli strumenti necessari per il miglioramento del sistema scolastico.

[35] Con riferimento all'autonomia negoziale, la circolare Mef n. 31 del 14 novembre 2008, nel ripercorrere il tessuto delle norme di contenimento della spesa pubblica dettate dal decreto-legge n. 112/2008, conv. con modif. nella legge n. 133/2008, testualmente precisa che "è l'Amministrazione scolastica a stabilire le modalità attraverso le quali sarà assicurato il raggiungimento dell'obiettivo di contenimento della spesa per quanto riguarda le istituzioni scolastiche statali, da intendersi quali unità locali del Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca".

Con decreto legislativo 20 luglio 1999, n. 258 il Cede (Centro europeo dell'educazione) è stato trasformato in Invalsi (Istituto nazionale per la valutazione del sistema di istruzione) (articolo 1); la Bdp (Biblioteca di documentazione pedagogica) in Indire (Istituto nazionale di documentazione per l'innovazione e la ricerca educativa) (articolo 2). Gli Irrsae (Istituti regionali di ricerca, sperimentazione e aggiornamento educativi), sono trasformati in Irre (Istituti regionali di ricerca educativa), dall'articolo 76 decreto legislativo n. 300/1999, che ne individua la nuova organizzazione e funzioni. La riforma di tali enti è finalizzata al supporto dell'autonomia delle istituzioni scolastiche autonome (articolo 21 della legge n. 59/1997, comma 10). Con legge 21 dicembre 1999 n. 508 è stata dettata la "riforma delle accademie di belle arti, dell'accademia nazionale di danza, dell'accademia nazionale di arte drammatica, degli istituti superiori per le industrie artistiche, dei conservatori di musica e degli istituti musicali pareggiati" (G. U. 4 gennaio 2000). A tali istituti viene riconosciuta la personalità giuridica e autonomia statutaria, scientifica, didattica, finanziaria e contabile, secondo le disposizioni della stessa legge.

Dopo un percorso piuttosto accidentato - cominciato nel 2001 – è stato approvato con decreto del Presidente della Repubblica del 28 marzo 2013, n. 80 (GU n. 155 del 4-7-2013) il nuovo sistema nazionale di valutazione in materia di istruzione e formazione, che istituisce e disciplina il sistema nazionale di valutazione delle scuole pubbliche e delle istituzioni formative accreditate dalle regioni. L'Italia si allinea così agli altri paesi europei sul versante della valutazione dei sistemi formativi pubblici, e risponde agli impegni assunti nel 2011 con l'Unione europea, in vista della programmazione dei fondi strutturali 2014/2020.

Il sistema nazionale di valutazione ha lo scopo di dare al paese un servizio fondamentale per poter aiutare ogni scuola a tenere sotto controllo gli indicatori di efficacia e di efficienza della sua offerta formativa ed impegnarsi nel miglioramento; fornire all'amministrazione scolastica, agli uffici competenti, le informazioni utili a progettare azioni di sostegno per le scuole in difficoltà; valutare i dirigenti scolastici e offrire alla società civile e ai decisori politici la dovuta rendicontazione sulla effettiva identità del sistema di istruzione e formazione.

Il regolamento dà attuazione alla delega conferita al Governo con il decreto legge n. 225 del 2010 convertito in legge n. 10 del 2011 e costituisce un rilevante passo avanti nel percorso cominciato con il decreto legislativo n. 286 del 2004. Il sistema nazionale di valutazione si impianta sull'Invalsi (Istituto nazionale per la valutazione del sistema di istruzione e formazione) che predispone tutti gli adempimenti necessari per l'autovalutazione e la valutazione esterna delle scuole, sull'Indire (Istituto nazionale di documentazione, innovazione e ricerca educativa), che può supportare le scuole nei piani di miglioramento, su un contingente di ispettori definito dal ministro che ha il compito di guidare i nuclei di valuta-

zione esterna. L'Invalsi ha anche il coordinamento funzionale dell'intero sistema nazionale.

Il procedimento di valutazione si snoda attraverso quattro fasi essenziali:

a) autovalutazione delle istituzioni scolastiche, sulla base di un fascicolo elettronico di dati messi a disposizione dalle banche dati del sistema informativo del Ministero dell'istruzione ("Scuola in chiaro"), dell' Invalsi e delle stesse istituzioni scolastiche, che si conclude con la stesura di un rapporto di autovalutazione da parte di ciascuna scuola, secondo un format elettronico predisposto dall'Invalsi e con la predisposizione di un piano di miglioramento.

b) valutazione esterna da parte di nuclei coordinati da un dirigente tecnico sulla base di protocolli, indicatori e programmi definiti dall'Invalsi, con la conseguente ridefinizione dei piani di miglioramento da parte delle istituzioni scolastiche;

c) azioni di miglioramento con l' eventuale sostegno dell'Indire, o di Università, enti, associazioni scelti dalle scuole stesse;

d) rendicontazione pubblica dei risultati del processo, secondo una logica di trasparenza, di condivisione e di miglioramento del servizio scolastico con la comunità di appartenenza.

Tuttavia, elementi critici del procedimento di valutazione delle istituzioni scolastiche possono derivare proprio dal fatto che l'esito dell'operazione è strettamente connesso al livello di coinvolgimento e di condivisione del personale delle scuole. Questo in mancanza di un sistema di incentivi/sanzioni non è scontato. Si sottopone in tal senso una riflessione finale sul documento Ocse *Education at a glance 2017* dove nella scheda paese relativa all'Italia troviamo il seguente esito, forse non previsto:

«La spesa pubblica dell'Italia per l'istruzione dal ciclo primario a quello terziario nel 2014 ha raggiunto il 7,1% della spesa delle amministrazioni pubbliche, compresi i trasferimenti verso il settore privato (p. es. contributi finanziari e borse di studio attribuibili per le tasse d'iscrizione, il costo della vita e altre spese), la quota minore tra i Paesi dell'Ocse per i quali sono disponibili dati. La quota della spesa pubblica dedicata all'istruzione è diminuita del 9% rispetto al 2010 ed è indice di un cambiamento nelle priorità delle autorità pubbliche piuttosto che di una contrazione generale di tutte le spese governative»[36].

Si potrebbe pensare che una tale misura avrebbe potuto nuocere alle opportunità di apprendimento degli studenti, ma fin qui, tali risparmi sull'istruzione scolastica non hanno compromesso i risultati dell'apprendimento degli studenti: gli esiti per gli studenti quindicenni nella valutazione Ocse-Pisa 2009 sono risultati stabili nelle competenze di lettura (rispetto al 2000) e sono migliorati signi-

[36] *Education at a Glance 2017*: OECD Indicators, Italia – Scheda Paese – Uno sguardo sull'istruzione 2017: indicatori dell'OCSE, p. 6, punto 5.

ficativamente in matematica (dal 2003) e in scienze (2006). Di conseguenza, il sistema sembra essersi diretto verso una migliore efficienza nell'uso delle risorse.

Tale esito, se da un lato ci tranquillizza sulla qualità del sistema educativo italiano, dall'altro fornisce una conferma dell'utilità di monitorare con regolarità il sistema per promuoverne una sempre migliore efficacia. Nel quindicennio 2000/2015, si sono svolte regolarmente le somministrazioni nelle scuole dei test Invalsi che hanno contribuito all'esito virtuoso misurato dall'Ocse nell'ultimo *Education at a glance* pubblicato il 12 settembre 2017[37].

14. Il dirigente scolastico

Secondo l'articolo 20 del decreto legislativo n. 29/1993 i dirigenti «sono responsabili del risultato dell'attività svolta dagli uffici ai quali sono preposti, della realizzazione dei programmi e dei progetti loro affidati in relazione agli obiettivi dei rendimenti e dei risultati della gestione finanziaria tecnica e amministrativa, incluse le decisioni organizzative e di gestione del personale». La responsabilità dirigenziale si caratterizza per essere inscindibilmente collegata alla realizzazione degli obiettivi, alla corretta ed economica gestione delle risorse pubbliche, all'imparzialità e al buon andamento dell'azione amministrativa.

A tale regola generale non fa eccezione il dirigente scolastico come emerge dall'espressa previsione contenuta nel primo comma dell'articolo 25-bis del decreto legislativo n. 29/1993 (introdotto dall'articolo 1, comma 1 del decreto legislativo n. 59/1998), per cui i dirigenti scolastici rispondono, agli effetti dell'articolo 20[38], in ordine ai risultati «che sono valutati tenuto conto della specificità delle funzioni e sulla base delle verifiche effettuate da un nucleo di valutazione istituito presso l'amministrazione scolastica regionale, presieduto da un dirigente e composto da esperti anche non appartenenti all'amministrazione stessa».

Conseguentemente l'articolo 41 del CCNL del 31 agosto 1999, istituisce presso ciascun ufficio scolastico regionale un nucleo di valutazione dell'attività dei capi di istituto, presieduto dal sovrintendente scolastico (o da un dirigente da lui delegato), da un ispettore tecnico e da un esperto, anche esterno, in tecniche di valutazione e controllo di gestione.

Secondo la norma, i nuclei devono considerare i processi promossi dai capi di istituto in ordine a:

- direzione e organizzazione dell'istituzione scolastica;
- relazioni interne ed esterne;

[37] *Education at a Glance 2017*: OECD Indicators, OECD Publishing, Paris

[38] Occorre ricordare che questo è stato sostituito dal decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 286 che all'articolo 10, comma 2, ha abrogato i commi da 1 a 7 dell'articolo 20.

- innovazione e sviluppo;
- valorizzazione delle risorse umane e gestione delle risorse finanziarie e strumentali a disposizione.

Come correttamente osservato, la responsabilità dirigenziale trova difficile applicazione nell'ambito della scuola, sia perché il governo è in gran parte collegiale (al capo di istituto sono devolute precipuamente funzioni di coordinamento, di rappresentanza e di gestione unitaria dell'istituzione) sia in ragione della peculiarità del servizio scolastico, non valutabile in termini di stretta efficienza economica.

È stato ritenuto che la previsione generica di verifiche da parte di un nucleo di valutazione incardinato nell'amministrazione scolastica possa difatti consentire forme indebite di condizionamento non solo per il dirigente scolastico, ma anche per l'autonomia scolastica.

Tale affermazione sembra corretta nella misura in cui la valutazione sia tesa anche a sindacare le scelte didattiche della scuola, nell'esercizio dell'autonomia e della libertà di insegnamento, e nell'esercizio di tale funzione difficilmente sindacabile. La verifica e il raggiungimento degli obiettivi di apprendimento è pertanto oggetto di valutazione da parte dell'istituto nazionale per la valutazione del sistema dell'istruzione.

Se invece, come si legge nella norma contrattuale, la verifica presenta connotati organizzatori-gestionali, il problema non si pone. È necessario comunque, al fine di evitare responsabilità oggettive o indirette, che sia normativamente chiarito l'ambito di competenze dei singoli organi operanti nella scuola.[39]

15. L'autonomia finanziaria

L'autonomia finanziaria consiste nella imputazione alle istituzioni di un complesso di mezzi finanziari da impiegare per l'espletamento delle proprie attività,

[39] Come evidenziato dal Consiglio di Stato, si pongono problemi interpretativi - con possibili abrogazioni - in relazione alla normativa che regola i poteri dei dirigenti (decreto legislativo n. 29/1993 e successive modifiche), e le competenze degli organi collegiali, come previste dal testo unico 297/1994. Ne consegue un'oggettiva incertezza circa i precisi poteri - e quindi responsabilità - del dirigente scolastico. Anche a seguito della c.d. «riforma Brunetta» (D.lgs. n. 150/2009) il collegio dei docenti ha ancora la facoltà di stabilire le modalità di impiego dei docenti. È quanto emerge da un Parere dell'Avvocatura dello Stato, chiamata a pronunciarsi sulla cogenza delle disposizioni di cui all'art. 28 CCNL del comparto scuola, dopo l'approvazione del d.lgs. n. 150/2009. Secondo l'organo di rappresentanza del Ministero, la riforma Brunetta non ha inciso sulle disposizioni contrattuali, né ha cancellato le prerogative degli organi collegiali della scuola. Benché il D.lgs. n. 150/2009 abbia in qualche modo ampliato i poteri del Dirigente scolastico, tali poteri devono essere esercitati nel rispetto delle competenze degli organi collegiali.

rapportabili sempre alle finalità istituzionali, non potendo l'istituzione scolastica perseguire fini di lucro. La provvista dei mezzi finanziari è a carico essenzialmente del bilancio del Ministero della pubblica istruzione (articolo 27 del testo unico, d.lgs. n. 297/94), cui si possono aggiungere contribuzioni di enti e privati, e, i proventi delle tasse, contributi e rette.

Parlando di autonomia finanziaria, occorre chiarire che essa non comporta un potere di diretta provvista dei fondi. Tale aspetto dell'autonomia finanziaria si presenta con carattere di generalità nell'ambito della finanza pubblica, atteso che il potere di imposizione fiscale, tranne eccezioni, è riservato allo Stato. Considerato il carattere eventuale dei contributi non statali, si è parlato al riguardo, di "autonomia finanziata", piuttosto che di "autonomia finanziaria". L'articolo 41 delle nuove istruzioni amministrative-contabili[40], prevede la possibilità di accordi di sponsorizzazione con soggetti pubblici o privati. È data preferenza a soggetti che, per finalità statutarie, per le attività svolte, ovvero per altre circostanze abbiano in concreto dimostrato particolare attenzione e sensibilità nei confronti dei problemi dell'infanzia e dell'adolescenza. La norma fa divieto di concludere accordi di sponsorizzazione con soggetti le cui finalità ed attività siano in contrasto, anche di fatto, con la funzione educativa e culturale della scuola. Occorre vedere di volta in volta, nella pratica, in che modo le scuole riescano ad interagire con soggetti economici (imprese, banche ecc.), salvaguardando - ed anzi valorizzando - il proprio progetto culturale.

15.1. La gestione finanziaria pre-riforma

Particolarmente complesso è l'argomento relativo alla gestione delle risorse da parte delle scuole e dei controlli da parte dell'amministrazione statale. Il testo unico d.lgs. n. 297/1994 prevede in modo dettagliato l'iter procedimentale attraverso il quale il fondo per le spese di funzionamento amministrativo e didattico, a favore delle istituzioni, entra nella loro disponibilità. Le norme ivi contenute (artt. 26-29) sono state abrogate con l'entrata in vigore del regolamento di contabilità (v. articolo 14, comma 6, decreto del Presidente della Repubblica n. 275/1999). In virtù di tale disciplina il Ministero dispone di aperture di credito a favore dei provveditori agli studi, i quali tenuto conto della popolazione scolastica, delle esigenze dei diversi tipi di scuola, erogano, distribuendole tra le varie istituzioni, le somme necessarie mediante ordinativi emessi sui fondi loro accreditati. Nel sistema delineato dal decreto del Presidente della Repubblica n.

[40] Decreto Interministeriale 1 febbraio 2001, n. 44, regolamento concernente le istruzioni generali sulla gestione amministrativo-contabile delle istituzioni scolastiche, in S.O. n. 49 alla G.U. 9 marzo 2001, n. 57.

416/1974 (recepito nel testo unico d.lgs. n. 297/1994, articolo 27), la competenza del Ministero in materia di contributi alle istituzioni scolastiche si esaurisce nel puro e semplice trasferimento di fondi ai provveditori agli studi, senza alcuna possibilità di ingerenza circa il loro impiego. Il riparto dei fondi tra le varie istituzioni scolastiche della provincia è infatti espressamente affidato alla valutazione dell'organo decentrato, con la duplice limitazione dell'osservanza dei criteri stabiliti analiticamente dalla legge e dell'obbligo di consultazione del consiglio scolastico provinciale. Tali fondi sono gestiti dalle istituzioni scolastiche sulla base di un bilancio preventivo, autonomo rispetto a quello dello Stato e sottoposto alla approvazione da parte del Provveditore (articolo 28 del testo unico d.lgs. n. 297/1994). Il provveditore agli studi procede poi all'approvazione dei conti consuntivi su parere di una commissione formata da due funzionari della carriera dirigenziale e direttiva, di cui uno appartenente alla amministrazione scolastica e l'altro della ragioneria provinciale dello Stato (revisori dei conti), nonché da un rappresentante dei genitori e degli studenti del consiglio scolastico provinciale, preferibilmente esperto in materia amministrativo-contabile.

I contributi sono destinati alle spese per il funzionamento amministrativo e didattico delle scuole, nonché del pagamento delle supplenze temporanee (articolo 27, comma 12, del testo unico d.lgs. n. 297/1994).Il personale di ruolo è, infatti, pagato direttamente dal Ministero del tesoro e alle altre spese di manutenzione concorrono anche gli enti locali.

15.2. Le nuove istruzioni generali sulla gestione amministrativo-contabile del decreto interministeriale 1° febbraio 2001, n. 44.

L'articolo 21 comma 14 della legge 59/1997 ha previsto l'emanazione - con decreto del ministro della pubblica istruzione di concerto con il ministro del tesoro - delle istruzioni generali per la nuova gestione amministrativo-contabile delle istituzioni scolastiche. E ciò per l'autonoma allocazione delle risorse, per la formazione dei bilanci, per la scelta dell'affidamento dei servizi di tesoreria o di cassa, nonché le modalità di riscontro delle gestioni delle istituzioni scolastiche, anche in attuazione dei principi sanciti dalle norme sulla autonomia. Il comma 1 dello stesso articolo 21, prevede la possibilità di deroga alle norme di contabilità di Stato, riaffermato dall'articolo 14, comma 3, decreto del Presidente della Repubblica n. 275/1999. Il regolamento è stato emanato, com'è noto, con decreto interministeriale 1° febbraio 2001, n. 44 regolamento concernente le istruzioni generali sulla gestione amministrativo-contabile delle istituzioni scolastiche.

Esaminando in sintesi la disciplina sulla gestione contabile, si rilevano le seguenti caratteristiche del sistema di gestione:

1. la dotazione finanziaria dello Stato viene suddivisa "dotazione ordinaria e dotazione perequativa". La dotazione perequativa, viene calcolata in relazione alle condizioni demografiche, orografiche, economiche e socio culturali del territorio. Sui criteri di ripartizione delle assegnazioni perequative è sentito il parere della conferenza unificata Stato-regioni-città e autonomie locali (articolo 6, decreto del Presidente della Repubblica n. 233/1988).

2. l'attività finanziaria (il cui esercizio ha inizio il primo gennaio e termina il 31 dicembre di ogni anno), si svolge sulla base di un programma annuale, predisposto dal dirigente scolastico e proposto dalla giunta esecutiva con apposita relazione e con il parere di regolarità contabile del collegio dei revisori, entro il 31 ottobre al Consiglio di istituto o di circolo, per l'approvazione. Nella relazione sono individuati gli obiettivi da conseguire e la destinazione delle risorse in coerenza con il P.O.F. La delibera di approvazione è adottata dal Consiglio di istituto entro il 15 dicembre dell'anno di riferimento. L'approvazione del programma, comporta l'autorizzazione al pagamento delle spese ivi previste. Il programma è affisso all'albo della istituzione scolastica entro quindici giorni dalla approvazione e inserito, ove possibile, nel sito internet dell'istituzione scolastica.

3. Il programma è realizzato dal dirigente scolastico, nell'esercizio dei compiti e delle responsabilità di gestione di cui all'articolo 25 bis del decreto legislativo n. 29/1993, come integrato dal decreto legislativo n. 59/1998.

4. Le entrate sono riscosse dall'istituto di credito che gestisce il servizio di cassa. Il servizio di cassa e quello di custodia e amministrazione di titoli della istituzione scolastica, è affidato ad un unico servizio di credito.

5. Il conto consuntivo è rimesso dal dirigente scolastico all'esame del collegio dei revisori dei conti e successivamente (entro il 30 aprile), sottoposto alla approvazione del Consiglio di istituto. Il regolamento prevede la nomina di un commissario ad acta, ove il Consiglio non deliberi sul conto consultivo entro 60 giorni dalla sua presentazione. Il conto consuntivo è pubblicato all'albo della istituzione.

6. Al controllo di regolarità amministrativa contabile (di cui all'articolo 2 del decreto legislativo n. 286/1999) provvede un collegio di revisori dei conti, nominato dall'ufficio scolastico regionale. Il collegio è costituito da tre membri[41] (uno

[41] L'assetto stabilito dall'articolo 57 del decreto n. 44/2001 è stato profondamente ridefinito a seguito dell'entrata in vigore della legge n. 296/2006 (finanziaria 2007). I commi 616 e 617 della legge hanno previsto che il riscontro di regolarità amministrativa e contabile presso le istituzioni scolastiche statali sia effettuato da due revisori dei conti, nominati dal ministro dell'economia e delle finanze e dal ministro della pubblica istruzione, con riferimento agli ambiti territoriali scolastici. Ne consegue l'eliminazione del revisore designato dagli enti locali. Da segnalare ancora il comma 616-bis della legge n. 296/2006, come aggiunto dal decreto-legge n. 95/2012, il quale prevede che i revisori operanti presso le scuole "sono tenuti allo svolgimento dei controlli ispettivi di secondo livello per i fondi europei, nonché ad ogni altra verifica e controllo richiesti dal Mi-

nominato dal Ministero della pubblica istruzione; uno dalla Ragioneria generale dello Stato e uno dagli enti locali).

16. L'attività negoziale

Per autonomia di gestione si intende la facoltà dell'istituzione scolastica di amministrare i beni di cui dispone e di svolgere attività negoziale necessaria per il perseguimento delle proprie finalità. Com'è noto, l'attività negoziale si esplica mediante la stipulazione di accordi bilateriali a contenuto patrimoniale (articolo 1321 codice civile) o - nei casi previsti dalla legge - mediante negozi unilaterali (es. la costituzione di una fondazione).

Il regolamento sulla gestione delle scuole autonome, sancisce che le istituzioni scolastiche «per il raggiungimento e nell'ambito dei propri fini istituzionali hanno piena autonomia negoziale», fatte salve le limitazioni di legge. Nell'ambito della dotazione finanziaria assegnata dallo Stato, e degli ampi capitoli di spesa, nonché ricorrendo a forme di autofinanziamento, le istituzioni scolastiche possono così ricorrere allo strumento contrattuale, con maggiore ampiezza che in precedenza. Il dirigente, quale legale rappresentante dell'istituto, svolge l'attività negoziale necessaria all'attuazione del programma annuale. Secondo il regolamento, il dirigente può delegare lo svolgimento di singole attività negoziali al direttore, ed anche avvalersi dell'opera di esperti esterni, qualora non siano reperibili tra il personale dell'istituto, specifiche competenze indispensabili al concreto svolgimento di attività negoziali[42].

---

nistero dell'istruzione, dell'università e della ricerca e dal ministro dell'economia e delle finanze".

[42] Per un esame approfondito sulla riforma Berlinguer – De Mauro cfr.: G. Gasperoni, *L'incerto rinnovamento della scuola italiana,* in L. Rhodes, M. Bardi (a cura di) *Politica in Italia, Edizione1998*, Bologna, Il Mulino, 1998, pp. 265-288; R. Botta, *Il finanziamento "pubblico" della scuola privata nella recente esperienza della legislazione regionale*, in Quaderni di diritto e politica ecclesiastica, 1999, n. 2; L. Berlinguer - M. Panara, *La scuola nuova*, Roma-Bari, Laterza, 2001; R. Buonaiuti, *Innovazioni scolastiche e cultura dell'istituzione*, in Testimonianze, 2000, n. 414, pp. 61-67; M. Reguzzoni, *Riforma della scuola in Italia*, Palermo-Milano, Isas-Angeli 2000; M. Reguzzoni, *The reform law of school cycles*, in European Education, 2001, n. 33, pp. 52-62; F. Fiore, *Rincorrere o resistere ? Sulla crisi della storia e gli usi della storia*, in Passato e presente, 2001, n. 52; F. Giusti – V. Sommella, *Povera scuola! Promesse e realtà di una resistibile riforma*, Roma, Donzelli 2001: M. Bontempelli, *L'agonia della scuola italiana*, Pistoia, CRT, 2000; T. De Mauro, *La cultura degli italiani*, a cura di F. Erbani, Roma-Bari, Laterza, 2004; L. Baggiani, S. Lanfranchi, *Pour une nouvelle école: la réforme Berlinguer-De Mauro (1996-2001)*, in P. Caracciolo *Refaire l'Italie. L'expérience de la gauche libérale (1992-2001)*, Paris, Éditions Rue d'Ulm 2009, pp. 165-204.

17. Il ministro De Mauro e i Curricoli per la scuola di base (2000-2001)

Con il secondo governo Amato, nel mese di giugno 2000, venne insediata dal nuovo ministro della pubblica istruzione, Tullio De Mauro, una commissione ministeriale con il compito di fornire le indicazioni per il curricolo della scuola riformata in attuazione della legge n. 30/2000 (Riordino dei cicli)[43]. A seguito della richiesta di parere al consiglio nazionale della pubblica istruzione (Cnpi), lo schema di regolamento recante 'norme in materia di curricoli della scuola di base', presentava in allegato gli *Indirizzi per l'attuazione del curricolo* predisposti dal comitato ristretto di collaboratori sulla base dei documenti che erano stati elaborati dai vari gruppi della commissione dei 250 membri. Agli inizi del mese di marzo 2001 furono pubblicati gli *Indirizzi per l'attuazione del curricolo della scuola di base*; successivamente il ministro ha indirizzato a tutti i dirigenti e a tutti i docenti una lettera con la quale invitava coloro che dovevano definire e attuare i curricoli, a livello locale, a comprendere le oggettive difficoltà dell'operazione, cercando di farli sentire compartecipi indirettamente del lavoro svolto e del testo finale predisposto: "torna alle scuole ciò che le scuole hanno saputo elaborare in concreto". In questa dichiarazione il ministro De Mauro ha inteso racchiudere il significato dell'ultima tappa del lungo e tortuoso cammino della riforma degli ordinamenti scolastici[44]. E, temendo reazioni non del tutto favorevoli, con un

[43] Questo il comunicato stampa: "*Istituita la Commissione per il riordino dei cicli scolastici (Roma, 19 giugno 2000)* Il ministro della pubblica istruzione, prof. Tullio De Mauro, ha firmato il decreto istitutivo della commissione che dovrà aiutare il ministro a presentare, entro la prima metà di settembre, il programma per l'attuazione progressiva del riordino dei cicli scolastici nel successivo quinquennio. Parte delicata e essenziale del lavoro della commissione sarà l'individuazione degli obiettivi formativi scolastici al termine del primo ciclo settennale di studi e al termine del ciclo secondario quinquennale. La commissione è formata da 228 componenti del più vario orientamento ideologico e culturale e delle diverse specializzazioni e professionalità: accanto a molti insegnanti e capi d'istituto della scuola militante vi sono esperti delle diverse aree disciplinari che concorrono alla formazione primaria e secondaria, ispettori ministeriali di lunga esperienza, rappresentanti delle associazioni professionali dei docenti, delle case editrici, delle famiglie. Nella commissione sono rappresentati anche esponenti dei comitati nazionali di bioetica e delle pari opportunità, dell'intero ufficio di presidenza del consiglio nazionale della pubblica istruzione, dell'Anci, dell'Upi e delle regioni e province autonome.

[44] Queste le considerazioni del ministro De Mauro relativamente alle finalità fondamentali della scuola del curricolo:

"Il principio educativo della scuola è, dunque, la centralità del soggetto che apprende, con la sua individualità e la rete di relazioni che lo legano alla famiglia e ai diversi ambienti sociali, regionali ed etnici (…) Occorre garantire l'acquisizione di cognizioni e far comprendere la loro importanza. Le cognizioni sono esse stesse durevoli e durevoli ne sono gli effetti in quanto siano proposte in modo che chi apprende ne sia coinvolto, ne percepisca la rilevanza per i successivi studi e per le scelte successive, per costruire il suo progetto di esistenza e, insomma, per poter tornare ad esse e riutilizzarle per tutto l'arco della vita. Sono dunque importanti in quanto sappiano esse-

ulteriore tentativo di ottenere comprensione da parte di chi si aspettava un documento 'essenziale', dichiarava ' Come vedete, il testo non è breve'. Il documento prodotto dalla commissione dei 250 esperti si componeva di tre parti:

I. Considerazioni generali relative all'impianto delle scuole dell'autonomia e della riforma;

II. profilo e funzioni della scuola dell'infanzia;

III. La scuola di base con una analitica esposizione delle indicazioni curricolari degli ambiti e delle discipline per i tre segmenti in cui essa si articola: primo biennio (3 ambiti disciplinari), triennio (quattro ambiti) e biennio finale (12 discipline).

Nel frattempo, nell'attesa del completamento della riforma dei cicli, era già entrata in vigore la normativa che riconosceva ai singoli istituti scolastici l'autonomia organizzativa, didattica, di ricerca e sperimentazione e che, in particolare, prevedeva con l'art. 8 del regolamento n. 275/1999 che i curricoli fossero definiti sia a livello nazionale che locale.

Mancando i nuovi curricoli nazionali, con d.m. n. 234 del 26 giugno 2000 il ministro De Mauro emanò un regolamento sulla gestione dei curricoli in regime di autonomia, che rispecchiava quanto già previsto dagli articoli 12 e 13, nei quali il regolamento n. 275/1999 definiva la "disciplina transitoria": come quadro di riferimento per la determinazione dei curricoli nell'ambito dei Piani dell'offerta formativa di ciascun istituto scolastico veniva assunta la normativa di ordinamento e programmatica vigente e le sperimentazioni in atto. Per la "scuola di base", riordinata secondo la legge n. 30/2000, in data 7 maggio 2001, il ministro Tullio De Mauro aveva presentato alla Corte dei Conti per la registrazione il decreto interministeriale contenente le norme in materia di curricoli della scuola di base. Con la caduta del governo Amato e l'insediamento del governo Berlusconi II, il nuovo ministro Letizia Moratti i1 5 luglio rese noto che ne era stato disposto il ritiro, unitamente agli altri decreti relativi all'applicazione della riforma dei cicli, essendo questa temporaneamente sospesa.[45] Pertanto, poiché i provvedimenti

re strumentali rispetto all'imparare durevolmente ad apprendere, alla maturazione dell'identità personale, all'educazione a diventare liberi cittadini e cittadine di una Nazione antica e rinnovata quale è l'Italia della Repubblica, il nostro paese (…) L'obiettivo è quello di favorire un reale successo formativo che consenta a ciascuno –secondo le sue vocazioni e le sue possibilità effettive – di conseguire non solo e non tanto un titolo di studio, quanto e soprattutto un'adeguata capacità di padroneggiare i contenuti dell'apprendimento". Vd. T. De Mauro, *Indirizzi per l'attuazione del curricolo*, in G. Cerini, I. Fiorin, *I curricoli della scuola di base. Testi e commenti*, Napoli, Tecnodid, 2001, pp. 24-25, 27.

[45] Si tratta, precisamente del decreto interministeriale prot. n. 11304/d.m. del 4 giugno 2001, recante norme relative ai titoli universitari ed ai curricoli richiesti per il reclutamento degli insegnanti della scuola di base e del decreto n. 91 del 21 maggio 2001, concernente iniziative di innovazione degli ordinamenti della scuola dell'infanzia, adottato ai sensi dell'articolo 11 del d.P.R. n. 275/1999 e per il quale erano state fornite alcune indicazioni illustrative del progetto, con

approvati erano privi del requisito dell'efficacia (in mancanza della registrazione) e quindi non potevano produrre effetti, rimase in vigore la normativa vigente in materia, ed in particolare, per ciò che attiene gli aspetti curricolari, le disposizioni contenute nel decreto ministeriale. 26 giugno 2000, n. 234.

In attesa dei decreti legislativi e dei regolamenti susseguitisi alla nuova legge di riforma n. 53/2003, le istituzioni scolastiche autonome hanno dovuto progettare il proprio curricolo nel contesto del POF, mentre per quanto riguardava le definizioni a livello nazionale (finalità, obiettivi, discipline, monte orario annuale, valutazione) rimase come riferimento il d.m. n. 234/2000, ovvero il regolamento sul regime transitorio dei curricoli[46] .

18. Riforma dell'istruzione universitaria

Non si potrebbe comprendere a pieno il significato e la portata della riforma della scuola del ministro Berlinguer senza un'analisi dettagliata della riforma "gemella" del ministro Ortensio Zecchino nell'ambito dell'istruzione universitaria, dato che quest'ultima ne costituisce il complemento ed il completamento vero e

lettera circolare prot. n. 4110 del 21 maggio 2001. È stato, altresì, ritirato lo schema di decreto di modifica e integrazione del decreto ministeriale n. 234 del 26 giugno 2000, recante norme in materia di curricoli dell'autonomia delle istituzioni scolastiche della scuola secondaria, adottato ai sensi dell'art. 8 del decreto del Presidente della Repubblica 8 marzo 1999, n. 275, inviato per il prescritto concerto al Ministero del tesoro. In materia erano state fornite indicazioni nella c.m. n. 3 del 5 gennaio 2001, concernente le iscrizioni per l'anno scolastico 2001/2002.

[46] Decreto ministeriale n. 234/2000, regolamento, recante norme in materia di curricoli nell'autonomia delle istituzioni scolastiche, ai sensi dell'articolo 8 del decreto del Presidente della Repubblica 8 marzo 1999, n. 275 .È questo decreto ministeriale che istituisce la quota del 15% di curricolo riservata all'autonomia delle scuole: Art. 2 (Obiettivi specifici di apprendimento) Ciascuna istituzione scolastica, può riorganizzare, in sede di elaborazione del POF, i propri percorsi didattici secondo obiettivi formativi specifici di apprendimento e competenze degli alunni. Art. 3 (Quota nazionale e quota riservata alle istituzioni scolastiche) La quota oraria nazionale obbligatoria dei curricoli è pari all'85% del monte ore annuale delle singole discipline di insegnamento. La quota oraria obbligatoria dei curricoli riservata alle istituzioni scolastiche è pari al restante 15% del monte ore annuale. L'adozione, nell'ambito del piano dell'offerta formativa, di unità di insegnamento non coincidenti con l'unità oraria non può comportare la riduzione dell'orario obbligatorio annuale, nell'ambito del quale debbono essere recuperate le residue frazioni di tempo. Con il successivo decreto legislativo n. 226 del 17 ottobre 2005 relativo al 2° ciclo di istruzione, la quota riservata alle istituzioni scolastiche è incrementata al 20% con un' impostazione, che tenta acrobaticamente di contemperare le competenze regionali con quelle delle scuola autonome ("l'incremento fino al 20% della quota dei piani di studio rimessa alle istituzioni scolastiche, nell'ambito degli indirizzi definiti dalle regioni in coerenza con il profilo educativo, culturale e professionale in uscita dal percorso di cui all'articolo 2, comma 3").

proprio[47]. La riforma ha previsto innanzitutto l'istituzione del comitato nazionale di valutazione (realizzando così il primo strumento di valutazione delle singole università e del sistema nel suo insieme) e ha posto fine alla liberalizzazione degli accessi universitari imposta per legge nel clima sessantottino. Sono state soppresse le 4.207 discipline codificate che impedivano la flessibilità dell'impegno dei docenti, sostituendole con 371 settori scientifico-disciplinari. Con il patrocinio del Ministero dell'università e della ricerca scientifica e tecnologica (Murst) sono stati istituiti i centri di eccellenza della ricerca universitaria ed è aumentato del 22% rispetto agli anni precedenti il fondo ordinario statale di finanziamento per le università, poiché sono stati introdotti criteri di riequilibrio nel riparto (con la creazione di specifici fondi destinati rispettivamente alle università con sede in aree depresse, a quelle di nuova istituzione e a quelle con un deficit di personale docente). Sono stati istituiti strumenti operativi per agevolare la mobilità dei docenti e realizzate le condizioni per l'autonomia anche didattica delle università. È stata radicalmente modificata l'architettura degli studi con l'introduzione di vari livelli di formazione universitaria (laurea, laurea specialistica, master, dottorato di ricerca) in coerenza con la dichiarazione di Bologna. La riforma ha avuto un ampio consenso dalla maggioranza di governo ma anche dalle principali forze di opposizione che, nei più significativi passaggi parlamentari, hanno dato voto favorevole. Nel settore della ricerca è stato realizzato per la prima volta un Piano nazionale ed istituito un apposito fondo per gli investimenti nella ricerca di base (Firb) incrementando, durante quella gestione, di 1 milione e 750 mila euro il fondo di finanziamento ordinario. È stato realizzato un nuovo ente pubblico di ricerca: l'Istituto nazionale di geofisica e vulcanologia (Ingv) per coordinare e razionalizzare la ricerca in un paese come l'Italia con intense attività vulcaniche e sismiche[48].

Anche la riforma dell'università, così come quella dell'istruzione di base e superiore, è basata sul concetto di autonomia [49].

---

[47] Miur, Decreto 3 novembre 1999, n. 509, regolamento recante norme concernenti l'autonomia didattica degli atenei.

[48] Costituito con decreto legislativo 29 settembre 1999, n. 381, l'Istituto nazionale di geofisica e vulcanologia (Ingv) raccoglie e valorizza le competenze e le risorse di cinque istituti già operanti nell'ambito delle discipline geofisiche e vulcanologiche: l'Istituto nazionale di geofisica; l'Osservatorio vesuviano; l'Istituto internazionale di vulcanologia; l'Istituto di geochimica dei fluidi; l'Istituto per la ricerca sul rischio sismico.

[49] Sebbene l'autonomia universitaria sia stata già prevista dalla Costituzione della Repubblica italiana, la sua concreta attuazione risale agli anni '80 e '90 e soprattutto alla legge del 9 maggio 1989 n. 168 Istituzione del Ministero dell'università e della ricerca scientifica e tecnologica (sull'autonomia statutaria); alla legge del 19 novembre 1990 n. 341 Riforma degli ordinamenti didattici universitari (sull'autonomia didattica); alla legge 15 maggio 1997, n. 127 Misure urgenti per lo snellimento dell'attività amministrativa e dei procedimenti di decisione e di controllo (cfr. l'art. 17, con cui il Ministero stabilisce i criteri generali cui gli atenei devono attenersi nel

La precedente disciplina dei corsi di studio universitari, definita con la legge n. 341/1990, prevedeva un regime dei titoli di studio e un'impostazione dei relativi corsi formalmente uniforme su tutto il territorio nazionale. Il *curriculum* di ciascun corso era stabilito da un *ordinamento didattico* (c.d. "tabella"), vincolante per tutte le università, che veniva definito dal Consiglio universitario nazionale (Cun) e approvato con apposito decreto del ministro. Sussisteva pertanto un ridottissimo margine di autonomia sia per le università, sia per gli studenti nel fissare i *piani di studio*, tanto delle facoltà quanto individuali (c.d. *piani di studio di facoltà* e *piani di studio individuali*). L'architettura generale dei corsi di studio e dei relativi titoli era altrettanto rigidamente fissata per l'intero sistema, mentre con la nuova disciplina sono stati previsti: corsi di *diploma universitario (DU)* di durata non inferiore ai due anni e non superiore ai tre, di impianto generalmente professionalizzante - essendo dalla legge espressamente finalizzati al conseguimento del livello formativo richiesto da "specifiche aree professionali" - collocati, di norma, in parallelo rispetto ai corsi di *laurea*; corsi di *laurea (DL)* di durata non inferiore ai quattro anni e non superiore ai sei; corsi di *specializzazione (DS)*, successivi alla *laurea*, di durata non inferiore ai due anni; corsi di *dottorato di ricerca*, successivi alla laurea - od anche alla specializzazione - di durata almeno triennale[50].

La necessità di riformare radicalmente il precedente sistema emergeva dalle disfunzioni e dalle anomalie che di fatto si erano prodotte, anche se dovute ad

disciplinare gli ordinamenti dei propri corsi di studio); al decreto del Presidente della Repubblica 27 gennaio 1998, n. 25 regolamento recante disciplina dei procedimenti relativi allo sviluppo ed alla programmazione del sistema universitario, nonché ai comitati regionali di coordinamento, a norma dell'articolo 20, comma 8, lettere a) e b), della legge 15 marzo 1997, n. 59; infine al decreto ministeriale del 3 novembre 1999 n. 509 regolamento in materia di autonomia didattica degli atenei. I successivi provvedimenti normativi e regolamentari della riforma: legge 14 gennaio 1999, n. 4 Disposizioni riguardanti il settore universitario e della ricerca scientifica, nonché il servizio di mensa nelle scuole; legge 19 ottobre 1999, n. 370 Disposizioni in materia di università e di ricerca scientifica e tecnologica, che, tra l'altro, ha istituito il comitato nazionale per la valutazione del sistema universitario, costituito da nove membri, con il compito di fissare i criteri generali per la valutazione delle attività delle università previa consultazione della Conferenza dei rettori delle università italiane (Crui) del Consiglio universitario nazionale (Cun) e del Consiglio nazionale degli studenti universitari (Cnsu), ove costituito; la legge 2 agosto 1999, n. 264 Norme in materia di accessi ai corsi universitari; il d.m. 4 agosto 2000 Determinazione delle classi delle lauree universitarie**;** il d.m. 28 novembre 2000 Determinazione delle classi delle lauree specialistiche; d.m. 30 Maggio 2001 Decreto di individuazione dei dati essenziali sulle carriere degli studenti e per il rilascio del certificato di supplemento al diploma. Per un esame più approfondito sulle riforme dell'università vd. A. Giuliani, *Università, riforma approvata ma restano dubbi e proteste*, in La Tecnica della Scuola, 2011, n. 9, pp. 4-6. Associazione Treellle, *Università italiana, università europea. Dati, proposte e questioni aperte*, 2003, n. 3, pp. 8-182.

[50] Per il dottorato di ricerca vedi l'art. 6 della legge 3 luglio 1998, n. 210 Norme per il reclutamento dei ricercatori e dei professori universitari di ruolo.

una molteplicità di cause, non tutte e non soltanto riconducibili alla struttura degli ordinamenti didattici vigenti e alla correlata architettura dei corsi di studio.

Tra le disfunzioni più gravi ed evidenti si segnalavano la rigidità degli ordinamenti didattici nazionali e la macchinosità delle procedure per la loro modifica od aggiornamento, che, volendo assicurare un'uniformità - peraltro soltanto formale - dei *curricula* rendeva impossibile un'efficace e tempestiva articolazione dell'offerta di istruzione universitaria con riferimento sia all'evoluzione dei saperi e del mercato del lavoro, sia agli specifici obiettivi di ricerca e di didattica dei singoli atenei nelle diverse realtà territoriali e socio-culturali. Questa rigidità, inoltre, deresponsabilizzava gli organismi didattici delle università, i docenti e gli stessi studenti, impedendone la necessaria autonomia di scelte nella definizione degli obiettivi formativi, dei contenuti e delle metodologie dei corsi di studio.

Tra gli altri punti dolenti dell'istruzione universitaria si segnalavano: la mole eccessiva e non regolata del lavoro di apprendimento concretamente posto a carico dello studente, spesso dovuta a logiche accademiche di mere addizioni disciplinari non correlate all'obiettivo formativo, con la conseguenza del progressivo allungamento della durata reale dei corsi di studio (risultava superiore ai sette anni il tempo medio per il conseguimento della laurea) e del vistoso incremento del fenomeno dei laureati e degli studenti *fuori corso* (si laureava nel tempo previsto dalla durata legale dei corsi di studio soltanto il 15 per cento degli studenti, mentre gli studenti *fuori corso* rappresentavano il 39 per cento sul totale degli iscritti); l'unicità del corso di laurea quale percorso universitario pressoché esclusivo (vista la scarsa incidenza quantitativa dei corsi di *diploma universitario*): un percorso, per di più, generalmente lungo e impegnativo, con la conseguenza dell'altissimo tasso di abbandono degli studi, pari al 60 per cento degli immatricolati, il 25 per cento dei quali al termine del primo anno dei corsi; la complessiva sfasatura tra l'esigenza sociale e culturale di un più alto e più diffuso livello di istruzione superiore e il basso numero di giovani che conseguivano un titolo di studio universitario (i laureati rappresentano mediamente soltanto il 14 per cento delle corrispondenti classi di età), tra la formazione universitaria e le richieste del sistema produttivo e sociale, di cui sono indici sia l'alto tasso di laureati disoccupati (il 23 per cento sul totale dei laureati), sia l'età media dei laureati (26 anni), senz'altro non confacente all'imprescindibile esigenza di innovazione dei processi socioculturali e produttivi, tra il sistema italiano di istruzione universitaria e le dinamiche prevalenti a livello europeo, con particolare riferimento alle direttive comunitarie in materia di libera circolazione dei titoli di istruzione superiore e delle professionalità ad essi correlate (la direttiva n. 89/48/CEE fissa, com'è noto, la soglia di libera circolazione a livello di un titolo di istruzione superiore di durata almeno triennale). Con riferimento ai problemi indicati e al percorso già legislativamente definito (leggi n. 127/1997 e n. 4/1999 e soprattutto il decreto

ministeriale n. 509 del 3 novembre 1999 *regolamento in materia di autonomia didattica degli atenei*), la riforma universitaria propone il trasferimento alle università del potere e della responsabilità di fissare gli obiettivi e i contenuti dei curricula, nel rispetto delle caratteristiche minime comuni, definite nazionalmente, per le diverse tipologie di corsi. L'articolazione dei corsi di studio[51] su due cicli principali e successivi, di cui il primo - di durata triennale - per il conseguimento della *laurea*, e il secondo - di durata biennale - per il conseguimento della *laurea specialistica*, ha permesso l'introduzione del sistema dei crediti formativi (cfu - *crediti formativi universitari*)[52] come strumento valutativo dell'effettiva quantità di lavoro richiesta allo studente in ciascun corso di studio. Il sistema dei crediti, oltre ad assicurare la mobilità degli studenti fra i diversi percorsi formativi all'interno dell'ateneo e dell'intero sistema universitario italiano ed europeo, favorisce l'inclusione di tirocini formativi o *stages* esterni alle università (per una durata massima di dodici mesi) come parte integrante dei corsi di studio. L'obbligatorietà del confronto con gli studenti, segnatamente per la determinazione dei crediti formativi, e con le istanze del territorio rappresentative del sistema sociale, produttivo e professionale, stimola concretamente la definizione dei *curricula*. La realizzazione di appositi percorsi formativi, di durata annuale, successivi al conseguimento del titolo di primo livello (*laurea*) o di secondo livello (*laurea specialistica*), dovrebbe condurre al perfezionamento scientifico o all'alta formazione permanente e ricorrente (*master universitario* e *dottorato di ricerca*).

I corsi di studi vengono attivati dai singoli atenei, i quali hanno la facoltà di attribuire anche le denominazioni che li identificano (per esempio: classe della mediazione linguistica, laurea in traduzione) ed ognuno prevede un certo numero di crediti. L'insegnamento viene in generale strutturato per moduli, unità didattiche complete, più agili del tradizionale esame, di argomento definito, che

[51] L'ordinamento didattico di un corso di studio determina: la denominazione e gli obiettivi formativi del corso, i requisiti necessari per l'accesso, le attività formative, il corrispondente numero di crediti e la modalità della prova finale per conseguire il titolo di studio.

[52] Il concetto di credito formativo si basa su un calcolo approssimativo delle ore che uno studente, ogni anno, può mediamente dedicare allo studio (studio individuale, lezioni, laboratori, stage, etc.). Si è ipotizzato che il monte ore annuale può essere di circa 1500 ore (grosso modo, 6 ore al giorno per 6 giorni la settimana). Un credito corrisponde a 25 ore di impegno. Quindi 60 crediti costituiscono le circa 1500 ore richieste per un anno di corso. Almeno la metà dei Cfu è riservata allo studio individuale e viene assegnata attraverso il superamento degli esami. Il credito non sostituisce il voto: il voto misura la qualità dell'apprendimento, il credito misura la quantità del lavoro di apprendimento svolto dallo studente. Quindi, un insegnamento impegnativo che richiede maggior studio, anche personale, da parte dello studente varrà in crediti di più di un insegnamento che richiede minor studio. Il sistema previsto dei crediti è il seguente: laurea (3 anni-180 crediti), laurea specialistica (2 anni-120 crediti); corso di specializzazione (60-120 crediti); master di I livello (1 anno-60 crediti); master di II livello (1 anno-60 crediti); dottorato di ricerca (3-4 anni 180 crediti).

prevedono solitamente una verifica finale. Attraverso l'autonomia, le università stabiliscono nel regolamento didattico di ateneo gli ordinamenti dei singoli corsi, favorendo la costituzione di percorsi personalizzati e delineando i piani degli studi con gli insegnamenti e le corrispondenti attività formative. Esse sono impartite in base alle proprie competenze e soprattutto al contesto culturale, economico, sociale e professionale del mondo del lavoro in cui i laureati saranno chiamati ad operare. Le università devono comunque rispettare le indicazioni nazionali, stabilite dai decreti sulle classi, che riguardano gli obiettivi da raggiungere e gli aspetti generali delle attività formative: in questo modo i corsi istituiti dagli atenei mantengono solo quegli elementi, comuni a livello nazionale, atti a garantire la corrispondenza tra i titoli appartenenti a una stessa classe rilasciati dalle diverse università, pur variando nelle denominazioni e nei contenuti[53].

La principale innovazione della riforma universitaria del ministro Zecchino consiste nell'introduzione del *credito formativo* come unità di misura del lavoro di apprendimento dello studente: tutta l'attività formativa (lezioni, studio individuale, seminari, laboratorio...) viene riportata al fattore tempo con l'obiettivo di non sottoporre lo studente a carichi di lavoro eccessivi, evitando così di dilatare la durata degli studi. La riforma propone una programmazione didattica più equilibrata, che si inserisce in un quadro generale di *obiettivi formativi* finali: la sfida dell'innovazione è nel cercare un equilibrio tra una solida formazione di carattere culturale-scientifico e un'adeguata formazione professionalizzante.

19. Il Decreto ministeriale n. 509/1999

Il principio di autonomia universitaria è stato fissato dall'art. 33 della Costituzione, ove è stabilito che «le istituzioni di alta cultura, università e accademie, hanno il diritto di darsi ordinamenti autonomi nei limiti stabiliti dal leggi dello Stato». A tale disposto ha dato attuazione la legge 9 maggio 1989, n. 168 (istitutiva del Ministero dell'università e della ricerca scientifica e tecnologica), che definisce (art. 6) i profili dell'autonomia, nonché i contenuti essenziali e le modalità di emanazione degli statuti (art. 16), la cui deliberazione è affidata al Senato accademico integrato. Tale articolo ha espressamente escluso lo stato giuridico del personale dalla sfera dell'autonomia statutaria, che rimane riservato alla normativa statale.

[53] Nelle diverse università potranno essere attivati corsi di laurea con lo stesso nome ma con percorsi formativi molto diversi. Sempre in virtù dell'autonomia, ogni ateneo deciderà inoltre le forme di orientamento e di tutorato rivolte agli studenti. In questo panorama di offerta didattica molto differenziata da università ad università, assume importanza particolare l'orientamento, che permette agli studenti, già a partire dalle scuole superiori, di conoscere le offerte formative dei vari atenei.

19.1. Il regolamento sull'autonomia didattica degli Atenei

L'art. 17, co. 95, della legge n. 127/1997 (cosiddetta "Bassanini bis" [54]) ha demandato ad uno o più decreti del ministro dell'università e della ricerca scientifica e tecnologica (previo concerto degli altri ministri interessati, se richiesto dalla normativa vigente) la definizione di nuove tipologie[55] dei titoli di studio universitari in sostituzione o in aggiunta a quelli esistenti (legge n. 341/1990, art. 1: diploma universitario, diploma di laurea, diploma di specializzazione[56]); il loro accorpamento per aree omogenee nonché l'indicazione della durata e dell'eventuale serialità dei corsi e degli obiettivi formativi qualificanti. La stessa norma ha affidato poi ai regolamenti didattici di ateneo la concreta definizione dei percorsi universitari, entro margini di autonomia delimitati dai citati provvedimenti ministeriali. Con ciò si sono poste le basi per una radicale riforma degli ordinamenti didattici universitari, riconoscendo ai singoli atenei l'autonomia nella definizione dei percorsi formativi Tra gli scopi della riforma vi era quello di avvicinare il sistema italiano di istruzione superiore al modello europeo delineato dalle dichiarazioni europee della Sorbona e di Bologna[57]. Tali accordi si proponevano di costruire, entro il primo decennio del 2000, uno spazio europeo dell'istruzione superiore, articolato essenzialmente su due cicli o livelli principali di studio, finalizzato a realizzare la mobilità internazionale degli studenti e la libera circolazione dei professionisti ed a favorire il riconoscimento internazionale dei titoli di studio.

---

[54] Legge 15 maggio 1997, n. 127 Misure urgenti per lo snellimento dell'attività amministrativa e dei procedimenti di decisione e di controllo (Legge Bassanini bis).

[55] Sentiti il Consiglio universitario nazionale (Cun) e le Commissioni parlamentari competenti. L'art. 1 del d.P.R. 2 dicembre 1997, n. 491, istitutivo del Consiglio nazionale degli studenti universitari (Cnsu), prescrive il parere anche di quest'ultimo organismo.

[56] Dal riordino resta escluso il dottorato di ricerca, riordinato ai sensi di altre disposizioni (v. *infra*).

[57] Si tratta della dichiarazione congiunta su "L'armonizzazione dell'architettura dei sistemi d'istruzione superiore in Europa", sottoscritta dai ministri per l'università di Francia, Germania, Gran Bretagna e Italia a Parigi il 25 maggio 1998 (c.d. Dichiarazione della Sorbona), e della dichiarazione congiunta su "Lo spazio europeo dell'istruzione superiore", sottoscritta da 29 ministri europei dell'Istruzione superiore intervenuti al Convegno di Bologna del 19 giugno 1999 (c.d. Dichiarazione di Bologna). Nella stessa direzione muovono, più recentemente,(i Comunicati delle Conferenze dei ministri europei dell'Istruzione superiore tenutesi a Praga (19 maggio 2001), Berlino (19 settembre 2003), Bergen (19-20 maggio 2005). Cfr. C. Zaggia, *L'università delle competenze, progettazione e valutazione dei corsi di laurea nel processo di Bologna*, Franco Angeli, Milano 2008.

19.2. La riforma degli ordinamenti universitari

In attuazione di tale norma è stato adottato il regolamento approvato con d.m. 509/1999, recante norme sull'autonomia didattica degli atenei[58], recentemente sostituito dal d.m. 270/2004: quest'ultimo ha l'obiettivo di "correggere talune anomalie" e di "conferire al sistema maggiore funzionalità e flessibilità", "senza compromettere l'architettura di sistema riassumibile nella formula del co-

[58] D.m. 3 novembre 1999, n. 509, regolamento recante norme concernenti l'autonomia didattica degli atenei. Per un maggiore approfondimento dell'autonomia universitaria e sulle relative riforme, cfr.: A. Balloni (a cura di), *La riforma universitaria nella società globale,* Milano, Franco Angeli 2005; L. Benadusi – G. Pompili, *La riforma dell'università. Intervista ad Enrico Decleva*, in Scuola Democratica, 2010, n. 1, pp. 192-216. G. L. Beccarla, *Tre più due uguale a zero*, Milano, Garzanti 2004; The Bologna declaration on the European Space for Higher Education (29 February 2000), sl, Confederation of the EU Rectors' Conferences and the Association of European Universities (CRE); A. Cammelli (a cura di), *La qualità del capitale umano dell'università in Europa e in Italia*, Bologna, Il Mulino 2005; A. Cammelli (a cura di), *La transizione dall'università al lavoro in Europa e in Italia*, Bologna, Il Mulino 2005; A. Camozzi, *La riforma universitaria*, in A. Balloni et alii (a cura di), *La riforma universitaria nella società globale*, Milano, Franco Angeli 2005, pp. 45-78. Comitato Nazionale per la Valutazione del Sistema Universitario Cnvsu (29 luglio 2004), *Alcune informazioni del quinto rapporto sullo stato del sistema universitario. Cartella stampa* in http:www.cnvsu.it/_library/downloadfile.asp?id=11207, 01.10.04. Comité Directeur de l'enseignement supérieur et de la Recherche Cdesr (21-22 septembre 2004), *L'espace européen de l'enseignement supérieur: de Berlin à Bergen. Document de synthèse du Secrétariat, Strasbourg*, Conseil De L'Europe. Consorzio Interuniversitario Almalaurea (a cura di), *L'università in transizione: laureati vecchi e nuovi alla luce della riforma*, Bologna, Il Mulino 2006. C. Elevati – F. Lanzoni, *3+2= La nuova università*, Milano, Alpha Test, 2004. D. Galesi, *L'università di fronte all'autonomia*, in A. Balloni et alii (a cura di), *La riforma universitaria nella società globale*, Milano, Franco Angeli 2005, pp. 11-44. F. Giannessi, *La riforma universitaria: evoluzioni e effetti*, in http://www.crui.it/ (31.12.06), 2006. E. Lombardi Vallauri, *Riforma e (rovina) dell'università. Una verifica "in itinere"*, in Il Mulino, 2004, n. 3, pp. 458-470. G. Malizia, *La riforma universitaria in Italia: problemi e prospettive*, in Educación y Futuro, 2007, n. 16, pp. 59-84. G. Malizia, *La riforma "Gelmini" dell'università italiana. Ecco cosa dovrebbe cambiare*, in Notizie UPS, 2011, n. 10, pp. 38-39. G. Malizia, *Pedagogia e didattica universitaria dopo la riforma*, in Orientamenti Pedagogici, 2004, n. 5, pp. 749-956. C. Nanni, G. Malizia, *Una riforma in cammino. Quali prospettive per le scienze dell'educazione*, in Orientamenti Pedagogici, 2004, n 5, pp. 925-948. C. Nanni, G. Malizia, *Il sistema educativo italiano di istruzione e di formazione*, Roma, LAS 2010. C. Nanni, G. Malizia, *La riforma continua. Università. Formazione Insegnanti, Federalismo*, in Orientamenti Pedagogici, 2011, n. 4. R. Tigre, S. Mastropasqua, *Compendio di legislazione universitaria*, Roma, Aracne 2006. R. Moscati, *Insegnare dopo la riforma*, in Il Mulino, 2004, n. 3, pp. 471-478. R. Moscati, *Le trasformazioni dell'università italiana*, in Scuola Democratica, 2010, n. 1, pp. 80-101. M. Pellerey, *Il sistema universitario italiano nel contesto europeo*, Roma, LAS 2011. M. Pellerey, *Quindici anni di riforme nell'università italiana. Quali prospettive*, Pisa, Edizioni ETS 2005. P. Zgaga, *Bologna process: Berlin communiqué; Report to the ministers of education on the signatory countries*, Strasbourg, Steering Committee for Higher Education and Research/ Council of Europe 2003.

siddetto "3 + 2".

Il regolamento definisce i punti cardine della riforma dettando i criteri generali per l'ordinamento degli studi universitari e determinando la nuova articolazione dei corsi e dei titoli di studio in conformità con gli standard condivisi dai paesi dell'Unione europea:

- la *laurea triennale*, finalizzata ad assicurare allo studente un'adeguata padronanza di metodi e contenuti scientifici generali, nonché l'acquisizione di specifiche conoscenze professionali; nell'ambito della medesima classe di laurea, il d.m. n. 270/2004 ha introdotto un percorso di base comune per gli studenti del primo anno di ciascuna classe delle lauree cui fa seguito un percorso metodologico o in alternativa professionalizzante, finalizzato all'inserimento nel mondo del lavoro ed all'esercizio delle attività professionali regolamentate;

- la *laurea magistrale* finalizzata ad una formazione di livello avanzato per l'esercizio di attività di elevata qualificazione in ambiti specifici; il titolo è conseguibile dopo la laurea (o il diploma universitario triennale) attraverso l'acquisizione di 120 crediti formativi, e comunque previo accertamento del possesso di specifici requisiti curricolari determinati autonomamente dagli atenei (art.6 del d.m. n. 270/2004);

- la *specializzazione*, nei soli casi in cui la prevedano specifiche disposizioni legislative o in applicazione di direttive dell'Unione europea;

- il *dottorato di ricerca*, già riordinato ad opera dell'art. 4 della legge n. 210/1998 e del regolamento attuativo[59], che hanno accentuato l'autonomia degli atenei nell'istituzione dei corsi (attivabili anche in convenzione con qualificati soggetti pubblici e privati) e sostituito al taglio prevalentemente accademico che caratterizzava il titolo un orientamento verso la "ricerca di alta qualificazione", da svolgere anche in ambito non universitario[60];

- il *master universitario*, annuale di I e II livello, interamente affidato all'autonomia degli atenei, caratterizzato dall'offerta di formazione aggiuntiva e di aggiornamento professionale.

Lo stesso provvedimento (d.m. n. 509/1999, ora sostituito dal d.m. n. 270/2004), al fine di consentire una maggior mobilità internazionale degli studenti, ha definito il concetto di crediti formativi universitari (art. 5). Essi misurano l'impegno complessivo richiesto allo studente, comprensivo dello studio individuale ma anche della partecipazione alle lezioni, alle esercitazioni, a tirocini e ad attività di orientamento. A ciascun credito corrispondono di norma 25 ore di lavoro[61]. Il lavoro di un anno corrisponde convenzionalmente a 60 crediti.

---

[59] D.m. 30 aprile 1999, n. 224.

[60] Ai dottorandi di ricerca può essere peraltro affidata una "limitata attività didattica sussidiaria o integrativa che non deve in ogni caso compromettere l'attività di formazione alla ricerca".

[61] Tale corrispondenza è stata adottata nei decreti relativi alle lauree ed alle lauree specialistiche.

Per conseguire la laurea occorrono 180 crediti; per la laurea magistrale, come già segnalato, 120 crediti.

Il regolamento, adottato con d.m. n. 509/1999 detta peraltro i soli criteri generali per l'ordinamento degli studi universitari, e rinvia (art.10):

- a successivi decreti ministeriali[62], la prescrizione di indicazioni più puntuali (vedi *infra*) sugli ordinamenti didattici dei corsi di laurea e di laurea magistrale;

- ai regolamenti didattici degli atenei, emanati nel rispetto delle previsioni e dei vincoli dei decreti sopra citati, la concreta determinazione degli ordinamenti didattici e dell'organizzazione generale dell'attività didattica (art.10).

Ai sensi del d.m. n. 270/2004, che ha modificato per questo specifico profilo il d.m. n. 509/1999, i decreti ministeriali individuano per ogni classe di corsi di laurea gli obiettivi formativi qualificanti e le attività formative indispensabili (afferenti a uno o più ambiti disciplinari e a loro volta distinte in attività di base e caratterizzanti la classe) e determinano il numero minimo di crediti che gli ordinamenti didattici di ateneo devono riservare a tali attività: il vincolo per i corsi di laurea è costituito dal 50 per cento dei crediti relativi ad attività formative di base e caratterizzanti (art. 10, comma 2, del d.m. n. 270/2004); per i corsi di laurea magistrale dal 40 per cento dei crediti relativi ad attività caratterizzanti la classe (art. 10, comma 4, del d.m. n 270/2004)[63].

Unitamente alle due tipologie sopra citate i corsi di studio devono prevedere:

- attività formative autonomamente scelte dallo studente, comunque coerenti con il progetto formativo;

- attività formative in uno o più ambiti disciplinari affini o integrativi a quelli di base e caratterizzanti;

- attività relative alla preparazione della prova finale per il conseguimento del titolo di studio e, con riferimento alla laurea, alla verifica della conoscenza di almeno una lingua straniera oltre l'italiano;

- attività formative volte ad acquisire ulteriori conoscenze linguistiche, abilità informatiche e telematiche, relazionali, volte ad agevolare le scelte professionali, mediante la conoscenza diretta del settore lavorativo di riferimento tra cui, in particolare, i tirocini formativi e di orientamento di cui al d.m. 25 marzo 1998, n. 142, del Ministero del lavoro o eventualmente *stages* e ai tirocini formativi presso imprese, amministrazioni pubbliche, enti pubblici o, ordini e collegi professionali, sulla base di apposite convenzioni.

---

[62] Approvati (secondo le indicazioni dell'art. 17, comma 95, della legge 127/1997) previo parere del Consiglio universitario nazionale, del Consiglio nazionale degli studenti universitari e delle Commissioni parlamentari competenti.

[63] L'art. 10, co. 2 del d.m. n. 509/1999 prevedeva che le attività formative di ciascun corso di studi fossero definite dagli atenei per i due terzi (66 per cento) entro ambiti di discrezionalità vincolata al rispetto delle indicazioni ministeriali e solo per un terzo (34 per cento) in piena autonomia.

I corsi di studio dello stesso livello, comunque denominati dagli atenei, aventi gli stessi obiettivi formativi qualificanti e le conseguenti attività formative sono raggruppati in classi di appartenenza. I titoli conseguiti al termine dei corsi di studio dello stesso livello, appartenenti alla stessa classe, hanno identico valore legale, e sono corredati (innovazione introdotta dal d.m. n. 270/2004) dal supplemento di diploma di laurea contenente le indicazioni relative al curriculum di ciascuno studente[64]. È inoltre prevista la possibilità, ai soli fini dell'accesso a specifiche posizioni funzionali del pubblico impiego, di dichiarare equipollenze fra titoli accademici dello stesso livello afferenti a più classi (art. 4).

L'istituzione dei corsi di studio è rimessa (come già segnalato) ai regolamenti didattici di ateneo – i cui contenuti principali sono indicati dal decreto - ed alle disposizioni vigenti sulla programmazione del sistema universitario, subordinatamente al rispetto di requisiti strutturali, organizzativi e di qualificazione dei docenti dei corsi determinati con decreto del Ministro, previa relazione favorevole del nucleo di valutazione dell'università. Viene inoltre introdotto l'obbligo di inserire i nuovi corsi nella banca dati dell'offerta formativa del Ministero, sulla base di criteri stabiliti con apposito decreto ministeriale.

19.3. Le classi delle lauree e delle lauree specialistiche (d.m. 4 agosto 2000 e d.m. 28 novembre 2000)

In attuazione al d.m. n. 509/1999, con successivi decreti ministeriali sono state individuate le classi dei corsi di laurea e di laurea specialistica ora ridefiniti a seguito delle modifiche introdotte dal d.m. n.270/2004.

Con *d.m. 4 agosto 2000* sono state determinate in 42 le classi delle lauree universitarie (di primo livello) di durata triennale[65]; per ciascuna sono elencati, in altrettanti allegati al provvedimento, gli obiettivi formativi qualificanti e gli ambiti disciplinari entro i quali vanno individuate le attività formative indispensabili.

Con *d.m. 28 novembre 2000* sono poi state determinate in 104 le classi di appartenenza alle quali devono afferire i corsi di laurea specialistica (ora laurea magistrale) caratterizzati dagli stessi obiettivi formativi (conoscenze/abilità da conseguire) e conseguentemente da identiche attività formative indispensabili.

[64] Con Decreto 30 maggio 2001 il Ministero dell'università e della ricerca scientifica e tecnologica aveva già provveduto all'individuazione di dati essenziali sulle carriere degli studenti e per il rilascio del certificato di supplemento al diploma; successivamente il d m. 30 aprile 2004 ha disciplinato l'anagrafe nazionale degli studenti e dei laureati ed il rilascio del certificato bilingue "diploma supplement" a partire da 2005.

[65] Per conseguire una laurea, secondo quanto già disposto dal citato d.m. n. 509/1999 (art. 7), lo studente deve aver acquisito 180 crediti, corrispondenti a tre anni di corso, essendo convenzionalmente fissata in 60 crediti la quantità media di lavoro di apprendimento svolto in un anno.

Anche in questo caso vengono specificati obiettivi formativi qualificanti ed ambiti disciplinari entro i quali vanno individuate le suddette attività.

All'interno della cornice sopra descritta i regolamenti di ateneo possono stabilire articolazione e denominazione del corso di laurea, da realizzarsi in una facoltà o con il concorso di più facoltà; il titolo rilasciato alla conclusione degli studi indica la classe di appartenenza e la specifica denominazione del corso.

Il d.m. 28 novembre 2000 dispone infatti (art. 2) che i corsi di laurea specialistica possano realizzarsi con il concorso di più facoltà; fa riferimento alla collaborazione di più atenei, presumibilmente anche stranieri (richiamando l'art. 3, co. 9, del d.m. n. 509/1999); per i corsi di laurea (art. 2 del d.m. 4 agosto 2000), sembra prevista invece solo l'eventuale collaborazione di varie facoltà della stessa università.

Con decreti del ministro dell'università e della ricerca scientifica e tecnologica del 2 aprile 2001, il primo dei quali adottato di concerto con il ministro della sanità, sono stati definite le classi dei corsi di laurea e di laurea specialistica (ora "magistrale") per le professioni sanitarie.

Si tratta in particolare di quattro classi delle lauree ed altrettante classi delle lauree specialistiche:

1 professioni sanitarie infermieristiche e professione sanitaria ostetrica;

2 professioni sanitarie della riabilitazione;

3 professioni sanitarie tecniche;

4 professioni sanitarie della prevenzione.

Ai sensi dei due d.m. citati, i corsi sono attivati dalle facoltà di medicina e la formazione si svolge presso le aziende ospedaliere, aziende ospedaliero-universitarie, istituti di ricovero e cura a carattere scientifico, altre strutture del servizio sanitario ed istituzioni private accreditate (a norma del d.m. 24 settembre 1997[66]).

Il d.m. 12 aprile 2001, risultante dal concerto del ministro dell'università e della ricerca scientifica e tecnologica con il ministro della difesa, ha poi individuato una classe di laurea ed una di laurea specialistica per il settore delle scienze della difesa e della sicurezza, finalizzati alla formazione di ufficiali delle forze armate e del corpo della guardia di finanza.

Per la definizione degli ordinamenti didattici dei corsi gli atenei, nel rispetto delle prescrizioni recate dal d.m. in materia di obiettivi ed attività formative, sono previste apposite convenzioni con accademie ed istituti militari di istruzione superiore.

[66] Decreto 24 -settembre 1997, adottato dal ministro dell'università e della ricerca scientifica e tecnologica d'intesa con il ministro della sanità, recante Requisiti d'idoneità delle strutture per i diplomi universitari dell'area medica.

Capitolo 4
Le riforme della Scuola contemporanea (2002-2014)

1. La riforma Moratti

1.1. La riforma del titolo V della Costituzione

Fin dal suo insediamento (11 giugno 2001), il Governo Berlusconi ha ereditato la riforma delineata con la legge 10 febbraio 2000 n. 30, che prevedeva un complesso procedimento applicativo, al quale non era stata data attuazione. La difficoltà applicativa della legge, e la necessità di individuare soluzioni adeguate, hanno reso necessario un approfondimento della riforma dei cicli scolastici.

L'esigenza di una riconsiderazione complessiva del sistema educativo si è posta, inoltre, in termini nuovi a seguito dell'entrata in vigore della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, che ha ridefinito, attraverso la modifica del titolo V della Costituzione, l'assetto delle competenze dello Stato e delle regioni. In base alla nuova normativa costituzionale, allo Stato è ora attribuita potestà legislativa esclusiva in materia di "norme generali sull'istruzione" e di "determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale". Alle regioni è attribuita potestà legislativa esclusiva nella materia dell'istruzione e della formazione professionale.

In questo nuovo scenario l'istruzione professionale, che precedentemente era impartita in istituti statali, e che ha interessato più del 25 per cento della popolazione scolastica delle scuole secondarie superiori, doveva essere trasferita integralmente alle regioni. Affinché questo avvenisse conservando i livelli dei diritti garantiti agli alunni degli istituti professionali di Stato, occorreva che la legge statale si facesse carico di prevedere la determinazione dei criteri essenziali idonei alla fruizione di quei diritti, in modo che venisse assicurato ai predetti alunni, e a quelli dei futuri istituti regionali, il passaggio da un istituto all'altro in tutto il territorio nazionale, e l'accesso all'esame di Stato a compimento del corso di studi secondario, esame di Stato il cui superamento è titolo necessario (ai sensi dell'articolo 33 della Costituzione) per poter accedere alle università. Questa esi-

genza - che rappresentava una pre-condizione per il passaggio delle competenze in materia di istruzione professionale alle regioni - imponeva di disegnare unitariamente i lineamenti essenziali del sistema educativo, sia di istruzione che di formazione, definendo le condizioni affinché in ognuno dei due sistemi si realizzasse il diritto-dovere all'apprendimento e fossero assicurati, da un lato, omogeneità su tutto il territorio nazionale dei livelli di apprendimento e, dall'altro, la possibilità di passaggi, in ogni momento, dall'uno all'altro sistema.

Il diritto all'istruzione e alla formazione è riconosciuto, come diritto sociale, a tutti i cittadini. Spetta quindi allo Stato la potestà legislativa esclusiva per la definizione del contenuto essenziale di tale diritto, cui corrisponde il correlativo dovere, da parte di tutte le articolazioni istituzionali della Repubblica, ciascuna secondo le proprie competenze, di apprestare e assicurare un servizio adeguato a rendere effettivo tale diritto. In particolare lo Stato deve disegnare le linee essenziali del sistema, che va comunque sviluppato e realizzato nel rispetto del principio dell'autonomia delle istituzioni scolastiche secondo quanto previsto dall'art. 117 terzo comma della Costituzione, così come modificato dalla legge costituzionale n. 3 del 2001; deve definire il sistema di valutazione nazionale, prevedendo parametri di valutazione validi su tutto il territorio nazionale; deve garantire la libertà di insegnamento; deve inoltre tutelare le fasce di soggetti più deboli.

Le regioni, cui spetta la legislazione concorrente in materia di "istruzione" e quella esclusiva in materia di "istruzione e formazione professionale", devono provvedere alla organizzazione del servizio sul territorio regionale.

Tutta la disciplina relativa al sistema educativo deve essere riconsiderata alla luce di questi nuovi principi e criteri. In particolare, va poi tenuto conto del necessario raccordo che deve essere assicurato con i principi sanciti, in materia di istruzione, dall'art. 33 della Costituzione, fondamentale per la scuola. Esso infatti afferma sia la libertà di insegnamento che l'autonomia, condizionata al rispetto della coscienza civile e morale nonché delle opinioni degli alunni e della famiglia. Per merito della citata legge costituzionale n. 3 del 2001 l'autonomia delle istituzioni scolastiche è stata elevata a principio di norma costituzionale, garantendo per legge che le scuole possano continuare a sviluppare tutte le loro potenzialità e capacità nel progettare e realizzare i piani di studio, con il presidio di un principio al quale si deve uniformare ormai tutta la legislazione.

1.2. Gli Stati Generali dell'istruzione e la legge delega 53/2003

Tale premessa di carattere ordinamentale generale era alla base della redazione del progetto di riforma del ministro Moratti.[1] La legge statale di riforma, infatti,

[1] Per un esame più approfondito sulla riforma Moratti si rimanda a: A. Casalegno, *Scuola*,

dettava le norme generali sull'istruzione e richiamava la necessità di assicurare livelli essenziali delle prestazioni in materia di istruzione e formazione, rispettando competenze e poteri assegnati alle regioni da un lato, e i principi propri dell'autonomia delle istituzioni scolastiche, dall'altro.

Come è noto, infine, lo Stato può emanare norme regolamentari nelle materie oggetto di legislazione esclusiva. Tali norme regolamentari sono necessarie nella materia dell'istruzione per garantire su tutto il territorio nazionale i livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali al fine di realizzare una organicità complessiva di tutta la disciplina. Tutto ciò – si ribadisce - fermo restando che la legislazione relativa all'organizzazione scolastica spetta di competenza alle regioni, mantenendo i principi di autonomia delle istituzioni scolastiche.

Il 4 luglio 2001 venivano ritirati da Letizia Moratti, ministro del governo Berlusconi II, i provvedimenti presentati dal governo di centro-sinistra per l'attuazione del riordino dei cicli previsto dal primo settembre 2001. A ciò sarebbe seguita una legge che avrebbe delegato al ministro la decretazione di alcuni aspetti specifici della precedente riforma. L'iter parlamentare che ha condotto, il 12 marzo 2003, all'approvazione definitiva della legge n. 53/2003 *Delega al Governo per la definizione delle norme generali sull'istruzione e dei livelli essenziali delle prestazioni in materia di istruzione e formazione professionale*, è stato particolarmente travagliato ed il testo del disegno di legge più volte emendato. Proprio per vagliare l'impatto riformatore della proposta prima della sua definitiva approvazione, ovvero verificarne la congruenza, i punti deboli e forti, la praticabilità ed il consenso, il Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca ha promosso e convocato gli *Stati generali dell'istruzione* (19-20 dicembre 2001), grande assemblea rappresentativa di tutte le componenti del mondo della scuola e della società civile (studenti, genitori e docenti) cui è stato richiesto di esprimere un giudizio sulla proposta di modifica della legge n. 30/2000 elaborata

in F. Tuccari, "Il governo Berlusconi. Le parole, i fatti, i rischi", Roma-Bari, Laterza, 2002; P. Ferratini, *La riforma Berlinguer-Moratti*, in Il Mulino, 2002, n. 3; L. De Federicis, *Il romanzo della scuola*, in Belfagor, 2002, n. 2, pp. 223-233; F. Fiore, *I due partiti della riforma*, in Scuola e città, 2001, n. 1, pp. 17-29; B. De Gaspari - F. Fiore, *Una scuola per famiglie. A proposito della riforma Bertagna-Moratti*, in Nuvole, 2002; G. Capano, *Una manager all'istruzione*, in Politica in Italia 2001, Bologna, Il Mulino 2002, pp. 225-245; A. Martini, *La scuola italiana nei confronti internazionali*, in Il Mulino, 2002, n. 404, pp. 11-33; R. Maragliano, *La scuola dei tre no*, Roma-Bari, Laterza, 2003; B. Brocca, *Acquarelli d'Italia. Disegni e colori delle riforme scolastiche*, Napoli, Tecnodid, 2003; C. Nanni, *La riforma della scuola. Le idee, le leggi*, Roma, LAS, 2003; M. Moscone, *La riforma Moratti. Una provocazione pedagogica*, Roma, Anicia, 2004; Id., *La scuola italiana tra riforme e controriforme*. *Berlinguer Moratti Fioroni*, Roma Anicia 2008; B. Vertecchi, *Le sirene di Malthus*, Roma, Anicia, 2004; P. Ferratini, *Scuola a richiesta*, Il Mulino, 2004, n. 2; G. Bertagna, *Pensiero manuale. La scommessa di un sistema educativo di istruzione e di formazione di pari dignità*, Rubbettino, Soveria Mannelli 2006; G. Bertagna, *Tra azienda e istituzione*, in "Ingegner Adolfo Lombardi", Brescia, La scuola, 2007, pp. 30-36.

da un gruppo ristretto di lavoro guidato dal prof. Giuseppe Bertagna[2], costituito *ad hoc* con il d.m. n. 672/2001.

A seguito della delega data al ministro Moratti sono stati emanati i seguenti decreti legislativi:

- *D.lgs. n. 59/2004* "Definizione delle norme generali relative alla scuola dell'infanzia e al primo ciclo dell'istruzione, a norma dell'articolo 1 della legge 28 marzo 2003, n. 53";

- *D.lgs .n. 286/2004* "Istituzione del Servizio nazionale di valutazione del sistema educativo di istruzione e di formazione, nonché riordino dell'omonimo istituto, a norma degli articoli 1 e 3 della legge 28 marzo 2003, n. 53";

- *D.lgs. n. 77/2005* "Definizione delle norme generali relative all'alternanza scuola-lavoro, a norma dell'articolo 4 della legge 28 marzo 2003, n. 53";

- *D.lgs. n. 226/2005* "Norme generali e livelli essenziali delle prestazioni relativi al secondo ciclo del sistema educativo di istruzione e formazione, a norma dell'articolo 2 della legge 28 marzo 2003, n. 53";

- *D.lgs. n. 76/2005* "Definizione delle norme generali sul diritto-dovere all'istruzione e alla formazione, a norma dell'articolo 2, comma 1, lettera c), della legge 28 marzo 2003, n. 53";

- *D.lgs. n. 227/2005* "Definizione delle norme generali in materia di formazione degli insegnanti ai fini dell'accesso all'insegnamento, a norma dell'articolo 5 della legge 28 marzo 2003, n. 53".

Già prima, tuttavia, nelle more dell'iter parlamentare, il Miur avviò un progetto nazionale di sperimentazione per verificare, nella realtà operativa della scuola, i contenuti della riforma della legge n. 30/2000 "legge-quadro in materia di riordino dei cicli dell'istruzione" per analizzarne le ripercussioni nella scuola dell'infanzia e nella prima classe della scuola elementare, permettendo una appro-

[2] Giuseppe Bertagna, ordinario di pedagogia generale e sociale, è attualmente direttore del dipartimento di scienze umane e sociali dell'università di Bergamo. Coltiva tre principali linee di ricerca. La prima è, in senso lato, teoretica. Da questo punto di vista, si interessa soprattutto di antropologia e di epistemologia pedagogica. In particolare, pur mostrandone l'intima solidarietà, è attento a distinguere, senza separarle, la pedagogia dalle scienze dell'educazione.
La seconda linea di ricerca è di pedagogia del lavoro. Da questo punto di vista, coordina la scuola internazionale di dottorato in «formazione della persona e mercato del lavoro», costituita nel 2009 grazie a un accordo fra l'università degli studi di Bergamo, Adapt (Associazione per gli Studi Internazionali e comparati sul diritto del lavoro e sulle relazioni industriali) e Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca. In questa veste, è stato ed è spesso consulente per i problemi della transizione scuola lavoro e della formazione sul lavoro per enti istituzionali (per esempio, Ministero del lavoro e delle politiche sociali, regione Lombardia) e per enti pubblici e privati di ricerca. La terza linea di studio è di pedagogia della scuola. Da oltre vent'anni, studia i problemi del sistema educativo di istruzione e formazione italiano e, in particolare, le difficoltà che sono nate e che tuttora nascono quando si intende procedere ad una sua qualche riforma di struttura.

fondita e puntuale riflessione e verifica del dettato normativo ed esaminandone i fabbisogni in termini di organizzazione complessiva e di applicazione didattica.

Le indicazioni e le istruzioni per il progetto nazionale di sperimentazione sono contenute nel d.m. n. 100/2002 e nella circolare esplicativa del 18 settembre 2002, n. 101 avente ad oggetto "decreto di attuazione del progetto nazionale di sperimentazione ex art. 11 d.P.R. n. 275/1999 Scuola dell'infanzia e prima classe di scuola elementare - indicazioni e istruzioni".

II primo provvedimento legislativo attuativo della legge-delega n. 53/2003 sulla riforma della scuola è costituito dal d. lgs. n. 59/2004. Tale decreto contiene le norme di carattere generale relative alla scuola dell'infanzia e del primo ciclo dell'istruzione. Inoltre definisce i livelli essenziali di prestazioni, cui tutte le istituzioni scolastiche statali e paritarie, appartenenti ai suddetti segmenti, sono tenute ad uniformarsi. Al medesimo atto legislativo risultano allegati quattro documenti, che hanno un contenuto pedagogico e didattico, attinente ai piani di studio personalizzati, con l'esplicitazione dei livelli essenziali di prestazione per tutte le scuole dell'infanzia, della scuola primaria e della scuola secondaria di I grado, tenute a garantire il diritto personale, sociale e civile all'istruzione e alla formazione. Si tratta di tre allegati A) B) C) denominati «indicazioni nazionali per i piani di studi personalizzati», ai quali si aggiunge l'allegato D) denominato «profilo», che attiene al profilo educativo, culturale e professionale dello studente alla fine del primo ciclo di istruzione[3].

Per questa speciale disciplina ogni istituzione scolastica conserva la potestà autonoma nel perseguire gli obiettivi generali del processo formativo e gli obiettivi specifici di apprendimento con assunzione diretta della responsabilità nell'elaborazione dei piani di studio personalizzati. Per tale ragione viene meno il carattere prescrittivo dei programmi ministeriali e acquistano valore vincolante soltanto gli obiettivi generali e quelli specifici di apprendimento sopra menzionati. Ne consegue che a carico dei docenti resta il maggiore impegno, sotto il profilo professionale, di interpretare i bisogni degli alunni, di assecondare le aspettative del successo scolastico sviluppando al massimo le potenzialità di ogni soggetto

[3] Con la legge n. 53/2003 e la decretazione relativa sono entrate nel linguaggio pedagogico-didattico parole nuove: Piani di studio personalizzati (Psp), piani personalizzati delle attività educative (Ppae), profilo educativo culturale e professionale (Pecup), indicazioni nazionali, raccomandazioni, convivenza civile, ologramma, poliarchia, sussidiarietà orizzontale e verticale, unità di apprendimento (Ua). Anche gli obiettivi si arricchiscono di aggettivazioni: generali, specifici dell'apprendimento (Osa), formativi (Of); le conoscenze diventano dichiarative, condizionali, procedurali, le competenze specifiche e trasversali. Entrano a pieno titolo termini quali "portfolio", "laboratorio" e "Larsa", cioè "laboratorio di recupero e sviluppo degli apprendimenti", maestro prevalente, tutor, valutazione esterna (a cura dell'Invalsi) e valutazione interna. Si tratta di termini che vanno riferiti alla teoria della scuola sottesa alla riforma, ma anche alle metodologie con cui attuare la riforma.

e trasformare le capacità in competenze personali con l'ausilio delle tecniche di insegnamento più adatte. Inoltre essi hanno il compito di progettare le unità di apprendimento, che fanno riferimento agli obiettivi formativi specifici di ogni percorso di studio e a quelli personalizzati, con le opportune differenziazioni per singoli alunni, compresi quelli in situazione di handicap, nella prospettiva di portare a compimento, al termine della conclusione del primo ciclo d'istruzione, la maturazione del profilo educativo, culturale e professionale dello studente di 14 anni di età cosi com'è descritto nell'allegato D) citato.

Infine, la scuola e i docenti hanno la competenza di recepire le istanze della realtà territoriale in cui l'istituzione scolastica si trova ad operare, di attivare interventi educativi per colmare disagi, recuperare situazioni di svantaggio e arricchire l'offerta formativa, in modo da soddisfare la domanda di istruzione delle famiglie, che sono chiamate a condividere le scelte operate partecipando in modo attivo e responsabile alla vita della comunità scolastica. Da un lato, si è inteso valorizzare la funzione dei docenti che adottano scelte didattico-educative, anche differenziate, e soluzioni organizzative con criteri di flessibilità, che attengono all'esercizio dell'autonomia organizzativa e didattica, dall'altro è stata loro attribuita la responsabilità di rendere conto del proprio operato per il mancato conseguimento degli obiettivi programmati e dei livelli essenziali di prestazione, che corrispondono agli standard nazionali di prestazione del servizio. In questo contesto, coerente con lo spirito innovativo che anima l'intero impianto, si realizza il duplice effetto di garantire per un verso l'unità del sistema formativo nazionale contro il pericolo della frammentazione e per l'altro di fissare i parametri di misurazione, che sono il presupposto logico - di natura tecnica - per la valutazione del sistema e della qualità dell'istruzione.

1.3. Il diritto-dovere all'istruzione e formazione

In attuazione della delega conferita dall'art. 1, comma 3, lett. i) della legge n. 53/2003 è stato approvato il D.lgs. n. 76/2005 per la disciplina degli interventi di orientamento contro la dispersione scolastica e per assicurare la realizzazione del diritto-dovere di istruzione e formazione. Il decreto citato parte dal presupposto per cui l'obbligo scolastico, di cui all' articolo 34 della Costituzione, nonché l'obbligo formativo, introdotto dalla legge n. 144/1999 (art. 68), sono ridefiniti ed ampliati come diritto all'istruzione e formazione e correlativo dovere[4]. La fruizione dell'offerta di istruzione e di formazione costituisce per tutti i

[4] Legge 17 maggio 1999, n. 144 Misure in materia di investimenti, delega al Governo per il riordino degli incentivi all'occupazione e della normativa che disciplina l'Inail, nonché disposizioni per il riordino degli enti previdenziali. Articolo 68.(Obbligo di frequenza di attività formative).

minori, compresi quelli stranieri presenti nel territorio dello Stato, oltre che un diritto soggettivo, un dovere sociale ai sensi dell'articolo 4, secondo comma, della Costituzione (art. 1, comma 6). Il ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca, di concerto con il ministro del lavoro e delle politiche sociali, adotta, previa intesa con la Conferenza unificata, linee guida per la realizzazione di piani di intervento per l'orientamento, la prevenzione ed il recupero degli abbandoni, al fine di assicurare la piena realizzazione del diritto-dovere all'istruzione e alla formazione (art. 3, comma 4). Sotto il primo profilo il decreto precisa che la Repubblica assicura a tutti il diritto all'istruzione e alla formazione, per almeno dodici anni o, comunque, sino al conseguimento di una qualifica entro il diciottesimo anno di età (art. 2, comma 3).

Tale diritto si realizza:

- nel primo ciclo del sistema dell'istruzione, che comprende la scuola primaria e la scuola secondaria di primo grado;
- nel secondo ciclo che comprende il sistema dei licei e il sistema dell'istruzione e della formazione professionale, nonché nel sistema dell'apprendistato di cui all'art. 48 del D.lgs.n. 276/2003.

Il legislatore, all'art. 5 del decreto, predispone un meccanismo sanzionatorio per gli eventuali inadempimenti al dovere di istruzione e formazione. Responsabili dell'adempimento sono i genitori dei minori o coloro che a qualsiasi titolo ne facciano le veci, che sono tenuti ad iscriverli alle istituzioni scolastiche o formative. Alla vigilanza sull'adempimento del dovere di istruzione e formazione, così come previsto dal decreto, provvedono:

a. il comune, ove hanno la residenza i giovani che sono soggetti al predetto dovere;

b. i dirigenti scolastici o i responsabili dell'istituzione formativa presso la quale frequentano gli studenti;

c. la provincia.

---

1. Al fine di potenziare la crescita culturale e professionale dei giovani, ferme restando le disposizioni vigenti per quanto riguarda l'adempimento e l'assolvimento dell'obbligo dell'istruzione, è progressivamente istituito, a decorrere dall'anno 1999-2000, l'obbligo di frequenza di attività formative fino al compimento del diciottesimo anno di età. Tale obbligo può essere assolto in percorsi anche integrati di istruzione e formazione: a) nel sistema di istruzione scolastica; b) nel sistema della formazione professionale di competenza regionale; c) nell'esercizio dell'apprendistato.

2. L'obbligo di cui al comma 1 si intende comunque assolto col conseguimento di un diploma di scuola secondaria superiore o di una qualifica professionale. Le competenze certificate in esito a qualsiasi segmento della formazione scolastica, professionale e dell'apprendistato costituiscono crediti per il passaggio da un sistema all'altro.

3. I servizi per l'impiego decentrati organizzano, per le funzioni di propria competenza, l'anagrafe regionale dei soggetti che hanno adempiuto o assolto l'obbligo scolastico e predispongono le relative iniziative di orientamento.

1.4. L'alternanza scuola-lavoro

La riforma Moratti prevedeva che gli studenti che avessero compiuto il quindicesimo anno di età, nell'esercizio del diritto-dovere all'istruzione e alla formazione per almeno dodici anni, potessero svolgere l'intera formazione dai 15 ai 18 anni attraverso l'alternanza di studio e di lavoro espressamente disciplinato con il D.lgs. n. 77/2005. Si trattava di un percorso alternativo che il legislatore interpretava come modalità di realizzazione della formazione del secondo ciclo, sia nel sistema dei licei, sia nel sistema dell'istruzione e della formazione professionale, per assicurare ai giovani, oltre alle conoscenze di base, l'acquisizione di competenze spendibili nel mercato del lavoro. Il decreto legislativo disponeva, in particolare, che i percorsi in alternanza fossero 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 costituisse rapporto individuale di lavoro.

I percorsi in alternanza avevano una struttura flessibile e si articolavano in periodi di formazione in aula e in periodi di apprendimento mediante esperienze di lavoro, svolte anche in imprese simulate, che le istituzioni scolastiche e formative progettavano e attuavano sulla base di apposite convenzioni. I periodi di apprendimento mediante esperienze di lavoro facevano parte integrante dei percorsi formativi personalizzati volti alla realizzazione del profilo educativo, culturale e professionale del corso di studi e degli obiettivi generali e specifici di apprendimento stabiliti a livello nazionale e regionale[5].

I percorsi in alternanza sono oggetto di verifica da parte dell'istituzione scolastica o formativa che valuta gli apprendimenti degli studenti in alternanza e certifica le competenze da essi acquisite (espresse in crediti formativi), sia ai fini della prosecuzione del percorso scolastico o formativo per il conseguimento del diploma o della qualifica, sia per gli eventuali passaggi tra i sistemi, compresa l'eventuale transizione nei percorsi di apprendistato. Le istituzioni scolastiche o formative rilasciano, a conclusione dei percorsi in alternanza, una certificazione relativa alle competenze acquisite nei periodi di apprendimento mediante esperienze di lavoro.

[5] Cfr. G. Bertagna, *Alternanza scuola lavoro: ipotesi, modelli, strumenti dopo la riforma Moratti*, F. Angeli, Roma, 2003.

1.5. La riforma del secondo ciclo di istruzione

Con D.lgs. n. 226/2005 "Norme generali e livelli essenziali delle prestazioni relativi al secondo ciclo del sistema educativo di istruzione e formazione, a norma dell'articolo 2 della legge 28 marzo 2003, n. 53" il Consiglio dei Ministri ha approvato l'ultimo dei decreti attuativi della legge Moratti, riguardante la riforma del ciclo della scuola secondaria superiore. In coerenza con gli obiettivi fissati dall'Unione europea per il 2010, il decreto interviene a ridisegnare a ottant'anni dalla riforma Gentile gli ordinamenti del secondo ciclo dell'istruzione scolastica, prevedendone l'articolazione in otto tipologie liceali e modificando, al contempo, i precedenti assetti della formazione professionale regionale. [6].

La struttura del percorso si biforca negli studi liceali o in quelli della istruzione e formazione professionale secondo le vocazioni, aspettative, aspirazioni, attitudini di ciascuno, ed è pensata in modo da garantire comunque un risultato formativo con il conseguimento del diploma liceale o di un diploma o di una qualifica spendibile immediatamente sul mercato del lavoro.

La scuola secondaria di secondo grado costituisce, nell'impianto della legge n. 53/2003, il secondo ciclo dell'istruzione espressamente disciplinato con il D.lgs. n. 226/2005, costituito da un sistema educativo-formativo-culturale a doppio binario rappresentato:

a. da un lato dal sistema dei licei (*artistico; classico; economico; linguistico; musicale e coreutico; scientifico; tecnologico; delle scienze umane)*.

b. dall'altro dal sistema dell'istruzione e della formazione professionale (Ifts).

In alternativa, a partire dal compimento del 15° anno di età, gli studenti

[6] A livello strutturale è da notare il passaggio, con la legge-delega n. 53/2003, dal modello "centralistico" e gerarchico ad uno "poliarchico" con una dislocazione dei compiti e delle funzioni tra centro (Stato) e periferia (scuola). Dopo la modifica del titolo V della Costituzione le regioni hanno competenza concorrente sull'istruzione, mentre è esclusiva per quanto concerne l'istruzione e la formazione professionale. Lo Stato mantiene l'esclusività sulle norme generali e i livelli essenziali delle prestazioni. Dunque Stato e regioni sono invitate a coagire per rispondere in modo adeguato alle esigenze del territorio. Questo modello autonomo e nel contempo unitario ha ricevuto da più parti consensi e approvazioni. Tuttavia non è mancato chi ne abbia indicato anche i pericoli. Malizia-Nanni in particolare ne individuano due: "la possibile frammentazione dell'unità del sistema nazionale in contesti territoriali (e locali) privi di un comune denominatore di riferimento", "la possibile polarizzazione in scuole di serie A e di serie B con conseguenti problemi di esclusione e di emarginazione" . Non mancano poi di soffermarsi anche sui rimedi: diverso ruolo della Stato (governo unitario del sistema educativo; qualità globale del paese circa i Lep; adozioni di misure perequative), compiti di programmazione e di coordinamento affidati agli Enti territoriali. Cfr. G. Malizia, C. Nanni, *Il sistema educativo italiano di istruzione e di formazione. Le sfide della società della conoscenza e della società della globalizzazione*, LAS, Roma 2009 e più recentemente G. Tacconi, *Tra scuola e lavoro. Una prospettiva didattica sul secondo ciclo del sistema educativo di istruzione e formazione*, LAS, Roma 2015.

possono frequentare attività di formazione, in alternanza scuola-lavoro, o l'apprendistato. I percorsi liceali e i percorsi di istruzione e formazione professionale sono di pari dignità e si propongono il fine comune di promuovere l'educazione alla convivenza civile, la crescita educativa, culturale e professionale dei giovani attraverso il sapere, il saper essere, il saper fare e l'agire, e la riflessione critica su di essi, nonché di incrementare l'autonoma capacità di giudizio e l'esercizio della responsabilità personale e sociale curando anche l'acquisizione delle competenze e l'ampliamento delle conoscenze, delle abilità, delle capacità e delle attitudini relative all'uso delle nuove tecnologie e la padronanza di una lingua europea, oltre all'italiano e all' inglese, secondo il profilo educativo, culturale e professionale espressamente definito negli allegati A e B del decreto. È assicurata e assistita la possibilità di cambiare indirizzo all'interno del sistema dei licei, nonché di passare dal sistema dei licei al sistema dell'istruzione e della formazione professionale, e viceversa, mediante apposite iniziative didattiche, finalizzate all'acquisizione di una preparazione adeguata alla nuova scelta.

La frequenza, con esito positivo, di qualsiasi percorso o frazione di percorso formativo comporta l'acquisizione di crediti certificati che possono essere fatti valere, anche ai fini della ripresa degli studi eventualmente interrotti, nei passaggi tra i diversi percorsi liceali e di istruzione e formazione professionale. Le istituzioni del sistema educativo di istruzione e formazione riconoscono inoltre, con specifiche certificazioni di competenza, le esercitazioni pratiche, le esperienze formative, i tirocini di cui all'articolo 18 della legge 24 giugno 1997, n. 196 e gli stage realizzati in Italia e all'estero anche con periodi di inserimento nelle realtà culturali, sociali, produttive, professionali e dei servizi. Sono, altresì, riconosciuti validi i crediti formativi acquisiti e le esperienze maturate sul lavoro, nell'ambito del contratto di apprendistato di cui all'articolo 48 del D.lgs. n. 276/2003. Sono, infine, riconosciuti i crediti formativi conseguiti nelle attività sportive svolte dallo studente presso associazioni sportive.

Con la legge n. 228/2006 "Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 12 maggio 2006, n. 173, recante proroga di termini per l'emanazione di atti di natura regolamentare. Ulteriori proroghe per l'esercizio di deleghe legislative e in materia di istruzione", è stata disposta la proroga all'anno scolastico 2008-2009 dell'avvio della riforma dell'istruzione secondaria di II grado.

1.6. Il Servizio nazionale per la valutazione del sistema educativo

Con il D.lgs. n. 286/2004 "Istituzione del Servizio nazionale di valutazione del sistema educativo di istruzione e di formazione, nonché riordino dell'omonimo istituto, a norma degli articoli 1 e 3 della legge 28 marzo 2003, n. 53" si dà attuazione ad uno dei contenuti della delega contenuta nella riforma Moratti:

l'istituzione di un servizio nazionale per la valutazione del sistema educativo, che, occupandosi della valutazione dei livelli di apprendimento e dell'offerta formativa, rappresenta, secondo il Ministero, un fattore indispensabile per realizzare la scuola di qualità, obiettivo prioritario dell'intero processo riformatore, nell'interesse degli studenti, delle famiglie e del paese.

Alle finalità del servizio concorrono l'Istituto nazionale di valutazione del sistema di istruzione (Invalsi) completamente riorganizzato, le istituzioni scolastiche del sistema nazionale di istruzione, e le istituzioni del sistema di istruzione e formazione professionale, limitatamente ai livelli essenziali di prestazione.

La riforma declina il principio della valutazione in autovalutazione di istituto e in "valutazione, periodica e annuale, degli apprendimenti e del comportamento degli studenti" per giungere ad una "certificazione delle competenze acquisite". L'autovalutazione compete agli organi collegiali previsti dalla legge e al dirigente scolastico, potendosi avvalere anche di enti esterni per la rilevazione. La valutazione degli studenti è affidata ai docenti e i dati ad essa relativi vanno inseriti nel portfolio delle competenze personali da utilizzare alla fine del corso di studi per il mercato del lavoro. Le due valutazioni non devono essere considerate in modo separato ma in maniera integrata. Si prevede per l'autovalutazione di istituto una fase iniziale, diagnostica, che identifichi lo status quo dell'istituzione scolastica; una fase intermedia, formativa, ed una finale, "sommativa" ed "auto-consapevolizzante" o "formante", secondo la definizione di Bertagna[7] . Uno schema simile è applicabile anche alla valutazione degli apprendimenti e del comportamento degli alunni in una visione d'insieme che non costringa il singolo docente ad agire in modo autonomo quanto invece in sinergia e scambiando pratiche e metodi con il consiglio di classe e il collegio dei docenti.

Dall'altro, la valutazione diventa esterna, ovvero valutazione di sistema, nel quale è compito dell'Istituto nazionale per la valutazione del sistema di istruzione, che finora ha avuto quale fine istituzionale la ricerca sulle metodologie valutative, effettuare «verifiche periodiche e sistematiche sulle conoscenze e le abilità degli studenti e sulla qualità complessiva dell'offerta formativa delle istituzioni scolastiche e formative». Lo stesso art. 3 della legge delega n. 53/2003, nel quadro del complessivo ripensamento del sistema di valutazione, affida all'Invalsi anche la predisposizione delle prove dell'esame di Stato per la loro scelta da parte del ministro.

Con la legge n. 296/2006 "Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2007)", all'art. 1, commi 612, 613, 614 e 615, al fine di potenziare la qualificazione scientifica nonché l'autonomia amministrativa dell'Invalsi, sono state apportate ulteriori modifiche all'assetto

[7] G. Bertagna, *Valutazione interna-esterna,* in *Voci della scuola* a cura di G. Cerini, M. Spinosi, Tecnodid, Roma, 2003, pp.354-362.

organizzativo dell'ente ed assegnati all'Istituto ulteriori compiti nel campo della valutazione dei dirigenti scolastici, oltre a quelli già previsti dalla legge istitutiva n. 286 del 2004 sopra indicata.

1.7. Orientamento culturale e pedagogico

Nell'ambito della valorizzazione e formazione delle risorse umane, la formazione, come affermano studiosi quali Morin[8] e Luhmann[9], rappresenta il "cuore del mondo". Essa è il centro propulsore dello sviluppo e del benessere nelle società contemporanee ed una condizione imprescindibile per il pieno sviluppo della persona nel processo formativo. In tale quadro il principio filosofico e pedagogico fondamentale, a cui si ispirano sia la legge di riordino dei cicli (legge n. 30/2000) che la riforma Moratti (legge n. 53/2003) è la crescita integrale della persona nella consapevolezza della complessità della condizione umana.

È certamente da riconoscere che la legge delega Moratti ha il pregio di essersi mantenuta all'interno di una "prospettiva decisamente neo-umanistica, ponendo al centro del sistema educativo di istruzione e di formazione la crescita e la valorizzazione della "persona umana". Si è detto già che essa è la "parola olografica" della riforma Moratti[10]. Indubbiamente, infatti, la documentazione ministeriale di attuazione della legge attesta una chiara scelta personalistica, altamente encomiabile: soprattutto a fronte di paventati scivolamenti funzionalistico-economicistici di tutto il sistema educativo pubblico. Non è mancato chi ha addirittura richiamato come modello filosofico della riforma il personalismo di J. Maritain[11]. Infatti, tra le finalità della scuola indicate dalla riforma Moratti, com'è noto, «la crescita e la valorizzazione della persona umana, nel rispetto dei ritmi dell'età evolutiva, delle differenze e dell'identità di ciascuno» (art. 1, comma 1, legge n. 53/2003) rivestono un ruolo fondamentale. Di conseguenza, la "persona" (non solo lo "studente") diviene il punto di riferimento del processo educativo e l'asse portante di tutto il sistema educativo di istruzione e di formazione e dell'intera esperienza che in esso si realizza. Maritain, con il concetto di "'integralità", ha delineato questa visione pedagogica.

---

[8] E. Morin, *La responsabilité du chercheur face à la société et à l'homme*, in Id., *Science avec Conscience*, Paris, Fayard 1979, pp. 108-114.

[9] N. Luhmann, *Illuminismo Sociologico,* Milano, Il Saggiatore 1983, (Ed. or. Soziologische Aufklaerung I, 1970).

[10] Cfr, *Rapporto finale del Gruppo Ristretto di Lavoro costituito con D.m. 18 luglio 2001, n. 672*, Roma, 28 novembre 2001

[11] A questo proposito è importante citare il suo lavoro principale sull'argomento: J. Maritain, *Umanesimo integrale*, Roma, Borla, 2002.

La legge n. 53/2003 tratta esplicitamente di integralità solo per la scuola dell'infanzia, che «concorre all'educazione e allo sviluppo affettivo, psicomotorio, cognitivo, morale, religioso e sociale delle bambine e dei bambini promuovendone le potenzialità di relazione, autonomia, creatività, apprendimento, e nel rispetto della primaria responsabilità educativa dei genitori, essa contribuisce alla formazione integrale delle bambine e dei bambini» (art. 2, comma 1, lettera e).

1.8. La riforma dell'università Moratti ed il d.m. 270/2004

Nel corso della XIV legislatura si è dato seguito alla riforma degli ordinamenti didattici già avviata nella legislatura precedente; in particolare il d.m. 22 ottobre 2004, n. 270[12], ha sostituito il d.m. 3 novembre 1999, n. 509 regolamento recante norme concernenti l'autonomia didattica degli atenei, senza peraltro compromettere l'architettura di sistema riassumibile nella formula del cosiddetto "3 + 2".

In relazione alla riforma dei criteri generali per gli ordinamenti didattici dei corsi di laurea disposta con il d.m. n. 270/2004, il Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca ha istituito con d.m. 11 ottobre 2004 una serie di tavoli tecnici (composti dai presidenti delle conferenze dei presidi delle facoltà interessate e dai presidenti degli ordini professionali) per la revisione delle classi delle lauree e della lauree specialistiche ora "magistrali"; nonché per l'elaborazione di modifiche ed aggiornamenti degli obiettivi e delle attività formative qualificanti dei corsi di studio (secondo quanto previsto, in particolare dall'art.10 del d.m. n. 270/2004).

Già con d.m. 4 agosto 2000 sono state determinate in 42 le classi delle lauree universitarie (di primo livello) di durata triennale; il d.m. 28 novembre 2000 ha quindi determinato in 104 le classi di appartenenza dei corsi di laurea specialistica (ora magistrale). Il riordino dei percorsi universitari è stato completato definitivamente nel 2001 con la definizione di 4 classi di corsi di laurea e 4 classi di laurea specialistica (ora magistrale) per le professioni sanitarie[13] nonché delle classi delle lauree per il settore delle scienze della difesa e della sicurezza[14].

Un'altra importante modifica ai percorsi universitari discende dalla nuova disciplina della formazione iniziale degli insegnanti recata dal D.Lgs. n. 227/2005[15],

[12] "Modifiche al regolamento recante norme concernenti l'autonomia didattica degli atenei, approvato con decreto del Ministro dell'università e della ricerca scientifica e tecnologica 3 novembre 1999, n. 509".

[13] Decreti del ministro dell'università e della ricerca scientifica e tecnologica del 2 aprile 2001, il primo dei quali adottato di concerto con il ministro della sanità.

[14] D.m. 12 aprile 2001, risultante dal concerto del ministro dell'università e della ricerca scientifica e tecnologica con il ministro della difesa.

[15] D.Lgs. 17 ottobre 2005, n. 227, Definizione delle norme generali in materia di formazione degli insegnanti ai fini dell'accesso all'insegnamento, a norma dell'articolo 5 della legge 28 marzo 2003, n. 53. La legge n. 53/2003 reca Delega al Governo per la definizione delle norme generali

emanato ai sensi dell'articolo 5 della legge 28 marzo 2003, n. 53: il D.Lgs dispone infatti (articolo 2) che la formazione iniziale si svolga presso appositi corsi di laurea magistrale[16] e corsi accademici di secondo livello istituiti, rispettivamente, dalle università e dalle istituzioni di alta formazione artistica musicale e coreutica (Afam)[17].

Si ricorda, infine, che il d.m. 5 maggio 2004 ha equiparato i diplomi di laurea (DL) secondo il vecchio ordinamento alle nuove classi delle lauree specialistiche (LS), ora magistrali (LM), ai fini della partecipazione ai concorsi pubblici.

1.9. Le università telematiche

L'articolo 26, comma 5 della legge n. 289/2002 (finanziaria per il 2003) ha rimesso ad un decreto del Ministro dell'istruzione università e ricerca, di concerto con il Ministro per l'innovazione e le tecnologie la definizione dei criteri e delle procedure per l'accreditamento dei corsi universitari a distanza e delle istituzioni autorizzate al rilascio dei relativi titoli accademici. La norma indicava altresì i requisiti necessari (possesso di adeguate risorse ed attrezzature tecnologiche) e specificava che non vi dovessero essere oneri per lo Stato.

Il d.m. 17 aprile 2003 ha poi specificato i requisiti e la procedura per l'accreditamento di corsi di studio a distanza (attivati da università statali e non) nonché delle "università telematiche" (denominazione introdotta dallo stesso d.m.). Il d.m. prevede tra l'altro che:

- il decreto ministeriale di accreditamento approvi contestualmente lo statuto (in caso di università telematiche);
- i corsi di studio siano disciplinati secondo gli ordinamenti didattici vigenti ed i titoli rilasciati abbiano valore legale;
- docenti e ricercatori a tempo indeterminato siano reclutati secondo le moda-

sull'istruzione e dei livelli essenziali delle prestazioni in materia di istruzione e formazione professionale.

[16] Ai sensi della legge n. 341/1990 (artt. 3 e 4) la formazione iniziale degli insegnanti di scuola materna ed elementare finora si svolgeva presso un apposito corso di laurea articolato in due indirizzi; per la formazione dei docenti delle scuole secondarie era prevista una scuola di specializzazione post laurea, di durata biennale, suddivisa in più indirizzi e caratterizzata anche da forme di tirocinio.

[17] Tali istituzioni sono state riordinate dalla legge 21 dicembre 1999, n. 508 che ha attribuito agli istituti che ne fanno parte (le Accademie di belle arti; l'Accademia nazionale di arte drammatica; gli Istituti superiori per le industrie artistiche; i Conservatori di musica, gli Istituti musicali pareggiati non statali e l'Accademia nazionale di danza) un'autonomia paragonabile a quella delle università (e parimenti fondata sull'art. 33 della Costituzione). Gli studi condotti negli istituti sopra citati vengono equiparati a quelli universitario (pur rimanendo da essi distinti) attraverso la creazione di un "sistema di alta formazione e specializzazione artistica e musicale".

lità di cui alla legge 210/1998[18];

- le università telematiche debbano dotarsi di un nucleo di valutazione interna (art.1 commi 1 e 2 della legge n. 370/1999 richiamata sopra) e siano sottoposte alle norme vigenti per la valutazione del sistema universitario[19].

Il decreto-legge 14 marzo 2005, n. 35, convertito dalla legge 14 maggio 2005, n. 80, ha quindi incluso anche le università telematiche tra i soggetti beneficiari dei contributi a favore delle università non statali (art. 4), il cui ammontare è stabilito annualmente con la tabella C della legge finanziaria.

Il d.m. 15 aprile 2005 ha poi adeguato il d.m. 17 aprile 2003 alla normativa recata dal decreto-legge n. 7 del 2005, prevedendo, tra l'altro, il parere motivato del Cnvsu in ordine alle istanze per l'accreditamento dei corsi di studio a distanza, formulate nel rispetto delle linee generali di indirizzo del Miur previsti dal citato decreto-legge.

1.10. Le modifiche degli ordinamenti didattici universitari dopo il d.m. 270/2004

Come già accennato sopra, in relazione alla riforma dei criteri generali per gli ordinamenti didattici dei corsi di laurea disposta con il d.m. n. 270/2004, il Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca ha istituito con d.m. 11 ottobre 2004 una serie di tavoli tecnici (composti dai presidenti delle conferenze dei presidi delle facoltà interessate e dai presidenti degli ordini professionali) per la revisione delle classi delle lauree e della lauree specialistiche (magistrali), nonché per l'elaborazione di modifiche ed aggiornamenti degli obiettivi e delle attività formative qualificanti dei corsi di studio.

Una prima attuazione alle innovazioni introdotte dal d.m. n. 270/2004 è stata la definizione di una classe di laurea magistrale a ciclo unico per le professioni legali [20].

Il d.m. 270/2004 ha previsto infatti (articolo 6, comma 3) una deroga al modello 3+2 per i corsi di studio finalizzati all'accesso a questo tipo di professioni, per i quali è possibile istituire una classe di laurea magistrale con percorso unitario,

[18] Legge 3 luglio 1998 n. 210, Norme per il reclutamento dei ricercatori e dei professori universitari di ruolo.

[19] Sono state in seguito istituite le seguenti università telematiche: Università telematica non statale "Guglielmo Marconi" (Decreto Miur 1 marzo 2004); Università telematica non statale «Telma» (Decreto Miur 7 maggio 2004); Università telematica non statale «Leonardo da Vinci» (Decreto Miur 27 ottobre 2004); Università telematica internazionale non statale «Uninettuno». (d.m. 15 aprile 2005); Università Telematica non statale «Italian University Line, IUL» (d.m. 2 dicembre 2005); Università Telematica non statale «e-Campus» (d.m. 30 gennaio 2006). Si segnala inoltre che recentemente (d.m. 16 marzo 2006) è stato disposto l'accreditamento di un corso di laurea telematico presso un'università statale, quella di Firenze.

[20] Decreto ministeriale 25 novembre 2005, Definizione della classe del corso di laurea magistrale in giurisprudenza.

fermo restando il periodo formativo iniziale comune[21].

In attuazione di tale disposizione, il citato decreto 25 novembre 2005 ha istituito la classe delle lauree magistrali in giurisprudenza, con un percorso unitario quadriennale, successivo all'anno di base, indirizzato alle competenze proprie delle professioni legali[22].

Un'altra importante modifica ai percorsi universitari discende dalla nuova disciplina della formazione iniziale degli insegnanti recata dal D.Lgs. n. 227/2005[23] che ha regolamentato la formazione iniziale (articolo 2) attraverso la frequenza di appositi corsi di laurea magistrale[24] e corsi accademici di secondo livello istituiti dalle università e dalle istituzioni di alta formazione artistica musicale e coreutica (Afam)[25].

Il provvedimento demanda ad uno o più decreti del Ministro dell'istruzione[26]l'individuazione delle classi dei corsi di laurea magistrale, del profilo formativo e professionale del docente, delle attività didattiche e di tirocinio, nonché dei relativi crediti. Analoghi decreti determinano i percorsi formativi di secondo livello da attivare presso le università e le istituzioni di alta formazione artistica musicale e coreutica sulla base di criteri, procedure e requisiti minimi strutturali stabiliti con decreto del ministro dell'istruzione.

---

[21] Nel d.m. n. 509/1999 era prevista l'iscrizione con il possesso di un titolo di scuola secondaria superiore soltanto per i corsi di laurea specialistica disciplinati da normative dell'Unione europea (di fatto afferenti all'area medica).

[22] Le classi delle lauree in giurisprudenza erano in precedenza articolate (d.m. 4 agosto 2000) in: classe 2 - classe delle lauree in scienze dei servizi giuridici; classe 31 - classe delle lauree in scienze giuridiche). Era poi prevista (d.m. 28 novembre 2000) una classe delle lauree specialistiche in giurisprudenza (classe 22/S).

[23] D.Lgs. 17 ottobre 2005, n. 227, Definizione delle norme generali in materia di formazione degli insegnanti ai fini dell'accesso all'insegnamento, a norma dell'articolo 5 della legge 28 marzo 2003, n. 53.

[24] Ai sensi della legge n. 341/1990 (artt. 3 e 4) la formazione iniziale degli insegnanti di scuola materna ed elementare finora si svolgeva presso un apposito corso di laurea articolato in due indirizzi; per la formazione dei docenti delle scuole secondarie era prevista una scuola di specializzazione post laurea, di durata biennale, suddivisa in più indirizzi e caratterizzata anche da forme di tirocinio.

[25] Tali istituzioni sono state riordinate dalla legge 21 dicembre 1999, n. 508 che ha attribuito agli istituti che ne fanno parte (le Accademie di belle arti; l'Accademia nazionale di arte drammatica; gli Istituti superiori per le industrie artistiche; i Conservatori di musica, gli Istituti musicali pareggiati non statali e l'Accademia nazionale di danza) un'autonomia paragonabile a quella delle università (e parimenti fondata sull'art. 33 della Costituzione). Gli studi condotti negli istituti sopra citati vengono equiparati a quelli universitario (pur rimanendo da essi distinti) attraverso la creazione di un "sistema di alta formazione e specializzazione artistica e musicale".

[26] I decreti sono adottati ai sensi dell'articolo 17, comma 95 della legge 15 maggio 1997, n. 127 (Misure urgenti per lo snellimento dell'attività amministrativa e dei procedimenti di decisione e di controllo, Bassanini-bis).

2. La Riforma Fioroni

2.1. Quadro generale

In discontinuità con i suoi predecessori, Berlinguer, De Mauro e Moratti, il ministro della pubblica istruzione Giuseppe Fioroni, appartenente al governo di centro-sinistra che nel 2006 ha vinto le elezioni nazionali, ha deciso di non elaborare un'altra riforma complessiva del sistema educativo di istruzione e di formazione. Il ministro ha concepito le riforme da perseguire non come qualcosa di rigidamente e minuziosamente definito, da applicare e destinato a regolamentare per lungo tempo il sistema, ma come un quadro generale di linee guida che richiedono una interpretazione intelligente e consentono una continua adattabilità in un modo piuttosto pragmatico.

L'impostazione di Fioroni dunque fu graduale e concertata, consistente in aggiustamenti mirati, al posto di grandi disegni riformatori. Per questo motivo si parla di politica del "cacciavite" che smonta ciò che impedisce e monta (o rimonta) ciò che consente una maggiore efficienza.

Tuttavia, se il quadro generale di riferimento è rimasto quello della riforma Moratti, l'esecutivo ha inteso apportare il massimo di innovazioni consentite dal fatto di procedere mediante i decreti attuativi di una legge delega. In particolare, per il secondo ciclo, è stata bloccata la sperimentazione del disegno delineato dalla legge n. 53/2003 e sono stati prorogati di 18 mesi i decreti legislativi non scaduti della riforma Moratti. In aggiunta, si è provveduto a cambiare parzialmente o sostanzialmente altri decreti delegati, come ad esempio il D.lgs. n. 76/2005 su "Il diritto-dovere all'istruzione e alla formazione", il D.lgs. n. 286/2004 su "L'istituzione del Servizio nazionale di valutazione", il D.lgs. n. 77/2005 su "La normativa relativa al secondo ciclo: alternanza scuola-lavoro", e il D.lgs. n. 226/2005 su "Le norme generali e i livelli essenziali delle prestazioni del secondo ciclo". A sua volta, il D.lgs. n. 227/2005 su "La formazione degli insegnanti ai fini dell'accesso all'insegnamento" è stato abrogato dall'art. 2, comma 416, della legge finanziaria 2008 n. 244/2007.

2.2. indicazioni per il curricolo

Le "indicazioni per il curricolo per la scuola dell'infanzia e per il primo ciclo di istruzione", emanate dal ministro Fioroni con Decreto Ministeriale 31 luglio 2007, annullano la maggior parte dei provvedimenti di natura pedagogico-didattica proposti dalle indicazioni nazionali, costruite sulla scorta dell'art. 8 del d.P.R. n. 275/1999 ed emanate dal Parlamento secondo quanto disposto dalla

legge-delega n. 53/2003[27]. Le nuove indicazioni tracciano le linee e i criteri per il conseguimento delle finalità formative e degli obiettivi di apprendimento per la scuola dell'infanzia e del primo ciclo, in sostituzione delle precedenti indicazioni proposte transitoriamente alle scuole negli anni precedenti.

Nelle indicazioni di Fioroni si afferma che "Nel rispetto e nella valorizzazione dell'autonomia delle istituzioni scolastiche, le indicazioni costituiscono il quadro di riferimento per la progettazione curricolare affidata alle scuole. Sono un testo aperto, che la comunità professionale è chiamata ad assumere e a contestualizzare, elaborando specifiche scelte relative a contenuti, metodi, organizzazione e valutazione".

Il processo di costruzione del curricolo non può prescindere da una riconsiderazione critica degli elementi essenziali del rapporto educativo. In sostanza il curricolo va costruito nella scuola, non viene emanato dal centro per essere applicato, consentendo l'accordo tra istanza centrale, normativa e unitaria, e istanza locale, pragmatica e flessibile. In tal senso la costruzione del curricolo implica una considerazione della scuola come luogo di ricerca e di innovazione educativa, in rapporto dialettico con le istanze provenienti dalla comunità scientifica, le istanze provenienti dalla comunità sociale e quelle etiche e che caratterizzano l'orizzonte dei valori condivisi rappresentati sia a livello centrale sia a livello locale.

Rispetto al testo morattiano mancano il "Profilo educativo, culturale e professionale" (Pecup), gli "Obiettivi generali del processo formativo" (Ogpf), gli "obiettivi formativi" (Of), le unità di apprendimento (Ua), i Piani di studio personalizzati (Psp), portfolio, tutor, discipline facoltative opzionali, monte ore annuo e gli obiettivi specifici dell'apprendimento (Osa). Essi diventano "Obiettivi di apprendimento", "Ologramma", "reticolo concettuale delle conoscenze", "competenze", "capacità", "abilità". Le indicazioni di Fioroni puntano dal punto di vista pedagogico su tre elementi:

a. *La centralità della persona*. "Le finalità della scuola devono essere definite a partire dalla persona che apprende, con l'originalità del suo percorso individuale e le aperture offerte dalla rete di relazioni che la legano alla famiglia e agli ambiti sociali […]. Lo studente è posto al centro dell'azione educativa in tutti i suoi aspetti: cognitivi, affettivi, relazionali, corporei, estetici, etici, spirituali, religiosi"[28].

b. *L'educazione alla cittadinanza*. La scuola deve perseguire l'obiettivo di costruire un'alleanza con i genitori e le famiglie costante. Ma va perseguito anche l'obiettivo di aprirsi al territorio circostante, con l'intento di relazionarsi gli uni

[27] Ministero della pubblica istruzione, *indicazioni per il curricolo per la scuola dell'infanzia e per il primo ciclo d'istruzione*, Roma, settembre 2007, in: http://archivio.pubblica.istruzione.it/normativa/2007/allegati/dir_310707.pdf.

[28] Ivi, p.5.

agli altri per costruire "collettività ampie e composite". "La scuola genera una diffusa convivialità relazionale, intessuta di linguaggi affettivi ed emotivi, ed è anche in grado di promuovere la condivisione di quei valori che fanno sentire i membri della società come parte di una comunità vera e propria"[29].

c. *Un nuovo umanesimo*, fondato su una connessione/ alleanza tra ambiti disciplinari diversi senza escludere le discipline umanistiche. Ciò deve portare a superare la frammentazione delle discipline e "ad integrarle in nuovi sguardi d'insieme". Viene chiarito anche cosa si intende per 'umanesimo': "la capacità di cogliere gli aspetti essenziali dei problemi; la capacità di comprendere le implicazioni, per la condizione umana, degli inediti sviluppi delle scienze e delle tecnologie; la capacità di valutare i limiti e le possibilità delle conoscenze; la capacità di vivere e di agire in un mondo in continuo cambiamento"[30]. In più vi è una nota di speranza nel futuro e di poter risolvere i grandi problemi dell'uomo anche grazie ad una stretta collaborazione tra le nazioni, le discipline e le culture.

Dal punto di vista dell'organizzazione del curricolo la scuola si articola in "campi di esperienza", "discipline e aree disciplinari", "traguardi per lo sviluppo della competenza", "obiettivi di apprendimento"[31].

Per quanto riguarda la valutazione, esistono tre livelli: "agli insegnanti compete la responsabilità della valutazione e la cura della documentazione didattica, nonché la scelta dei relativi strumenti nel quadro dei criteri deliberati dai competenti organi collegiali" secondo uno schema ex ante, in itinere e post; "alle singole istituzioni scolastiche spetta poi la responsabilità dell'autovalutazione" sulla reale fattibilità dell'offerta formativa; all' "Istituto nazionale per la valutazione del sistema educativo di istruzione e formazione" invece è assegnato "il compito di rilevare la qualità dell'intero sistema scolastico nazionale, fornendo alle scuole, alle famiglie e alla comunità sociale, al Parlamento e al Governo elementi di informazione essenziali circa la salute e le criticità del nostro sistema di istruzione"[32].

Le indicazioni di Fioroni non incidono sul quadro orario e, pur non adottando un modello didattico specifico, sono orientate a favorire l'autonomia di pensiero e di apprendimento degli alunni anche in chiave collaborativa. Le singole discipline sono considerate nella loro specificità ma vengono proposte all'interno di tre grandi aree disciplinari: area linguistico-artistico-espressiva; area storico-geografica; area matematico-scientifico-tecnologica.

Viene così sottolineata l'importanza di un insegnamento disciplinare non frammentato, ma capace di far cogliere le interconnessioni tra i diversi saperi e di avviare gli alunni ad una visione unitaria della conoscenza. Si favorisce l'inter-

[29] Ivi, p.6.
[30] Ivi, pp. 7-8. Vedi anche nota prot. n. 9914 del 4 luglio 2008.
[31] Ivi, pp.12-14.
[32] Ivi, p.13.

disciplinarietà e il lavoro collegiale tra insegnanti di discipline diverse. Su questo specifico punto si parla di "pratiche collaborative" da sperimentare in contesti di relazioni individuando comportamenti che "violano la dignità della persona e il rispetto reciproco", "atteggiamenti cooperativi e collaborativi" per "l'esercizio della cittadinanza attiva" e la "convivenza civile", "apprendimento collaborativo nella consapevolezza che l'apprendimento non costituisca solo un "processo individuale", "attività collaborative" da riferire in generale allo studio, "comportamenti collaborativi" da congiungere al gioco[33].

Guglielmo Malizia e Carlo Nanni hanno mosso critiche all'impianto della riforma: di non essere stata convincente, credibile per quanto concerne la collaborazione tra famiglia e scuola; di aver riservato un posto secondario se non 'terziario' alla persona (cultura-scuola-persona); di non aver dedicato adeguato spazio all'interdisciplinarità, alle competenze trasversali forse perché non "considerate appartenenti alla sfera del modello didattico, che era considerato di non pertinenza del Ministero"[34].

2.3. Obbligo di istruzione

II ministro Fioroni ha adottato con il d.m. n. 139/2007 "regolamento recante norme in materia di adempimento dell'obbligo di istruzione, ai sensi dell'articolo 1, comma 622, della legge 27 dicembre 2006, n. 296", con il quale si sancisce l'obbligo scolastico fino a 16 anni a partire dall'anno scolastico 2007/2008.

L'adempimento dell'obbligo di istruzione è finalizzato al conseguimento di un titolo di studio di scuola secondaria superiore o di una qualifica professionale di durata almeno triennale entro il diciottesimo anno di età, con il conseguimento dei quali si assolve il diritto/dovere di cui al d.lgs. n. 76/2005. I saperi e le competenze, articolati in conoscenze e abilità , con l'indicazione degli assi culturali di riferimento, sono descritti nell'allegato documento tecnico, che fa parte integrante del regolamento[35].

La "Raccomandazione del Parlamento europeo e del Consiglio" del 23 aprile 2008 sulla costituzione del "Quadro europeo delle qualifiche per l'apprendimento permanente", nell'allegato 1 fornisce le definizioni dei termini salienti utilizzati[36]. Le conoscenze sono il "risultato dell'assimilazione di informazioni attraverso

---

[33] Ivi, p. 27.

[34] G. Malizia, C. Nanni, *Il sistema educativo italiano di istruzione e formazione*, LAS Roma, 2010.

[35] Cfr. Isfol, *La regolamentazione dell'obbligo di istruzione/diritto-dovere,* gennaio 2008.

[36] Cfr. Gazzetta ufficiale dell'Unione europea, Raccomandazione del Parlamento Europeo e del Consiglio del 23 aprile 2008 sulla costituzione del Quadro europeo delle qualifiche per l'apprendimento permanente (Testo rilevante ai fini del SEE), Strasburgo, 23 aprile 2008. Il Quadro

l'apprendimento. Le conoscenze sono un insieme di fatti, principi, teorie e pratiche relative ad un settore di lavoro o di studio"[37]. Nel contesto del Quadro europeo delle Qualifiche, le conoscenze sono descritte come teoriche e/o pratiche", le abilità "indicano le capacità di applicare conoscenze e di utilizzare *know-how* per portare a termine compiti e risolvere problemi"[38]. Le abilità sono descritte come cognitive (comprendenti l'uso del pensiero logico, intuitivo e creativo) o pratiche (comprendenti l'abilità manuale e l'uso di metodi, materiali, strumenti), le competenze indicano invece una "comprovata capacità di utilizzare conoscenze, abilità e capacità personali, sociali e/o metodologiche, in situazioni di lavoro o di studio e nello sviluppo professionale e personale"[39].

I saperi e le competenze per l'assolvimento dell'obbligo di istruzione sono riferiti ai quattro assi culturali (dei linguaggi, matematico, scientifico-tecnologico, storico-sociale). Essi "costituiscono il tessuto per la costruzione di percorsi di apprendimento orientati all'acquisizione delle competenze chiave che preparino i giovani alla vita adulta e che costituiscano la base per consolidare e accrescere saperi e competenze in un processo di apprendimento permanente, anche ai fini della futura vita lavorativa"[40].

Le competenze chiave per l'apprendimento permanente dell'Unione europea comprendono la comunicazione nella madrelingua, la comunicazione nelle lingue straniere, la competenza matematica e le competenze di base in scienza e tecnologia, la competenza digitale, l'imparare a imparare, le competenze interpersonali, interculturali e sociali e la competenza civica, l'imprenditorialità, l'espressività cul-

europeo delle qualifiche e dei titoli per l'apprendimento permanente (Eqf) è uno schema di riferimento per "tradurre" quadri di qualifiche e livelli di apprendimento dei diversi paesi e che agisce come dispositivo per renderli più leggibili. Si tratta di una meta-struttura rispetto a cui gli Stati membri sono chiamati, su base volontaria, a ridefinire i propri sistemi di istruzione e formazione, in modo da collegare i sistemi nazionali di riferimento e l'EQF. Il Quadro si applica a tutte le qualifiche, da quelle ottenute in un percorso scolare obbligatorio, ai livelli più alti di istruzione e formazione accademica/professionale. Il nucleo fondante è costituito da una griglia di otto livelli che descrivono conoscenze/abilità acquisite da chi apprende (learning outcomes), indipendentemente dal sistema che le certifica. I livelli di riferimento spostano il focus dall'approccio tradizionale, basato sui learning inputs (durata dell'apprendimento, tipo di istituzione, ecc.), ad un'ottica più concentrata sugli esiti dell'apprendimento, ciò implica: 1. migliore collegamento tra domanda e offerta formativa; 2. possibilità di facilitare la validazione di apprendimenti non-formali/informali; 3. possibilità di trasferire/utilizzare qualificazioni in differenti paesi e sistemi. A livello nazionale, l'Eqf intende inoltre promuovere lo sviluppo di Quadri Nazionali di Qualifiche e Titoli per l'apprendimento permanente (Nqf) che sostengono la formazione lungo tutto l'arco della vita, facilitando gli spostamenti tra differenti strutture educative e formative.

[37] Ivi, allegato 1, punto g.

[38] Ivi, allegato 1, punto h.

[39] Ivi, allegato 1, punto i.

[40] Cfr. Gazzetta ufficiale dell'Unione europea, *Raccomandazione del Parlamento Europeo e del Consiglio del 23 aprile 2008* cit.. allegato 1.

turale[41]. Le competenze comprese nell'obbligo di istruzione italiano sono invece ripartite in due gruppi: le competenze di base degli assi culturali (dei linguaggi, matematico, scientifico-tecnologico, storico-sociale) e le competenze chiave di cittadinanza (imparare ad imparare, progettare, comunicare, collaborare e partecipare, agire in modo autonomo e responsabile, risolvere problemi, individuare collegamenti e relazioni, acquisire e interpretare l'informazione). Inoltre, l'impostazione italiana tende a fornire classificazioni (conoscenze-competenze; declinazione di competenze) rispetto al documento dell'Unione europea.

Dal punto di vista educativo-didattico l'esplicitazione dei saperi e delle competenze, distribuiti in conoscenze ed abilità, mira a assicurare l'equivalenza formativa fra tutti i percorsi del biennio, garantendo orientamenti comuni tra i curricoli dei diversi ordini, tipi e indirizzi di studio.

Limiti vengono rilevati soprattutto per quanto concerne la mancanza di un quadro sufficiente di mete generali di natura educativa e sociale; di vincoli chiari per le scuole soprattutto per quanto riguarda la certificazione; di un'area di competenza civile, morale e spirituale: già la legge delega n. 53/2003 prevedeva che "la formazione spirituale e morale costituisce una dimensione essenziale del curricolo"[42]. Si aggiunga la scarsa precisione delle finalità del biennio dei percorsi di istruzione e formazione professionale in paragone a quelle del triennio; inadeguata formalizzazione nelle competenze matematiche; una diversa impostazione tra primo e secondo ciclo. Tutti elementi che avrebbero dovuto essere sperimentati e trattati mediante un confronto a livello nazionale, prima di essere attuati.

---

[41] Ivi, allegato 2.

[42] Legge 28 marzo 2003, n. 53, art. 2, lettera b). Sul concetto si veda anche il rapporto pubblicato nel 1996 dalla commissione dell'Unesco coordinata da Jacques Delors. Pur mettendo al centro della sua analisi e progettazione l'apprendimento, come fa anche il Libro bianco della Commissione europea, questo rapporto esprime una maggiore attenzione alla persona che apprende nella sua integralità, al cittadino che abita responsabilmente il mondo e se ne prende cura in quanto bene comune. Il concetto di scuola veicolato dal rapporto Delors è definito nell'idea che l'apprendimento racchiuda (o disveli) un tesoro, come ben esplicitato nel titolo *Learning: the treasure within* (tradotto in italiano con *Nell'educazione un tesoro*, 1997). La scuola così intesa ha il dovere di promuovere quattro tipi fondamentali di apprendimento tra loro interconnessi: sono i quattro pilastri sui quali si dovrebbero basare l'azione educativa e la missione della scuola stessa: 1. Imparare a conoscere, cioè acquisire gli strumenti della comprensione; 2. Imparare a fare, in modo tale da essere capaci di agire creativamente nel proprio ambiente 3. Imparare a vivere insieme in modo da partecipare e collaborare attivamente all'interno di un contesto fatto di relazioni comunitarie. 4. Imparare ad essere, un percorso che deriva dall'evoluzione degli altri tre. La scuola, quindi, dovrebbe consentire ai ragazzi di "sperimentare le tre dimensioni dell'educazione: etico-culturale, scientifico-tecnologica, economico-sociale". Queste tre aree di apprendimento racchiudono "le dimensioni della persona (aspetto teoretico, scientifico, etico, religioso, estetico, espressivo), del cittadino (aspetto relazionale, comunicativo, sociale, civico, politico, organizzativo) e del lavoratore (aspetto progettuale, operativo, produttivo, economico)": alla scuola il compito di coltivarle nell'ambito del curricolo scolastico.

2.4. Esami di stato

Novità sono state apportate anche relativamente agli esami di stato con la legge n. 1/2007 "Disposizioni in materia di esami di Stato conclusivi dei corsi di studio di istruzione secondaria superiore e delega al Governo in materia di raccordo tra la scuola e le università". All'esame sono ammessi gli alunni delle scuole statali, paritarie, pareggiate o legalmente riconosciute che abbiano frequentato l'ultimo anno di corso, siano stati valutati positivamente in sede di scrutinio finale e abbiano comunque saldato i debiti formativi contratti nei precedenti anni scolastici[43]. La commissione di esame di Stato è composta da non più di sei commissari, dei quali il cinquanta per cento interni e il restante cinquanta per cento esterni all'istituto, più il presidente, esterno[44]. L'esame di Stato conclusivo dei corsi di studio di istruzione secondaria superiore è finalizzato all'accertamento delle conoscenze e delle competenze acquisite nell'ultimo anno del corso di studi in relazione agli obiettivi generali e specifici propri di ciascun indirizzo e delle basi culturali generali, nonché delle capacità critiche del candidato[45].

L'esame di Stato comprende tre prove scritte ed un colloquio.

- La *prima prova scritta* è intesa ad accertare la padronanza della lingua italiana o della lingua nella quale si svolge l'insegnamento, nonché le capacità espressive, logico-linguistiche e critiche del candidato;

- la *seconda prova*, che può essere anche grafica o scrittografica, ha per oggetto una delle materie caratterizzanti il corso di studio. Negli istituti tecnici, negli istituti professionali, negli istituti d'arte e nei licei artistici le modalità di svolgimento tengono conto della dimensione tecnico-pratica e laboratoriale delle discipline coinvolte e possono articolarsi anche in più di un giorno di lavoro;

- la *terza prova* è espressione dell'autonomia didattico-metodologica ed organizzativa delle istituzioni scolastiche ed è strettamente correlata al piano dell'offerta formativa utilizzato da ciascuna di esse. Essa ha carattere pluridisciplinare, verte sulle materie dell'ultimo anno di corso e consiste nella trattazione sintetica di argomenti, nella risposta a quesiti singoli o multipli ovvero nella soluzione di problemi o di casi pratici e professionali o nello sviluppo di progetti; tale ultima prova è strutturata in modo da consentire, di norma, anche l'accertamento della conoscenza di una lingua straniera[46].

I testi relativi alla prima e alla seconda prova scritta, scelti dal ministro, sono inviati dal Ministero della pubblica istruzione; il testo della terza prova scritta è

[43] Legge 11 gennaio 2007, n.1, art. 1: Ammissione all'esame di Stato, commissione e sede di esame, comma 1.
[44] Ivi, Art. 4.
[45] Ivi, Art. 3.
[46] Ivi, Art. 2.

predisposto dalla commissione d'esame con modalità predefinite[47]. Le materie oggetto della seconda prova scritta sono individuate dal ministro della pubblica istruzione entro la prima decade del mese di aprile di ciascun anno.

Il ministro disciplina altresì le caratteristiche della terza prova scritta, nonché le modalità con le quali la commissione d'esame provvede alla elaborazione delle prime due prove d'esame in caso di mancato tempestivo ricevimento. Il colloquio si svolge su argomenti di interesse multidisciplinare attinenti ai programmi e al lavoro didattico dell'ultimo anno di corso.

Fermo restando il punteggio massimo di 100, la commissione di esame può motivatamente integrare il punteggio fino ad un massimo di 5 punti ove il candidato abbia ottenuto un credito scolastico di almeno 15 punti e un risultato complessivo della prova di esame pari almeno a 70 punti. A coloro che conseguono il punteggio massimo di 100 punti senza fruire dell'integrazione può essere attribuita la lode dalla commissione[48].

Nulla cambia per quanto concerne il cosiddetto *Documento del 15 maggio*[49]. Infatti Fioroni, con l'art. 6, comma 1-2, dell'ordinanza ministeriale n. 30/2008 "Istruzioni e modalità organizzative ed operative per lo svolgimento degli esami di Stato conclusivi dei corsi di studio di istruzione secondaria superiore nelle scuole statali e non statali Anno scolastico 2007/2008", dispone che "I consigli di classe dell'ultimo anno di corso elaborano, entro il 15 maggio, per la commissione d'esame, un apposito documento relativo all'azione educativa e didattica realizzata nell'ultimo anno di corso[50]. Tale documento indica i contenuti, i metodi, i mezzi, gli spazi e i tempi del percorso formativo, i criteri, gli strumenti di valutazione adottati, gli obiettivi raggiunti, nonché ogni altro elemento che i consigli di classe ritengano significativo ai fini dello svolgimento degli esami[51]. L'ordinanza recepisce e amplia quindi il d.P.R. n. 323/1998, art. 5, comma 2, con cui si stabilisce che "i consigli di classe, entro il 15 maggio elaborano per la commissione di esame un apposito documento che esplicita i contenuti, i metodi, i mezzi, gli spazi ed i tempi del percorso formativo, nonché i criteri, gli strumenti di valutazione adottati e gli obiettivi raggiunti".

---

[47] Ivi, Art. 3.

[48] Ivi, Art.3, commi 2, 3, 4, 5, 6.

[49] Il *Documento del 15 Maggio* è un atto stilato dal consiglio delle classi quinte della scuola secondaria di secondo grado in base alle indicazioni del d.P.R. n. 323/1998 e prodotto entro il 15 maggio per la successiva affissione all'albo dell'istituzione scolastica (art. 5, c. 2). Nel documento devono essere presenti i contenuti, i metodi, i mezzi, gli spazi ed i tempi del percorso formativo, nonché i criteri, gli strumenti di valutazione adottati e gli obiettivi raggiunti.

[50] O.m. n. 30/2008, Art. 6, comma 1.

[51] Ivi, comma 2.

2.5. Debiti-crediti formativi

L'abolizione degli esami di riparazione negli istituti e scuole di istruzione secondaria superiore è stata disposta dalla legge 8 agosto 1995, n. 352. In luogo degli esami di riparazione la legge n. 352/1995 prevede l'attivazione di interventi *ad hoc* per l'efficace inserimento nella programmazione di classe di alunni il cui profitto, nel corso dell'anno scolastico, sia risultato insufficiente in una o più materie. A firma di Fioroni sono :

- il *Decreto ministeriale n. 42/2007* "Modalità di attribuzione del credito scolastico e di recupero dei debiti formativi nei corsi di studio di istruzione secondaria superiore";
- il *Decreto ministeriale n. 80/2007* recante "Disposizioni in materia di interventi didattici finalizzati al recupero dei debiti formativi";
- l'*Ordinanza ministeriale n. 92/2007* sul recupero del debito scolastico.

Si parte dalla considerazione che "la valutazione ha l'obiettivo di contribuire a migliorare la qualità degli apprendimenti e a innalzare i traguardi formativi delle singole istituzioni scolastiche e del paese"[52] e che "le attuali modalità di recupero dei debiti formativi non assicurano una adeguata risposta al tempestivo superamento delle carenze riscontrate negli studenti durante il loro percorso scolastico".

Il ministro, pertanto, ravvisa la necessità di procedere ad una più efficace applicazione del vigente istituto giuridico dei debiti formativi, con particolare riferimento ai tempi e alle modalità di regolazione del loro recupero, da realizzarsi entro la conclusione dell'anno scolastico in cui sono stati contratti. Con chiarezza e determinazione sono previsti momenti formali di verifica con scadenza indilazionabile, allo scopo di evitare che gli studenti proseguano nel loro percorso di apprendimento senza aver debitamente assimilato parti significative delle materie o impostazioni metodologiche rilevanti[53].

All'art. 10 del d.m. n. 80/2007 viene precisato che "I criteri per la utilizzazione del personale docente e non docente da impiegare nelle attività di recupero e le modalità di attribuzione dei relativi compensi sono definiti in sede di contrattazione di secondo livello nell'ambito delle risorse specificamente dedicate agli interventi di recupero didattici ed educativi confluite nel fondo di istituto delle singole istituzioni scolastiche, e delle ulteriori risorse che verranno destinate alle medesime istituzioni scolastiche a carico del capitolo 1287 del bilancio del Ministero della pubblica istruzione per l'anno finanziario 2007 e seguenti." I genitori hanno facoltà di optare per i corsi di recupero, sia quelli intermedi che quelli estivi, organizzati dalla scuola, oppure di avvalersi di altre modalità di recupero comunicandole alla scuola[54]. Il consiglio di classe mantiene la responsabilità di-

[52] D.m. 80/2007, Considerazioni preliminari.
[53] Ivi, artt. 1-3.
[54] Ivi, Art. 5

dattica nell'individuare la natura delle carenze, nell'indicare gli obiettivi del recupero e nel verificarne l'esito. La titolarità della progettazione didattica spetta al collegio dei docenti, che ha anche il compito di esplicitarne le modalità concrete nel Pof ricorrendo in una prospettiva di personalizzazione a interventi diversificati secondo le differenti esigenze degli allievi[55]. Una parte rilevante di questa verifica viene demandata al consiglio di classe, che talvolta agisce di concerto con il collegio dei docenti[56]:

In effetti, il testo del decreto ministeriale n. 42/2007 "Modalità di attribuzione del credito scolastico e di recupero dei debiti formativi nei corsi di studio di istruzione secondaria superiore", prevede espressamente che:

- il collegio dei docenti ed i singoli consigli di classe all'inizio dell'anno scolastico programmano criteri, tempi e modalità per l'attivazione degli interventi didattici finalizzati al recupero dei debiti formativi, definendo altresì modalità di informativa alla famiglia da parte dei consigli di classe in ordine all'andamento e agli esiti delle attività di recupero (art. 3, comma 6);

- al fine di prevenire l'insuccesso scolastico e di ridurre gli interventi di recupero, il collegio dei docenti ed i singoli consigli di classe, in sede di programmazione educativa e didattica, predispongono attività di sostegno da svolgersi nel corso dello stesso anno scolastico nel quale l'alunno evidenzia carenze di preparazione in una o più discipline. (art. 3, comma 8), mentre l'ordinanza ministeriale n. 92/2007 prevede che:

- le attività di recupero "sono programmate ed attuate dai consigli di classe sulla base di criteri didattico-metodologici definiti dal collegio docenti e delle indicazioni organizzative approvate dal consiglio di istituto" (art. 2. comma 2);

- il collegio dei docenti, tenendo conto delle innovazioni introdotte dal decreto ministeriale 3 ottobre 2007, n. 80, determina i criteri da seguire per lo svolgimento degli scrutini, al fine di assicurare omogeneità nelle procedure e nelle decisioni di competenza dei singoli consigli di classe. (art. 4, comma 1);

- le operazioni di verifica sono organizzate dal consiglio di classe secondo il calendario stabilito dal collegio dei docenti e condotte dai docenti delle discipline interessate, con l'assistenza di altri docenti del medesimo consiglio di classe. (art. 8, comma 2).

Nell'ordinanza ministeriale n. 92/2007 sono anche indicati compiti più specifici del collegio che:

- determina i criteri da seguire per lo svolgimento dello scrutinio finale (o.m. n. 92/2007, art. 6, comma 1);

- nelle attività di sostegno e recupero sono impiegati in primo luogo docenti dell'istituto e, in seconda istanza, si ricorre a docenti esterni e\o a soggetti esterni,

[55] Ivi, Art. 7

[56] D.m. n. 42/2007, del 5 novembre 2007, "Modalità di attribuzione del credito scolastico e di recupero dei debiti formativi nei corsi di studio di istruzione secondaria superiore".

con l'esclusione di enti "profit", individuati secondi criteri di qualità deliberati dal collegio dei docenti ed approvati dal consiglio d'istituto. (art. 10, comma 3);

- il collegio dei docenti definisce i criteri per la composizione dei gruppi di studenti destinatari degli interventi didattico-educativi di sostegno e recupero, adottando tutti i modelli didattici e organizzativi suggeriti dall'esercizio dell'autonomia. (art. 3, comma 2);
- il collegio dei docenti definisce altresì i criteri per l'assegnazione dei docenti ai gruppi di studenti così costituiti (art. 3, comma 3);
- il collegio dei docenti, nel deliberare la programmazione delle attività di sostegno e di recupero, può individuare, sulla base della complessità organizzativa, uno o più docenti relativamente alle diverse aree disciplinari cui affidare il coordinamento di tali attività (art. 3, comma 4).

2.6. Due canali "di pari dignità"

Il doppio canale "paritario", preconizzato inizialmente dalla riforma Moratti, ma poi contraddetto dalla licealizzazione dell'istruzione tecnica di cui al decreto legislativo n. 226/2005, è stato riproposto su basi diverse dal governo Prodi con il decreto-legge varato il 25 gennaio 2007 (poi convertito nella legge n. 40/2007 sulle liberalizzazioni[57]), che lo ha incardinato nel contesto della scuola secondaria superiore quinquennale: licei da una parte, istituti tecnici e professionali dall'altra.[58] A ben vedere, tuttavia, il ministro Fioroni non ha fatto che portare alle sue

[57] Legge 2 aprile 2007, n. 40 Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 31 gennaio 2007, n. 7, recante misure urgenti per la tutela dei consumatori, la promozione della concorrenza, lo sviluppo di attività economiche e la nascita di nuove imprese, pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n. 77 del 2 aprile 2007 - Supplemento ordinario n. 91.

[58] Legge n. 40/2007, Art. 13. Disposizioni urgenti in materia di istruzione tecnico-professionale e di valorizzazione dell'autonomia scolastica. […] 1. Fanno parte del sistema dell'istruzione secondaria superiore di cui al decreto legislativo 17 ottobre 2005, n. 226, e successive modificazioni, i licei, gli istituti tecnici e gli istituti professionali […], tutti finalizzati al conseguimento di un diploma di istruzione secondaria superiore. Nell'articolo 2 del decreto legislativo n. 226 del 2005[…] il comma 8 è sostituito dal seguente: "8. I percorsi del liceo artistico si articolano in indirizzi per corrispondere ai diversi fabbisogni formativi". […] 1-bis. Gli istituti tecnici e gli istituti professionali […] sono riordinati e potenziati come istituti tecnici e professionali, appartenenti al sistema dell'istruzione secondaria superiore, finalizzati istituzionalmente al conseguimento del diploma […]; gli istituti di istruzione secondaria superiore […] attivano ogni opportuno collegamento con il mondo del lavoro e dell'impresa, ivi compresi il volontariato e il privato sociale, con la formazione professionale, con l'università e la ricerca e con gli enti locali. 1-ter […] con uno o più regolamenti […] sono previsti: la riduzione del numero degli attuali indirizzi e il loro ammodernamento nell'ambito di ampi settori tecnico-professionali, articolati in un'area di istruzione generale, comune a tutti i percorsi, e in aree di indirizzo; la scansione temporale dei percorsi e i relativi risultati di apprendimento; la previsione di un monte ore annuale delle lezioni sostenibile

più logiche conseguenze il recupero all'interno del "sistema di istruzione" (cioè scolastico) dell'istruzione tecnica, già effettuato dalla riforma Moratti. Fioroni ha preferito rendere esplicito questo carattere duale, bipolare, del sistema di istruzione attraverso la soppressione dei due licei dell'area liceale morattiana, quello tecnologico e quello economico, nei cui numerosi indirizzi e sub indirizzi era destinata a confluire l'intera istruzione tecnica (ma non gli istituti professionali di Stato, pur in molti casi assai simili ai tecnici), come previsto dal decreto ministeriale sulle confluenze tra vecchio e nuovo ordinamento emanato dalla Moratti alla fine del 2005 e ritirato da Fioroni con uno dei suoi primi atti da ministro[59].

per gli allievi nei limiti del monte ore complessivo annuale già previsto per i licei economico e tecnologico dal decreto legislativo 17 ottobre 2005, n. 226, e del monte ore complessivo annuale da definire ai sensi dell'articolo 1, comma 605, lettera f), della legge 27 dicembre 2006, n. 296; la conseguente riorganizzazione delle discipline di insegnamento al fine di potenziare le attività laboratoriali, di stage e di tirocini; l'orientamento agli studi universitari e al sistema dell'istruzione e formazione tecnica superiore. […]; 1-quinquies. Sono adottate apposite linee guida, predisposte dal Ministro della pubblica istruzione […] al fine di realizzare organici raccordi tra i percorsi degli istituti tecnico-professionali e i percorsi di istruzione e formazione professionale finalizzati al conseguimento di qualifiche e diplomi professionali di competenza delle regioni compresi in un apposito repertorio nazionale. 2. Fatta salva l'autonomia delle istituzioni scolastiche e nel rispetto delle competenze degli enti locali e delle regioni, possono essere costituiti, in ambito provinciale o sub-provinciale, "poli tecnico-professionali" tra gli istituti tecnici e gli istituti professionali, le strutture della formazione professionale accreditate […], e le strutture che operano nell'ambito del sistema dell'istruzione e formazione tecnica superiore denominate "istituti tecnici superiori" nel quadro della riorganizzazione […]. I "poli" sono costituiti sulla base della programmazione dell'offerta formativa, comprensiva della formazione tecnica superiore, delle regioni, che concorrono alla loro realizzazione in relazione alla partecipazione delle strutture formative di competenza regionale. I "poli", di natura consortile, sono costituiti secondo le modalità previste dall'articolo 7, comma 10, del regolamento di cui al decreto del Presidente della Repubblica 8 marzo 1999, n. 275, con il fine di promuovere in modo stabile e organico la diffusione della cultura scientifica e tecnica e di sostenere le misure per la crescita sociale, economica e produttiva del paese. Essi sono dotati di propri organi da definire nelle relative convenzioni.

[59] Cfr. i decreti ministeriali 13 giugno 2006, n. 46: articolo unico: […] il d.m. 28 dicembre 2005, concernente le tabelle di confluenza dei percorsi del previgente ordinamento in quelli delle tipologie liceali previste dal decreto legislativo 17 ottobre 2005, n. 226 e di corrispondenza dei relativi titoli di studio in uscita, è da ritenere non produttivo di effetti.] e 13 giugno 2006, n. 47: articolo unico: il d.m. 28 dicembre 2005, relativo alla quota del 20% dei curricoli rimessa all'autonomia delle istituzioni scolastiche, nelle more delle procedure di formalizzazione, produce i suoi effetti con riferimento agli ordinamenti vigenti e ai relativi quadri orari, nei singoli ordini di studio di istruzione secondaria superiore. Il ministro Fioroni aveva dichiarato in proposito: "Alla data di oggi (31 maggio 2006) sono pervenuti al ministero 54 progetti di sperimentazione su circa 1.750 istituti superiori […] Le caratteristiche dei progetti ricevuti non presentano elementi di innovazione tali da prefigurare in termini sperimentali la riforma. Sono invece innovazioni pienamente realizzabili nell'esercizio dell'autonomia scolastica (15 per cento del monte ore) e quindi negli ordinamenti vigenti". Dunque, appena tre scuole su 100 avevano accolto l'invito dell'ex ministro Moratti ad anticipare la riforma delle superiori che secondo i sindacati e la Con-

Con la legge n. 40/2007 l'istruzione tecnica, ripristinata nella sua distinta identità, viene anzi rilanciata, insieme all'istruzione professionale, come area formativa autonoma e alternativa rispetto a quella liceale.

Fuori del sistema di istruzione così bipolarizzato sono rimasti i percorsi tri-quadriennali che la Costituzione riformata dalla legge n. 3/2001 (modifica del titolo V) e la legge n. 53/2003 (legge delega Moratti) affidano alla competenza legislativa esclusiva delle regioni. Una competenza che però, alla luce di quanto disposto dalla legge finanziaria 2007 relativamente al biennio 14-16 anni, poteva essere esercitata in forma esclusiva solo a partire dai 16 anni, essendo la realizzazione dei "percorsi e progetti mirati" vincolata alla collaborazione con lo Stato e a obiettivi condivisi con i bienni scolastici. Insomma, al posto del secondo canale della Moratti, già declassato da quest'ultima al rango di canale minore, si è preferito prospettare la formazione di un canale dimezzato, affiancato alle due grandi aggregazioni curricolari – quella liceale e quella tecnico-professionale – già storicamente presenti nella scuola secondaria superiore.

Spesso, però, a scegliere questa strada sono stati, accanto ai giovani già orientati a frequentare i corsi professionali triennali previsti dalla riforma Moratti, anche una parte degli studenti che si iscrivevano agli istituti professionali perché interessati a conseguire la qualifica triennale. Il problema è, per usare un'efficace considerazione dell'Adi (associazione docenti italiani), che "l'Italia non è tutta come Trento, dove la formazione professionale è ben strutturata e consolidata", e che "ci sono zone d'Italia dove la formazione professionale è assolutamente carente e clientelare". In questo senso probabilmente è mancato un preventivo accordo strategico, di medio-lungo periodo, tra lo Stato e le regioni per la gestione concertata e di qualità di tutta l'offerta di istruzione e formazione fino ai 18 anni.

2.7. Le nuove classi delle lauree dei decreti 16 marzo 2007 (decreti Mussi)

Con l'insediamento del Governo Prodi II, dal 17 maggio 2006 all'8 maggio 2008, le competenze amministrative del settore educativo vennero di nuovo scisse tra due distinte amministrazioni: il Ministero della pubblica istruzione ed

findustria avrebbe spazzato via "l'importante patrimonio costituito dagli gli istituti tecnici". Ma sulla sperimentazione della scuola superiore, a parere del ministro, incombeva un altro pericolo: l'incertezza sui titoli di studio conseguito dai neofiti. "Laddove, poi, la sperimentazione comportasse la modifica della denominazione della scuola (ad esempio con l'istituzione di un liceo tecnologico o musicale) ci sarebbe al momento assoluta incertezza - dichiarava Fioroni - sul riconoscimento del titolo rilasciato al termine degli studi, con grave pregiudizio per il proseguimento del percorso formativo e lavorativo dei ragazzi". "Per fortuna", conclude Fioroni, "si sospende un atto che non ha prodotto alcun effetto sulla scuola e sui ragazzi che, infatti, si sono già iscritti non ai corsi sperimentali ma agli ordinamenti vigenti".

il Ministero dell'università e della ricerca[60]. A capo del Dicastero dell'università venne nominato il ministro Fabio Mussi.

Nel corso della XV legislatura si è dato seguito alla riforma degli ordinamenti didattici universitari, già avviata nella XIII legislatura ed oggetto di riordino durante la XIV. In particolare, si è proceduto alla ridefinizione della disciplina delle classi delle lauree triennali e magistrali con due decreti "gemelli" [61], datati 16 marzo 2007, in attuazione del d.m. 22 ottobre 2004, n. 270, che da ultimo ha definito l'architettura didattica dei corsi universitari e i limiti dell'autonomia degli atenei. La nuova determinazione delle classi di laurea è stata, dunque, strumentale alla ristrutturazione dei contenuti della formazione universitaria.

Al riguardo, merita ricordare che in base al d.m. n. 270 del 2004 (c.d. riforma Moratti) – che ha apportato significative correzioni all'architettura dei percorsi universitari basati sulla formula del c.d. "3+2", introdotta nel 1999 (d.m. n. 509/1999[62]) – i corsi di studio universitari sono articolati nei seguenti livelli e titoli: laurea, di durata triennale[63]; laurea magistrale[64]: il titolo è conseguibile dopo la laurea (o il diploma universitario triennale) attraverso l'acquisizione di 120 crediti formativi; diploma di specializzazione, nei soli casi previsti da specifiche disposizioni legislative o in applicazione di direttive dell'Unione europea; dottorato di ricerca; master annuale di I e II livello, caratterizzato dall'offerta di formazione aggiuntiva e di aggiornamento professionale.

I corsi di studio dello stesso livello, comunque denominati dagli atenei, aventi gli stessi obiettivi formativi qualificanti e le conseguenti attività formative sono raggruppati in classi di appartenenza. I titoli conseguiti al termine dei corsi di studio dello stesso livello ed appartenenti alla stessa classe hanno identico valore

---

[60] Attraverso la conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 1 maggio 2006, n. 181 nella legge n. 233 del 17 luglio 2006 recante disposizioni urgenti in materia di riordino delle attribuzioni della Presidenza del Consiglio dei Ministri e dei Ministeri. Delega al Governo per il coordinamento delle disposizioni in materia di funzioni e organizzazioni della presidenza del Consiglio dei Ministri e dei Ministeri.

[61] Decreto 16 Marzo 2007 Determinazione delle classi delle lauree universitarie (Gazzetta Ufficiale n. 155 del 6 Luglio 2007) e decreto 16 Marzo 2007 Determinazione delle classi di laurea magistrale (Gazzetta Ufficiale n. 157 del 9 Luglio 2007).

[62] D.m. 3 novembre 1999, n. 509, regolamento recante norme concernenti l'autonomia didattica degli atenei.

[63] Il corso di laurea prevede un percorso di base comune per gli studenti del primo anno e la possibilità di articolazione, in seguito, in due percorsi differenziati: un percorso metodologico o culturale (propedeutico alla prosecuzione degli studi) o un percorso professionalizzante finalizzato all'inserimento nel mondo del lavoro ed all'esercizio delle attività professionali regolamentate (c.d. modello a Y).

[64] Nell'articolazione dei percorsi formativi prevista dal d.m. n. 509/1999, il secondo livello di formazione era rappresentato dalla c.d. laurea specialistica, che è stata successivamente sostituita, nel sistema introdotto dal d.m. n. 270/2004, dalla laurea magistrale.

legale (innovazione introdotta dal d.m. n. 270/2004).

Il regolamento del 2004 ha dettato i soli criteri generali per l'ordinamento degli studi universitari, rinviando (art. 10):

- a successivi decreti ministeriali[65], la prescrizione di indicazioni più puntuali sugli ordinamenti didattici dei corsi di laurea e di laurea magistrale;

- ai regolamenti didattici degli atenei, emanati nel rispetto delle previsioni e dei vincoli dei decreti sopra citati, la concreta determinazione degli ordinamenti didattici e dell'organizzazione generale dell'attività didattica.

All'inizio della XV legislatura (22 maggio 2006) tali decreti, sui quali peraltro la Corte dei Conti aveva espresso alcune osservazioni, sono stati ritirati dal ministro dell'università e della ricerca al fine di un riesame della materia. In seguito, si è proceduto ad una revisione delle classi delle lauree e delle lauree magistrali, con i due citati d.m. 16 marzo 2007[66], i quali sostituiscono la precedente disciplina che risale al 2000[67] ed introducono alcuni elementi di innovazione.

I decreti prevedono 43 classi di laurea (finora erano 42) e 94 classi di laurea magistrale (finora erano 108); per ciascuna di queste sono stabiliti gli obiettivi formativi qualificanti e le attività formative indispensabili.

Quanto alle principali novità, si segnala che i decreti introducono un limite massimo degli esami che i regolamenti didattici di ateneo possono richiedere per i corsi di studio: in particolare, sono stabiliti al massimo 20 esami per la laurea e 12 per la laurea magistrale[68]. È, in secondo luogo, previsto che in caso di mobilità degli studenti tra diversi atenei o facoltà per la frequenza di corsi appartenenti alla medesima classe, deve essere garantito il riconoscimento di almeno la metà dei crediti maturati fino a quel momento[69]. La terza principale innovazione riguarda i requisiti per l'istituzione di un corso di studio: le università devono di norma attivare corsi in cui almeno la metà dei docenti impiegati sia rappresentata da professori o ricercatori di ruolo[70].

---

[65] Approvati (secondo le indicazioni dell'art. 17, co. 95, della legge n. 127/1997) previo parere del Consiglio universitario nazionale, del Consiglio nazionale degli studenti universitari e delle commissioni parlamentari competenti.

[66] Recanti, rispettivamente, Determinazione delle classi delle lauree universitarie e Determinazione delle classi di laurea magistrale.

[67] Le classi di laurea e di laurea specialistica sono state dapprima determinate, in attuazione del d.m. n. 509/1999, rispettivamente con d.m. 4 agosto 2000 e d.m. 28 novembre 2000.

[68] Articolo 4, comma 2, dd.mm. 16 marzo 2007.

[69] Articolo 3, comma 9, dd.mm. 16 marzo 2007.

[70] Articolo 1, comma 9, dd.mm. 16 marzo 2007. Le disposizioni citate richiedono, infatti, che insegnamenti corrispondenti ad almeno la metà dei crediti richiesti per ciascun corso (pari a 90 nel caso di laurea e a 60 nel caso di laurea magistrale) siano tenuti da professori o ricercatori inquadrati nei relativi settori scientifico-disciplinari e di ruolo presso l'ateneo, ovvero in ruolo presso altri atenei sulla base di specifiche convenzioni tra gli atenei interessati.

In attuazione dei decreti sulle classi, il ministro, con d.m. 26 luglio 2007[71], ha adottato le linee guida per l'istituzione e l'attivazione da parte delle università dei nuovi corsi di studio. Nello specifico, il decreto fissa gli obiettivi da perseguire nella riprogettazione dei percorsi formativi, chiarisce alcune possibili ambiguità delle norme, individua alcune azioni specifiche di miglioramento raccomandate alle università e definisce i requisiti richiesti per i nuovi corsi di studio.

Con l'obiettivo di invertire il trend alla proliferazione di corsi di laurea, manifestatosi negli anni più recenti, per l'istituzione di un corso si richiede: a) la effettiva disponibilità di un numero di docenti di ruolo non inferiore a 4 per ciascun anno e per il numero di anni di corso attivi; b) un livello di copertura dei settori scientifico-disciplinari previsti per le attività di base e caratterizzanti pari ad almeno il 50%. Con la medesima finalità, si prevede inoltre che l'attivazione di più corsi nell'ambito della stessa classe debba essere motivata ed autorizzata dal Consiglio universitario nazionale (Cun).

Le linee guida fissano anche il numero massimo di studenti considerato 'sostenibile' per le diverse tipologie di corso di laurea (v. allegato 3), nonché i requisiti minimi di contenuto che devono essere indicati nei regolamenti di ateneo al fine di garantire maggiore trasparenza e comparabilità dell'offerta formativa.

Quanto alla tempistica, si prevede una graduale attivazione dei nuovi percorsi formativi, in base alla quale le università sono chiamate a modificare i vigenti regolamenti didattici di ateneo a decorrere dall'a.a. 2008/2009 e concludere entro l'a.a. 2009/2010.

Il decreto 16 marzo 2007 "Determinazione delle classi delle lauree universitarie" prevede l'avvio dei nuovi corsi - i cui ordinamenti didattici sono disciplinati dai regolamenti didattici di ateneo - a partire dall'anno accademico 2006/2007 e non oltre l'anno accademico 2007/2008.

Tra le innovazioni introdotte si segnala l'integrale riconoscimento dei crediti acquisiti dagli studenti in caso di trasferimento di questi ultimi da un corso di laurea ad un altro afferenti la medesima classe.

Al fine di evitare la parcellizzazione dei crediti, si stabilisce inoltre che le università garantiscano a ciascun insegnamento un congruo numero di crediti formativi e che per ciascun anno sia previsto un numero di esami non superiore a dieci a ognuno dei quali sono attribuiti almeno sei crediti.

È riconosciuta inoltre alle università la facoltà di attribuire fino a sessanta crediti formativi per le conoscenze e abilità professionali certificate ai sensi della normativa vigente in materia, nonché per altre conoscenze e abilità maturate in attività formative di livello post secondario alla cui progettazione e realizzazione

[71] Decreto-legge 3 ottobre 2006, n. 262, Definizione delle linee guida per l'istituzione e l'attivazione, da parte delle università, dei corsi di studio (attuazione decreti ministeriali del 16 marzo 2007, di definizione delle nuove classi dei corsi di laurea e di laurea magistrale).

l'università abbia concorso (secondo quanto già previsto dall'articolo 5, comma 7 del d.m. n. 270/2004).

Entrambi i provvedimenti contengono una norma transitoria che consente la conclusione dei corsi di studio e il rilascio dei relativi titoli secondo gli ordinamenti didattici previgenti nonché la facoltà, per gli studenti iscritti a detti corsi, di optare per i corsi di laurea afferenti alle nuove classi.

L'allegato al decreto recante la definizione delle classi di laurea contiene la numerazione e la denominazione di 44 classi di laurea (a differenza delle 41 classi definite dal precedente d.m. 4 agosto 2000), per ciascuna delle quali sono indicate, oltre agli obiettivi formativi qualificanti, le attività formative indispensabili (di base e caratterizzanti).

Si segnala che il decreto ministeriale del 2000 individuava le attività formative, suddividendole in sei tipologie: le prime tre attinenti alla formazione di base, alla formazione caratterizzante e agli ambiti disciplinari affini o integrativi; le altre tre aventi carattere di complementarietà.

Per ciascuna classe di corsi è determinato il numero minimo di crediti che gli ordinamenti devono riservare alle sole attività formative di base e caratterizzanti in misura non superiore al cinquanta per cento dei crediti necessari per conseguire il titolo di studio (secondo quanto stabilito dall'articolo 10, comma 2 del decreto ministeriale n. 270/2004, che ha ridotto il numero dei crediti vincolabili a livello nazionale in attuazione a quanto disposto dal d.m. n. 509/1999)[72].

Le classi di laurea sono rimaste sostanzialmente invariate. Si segnalano in particolare le seguenti modifiche:

- non è più presente la classe L 31 - Scienze giuridiche, in considerazione dell'istituzione di una classe delle lauree magistrali in giurisprudenza con un percorso unitario quadriennale (LMG/01, ai sensi del d.m. 25 novembre 2005);

- la classe L 4 - Disciplina dell'architettura, dell'ingegneria civile e del disegno industriale è stata divisa in tre classi: L 4 - Disegno industriale, L 17 - Scienze dell'architettura e L 23 - Scienze e tecniche dell'edilizia;

- la classe L 20 - Scienze e tecnologie agrarie, agroalimentari e forestali è divisa in due classi: L 25 - Scienze e tecnologie agrarie e forestali e L 26 – Scienze e tecnologie alimentari;

- accanto alla classe L 24 - Scienze psicologiche (ex L 34), è stata istituita la classe L 43 - Tecniche psicologiche.

L'allegato al decreto recante la definizione delle classi di laurea magistrale contiene la numerazione e la denominazione di 94 classi di laurea (a differenza delle

[72] L'art. 10, co. 2 del d.m. n. 509/1999 prevedeva che le attività formative di ciascun corso di studi fossero definite dagli atenei per i due terzi (66 per cento) entro ambiti di discrezionalità vincolata al rispetto delle indicazioni ministeriali e solo per un terzo (34 per cento) in piena autonomia.

104 classi definite dal precedente d.m. 28 novembre 2000), per ciascuna delle quali sono indicate, oltre agli obiettivi formativi qualificanti, solo le attività formative caratterizzanti.

Per ciascuna classe di corsi è determinato il numero minimo di crediti che gli ordinamenti riservano a queste ultime in misura non superiore al quaranta per cento dei crediti necessari per conseguire il titolo di studio (secondo quanto stabilito dall'articolo 10, comma 4 del d.m. n. 270/2004, che anche per le lauree magistrali ha ridotto il numero dei crediti vincolabili a livello nazionale con il decreto 16 marzo 2007).

Le classi di laurea sono rimaste sostanzialmente invariate. Si segnalano in particolare le seguenti modifiche:

- nella classe LM 11 – Conservazione e restauro dei beni culturali sono confluite le classi 11/S Conservazione dei beni scientifici e della civiltà industriale e 12/S Conservazione e restauro del patrimonio storico-artistico;

- nella classe LM 14 – Filologia moderna sembra essere confluita anche la classe 40/S – Lingua e cultura italiana;

- sono state espunte la classe 22/S – Giurisprudenza e la 102/S Teorie e tecniche della normazione e dell'informazione giuridica, in considerazione dell'istituzione di una classe delle lauree magistrali in giurisprudenza con un percorso unitario quadriennale (LMG/01, ai sensi del d.m. 25 novembre 2005);

- sono state istituite le classi LM 24 – Ingegneria dei sistemi edilizi e LM – 26 Ingegneria della sicurezza;

- la classe LM 38 – Lingue moderne per la comunicazione e la cooperazione internazionale e la classe LM 94 – Traduzione specialistica e interpretariato hanno sostituito le classi 39/S – Interpretariato di conferenza e 104/S Traduzione letteraria e traduzione tecnico-scientifica;

- è istituita la classe LM 66 – Sicurezza informatica;

- le classi relative alla filosofia (17/S e 18/S) sono confluite nell'unica classe LM 78;

- le classi relative alle scienze storiche (93/S, 94/S,97/Se 98/S) sono confluite in un'unica classe LM 84 – Scienze storiche;

- è istituita la classe LM 93 – Teorie e metodologie dell'*e-learning* e della *media Education*.

2.8. Riconoscimento dei titoli e delle qualifiche

Il decreto-legge n. 107 del 2002, convertito dalla legge n. 234 del 2002, ha dettato disposizioni per l'accesso a talune professioni, adeguando in particolare, a fronte del processo di attuazione della riforma degli ordinamenti didattici universitari, le modalità di svolgimento degli esami di Stato per l'accesso a talu-

ne professioni regolamentate (dottore agronomo e dottore forestale, architetto, assistente sociale, attuario, biologo, chimico, geologo, ingegnere e psicologo), nonché l'iscrizione ai relativi albi al percorso di studi universitari effettivamente svolto, a garanzia dei possessori di titoli universitari conseguiti anteriormente alla riforma degli ordinamenti didattici.

La legge n. 25 gennaio 2006, n. 29, (legge comunitaria 2005) ha poi introdotto alcune norme in materia di riconoscimento dei titoli e delle qualifiche professionali. È previsto il recepimento della recente direttiva 2005/36/CE sulle qualifiche professionali, che consolida in un unico testo e semplifica le direttive settoriali relative a varie professioni, le direttive relative al sistema generale di riconoscimento delle qualifiche professionali, la direttiva 1999/42/CE che completa il sistema generale di riconoscimento delle qualifiche. In particolare la norma dispone che, se l'esercizio delle attività elencate negli allegati è subordinato al possesso di determinate competenze, ogni Stato membro riconosce come prova sufficiente di queste ultime l'esercizio dell'attività considerata in qualunque altro Stato dell'Unione europea.

La legge comunitaria attribuisce inoltre (articolo 12) all'ente promotore di qualunque tipo di procedimento, che richieda per l'accesso titoli di studio o lavorativi, l'onere di valutare la corrispondenza tra i titoli necessari e quelli acquisiti dagli interessati in altri Stati dell'Unione europea o in Stati aderenti all'Accordo sullo spazio economico europeo o alla Confederazione elvetica. Viene infine disciplinato (articolo 13) il riconoscimento dei titoli di studio di istruzione di primo e di secondo grado conseguiti da cittadini comunitari o di Stati aderenti all'Accordo sullo spazio economico europeo o della Confederazione elvetica, dettando la procedura per la dichiarazione di equipollenza di un titolo di studio conseguito nelle scuole straniere corrispondenti alle scuole italiane elementare e media o istituti italiani di istruzione secondaria superiore o di istruzione professionale.

2.9. Altre misure sugli ordinamenti didattici

Sempre in materia di percorsi universitari, sono state introdotte alcune disposizioni settoriali con l'art. 2, commi 146-148, del decreto-legge n. 262/2006 (collegato alla manovra finanziaria per il 2007)[73].

In particolare, il comma 146 ha elevato da uno a due anni la durata delle scuole di specializzazione per le professioni legali per coloro che abbiano conseguito una laurea specialistica o magistrale in scienze giuridiche. In tal modo, questa è

[73] Disposizioni urgenti in materia tributaria e finanziaria, convertito in legge, con modificazioni, dall'art. 1 della legge 24 novembre 2006, n. 286.

stata equiparata alla durata richiesta per chi ha conseguito una laurea quadriennale del vecchio ordinamento[74]. La norma è stata introdotta con il dichiarato obiettivo di evitare l'aggravio di spesa derivante dall'istituzione contemporanea di due distinti corsi di specializzazione: uno annuale e l'altro biennale. Allo stesso tempo, però, si è affidato ad un regolamento del ministro dell'università e della ricerca, di concerto con il ministro della giustizia, l'eventuale articolazione annuale della scuola solo per i laureati del nuovo ordinamento a partire dall'anno accademico 2007-2008.

L'art. 2, comma 147, del decreto, modificando la disciplina vigente (art. 22, co. 13 della legge finanziaria per il 2002[75]), ha fissato in un massimo di sessanta (equivalenti ad un anno di corso) i crediti formativi riconoscibili, per il conseguimento di una laurea, ai dipendenti pubblici che abbiano frequentato scuole di formazione presso le amministrazioni di appartenenza. Contestualmente, la determinazione dei criteri per il riconoscimento è stata rimessa alle università che vi provvedono attraverso i regolamenti di ateneo, mentre in precedenza ciò avveniva mediante convenzioni tra atenei e pubbliche amministrazioni.

Da ultimo, l'art. 2, comma 148, prevede una nuova disciplina riguardante la procedura di accreditamento dei corsi di studio a distanza, attivati da università statali e non, nonché delle c.d. "università telematiche", rinviandone la definizione ad un regolamento ministeriale, da emanare con decreto del ministro dell'università e ricerca, di concerto con il ministro per l'innovazione e le tecnologie, nel rispetto dei principi già enunciati all'art. 26, co. 5, della legge n. 289/2002 (legge finanziaria per il 2003[76]). La norma in commento prescrive, inoltre, lo

[74] La norma in commento ha sostituito il comma 3-bis dell'art. 16 del D.Lgs. 17 novembre 1997, n. 398.

[75] legge 28 dicembre 2001, n. 448, Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2002). L'art. 22, comma 13, della legge finanziaria 2002 ha disposto che al personale delle amministrazioni pubbliche che abbia superato il previsto ciclo di studi presso le rispettive scuole di formazione, ivi compresi gli istituti di formazione delle Forze di polizia ad ordinamento militare e civile e delle Forze armate, l'Istituto di perfezionamento della Polizia di Stato, la Scuola di polizia tributaria della Guardia di finanza e la Scuola superiore dell'economia e delle finanze, sia riconosciuto un credito formativo per il conseguimento del titolo di laurea (triennale o specialistica, ora denominata magistrale). Per le modalità di riconoscimento dei crediti formativi la norma fa rinvio ad apposite convenzioni stipulate tra le amministrazioni interessate e le università. Secondo quanto emerso da notizie di stampa, la disposizione citata ha determinato la stipula di numerose convenzioni tra università e ministeri (dell'interno, della difesa, dell'economia) o collegi professionali. In base a queste ultime gli interessati hanno fruito di consistenti abbreviazioni del percorso universitario.

[76] Si ricorda in proposito che l'art. 26, co. 5, della legge n. 289/2002 ha dettato la prima disciplina dei corsi di studio a distanza rimettendo ad un decreto del Ministro dell'istruzione, università e ricerca la definizione dei criteri e delle procedure per l'accreditamento dei corsi universitari a distanza e delle istituzioni autorizzate al rilascio dei relativi titoli accademici. In attuazione della disposizione richiamata, il d.m. 17 aprile 2003 ha poi specificato i requisiti e la procedura per

svolgimento di verifiche da parte del comitato nazionale per la valutazione del sistema universitario (Cnvsu)[77], oltre che sulle università in attesa di riconoscimento anche su quelle già autorizzate al rilascio dei titoli accademici.

Da ultimo, è importante segnalare che nel corso della legislatura è stato emanato il d.lgs. 9 novembre 2007, n. 206[78] in attuazione della direttiva 2005/36/CE, la quale, in sostituzione delle precedenti direttive adottate in materia, prevede un sistema generale di riconoscimento dei titoli, che si applica a tutte le professioni regolamentate e ai lavoratori cittadini di uno Stato membro.

2.10. Alta formazione artistica e musicale

Le istituzioni di alta formazione e specializzazione artistica e musicale (Afam) sono regolate dalla legge n. 508/1999[79], che ha riordinato il sistema mediante attribuzione di un'autonomia paragonabile a quella delle università (e parimenti fondata sull'art. 33 della Costituzione) agli istituti che ne fanno parte, e cioè: le Accademie di belle arti, l'Accademia nazionale di arte drammatica, gli Istituti superiori per le industrie artistiche, i Conservatori di musica, gli Istituti musicali pareggiati e l'Accademia nazionale di danza.

Nel corso della XV legislatura, sono stati adottati provvedimenti volti a dare attuazione al regolamento sugli ordinamenti didattici delle istituzioni, adottato nella precedente legislatura con d.P.R. n. 212/2005[80].

In particolare, i due dd.mm. 22 gennaio 2008 disciplinano gli obiettivi formativi qualificanti e le relative attività di formazione per i corsi di primo livello dei Conservatori di musica e delle Accademie di belle arti. In conformità ai requisiti generali previsti dai decreti, i Conservatori e le Accademie provvederanno a disciplinare i propri ordinamenti didattici con appositi regolamenti.

---

l'accreditamento di corsi di studio a distanza (attivati da università statali e non) nonché delle "Università telematiche" (denominazione introdotta dallo stesso d.m.). In relazione al d.m. citato sono state istituite numerose università telematiche.

[77] Si ricorda che in base alla riforma degli organi di valutazione del sistema universitario e della ricerca, prevista dall'art. 2, co. 138-142, d.l. n. 262/2006, il Cnvsu è stato sostituito dalla nuova agenzia per la valutazione del sistema universitario (Anvur).

[78] Attuazione della direttiva 2005/36/CE relativa al riconoscimento delle qualifiche professionali, nonché della direttiva 2006/100/CE che adegua determinate direttive sulla libera circolazione delle persone a seguito dell'adesione di Bulgaria e Romania.

[79] legge 21 dicembre 1999, n. 508, Riforma delle Accademie di belle arti, dell'Accademia nazionale di danza, dell'Accademia nazionale di arte drammatica, degli Istituti superiori per le industrie artistiche, dei Conservatori di musica e degli Istituti musicali pareggiati.

[80] D.P.R. 8 luglio 2005, n. 212, regolamento recante disciplina per la definizione degli ordinamenti didattici delle Istituzioni di alta formazione artistica, musicale e coreutica, a norma dell'articolo 2 della legge 21 dicembre 1999, n. 508.

Per quanto concerne l'assetto ordinamentale, si segnala, inoltre, che con d.P.R. 31 ottobre 2006, n. 295[81] sono state modificate le modalità di nomina dei presidenti delle istituzioni artistiche e musicali, già disciplinate dal precedente regolamento di cui al d.P.R. 28 febbraio 2003, n. 132. In base alle nuove norme, il presidente delle istituzioni artistiche e musicali è nominato dal ministro dell'università nell'ambito di una terna di soggetti definita dal consiglio accademico entro il termine di sessanta giorni antecedenti la scadenza dell'incarico del presidente uscente[82]. I soggetti proposti devono possedere requisiti di alta qualificazione professionale e manageriale, nonché avere comprovata esperienza gestionale di enti o istituzioni nei settori della formazione artistica, musicale e coreutica.

Da ultimo, sono state adottate specifiche misure di impatto finanziario. In tale prospettiva, la legge finanziaria per il 2007[83], al comma 1145, ha stanziato risorse pari a 20 milioni di euro per l'anno 2007 a favore delle accademie e delle istituzioni superiori musicali, coreutiche e per le industrie artistiche, riservando 10 milioni alla ristrutturazione ed alla manutenzione straordinaria degli immobili utilizzati e 10 milioni di euro al funzionamento amministrativo e didattico. Successivamente, sempre in favore delle istituzioni di alta formazione e specializzazione artistica e musicale, l'articolo 2, comma 435 della legge finanziaria per il 2008[84] ha disposto un'autorizzazione annua di spesa di 10 milioni di euro.

[81] Regolamento recante disposizioni correttive e integrative al d.P.R. 28 febbraio 2003, n. 132, in materia di modalità di nomina dei presidenti delle istituzioni artistiche e musicali.

[82] L'originaria formulazione prevedeva che il presidente fosse nominato dal ministro, sulla base di una designazione effettuata dal consiglio accademico entro una terna di soggetti di alta qualificazione manageriale e professionale proposta dallo stesso ministro. Tale disposizione è stata annullata dalla sentenza n. 4293 del 2005 del Consiglio di Stato, in quanto ritenuta lesiva del principio di autonomia delle istituzioni Afam. La norma introdotta interviene quindi a colmare il vuoto normativo creatosi per effetto della predetta pronuncia.

[83] Legge 27 dicembre 2006, n. 296.

[84] Legge 24 dicembre 2007, n. 244.

3. La riforma Gelmini

3.1. Quadro generale

Con il termine "riforma Gelmini" si identificano tutti i provvedimenti scolastici voluti dal ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca Mariastella Gelmini, iniziati ufficialmente con la legge n. 133/2008[85] e proseguiti con legge n. 169/2008[86], il cui scopo principale è stato quello di riformare il sistema scolastico italiano. La riforma è entrata in vigore il 1° settembre 2009 per la scuola primaria e secondaria di primo grado, mentre per la scuola secondaria di secondo grado è entrata in vigore il 1° settembre 2010 ed a regime nell'anno 2014.

Le novità principali riguardano l'introduzione di due nuovi licei (scienze umane e musicale e coreutico) e l'ampliamento del liceo artistico. Gli indirizzi e le sperimentazioni vengono ridotte da più di 750 a 20, mentre gli istituti tecnici vengono a loro volta riformati per soddisfare le esigenze del mondo del lavoro. L'insegnamento della lingua inglese viene reso obbligatorio per tutto il quinquennio e quello delle materie scientifiche viene potenziato[87].

Viene reintrodotta la figura dell'insegnante unico, che a partire dall'anno scolastico 2009/2010 ha sostituito nelle prime classi della primaria di primo grado i tre docenti per due classi precedentemente previsti per il modulo e viene altresì reintrodotta la valutazione numerica decimale nella scuola primaria, accompagnata da un giudizio sul livello di maturazione raggiunto, e nella scuola secondaria di primo grado. Per conseguire gli obiettivi di razionalizzazione della spesa, suggeriti già dalla legge n. 133/2008, si conclude che "le istituzioni scolastiche della scuola primaria costituiscono classi affidate ad un unico insegnante e funzionanti con orario di ventiquattro ore settimanali. Nei regolamenti si tiene co-

[85] Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, recante disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria.

[86] Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 1° settembre 2008, n. 137, recante disposizioni urgenti in materia di istruzione e università.

[87] Sulla riforma Gelmini e sulle sue implicazioni nel mondo della scuola e dell'università, cfr.: E. Crispolti, A. D'Arcangelo, *Il secondo ciclo: l'istruzione e formazione professionale iniziale*, in CSSC-Centro studi per la scuola cattolica, *A dieci anni dalla legge sulla parità. Scuola Cattolica in Italia. Dodicesimo Rapporto*, La Scuola, Brescia 2010. G. Bertagna, *Pensiero manuale. La scommessa di un sistema educativo di istruzione e di formazione di pari dignità*, Soveria Mannelli, Rubettino, 2006. S. Gulisano, *Un taglio al futuro. L'istruzione ai tempi della Gelmini*, collana Report, Roma, Editori Riuniti, 2010. M. Rostan (a cura di), *La professione accademica in Italia. Aspetti, problemi e confronti nel contesto europeo*, LED Edizioni Universitarie, 2011. M. Vaira, *La Costruzione della Riforma Universitaria e dell'Autonomia Didattica. Idee, norme, pratiche, attori*, LED Edizioni Universitarie, 2011. V. Zeno-Zencovich, *Ci vuole poco per fare una università migliore. Guardando oltre la «Riforma Gelmini»*, collana Nuovi percorsi, il Sirente, Fagnano Alto, 2011.

munque conto delle esigenze, correlate alla domanda delle famiglie, di una più ampia articolazione del tempo-scuola" .

La premessa strategica della riforma risiede nell'idea che in Italia siano aumentate le disparità sociali, fatto che spinge a consentire a tutti gli studenti almeno il conseguimento dei livelli essenziali delle prestazioni in termini di istruzione e formazione, evitando la frantumazione dei saperi. Un altro obiettivo per ridurre al minimo questa forma di sperequazione della formazione, che inevitabilmente si ripercuote nel mondo del lavoro, è la personalizzazione del processo di insegnamento-apprendimento. Lungo questa strada si muove la revisione del secondo ciclo del sistema educativo di istruzione e formazione.

Diversamente da Berlinguer che aveva seguito un impianto unitario (licei) e dalla Moratti che aveva prediletto uno schema binario (sottosistema dei licei e dell'istruzione e formazione professionale), che in base al novellato art. 117 della Costituzione è organizzato autonomamente dalle regioni secondo i "livelli essenziali delle prestazioni" (Lep), prescritti dallo Stato e dal "quadro delle qualifiche" indicato dall'Unione europea, il ministro Gelmini ha preferito uno schema tripolare: licei, istituti tecnici e professionali; istruzione e formazione professionale.

La legge n. 133/2008, all'art. 64 (disposizioni in materia di organizzazione scolastica), prevede che il ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca di concerto e del ministro dell'economia e delle finanze predisponga un piano programmatico di interventi volti ad una maggiore razionalizzazione dell'utilizzo delle risorse umane e strumentali disponibili, che conferiscano una maggiore efficacia ed efficienza al sistema scolastico.

Per l'attuazione del piano previsto per legge, si deve provvedere ad una revisione dell'assetto ordinamentale, organizzativo e didattico del sistema scolastico, procedendo, tra l'altro, alla:

a. razionalizzazione ed accorpamento delle classi di concorso, per una maggiore flessibilità nell'impiego dei docenti;

b. ridefinizione dei curricoli vigenti nei diversi ordini di scuola anche attraverso la razionalizzazione dei piani di studio e dei relativi quadri orari, con particolare riferimento agli istituti tecnici e professionali;

c. revisione dei criteri vigenti in materia di formazione delle classi;

d. rimodulazione dell'attuale organizzazione didattica della scuola primaria;

e. razionalizzazione degli organici del personale docente ed ATA;

f. ridefinizione dell'assetto organizzativo-didattico dei centri di istruzione per gli adulti, ivi compresi i corsi serali.

Intervengono a statuire i nuovi assetti del secondo ciclo tre decreti, tutti in forma di regolamento:

- il *d.P.R. n. 87/2010* "regolamento recante norme per il riordino degli istituti professionali, a norma dell'articolo 64, comma 4, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133";

- il *d.P.R. n. 88/2010* "regolamento recante norme per il riordino degli istituti tecnici a norma dell'articolo 64, comma 4, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133";

- il *d.P.R. n. 89/2010* "regolamento recante revisione dell'assetto ordinamentale, organizzativo e didattico dei licei a norma dell'articolo 64, comma 4, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133" .

Il testo dei provvedimenti, in sintesi, delinea il seguente quadro:

- i percorsi di istruzione secondaria superiore continuano ad avere durata quinquennale, e sono articolati in 2 bienni (di cui, il primo è finalizzato all'assolvimento dell'obbligo scolastico) e in un quinto anno. Al termine, si sostiene l'esame di Stato, che dà accesso all'istruzione post-secondaria (universitaria e non);

- i *licei* sono sei e l'orario settimanale è, con alcune eccezioni, di 27 ore nel primo biennio e 30 ore nel secondo biennio e nel quinto anno. Questi gli indirizzi liceali: artistico (diversificato, a partire dal secondo biennio, in 6 indirizzi: arti figurative; architettura e ambiente; audiovisivo e multimediale; design; grafica; scenografia); classico; linguistico; musicale e coreutico; scientifico (con possibile attivazione dell'opzione scienze applicate, nonché della sezione ad indirizzo sportivo); delle scienze umane (con un'opzione economico-sociale);

- gli *istituti tecnici* si articolano in 2 settori (a fronte dei precedenti 10) e 11 indirizzi (a fronte di 39). L'orario settimanale è di 32 ore.

Settore Economico, indirizzi: amministrazione, finanza e marketing; turismo.

Settore Tecnologico, indirizzi: meccanica, meccatronica ed energia, trasporti e logistica, elettronica ed elettrotecnica, informatica e telecomunicazioni, grafica e comunicazione, chimica, materiali e biotecnologie, sistema moda, agraria e agroindustria, costruzioni, ambiente e territorio.

Gli *istituti professionali* si articolano in 2 settori (a fronte di 5) e 6 indirizzi (a fronte di 27). L'orario settimanale è di 32 ore.

Settore servizi, indirizzi: servizi per l'agricoltura e lo sviluppo rurale, servizi socio sanitari, servizi per l'enogastronomia e l'ospitalità alberghiera, servizi commerciali.

Settore industria e artigianato, servizi: produzioni industriali e artigianali, servizi per la manutenzione e l'assistenza tecnica.

Sia per gli istituti tecnici che per i professionali è prevista la possibilità di attivare opzioni legate al mondo del lavoro e al territorio.

Relativamente alle novità didattiche, si ricordano, per il quinti anno dei licei, l'insegnamento in lingua straniera di una disciplina non linguistica; per gli istituti tecnici e professionali, l'insegnamento, nel primo biennio, di "scienze integrate" (a cui concorrono "scienze della terra e biologia", "fisica" e "chimica") e l'aumento delle ore di laboratorio. Altre novità organizzative riguardano la possibilità di costituire, presso le istituzioni scolastiche autonome, dipartimenti (come

articolazioni funzionali del collegio dei docenti per il sostegno alla didattica e alla progettazione) e un comitato scientifico, composto da docenti ed esperti (con funzioni di proposta per l'organizzazione degli spazi di autonomia).

Le nuove regole sono state applicate, a partire dall'anno scolastico 2010-2011, alle prime classi. Negli istituti tecnici e professionali, le classi successive a quelle interessate dall'applicazione piena delle nuove regole hanno proseguito secondo i piani di studio precedenti, ma con un orario inferiore.

La sezione ad indirizzo sportivo nell'ambito del liceo scientifico è stato attivato, come esplicitato dal Miur con nota n. 170 del 22 gennaio 2013, dall'anno scolastico 2014/2015.

Al fine di accompagnare la transizione tra vecchio e nuovo ordinamento, recependo le istanze provenienti dalle istituzioni e dalle associazioni degli insegnanti, è stata costituita presso il Miur una cabina di regia con il compito di coordinare e orientare i diversi provvedimenti collegati al nuovo ordinamento dei licei (d.m. 5 agosto 2009 n. 75). È stata, inoltre, istituita una commissione di studio, composta da membri aventi specifiche professionalità (d.m. 11 marzo 2010 n. 26), al fine di coordinare e orientare le indicazioni nazionali per gli stessi licei, nonché per la scuola dell'infanzia e per il primo ciclo.

Per attuare sperimentalmente le principali innovazioni organizzative, metodologiche e didattiche previste dal riordino degli istituti tecnici, nell'anno scolastico 2009/2010 è stata costituita una "unità di consegna" dell'innovazione, denominata *Delivery unit nazionale*[88]), composta da esperti del mondo della scuola, dell'università e della ricerca, nonché dai direttori generali degli Uffici scolastici regionali di Lazio, Lombardia, Puglia, Sicilia, Veneto. Sono state costituite, inoltre, anche *Delivery unit regionali*, per coordinare la sperimentazione a livello territoriale. Per dare, quindi, continuità al lavoro svolto, nel successivo anno scolastico. Le Delivery sono state costituite anche in altre regioni, estendendo la sfera di competenza delle stesse a tutti gli ordini scolastici. Presso ogni Ufficio scolastico regionale sono stati dunque attivati: un gruppo regionale di coordinamento, uno sportello unico territoriale; tre gruppi di lavoro, rispettivamente per l'istruzione liceale, tecnica e professionale (nota prot. 269 del 14 gennaio 2011).

Gli atti intervenuti a seguito dei d.P.R. nn. 87/2010, 88/2010 e 89/2010 sono pubblicati sul sito dell'Istituto nazionale di documentazione, innovazione e ricerca educativa (Indire).

Tra i principali, si ricordano :

- Le indicazioni nazionali riguardanti gli obiettivi specifici di apprendimento per i percorsi liceali (d.m. n. 211/2010);

- le linee guida per il passaggio al nuovo ordinamento negli istituti tecnici e negli istituti professionali per il primo biennio (direttiva n. 57 del 15 luglio 2010

[88] decreto Miur prot. AOOUFGAB/2081/GM, del 6 marzo 2009.

e direttiva n. 65 del 28 luglio 2010);

- le linee guida per il secondo biennio e il quinto anno, per gli istituti tecnici e per gli istituti professionali (direttive nn. 4 e 5 del 16 gennaio 2012);

- le linee guida per i percorsi degli istituti tecnici e professionali relative alle ulteriori articolazioni delle aree di indirizzo negli spazi di flessibilità (direttive 1° agosto 2012, nn. 69 e 70);

- le linee guida finalizzate alla realizzazione di raccordi tra i percorsi degli istituti professionali e i percorsi di istruzione e formazione professionale (d.m. 18 gennaio 2011);

- le linee guida per le convenzioni fra i licei musicali e i Conservatori di musica.

3.2. Adozione libri di testo

Il decreto-legge n. 112/2008 "Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria", convertito in legge 6 agosto 2008, n. 133, è un atto normativo adottato il 25 giugno 2008 sotto il Governo Berlusconi IV. Riguarda principalmente la finanza pubblica, ma sono presenti anche alcuni provvedimenti per il mondo universitario ed accademico. Interviene in particolare all'art. 15 del Capo V (Istruzione e ricerca) sul costo dei libri scolastici. In particolare, a partire dall'anno 2008-2009 "i competenti organi individuano preferibilmente i libri di testo disponibili, in tutto o in parte, nella rete internet"; mentre dall'anno scolastico 2011-2012, "il collegio dei docenti adotta esclusivamente libri utilizzabili nelle versioni on line scaricabili da internet o mista", escludendo "le disposizioni relative all'adozione di strumenti didattici per i soggetti diversamente abili". Al comma 3 si ricorda che "i libri di testo sviluppano i contenuti essenziali delle indicazioni nazionali dei piani di studio".

Il successivo decreto-legge 137/2008 "Disposizioni urgenti in materia di istruzione e università", convertito in legge 30 ottobre 2008, n. 169, è un atto normativo adottato il 30 ottobre 2008 che contiene una serie di modifiche inerenti il sistema della pubblica istruzione italiana. Questo decreto, tuttavia, riguarda essenzialmente le scuole primarie e secondarie. In particolare, reca disposizioni in merito all'insegnamento della disciplina "cittadinanza e costituzione", alla valutazione del comportamento degli studenti (espressa in decimi), alla valutazione del rendimento scolastico degli studenti (espressa in decimi e con la necessaria presenza di un voto non inferiore a sei decimi in ciascuna disciplina o gruppo di discipline per il passaggio all'anno scolastico successivo), relativamente al ruolo dell'insegnante unico nella scuola primaria (con classi affidate ad un unico insegnante e funzionanti con orario di ventiquattro ore settimanali), nonché in merito al valore abilitante della laurea in scienze della formazione primaria.

Relativamente all'adozione dei libri di testo, il provvedimento disciplina la sua attuazione nella scuola primaria con cadenza quinquennale, a valere per il successivo quinquennio, e nella scuola secondaria di primo e secondo grado ogni sei anni, a valere per i successivi sei anni. Al dirigente scolastico spettano compiti di vigilanza sull'osservanza delle disposizioni vigenti da parte delle delibere dei competenti organi scolastici.

Con riferimento ai manuali ed ai libri di testo il Miur è intervenuto inoltre con la circolare ministeriale n. 18/2011, pur mantenendo valide le istruzioni impartite con le circolari ministeriali nn. 16/2009 e 23/2010, in merito all'adozione dei libri di testo nelle scuole di ogni ordine e grado per l'anno scolastico 2011/2012. I vincoli richiamati sono, senza indicare le eccezioni:

a. la cadenza pluriennale (ogni cinque anni per la scuola primaria e ogni sei per la scuola secondaria di I e di II grado);

b. la restrizione della scelta di libri di testo a stampa per i quali l'editore si sia impegnato a mantenere invariato il contenuto per un quinquennio;

c. la progressiva transizione ai libri di testo on line o in versione mista, tenendo presente che a partire dall'anno scolastico 2012/2013 non possono essere più utilizzati testi esclusivamente a stampa;

d. il rispetto dei tetti di spesa individuati per le scuole secondarie di I e di II grado;

e. la non modificabilità delle scelte da parte degli insegnanti e della scuola nell'arco dei due periodi previsti, "salva la ricorrenza di specifiche e motivate esigenze".

Visto l'avvio della riforma della scuola secondaria di II grado, i collegi dei docenti, limitatamente alle adozioni per la prima classe della scuola secondaria di II grado, potevano valutare l'opportunità di confermare i testi già adottati ovvero di procedere a nuove adozioni, considerato che i testi in uso avrebbero potuto non rispondere adeguatamente alle "indicazioni nazionali riguardanti gli obiettivi specifici di apprendimento per i licei"[89] e alle "linee guida per gli istituti tecnici e per gli istituti professionali"[90], rese pubbliche successivamente alle adozioni medesime. La possibilità di confermare o modificare le adozioni valeva anche per l'insegnamento di religione cattolica per la scuola dell'infanzia e per il primo

[89] Decreto 7 ottobre 2010, n. 211 Schema di regolamento recante «indicazioni nazionali riguardanti gli obiettivi specifici di apprendimento concernenti le attività e gli insegnamenti compresi nei piani degli studi previsti per i percorsi liceali di cui all'articolo 10, comma 3, del decreto del Presidente della Repubblica 15 marzo 2010, n. 89, in relazione all'articolo 2, commi 1 e 3, del medesimo regolamento».

[90] Direttive nn. 4 e 5/2012 (entrambe datate 16 gennaio 2012) con le quali sono definite le "Linee Guida" per il secondo biennio e il quinto anno per i percorsi degli istituti tecnici e degli istituti professionali (a completamento di quelle concernenti il primo biennio contenute nella direttiva 57 del 15 luglio 2010).

ciclo di istruzione, di cui al d.P.R. 11 febbraio 2010 a seguito della pubblicazione dei "traguardi per lo sviluppo delle competenze e obiettivi di apprendimento"[91].

Il d.m. n. 43/2011 concerne i tetti di spesa, forniti in allegato, entro cui i docenti sono tenuti a mantenere il costo dell'intera dotazione libraria di ciascuna classe della scuola secondaria di primo grado e di secondo grado.

È il caso, però, di insistere sulla circolare ministeriale n. 16/2009 e su taluni concetti che rivestono un'importanza ragguardevole per quanto riguarda il metodo pedagogico.

Accanto alla scelta dei libri vanno previste "buone pratiche didattiche", "nuove strategie didattiche", la "sperimentazione di percorsi didattici"; i libri costituiscono "uno degli strumenti che possono essere utilmente inseriti nella programmazione e nella organizzazione flessibile dei percorsi didattici". Pertanto il libro di testo occupa un posto primario nel percorso formativo e di apprendimento degli studenti e, inoltre, rappresenta uno strumento cui i docenti apportano con una "quotidiana azione" "le integrazioni e i completamenti di volta in volta necessari". I testi in adozione "contribuiscono ad assicurare sistematicità e coerenza nell'insegnamento", costituiscono "un'utile base di partenza da cui muovere sia per sviluppare al meglio le potenzialità dell'insegnamento, sia per assicurare la crescita dei livelli di apprendimento". Libro, docente, internet sono l'enciclopedia cui attingere per una informazione ricca, plurale, affidabile e in continuo sviluppo.

La circolare, tuttavia, si occupa delle funzioni dei libri di testo: 1) indicandone le tipologie in un'ottica di diversificazione delle proposte editoriali; 2) precisandone modalità e tempi di adozione; 3) richiamandone le soluzioni organizzative previste dalla normativa; 4) definendo le misure e gli aspetti di natura finanziaria, nonché 5) gli interventi di vigilanza e di monitoraggio.

3.3. "Cittadinanza e costituzione"

Con l'art. 1 della legge n. 169/2008 viene istituito l'insegnamento di "cittadinanza e costituzione" nella scuola primaria e secondaria (entrambi i gradi)[92].

Con la circolare ministeriale n. 100/2008[93] si precisa che tale disciplina non va considerata come "una mera rivisitazione della tradizionale 'educazione civi-

[91] Decreto del Presidente della Repubblica 11 febbraio 2010, avente ad oggetto "Approvazione dei traguardi per lo sviluppo delle competenze e obiettivi di apprendimento della religione cattolica per la scuola dell'infanzia e per il primo ciclo di istruzione.

[92] "Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 1° settembre 2008, n. 137, recante disposizioni urgenti in materia di istruzione e università"

[93] Avente ad oggetto "Prime informazioni sui processi di attuazione del decreto-legge n. 137 del 1° settembre 2008, convertito con modificazioni nella legge 30 ottobre 2008, n. 169.

ca', "ma come "una sostanziale innovazione curricolare". Interessante il 'parere', precedente la c.m. n. 100/2008, espresso dal Consiglio nazionale della pubblica istruzione avente ad oggetto il "progetto nazionale di sperimentazione ex art. 11 del d.P.R. n. 275/1999 relativo all'insegnamento di cittadinanza e costituzione"[94]. In sostanza il CNPI esprime parere favorevole sulla bozza di decreto e impegna il ministro a modificarla tenendo conto delle osservazioni formulate, riservandosi per le osservazioni contenute nella premessa e per gli specifici problemi del quadro ordinamentale e organizzativo evidenziati di esprimere una puntuale valutazione sull'eventuale opportunità e sulle modalità di attuazione di un insegnamento di "cittadinanza e costituzione" come disciplina autonoma. Approfondisce, poi, anche le problematiche della valutazione delle conoscenze/competenze disciplinari e del comportamento degli alunni in sede di definizione del quadro ordinamentale e delle annunciate linee guida per la nuova disciplina. Sull'argomento si segnala il *Documento di indirizzo per la sperimentazione di "cittadinanza e costituzione"* del 4 marzo 2009[95] e la circolare ministeriale n. 86/2010 "*"cittadinanza e costituzione": Attuazione dell'art. 1 della legge 30 ottobre 2008, n. 169 — Anno scolastico 2010-2011*". Quest'ultima, oltre ad affrontare diversi nodi del problema (contenuti, competenze, metodologie) si sofferma sul tema della valutazione. Sulla scorta dell'art. 1, comma 3, del d.P.R. n. 122/2009 ("la valutazione ha per oggetto il processo di apprendimento, il comportamento e il rendimento scolastico complessivo degli alunni. La valutazione concorre, con la sua finalità anche formativa e attraverso l'individuazione delle potenzialità e delle carenze di ciascun alunno, ai processi di autovalutazione degli alunni medesimi, al miglioramento dei livelli di conoscenza e al successo formativo, anche in coerenza con l'obiettivo dell'apprendimento permanente di cui alla strategia di Lisbona nel settore dell'istruzione e formazione") e dell'art. 7, comma 1, la disciplina è oggetto di valutazione pur non essendo autonoma e "trova, infatti, espressione nel complessivo voto delle discipline delle aree storico-geografica e storico-sociale di cui essa è parte integrante. "cittadinanza e costituzione" influisce, inoltre, nella definizione del voto di comportamento per le ricadute che determina sul piano delle condotte civico-sociali espresse all'interno della scuola così come durante esperienze formative fuori dell'ambiente scolastico. La partecipazione ad iniziative di cittadinanza attiva promosse dalle istituzioni scolastiche e/o in collaborazione con il territorio, infine, oltre a costituire preziosa esperienza di formazione, configura opportunità di accesso al credito formativo. Del 27 gennaio 2010 è il Parere proposto dai senatori della VII Commissione del Senato della Repubblica[96] sullo schema di decreto del Presidente della Repubblica

[94] Nota MIURAOODGOS prot. n. 11905 del 17 novembre 2008.
[95] Nota MIURAOODGOS prot. 2079 del 4 marzo 2009.
[96] Senatori: Rusconi, Giambrone, Mariapia Garavaglia, Ceruti, Vittoria Franco, Marcucci, Pro-

recante regolamento concernente la revisione dell'assetto ordinamentale, organizzativo e didattico dei licei (Atto del governo n. 132). Il parere espresso dalla Commissione non è stato favorevole al regolamento, in quanto il decreto non rappresentava "una vera rivoluzione di metodo capace di contenere gli elementi indispensabili per una scuola del XXI secolo", come ad esempio rendere autonomo l'insegnamento di "cittadinanza e costituzione" e "utile ed effettiva la nuova disciplina" che deve formare cittadini consapevoli" (pp. 5-6).

Con d.P.R. n. 89/2010 "Riordino dei licei", all'art. 10, comma 7, si afferma che "Le attività e gli insegnamenti relativi a "cittadinanza e costituzione", di cui all'articolo 1 del decreto-legge 1° settembre 2008, n. 137, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 ottobre 2008, n. 169, si sviluppano nell'ambito delle aree storico-geografica e storico-sociale e nel monte ore complessivo in esse previsto, con riferimento all'insegnamento di «diritto ed economia» o, in mancanza di quest'ultimo, all'insegnamento di «storia e geografia» e «storia»."

3.4. Valutazione e certificazione delle competenze

La valutazione degli alunni (comportamento e rendimento scolastico) è un aspetto fondamentale dell'insegnamento e dell'apprendimento, ha una funzione formativa ed è utile per la verifica della performance dell'istituzione scolastica e dei suoi attori. La sua importanza di snodo viene riconosciuta da tutti i paesi dell'Unione europea, a maggior ragione negli ultimi tempi perché strumento e dispositivo per misurare conoscenze, abilità o competenze allo scopo di rilasciare una certificazione per il proseguimento degli studi nel livello dell'istruzione successivo o per ricavarne indicazioni per l'orientamento. Il ministero Gelmini ha posto particolare attenzione al tema della valutazione, aggiungendo alla normativa di rango primario diverse norme regolamentari che hanno sensibilmente rivisto l'importanza della cultura valutativa e del comportamento civile all'interno delle istituzioni scolastiche.

È indubbio che la circolare ministeriale n. 84/2005 *Linee guida per l'elaborazione del portfolio delle competenze nella scuola dell'infanzia e nel primo ciclo* abbia avuto e abbia tuttora un effetto dirompente nei confronti della cultura valutativa nelle scuole italiane. L'imposizione di un modello di portfolio sembra negare nella sua struttura (sezioni A – B – C) il senso e il significato dello stesso strumento così come presentato negli allegati del d.lgs. n. 59/2004 (indicazioni nazionali per i piani di studio personalizzati). In questi ultimi documenti viene sottolineata la funzione valutativa e orientativa del portfolio con lo scopo di valorizzare l'esperienza di apprendimento di ciascun allievo e di facilitarne l'autovalutazione

cacci, Annamaria Serafini, Vita, Blazina

circa l'efficacia o meno delle esperienze formative vissute sia in ambito scolastico che extrascolastico. Funzioni, riprese e ribadite anche dalla c.m. n. 85/2004 che lasciava ampia discrezionalità a ciascuna scuola circa la programmazione e la predisposizione operativa del portfolio, proprio nella prospettiva di accompagnare l'alunno nel suo percorso formativo (nella scuola e fuori dall'istituzione scolastica) con un documento in grado di "presentare" a vari interlocutori interni all'amministrazione scolastica (e/o esterni a questa) le esperienze ritenute significative e le competenze acquisite nel tempo, proprio per effetto di tali esperienze. L'inserimento nel portfolio (sezione A – obbligatoria e a struttura predefinita non modificabile) di un documento contenente la "certificazione delle competenze" da compilare al termine rispettivamente dalla scuola primaria e del primo ciclo di istruzione, accompagnato dal "documento di valutazione" relativa agli apprendimenti disciplinari, alla convivenza civile, alle attività opzionali facoltative aggiuntive, al comportamento, alle materie obbligatorie opzionali e infine alla rilevazione degli obiettivi formativi personalizzati (con riferimento alla valutazione intermedia e finale) cambia e di molto la logica valutativa nella scuola italiana.

La circolare ministeriale n. 84/2005 ha avuto l'effetto di una doccia fredda soprattutto nei confronti di tutti coloro che già a seguito del d.lgs. n. 59/2004[97] e della c.m. n. 85/2004[98], avevano cercato, non senza fatica - data la complessità della questione e soprattutto a causa di ambiguità e contraddizioni presenti nella normativa - di utilizzare degli spazi discrezionali per elaborare proprie proposte funzionali alle specifiche situazioni scolastiche.

Sul tema è intervenuto anche il d.P.R. n. 122/2009[99], che è composto di sedici articoli. Esso provvede al coordinamento delle disposizioni concernenti la valutazione degli alunni, tenendo conto anche dei disturbi specifici di apprendimento e della loro disabilità. Il testo è ampio e ricco di sollecitazioni, di indicazioni di metodo e di processo. Per "valutazione" si intende un processo complessivo che riguarda l'apprendimento, il comportamento e il rendimento scolastico degli alunni. Un elemento su cui è volta una particolare attenzione è offerto dall'aggettivo "formativo". La valutazione, infatti, concorre, con la sua finalità anche formativa ai processi di autovalutazione degli alunni, al miglioramento dei livelli di conoscenza e al successo formativo. Si fa riferimento all'obiettivo dell'apprendimento permanente suggerito dalla «Strategia di Lisbona nel settore dell'istruzione e della formazione», adottata dal Consiglio europeo con raccomandazione

[97] Definizione delle norme generali relative alla scuola dell'infanzia e al primo ciclo dell'istruzione, a norma dell'articolo 1 della legge 28 marzo 2003, n. 53.

[98] Indicazioni per la valutazione degli alunni e per la certificazione delle competenze nella scuola primaria e nella scuola secondaria di I grado.

[99] Regolamento recante coordinamento delle norme vigenti per la valutazione degli alunni e ulteriori modalità applicative in materia, ai sensi degli articoli 2 e 3 del decreto-legge 1° settembre 2008, n. 137, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 ottobre 2008, n. 169.

del 23 e 24 marzo 2000[100]. Verifiche e valutazioni devono essere coerenti con gli obiettivi di apprendimento previsti dal POF. Modalità, omogeneità, equità e trasparenza della valutazione, nel rispetto del principio della libertà di insegnamento sono assicurati dal Collegio dei docenti e vanno anche indicati nel POF. La scuola è tenuta a certificare i livelli di apprendimento raggiunti da ciascun alunno al termine della scuola primaria, della secondaria di primo grado e del primo biennio obbligatorio del secondo ciclo. Ciò è finalizzato a:

A. favorire processi di apprendimento;

B. favorire l'orientamento;

C. consentire gli eventuali passaggi tra i diversi percorsi e sistemi formativi;

D. favorire l'inserimento nel mondo del lavoro.

I risultati della valutazione devono essere comunicati tempestivamente alle famiglie. Nel primo ciclo la valutazione è affidata al docente (d.P.R. n. 122/2009, art. 2) o "collegialmente dai docenti contitolari della classe" e nella secondaria di primo grado dal consiglio di classe. "Forniscono preventivamente ai docenti della classe elementi conoscitivi nell'interesse manifestato e il profitto raggiunto da ciascun alunno" anche docenti esterni che partecipano all'ampliamento e al potenziamento dell'offerta formativa.

La valutazione è in decimali. Nella scuola primaria viene elaborato un giudizio, mentre nella secondaria di primo grado si ricorre ad un voto numerico in decimi. Tuttavia, "il voto numerico è illustrato con specifica nota e riportato anche in lettere nel documento di valutazione" (art. 2, comma 2, lettera b). Il voto per poter sostenere l'esame di Stato alla fine del primo ciclo non deve essere inferiore a sei decimi "in ciascuna disciplina o gruppo di discipline valutate con l'attribuzione di un unico voto secondo l'ordinamento vigente e un voto di comportamento non inferiore a sei decimi" (art. 3, comma 2).

Per l'attribuzione del voto finale concorrono le prove scritte, orali e la prova nazionale scelta dal ministro della pubblica istruzione tra quelle predisposte

[100] Nel marzo del 2000, a Lisbona, il Consiglio Europeo adottò l'obiettivo strategico di "diventare l'economia basata sulla conoscenza più competitiva e dinamica del mondo, in grado di realizzare una crescita economica sostenibile con nuovi e migliori posti di lavoro e una maggiore coesione sociale." La strategia globale concertata per il raggiungimento di questo obiettivo entro il 2010, riguardava circa dieci aree diverse che includevano le politiche sociali e i settori rilevanti per la costruzione di una economia basata sulla conoscenza e per la modernizzazione del modello sociale europeo. Da allora ogni anno, la Commissione presenta una relazione (Rapporto di primavera) al Consiglio europeo di primavera nella quale vengono esaminati in dettaglio i progressi compiuti nell'attuazione di questa strategia. In questa occasione i Capi di Stato e di Governo dell'Unione valutano i progressi compiuti e stabiliscono le future priorità per il raggiungimento degli obiettivi fissati a Lisbona. Nelle *Conclusioni* del vertice di Lisbona, i capi di Stato e di governo riconobbero il ruolo fondamentale di istruzione e formazione per la crescita e lo sviluppo economico ed invitarono il Consiglio "Istruzione" ad avviare una riflessione generale sugli obiettivi concreti futuri dei sistemi d'istruzione, che tenesse conto delle preoccupazioni e priorità comuni

annualmente dall'Istituto nazionale per la valutazione del sistema educativo di istruzione e di formazione - Invalsi (art. 11, comma 4*ter*). È dedicato un articolo (art. 11, commi 1-2) anche alla valutazione degli alunni in ospedale. Per la certificazione delle competenze bisogna fare riferimento alla legge n. 169/2008 che prescrive il rilascio di certificazione delle competenze acquisite ricorrendo ad un voto numerico. Con il decreto ministeriale n. 9/2010 il ministro decreta di adottare a decorrere dall'anno scolastico 2009/2010, in attesa della completa messa a regime del secondo ciclo del sistema educativo di istruzione e formazione, un modello di certificato, unico sul territorio nazionale, contenente la scheda riguardante competenze di base e relativi livelli raggiunti dallo studente in relazione agli assi culturali, con riferimento alle competenze chiave di cittadinanza, di cui all'allegato 1 al regolamento n. 139 del 22 agosto 2007.

Il modello presenta una sintetica e trasparente descrizione delle competenze di base acquisite a conclusione del primo biennio della scuola secondaria superiore, con riferimento agli assi culturali che caratterizzano l'obbligo di istruzione (dei linguaggi; matematico; scientifico-tecnologico e storico-sociale). Un riferimento fondamentale è rappresentato dalle competenze chiave di cittadinanza, in linea con le indicazioni dell'Unione europea, con particolare riferimento al Quadro europeo dei titoli e delle Qualifiche (EQF)[101] .

[101] Il Quadro europeo delle qualifiche e dei titoli per l'apprendimento permanente (EQF) è uno schema di riferimento per "tradurre" quadri di qualifiche e livelli di apprendimento dei diversi paesi e che agisce come dispositivo per renderli più leggibili. Si tratta di una meta-struttura rispetto a cui gli Stati membri sono chiamati, su base volontaria, a ridefinire i propri sistemi di istruzione e formazione, in modo da collegare i sistemi nazionali di riferimento e l'EQF. Il Quadro si applica a tutte le qualifiche, da quelle ottenute in un percorso scolare obbligatorio, ai livelli più alti di istruzione e formazione accademica/professionale. Dopo un lavoro preparatorio condiviso con i paesi, l'EQF è stato adottato formalmente con Raccomandazione del Parlamento europeo e del Consiglio il 23 aprile 2008. Il nucleo fondante dell'EQF è costituito da una griglia di otto livelli che descrivono conoscenze/abilità acquisite da chi apprende (learning outcomes), indipendentemente dal sistema che le certifica. I livelli di riferimento spostano il focus dall'approccio tradizionale, basato sui learning inputs (durata dell'apprendimento, tipo di istituzione, ecc.), ad un'ottica più concentrata sugli esiti dell'apprendimento, ciò implica: a) migliore collegamento tra domanda e offerta formativa; b) possibilità di facilitare la validazione di apprendimenti non-formali/informali; c) possibilità di trasferire/utilizzare qualificazioni in differenti paesi e sistemi.
Con l'Accordo sottoscritto in Conferenza Stato-Regioni il 20/12/2012 è stato adottato il "Primo rapporto italiano di referenziazione delle qualificazioni al Quadro Europeo delle qualificazioni "(EQF), istituito con la Raccomandazione del Parlamento europeo e del Consiglio del 23 aprile 2008. Due gli obiettivi principali: 1. promuovere la mobilità trasnazionale; 2. facilitare le esperienze di lifelong learning. A livello nazionale, l'EQF intende inoltre promuovere lo sviluppo di Quadri Nazionali di Qualifiche e Titoli per l'apprendimento permanente (NQF) che sostengono la formazione lungo tutto l'arco della vita, facilitando gli spostamenti tra differenti strutture educative e formative. La Raccomandazione prevede che gli Stati membri stabiliscano, volontariamente, la corrispondenza tra i loro sistemi nazionali di qualifiche e titoli di studio ed il quadro

I livelli di competenza si articolano in tre livelli: base, intermedio, avanzato, livello base non raggiunto. Ai fini della compilazione delle singole voci del modello di certificato, si precisa che il raggiungimento delle competenze di base va riferito a più discipline o ambiti disciplinari. Allo scopo di evitare l'automatica corrispondenza tra livelli di competenza e voti numerici, i consigli di classe rendono coerenti, nella loro autonomia, i risultati delle valutazioni effettuate nel percorso di istruzione con la valutazione finale espressa in decimi.

3.5. Riordino dei licei

Nel regolamento di riordino dei licei[102] l'aspetto più rilevante è la drastica riduzione degli innumerevoli indirizzi, maxi e mini sperimentazioni, presenti in quel momento nelle secondarie. Infatti i licei si articolavano in 396 indirizzi e 51 progetti assistiti, mentre la riforma Gelmini ha previsto 6 licei; dei quali solo tre hanno la possibilità di opzioni (indirizzi).

Secondo quanto indicato dall'art. 2, comma 2 del d.P.R, n. 89/2010 "I percorsi liceali forniscono allo studente gli strumenti culturali e metodologici per una comprensione approfondita della realtà, affinché egli si ponga, con atteggiamento razionale, creativo, progettuale e critico, di fronte alle situazioni, ai fenomeni e ai problemi, ed acquisisca conoscenze, abilità e competenze coerenti con le capacità e le scelte personali e adeguate al proseguimento degli studi di ordine superiore, all'inserimento nella vita sociale e nel mondo del lavoro."

Il regolamento (all'art. 3), prevede l'articolazione del sistema in 6 licei: artistico, classico, linguistico, musicale e coreutico, scientifico e delle scienze umane (già previsti dal d.lgs. 226/2005), rinviando agli allegati da B a G per i piani di studio. Gli artt. da 4 a 9 definiscono i percorsi dei 6 licei (che, ai sensi dell'art. 10. c. 1, si riferiscono a risultati di apprendimento declinati in competenze, abilità e conoscenze, al fine di facilitare la mobilità sul territorio UE), individuandone le finalità educativo-formative, gli eventuali indirizzi ed attività di laboratorio, l'orario annuale degli insegnamenti obbligatori per tutti gli studenti e di quelli obbligatori di indirizzo.

Il liceo artistico si suddivide – dal secondo biennio – in 3 indirizzi (arti figurative; architettura, design, ambiente; audiovisivo, multimedia, scenografia), caratterizzati da attività di laboratorio. Inoltre, i licei in questione possono stipulare

europeo entro il 2010 e dispone inoltre che, entro il 2012, titoli e diplomi nazionali debbano menzionare il corrispondente riferimento EQF.

[102] Decreto del Presidente della Repubblica 15 marzo 2010, n. 89 regolamento recante revisione dell'assetto ordinamentale, organizzativo e didattico dei licei a norma dell'articolo 64, comma 4, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133.

intese con le regioni per potenziare l'offerta formativa al fine di corrispondere alle esigenze del territorio. Il liceo musicale e coreutico si articola nelle relative 2 sezioni; i licei scientifico e delle scienze umane possono articolarsi in una o più sezioni, rispettivamente, a opzione scientifico-tecnologica ed economico-sociale; nei licei linguistici è previsto l'insegnamento in lingua straniera, nel secondo biennio, di due discipline non linguistiche.

L'orario annuale delle attività è fissato, in linea di massima, in 891 ore per il I biennio e 990 per il II biennio e per l'ultimo anno, corrispondenti, rispettivamente, a 27 e 30 ore settimanali. Fanno eccezione il liceo classico (31 ore negli ultimi 3 anni); il liceo artistico (34 ore nel I biennio e 35 negli altri anni); il liceo musicale e coreutico (32 ore in ciascuna annualità).

3.6. Le novità nei piani di studio

Tutti i licei hanno la durata di cinque anni e sono suddivisi in due bienni e in un quinto anno, che completa il percorso disciplinare al termine del quale gli studenti sostengono l'esame di Stato, utile al proseguimento degli studi in qualunque facoltà universitaria. Il quinto anno è strutturato in modo da favorire un efficace raccordo tra la scuola e l'istruzione superiore e alla preparazione all'inserimento nella vita lavorativa.

Nel liceo classico, il cui primo biennio mantiene la denominazione di ginnasio, le materie più importanti (italiano, latino, greco, storia e filosofia) non subiscono sostanziali variazioni di orario, salvo l'italiano nel biennio che si allinea all'orario degli altri licei. La storia dell'arte raddoppia l'orario in terza e quarta (da 1 a 2 ore) e guadagnano peso la lingua straniera e le scienze.

Per il liceo scientifico aumenta lo studio della matematica e delle materie scientifiche.

Il liceo linguistico, finora oggetto di sperimentazioni, entra nell'ordinamento.

Altri particolari della riforma sono:

a. nel liceo classico è rafforzato l'insegnamento della lingua straniera, previsto anche nel triennio, con l'insegnamento in lingua straniera di una disciplina non linguistica nel quinto anno; è altresì previsto il potenziamento dell'asse matematico-scientifico e della storia dell'arte;

b. nel liceo scientifico è confermato lo studio del latino;

c. nel liceo delle scienze umane, opzione economico-sociale, si studiano due lingue straniere;

d. nel liceo musicale e coreutico, l'iscrizione è subordinata al superamento di una prova di verifica delle specifiche competenze possedute;

e. in tutti i licei sono previsti stage e tirocini formativi;

f. l'insegnamento di "cittadinanza e costituzione" è svolto nell'ambito delle

aree storico-geografica e storico-sociale.

In alternativa ai piani di studio ordinari del liceo scientifico e di quello delle scienze umane si offrono due percorsi opzionali, che non prevedono lo studio del latino: l'opzione scienze applicate per lo scientifico e quella economico-sociale per il liceo delle scienze umane.

3.7. Identità, qualità e tradizione nei nuovi licei

L'obiettivo del nuovo ordinamento degli studi, come si ricava dalla normativa di attuazione dei nuovi licei, complessivamente considerata, è quello di rilanciarne la qualità, intesa come capacità di fornire allo studente "gli strumenti culturali e metodologici per una comprensione approfondita della realtà, affinché egli si ponga, con atteggiamento razionale, creativo, progettuale e critico, di fronte alle situazioni, ai fenomeni e ai problemi, ed acquisisca conoscenze, abilità e competenze coerenti con le capacità e le scelte personali e adeguate al proseguimento degli studi di ordine superiore, all'inserimento nella vita sociale e nel mondo del lavoro".

Il "profilo educativo, culturale e professionale" (Pecup) dello studente a conclusione del secondo ciclo del sistema educativo di istruzione e formazione per il sistema dei licei si ispira a questi principi generali ed è comune a tutti gli studenti liceali, mentre i profili dei licei specificano i risultati di apprendimento degli studenti al termine dei singoli percorsi liceali.

Prendiamo come esempio il profilo del liceo classico. Gli studenti, a conclusione del percorso di studio, devono:

a. aver raggiunto una conoscenza approfondita delle linee di sviluppo della nostra civiltà nei suoi diversi aspetti (linguistico, letterario, artistico, storico, istituzionale, filosofico, scientifico), anche attraverso lo studio diretto di opere, documenti ed autori significativi ed essere in grado di riconoscere il valore della tradizione come possibilità di comprensione critica del presente;

b. avere acquisito la conoscenza delle lingue classiche necessaria per la comprensione dei testi greci e latini, attraverso lo studio organico delle loro strutture linguistiche (morfosintattiche, lessicali, semantiche) e degli strumenti necessari alla loro analisi stilistica e retorica, anche al fine di raggiungere la piena padronanza della lingua italiana;

c. aver maturato, tanto nella pratica della traduzione quanto nello studio della filosofia e delle discipline scientifiche, una buona capacità di argomentare, di interpretare testi complessi e di risolvere diverse tipologie di problemi;

d. saper riflettere criticamente sulle forme del sapere e sulle reciproche relazioni e saper collocare il pensiero scientifico anche all'interno di una dimensione umanistica.

I risultati di apprendimento sono declinati (art. 10, comma 1, lettera a) in conoscenze, abilità e competenze in relazione alla raccomandazione del Parlamento europeo e del Consiglio, 23 aprile 2008, sulla costituzione del Quadro Europeo delle Qualifiche per l'apprendimento permanente (EQF).

Con una particolare attenzione alla spesa e a non introdurre nuovi oneri finanziari, la realizzazione dei principi dichiarati nel d.P.R. n. 275/1999 e il conseguimento degli obiettivi formativi indicati nel d.P.R. n. 89/2010 possono introdurre articolazioni funzionali del Collegio dei docenti, costituire un comitato scientifico di supporto all'attuazione e all'organizzazione dell'autonomia e della flessibilità coerenti con il Pecup dello studente.

Nei vari decreti (art. 1, comma 1 dei nn. 87-88-89/2010) recanti i regolamenti che dettano le norme generali relative al riordino del secondo ciclo di istruzione[103], troviamo espressioni che denunciano una tendenza "ad una maggiore razionalizzazione dell'utilizzo delle risorse umane e strumentali disponibili".

La terminologia impiegata, sostanzialmente stereotipata e fissa, è rivolta a ribadire il contenimento delle risorse finanziarie sia nell'ambito delle istituzioni scolastiche e del fondo di Istituto che in quello facente capo allo Stato.

3.8. indicazioni nazionali per i licei

Il decreto interministeriale 7 ottobre 2010, n. 211, o regolamento per i licei[104] è stato formulato dal ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca di concerto con il ministro dell'economia e delle finanze .

Il testo è costituito da una "nota introduttiva alle indicazioni nazionali riguardanti gli obiettivi specifici di apprendimento" (Allegato A), indicazioni nazionali riguardanti gli obiettivi specifici di apprendimento in relazione alle attività e agli insegnamenti compresi nel piano degli studi previsto per il liceo artistico (Allegato B), per il liceo classico (Allegato C), per il liceo linguistico (Allegato D), per il liceo musicale e coreutico (Allegato E), per il liceo scientifico e la sua opzione delle "scienze applicate" (Allegato F), per il liceo delle scienze umane e la sua opzione "economico-sociale" (Allegato G). La declinazione delle diverse indicazioni segue un ordine rigorosamente alfabetico e non valoriale.

Di ciascuna disciplina vengono indicate le "linee generali e competenze", gli "obiettivi specifici di apprendimento" declinati generalmente in primo e secondo

[103] In attuazione del piano programmatico di interventi di cui all'articolo 64, comma 3, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133

[104] regolamento recante «indicazioni nazionali riguardanti gli obiettivi specifici di apprendimento concernenti le attività e gli insegnamenti compresi nei piani degli studi previsti per i percorsi liceali di cui all'articolo 10, comma 3, del decreto del Presidente della Repubblica 15 marzo 2010, n. 89, in relazione all'articolo 2, commi 1 e 3, del medesimo regolamento».

biennio, quinto anno.

Le indicazioni nazionali degli obiettivi specifici di apprendimento per i licei rappresentano la declinazione disciplinare del profilo educativo, culturale e professionale dello studente a conclusione dei percorsi liceali.

Nella redazione delle indicazioni, così come è avvenuto per il profilo, si è tenuta presente la *strategia europea di Lisbona* "per prevenire la dispersione scolastica e per promuovere la diffusione della cultura matematica e scientifica" e si sono definite delle linee-guida che possano costituire un riferimento preciso per il lavoro degli insegnanti, tutelando tuttavia "l'esigenza che la definizione delle scelte curricolari per i licei siano rispettose della discrezionalità professionale degli insegnanti e dell'autonomia delle istituzioni scolastiche".

Infatti il profilo e le indicazioni costituiscono l'intelaiatura sulla quale le istituzioni scolastiche disegnano il proprio Piano dell'offerta formativa, i docenti costruiscono i propri percorsi didattici e gli studenti sono messi in condizione di raggiungere gli obiettivi di apprendimento e di maturare le competenze proprie dell'istruzione liceale e delle sue articolazioni.

Su questa linea interpretativa si precisa che non si intende dettare "alcun modello didattico-pedagogico" né fornire prescrizioni, quanto invece "favorire la sperimentazione e lo scambio di esperienze metodologiche, valorizzare il ruolo dei docenti e delle autonomie scolastiche nella loro libera progettazione". La libertà del docente emerge dal confronto con le indicazioni, ma anche dalla scelta delle strategie e delle metodologie più appropriate, la cui validità è testimoniata non dall'applicazione di qualsivoglia procedura, ma dal successo educativo.

3.9. Riordino degli istituti tecnici

Con il decreto Presidente della Repubblica n. 88 del 15 marzo 2010 è stato disciplinato il riordino degli istituti tecnici, attraverso il loro passaggio da dieci settori e 39 indirizzi a due settori e 11 indirizzi. Le ore scolastiche passano da 36 (da 50 minuti) a 32 (da un'ora effettiva). Le ore di laboratorio sono aumentate, con 264 ore nel biennio e con 891 ore nel triennio. L'insegnamento della lingua inglese e delle scienze integrate (biologia, fisica, chimica) è stato invece intensificato.

L'impostazione è 2+2+1: durante il primo biennio si studiano materie comuni, mentre durante il secondo biennio si approfondiscono le materie dell'indirizzo scelto. L'ultimo prevede l'attivazione di stage e tirocini, laddove disponibili.

La riforma dell'istruzione tecnica e professionale era attesa da quasi 80 anni. Le norme introdotte con i nuovi regolamenti riorganizzano e potenziano questi istituti a partire dall'anno scolastico 2010-2011 come scuole dell'innovazione.

Il regolamento n. 88/2010 procede al riordino degli istituti tecnici al fine di offrire una prima risposta articolata ad una serie di urgenze emerse negli ultimi

anni. In particolare, il provvedimento riconferma l'identità degli istituti tecnici all'interno del secondo ciclo del sistema di istruzione e formazione di cui all'art. 1 del d.lgs. n. 226/2005; cura l'acquisizione, da parte dei giovani, di competenze spendibili per l'inserimento nel mondo del lavoro e per la prosecuzione degli studi; prevede il superamento della frammentarietà dei corsi di studio; promuove una maggiore efficienza dei servizi di istruzione.

Con riferimento al profilo dell'identità, l'articolo 2 ne individua i tratti salienti in una solida base culturale di carattere scientifico e tecnologico, in linea con le indicazioni della UE, in un numero limitato di indirizzi connessi con i settori più rilevanti per lo sviluppo del paese - anche in relazione alla necessità di valorizzare le sue vocazioni tradizionali -,in una durata quinquennale, che porta al conseguimento di un diploma di istruzione secondaria superiore. Ribadisce, altresì, che gli istituti tecnici collaborano con le strutture formative accreditate dalle regioni nei poli tecnico professionali, anche allo scopo di favorire i passaggi fra i sistemi di istruzione e formazione, e che ad essi si riferiscono gli istituti tecnici superiori.

Il regolamento (artt. 3, 4, 5) individua:

- i 2 settori - economico e tecnologico - in cui si articola l'istruzione tecnica (a fronte dei precedenti 10);
- i relativi indirizzi (nell'ordinamento previgente erano 39), pari a 2 per il settore economico (amministrazione, finanza e marketing; turismo) e 9 per quello tecnologico (meccanica, meccatronica ed energia; trasporti e logistica; elettronica ed elettrotecnica; informatica e telecomunicazioni; grafica e comunicazione; chimica, materiali e biotecnologie; sistema moda; agraria e agroindustria; costruzioni, ambiente e territorio);
- la loro organizzazione.

I percorsi si riferiscono a risultati di apprendimento declinati in competenze, abilità e conoscenze, al fine di facilitare la mobilità sul territorio UE. I percorsi si articolano in un primo biennio, finalizzato all'assolvimento dell'obbligo di istruzione, in un secondo biennio e in un quinto anno, i quali costituiscono articolazione di un complessivo triennio. Sono caratterizzati da un'area di istruzione generale e da risultati di apprendimento e strumenti organizzativi e metodologici comuni a tutti (di cui ai punti 2.1 e 2.4 dell'allegato A) e da aree di indirizzo, nonché da profili culturali e risultati di apprendimento specifici per ciascun settore (di cui, rispettivamente, ai punti 2.2 e 2.3 dell'allegato A). Nel secondo biennio e nel quinto anno, le aree di indirizzo specifiche possono, a loro volta, essere articolate, sulla base di un elenco nazionale, in un numero definito di opzioni per corrispondere alle esigenze del territorio e ai fabbisogni formativi espressi dal mondo del lavoro, da attivare comunque nei limiti degli organici determinati a legislazione vigente (art. 5, c. 1, lett. d), e art. 8, c. 2). Conseguentemente, si prevedono spazi di flessibilità per le scuole entro il 30% nel II biennio e il 35%

nel V anno, che si aggiungono alla quota di autonomia del 20% dei curriculi.

L'orario complessivo delle lezioni è pari a 1056 ore, corrispondenti a 32 ore settimanali (a fronte dell'orario medio attuale di 36 ore), che comprendono la quota riservata alle regioni e l'insegnamento della religione cattolica.

Il primo biennio è caratterizzato da una prevalenza delle ore dedicate ad insegnamenti di istruzione generale – pari a 660 – rispetto a quelle dedicate ad insegnamenti obbligatori di indirizzo – pari a 396. La scelta è motivata in ragione dell'assolvimento dell'obbligo di istruzione e dell'acquisizione di saperi e competenze di indirizzo in funzione orientativa, anche per favorire la reversibilità delle scelte degli studenti.

L'allegato A prevede che l'area di istruzione generale abbia l'obiettivo di fornire agli studenti la preparazione di base, acquisita attraverso lo sviluppo degli assi culturali che caratterizzano l'obbligo di istruzione: linguaggi, matematico, scientifico-tecnologico, storico-sociale.

Negli ultimi 3 anni, il rapporto si capovolge: infatti, le ore dedicate agli insegnamenti di istruzione generale sono 495, a fronte di 561 dedicate a insegnamenti obbligatori di indirizzo, al fine di approfondire i contenuti scientifici, economico-giuridici e tecnici.

Tra le novità, si segnalano l'inserimento, nel primo biennio di entrambi gli indirizzi, della nuova disciplina "scienze integrate", alla quale concorrono le discipline "scienze della terra e biologia", "fisica" e "chimica", e la previsione della storia, unitamente a "cittadinanza e costituzione" (di cui all'art. 1 del decreto-legge n. 137/2008).

Nei percorsi si utilizzano metodologie finalizzate a sviluppare la capacità di analisi e soluzione dei problemi e a lavorare per progetti, e si usano i laboratori (per il settore tecnologico l'art. 4, c. 2, specifica che nel I biennio vi sono 264 ore di laboratorio, nel II biennio 561, nel V anno 330). Inoltre, i percorsi devono favorire un collegamento organico con il mondo del lavoro e delle professioni, incluso il volontariato e il privato sociale. Stage e alternanza scuola lavoro sono, quindi, strumenti didattici.

Ulteriori novità organizzative riguardano la costituzione di:

- dipartimenti, quali articolazioni funzionali del collegio dei docenti, per il sostegno alla didattica e alla progettazione formativa;
- un comitato tecnico-scientifico, con composizione paritetica di docenti ed esperti, finalizzato a rafforzare il raccordo tra gli obiettivi educativi della scuola, le innovazioni della ricerca, le esigenze del territorio e i fabbisogni del mondo produttivo;
- un ufficio tecnico negli istituti del settore tecnologico, per sostenere la migliore organizzazione dei laboratori.

Si prevede, altresì, la possibilità di stipulare contratti d'opera con esperti del

mondo del lavoro - individuati sulla base di criteri indicati dal comitato tecnico-scientifico - ai fini dell'arricchimento dell'offerta formativa e per competenze specialistiche non presenti nell'istituto, nei limiti degli spazi di flessibilità e delle risorse a disposizione di ogni istituto.

Per quanto riguarda la valutazione degli studenti e il titolo conseguito (art. 6), si prevede che le prove per la valutazione periodica e finale e per l'esame di Stato devono essere configurate in modo da accertare la capacità dello studente di utilizzare le competenze acquisite in contesti applicativi. A tal fine, si prevede che le commissioni possono avvalersi di esperti del mondo economico e produttivo con documentata esperienza. Al superamento dell'esame di Stato viene rilasciato il diploma di perito, che indica l'indirizzo seguito e le competenze acquisite, anche con riferimento alle eventuali opzioni. Il titolo consente la prosecuzione degli studi nelle università, nelle istituzioni dell'alta formazione artistica, musicale e coreutica (Afam), negli istituti di istruzione tecnica superiore (Its) e in quelli di istruzione e formazione tecnica superiore (Ifts). È prevista la costituzione di un comitato nazionale per l'istruzione tecnica e professionale – con contestuale soppressione del comitato nazionale per l'istruzione e la formazione tecnica superiore - articolato in commissioni di settore, al quale è affidato il compito di formulare proposte al ministro per aggiornare periodicamente gli indirizzi, i profili e risultati di apprendimento degli istituti tecnici (art. 7). Il comitato è composto da docenti e dirigenti scolastici, esperti del mondo del lavoro, dell'università e della ricerca, esperti indicati dalla conferenza dei presidenti delle regioni, dall'unione delle province italiane (Upi), dai Ministeri del lavoro, della salute e delle politiche sociali, dello sviluppo economico e della gioventù. Esso si avvale dell'assistenza tecnica dell' agenzia nazionale per lo sviluppo dell'autonomia scolastica (Ansas)[105], dell'istituto per lo sviluppo della formazione professionale dei lavoratori (Isfol)[106], di Italia lavoro e dell'Istituto per la promozione industriale

[105] Nel 2007, con la legge 296/2006, l'Istituto nazionale di documentazione, innovazione e ricerca educativa (Indire) diviene Ansas, Agenzia nazionale per lo sviluppo dell'autonomia scolastica, ma il 1º settembre 2012 torna ad essere Indire in base a quanto stabilito dal d.-l. n. 98/2011 convertito con modificazioni dalla legge n. 111/2011. L'istituto con l'Invalsi (Istituto nazionale per la valutazione del sistema educativo di istruzione e formazione) e il corpo ispettivo del Miur è parte del Sistema nazionale di valutazione in materia di istruzione e formazione. In questo ambito, l'Istituto sviluppa azioni di sostegno ai processi di miglioramento della didattica e dei comportamenti professionali del personale della scuola. L'Istituto è, inoltre, agenzia nazionale Erasmus+, il cui ambito di competenza riguarda istruzione scolastica, istruzione superiore, educazione degli adulti (Azione Chiave 1 e Azione Chiave 2). Presso l'agenzia opera l'Unità Italiana della rete Eurydice e l'Unità italiana per i gemellaggi elettronici eTwinning.

[106] A partire dal 1° dicembre 2016 l'Isfol è diventato Inapp - Istituto nazionale per l'analisi delle politiche pubbliche, alla luce della disciplina contenuta nel decreto legislativo 150/2015, con il quale è stata ridisegnata la governance delle politiche del lavoro in Italia. Il nuovo ente pubblico

(Ipi)[107]. I risultati di apprendimento sono periodicamente valutati dall'Invalsi, che ne cura la pubblicità, mentre il ministro presenta ogni 3 anni al Parlamento un rapporto con i risultati del monitoraggio e della valutazione.

3.10. Riordino degli istituti professionali

Il decreto del Presidente della Repubblica n. 87 del 15 marzo 2010 - regolamento di riordino degli istituti professionali, composto di 8 articoli e 4 allegati procede al riordino degli istituti professionali al fine di superare l'insufficienza degli strumenti culturali e metodologici previsti dai percorsi precedenti. In particolare, il provvedimento riconferma l'identità degli istituti professionali all'interno del secondo ciclo del sistema di istruzione e formazione di cui all'art. 1 del d.lgs.n. 226/2005; cura l'acquisizione, da parte dei giovani, delle competenze necessarie per assumere ruoli tecnici operativi nei settori produttivi e di servizio; prevede il superamento della sovrapposizione con i percorsi degli istituti tecnici; delinea il raccordo con il sistema di istruzione e formazione professionale; promuove una maggiore efficienza dei servizi di istruzione, coniugando qualità e risparmio. Per il perseguimento degli obiettivi indicati, lo schema di regolamento presenta una serie di novità che si applicano agli istituti professionali a partire dalle prime classi funzionanti nell'anno scolastico 2010/2011.

Con riferimento al profilo dell'identità, l'art. 2 ne individua i tratti salienti nell'integrazione di istruzione generale e di cultura tecnico-professionale; in una durata quinquennale, che porta al conseguimento di un diploma di istruzione secondaria superiore; nella possibilità di rilasciare qualifiche e diplomi di competenza regionale in regime di sussidiarietà sulla base di accordi stipulati tra il Miur e le singole regioni nel quadro delle linee guida previste dall'art. 13, c. 1-quinquies, del decreto-legge n. 7/2007. Si ribadisce, altresì, che agli istituti professionali si riferiscono gli Istituti tecnici superiori.

Il regolamento individua (artt. 3, 4 e 5):

- i 2 settori – servizi; industria e artigianato - in cui si articola l'istruzione professionale (a fronte dei precedenti 5);
- i relativi indirizzi (nell'ordinamento previgente erano 27), pari a 5 per il settore servizi (per l'agricoltura e lo sviluppo rurale; per la manutenzione e l'assistenza tecnica; socio sanitari; per l'enogastronomia e l'ospitalità alberghiera; commerciali) e 1 per il settore industria e artigianato (produzioni industriali e artigianali);
- la loro organizzazione.

---

di ricerca, vigilato dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali, si occupa di analisi monitoraggio e valutazione delle politiche del lavoro e dei servizi per il lavoro, politiche dell'istruzione e della formazione, politiche sociali e più in generale di tutte le politiche economiche che hanno effetti sul mercato del lavoro.

[107] Soppresso ad opera dell'art. 7, comma 20, della legge n. 122/2010.

I percorsi si riferiscono a risultati di apprendimento declinati in competenze, abilità e conoscenze, al fine di facilitare la mobilità sul territorio UE. Essi si articolano in un primo biennio, finalizzato all'assolvimento dell'obbligo di istruzione, in un secondo biennio e in un quinto anno. Sono caratterizzati da un'area di istruzione generale e da risultati di apprendimento e strumenti organizzativi e metodologici comuni a tutti (di cui ai punti 2.1 e 2.4 dell'allegato A) e da aree di indirizzo, nonché da profili culturali e risultati di apprendimento specifici per ciascun settore (di cui, rispettivamente, ai punti 2.2 e 2.3 dell'allegato A). Le aree di indirizzo specifiche possono, a loro volta, essere articolate, sulla base di un elenco nazionale, in un numero contenuto di opzioni per corrispondere alle esigenze del territorio e ai fabbisogni formativi espressi dal mondo del lavoro, da attivare comunque nei limiti degli organici determinati a legislazione vigente (art. 5, c. 1, lett. d) e art. 8, c. 3, lett. b). Conseguentemente, si prevedono spazi di flessibilità per gli istituti scolastici entro il 25% nel I biennio, il 35% nel II e il 40% nel V anno, che si aggiungono alla quota di autonomia del 20% dei curriculi.

L'orario complessivo delle lezioni è pari a 1.056 ore, corrispondenti a 32 ore settimanali, che comprendono la quota riservata alle regioni e l'insegnamento della religione cattolica.

Il I biennio è caratterizzato da una prevalenza delle ore dedicate ad insegnamenti di istruzione generale – pari a 660 – rispetto a quelle dedicate ad insegnamenti obbligatori di indirizzo – pari a 396. La scelta è motivata in ragione dell'assolvimento dell'obbligo di istruzione e dell'acquisizione di saperi e competenze di indirizzo in funzione orientativa, anche per favorire la reversibilità delle scelte degli studenti.

L'allegato A prevede che l'area di istruzione generale abbia l'obiettivo di fornire agli studenti la preparazione di base, acquisita attraverso lo sviluppo degli assi culturali che caratterizzano l'obbligo di istruzione: linguaggi, matematico, scientifico-tecnologico, storico-sociale. Negli ultimi tre anni, invece, il rapporto si capovolge: infatti, le ore dedicate agli insegnamenti di istruzione generale sono 495, a fronte di 561 dedicate a insegnamenti obbligatori di indirizzo, al fine di acquisire una conoscenza sistemica della filiera economica di riferimento.

Tra le novità, si segnalano l'inserimento, nel primo biennio di entrambi gli indirizzi, della nuova disciplina "scienze integrate", alla quale concorrono le discipline "scienze della terra e biologia", "fisica" e "chimica" e la previsione della storia, unitamente a "cittadinanza e costituzione" (di cui all'art. 1 del decreto-legge n. 137/2008).

Nei percorsi si utilizzano metodologie finalizzate a sviluppare la capacità di analisi e soluzione dei problemi e a lavorare per progetti, si usano i laboratori (le ore di laboratorio sono indicate negli allegati B e C) e si applica l'alternanza scuola lavoro.

Ulteriori novità organizzative riguardano la costituzione di:

- dipartimenti, quali articolazioni funzionali del collegio dei docenti, per il sostegno alla didattica e alla progettazione formativa;

- un comitato tecnico-scientifico, con composizione paritetica di docenti ed esperti, finalizzato a rafforzare il raccordo tra gli obiettivi educativi della scuola, le innovazioni della ricerca, le esigenze del territorio e i fabbisogni professionali espressi dal mondo produttivo;

- un ufficio tecnico negli istituti del settore industria e artigianato, per sostenere la migliore organizzazione dei laboratori.

Si prevede, altresì, la possibilità di stipulare contratti d'opera con esperti del mondo del lavoro - individuati sulla base di criteri indicati dal comitato tecnico-scientifico - ai fini dell'arricchimento dell'offerta formativa e per competenze specialistiche non presenti nell'istituto, nei limiti degli spazi di flessibilità e delle risorse a disposizione.

Con riguardo alla valutazione, si prevede che le prove per la verifica periodica e finale e per l'esame di Stato devono essere configurate in modo da accertare la capacità dello studente di utilizzare le competenze acquisite in contesti applicativi. A tal fine, si prevede che le commissioni possono avvalersi di esperti del mondo economico e produttivo con documentata esperienza. Al superamento dell'esame di Stato, viene rilasciato il diploma di tecnico, che indica l'indirizzo seguito e le competenze acquisite, anche con riferimento alle eventuali opzioni. Il titolo consente la prosecuzione degli studi nelle università, nelle Afam, negli Its e negli Ifts.

È prevista la costituzione di un comitato nazionale per l'istruzione tecnica e professionale articolato in commissioni di settore, al quale è affidato il compito di formulare proposte al ministro per aggiornare periodicamente gli indirizzi, i profili e risultati di apprendimento degli istituti professionali (art. 7). Il comitato è composto da docenti e dirigenti scolastici, esperti del mondo del lavoro, dell'università e della ricerca, esperti indicati dalla conferenza dei presidenti delle regioni, dall'Upi, dai Ministeri del lavoro, della salute e delle politiche sociali, dello sviluppo economico e della gioventù. Esso si avvale dell'assistenza tecnica dell'Ansas, dell'Isfol, di Italia lavoro e dell'Ipi. I risultati di apprendimento sono periodicamente valutati dall'Invalsi, che ne cura la pubblicità, mentre il ministro presenta ogni 3 anni al Parlamento un rapporto con i risultati del monitoraggio e della valutazione.

3.11. La riforma dell'università Gelmini (legge 30 dicembre 2010, n. 240)

La legge n. 240 del 2010[108] incide su molteplici aspetti del sistema universita-

[108] Norme in materia di organizzazione delle università, di personale accademico e reclutamento, nonché delega al Governo per incentivare la qualità e l'efficienza del sistema universitario. La

rio ridisciplinando la governance degli atenei, lo stato giuridico e il reclutamento del personale, delegando il Governo ad adottare incentivi per la qualità. Inoltre alcune disposizioni intervengono in materia di corsi e classi di laurea e laurea magistrale. Tra i principi ispiratori della legge si possono porre in rilievo i concetti di autonomia e responsabilità, di valorizzazione del merito e la combinazione di didattica e ricerca.

La legge delinea indirizzi per la revisione degli statuti delle università statali riguardo alla composizione, alla durata e alle funzioni degli organi, nonché in merito all'organizzazione interna.

In particolare, la norma prevede:

- un limite al mandato del rettore (6 anni, non rinnovabile), che può essere sfiduciato[109] ;
- l'istituzione presso ogni università di un collegio di disciplina e l'adozione di un codice etico;
- la prevalenza esterna dei componenti del nucleo di valutazione;
- la distinzione delle funzioni del Senato accademico (scientifiche) da quelle del consiglio di amministrazione (gestionali);
- la sostituzione della figura del direttore amministrativo con quella del direttore generale;
- l'individuazione nei dipartimenti del luogo di raccordo fra ricerca e didattica;
- disposizioni particolari riguardano le università che hanno conseguito stabilità di bilancio e risultati di elevato livello e gli istituti ad ordinamento speciale.

3.12. Reclutamento dei docenti universitari

Sul punto la legge n. 240/2010 dispone:

- il previo conseguimento di un'abilitazione scientifica nazionale[110] e la chia-

legge, promulgata il 30 dicembre 2010 dal Presidente della Repubblica, è entrata in vigore il 29 gennaio 2011

[109] Il decreto-legge 6 luglio 2012 n. 95, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2012, n.135, reca una interpretazione autentica in tema di *prorogatio* dei rettori (art. 7, comma 42-ter).

[110] In attuazione dell'art. 16, è stato emanato il d.P.R. 14 settembre 2011, n. 222, regolamento concernente il conferimento dell'abilitazione scientifica nazionale per l'accesso al ruolo dei professori universitari, a norma dell'articolo 16 della legge 30 dicembre 2010, n. 240 (G.U. n. 12 del 16 gennaio 2012), in base al quale le procedure sono indette ogni anno ad ottobre - e, in prima applicazione, entro 90 giorni dalla data di entrata in vigore del regolamento - e devono concludersi entro 5 mesi. Il successivo d. m. 7 giugno 2012, n. 76 (G.U. n. 134 dell'11 giugno 2012) ha definito criteri e parametri per la valutazione dei candidati ai fini dell'attribuzione dell'abilitazione scientifica nazionale per l'accesso alla prima e alla seconda fascia dei professori universitari, nonché le modalità di accertamento della qualificazione dei commissari. Al proposito si veda anche il d. m. 4 gennaio 2012 (G.U. n. 94 del 21 aprile 2012), recante compenso da corrispondere

mata attraverso selezioni indette dagli atenei per i professori ordinari e per gli associati, indette dagli atenei per i professori ordinari e per gli associati;

- il superamento di una selezione di ateneo per la stipula di un contratto a tempo determinato, articolato in due tipologie successive per i ricercatori;

- l'eventuale passaggio al ruolo degli associati, previo conseguimento dell'abilitazione.

Inoltre prevede:

- la chiamata di professori di II fascia dal 2011[111], utilizzando parte delle risorse del fondo di finanziamento ordinario[112] (FFO);

---

ai componenti, in servizio all'estero, della commissione nazionale prevista per il conseguimento dell'abilitazione scientifica nazionale per le funzioni di professore di prima e di seconda fascia di cui all'art. 16, comma 3, della legge 30 dicembre 2010, n. 240.

[111] Sulle chiamate per il 2011 intervengono anche l'art. 1, co. 5, e l'art. 14, co 2-quinquies, del decreto- legge 29 dicembre 2011, n. 216, recante Proroga di termini previsti da disposizioni legislative. L'art. 1, co. 5, del d.l.. 216/2011 proroga dal 31 dicembre 2011 al 31 dicembre 2012 il termine per procedere all'assunzione di professori universitari di II fascia, di cui all'articolo 29, comma 9, della legge n. 240 del 2010, e precisa che a tal fine la soglia del 90 per cento del rapporto fra finanziamento ordinario e spese per il personale si intende riferita al 31 dicembre 2010, quando erano vigenti le riduzioni per gli incrementi stipendiali e le spese del personale sanitario. L'art. 14, co 2-*quinquies*, del d.l. n. 216/2011 dispone che le risorse destinate al Piano straordinario di assunzione dei professori universitari di seconda fascia per gli esercizi 2012 e 2013 debbano essere suddivise fra tutti gli atenei statali e le istituzioni ad ordinamento autonomo. Lo sforamento del rapporto del 90 per cento fra finanziamento ordinario e spese per il personale, nonché le disposizioni dettate dai provvedimenti attuativi della legge n. 240 del 2010, devono infatti valere solo per graduare le rispettive assegnazioni, senza determinare alcuna esclusione. Si ricorda che l'articolo 1, comma 24, della legge di stabilità 2011 ha destinato una quota (non quantificata) di risorse del FFO al finanziamento di un Piano straordinario di assunzioni per professori di seconda fascia, per gli anni 2011-2016. Successivamente, l'articolo 29, comma 9, della legge n. 240, come modificato dal d.l. n. 5/2012, ha precisato la misura delle risorse riservate. Ai sensi dell'articolo 1, comma 1, del decreto-legge n. 180 del 2008, tuttavia, le università che hanno sforato la soglia del 90 per cento non possono procedere all'indizione di procedure concorsuali e di valutazione comparativa, né all'assunzione di personale. La legge n. 240 ha peraltro delegato il Governo a rivedere il predetto limite del 90 per cento (si veda il d.lgs. 49/2012).

[112] Il fondo di finanziamento ordinario (FFO) è un finanziamento statale che costituisce una delle principali fonti di entrata per le università italiane. Istituito con l'art. 5 della legge 24 dicembre 1993 n. 537, si compone di due parti: una "quota base" ed una "quota di riequilibrio". La quota base viene attribuita automaticamente alle università, la quota di riequilibrio dovrebbe invece essere assegnata sulla base di parametri quantitativi. L'art. 2 del decreto-legge 10 novembre 2008, n. 180, convertito con modificazioni dalla legge 9 gennaio 2009, n. 1, ha stabilito che una quota non inferiore al 7 per cento del fondo è ripartita prendendo in considerazione: la qualità dell'offerta formativa e i risultati dei processi formativi; la qualità della ricerca scientifica; la qualità, l'efficacia e l'efficienza delle sedi didattiche. Questa quota premiale del fondo è stata aumentata dal decreto-legge 21 giugno 2013, n. 69 (cosiddetto decreto del fare) convertito con modificazioni dalla legge 9 agosto 2013, n. 98, che l'ha determinata (art. 60) in misura non inferiore al 16 per cento per l'anno 2014, al 18 per cento per l'anno 2015 e al 20 per cento per l'anno 2016, con

- la chiamata diretta di studiosi impegnati all'estero;
- la possibilità di stipulare contratti e assegni di ricerca per attività di insegnamento.

3.13. Qualità del sistema universitario e della ricerca

La legge n. 240/2010, al fine di favorire il rilancio di qualità ed efficienza del sistema universitario, ha delegato il Governo ad adottare misure che prevedano:

- l'introduzione dell'accreditamento periodico di sedi e corsi di studio e l'applicazione di meccanismi premiali nella distribuzione dei fondi, (delega esercitata con il D.Lgs. 27 gennaio 2012, n. 19[113]);
- l'introduzione dell'accreditamento anche per i collegi universitari**,** cui è subordinato l'accesso ai finanziamenti (D.Lgs. 29 marzo 2012, n. 68);
- la revisione della disciplina di contabilità degli atenei (D.Lgs.27 gennaio 2012, n. 18[114]) e l'introduzione del costo *standard* per studente (D. Lgs. 29 marzo 2012, n. 49[115], che detta norme per la programmazione, il monitoraggio e la valutazione delle politiche di bilancio e di reclutamento degli atenei). Previo parere parlamentare, è stato adottato il D.Lgs 27 ottobre 2011, n. 199[116], che

---

successivi incrementi annuali non inferiori al 2 per cento e fino ad un massimo del 30 per cento. Di tale quota almeno tre quinti sono ripartiti tra le università sulla base dei risultati conseguiti nella valutazione della qualità della ricerca (VQR) e un quinto sulla base della valutazione delle politiche di reclutamento, effettuate a cadenza quinquennale dall'agenzia nazionale di valutazione del sistema universitario e della ricerca (Anvur). La legge di stabilità 2015 ha incrementato il FFO di 150 milioni di euro annui, a decorrere dal 2015, al fine di incrementare la quota premiale (l. 23 dicembre 2014, n. 190, art. 1, comma 172). La stessa legge ha anche disposto una riduzione del FFO di 34 milioni di euro per l'anno 2015 e di 32 milioni di euro annui a decorrere dal 2016 in considerazione di una razionalizzazione della spesa per acquisti di beni e servizi da effettuare a cura delle Università (art. 1, comma 339).

[113] Revisione della normativa di principio in materia di diritto allo studio e valorizzazione dei collegi universitari legalmente riconosciuti, in attuazione della delega prevista dall'articolo 5, comma 1, lettere a), secondo periodo, e d), della legge 30 dicembre 2010, n. 240, e secondo i principi e i criteri direttivi stabiliti al comma 3, lettera f), e al comma 6. (G.U. n. 126 del 31 maggio 2012).

[114] Introduzione di un sistema di contabilità economico-patrimoniale e analitica, del bilancio unico e del bilancio consolidato nelle università, a norma dell'articolo 5, comma 1, lettera b), e 4, lettera a), della legge 30 dicembre 2010, n. 240 (G.U. n. 57 dell'8 marzo 2012).

[115] Disciplina per la programmazione, il monitoraggio e la valutazione delle politiche di bilancio e di reclutamento degli atenei, in attuazione della delega prevista dall'articolo 5, comma 1, della legge 30 dicembre 2010, n. 240 e per il raggiungimento degli obiettivi previsti dal comma 1, lettere b) e c), secondo i principi normativi e i criteri direttivi stabiliti al comma 4, lettere b), c), d), e) ed f) e al comma 5 (G.U. n. 102 del 3 maggio 2012).

[116] Disciplina del dissesto finanziario delle università e del commissariamento degli Atenei, a

disciplina il dissesto finanziario e il commissariamento degli atenei;

- l'attribuzione di una quota del FFO sulla base della valutazione delle politiche di reclutamento (D.Lgs. n. 49 del 2012, sopra citato).

Inoltre, si istituiscono:

- un fondo di ateneo per la premialità del personale. Già dal triennio 2011-2013 - fermo il blocco degli scatti previsto dal decreto-legge n. 78/2010[117]- è stata disposta l'attribuzione di risorse a professori e ricercatori secondo criteri di merito[118];

- un fondo per il merito degli studenti. L'art. 9, co. 3-16, del decreto-legge n. 70/2011[119] ne affida la gestione alla fondazione per il merito**.**

Infine:

- si specificano le misure per la qualità già previste dal decreto-legge 10 novembre 2008, n. 180[120] per la ripartizione di parte dei finanziamenti. Analoghe misure sono previste per le università non statali;

- si prevede che gli atenei possano federarsi o fondersi, per razionalizzare l'offerta;

- si dispone la costituzione di un comitato nazionale dei garanti per la ricerca*;*

- si interviene in materia di dottorato di ricerca.

3.14. Stato giuridico ed economico, classi di laurea

La legge n. 240/2010 conferma che il regime di impegno di professori e ricercatori è a tempo pieno o definito e introduce un impegno orario figurativo pari a 1500 ore per il tempo pieno (750 per il tempo definito). Una quota di tale orario, specificamente indicata, è riservata a compiti di didattica e di servizio agli studenti. Sono disciplinate, inoltre, le incompatibilità, e introdotti incentivi per la mobilità interuniversitaria. Per la revisione del trattamento economico è stato emanato il d.P.R. 15 dicembre 2011, n. 232[121]. La legge di stabilità 2012 (art. 4,

norma dell'articolo 5, commi 1, lettera b), e 4, lettere g), h) ed i), della legge 30 dicembre 2010, n. 240 (G.U. n. 275 del 25 novembre 2011).

[117] Decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122.

[118] Si veda il d. m. 21 luglio 2011, n. 314, Criteri e modalità per la ripartizione delle risorse e per la selezione dei professori e ricercatori destinatari dell'intervento secondo criteri di merito accademico e scientifico (G.U. n. 254 del 31 ottobre 2011).

[119] Decreto-legge 13 maggio 2011, n. 70, Semestre europeo - Prime disposizioni urgenti per l'economia, convertito, con modificazioni, dalla legge 12 luglio 2011, n. 106.

[120] Decreto-legge 10 novembre 2008, n. 180, Disposizioni urgenti per il diritto allo studio, la valorizzazione del merito e la qualità del sistema universitario e della ricerca, convertito, con modificazioni, dalla legge 9 gennaio 2009, n. 1.

[121] Regolamento per la disciplina del trattamento economico dei professori e dei ricercatori uni-

co. 78 e 79, legge n. 183 del 2011) e l'art. 49 del decreto-legge n. 5 del 2012 sono intervenuti in materia di c.d. anno sabbatico di cui possono fruire professori e assistenti universitari per attività di studio e ricerca.

La legge n. 240/2010 ha delegato il Governo a rivedere le norme sul diritto allo studio e a definire i livelli essenziali delle prestazioni (Lep), anche con riferimento ai requisiti di merito ed economici, per assicurare a tutti il conseguimento del successo formativo. Sulla materia è stato emanato il D.Lgs. 29 marzo 2012, n. 68[122].

Con la legge n. 240/2010 è stata abrogata l'equipollenza della laurea in scienze motorie a quella in fisioterapia (legge 21 aprile 2011, n. 63) ed è stata definita la classe di laurea magistrale in restauro dei beni culturali (decreto ministeriale 2 marzo 2011). Sono stati inoltre ridisciplinati gli ordinamenti del corso di laurea magistrale in giurisprudenza (decreto 25 novembre 2005 "Definizione della classe del corso di laurea magistrale in giurisprudenza"), delle classi delle lauree delle professioni sanitarie (a seguito del decreto interministeriale 19 febbraio 2009 recante "Determinazione delle classi delle lauree delle professioni sanitarie") e del corso di laurea e di laurea magistrale in scienze della difesa e della sicurezza (ridisciplinato ultimamente dal decreto 30 settembre 2015, recante "Determinazione delle classi dei corsi di laurea e di laurea magistrale in scienze della difesa e della sicurezza"[123]).

3.15. Il decreto interministeriale 19 febbraio 2009 sulla determinazione delle classi delle lauree delle professioni sanitarie

Il decreto ministeriale a firma dei ministri Gelmini e Sacconi recante disciplina degli ordinamenti dei corsi di studio delle classi delle lauree magistrali sanitarie[124] prevede l'avvio dei nuovi corsi - i cui ordinamenti didattici sono disciplinati dai regolamenti didattici di ateneo - a partire dall'anno accademico 2007/2008

versitari, a norma dell'articolo 8, commi 1 e 3 della legge 30 dicembre 2010, n. 240.

[122] Revisione della normativa di principio in materia di diritto allo studio e valorizzazione dei collegi universitari legalmente riconosciuti, in attuazione della delega prevista dall'articolo 5, comma 1, lettere a), secondo periodo, e d), della legge 30 dicembre 2010, n. 240, e secondo i principi e i criteri direttivi stabiliti al comma 3, lettera f), e al comma 6 (G.U. n. 126 del 31 maggio 2012).

[123] Pubblicato in Gazzetta Ufficiale n.29 del 5 febbraio 2016. Il decreto ministeriale relativo alle classi di laurea in scienze criminologiche e della sicurezza e di laurea magistrale in scienze criminologiche applicate all'investigazione e alla sicurezza, a firma dei ministri Giannini, Pinotti e Padoan, istituisce i due percorsi sopra citati finalizzandoli alla formazione degli esperti in criminologia applicata all'investigazione nonché degli appartenenti alla polizia di Stato, alla polizia penitenziaria, al corpo forestale dello Stato.

[124] Pubblicato nella Gazzetta Ufficiale del 25 maggio 2009 n. 119.

a seguito della riforma delle professioni sanitarie arrecata dalla legge n. 43 del 1° febbraio 2006. Tale provvedimento, in particolare, prefigura nuovi percorsi formativi, che sostituiscono o modificano quelli attualmente disciplinati dai decreti del ministro dell'università e della ricerca scientifica e tecnologica del 2 aprile 2001.

Il decreto interministeriale dispone che i corsi delle lauree magistrali sanitarie – ed in particolare quelli finalizzati alla formazione delle figure nell'ambito dell'educazione professionale (classe 2/M) e della prevenzione nell'ambiente di lavoro (classe 4/M) - siano istituiti e attivati dalle facoltà di medicina e chirurgia, anche con il concorso di altre facoltà, sulla base dei regolamenti didattici di ateneo che ne disciplinano il funzionamento.

Analogamente a quanto già previsto dal d. m. 2 aprile 2001, la formazione avviene nelle aziende ospedaliero-universitarie o ospedaliere, negli istituti di ricovero e cura a carattere scientifico ovvero presso altre strutture del servizio sanitario nazionale e istituzioni private accreditate, mediante la stipula di appositi protocolli di intesa tra le regioni e università.

I regolamenti didattici dei corsi di studio determinano l'elenco degli insegnamenti e delle altre attività formative secondo quanto stabilito dall'articolo 12, comma 2 del più volte citato d. m. n. 270/2004 ed individuano i requisiti curricolari per l'ammissione a ciascun corso, mentre le modalità di verifica della preparazione dei candidati ai fini dell'ammissione ai corsi sono determinate dai regolamenti didattici di ateneo. I regolamenti didattici di ateneo stabiliscono, inoltre, il numero dei crediti da assegnare agli ambiti disciplinari.

L'allegato al decreto contiene la numerazione e la denominazione di 4 classi di laurea magistrale (sostanzialmente corrispondenti alle classi già previste dal d. m. del 2001), per ciascuna delle quali sono indicate, oltre agli obiettivi formativi qualificanti, le attività formative caratterizzanti.

3.16. L'istituzione dell'Anvur (Agenzia nazionale per la valutazione del sistema universitario e della ricerca)

L'Agenzia nazionale di valutazione del sistema universitario e della ricerca (in acronimo Anvur) è un'agenzia diritto pubblico dotata di autonomia organizzativa, amministrativa e contabile sottoposta alla vigilanza del ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca e al controllo della Corte dei Conti sulla gestione ed ha rimpiazzato i precedenti comitato di indirizzo per la valutazione della ricerca (Civr), istituito nel 1998, e il comitato nazionale per la valutazione del sistema universitario (Cnvsu), nel 1999, assumendo le loro funzioni oltre a un certo numero di compiti ulteriori.[125] L'Anvur è stata costituita con il collegato alla

[125] Vd. D. Borrelli, *Contro l'ideologia della valutazione. L'Anvur e l'arte della rottamazione dell'u-*

legge finanziaria per il 2007 (secondo Governo Prodi, con ministro dell'università e della ricerca Fabio Mussi), che demandava la definizione della struttura e del funzionamento dell'agenzia ad un regolamento di delegificazione. Il regolamento venne poi pubblicato come d.P.R. 21 febbraio 2008, n. 64, regolamento concernente la struttura ed il funzionamento dell'agenzia nazionale di valutazione del sistema universitario e della ricerca (Anvur). La situazione politica, modificatasi a causa della caduta del Governo e l'entrata in carica del Governo Berlusconi IV, e del nuovo ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca Mariastella Gelmini ha portato ad una modifica del regolamento dell'agenzia, che venne poi ripubblicato con il d.P.R. 1º febbraio 2010, n. 76[126]. L'agenzia è entrata formalmente in vigore l'11 giugno 2010 come ente affiliato all'*European association for quality assurance in higher education* e costituisce il nucleo centrale dell'attuazione del processo di riforma prevista dalla legge n. 240/2010, costituendo l'anello di collegamento fra gli obiettivi politici e la loro attuazione pratica.

In tale quadro, sono compiti dell'agenzia:

a) stabilire i requisiti vincolanti per l'istituzione di nuove università o per l'attivazione di qualunque tipo di corso di studio universitario;

b) definire i criteri e i parametri per la valutazione periodica delle strutture didattiche universitarie e di ricerca;

c) indirizzare, coordinare e vigilare le attività proprie dei nuclei di valutazione interna degli atenei e degli enti di ricerca;

d) valutare l'efficienza e l'efficacia degli accordi di programma e dei programmi di esclusiva competenza del Ministero;

e) promuovere e diffondere la cultura della qualità e della valutazione nell'ambito della didattica universitaria e della ricerca, anche mediante la predisposizione di appositi progetti di ricerca e protocolli formativi.

Tra le ulteriori funzioni dell'Anvur, figura la proposta al Ministero dei criteri per la ripartizione per ciascun anno di:

- una quota del fondo di finanziamento ordinario delle università (FFO), di cui all'art. 5 della legge n. 537 del 1993;

- una quota del fondo ordinario degli enti pubblici di ricerca, di cui all'art. 7 del D.Lgs. n. 204/1998.

L'ammontare di tali quote, non consolidabile, dipende dalla qualità dei risultati delle attività compiute da atenei ed enti di ricerca. L'agenzia determina altresì

niversità, Jouvence, Sesto San Giovanni (MI) 2015. L'autore mostra in maniera convincente che «l'Anvur non è un accidente della storia, ma il portato coerente di un disegno di potere e di una ideologia che già di per sé è foriera di gravi conseguenze politiche e sociali a livello mondiale».

[126] Regolamento concernente la struttura ed il funzionamento dell'agenzia nazionale di valutazione del sistema universitario e della ricerca (Anvur), adottato ai sensi dell'articolo 2, comma 140, del decreto-legge 3 ottobre 2006, n. 262, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 novembre 2006, n. 286.

il c.d. costo standard degli studenti universitari (comprensivo anche dei costi per la ricerca universitaria), necessario ai fini del calcolo della quota di riequilibrio del fondo per il finanziamento ordinario delle università.

3.17. L'abilitazione scientifica nazionale (ASN) ed il reclutamento dei professori universitari

La legge n. 240/2010 ha disposto che per l'accesso alla prima e alla seconda fascia dei professori universitari (rispettivamente, ordinari e associati) è necessario acquisire un'abilitazione scientifica nazionale, che consente di partecipare alle procedure di chiamata indette dalle singole università[127]. L'abilitazione scientifica nazionale [128] – attesta la qualificazione scientifica necessaria per l'accesso alla prima e alla seconda fascia del ruolo dei professori, ha durata quadriennale e richiede requisiti differenti per la fascia dei professori ordinari e per quella dei professori associati. Il suo conseguimento non costituisce titolo di idoneità, né dà alcun diritto per il reclutamento in ruolo o per promozioni. Le procedure per il conseguimento dell'abilitazione sono svolte per settori[129], raggruppati in macro-settori concorsuali. Ciascun settore concorsuale può essere articolato a sua volta in settori scientifico-disciplinari (art. 15, legge n. 240/2010)[130]. Le procedure sono indette ogni anno entro il mese di ottobre e devono concludersi (di regola) entro cinque mesi dalla data di scadenza del termine per la presentazione delle domande da parte dei candidati[131]. Per l'espletamento delle procedure è prevista, ogni due anni, la costituzione di una commissione nazionale per ciascun settore concorsuale, composta da cinque membri, di cui quattro sono professori ordinari di università italiane sorteggiati all'interno di una lista formulata dal Miur fra quanti – in possesso di determinati requisiti – abbiano avanzato domanda per esservi inclusi. Il quinto commissario è individuato mediante sorteggio all'interno di una lista, predisposta dall'Anvur, composta da almeno quattro

[127] Per i ricercatori, la legge n. 240/2010 ha confermato, anticipandola, la scelta, già fatta dalla legge n. 230/2005, di messa ad esaurimento dei ricercatori a tempo indeterminato. In particolare, ha disposto - previo il superamento di una selezione di ateneo – la stipula di un contratto a tempo determinato, articolato in due tipologie successive, e l'eventuale passaggio al ruolo degli associati, previo conseguimento dell'abilitazione.

[128] Prevista dall'art. 16 della legge n. 240/2010, come successivamente modificato dall'art. 49 del decreto-legge n. 5/2012 e dall'art. 1, co. 398, della legge n. 228/2012.

[129] I settori concorsuali sono stati determinati con d.m. n. 336/2011 e successivamente rideterminati con d.m. n. 159/2012.

[130] Le modalità di espletamento delle procedure finalizzate al conseguimento dell'abilitazione sono state disciplinate con il d.P.R. n. 222/2011, cui ha fatto seguito il d.m. n. 76/2012.

[131] Il primo bando è stato pubblicato il 27 luglio 2012. Il secondo bando è stato pubblicato il 28 gennaio 2013.

studiosi o esperti di pari livello, in servizio presso università di un paese aderente all'Ocse, diverso dall'Italia[132].

La commissione, deliberando a maggioranza dei quattro quinti dei componenti, attribuisce l'abilitazione con motivato giudizio espresso sulla base di criteri e parametri differenziati per funzioni e per area disciplinare, e fondato sulla valutazione analitica dei titoli e delle pubblicazioni scientifiche presentati da ciascun candidato, previa sintetica descrizione del contributo individuale alle attività di ricerca e sviluppo svolte. Il mancato conseguimento dell'abilitazione preclude la partecipazione alle procedure di abilitazione indette nel biennio successivo per il medesimo settore concorsuale della medesima fascia, ovvero della fascia superiore. Il decreto ministeriale n. 76/2012 ha definito i criteri e parametri utilizzabili ai fini della valutazione dei candidati e dell'accertamento della qualificazione degli aspiranti commissari, fissando anche il numero massimo di pubblicazioni, distinto per fascia e per area, che ciascun candidato può presentare nella procedura di abilitazione, comunque non inferiore a 12. La commissione si attiene nella valutazione delle pubblicazioni scientifiche a criteri e parametri relativi tra l'altro, alla qualità della produzione scientifica, valutata all'interno del panorama internazionale della ricerca, sulla base dell'originalità, del rigore metodologico e del carattere innovativo. Per la valutazione dei titoli sono individuati diversi parametri cui la commissione deve attenersi, il primo dei quali è l'impatto della produzione scientifica complessiva, valutato sulla base di indicatori numerici specifici e delle relative regole di utilizzo (definiti negli allegati A e B al medesimo decreto[133]). In particolare, per ciascuno degli indicatori si calcola la mediana[134]

[132] La procedura per la formazione delle commissioni nazionali è stata definita con decreto direttoriale 27 giugno 2012, n. 181, poi integrato con decreto direttoriale 10 agosto 2012, n. 251.

[133] Per i settori concorsuali individuati dall'Allegato A, ottengono una valutazione positiva dell'importanza e dell'impatto della produzione scientifica complessiva i candidati all'abilitazione i cui indicatori sono superiori alla mediana in almeno due degli indicatori bibliometrici (numero di articoli su riviste contenute nei principali database internazionali e pubblicate nei dieci anni precedenti la pubblicazione del bando; numero di citazioni ricevute; indice H di Hirsch, anch'esso fondato su numero di lavori e citazioni ricevute) per i settori concorsuali individuati dall'Allegato B, ottengono una valutazione positiva i candidati all'abilitazione i cui indicatori sono superiori alla mediana in almeno uno degli indicatori di attività scientifica non bibliometrici ivi individuati (numero di libri e numero di articoli su rivista e di capitoli su libro dotati di ISBN pubblicati nei dieci anni precedenti la pubblicazione del bando; numero di articoli su riviste riconosciute come eccellenti a livello internazionale per il rigore delle procedure di revisione e per la diffusione, stima e impatto nelle comunità degli studiosi del settore, c.d. "riviste di classe A"). Sulle modalità di calcolo degli indicatori da utilizzare ai fini della selezione degli aspiranti commissari e della valutazione dei candidati per l'abilitazione scientifica nazionale è intervenuta anche la delibera Anvur n. 50/2012.

[134] L'art. 1, co. 1, lett. p), del d.m. n. 76/2012 definisce mediana il valore di un indicatore o altra modalità prescelta per ordinare una lista di soggetti, che divide la lista medesima in due parti uguali.

della distribuzione distintamente per i professori di prima e di seconda fascia di ogni settore concorsuale.

La chiamata da parte delle università dei professori di prima e di seconda fascia è disciplinata dalle università con proprio regolamento, nel rispetto dei principi da esso indicati. In particolare, possono essere ammessi al procedimento di chiamata:

- studiosi in possesso dell'abilitazione (per il settore concorsuale, ovvero per uno dei settori concorsuali ricompresi nel macro-settore cui afferisce il settore concorsuale oggetto del procedimento);

- studiosi stabilmente impegnati all'estero in attività di ricerca o insegnamento a livello universitario in posizioni di livello pari a quelle oggetto del bando, sulla base di tabelle di corrispondenza definite con d.m. 2 maggio 2011, n. 236 (da aggiornare ogni tre anni).

Non possono partecipare ai procedimenti di chiamata coloro che hanno un grado di parentela o di affinità, fino al quarto grado compreso, con un professore appartenente al dipartimento o alla struttura che effettua la chiamata, o con il rettore, il direttore generale o un componente del consiglio di amministrazione dell'ateneo.

I procedimenti di chiamata sono effettuati sulla base della programmazione triennale dei reclutamenti e si concludono previa valutazione delle pubblicazioni scientifiche, del curriculum e dell'attività didattica degli studiosi. Per consentire l'accesso a soggetti esterni all'ateneo, ciascuna università statale deve riservare le risorse corrispondenti ad almeno un quinto dei posti disponibili di professore di ruolo alla chiamata di coloro che nell'ultimo triennio non hanno prestato servizio nella stessa università (ovvero non sono stati titolari di assegni di ricerca o iscritti a corsi universitari). La proposta di chiamata è effettuata dal dipartimento con il voto favorevole della maggioranza assoluta dei professori di prima fascia per la chiamata di professori di prima fascia e dei professori di seconda fascia per la chiamata di professori di seconda fascia ed è approvata con delibera del consiglio di amministrazione.

L'art. 24 della legge n. 240/2010 – come modificato dall'art. 49 del decreto-legge n. 5/2012 – individua due tipologie di contratto a tempo determinato per lo svolgimento di attività di ricerca, di didattica, di didattica integrativa e di servizio agli studenti. I destinatari sono scelti mediante procedure pubbliche disciplinate con regolamento delle università, nel rispetto di alcuni criteri specifici. In particolare, sono ammessi alle procedure i possessori del titolo di dottore di ricerca o del diploma di specializzazione medica, nonché di eventuali ulteriori requisiti definiti dal regolamento di ateneo, con esclusione dei soggetti già assunti a tempo indeterminato come professori di prima o seconda fascia o come ricercatori, anche se cessati dal servizio.

La prima tipologia di contratto ha durata triennale[135], prorogabile per due anni (3+2), per una sola volta, previa positiva valutazione delle attività didattiche e di ricerca svolte, effettuata sulla base di modalità, criteri e parametri definiti con il d.m. n. 242/2011.

La seconda tipologia consiste in contratti triennali stipulati esclusivamente in regime di tempo pieno, non rinnovabili, ed è riservata a candidati che hanno usufruito di contratti di cui alla prima tipologia ovvero, per almeno tre anni anche non consecutivi, di assegni di ricerca o di borse post-dottorato, oppure di contratti, assegni o borse analoghi in università straniere. I contratti a tempo determinato non danno luogo a diritti in ordine all'accesso ai ruoli, ma costituiscono titolo di preferenza nei concorsi per l'accesso alle pubbliche amministrazioni.

L'art. 1, co. 9, della legge n. 230/2005 – come modificato, da ultimo, dall'art. 29, co. 7, della legge n. 240/2010 – prevede che le università, nell'ambito delle relative disponibilità di bilancio, possono procedere alla copertura dei posti di professore ordinario e associato e di ricercatore mediante chiamata diretta di:

- studiosi impegnati all'estero da almeno un triennio in attività di ricerca o insegnamento universitario, che ricoprano una posizione accademica equipollente in istituzioni universitarie o di ricerca estere;

- studiosi che abbiano già svolto per chiamata diretta autorizzata dal Miur, nell'ambito del "programma di rientro dei cervelli", un periodo di almeno 3 anni di ricerca e di docenza nelle università italiane e conseguito risultati scientifici congrui rispetto al posto per il quale ne viene proposta la chiamata. Il programma si rivolgeva a studiosi di ogni disciplina e nazionalità, purché in possesso almeno del titolo di dottore di ricerca o equivalente.[136]

- studiosi che siano risultati vincitori nell'ambito di specifici programmi di ricerca di alta qualificazione, finanziati dall'Ue o dal Miur. Tali programmi sono stati identificati con decreto ministeriale n. 276/2011. Nell'ambito delle relative disponibilità di bilancio, le università possono altresì procedere alla copertura di posti di professore ordinario mediante chiamata diretta di studiosi di chiara fama.

---

[135] I contratti possono prevedere il regime di tempo pieno o di tempo definito, con un impegno annuo complessivo per lo svolgimento di attività di didattica, didattica integrativa e servizio agli studenti pari, rispettivamente, a 350 e a 200 ore.

[136] Il programma c.d. "Rientro dei cervelli" è stato avviato dal d.m. n. 13/2001, al fine di incentivare la mobilità di studiosi ed esperti italiani e stranieri stabilmente impegnati all'estero. In particolare, il d.m. aveva stabilito diversi stanziamenti, a valere sul FFO: per la stipula di contratti di diritto privato (di durata fino a tre anni accademici) con studiosi ed esperti italiani e stranieri stabilmente impegnati all'estero da almeno un triennio in attività didattica e scientifica. L'art. 1, co. 9, della legge n. 230/2005 ha, poi, sancito a livello legislativo la chiamata diretta di studiosi italiani impegnati all'estero

Capitolo 5
La Buona Scuola (2015-2017)

1. La riforma Giannini, c.d. "Buona Scuola"

1.1. La legge n. 107 del 13 luglio 2015

Il 9 luglio 2015 l'Assemblea della Camera ha approvato in via definitiva il disegno di legge di riforma della scuola, presentato dal Governo Renzi il 27 marzo 2015. Il testo era stato approvato dall'Assemblea della Camera in prima lettura, con modifiche, il 20 maggio 2015 e, con ulteriori modifiche, il 25 giugno 2015, dall'Assemblea del Senato. La legge n. 107/2015 è stata poi pubblicata nella Gazzetta ufficiale del 15 luglio 2015.

Il provvedimento - che si compone di un unico articolo con 212 commi - intende disciplinare l'autonomia delle istituzioni scolastiche dotando le stesse delle risorse umane, materiali e finanziarie, nonché della flessibilità, necessarie a realizzare le proprie scelte formative e organizzative (art. 1, commi 1-4).

Queste, in sintesi, le principali linee della riforma delineata dal ministro Giannini, più nota con la denominazione di "Buona Scuola":

- *l'introduzione della programmazione triennale dell'offerta formativa*. Nel Piano triennale le scuole indicano il fabbisogno di personale docente e ATA (per quest'ultimo, nel rispetto dei limiti e dei parametri stabiliti dal d.P.R. n. 119/2009), nonché le infrastrutture e le attrezzature materiali di cui hanno bisogno per l'espansione dell'offerta formativa. Obiettivi di quest'ultima sono, fra gli altri, il potenziamento dell'insegnamento linguistico in italiano e in altre lingue europee, anche tramite l'utilizzo della metodologia Clil[1], il potenziamento delle competenze matematiche, logiche e scientifiche, di musica e arte, giuridiche ed economiche, digitali, lo sviluppo delle discipline motorie, nonché l'apertura pomeridiana della scuola, il

[1] CLIL è un acronimo per "Content language integrated learning" – apprendimento integrato di lingua e contenuto. Si tratta di un approccio metodologico che prevede l'insegnamento di una disciplina non linguistica, in lingua straniera veicolare al fine di integrare l'apprendimento della lingua straniera e l'acquisizione di contenuti disciplinari, creando ambienti di apprendimento che favoriscono atteggiamenti plurilingue e sviluppino la consapevolezza multiculturale.

contrasto della dispersione scolastica e della discriminazione, l'incremento dell'alternanza scuola-lavoro, la riduzione del numero di alunni per classe, l'alfabetizzazione e il perfezionamento dell'italiano come lingua seconda (L2) per alunni e studenti di cittadinanza e/o di lingua non italiana, la prevenzione del bullismo e del cyberbullismo, l'educazione alla parità di genere, la definizione di un sistema di orientamento. Il piano è predisposto dal collegio dei docenti, sulla base degli indirizzi e delle scelte di gestione definiti dal dirigente scolastico, ed è approvato dal consiglio di istituto (art. 1, commi 5-7, 12-17 e 19);

- *l'istituzione dell'organico (docente) dell'autonomia*, composto da posti comuni, posti di sostegno e posti per il potenziamento dell'offerta formativa che, dall'anno scolastico 2016-2017, viene determinato con decreti interministeriali ogni tre anni, su base regionale. Dallo stesso anno scolastico, i ruoli del personale docente diventano regionali, articolati in ambiti territoriali, la cui ampiezza è inferiore alla provincia o alla città metropolitana. Sempre dall'anno scolastico 2016-2017, l'organico viene ripartito dal direttore di ogni ufficio scolastico regionale fra gli ambiti territoriali presenti nella regione e assegnato alle scuole sulla base del fabbisogno espresso nel piano triennale dell'offerta formativa, nel limite delle risorse disponibili. Inoltre, entro il 30 giugno 2016 devono costituirsi reti fra scuole dello stesso ambito territoriale. Le reti sono finalizzate alla valorizzazione delle risorse professionali, alla gestione comune di funzioni e attività amministrative, alla realizzazione di progetti o iniziative didattiche, educative, sportive, culturali, di interesse territoriale. Gli accordi di rete devono individuare, fra l'altro, i criteri e le modalità per l'utilizzo dei docenti della rete, nel rispetto delle disposizioni in materia di non discriminazione sul luogo di lavoro, nonché di assistenza e integrazione delle persone con disabilità. Il personale della dotazione organica dell'autonomia è tenuto ad assicurare prioritariamente la copertura dei posti vacanti e disponibili (art. 1, commi 63-77). Inoltre, lo stesso personale può essere utilizzato per la copertura di supplenze temporanee fino a 10 giorni (art. 1, commi 85);

- *l'attribuzione al dirigente scolastico del compito di conferire incarichi triennali ai docenti assegnati all'ambito territoriale di riferimento*, anche tenendo conto delle candidature presentate dagli stessi e valorizzando il curriculum, le esperienze e le competenze professionali. Possono essere svolti colloqui. I criteri adottati per il conferimento degli incarichi, gli incarichi conferiti e il curriculum dei docenti sono pubblicati sul sito internet delle scuole. In ogni caso, nel conferire gli incarichi, il dirigente scolastico deve dichiarare l'assenza di rapporti di parentela o affinità, entro il secondo grado, con i docenti stessi. Gli incarichi riguardano prioritariamente posti comuni e posti di sostegno vacanti e disponibili e sono rinnovati, purché in coerenza con il piano triennale dell'offerta formativa. Nel caso di più proposte di incarico, è il docente ad effettuare la scelta. Per i docenti che non hanno ricevuto o accettato proposte, provvede l'ufficio scolastico regionale (art. 1, commi 78-82). I docenti già assunti in ruolo a tempo indeterminato alla data di entrata in vigore

della legge conservano la titolarità presso la scuola di appartenenza (art. 1, commi 73);

- *l'avvio, per l'anno scolastico 2015/2016, di un piano straordinario di assunzioni di docenti a tempo indeterminato*, rivolto a vincitori ed idonei del concorso del 2012 e agli iscritti nelle graduatorie ad esaurimento. Il piano è avviato solo dopo aver proceduto, per lo stesso anno scolastico, alle ordinarie operazioni di immissione in ruolo effettuate attingendo per il 50% alle graduatorie dei concorsi e per il 50% alle graduatorie ad esaurimento ed è finalizzato, anzitutto, a coprire i posti comuni e di sostegno rimasti vacanti e disponibili all'esito delle precedenti immissioni. Inoltre, per lo stesso anno scolastico, il Miur è autorizzato a coprire ulteriori posti destinati al potenziamento dell'offerta formativa e alla copertura delle supplenze temporanee fino a 10 giorni nella scuola primaria e secondaria, e ulteriori posti di potenziamento per il sostegno. Dall'anno scolastico 2016/2017, questi posti confluiscono nell'organico dell'autonomia e ne costituiscono i posti per il potenziamento. La prima fase del piano straordinario si conclude con l'assunzione entro il 15 settembre 2015. Per le fasi successive, è necessario presentare domanda di assunzione, esprimere l'ordine di preferenza fra tutte le province, nonché, se si è in possesso della specializzazione, fra posti di sostegno e posti comuni. La decorrenza giuridica delle assunzioni è il 1° settembre 2015, mentre la decorrenza economica è dalla presa di servizio presso la sede assegnata, che varia fra il termine della relativa fase (se i destinatari non sono impegnati in contratti di supplenza o sono titolari di supplenze brevi e saltuarie), il 1° luglio 2016 (se i destinatari sono titolari di supplenze fino al termine delle attività didattiche) e il 1° settembre 2016 (se i destinatari sono impegnati in supplenze annuali, ai sensi dell'art. 1, commi 95-104).

- *l'indizione di un concorso* per l'assunzione di (ulteriori) docenti, con attribuzione di un maggior punteggio al titolo di abilitazione all'insegnamento e al servizio prestato a tempo determinato per un periodo continuativo non inferiore a 180 giorni (art. 1, commi 114); il concorso è stato poi emanato con il D.D.G. n. 106 del 23 febbraio 2016 – "Concorso per titoli ed esami finalizzato al reclutamento del personale docente per i posti comuni dell'organico dell'autonomia della scuola secondaria di primo e secondo grado".

- *la definizione di nuove regole per l'accesso ai ruoli del personale docente*. In particolare attingendo per il 50% fino al totale scorrimento delle graduatorie del personale docente ad esaurimento e per il restante il 50% alle graduatorie di merito; possono partecipare solo i candidati in possesso dell'abilitazione; conseguono la nomina i candidati che si collocano in posizione utile in relazione al numero di posti messi a concorso; il numero degli idonei non può superare il 10% del numero dei posti banditi; le graduatorie hanno una validità al massimo triennale. Inoltre, si prevede l'emanazione di bandi di concorso specifici per i posti di sostegno (art. 1, commi 109-113);

- *l'avvio, per l'anno scolastico 2016/2017, di un piano straordinario di mobilità*

territoriale e professionale per tutti i posti vacanti e disponibili, rivolto ai docenti assunti a tempo indeterminato entro l'anno scolastico 2014/2015, in deroga al vincolo triennale di permanenza nella provincia. Successivamente, i docenti assunti nella seconda e terza fase del piano straordinario possono partecipare, sempre per l'anno scolastico 2016/2017, alle operazioni di mobilità su tutti gli ambiti territoriali a livello nazionale, ai fini dell'attribuzione dell'incarico triennale. Inoltre, limitatamente all'anno scolastico 2015/2016, i docenti assunti entro l'anno scolastico 2014/2015 possono richiedere l'assegnazione provvisoria interprovinciale - sempre in deroga al vincolo triennale -, nel limite dei posti disponibili e autorizzati (art. 1, commi 108);

1.2. Graduatorie

Il testo della legge n. 107/2015 prevede che:

- *le graduatorie di merito dei concorsi banditi prima del 2012 sono soppresse* al termine delle ordinarie procedure di immissione in ruolo per l'anno scolastico 2015/2016, propedeutiche all'avvio del piano straordinario;

- la I fascia delle graduatorie di circolo e di istituto continua ad esplicare la propria efficacia limitatamente ai soggetti già iscritti alla data di entrata in vigore della legge, non assunti a seguito del piano straordinario;

- dall'anno scolastico 2016/2017, alle graduatorie di circolo e di istituto si accede solo con un titolo di abilitazione (art. 1, commi 95 e 105-107); con riferimento al termine di durata dei contratti a tempo determinato per la copertura di posti vacanti e disponibili, la disciplina prevede che il limite dei 36 mesi si applica solo ai contratti stipulati a decorrere dal 1° settembre 2016 (art. 1, commi 131-132).

Ulteriori previsioni relative ai docenti riguardano:

- *il periodo di formazione e prova*, cui è subordinata l'effettiva immissione in ruolo. La valutazione di tale periodo viene effettuata dal dirigente scolastico, sentendo il comitato per la valutazione dei docenti, a tal fine composto solo - oltre che dallo stesso dirigente - dai docenti, incluso il docente con funzione di tutor (art. 1, commi 115-120); per altre funzioni, invece, al comitato partecipano anche due rappresentanti dei genitori, per la scuola dell'infanzia e per il primo ciclo di istruzione, un rappresentante degli studenti e un rappresentante dei genitori, per il secondo ciclo di istruzione, nonché un componente esterno - art. 1, commi 129);

- *la formazione in servizio*, che diventa obbligatoria e definita dalle scuole sulla base delle priorità indicate nel piano nazionale di formazione – da adottare ogni tre anni – nonché in coerenza con i piani di miglioramento adottati nell'ambito della fase di autovalutazione. Inoltre, è prevista l'istituzione della carta elettronica per l'aggiornamento e la formazione del docente di ruolo da utilizzare per acquisti o iniziative di carattere culturale (art. 1, commi 121-125);

- *l'istituzione, dal 2016, di un fondo per la valorizzazione del merito del personale docente di ruolo*. Le risorse, ripartite su base territoriale, vengono assegnate dal dirigente scolastico sulla base di criteri individuati dal comitato per la valutazione dei docenti ed effettuando una motivata valutazione. Al termine del triennio 2016-2018, gli uffici scolastici regionali inviano al Miur una relazione sui criteri adottati per il riconoscimento del merito dei docenti, ai fini della predisposizione di linee guida valide a livello nazionale (art. 1, commi 126-130).

1.3. I dirigenti scolastici e gli studenti

In particolare, il testo prevede che la valutazione dei dirigenti scolastici da parte del nucleo per la valutazione (art. 25 del d.lgs. n. 165/2001) debba essere coerente con l'incarico triennale e con il profilo professionale e connessa alla retribuzione di risultato (art. 1, commi 93-94).

Relativamente agli studenti il testo prevede:

- la possibilità per le scuole di attivare, nel secondo biennio e nell'ultimo anno delle scuole secondarie di secondo grado, *insegnamenti opzionali*, che sono parte del percorso dello studente (art. 1, comma 28);
- il rafforzamento del *collegamento fra scuola e lavoro*, attraverso l'introduzione di una durata minima dei percorsi di alternanza negli ultimi 3 anni di scuola secondaria di secondo grado (almeno 400 ore negli istituti tecnici e professionali e almeno 200 ore nei licei) (art. 1, commi 33-44) e la previsione che le scuole, per favorire lo sviluppo della didattica laboratoriale, possano dotarsi di laboratori territoriali per l'occupabilità (art. 1, comma 60);
- la possibilità di svolgere *attività educative, culturali, artistiche e sportive* negli edifici scolastici nei periodi di sospensione dell'attività didattica (art. 1, comma 22);
- lo sviluppo delle *competenze digitali* (art. 1, commi 56-59).

Tutte le esperienze maturate dallo studente durante gli studi, nonché le esperienza formative svolte in ambito extrascolastico (quali sport, attività culturali e di volontariato) vengono inserite nel curriculum dello studente, di cui si deve tener conto nel corso del colloquio dell'esame di maturità (art. 1, commi 28 e 30).

1.4. Agevolazioni fiscali

Il testo prevede:

- un *credito d'imposta* del 65% per il 2015 e il 2016 e del 50% per il 2017 per chi effettua erogazioni liberali in denaro, nel limite massimo di € 100.000 per ogni periodo di imposta, per la realizzazione di nuove scuole, la manutenzione e il

potenziamento di quelle esistenti e il sostegno a interventi per l'occupabilità degli studenti (art. 1, commi 145-150);

- *una detrazione IRPEF*, per un importo annuo non superiore a € 400 euro per studente, per le spese sostenute per la frequenza delle scuole paritarie dell'infanzia e del primo ciclo di istruzione, nonché delle scuole paritarie e statali del secondo ciclo di istruzione (art. 1, comma 151).

1.5. Edilizia scolastica

Il testo prevede:

- la realizzazione di *scuole innovative* dal punto di vista architettonico, impiantistico, tecnologico, dell'incremento dell'efficienza energetica, della sicurezza strutturale e antisismica e caratterizzate da nuovi ambienti di apprendimento (art. 1, commi 153-158);
- il rafforzamento delle funzioni dell'*osservatorio per l'edilizia scolastica* - al quale, in particolare, sono affidati compiti di indirizzo e di programmazione degli interventi e di diffusione della cultura della sicurezza – e la redazione di un *piano del fabbisogno nazionale* 2015-2017, al quale sono destinate risorse già stanziate e non utilizzate, ovvero economie realizzate, l'accelerazione di alcune procedure e la riduzione delle sanzioni per gli enti locali che non hanno rispettato gli obiettivi del patto di stabilità 2014 e hanno sostenuto, in tale anno, spese per l'edilizia scolastica (art. 1, commi 159-176);
- lo stanziamento di € 40 mln per il 2015 per il finanziamento di indagini diagnostiche dei solai e dei controsoffitti degli edifici scolastici (art. 1, commi 177-179).

1.6. Le deleghe al Governo

Per la riforma di altri aspetti del sistema scolastico, il testo prevede una delega al Governo. Gli ambiti della delega riguardano:

- la redazione di un nuovo testo unico;
- l'insegnamento nella scuola secondaria - per il quale si prevede l'accorpamento della fase della formazione iniziale con quella dell'accesso alla professione;
- l'inclusione scolastica degli studenti con disabilità e bisogni educativi speciali;
- i percorsi dell'istruzione professionale;
- il (nuovo) sistema integrato di educazione e di istruzione dalla nascita fino ai sei anni;
- la definizione dei livelli essenziali del diritto allo studio;
- le scuole italiane all'estero;

- le modalità di valutazione e certificazione delle competenze degli studenti del primo ciclo e
- le modalità di svolgimento degli esami di Stato del primo e del secondo ciclo;
- la promozione della cultura umanistica.

I decreti legislativi devono essere adottati entro 18 mesi dalla data di entrata in vigore della legge[2] (art. 1, commi 180-185).

2. La "Buona Scuola" in dettaglio

La legge 13 luglio 2015, n. 107 recante la "Riforma del sistema nazionale di istruzione e formazione e delega per il riordino delle disposizioni legislative vigenti"[3] composta, come è stato detto, di un unico articolo con 212 commi, corredato dalla tabella 1, merita un'analisi di dettaglio delle sue disposizioni, raggruppate per commi ed argomenti. La norma, che ridisciplina interi settori dell'educazione nazionale, recepisce anche alcune delle più importanti innovazioni recate dalle riforme precedenti, elevando a norma di rango primario – ed in alcuni casi a norma di delega - alcune delle disposizioni disciplinate in precedenza solo a livello regolamentare.

2.1. Principi della legge

I commi 1-4 individuano l'oggetto della legge, consistente nel dare piena attuazione all'autonomia delle istituzioni scolastiche (di cui all'art. 21 della legge n. 59/1997) al fine, fra l'altro, dell'innalzamento delle competenze degli studenti, della prevenzione e del recupero di abbandono e dispersione scolastica, nonché della garanzia del diritto allo studio per tutti gli studenti e dell'istruzione permanente per tutti i cittadini. In tale contesto, si richiamano le forme di flessibilità dell'autonomia didattica e organizzativa consentite alle scuole in base al d.P.R. n. 275/1999.

2.2. Espansione dell'Offerta formativa

I commi 5-7 prevedono l'istituzione dell'organico dell'autonomia, che riguarda l'intera istituzione scolastica o l'intero istituto comprensivo e i cui do-

[2] Con l'approvazione definitiva da parte del Consiglio dei Ministri del 7 aprile 2017, il Governo Gentiloni, entrato in carica il 12 dicembre 2016, ha esercitato otto delle nove deleghe previste dalla legge di riforma approvata a luglio del 2015. La nona riguardava la revisione del Testo unico sulla scuola per la quale è previsto un disegno di legge delega specifico e successivo.

[3] G.U. Serie Generale n.162 del 15-7-2015

centi concorrono alla realizzazione del piano triennale dell'offerta formativa con attività di insegnamento, potenziamento, sostegno, organizzazione, progettazione e coordinamento. La individuazione del fabbisogno di posti del medesimo organico è affidata alle scuole ed è finalizzata al raggiungimento di vari obiettivi formativi, tra i quali il potenziamento delle attività progettuali, per il raggiungimento degli obiettivi formativi individuati come prioritari tra i quali il potenziamento delle competenze linguistiche, anche in altre lingue comunitarie (oltre che in italiano ed inglese), lo spettacolo dal vivo e la storia dell'arte, l'alfabetizzazione al cinema, il potenziamento delle attività laboratoriali, la prevenzione del bullismo e del cyberbullismo, l'educazione alla parità di genere, il potenziamento del tempo scuola, la definizione di un sistema di orientamento. Sull'offerta formativa interviene anche il comma 10, relativo alla realizzazione di iniziative in materia di tecniche di primo soccorso nelle scuole secondarie di primo e secondo grado.

2.3. Piano triennale dell'offerta formativa (PTOF)

Al piano triennale dell'offerta formativa (che sostituisce il piano annuale - POF) sono dedicati i commi 12-17, nonché 19: in particolare, esso è predisposto entro il mese di ottobre dell'anno scolastico precedente il triennio di riferimento ed è rivedibile annualmente. Oltre che il fabbisogno di posti nell'organico dei docenti, esso indica anche il fabbisogno relativo ai posti del personale ATA, la programmazione delle attività formative riferite alle due categorie, i piani di miglioramento della qualità dell'offerta formativa e dei risultati degli apprendimenti degli studenti, autonomamente adottati dalle scuole nell'ambito della fase di autovalutazione (ai sensi dell'art. 6 del d.P.R. n. 80/2013), nonché la definizione delle risorse occorrenti.

Il piano è elaborato dal collegio dei docenti, sulla base degli indirizzi e delle scelte di gestione e amministrazione definiti dal dirigente scolastico, ed approvato dal consiglio di istituto. L'Ufficio scolastico regionale verifica che il piano rispetti il limite dell'organico assegnato a ogni scuola e trasmette gli esiti della verifica al Miur.

2.4. fondo per il funzionamento delle istituzioni scolastiche

- I commi 11 e 25 riguardano il fondo per il funzionamento delle istituzioni scolastiche: in particolare il comma 25 incrementa il fondo di € 123,9 mln nel 2016 ed € 126 mln annui dal 2016 al 2021, mentre il comma 11 dispone che dall'anno scolastico 2015/2016 la quota del fondo corrispondente al periodo

settembre-dicembre dell'anno scolastico di riferimento è erogata alle scuole entro il mese di settembre. Contestualmente, è comunicata, in via provvisoria, la quota relativa al periodo gennaio-agosto, che deve essere erogata entro il mese di febbraio dell'anno successivo (la tempistica di assegnazione ed erogazione delle risorse viene comunque determinata con il decreto di modifica del regolamento sulla gestione amministrativo-contabile delle istituzioni scolastiche - v. comma 143). Prevede, altresì, che i criteri di riparto del fondo siano ridefiniti con decreto ministeriale entro 90 giorni dalla data di entrata in vigore della legge.

2.5. Scuola primaria

Il comma 20 riguarda l'insegnamento di inglese, musica ed educazione motoria nella scuola primaria, ambiti per i quali prevede l'utilizzo di docenti abilitati all'insegnamento nel medesimo ordine di scuola in possesso di competenze certificate, nonché di docenti abilitati all'insegnamento anche in altri gradi di istruzione, in qualità di specialisti. A questi ultimi deve essere assicurata una specifica formazione nell'ambito del piano nazionale di formazione, di cui al comma 124.

Il testo prevede delle discipline specifiche per i bandi delle gare d'appalto per l'affidamento e la gestione dei servizi di refezione scolastica e di fornitura di alimenti e prodotti alle scuole (comma 9); istruzione degli adulti (comma 23: al riguardo, in particolare, è stato previsto che eventuali modifiche al d.P.R. n. 263/2012 potranno essere apportate solo all'esito di un monitoraggio dei percorsi erogati dai centri per l'istruzione degli adulti); equipollenza dei titoli rilasciati da scuole e istituzioni formative di rilevanza nazionale operanti nei settori di competenza del Ministero per i beni culturali ai titoli di studio universitari (comma 21).

Sono state confermate le disposizioni riguardanti: le convenzioni delle scuole con lingua di insegnamento slovena e/o bilingue del Friuli-Venezia Giulia con i centri musicali di lingua slovena, di cui all'art. 15, comma 2, della legge n. 38/2001 (comma 8); utilizzo degli edifici scolastici nei periodi di sospensione dell'attività didattica per lo svolgimento di attività educative, culturali, artistiche e sportive (comma 22); riconoscimento delle diverse modalità di comunicazione per l'insegnamento a studenti con disabilità (comma 24); incremento delle risorse da destinare al funzionamento amministrativo e didattico delle istituzioni statali dell'alta formazione artistica, musicale e coreutica (Afam-comma 26); efficacia degli atti adottati dal Miur in assenza del parere del consiglio nazionale per l'alta formazione artistica e musicale (Cnam) nelle more della ridefinizione delle procedure per la sua rielezione (comma 27).

2.6. Curriculum dello studente

I commi 28-32 riguardano il percorso formativo dello studente: in particolare, prevedono l'attivazione, nel 2° biennio e nell'ultimo anno delle scuole secondarie di secondo grado, di insegnamenti opzionali, anche utilizzando la quota di autonomia e gli spazi di flessibilità. Inoltre, istituiscono il curriculum dello studente – di cui si tiene conto durante il colloquio dell'esame di Stato - che, oltre a documentare il percorso di studi, attesta lo svolgimento di esperienze formative in ambito extrascolastico. Dispongono, altresì, che il dirigente scolastico, di concerto con gli organi collegiali, può individuare percorsi formativi e iniziative diretti all'orientamento e a una valorizzazione del merito scolastico e dei talenti, utilizzando anche finanziamenti esterni.

2.7. Alternanza scuola-lavoro

I commi 33-44 intendono rafforzare il collegamento fra scuola e mondo del lavoro. In particolare, introducono una previsione di durata minima dei percorsi di alternanza scuola-lavoro negli ultimi 3 anni di scuola secondaria di secondo grado (almeno 400 ore negli istituti tecnici e professionali e almeno 200 ore nei licei), prevedono la possibilità di stipulare convenzioni anche con gli ordini professionali, i luoghi della cultura e gli enti di promozione sportiva riconosciuti dal Coni - e dispongono che l'alternanza possa essere svolta durante la sospensione delle attività didattiche, all'estero e anche con la modalità dell'impresa formativa simulata. Per le finalità indicate, nonché per l'assistenza tecnica e il monitoraggio dell'attuazione delle stesse, è autorizzata la spesa di € 100 mln dal 2016. Prevedono, altresì, la costituzione presso le Camere di commercio, a decorrere dall'anno scolastico 2015/2016, del registro nazionale per l'alternanza scuola- lavoro e una maggiore integrazione fra i percorsi di istruzione secondaria di secondo grado e i percorsi di istruzione e formazione professionale di competenza regionale. Con riferimento a quest'ultimo profilo, dispongono, fra l'altro, che l'offerta formativa dei percorsi di istruzione e formazione professionale è definita, entro 180 giorni dalla data di entrata in vigore della legge, dal ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca, di concerto con il ministro del lavoro e delle politiche sociali, previa intesa in sede di conferenza Stato-regioni. Si tratta di una previsione da valutare alla luce del riparto di competenze definito dalla Costituzione, che assegna alla regioni la competenza legislativa in materia di istruzione e formazione professionale.

2.8. Istituti tecnici superiori

I commi 45-52 riguardano gli istituti tecnici superiori (Its), con previsioni relative, fra l'altro, a: titoli di studio necessari per l'accesso ai loro percorsi, all'introduzione, dal 2016, di un meccanismo premiale per l'assegnazione di parte delle risorse finanziarie; alla semplificazione delle procedure per lo svolgimento delle prove conclusive dei percorsi; alla disponibilità di un patrimonio minimo per il riconoscimento della personalità giuridica (patrimonio che è stato ridotto da 100.000 a 50.000 euro); ai criteri per il riconoscimento dei crediti acquisiti a conclusione dei percorsi ai fini dell'accesso ai corsi di laurea ed alla possibilità, per un Its, di attivare corsi in filiere diverse, purché abbia un patrimonio non inferiore a € 100.000.

I commi 53-55 recano autorizzazioni di spesa per gli istituti superiori per le industrie artistiche e gli Istituti superiori di studi musicali (ex pareggiati).

2.9. Piano nazionale scuola digitale

I commi 56-62 riguardano l'innovazione digitale e la didattica laboratoriale. In particolare, prevedono che il Miur adotti il piano nazionale scuola digitale, in coerenza con il quale le scuole promuovono attività e possono individuare docenti cui affidare il relativo coordinamento. Ai docenti può essere affiancato un insegnante tecnico-pratico. Inoltre, i commi dispongono che le scuole possano dotarsi di laboratori territoriali per l'occupabilità. Per l'attuazione delle finalità indicate, nel 2015 si utilizzano 90 milioni di euro delle risorse impegnate nel 2014 a valere sul fondo per il funzionamento delle istituzioni scolastiche e, dal 2016, è autorizzata la spesa di 30 milioni di euro.

2.10. Organico dell'autonomia

I commi 63-77 riguardano l'organico dell'autonomia – costituito da posti comuni, posti per il sostegno e posti per il potenziamento dell'offerta formativa – con la copertura prioritaria dei posti vacanti e disponibili. Dall'anno scolastico 2016/2017, l'organico dell'autonomia è determinato con cadenza triennale su base regionale, con decreti interministeriali, sentita la conferenza unificata, comunque nel limite massimo delle risorse finanziarie disponibili. Il testo indica i criteri per il riparto dei posti fra le regioni.

Sono previsti inoltre:

– ruoli regionali del personale docente, articolati in ambiti territoriali, suddivisi in sezioni separate per gradi di istruzione, classi di concorso, tipologie di

posti (a decorrere dall'anno scolastico 2016-2017);

– definizione dell'ampiezza degli ambiti territoriali - inferiore alla provincia o alla città metropolitana - da parte degli uffici scolastici regionali, su indicazione del Miur e sentiti le regioni e gli enti locali, sulla base dei criteri indicati;

- entro il 30 giugno 2016 devono essere costituite reti fra scuole dello stesso ambito territoriale. In particolare, gli accordi di rete individuano i criteri e le modalità per l'utilizzazione dei docenti nella rete, i piani di formazione del personale scolastico e le risorse da destinare alla rete per il perseguimento delle proprie finalità;

– ripartizione dell'organico dell'autonomia fra gli ambiti territoriali con decreto del direttore dell'ufficio scolastico regionale (a decorrere dall'anno scolastico 2016-2017).

- per far fronte ad esigenze di personale ulteriori rispetto a quelle soddisfatte con l'organico dell'autonomia, nel caso delle inderogabili necessità previste dal d.P.R. n. 81/2009[4], dall'anno scolastico 2016/2017 è costituito ogni anno, con decreto interministeriale Miur-Mef, nei limiti delle risorse disponibili nello stato di previsione del Miur, un ulteriore contingente di posti (ad esclusione dei posti di sostegno in deroga), che non fanno parte dell'organico dell'autonomia, né sono disponibili per operazioni di mobilità o assunzioni in ruolo. I relativi posti sono coperti a valere sulle graduatorie di personale che aspira alla stipula di contratti a tempo determinato o con l'impiego di personale a tempo indeterminato con provvedimenti la cui efficacia è limitata ad un anno scolastico.

Con riferimento ai docenti già assunti in ruolo a tempo indeterminato alla data di entrata in vigore della legge è confermata la conservazione della titolarità della cattedra presso la scuola di appartenenza. I docenti assunti nell' anno scolastico 2015/2016 con il meccanismo di cui all'art. 399 del d.lgs. n. 297/1994 (v. infra) continuano ad applicarsi le disposizioni del Testo unico in merito all'attribuzione della sede durante l'anno di prova e alla successiva destinazione alla sede definitiva[5]. È stato, altresì, previsto che i docenti assunti ai sensi del comma 98, lett. b) e c) (in deroga all'art. 399 citato), siano assegnati agli ambiti territoriali a decorrere dall'anno scolastico 2016/2017.

Per quanto concerne il personale docente che risulta in esubero o in soprannumero nell'anno scolastico 2016/2017, è stata confermata la previsione di assegnazione agli ambiti territoriali, senza però più prevedere la domanda dell'interessato per un ambito territoriale. È stato, infine, confermato che, dall'anno scolastico 2016/2017, la mobilità territoriale e professionale del personale docente opera fra gli ambiti territoriali.

---

[4] Vd., in particolare, l'art. 4, relativo all'incremento del numero delle classi dell'istruzione primaria e dell'istruzione secondaria in caso di aumento effettivo del numero degli alunni rispetto alle previsioni.

[5] Vd., in particolare, l' art. 436 del d.lgs. n. 297/1994.

2.11. Il dirigente scolastico

I commi 78-94 recano disposizioni inerenti il dirigente scolastico che, nel rispetto delle competenze degli organi collegiali, svolge compiti di direzione, gestione, organizzazione e coordinamento. Con riferimento alla novità relativa al conferimento di incarichi triennali ai docenti è stato previsto che si avviino a decorrere dall'anno scolastico 2016/2017, prioritariamente su posti comuni e posti di sostegno vacanti e disponibili, tenendo conto – oltre che delle candidature presentate dagli stessi docenti, – anche delle precedenze nell'assegnazione della sede previste, per i soggetti con disabilità, dalla legge n. 104/1992. Inoltre, è stato puntualizzato che l'incarico è rinnovato, purché in coerenza con il piano triennale dell'offerta formativa.

Un'ulteriore novità riguarda l'utilizzazione di docenti in classi di concorso diverse da quelle per le quali sono abilitati, possibile solo purché non siano disponibili nell'ambito territoriale docenti abilitati nella classe di concorso necessaria. Rimane fermo che: nel caso di più proposte di incarico, è il docente a scegliere, fermo restando l'obbligo di accettarne almeno una; gli incarichi sono conferiti con modalità che valorizzino il curriculum, le esperienze e le competenze professionali, anche prevedendo lo svolgimento di colloqui; in caso di inerzia dei dirigenti scolastici o di docenti che non abbiano ricevuto alcuna proposta, è l'ufficio scolastico regionale a provvedere d'ufficio; il dirigente scolastico può utilizzare il personale docente dell'organico dell'autonomia per la copertura delle supplenze temporanee fino a 10 giorni e può individuare nell'ambito dell'organico dell'autonomia fino al 10% di docenti che lo coadiuvano. Rimangono, altresì, ferme le novità riguardanti gli incrementi del fondo unico nazionale per la retribuzione di posizione e di risultato dei dirigenti scolastici e la risoluzione dei contenziosi pendenti riferiti a precedenti procedure concorsuali per dirigente scolastico.

Ulteriori novità riguardano, invece, la valutazione dei dirigenti scolastici – connessa alla retribuzione di risultato - per la quale si richiama ora l'art. 25, commi 1, del d.lgs. n. 165/2001 (in base al quale i dirigenti scolastici rispondono in ordine ai risultati e sono valutati tenendo conto delle verifiche effettuate da un nucleo di valutazione istituito presso l'amministrazione scolastica regionale). Inoltre, è stato specificato che, nell'individuazione degli indicatori per la valutazione (che, in base all'art. 3 del d.P.R. n. 80/2013 devono essere definiti dall'Invalsi), si tiene conto del contributo del dirigente per il perseguimento dei risultati per il miglioramento del servizio scolastico previsti nel rapporto di autovalutazione e dei criteri specificamente indicati, riguardanti, fra l'altro, competenze gestionali ed organizzative per il raggiungimento dei risultati, correttezza, trasparenza, valorizzazione dell'impegno e dei meriti professionali del personale, anche con riferimento agli ambiti collegiali, contributo al miglioramento del successo formativo e scolastico degli studenti, direzione unitaria della scuola,

promozione della partecipazione e della collaborazione tra le diverse componenti della comunità scolastica.

Con riferimento al nucleo di valutazione, – che, in base all'art. 25, commi 1, del d.lgs. n. 165/2001 è presieduto da un dirigente e composto da esperti anche non appartenenti all'amministrazione stessa, è stata prevista la sua articolazione con una diversa composizione "in relazione al procedimento e agli oggetti della valutazione". Ulteriori novità sono intervenute con riferimento all'attribuzione di incarichi temporanei di durata non superiore a 3 anni per le funzioni ispettive: in particolare, è stato previsto che gli incarichi siano conferiti previo avviso pubblico e mediante valutazione comparativa dei curricula.

I commi 95-114 riguardano il piano straordinario di assunzioni a tempo indeterminato di personale docente delle scuole statali di ogni ordine e grado. Le modifiche riguardano, fra l'altro, l'inclusione nel piano straordinario anche degli idonei del concorso del 2012, l'inserimento nelle graduatorie di circolo o di istituto, a decorrere dall'anno scolastico 2016-2017, solo con il possesso dell'abilitazione (scompare, dunque, la terza fascia), la previsione di concorsi dedicati per insegnanti di sostegno.

2.12. Piano straordinario di assunzioni

Più nel dettaglio, i commi 95-97 prevedono che il Miur è autorizzato ad attuare il piano straordinario di assunzioni per l'anno scolastico 2015/2016 solo dopo aver proceduto alle ordinarie operazioni di immissione in ruolo effettuate attingendo per il 50% alle graduatorie dei concorsi e per il 50% alle graduatorie ad esaurimento (art. 399, d.lgs. 297/1994). Il piano straordinario, dunque, è finalizzato innanzitutto a coprire i posti comuni e di sostegno dell'organico di diritto rimasti vacanti e disponibili all'esito delle immissioni effettuate secondo la procedura ordinaria.

Più nello specifico, la Tabella 1 reca la ripartizione del numero complessivo di posti tra gradi di istruzione, tipologie di posto e regioni (in proporzione alla popolazione scolastica statale, e tenuto conto della presenza di aree interne, montane o di piccole isole, di aree a bassa densità demografica, a forte processo migratorio, o caratterizzate da elevati tassi di dispersione scolastica). Alla ripartizione tra classi di concorso provvede, invece, ciascun Ufficio scolastico regionale, tenuto conto del fabbisogno espresso dalle scuole. Solo a decorrere dall'anno scolastico 2016/2017, questi ulteriori posti confluiranno nell'organico dell'autonomia, costituendone i posti per il potenziamento.

Il piano straordinario è rivolto agli iscritti a pieno titolo nelle graduatorie di merito – dunque, vincitori e, ora, anche idonei – del concorso del 2012 e agli iscritti nelle graduatorie ad esaurimento (con il punteggio e con i titoli di

preferenza e precedenza posseduti alla data dell'aggiornamento per il triennio 2014-2017), in entrambi i casi avendo a riferimento la data di entrata in vigore della legge. Complessivamente, dunque, in base alla relazione tecnica del provvedimento, le assunzioni di docenti per l'anno scolastico 2015/2016 ammontano pari a 102.734 unità. Il comma 104 dispone l'esclusione dal piano straordinario dei docenti già assunti a tempo indeterminato alle dipendenze dello Stato e di coloro che non abbiano sciolto la riserva per il conseguimento del titolo abilitante entro il 30 giugno 2015.

I commi 98-101 definiscono il procedimento per l'individuazione dei destinatari delle proposte di assunzione, prevedendo tre successive fasi: nella prima fase si procede alla copertura dei posti rimasti vacanti e disponibili in organico di diritto (all'esito delle ordinarie procedure di immissione in ruolo propedeutiche all'avvio del piano straordinario), ancora secondo le procedure ordinarie di cui all'art. 399 del d.lgs. n. 297/1994, di competenza degli Uffici scolastici regionali. Tale fase si conclude con l'assunzione entro il 15 settembre 2015. Con riguardo alle fasi successive, e dunque con esclusivo riferimento a coloro che non risultano destinatari di proposta di assunzione nella prima fase, è necessario:

- presentare apposita domanda di assunzione (comma 97);
- esprimere l'ordine di preferenza tra tutte le province, a livello nazionale, nonché, se si è in possesso di relativa specializzazione, tra posti di sostegno e posti comuni. Inoltre, sempre a differenza di quanto avviene per la prima fase, si procede (in deroga all'art. 399 del d.lgs. n. 297/1994) dando priorità agli iscritti nelle graduatorie del concorso del 2012 (rispetto agli iscritti nelle graduatorie ad esaurimento).

Nello specifico, la seconda fase consiste nella copertura dei posti rimasti vacanti e disponibili in organico di diritto, all'esito della prima fase, in ambito nazionale, mentre nella terza fase si procede alla copertura degli ulteriori posti di cui alla Tabella 1, sempre a livello nazionale. La decorrenza giuridica delle assunzioni derivanti dalla seconda e terza fase è il 1° settembre 2015, mentre la decorrenza economica del relativo contratto di lavoro è dalla presa di servizio presso la sede assegnata.

Infatti, per tali fasi, le assegnazioni delle sedi avvengono:

- al termine della relativa fase, se i destinatari non sono impegnati in contratti di supplenza o sono titolari di supplenze brevi o saltuarie;
- al 1° luglio 2016 (o al termine degli esami conclusivi dei corsi di studio), se i destinatari sono titolari di supplenze sino al termine della attività didattiche;
- al 1° settembre 2016, se i destinatari sono impegnati in supplenze annuali.

I commi 102-103 prevedono che termini e modalità di svolgimento del piano sono resi noti con apposito avviso pubblicato in Gazzetta Ufficiale. In particolare, prevedono l'accettazione espressa della proposta di assunzione, en-

tro 10 giorni dalla sua ricezione, da parte dei soggetti interessati alla seconda e terza fase. Dispongono, inoltre, che i soggetti che non accettano la proposta di assunzione non possono essere destinatari di ulteriori proposte ai sensi del piano straordinario, né le sopravvenute disponibilità di posti possono essere riassegnate.

2.13. Graduatorie

In tema di graduatorie dispongono il comma 95 (in parte) e i commi 105-107. In particolare:

- le graduatorie di merito dei concorsi banditi prima del 2012 sono soppresse all'esito delle ordinarie procedure di immissione in ruolo per l'anno scolastico 2015/2016, propedeutiche all'avvio del piano straordinario;
- la I fascia delle graduatorie di circolo e di istituto – comprendente i soggetti già inseriti nelle graduatorie ad esaurimento – del personale docente "ed educativo" continua ad esplicare la propria efficacia limitatamente ai soggetti già iscritti alla data di entrata in vigore della legge (non assunti a seguito del piano straordinario);
- a decorrere dall'anno scolastico 2016/2017, nelle graduatorie di circolo e di istituto si accede solo con un titolo di abilitazione.

2.14. Piano straordinario di mobilità

Il comma 108 concerne, anzitutto, il piano straordinario di mobilità territoriale e professionale, che viene avviato nell'anno scolastico 2016/2017. Il piano straordinario è rivolto ai docenti assunti a tempo indeterminato entro l'anno scolastico 2014/2015 che, a domanda, partecipano alla mobilità, su tutti gli ambiti territoriali a livello nazionale – anche in deroga al vincolo triennale di permanenza nella provincia di titolarità (art. 399, commi 3, d.lgs. n. 297/1994) –, per tutti i posti vacanti e disponibili, inclusi quelli assegnati in via provvisoria nell'anno scolastico 2015/2016, cioè assegnati a soggetti provenienti dalle graduatorie ad esaurimento nella seconda e terza fase del piano straordinario di assunzioni (i quali possono, invece, partecipare successivamente, per l'anno scolastico 2016/2017, alla mobilità su tutti gli ambiti territoriali a livello nazionale, ai fini dell'attribuzione dell'incarico triennale).

Inoltre, prevede che, limitatamente all'anno scolastico 2015/2016, i medesimi docenti (assunti entro l'anno scolastico 2014/2015), possono richiedere l'assegnazione provvisoria interprovinciale (sempre in deroga al citato vincolo triennale), nel limite dei posti disponibili e autorizzati.

2.15. Accesso ai ruoli

I commi 109-113 dispongono in materia di accesso ai ruoli del personale docente ed educativo della scuola statale, prevedendo che, fino a totale scorrimento delle relative graduatorie ad esaurimento, il medesimo accesso continui ad avvenire secondo quanto disposto dall'art. 399 del d.lgs. n. 297/1994 (50% e 50%).

Per ciò che concerne i concorsi pubblici, si dispone innanzitutto che questi siano per titoli ed esami e nazionali, indetti su base regionale, con cadenza triennale. Con riguardo ai soggetti che possono accedere alle procedure, si stabilisce che, per ciascuna classe di concorso o tipologia di posto (anche di sostegno) – ad eccezione del personale educativo, per il quale si continuano ad applicare le disposizioni vigenti per l'accesso –, possano partecipare solo i candidati in possesso del relativo titolo di abilitazione. Non può partecipare, invece, il personale docente ed educativo già assunto con contratto a tempo indeterminato nelle scuole statali.

Per i posti di sostegno sono banditi concorsi specifici, ai quali possono partecipare solo i candidati abilitati in possesso anche del relativo titolo di specializzazione. In particolare, si prevede lo svolgimento di prove concorsuali distinte per i diversi ordini e gradi di scuola (inclusa la scuola dell'infanzia), cui fanno seguito distinte graduatorie di merito.

Ulteriori disposizioni stabiliscono, in particolare, che:

- i posti messi a concorso tengono conto del fabbisogno espresso dalle scuole nei piani triennali dell'offerta formativa;
- il Ministero può disporre l'aggregazione territoriale dei concorsi in ragione dell'esiguo numero di posti conferibili (e non più dell'esiguo numero dei candidati);
- l'attribuzione di punteggi legati all'inclusione in precedenti graduatorie di merito diviene facoltativa;
- le graduatorie di merito sono composte da un numero di candidati pari, al massimo, ai posti messi a concorso, maggiorati del 10 per cento, e hanno validità al massimo triennale (con decorrenza dall'anno scolastico successivo a quello di approvazione delle stesse), perdendo comunque efficacia all'atto della pubblicazione delle graduatorie del concorso successivo;
- per la partecipazione ai concorsi pubblici per titoli ed esami è dovuto un diritto di segreteria, il cui ammontare è stabilito nei relativi bandi; le somme riscosse sono versate allo Stato per essere riassegnate al Miur per lo svolgimento della procedura concorsuale.

Con riguardo alla procedura per le assunzioni, si stabilisce che, sia i candidati che si collocano in una posizione utile nelle graduatorie di merito dei concorsi – limitatamente al numero di posti messi a concorso , sia i soggetti utilmente collocati nelle graduatorie ad esaurimento, siano destinatari di proposta di incarico e siano tenuti ad esprimere, secondo l'ordine delle rispettive graduatorie, la pre-

ferenza per l'ambito territoriale ricompreso nella regione per cui hanno concorso, ovvero nella provincia in cui sono iscritti.

Peraltro, per i soli candidati vincitori di concorsi si precisa che la rinuncia all'assunzione o la mancata accettazione della proposta senza validi motivi comportino la cancellazione dalla graduatoria di merito.

Invece, per l'iscrizione nelle graduatorie ad esaurimento, si ribadisce solo che non è consentita la permanenza di docenti che abbiano già stipulato contratto a tempo indeterminato (art. 1, comma 4-quinquies, d.l. n. 134/2009-l. 167/2009).

2.16. Concorso

Il comma 114 ha previsto l'indizione di un concorso per titoli ed esami per l'assunzione a tempo indeterminato di personale docente, per la copertura dei posti vacanti e disponibili nell'organico dell'autonomia, nonché per i posti che si rendano tali nel triennio. In particolare, il bando prevede l'attribuzione di un maggior punteggio:

- al titolo di abilitazione all'insegnamento ottenuto a seguito sia dell'accesso ai percorsi di abilitazione tramite procedure selettive pubbliche per titoli ed esami, sia del conseguimento di specifica laurea magistrale o a ciclo unico (potenziali destinatari sono gli iscritti nella II fascia delle graduatorie di circolo e di istituto, comprendente gli aspiranti non inseriti nelle graduatorie ad esaurimento ma forniti di specifica abilitazione, nonché i soggetti che hanno frequentato i tirocini formativi attivi o i percorsi speciali abilitanti e quanti hanno conseguito il titolo di laurea in scienze della formazione primaria);
- al servizio prestato a tempo determinato per un periodo continuativo non inferiore a 180 giorni.

I commi 115-120 riguardano il periodo di formazione e prova del personale docente ed educativo, cui è subordinata l'effettiva immissione in ruolo. La valutazione di tale periodo è effettuata dal dirigente scolastico, sentito il comitato di valutazione dei docenti di cui all'art. 11 del d.lgs. n. 297/1994 - come modificato dal comma 129 del testo - sulla base di criteri individuati con decreto del ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca. La previsione di dispensa dal servizio in caso di valutazione negativa è sottoposta ad un secondo periodo di formazione e prova, non rinnovabile.

2.17. Formazione e valorizzazione dei docenti

I commi 121-125 prevedono, anzitutto, l'istituzione della carta elettronica per l'aggiornamento e la formazione del docente di ruolo delle scuole di ogni or-

dine e grado, da utilizzare per acquisti o iniziative di carattere culturale. Prevedono, inoltre, l'adozione, ogni tre anni, di un piano nazionale di formazione: sulla base del piano, nonché in coerenza con il piano triennale dell'offerta formativa e con i risultati emersi dai piani di miglioramento, le scuole definiscono le attività di formazione, che sono obbligatorie. Per l'attuazione del piano nazionale di formazione è autorizzata la spesa di € 40 mln annui dal 2016.

I commi 126-130 riguardano la valorizzazione del merito dei docenti. In particolare, prevedono l'istituzione nello stato di previsione del Miur, a decorrere dal 2016, di un nuovo fondo, dotato di uno stanziamento di 200 milioni di euro annui, destinato alla valorizzazione del merito del personale docente di ruolo delle scuole di ogni ordine e grado. Il fondo è ripartito con decreto ministeriale e assegnato dal dirigente scolastico sulla base dei criteri individuati dal comitato per la valutazione dei docenti ed effettuando una motivata valutazione. Il comitato - che ha la durata di tre anni scolastici – è composto da 3 docenti e un componente esterno individuato dall'ufficio scolastico regionale fra docenti, dirigenti scolastici e dirigenti tecnici, ed è previsto che i rappresentanti dei genitori e, per il secondo ciclo, degli studenti, siano scelti dal consiglio di istituto. Genitori e studenti, nonché il componente esterno, non partecipano al comitato nel caso di espressione del parere sul superamento del periodo di formazione e prova del personale docente ed educativo (mentre vi partecipa il docente cui sono affidate funzioni di tutor). Inoltre sono stati specificati gli elementi sulla cui base il comitato deve individuare i criteri per la valorizzazione dei docenti, in particolare attraverso il successo formativo e scolastico degli studenti e la collaborazione alla ricerca didattica, alla documentazione e alla diffusione di buone pratiche didattiche. Al termine del triennio 2016-2018, gli uffici scolastici regionali inviano al Miur una relazione sui criteri adottati per il riconoscimento del merito dei docenti, ai fini della predisposizione, da parte di un comitato tecnico-scientifico, di linee guida valide a livello nazionale, da rivedere periodicamente.

I commi 131-132 riguardano i contratti a tempo determinato su posti vacanti e disponibili relativi al personale scolastico ed educativo. In particolare gli stessi contratti non possono superare 36 mesi, anche non continuativi, a partire dal 1° settembre 2016. Inoltre viene istituito il fondo per i pagamenti in esecuzione di provvedimenti giurisdizionali aventi ad oggetto il risarcimento dei danni conseguenti alla reiterazione di contratti a termine per una durata complessiva superiore a 36 mesi, anche non continuativi, su posti vacanti e disponibili, con la dotazione di euro 10 milioni per ciascuno degli anni 2015 e 2016. Al riguardo è stato previsto che l'accesso al fondo debba avvenire nel rispetto della disciplina generale sull'esecuzione forzata nei confronti delle pubbliche amministrazioni (art. 14, decreto-legge n. 669/1996- legge n. 30/1997).

I commi 133-135 riguardano comandi, distacchi e fuori ruolo del personale scolastico. In particolare le norme prevedono, anzitutto, che il personale che si

trovi in tale posizione alla data di entrata in vigore della legge possa transitare, a seguito di una procedura comparativa, nei ruoli dell'amministrazione di destinazione, previa valutazione delle esigenze organizzative e funzionali dell'amministrazione medesima e nel limite delle facoltà assunzionali. Prevedono, altresì, la conferma anche per l'anno scolastico 2015/2016 del contingente di 300 unità di docenti e dirigenti scolastici collocati fuori ruolo per compiti connessi con l'attuazione dell'autonomia scolastica, di cui l'amministrazione scolastica centrale e periferica può avvalersi, in deroga al limite di 150 unità previsto dall'art. 26, commi 8, primo periodo, della legge n. 448/1998.

I commi 136-141 riguardano l'istituzione del portale unico dei dati della scuola nel quale devono essere pubblicati, fra l'altro, i dati relativi ai bilanci delle scuole, i dati pubblici afferenti il sistema nazionale di valutazione, l'anagrafe dell'edilizia scolastica, i dati in forma aggregata dell'Anagrafe degli studenti, gli incarichi di docenza, i piani triennali dell'offerta formativa, i materiali didattici e le opere autoprodotti dalle scuole ai sensi dell'art. 15 del decreto-legge n. 112/2008 (legge n. 133/2008).

2.18. Interventi in materia amministrativo-contabile

I commi 142-143 riguardano l'avvio, a decorrere dall'anno scolastico successivo alla data di entrata in vigore della legge, di un progetto sperimentale per la realizzazione di un servizio di assistenza alle scuole nella risoluzione di problemi connessi alla gestione amministrativa e contabile. Prevedono, inoltre, che, con decreto interministeriale Miur-Mef, da adottare entro 180 giorni dalla data di entrata in vigore della legge, si provveda a modificare il regolamento sulla gestione amministrativo-contabile delle istituzioni scolastiche (di cui al decreto interministeriale 1° febbraio 2001, n. 44), allo scopo di incrementare l'autonomia contabile delle scuole statali e di semplificare gli adempimenti amministrativi e contabili, provvedendo anche all'armonizzazione dei sistemi contabili e alla disciplina degli organi e dell'attività di revisione amministrativo-contabile dei convitti e degli educandati.

Il comma 144 autorizza la spesa di 8 milioni di euro per ciascuno degli anni dal 2016 al 2019 per il potenziamento del sistema di valutazione delle scuole previsto dal d.P.R. n. 80/2013. Le risorse sono destinate, prioritariamente, alle rilevazioni nazionali degli apprendimenti, alla partecipazione dell'Italia alle indagini internazionali, all'autovalutazione e alle visite valutative delle scuole.

I commi 145-150 istituiscono, sul modello dell'art-bonus, un credito d'imposta del 65% per il 2015 e il 2016 e del 50% per il 2017 per chi effettua erogazioni liberali in denaro per la realizzazione di nuove scuole, la manutenzione e il potenziamento di quelle esistenti e il sostegno a interventi per l'occupabilità

degli studenti. Il credito non è cumulabile con altre agevolazioni per le medesime spese. I commi prevedono che:

- le spese sono ammesse al credito nel limite dell'importo massimo di € 100.000 per ogni periodo di imposta;
- il credito è riconosciuto a condizione che le somme siano versate in apposito capitolo dell'entrata del bilancio dello Stato, con modalità definite con decreto interministeriale, affinché siano riassegnate ad apposito fondo iscritto nello stato di previsione del Miur, per l'erogazione alle scuole beneficiarie;
- il 10% delle erogazioni è destinata alle scuole che risultano destinatarie di erogazioni liberali inferiori alla media nazionale;
- al credito d'imposta si applicano gli ordinari limiti di fruizione.

Il comma 151 introduce una detrazione Irpef del 19%, per un importo annuo non superiore a 400 euro per studente, relativa alle spese sostenute per la frequenza delle scuole paritarie dell'infanzia e del primo ciclo di istruzione, nonché delle scuole secondarie (anche statali) di secondo grado. In particolare è previsto che la detrazione spetti anche a chi ha sostenuto i relativi oneri nell'interesse dei familiari a carico.

Il comma 152 prevede l'avvio da parte del Miur, entro 120 giorni dalla data di entrata in vigore della legge, di un piano straordinario di verifica della permanenza dei requisiti per il riconoscimento della parità scolastica. Prevede, altresì, la presentazione annuale al Parlamento, da parte del ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca, di una relazione sugli esiti delle attività di verifica.

2.19. Edilizia scolastica

I commi 153-158 riguardano la realizzazione di edifici scolastici innovativi dal punto di vista architettonico, tecnologico, impiantistico, dell'efficienza energetica e della sicurezza strutturale e antisismica, caratterizzate dalla presenza di nuovi ambienti di apprendimento e dall'apertura al territorio. Per la realizzazione delle scuole è utilizzata quota parte delle risorse Inail – fino a 300 milioni di euro nel triennio 2015-2017 – di cui all'art. 18, commi 8, del D.-l. n. 69/2013.

I commi 159-176 recano disposizioni attinenti la composizione e le competenze dell'osservatorio per l'edilizia scolastica - al quale, in particolare, sono affidati compiti di indirizzo e di programmazione degli interventi, nonché di diffusione della cultura della sicurezza – e prevedono un piano del fabbisogno nazionale in materia di edilizia scolastica 2015-2017 (reso disponibile sul sito del Miur il 4 giugno 2015), al quale sono destinate risorse già stanziate e non utilizzate, ovvero economie realizzate.

Recano, inoltre, fra l'altro: misure per l'accelerazione di procedure; una riduzione delle sanzioni per gli enti locali che non hanno rispettato gli obiettivi

del patto di stabilità 2014 e hanno sostenuto, in tale anno, spese per l'edilizia scolastica; disposizioni in materia di utilizzo della quota dell'otto per mille relativa all'edilizia scolastica e in materia di stipula di mutui (in particolare, per quest'ultimo profilo, è disposto l'aumento [da 40] a 50 milioni di euro, dal 2016, dell'importo dei contributi pluriennali previsti dall'art. 10 del decreto-legge n. 104/2013 (legge n. 128/2013) ed è estesa alle istituzioni Afam la possibilità di essere autorizzate direttamente alla stipula dei mutui).

Infine è previsto che, per consentire la regolare conclusione delle attività didattiche anche nell'anno scolastico 2015/2016, nei territori in cui non è ancora attiva la convenzione-quadro Consip per l'affidamento dei servizi di pulizia e altri servizi ausiliari, fino alla data di effettiva attivazione della convenzione, e comunque fino a non oltre il 31 luglio 2016, le scuole provvedano all'acquisto dei medesimi servizi dai raggruppamenti e dalle imprese che li assicuravano al 31 marzo 2014.

I commi 177-179 prevedono lo stanziamento di € 40 mln per il 2015 per il finanziamento di indagini diagnostiche dei solai e dei controsoffitti degli edifici scolastici.

2.20. Deleghe

I commi 180-185 delegano il Governo ad adottare, entro 18 mesi dalla data di entrata in vigore della legge, previo parere della conferenza unificata, dei decreti legislativi finalizzati alla redazione di un nuovo testo unico delle disposizioni in materia di istruzione, nonché alla riforma di differenti aspetti del sistema scolastico. In particolare, le ulteriori deleghe riguardano:

– *l'accesso all'insegnamento nella scuola secondaria*. In particolare è previsto l'accorpamento della fase della formazione iniziale con quella dell'accesso alla professione. Più specificamente, il percorso si articola in:

a) un concorso nazionale riservato a chi possieda un diploma di laurea magistrale o, per le discipline artistiche e musicali, un diploma accademico di secondo livello, coerente con la classe disciplinare di concorso;

b) nella stipula con i vincitori di un contratto retribuito di formazione e apprendistato professionale a tempo determinato, di durata triennale;

c) nel conseguimento, nel primo anno di contratto, di un diploma di specializzazione all'insegnamento secondario;

d) nell'effettuazione, nei due anni successivi al conseguimento del diploma, di tirocini formativi e graduale assunzione della funzione docente;

e) nella sottoscrizione del contratto di lavoro a tempo indeterminato, alla conclusione del periodo di formazione e apprendistato professionale, valutato positivamente. Il percorso descritto deve divenire gradualmente l'unico per accedere

all'insegnamento nella scuola secondaria statale e, dunque, si prevede l'introduzione di una disciplina transitoria in relazione ai percorsi formativi e abilitanti e alla disciplina del reclutamento previsti attualmente;

– *la promozione dell'inclusione scolastica degli studenti con disabilità e con disturbi specifici dell'apprendimento*. Al riguardo si prevede, tra l'altro, la ridefinizione del ruolo dei docenti di sostegno, anche attraverso l'istituzione di appositi percorsi di formazione universitaria, la revisione dei criteri di "inserimento nei ruoli per il sostegno didattico" , finalizzata a garantire che lo studente con disabilità abbia per l'intero ordine o grado di istruzione il medesimo insegnante di sostegno, la revisione delle modalità e dei criteri relativi alla certificazione degli studenti disabili e con disturbi specifici di apprendimento, volta ad individuare le abilità residue al fine di poterle sviluppare, la garanzia dell'istruzione domiciliare per i minori con disabilità soggetti all'obbligo scolastico, qualora siano temporaneamente impediti per motivi di salute a frequentare la scuola;

– *la revisione dei percorsi dell'istruzione professionale* e il raccordo con i percorsi dell'istruzione e della formazione professionale;

– *l'istituzione del sistema integrato di educazione e di istruzione dalla nascita ai sei anni*, costituito dai servizi educativi dell'infanzia e dalle scuole dell'infanzia, attraverso, fra l'altro, la definizione dei livelli essenziali delle prestazioni (Lep), la definizione delle funzioni e dei compiti delle regioni e degli enti locali al fine di potenziare la ricettività dei servizi educativi per l'infanzia e la qualificazione del sistema integrato, l'esclusione dei servizi educativi per l'infanzia e delle scuole dell'infanzia dai servizi a domanda individuale. È stato inserito fra i principi e criteri direttivi per l'esercizio della delega quello relativo alla copertura dei posti nella scuola dell'infanzia anche avvalendosi delle graduatorie ad esaurimento riferite a tale grado di istruzione;

– *la garanzia dell'effettività del diritto allo studio*, attraverso la definizione dei livelli essenziali delle prestazioni, che dovranno riguardare sia i servizi alla persona, con particolare riferimento alle condizioni di disagio, sia i servizi strumentali;

– *la promozione e la diffusione della cultura umanistica*, la valorizzazione del patrimonio e della produzione culturale, musicale, teatrale, coreutica e cinematografica e il sostegno della "creatività connessa alla sfera estetica";

– *la revisione, il riordino e l'adeguamento della normativa in materia di istituzioni ed iniziative scolastiche italiane all'estero*, al fine di realizzare un effettivo coordinamento fra il Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale e il Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca nella gestione della rete scolastica e della promozione della lingua italiana all'estero;

– *la revisione delle modalità di valutazione e certificazione delle competenze degli studenti* del primo ciclo e delle modalità di svolgimento degli esami di Stato sia per il primo che per il secondo ciclo.

2.21. Deroghe, Abrogazioni, Entrata in vigore

I commi 186-191 riguardano alcuni aspetti dell'ordinamento scolastico nella Provincia autonoma di Bolzano, disciplinato in modo specifico in ragione della presenza nel territorio provinciale di tre gruppi linguistici riconosciuti (tedesco, italiano e ladino).

In particolare, i commi prevedono che la Provincia autonoma, in considerazione della particolare situazione culturale-linguistica, è competente a:

- personalizzare, attraverso linee guida, i percorsi didattici e formativi per la scuola materna, elementare e secondaria (disposizione pressoché identica è già presente nell'art. 9 del d.P.R. n. 89/1983);
- gli esami di Stato (con propria legge, sentito il Miur, e con proprie linee guida);
- la formazione disciplinare e pedagogico didattica degli insegnanti delle scuole di ogni ordine e grado, anche nelle materie artistiche, nonché le modalità di svolgimento e i contenuti della prova di accesso (d'intesa con l'università e il conservatorio di musica siti nella provincia).

Al riguardo si ricorda che l'art. 15, commi 25, del d.P.R. n. 249/2010 prevede che per la formazione degli insegnanti delle scuole funzionanti, fra l'altro, nelle province autonome di Trento e Bolzano, si provvede con decreto del ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca, previa intesa con le stesse province al fine dell'adattamento delle disposizioni previste dal regolamento alle particolari situazioni linguistiche.

La provincia autonoma, inoltre, è delegata ad esercitare tutte le funzioni dello Stato in materia di riconoscimento dei titoli di formazione professionale rilasciati dai Paesi membri dell'Unione europea, per l'accesso alle classi di concorso esistenti nella stessa (comma 187).

Con riferimento al personale docente, direttivo e ispettivo delle scuole statali, spetta alla Provincia autonoma – anziché al Miur - la legittimazione attiva e passiva nei procedimenti giudiziari, evidentemente civili.

I commi 192-196 prevedono deroghe, in particolare, in materia di pareri dell'organo collegiale consultivo nazionale della scuola (in relazione all'adozione degli atti attuativi della legge) e delle commissioni parlamentari (in relazione ai parametri per la determinazione dell'organico dell'autonomia per l'anno scolastico 2015/2016). Dispongono, inoltre, che le previsioni contrattuali contrastanti con quanto previsto dalla legge sono inefficaci.

I commi 197-198 dispongono l'emanazione, entro 60 giorni dalla data di entrata in vigore della legge, di un decreto del ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca volto ad adeguare le disposizioni della stessa legge alle scuole con lingua di insegnamento slovena o bilingue presenti in Friuli Venezia Giulia, con particolare riferimento a: abilitazione, reclutamento, formazione iniziale e

aggiornamento del personale docente; modalità di assunzione, formazione e valutazione dei dirigenti scolastici; diritto di rappresentanza riferito alla riforma degli organi collegiali. A tali fini, il Miur si avvale dell'ufficio per l'istruzione in lingua slovena.

I commi 199-200 abrogano (solo) alcune delle disposizioni vigenti incompatibili con le novità proposte.

I commi 201-210 recano disposizioni finanziarie. In particolare il comma 203 incrementa le risorse destinate al finanziamento della Scuola nazionale dell'amministrazione (iscritte nel bilancio di previsione del Mef al cap. 5217 e trasferite nel bilancio della Presidenza del Consiglio al cap. 828, pari, per il 2015, a € 1,4 mln) di € 1 mln per il 2015 ai fini dell'espletamento del concorso per dirigenti scolastici.

Il comma 211 reca la clausola di salvaguardia per le regioni a statuto speciale e le province autonome di Trento e di Bolzano.

Il comma 212 dispone l'immediata entrata in vigore della legge.

3. Il ministro Fedeli e i decreti delegati ("Buona Scuola-bis")

Con la caduta del Governo Renzi a seguito del fallimento del referendum costituzionale proposto dal segretario del partito democratico, si è avviato, nel dicembre 2016, un nuovo esecutivo presieduto dal precedente ministro degli esteri Paolo Gentiloni. Nel generale rimpasto dei vertici dei vari dicasteri, al posto del ministro Giannini è stata nominata ministro dell'istruzione la senatrice Valeria Fedeli, che ha subito posto come obiettivo prioritario della sua azione di governo quello di proseguire la riforma della "Buona Scuola" attraverso l'emanazione dei decreti attuativi della delega prevista dalla legge n. 107/2015. I decreti delegati sono stati approvati definitivamente in Consiglio dei Ministri il 7 aprile 2017 e pubblicati il 16 maggio 2017, tutti con la data del 13 aprile 2017 ed una numerazione consequenziale dal n. 59 al n. 65.

"I provvedimenti approvati sono tutti collegati da un filo rosso: migliorare la qualità del sistema nazionale di istruzione. I decreti mettono le studentesse e gli studenti al centro di un progetto, che parte dalla nascita grazie al sistema integrato 0-6 anni, per dare a tutte e tutti pari opportunità di accesso alla conoscenza, strumenti per costruire il proprio futuro, una formazione adeguata a standard e obiettivi internazionali. I decreti – sottolinea il ministro Fedeli nel comunicato stampa ufficiale –valorizzano la professione docente, insistendo sulla formazione e sulla qualità del reclutamento, mettono tutto il personale della scuola al centro del progetto di rilancio del sistema a partire dal tema, importantissimo, dell'inclusione delle alunne e degli alunni con disabilità".

Con i decreti delegati "prosegue il cammino avviato nei primi due anni di

attuazione della legge Buona Scuola che ha gettato le basi per un cambiamento culturale importante: la scuola vista come comunità aperta, innovativa, inclusiva in cui ragazze e ragazzi diventano cittadini attivi, accorti, protagonisti, capaci di contribuire alla crescita e alla competitività del paese, nell'ottica di uno sviluppo sostenibile e nella piena attuazione dell'articolo 3 della nostra Costituzione", ha affermato il ministro.

Di seguito una breve descrizione dei decreti delegati pubblicati in gazzetta ufficiale[6], che entrano in vigore a partire dal 31 maggio 2017.

DECRETO LEGISLATIVO 13 aprile 2017, n. 59

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, a norma dell'articolo 1, commi 180 e 181, lettera b), della legge 13 luglio 2015, n. 107.

Il provvedimento recepisce la delega conferita dalla legge 13 luglio 2015, n. 107, in materia di (nuovo) sistema di formazione iniziale e di accesso nei ruoli di docente nella scuola secondaria. Esso anticipa l'accesso ai ruoli attraverso concorso pubblico nazionale dopo la laurea magistrale, prevedendo che, al superamento del concorso, si avvii un contratto triennale di formazione e tirocinio retribuito – durante il quale si consegue un diploma di specializzazione e si assumono gradualmente le funzioni docenti, anche in sostituzione di docenti assenti – che, se concluso positivamente, determinerà l'attivazione del rapporto a tempo indeterminato. Si sostituisce così il sistema vigente, che richiede, dopo la laurea magistrale, il conseguimento dell'abilitazione e, successivamente, il superamento di un concorso. Il sistema di formazione iniziale e accesso ai ruoli è articolato in:

a) un concorso pubblico nazionale, indetto su base regionale o interregionale, di cui al Capo II;

b) un successivo percorso triennale di formazione iniziale e tirocinio, differenziato fra posti comuni e posti di sostegno, destinato ai soggetti vincitori del concorso;

c) una procedura di accesso ai ruoli a tempo indeterminato, previo superamento delle valutazioni intermedie e finali del percorso formativo.

Il percorso triennale prende un nuovo nome, FIT, che sta per «formazione iniziale, tirocinio e inserimento nella funzione di docente» e tale percorso FIT si struttura come un:

- primo anno finalizzato al conseguimento del diploma di specializzazione per l'insegnamento nella scuola secondaria o in pedagogia e didattica speciale per le attività di sostegno didattico e l'inclusione scolastica;

- un secondo anno di formazione, tirocinio e primo inserimento nella funzione docente;

[6] Serie Generale n.112 del 16-5-2017 - Supplemento Ordinario n. 23

- un terzo anno di formazione, tirocinio e inserimento nella funzione docente.

Le attività formative riservate a docenti di ruolo in servizio sono finalizzate anche alla possibilità di modificare la tipologia di posto, in particolare da quello di sostegno a comune e viceversa. Per gli insegnanti di sostegno in formazione iniziale «aumentano da 30 a 40 i cfu/cfa da conseguire nel biennio successivo al corso di specializzazione in ambiti formativi collegati alla pedagogia speciale e alla didattica dell'inclusione, declinandone con maggior precisione i contenuti formativi. Il contratto di formazione iniziale e tirocinio su posto di sostegno è confermato per il secondo anno a condizione che il contrattista abbia conseguito il diploma di specializzazione e, per il terzo anno a condizione che abbia superato con esito positivo la valutazione intermedia alla fine del secondo anno. Il contattista su posto di sostegno, «è tenuto ad acquisire, nel secondo anno, ulteriori 30 cfu/cfa, comprensivi di un progetto di ricerca-azione sotto la guida dei tutor universitario e scolastico, in ambiti formativi collegati alla pedagogia speciale e alla didattica dell'inclusione». Infine è previsto che «i docenti in possesso, alla data di entrata in vigore del decreto, di titolo abilitante all'insegnamento nella scuola secondaria o di specializzazione di sostegno siano inseriti entro l'anno scolastico 2017/2018 in una speciale graduatoria regionale di merito, ad esaurimento, sulla base dei titoli posseduti, ivi incluso il servizio prestato presso istituzioni scolastiche statali o paritarie, e della valutazione conseguita in una apposita prova orale di natura didattico-metodologica». I docenti di questa graduatoria ad esaurimento «saranno ammessi annualmente direttamente al terzo anno del percorso FIT e comunque esonerati dal conseguimento dei cfu/cfa per gli ultimi due anni di tale percorso. I docenti così ammessi saranno cancellati dalla graduatoria di merito regionale, dalle graduatorie ad esaurimento (Gae), dalle graduatorie dei precedenti concorsi e dalle graduatorie di istituto».

Decreto Legislativo 13 aprile 2017, n. 60

Norme sulla promozione della cultura umanistica, sulla valorizzazione del patrimonio e delle produzioni culturali e sul sostegno della creatività, a norma dell'articolo 1, commi 180 e 181, lettera g), della legge 13 luglio 2015, n. 107.

Il decreto legislativo persegue l'obiettivo di assicurare agli alunni e agli studenti, sin dalla scuola dell'infanzia, una formazione artistica che ricomprenda la musica, le arti dello spettacolo, le arti visive, sia nelle forme tradizionali sia in quelle innovative, nonché la conoscenza del patrimonio culturale italiano. Al riguardo, il decreto prevede che la promozione della pratica artistica sia attuata nel piano triennale dell'offerta formativa in maniera autonoma dalle istituzioni scolastiche, mediante singole iniziative e percorsi curriculari ed extra-curriculari, anche in verticale, e tramite la programmazione in rete con altre scuole e altri soggetti pubblici o privati. In particolare, il provvedimento introduce, quali componenti del curricolo, i "temi della creatività", concernenti le seguenti aree e

le relative attività:

a) musicale-coreutica (conoscenza e pratica musicale, comprensiva anche della pratica dello strumento, del canto e della danza);

b) teatrale performativa (conoscenza e pratica dell'arte teatrale o cinematografica o di altre forme di spettacolo artistico performativo);

c) artistico-visiva (conoscenza della storia dell'arte e pratica della pittura, della scultura, della grafica, delle arti decorative, del *design* o di altre forme artistiche, anche connesse con l'artigianato artistico e con le produzioni di qualità del *Made in Italy*);

d) linguistico-creativa (conoscenza e pratica della scrittura creativa, della poesia e di altre analoghe forme di espressione della lingua italiana, dei linguaggi e dei dialetti).

DECRETO LEGISLATIVO 13 aprile 2017, n. 61

Revisione dei percorsi dell'istruzione professionale nel rispetto dell'articolo 117 della Costituzione, nonché' raccordo con i percorsi dell'istruzione e formazione professionale, a norma dell'articolo 1, commi 180 e 181, lettera d), della legge 13 luglio 2015, n. 107.

Il decreto legislativo si compone di 14 articoli e tre allegati; si propone di superare la sovrapposizione tra istruzione professionale e istruzione tecnica, attraverso il rafforzamento dell'identità dell'istruzione professionale, nonché la sovrapposizione dei percorsi dell'istruzione professionale con quelli di istruzione e formazione professionale (IeFP) di competenza delle regioni, prevedendo il raccordo tra l'istruzione professionale e le istituzioni formative in modo stabile e strutturato e che, a conclusione del primo ciclo di istruzione, gli studenti possano scegliere tra i percorsi di istruzione professionale, di durata quinquennale, finalizzati al conseguimento del relativo diploma, realizzati da scuole statali e da scuole paritarie riconosciute ovvero i percorsi IeFP, di durata triennale, per il conseguimento di qualifiche e di durata quadriennale per il conseguimento di diplomi professionali, realizzati dalle istituzioni formative accreditate dalle regioni. Il decreto legislativo offre alle scuole la possibilità di ampliare l'offerta formativa anche attraverso la realizzazione di percorsi di qualifica professionale, purché previsti dalla programmazione regionale, onde consentire agli studenti di acquisire una qualifica professionale a conclusione del primo biennio, frequentando un ulteriore anno organizzato dalle scuole in cui sono attivati percorsi di istruzione professionale, in percorsi paralleli a quelli che proseguono sino al quinto anno; potenzia gli indirizzi di studio quinquennali dell'istruzione professionale e delle figure nazionali di riferimento per le qualifiche e i diplomi di IeFP in relazione ad attività economiche in espansione. Il regolamento prevede la presenza, su tutto il territorio nazionale, di un sistema unitario e articolato, sino a livello terziario (università e Istituti tecnici superiori), di "Scuole professionali" (istruzione pro-

fessionale e IeFP), ricomprese in una "Rete nazionale". L'allegato A definisce il "profilo educativo, culturale e professionale (Pecup.) dello studente a conclusione dei percorsi di istruzione professionale in maniera descrittiva, con lunghi passaggi di carattere più contestuale e sociologico.

Decreto Legislativo 13 aprile 2017, n. 62

Norme in materia di valutazione e certificazione delle competenze nel primo ciclo ed esami di Stato, a norma dell'articolo 1, commi 180 e 181, lettera i), della legge 13 luglio 2015, n. 107.

L'articolo 1 del provvedimento, che esplicita i principi della valutazione, specifica che questa deve essere coerente con l'offerta formativa, con i percorsi personalizzati e con le indicazioni nazionali per il curricolo, fermo restando che, come sostanzialmente già previsto, è effettuata dai docenti nell'esercizio della propria autonomia, in conformità con criteri e modalità definiti dal collegio dei docenti e inseriti nel piano triennale dell'offerta formativa. In merito alle competenze, il regolamento evidenzia che l'istituzione scolastica attesta lo sviluppo delle competenze culturali progressivamente acquisite, in coerenza con le competenze chiave di cittadinanza, anche al fine di favorire l'orientamento per la prosecuzione degli studi. Inoltre estende di fatto alla scuola primaria le previsioni (ora) recate dall'art. 7, co. 4, del d.P.R. n. 122/2009 per la scuola secondaria di primo e secondo grado[7]. Inoltre, sulla base delle specifiche esigenze della comunità sco-

[7] D.P.R. 22 giugno 2009 , n. 122 regolamento recante coordinamento delle norme vigenti per la valutazione degli alunni e ulteriori modalità applicative in materia, ai sensi degli articoli 2 e 3 del decreto-legge 1° settembre 2008, n. 137, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 ottobre 2008, n. 169. (*omissis*) Articolo 4. Valutazione degli alunni nella scuola secondaria di secondo grado.

1. La valutazione, periodica e finale, degli apprendimenti è effettuata dal consiglio di classe, formato ai sensi dell'articolo 5 del testo unico di cui al decreto legislativo 16 aprile 1994, n. 297, e successive modificazioni, e presieduto dal dirigente scolastico o da suo delegato, con deliberazione assunta, ove necessario, a maggioranza. I docenti di sostegno, contitolari della classe, partecipano alla valutazione di tutti gli alunni, avendo come oggetto del proprio giudizio, relativamente agli alunni disabili, i criteri a norma dell'articolo 314, comma 2, del testo unico di cui al decreto legislativo 16 aprile 1994, n. 297. Qualora un alunno con disabilità sia affidato a più docenti del sostegno, essi si esprimono con un unico voto. Il personale docente esterno e gli esperti di cui si avvale la scuola, che svolgono attività o insegnamenti per l'ampliamento e il potenziamento dell'offerta formativa, ivi compresi i docenti incaricati delle attività alternative all'insegnamento della religione cattolica, forniscono preventivamente ai docenti della classe elementi conoscitivi sull'interesse manifestato e il profitto raggiunto da ciascun alunno.

2. La valutazione periodica e finale del comportamento degli alunni è espressa in decimi ai sensi dell'articolo 2 del decreto-legge. Il voto numerico è riportato anche in lettere nel documento di valutazione. La valutazione del comportamento concorre alla determinazione dei crediti scolastici e dei punteggi utili per beneficiare delle provvidenze in materia di diritto allo studio.

3. La valutazione dell'insegnamento della religione cattolica resta disciplinata dall'articolo 309

lastica e del territorio, ciascuna istituzione scolastica può determinare autonomamente ulteriori iniziative finalizzate alla promozione e alla valorizzazione dei comportamenti positivi e al coinvolgimento attivo dei genitori e degli studenti. Le principali novità riguardano:

- nella scuola secondaria di primo grado, l'ammissione alla classe successiva e all'esame conclusivo del primo ciclo sulla base di una "valutazione complessiva"[8] (e dunque, non più relativa a ciascuna disciplina, o gruppo di discipline), non inferiore a sei decimi;

- nella scuola secondaria di secondo grado, l'ammissione all'esame di Stato

---

del decreto legislativo 16 aprile 1994, n. 297, ed è comunque espressa senza attribuzione di voto numerico, fatte salve eventuali modifiche all'intesa di cui al punto 5 del Protocollo addizionale alla legge 25 marzo 1985, n. 121.

4. I periodi di apprendimento mediante esperienze di lavoro fanno parte integrante dei percorsi formativi personalizzati ai sensi dell'articolo 4, comma 2, del decreto legislativo 15 aprile 2005, n. 77. La valutazione, la certificazione e il riconoscimento dei crediti relativamente ai percorsi di alternanza scuola-lavoro, ai sensi del predetto decreto legislativo, avvengono secondo le disposizioni di cui all'articolo 6 del medesimo decreto legislativo.

5. Sono ammessi alla classe successiva gli alunni che in sede di scrutinio finale conseguono un voto di comportamento non inferiore a sei decimi e, ai sensi dell'articolo 193, comma 1, secondo periodo, del testo unico di cui al decreto legislativo n. 297 del 1994, una votazione non inferiore a sei decimi in ciascuna disciplina o gruppo di discipline valutate con l'attribuzione di un unico voto secondo l'ordinamento vigente. La valutazione finale degli apprendimenti e del comportamento dell'alunno è riferita a ciascun anno scolastico. 6. Nello scrutinio finale il consiglio di classe sospende il giudizio degli alunni che non hanno conseguito la sufficienza in una o più discipline, senza riportare immediatamente un giudizio di non promozione. A conclusione dello scrutinio, l'esito relativo a tutte le discipline è comunicato alle famiglie. A conclusione degli interventi didattici programmati per il recupero delle carenze rilevate, il consiglio di classe, in sede di integrazione dello scrutinio finale, previo accertamento del recupero delle carenze formative da effettuarsi entro la fine del medesimo anno scolastico e comunque non oltre la data di inizio delle lezioni dell'anno scolastico successivo, procede alla verifica dei risultati conseguiti dall'alunno e alla formulazione del giudizio finale che, in caso di esito positivo, comporta l'ammissione alla frequenza della classe successiva e l'attribuzione del credito scolastico.

[8] Le ultime novità in materia di valutazione degli studenti sono state introdotte con gli artt. 2 e 3 del decreto-legge 137/2008 (legge n. 169/2008). In particolare, l'art. 2 ha reintrodotto la valutazione in decimi del comportamento per gli "studenti" nella scuola secondaria di primo e di secondo grado, e ha stabilito che tale valutazione determina, se inferiore a sei decimi, la non ammissione al successivo anno di corso o all'esame conclusivo del ciclo. L'art. 3 ha, invece, previsto la valutazione in decimi del rendimento degli "alunni" nella scuola primaria e secondaria di primo grado. Le disposizioni in materia di valutazione "degli alunni" (espressione nella quale sono stati ricompresi quanti frequentano sia il primo che il secondo ciclo di istruzione) sono poi state coordinate, come previsto dallo stesso decreto-legge n. 137/2008, con il d.P.R. n. 122/2009 che, in base al suo stesso art. 14, co. 8, poteva essere rivisto, con modifiche e integrazioni, in relazione alla ridefinizione degli assetti del sistema scolastico derivanti dall'art. 64 del decreto-legge n. 112/2008 (legge n. 133/2008). Pertanto, la scelta operata con la legge n. 107/2015 ha comportato una – sia pur parziale – rilegificazione della materia.

sulla base di una "media" non inferiore a sei decimi (invece, anche in tal caso, di sei decimi in ciascuna disciplina o gruppo di discipline);

- una diminuzione del numero delle prove nell'esame di Stato conclusivo del primo e del secondo ciclo. In particolare, nel primo ciclo la prova nazionale Invalsi – che attualmente fa parte delle prove d'esame – si svolge durante l'anno scolastico e diventa requisito per l'ammissione all'esame. Analogo requisito si introduce, inoltre, per l'ammissione all'esame di Stato del secondo ciclo; l'attribuzione di maggior peso al percorso scolastico effettuato nella scuola secondaria di secondo grado, attraverso l'aumento (da 25) a 40 dei punti attribuibili come credito scolastico, da utilizzare ai fini dell'esito dell'esame di Stato.

- È prevista la semplificazione dell'esame di Stato: le prove scritte sono due, a carattere nazionale, seguite da un colloquio (art. 17, c. 2). Viene quindi abolita la terza prova, che prevede, fino ad oggi, una ricognizione multidisciplinare delle competenze dello studente, includendo, tra l'altro, anche "l'accertamento della conoscenza della lingua straniera" (d.m. n. 429/2000, art. 4). Cambia anche l'impostazione del colloquio: mentre, allo stato attuale, il colloquio ha inizio con un argomento disciplinare o pluridisciplinare scelto dal candidato, la nuova formulazione prevede che sia la commissione a proporre al candidato di analizzare testi, esperienze, problemi ecc. Infine, l'esperienza di alternanza scuola-lavoro diviene obbligatoriamente oggetto di esposizione sotto forma di "una breve relazione e/o un elaborato multimediale". Il voto finale complessivo rimane in centesimi, come risultato della somma dei punti così attribuiti: massimo 20 punti per la valutazione di ciascuno scritto e del colloquio, fino al massimo complessivo di 60 punti; massimo 40 punti di credito scolastico.

Il testo conferma, rispetto al quadro normativo vigente, che l'oggetto della valutazione è costituito dal processo e dai risultati di apprendimento degli alunni e, specificando che la stessa riguarda conoscenze, abilità e competenze, sottolinea, in particolare, la sua finalità essenzialmente formativa, concorrendo al miglioramento degli apprendimenti e al successo formativo degli alunni. Dalla esplicitazione di tale finalità formativa deriva il diverso approccio valutativo nella scuola secondaria di primo grado.[9]

[9] Al riguardo, si ricorda che la Raccomandazione del Parlamento europeo e del Consiglio del 18 dicembre 2006 relativa a competenze chiave per l'apprendimento permanente (2006/962/UE) definisce le competenze alla stregua di una combinazione di conoscenze, abilità e attitudini appropriate al contesto e fa presente che le competenze chiave sono quelle di cui tutti hanno bisogno per la realizzazione e lo sviluppo personali, la cittadinanza attiva, l'inclusione sociale e l'occupazione. Il quadro di riferimento delinea 8 competenze chiave: comunicazione nella madre lingua, comunicazione nelle lingue straniere, competenza matematica, competenze di base in scienza e tecnologia, competenza digitale, imparare ad imparare, competenze sociali e civiche, spirito di iniziativa e imprenditorialità, consapevolezza ed espressione culturale. In questo contesto, a seguito dell'elevazione dell'obbligo di istruzione a 10 anni disposto dall'art. 1, co. 622, della legge n. 296/2006, il d.m. n. 139/2007 ha indicato nell'allegato 1 i saperi e le competenze

DECRETO LEGISLATIVO 13 aprile 2017, n. 63

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, a norma dell'articolo 1, commi 180 e 181, lettera f), della legge 13 luglio 2015, n. 107.

Il decreto è volto al recepimento della delega conferita dalla legge 13 luglio 2015, n. 107, in materia di diritto allo studio. Esso si propone di assicurare l'effettività del diritto allo studio degli studenti del sistema di istruzione e formazione, statale e paritario, fino al completamento del percorso di istruzione secondaria di secondo grado. A tal fine, al Capo I, sono disciplinati i servizi relativi al trasporto e alla mobilità, alla mensa, alla fornitura di libri e strumenti didattici, all'insegnamento presso ospedali e case di cura. Ulteriori disposizioni riguardano: l'esonero dalle tasse scolastiche degli studenti iscritti alle classi quarte e quinte della scuola secondaria di secondo grado; lo stanziamento di risorse per borse di studio; il potenziamento della carta dello studente-IoStudio per agevolare l'accesso a servizi di natura culturale, per favorire la mobilità nazionale ed internazionale, per l'accesso ad ausili di natura tecnologica e multimediale. Il Capo II contiene le norme che istituiscono la conferenza nazionale per il diritto allo studio e ne stabiliscono i compiti. Lo schema di decreto prevede, infine, la possibilità, da parte degli enti locali, cui sono affidate le funzioni di programmazione degli interventi, di stipulare specifici accordi territoriali con soggetti pubblici e privati per l'erogazione di ulteriori benefici.

---

per l'assolvimento dello stesso obbligo, riferiti ai 4 assi culturali (dei linguaggi, matematico, scientifico-tecnologico, storico-sociale). I saperi sono articolati in abilità/capacità e conoscenze, con riferimento al sistema di descrizione previsto per l'adozione del Quadro europeo dei Titoli e delle Qualifiche (EQF). Le competenze chiave di cittadinanza, che si acquisiscono attraverso l'integrazione tra i saperi e le competenze contenuti negli assi culturali, sono invece individuate dall'all. 2 del d.m. n. 139/2007. Si tratta di: imparare ad imparare; saper progettare; comunicare; interagire con gli altri; agire in modo autonomo e responsabile; risolvere problemi; individuare collegamenti e relazioni; acquisire ed interpretare l'informazione. Sottolinea, inoltre, che la valutazione deve essere coerente con l'offerta formativa, con i percorsi personalizzati e con le indicazioni nazionali per il curricolo, fermo restando che, come sostanzialmente già previsto, è effettuata dai docenti nell'esercizio della propria autonomia, in conformità con criteri e modalità definiti dal collegio dei docenti e inseriti nel piano triennale dell'offerta formativa. In merito alle competenze, evidenzia che l'istituzione scolastica attesta lo sviluppo delle competenze culturali progressivamente acquisite, in coerenza con le competenze chiave di cittadinanza, anche al fine di favorire l'orientamento per la prosecuzione degli studi. Con riguardo al comportamento, precisa che la relativa valutazione si riferisce allo sviluppo delle competenze personali, sociali e di cittadinanza, per le quali si richiamano lo Statuto delle studentesse e degli studenti della scuola secondaria, il Patto educativo di corresponsabilità e i regolamenti di istituto.

Decreto Legislativo 13 aprile 2017, n. 64

Disciplina della scuola italiana all'estero, a norma dell'articolo 1, commi 180 e 181, lettera h), della legge 13 luglio 2015, n. 107.

Il provvedimento recepisce la delega conferita dalla legge 13 luglio 2015, n. 107, e reca la nuova disciplina della scuola italiana all'estero. Il decreto aggiorna gli ordinamenti per rispondere in maniera flessibile alla realtà socio-economica di ciascuno dei Paesi esteri in cui si opera, mira a rafforzare la missione di promozione della cultura italiana all'estero e il suo coordinamento con le iniziative dell'intero sistema paese e razionalizza le norme sul personale all'estero. In particolare, il decreto prevede la revisione, il riordino e l'adeguamento della normativa in materia di istituzioni e iniziative scolastiche italiane all'estero al fine di realizzare un effettivo e sinergico coordinamento tra il Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale ed il Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca nella gestione della rete scolastica e della promozione della lingua italiana all'estero attraverso: 1) la definizione dei criteri e delle modalità di selezione, destinazione e permanenza in sede del personale docente e amministrativo; 2) la revisione del trattamento economico del personale docente e amministrativo; 3) la previsione della disciplina delle sezioni italiane all'interno di scuole straniere o internazionali; 4) la revisione della disciplina dell'insegnamento di materie obbligatorie secondo la legislazione locale o l'ordinamento scolastico italiano da affidare a insegnanti a contratto locale.

Decreto Legislativo 13 aprile 2017, n. 65

Istituzione del sistema integrato di educazione e di istruzione dalla nascita sino a sei anni, a norma dell'articolo 1, commi 180 e 181, lettera e), della legge 13 luglio 2015, n. 107.

Il decreto recepisce la delega conferita dalla legge 13 luglio 2015, n. 107, in materia di istituzione del sistema integrato di educazione e di istruzione dalla nascita fino a sei anni di età, composto dai servizi educativi per l'infanzia e dalle scuole dell'infanzia. Esso è teso a superare la frammentazione della disciplina attuale in due segmenti:

- servizi socio-educativi per la prima infanzia (da 0 a 3 anni), afferenti al sistema dei servizi sociali;
- scuola dell'infanzia (da 3 a 6 anni), afferente al sistema nazionale di istruzione (al quale concorrono le scuole statali e le scuole paritarie private e degli enti locali).

In particolare, si prevede la progressiva istituzione del sistema integrato di educazione e istruzione dalla nascita ai 6 anni, secondo le modalità definite da un Piano di azione nazionale pluriennale finalizzato all'estensione del sistema integrato di educazione e di istruzione su tutto il territorio nazionale, in modo progressivo e graduale, in relazione alle risorse del fondo nazionale e ad "eventua-

li" ulteriori risorse messe a disposizione dagli altri enti interessati. Tra gli obiettivi specifici del piano rientra, in particolare, il superamento della fase sperimentale delle c.d. sezioni primavera[10], mediante la loro graduale stabilizzazione e il loro progressivo potenziamento, nonché l'esclusione dei servizi educativi per l'infanzia dai servizi pubblici a domanda individuale. Alla realizzazione del sistema integrato compartecipano finanziariamente Stato, regioni, province autonome di Trento e di Bolzano ed enti locali.

DECRETO LEGISLATIVO 13 aprile 2017, n. 66

Norme per la promozione dell'inclusione scolastica degli studenti con disabilità, a norma dell'articolo 1, commi 180 e 181, lettera c), della legge 13 luglio 2015, n. 107.

Il decreto enuncia innanzi tutto il principio generale secondo cui l'inclusione scolastica riguarda tutti gli alunni e gli studenti, risponde ai differenti bisogni educativi e si realizza attraverso strategie educative e didattiche finalizzate allo sviluppo delle potenzialità di ciascuno. Individua in particolare i soggetti beneficiari delle proprie disposizioni negli alunni e negli studenti con disabilità certificata ai sensi di legge nonché le prestazioni per la loro inclusione scolastica effettuando una ricognizione dei compiti già assegnati, in base alla normativa vigente, a ciascun ente istituzionalmente preposto a garantire il diritto-dovere all'istruzione degli alunni e degli studenti con disabilità. Qualifica quindi l'inclusione scolastica quale elemento portante dei processi di valutazione e di autovalutazione delle scuole, nell'ambito del sistema nazionale di valutazione; individua la valutazione diagnostico-funzionale in luogo della diagnosi funzionale del profilo dinamico-funzionale, quale nuovo strumento per la definizione del cosiddetto funzionamento dell'alunno e dello studente con disabilità certificata, che costituisce il fondamento sulla cui base definire i diversi interventi, incluso il diritto al sostegno didattico, di cui l'alunno o lo studente ha bisogno per

[10] La "sezione primavera" è un servizio socio educativo, introdotto dalla legge finanziaria per il 2007 (comma 630 della legge n. 296/2006) allo scopo di agevolare le famiglie in difficoltà, con bambini che non trovavano posto al nido, o per fornire una risposta in quelle situazioni nelle quali il nido d'infanzia non esiste ancora perché gli enti pubblici non hanno effettuato investimenti in questo senso. Questo servizio educativo è entrato nell'ordinamento scolastico recentemente, attraverso il regolamento per riordino della scuola dell'infanzia e del primo ciclo d'istruzione, recepito dal d.P.R. n. 89/2009. Le sezioni primavera, aggregate alla scuola dell'infanzia, accolgono bambini di età compresa tra i 24 e i 36 mesi. La loro organizzazione è pensata esclusivamente in funzione di un gruppo "omogeneo" di bambini, in spazi adeguati, con gruppi ridotti (da 15 a 20 bambini) con un rafforzamento della presenza degli insegnanti/educatori (in modo da non superare il rapporto 1:10 che è tipico della sezione grandi dei nidi). Decisivo è poi il progetto pedagogico ad hoc, che si può riassumere nel concetto di apprendimento attraverso un ambiente di cura educativa, quindi con una attenzione forte al tema dell'accoglienza, del benessere, della corporeità, dell'accompagnamento delle prime forme di linguaggio, creatività, immaginazione.

una piena inclusione scolastica; definisce la procedura per l'inclusione scolastica nell'ambito delle certificazioni previste dalla legge, specificando, per ciascuna fase, il soggetto competente per l'esame della domanda e introducendo tempistiche certe per la conclusione del procedimento; istituisce il GIT (Gruppo per l'inclusione territoriale) con il compito di presentare la proposta finalizzata all'individuazione delle risorse per il sostegno didattico all'Ufficio scolastico regionale competente per territorio; prevede che il piano educativo individualizzato (PEI) sia parte integrante del progetto individuale previsto dalla legislazione vigente; definisce le modalità e i contenuti del piano per l'inclusione che rappresenta il principale documento programmatico-attuativo della scuola in materia di inclusione e costituisce uno dei momenti fondamentali per la definizione del progetto individuale, per la proposta di assegnazione delle risorse per il sostegno didattico da parte dei GIT e per la definizione del PEI; delinea i contenuti e le modalità di approvazione del PEI che confluisce poi nel progetto individuale; istituisce le sezioni del personale per il sostegno didattico per ciascun grado di istruzione, inclusa la scuola dell'infanzia, nell'ambito dei nuovi ruoli regionali del personale docente; introduce una nuova disciplina per l'accesso alla carriera di docente per il sostegno didattico nella scuola dell'infanzia, nella scuola primaria e nella scuola secondaria mediante l'istituzione di un apposito corso di specializzazione per le attività di sostegno agli alunni con disabilità; definisce, per ciascuna tipologia di personale della scuola, le diverse attività formative che devono essere svolte in materia di inclusione scolastica; introduce il principio della continuità didattica, che riguarda non solo il docente di sostegno, ma anche tutto il personale della scuola; prevede, infine, a livello normativo primario, il diritto all'istruzione domiciliare in favore degli alunni e studenti per i quali sia accertata l'impossibilità della frequenza scolastica per un periodo non inferiore a trenta giorni di lezione, a causa di gravi patologie certificate, anche attraverso la definizione di progetti che possono avvalersi dell'uso delle nuove tecnologie.

Capitolo 6
Un confronto internazionale sull'educazione

6.1. L'istruzione superiore: lo scenario internazionale

Ciascuno di noi è chiamato ogni giorno a misurarsi con la crescente complessità dell'agire economico e sociale e a praticare diritti e doveri di una cittadinanza attiva. In un mondo sempre più competitivo, per avere successo come singoli e come comunità è necessario accrescere di continuo il capitale di conoscenze, competenze e capacità su cui si fonda lo sviluppo economico: anche la prosperità delle comunità favorisce un buon grado di coesione sociale. Ai sistemi educativi, e in particolare all'educazione terziaria, viene chiesto con forza di saper rispondere alle domande dell'economia e della società. I concreti vantaggi che derivano agli individui e alle comunità, sia in termini di posti di lavoro più sicuri e remunerativi, sia di maggiore mobilità sociale, hanno creato nelle famiglie l'aspirazione a un'istruzione di alto livello per i figli. Queste aspettative costituiscono una sfida per i governi e per le istituzioni. Nella seconda metà del XX secolo i sistemi educativi, in Europa e nel mondo, hanno subito grandi trasformazioni. Nella prima parte del secolo si è conquistato un livello di istruzione primaria per tutti, mentre nell'ultima parte si è quasi raggiunto un livello di istruzione secondaria generalizzata: in molti paesi il 90% dei giovani ottiene il diploma secondario[1].

Mentre le iscrizioni all'università sono andate aumentando in maniera graduale a partire dagli anni Cinquanta, negli ultimi due decenni del secolo si è assistito a una decisa impennata verso più alti tassi di partecipazione.

Negli anni Cinquanta nei paesi sviluppati il 10% circa dei candidati otteneva un titolo accademico nelle università. Alla fine del secolo questa cifra è salita in media al 25%. Peraltro, questa media nasconde differenze di rilievo tra i diversi paesi. In alcuni, come Finlandia, Paesi Bassi, Norvegia, Nuova Zelanda, Regno Unito e Stati Uniti, la percentuale di questi titoli raggiunge il 30-40%. In effetti, in alcuni paesi il tasso di iscrizioni all'istruzione terziaria è esploso, fino a rag-

[1] Cfr. Quaderno n. 1 TreeLLLe, *Scuola italiana, scuola europea? Questioni aperte per un dibattito sull'istruzione*, Genova 2002.

giungere il 50% della coorte. L'Italia, con una percentuale di laureati dell'ordine del 10-15%, si situa alle spalle della maggior parte dei paesi europei.

Che cosa c'è dietro a questi profondi cambiamenti e quali sfide si pongono per le istituzioni, i governi e gli stessi studenti?

Nel 1973 Martin Trow[2], che si basava sull'esperienza statunitense, individuò e predisse tre fasi successive nel passaggio dall'istruzione d'élite a quella di massa. Per Trow, si può definire sistema d'élite quello in cui meno del 15% della coorte frequenta gli istituti di educazione terziaria. Quando il tasso di iscrizioni si situa tra il 15 e il 35% dei candidabili, si può parlare di educazione di massa, mentre si può parlare di accesso generalizzato quando supera il 35%. Peraltro, non poteva essere soltanto il raggiungimento di più alti livelli di partecipazione a segnare la transizione dall'istruzione d'élite all'istruzione di massa. Alle istituzioni di istruzione terziaria veniva richiesto di ampliare i propri obiettivi, diversificare le strutture e attrarre studenti da segmenti sempre più diversificati della popolazione. Sempre secondo Martin Trow, a differenza delle università che prima della Seconda guerra mondiale offrivano un'istruzione terziaria d'élite (università di dimensioni relativamente piccole, molto selettive e mirate alla preparazione della classe dirigente politica e professionale del tempo), le istituzioni terziarie per un'istruzione superiore di massa avrebbero dovuto preparare i giovani a una grande varietà di professioni nuove o in espansione in campo sia tecnico, che professionale e manageriale[3].

L'esplosione della domanda di istruzione terziaria, che effettivamente c'è stata, ha dato origine a molti cambiamenti radicali: ha richiesto una maggiore attenzione all'efficacia e all'efficienza del sistema nel suo complesso oltre che delle singole università, e in molti casi, un maggiore coinvolgimento dei governi nell'orientare e guidare il sistema. Sono emersi problemi di equità in ordine a come garantire accessi; a come offrire corsi efficaci e di qualità a un corpo studentesco così diversificato; a come arrivare a una governance efficiente sia del sistema nel suo complesso, sia delle singole istituzioni; a come ottenere adeguate risorse finanziarie; a come incoraggiare e selezionare programmi innovativi di ricerca.

Il fattore di spinta più rilevante per un'educazione terziaria generalizzata è certamente la domanda, sia degli individui che della società. La società della conoscenza ha bisogno di cittadini e di lavoratori dotati di un alto livello di istruzione. La trasformazione del mercato del lavoro rende necessarie nuove abilità e competenze. I giovani e un numero crescente di adulti (lavoratori e non) cercano di accedere a un'istruzione che risponda ai loro bisogni personali e professionali. L'offerta deve essere dunque diversificata e flessibile se vuole soddisfare

[2] M. Trow, *Problems in the Transition from Elite to mass Higher Education - Policies for Higher Education*, OECD, Paris 1974.

[3] M.Trow, *Elite Higher Education: An Endangered Species?,* in Minerva 14, 1976, n. 3 pp. 355-376.

al tempo stesso i bisogni della società e dell'economia, oltre a quelli di una popolazione studentesca estremamente variegata e con domande diverse. I bisogni degli *stakeholders* verranno soddisfatti soltanto se le istituzioni saranno pronte ad adattarsi alla domanda, ad innovare ed evolversi. In alcuni paesi l'emergere di istituzioni terziarie non universitarie ha costituito un importante passo avanti per la diversificazione dell'offerta, ma al contempo ha sollevato il problema di come far sopravvivere a questo livello di formazione l'auspicabile interrelazione tra ricerca e insegnamento.

Peraltro è essenziale che i moderni sistemi di educazione terziaria, binari o unitari, siano in grado di offrire una gamma e una qualità di insegnamenti tali da ben equipaggiare le varie tipologie di studenti che si accingono ad entrare nella società moderna e nel mondo del lavoro.

Nel corso dei secoli, le missioni fondamentali dell'università finora erano cambiate poco. Ai suoi due pilastri fondamentali, la ricerca (per il progresso della conoscenza e il suo benefico rapporto con la didattica) e l'insegnamento (per costruire il capitale umano e sociale che sta alla base del benessere e della coesione sociale delle comunità) si aggiunge oggi con più evidenza una missione emergente: il ruolo che le università possono avere come risorsa per le comunità in cui operano e il qualificante contributo che possono dare al territorio.

Le istituzioni di istruzione terziaria devono anche organizzarsi per svolgere un ruolo specifico: quello di promuovere un'offerta strutturata per l'apprendimento lungo l'arco della vita (*lifelong learning*), in grado di attrarre al tempo stesso giovani e adulti. Insomma il centro dell'attenzione deve diventare lo studente e l'istituzione deve saper rispondere alle domande della società.

L'avvento delle nuove tecnologie dell'informazione e della comunicazione, e soprattutto della "rete", ha avuto un impatto straordinario sui modi e le forme, anche organizzative, della produzione e della trasmissione della conoscenza, e ha dischiuso inedite potenzialità per la ricerca transnazionale e la didattica (*e-learning*, *distance learning*). È un processo epocale che dà spazio alla moltiplicazione dei luoghi di ricerca e di produzione dei saperi anche al di fuori dell'università.

Il processo di internazionalizzazione dell'istruzione superiore e della ricerca, particolarmente accentuato negli ultimi dieci-quindici anni, investe le università in due direzioni: da un lato nella crescente cooperazione tra diversi atenei (ma anche con altre agenzie formative e di ricerca), dall'altro nella sempre più aperta competizione internazionale tra sistemi di istruzione, soprattutto nei segmenti dell'alta formazione. Le università giocano un ruolo chiave nella ricerca e nella innovazione: in Europa si stima che l'80% della ricerca fondamentale si svolga nelle università.

A differenza di quanto è avvenuto negli Stati Uniti, le università europee hanno iniziato solo di recente a raccordarsi con il mondo imprenditoriale. È sulla ricerca di alta qualità che si misurano le università. Dalla reputazione di un'uni-

versità nel campo della ricerca dipende la sua capacità di attrarre non soltanto il personale più capace ma anche gli studenti più qualificati e motivati, innescando così un circolo virtuoso che a sua volta darà luogo al reperimento di nuove risorse per la ricerca.

Inevitabilmente il problema dell'accesso è diventato prioritario nel dibattito sull'educazione terziaria dei grandi numeri. Se ad una parte significativa della popolazione viene reso difficile il partecipare a un livello di istruzione che chiaramente conferisce considerevoli benefici, nascono problemi di equità e si mette a serio rischio la coesione sociale. Malgrado l'impegno fino ad oggi profuso, in tutti i paesi l'accesso all'istruzione terziaria resta marginale per i gruppi di livello socioeconomico più basso. Per tutti i governi resta prioritario favorire l'accesso all'educazione terziaria di giovani di talento e meritevoli provenienti da famiglie che storicamente ne sono state escluse. Molti governi stanno sperimentando diverse modalità di supporto finanziario (borse di studio, prestiti e altro) per gli studenti di modesta estrazione socioeconomica.

Con l'espansione dell'istruzione terziaria, si acutizzano i problemi relativi alla qualità e all'adeguatezza dell'offerta. Le quote percentuali di studenti che arrivano alla laurea e di quelli che abbandonano sono indicatori riconosciuti dell'efficienza dei sistemi terziari. I paesi con alti tassi di laureati sono quelli che hanno maggiori probabilità di incrementare o mantenere una forza lavoro altamente specializzata.

Tali tassi mostrano anche l'evoluzione delle conoscenze diffuse nella popolazione. I tassi di abbandono, invece, sono un indicatore più problematico perché le cause degli abbandoni sono varie; gli studenti possono rendersi conto di aver sbagliato nella scelta del corso di studi; possono non riuscire ad adeguarsi agli standard richiesti; oppure trovare un lavoro interessante prima di laurearsi. L'abbandono, quindi, non è necessariamente un indice di fallimento da parte del singolo studente, ma alti tassi di abbandoni indicano che il sistema educativo non opera in modo efficace e non soddisfa i bisogni degli utenti.

Per consentire un governo del sistema e delle singole istituzioni più mirato ed efficace, la maggior parte dei paesi ha messo in atto sistemi di valutazione esterna e di autovalutazione di ateneo per assicurare la qualità dell'insegnamento, del curricolo, degli apprendimenti degli studenti.

Visto il costante aumento del numero degli studenti e dei costi, e il generale riconoscimento della crescente importanza del ruolo economico e sociale dell'educazione terziaria, è sorta una forte domanda di maggiore trasparenza: sia per consentire scelte più "informate" da parte degli studenti in un mercato caratterizzato da una marcata competizione, sia per garantire una maggiore *accountability* pubblica (chiarezza e rendicontazione)[4]. Le università hanno tradizionalmente

[4] La responsabilità, da parte degli amministratori che impiegano risorse finanziarie pubbliche, di

goduto di spazi di significativa autonomia: ma l'autonomia non è un fine in sé. Non ci può essere autonomia senza responsabilità, né responsabilità senza valutazione. Il naturale contrappeso dell'autonomia è la *accountability*, e un'efficace e sistematica valutazione è il modo per assicurare la credibilità delle istituzioni agli occhi del governo, dei portatori di interessi e dell'opinione pubblica in genere. Questa filosofia della *accountability* si sta radicando in Ue per tutti i servizi che comportano l'impiego di cospicue risorse pubbliche e, a partire dagli anni Novanta, anche per il settore dell'istruzione, a tutti i livelli.

Cresce la domanda di spesa pubblica a causa dei sempre maggiori costi per pensioni, sanità e servizi sociali, ma il disavanzo pubblico nei paesi dell'Unione europea è ormai sotto stretto controllo: così la possibilità dell'aumento della spesa pubblica per l'istruzione è inevitabilmente limitata. Peraltro la necessità di maggiori risorse finanziarie è ineluttabile se le istituzioni educative europee devono diventare un "punto di riferimento mondiale"[5]. Allora diventa necessario da un lato cercare recuperi di efficienza abbassando i costi di gestione senza sacrificare la qualità, e dall'altro cercare nuove risorse nella comunità in cui si opera e a cui si dà un servizio.

Si dovranno esplorare metodi e approcci innovativi per reperire risorse, cercando finanziamenti contrattati e integrati da più fonti e chiedendo maggiori contributi agli studenti a fronte di migliori servizi. Poiché il vantaggio individuale che deriva dall'educazione terziaria è notevole in termini sia di occupazione che di reddito, alcuni paesi stanno praticando prestiti agli studenti che saranno poi rimborsati sulla base del livello delle remunerazioni che si otterranno sul posto di lavoro. Resta fermo che sarà comunque sempre importante offrire agli studenti meritevoli provenienti da ambienti svantaggiati un adeguato supporto per evitare che siano esclusi dall'educazione terziaria.

Le locuzioni correnti di "società della conoscenza", "economia della conoscenza", "lavoratori della conoscenza" sono indicative della specificità della società e dell'economia post industriali. È evidente che nel XXI secolo sarà la conoscenza a determinare il successo degli individui, delle organizzazioni e delle nazioni. Per questo le università europee sono ora chiamate a concorrere agli obiettivi indicati dall'Unione: fare dell'economia europea "l'economia della conoscenza più competitiva e dinamica del mondo" e realizzare in pari tempo lo "spazio europeo della ricerca e dell'innovazione", unitamente allo "spazio europeo dell'istruzione superiore" come affermato nella Dichiarazione di Bologna del 1999, sottoscritta attualmente da quarantotto governi. Le università e le altre istituzioni terziarie

---

rendicontarne l'uso sia sul piano della regolarità dei conti sia su quello dell'efficacia della gestione. Cfr. P. De Grauwe, *Economia dell'Unione monetaria*, Bologna, Il Mulino 2013.

[5] Cfr, *The role of the universities in the Europe of Knowledge, Communication from the Commission of the European Communities*, Brussels, 2003.

dovranno svolgere in proposito un ruolo fondamentale[6].

[6] Lo Spazio europeo dell'istruzione superiore (Seis) si basa su un accordo intergovernativo di collaborazione formalmente sottoscritto nella Conferenza interministeriale tenuta a Budapest e Vienna nel marzo 2010. L'iniziativa era stata lanciata come *Processo di Bologna* alla conferenza dei ministri dell'istruzione superiore che si era tenuta a Bologna nel giugno 1999 ed era stata ispirata dall'incontro dei Ministri di Francia, Germania, Italia e Regno Unito del 1998 alla Sorbona. L'obiettivo è costruire uno Spazio Europeo dell'Istruzione Superiore che a) si fondi sulla libertà accademica, l'autonomia istituzionale e la partecipazione di docenti e studenti al governo dell'istruzione superiore; b) generi qualità accademica, sviluppo economico e coesione sociale; c) incoraggi studenti e docenti a muoversi liberamente; d) sviluppi la dimensione sociale dell'istruzione superiore; e) favorisca l'occupabilità e l'apprendimento permanente dei laureati; f) si apra all'esterno e collabori con l'istruzione superiore di altre parti del mondo. Nell'ambito dello Spazio Europeo dell'Istruzione Superiore i governi hanno impostato alcune riforme strutturali di rilievo, quali: a) l'introduzione di un sistema di titoli comprensibili e comparabili (il sistema a tre cicli di primo, secondo e terzo livello); b) l'attuazione di un quadro dei titoli per lo Spazio Europeo dell'Istruzione Superiore; c) la trasparenza dei corsi di studio attraverso un comune sistema di crediti basato sul carico di lavoro e i risultati si apprendimento, e attraverso il Diploma Supplement; d) il riconoscimento dei titoli e dei periodi di studio; e) un approccio condiviso all'assicurazione della qualità. Sulla base degli accordi raggiunti nell'ambito dello Spazio Europeo dell'Istruzione Superiore i governi hanno attuato le riforme legislative necessarie. Attualmente lo stadio di avanzamento del processo, e quindi i relativi benefici per studenti, docenti ed istituzioni, variano da paese a paese. Le decisioni sono assunte dai Ministri responsabili dell'istruzione superiore dei paesi partecipanti durante le conferenze ministeriali che si tengono ogni 2-3 anni. L'ultima Conferenza si è tenuta a Yerevan il 14-15 maggio 2015 e la prossima avrà luogo nel 2018 a Parigi, nel ventennale dell'incontro della Sorbona. Tra una conferenza ministeriale e l'altra, il processo di costruzione dello Spazio Europeo dell'Istruzione Superiore viene curato dal Gruppo dei Séguiti di Bologna (*Bologna Follow- up consolidating higher education experience of reform: norms, networks and good practice in Italy* (Cheer), progetto realizzato con il supporto del programma Erasmus+ dell'UE www.bolognaprocess.it Group - Bfug), costituito dai rappresentanti di tutti i paesi partecipanti, cui si aggiungono alcuni membri consultivi. Il rappresentante del governo nominato per il Gruppo dei Sèguiti in genere proviene dal Ministero responsabile per l'istruzione superiore. Il Gruppo dei Sèguiti può costituire gruppi di lavoro su vari temi, quali l'assicurazione della qualità, i quadri dei titoli, la mobilità, la dimensione sociale e l'apertura internazionale. I gruppi di lavoro sono generalmente composti da funzionari amministrativi e rappresentanti dei membri consultivi. In alcuni casi, i paesi partecipanti scelgono di farsi rappresentare nei gruppi di lavoro, o in altri eventi particolari, da rettori di università, responsabili di enti che si occupano di istruzione superiore o da altre personalità. I contatti e la collaborazione con paesi e regioni esterne allo Spazio Europeo dell'Istruzione Superiore vengono promossi attraverso l'incontro denominato Bologna policy forum, che si svolge a livello ministeriale in parallelo agli incontri dei Ministri europei. Tra un conferenza ministeriale e l'altra possono esser organizzati convegni e seminari a carattere ufficiale. Il supporto amministrativo è fornito da una Segreteria messa a disposizione dal paese che ospita la successiva conferenza. Al momento la Segreteria del Bfug ha sede a Parigi. Tutti i paesi che hanno sottoscritto la *European cultural convention* possono candidarsi ad entrare nello Spazio europeo dell'istruzione superiore, se si impegnano a perseguire e realizzare gli obiettivi del Processo di Bologna nel loro sistema di istruzione superiore. Le loro richieste di adesione devono contenere adeguate informazioni su come intendono realizzare i principi e gli obiettivi

In conclusione, un metro per misurare il successo delle università e delle altre istituzioni terziarie sarà la loro capacità di soddisfare la domanda di un numero sempre maggiore di studenti con bisogni molto differenziati, mantenendo al contempo l'attenzione alla formazione di eccellenza, specialmente ai livelli avanzati di apprendimento.

Formazione di qualità per grandi numeri e formazione di eccellenza sono obiettivi che si possono e si devono perseguire entrambi senza diatribe fuorvianti. La sfida non è da poco: ci si deve augurare che l'Europa della conoscenza divenga una realtà, e che in questa realtà l'Italia e le istituzioni italiane svolgano appieno il loro ruolo. Molto resta da fare e il nostro sistema di istruzione e formazione superiore presenta anomalie e ritardi non indifferenti, ma anche opportunità.

6.2. Considerazioni recenti di Treelle

Di recentissima pubblicazione è il quaderno n. 13 uscito a marzo 2017 dell'Associazione Treellle presentato all'Università La Sapienza di Roma[7]. Non è possibile qui analizzare tutti gli aspetti trattati dalla pubblicazione, ma ci si limita a rilevare, anche attraverso l'analisi dei dati raccolti e pubblicati da agenzie di settore, che a distanza di tredici anni, cioè da quando il tema della competitività e dell'adeguamento degli standard universitari al contesto internazionale è stato sollevato, gli attori politici, economici e strutturali, dai quali dipendono i reali cambiamenti e il reale potere decisionale in questo paese, siano ancora bloccati e impastoiati in argomentazioni interpretative e poco realisticamente propositive.

Se, da un lato, le proposte volte ad un cambiamento e ad un miglioramento non mancano, dall'altro sembra che non si riesca a mettere in pratica la loro realizzazione, tenendo conto di tutte le parti in causa.

Miur, Crui, Anvur, Confindustria e mondo studentesco non riescono a trovare il modo di dialogare e produrre soluzioni soddisfacenti per il miglioramento dell'istruzione terziaria, tenendo conto della realtà fattuale del Sistema Italia, della crisi economica - di fatto non superata- e dell'arretratezza diffusa in ogni

della dichiarazione. Il questionario di candidatura è stato revisionato dal Gruppo dei Sèguiti nel 2011, con l'intento di rafforzare la richiesta che i paesi interessati dimostrino il loro impegno a perseguire i valori, gli obiettivi e le politiche comuni. Lo Spazio Europeo dell'Istruzione Superiore ha attualmente 48 paesi membri, che sono stati ammessi in diversi scaglioni. Vd. i report dal sito www.ilprocessodiblogna.it: Ects, *The 2015 Report on the Implementation of the Bologna Process*; *The European Higher Education Area in 2012* – Bologna Process Implementation Report; *Lo Spazio europeo dell'istruzione superiore nel 2012: Rapporto di implementazione del Processo di Bologna* (traduzione in italiano).

[7] http://www.treellle.org/dopo-la-riforma-universit%C3%A0-italiana-universit%C3%A0-europea.

settore. Manca una visione realistica e una progettualità politica che perseguano strategicamente l'interesse del paese. La corretta considerazione dell'imprescindibile questione economica condiziona strettamente qualunque iniziativa ogni attore voglia proporre e argomentare.

La capacità di analisi non va di pari passo alla volontà di risolvere il nodo che deve poter portare il nostro paese ad un tavolo, quello europeo, in cui si dovrebbe partecipare con pari titolo e dignità rispetto a tutti gli altri paesi membri. Se le preoccupazioni sono da tutti condivise non si può dire altrettanto del senso di responsabilità che ognuno dovrebbe avere per attuare un vero cambiamento come quello avvenuto in Germania dal 2004 ad oggi. L'istruzione superiore rimane una leva di suggestione politica, un piano di esercizio retorico e non è di fatto trattata come si dovrebbe affrontare una questione strutturale di un sistema economico connesso ad una realtà globale. Ciò va a detrimento non solo degli utenti attuali ma anche del sistema economico che da essi potrebbe trovare slancio nella condivisione di obiettivi a lungo termine. Ci troviamo in una società che non può più permettersi il lusso di sopravvivere di legislatura in legislatura ma che dovrebbe prendersi consapevolmente la responsabilità di investire nell'educazione e nella ricerca scientifica a lungo termine, consentendo ai migliori intelletti la possibilità di contribuire alla crescita culturale, economica e sociale del paese.

6.3. Uno sguardo sull'istruzione 2017: gli indicatori dell'Ocse

Il Rapporto annuale dell'Ocse *Education at a Glance* ("Uno sguardo sull'istruzione: indicatori dell'Ocse") è un'autorevole fonte d'informazioni sullo stato dell'istruzione nel mondo. L'ultimo Rapporto è stato presentato ufficialmente il 12 settembre 2017 e confronta i dati sulla struttura, il finanziamento e le prestazioni dei sistemi d'istruzione nei 35 paesi dell'Ocse e in alcuni dei paesi partner dell'Organizzazione. Di seguito si riportano i principali punti evidenziati dal Rapporto Ocse 2017.

Maggiori chances per i laureati nelle discipline scientifiche

Nella maggior parte dei paesi dell'Ocse, i titoli accademici più diffusi tra gli adulti sono quelli conseguiti in economia, gestione e giurisprudenza. In media nell'area dell'Ocse, il 23% dei 25-64enni è titolare di una laurea in uno di questi tre campi di studio, rispetto al 5% in scienze naturali, statistica e matematica, al 4% nel campo delle tecnologie dell'informazione e delle comunicazioni e al 17% in ingegneria, produzione industriale e nel settore delle costruzioni. I nuovi iscritti all'istruzione terziaria fanno registrare una quota simile, indicando che l'interesse per questi campi di studio resta stabile. Tuttavia, l'interesse per la scienza, la tecnologia, l'ingegneria e la matematica (le cosiddette discipline Stem)

cresce nei livelli superiori d'istruzione, registrando una quota quasi due volte superiore di studenti titolari di una laurea nelle discipline Stem a livello del dottorato rispetto agli studenti titolari di una laurea di primo livello. Questi campi di studio sono altresì preferiti dagli studenti universitari internazionali, con la quota più elevata, quasi un terzo degli studenti internazionali nei paesi dell'Ocse, che preferisce le discipline a indirizzo scientifico.

L'interesse per l'ingegneria è maggiore nei percorsi d'istruzione professionale secondaria superiore rispetto al livello terziario, a causa dei forti legami di questi programmi professionali con il settore industriale. Circa un terzo degli studenti è titolare di un diploma di istruzione secondaria superiore a indirizzo professionale nei settori ingegneria, produzione industriale e costruzioni – oltre il doppio della quota a livello terziario.

I campi di studio a indirizzo tecnico-scientifico (Stem – scienza, tecnologia, ingegneria, matematica) beneficiano altresì dei più alti tassi di occupazione, riflettendo la domanda di una società sempre più orientata verso l'innovazione: i laureati nel campo delle tecnologie dell'informazione e delle comunicazioni possono puntare su un tasso di occupazione che supera di sette punti percentuali quello degli studenti laureati nel campo delle belle arti e delle discipline classico-umanistiche, delle scienze sociali, del giornalismo e dell'informazione. Tuttavia, i tassi di occupazione nei diversi campi scientifici non sono omogenei: i laureati in scienze naturali, statistica e matematica hanno un maggior numero di probabilità di registrare tassi di occupazione analoghi a quelli degli studenti nel campo artistico e letterario – entrambi inferiori ai tassi di occupazione degli ingegneri e degli esperti di tecnologie dell'informazione e della comunicazione (Tic).

La parità di genere nei tassi di conseguimento dei titoli di studio resta ancora una realtà distante in alcuni campi di studio, specie nell'istruzione secondaria superiore professionale. La parità di genere migliora nell'istruzione terziaria, anche se le donne rappresentano ancora circa solo una matricola su quattro in ingegneria, produzione industriale e edilizia. D'altro canto, esse rappresentano quasi tre matricole su quattro nei campi di studio del settore della sanità e della protezione sociale. Tra i nuovi iscritti, altre discipline – quali economia aziendale, management e giurisprudenza; nonché scienze naturali, matematica e statistica – hanno quasi raggiunto la parità di genere.

Migliora l'istruzione per gli adulti

Dal 2000, il livello d'istruzione della forza lavoro è diventato più alto nei paesi dell'Ocse e nei paesi partner. Mentre nel 2000, la maggior parte dei giovani adulti aveva raggiunto, come massimo livello di studi, il livello d'istruzione secondario superiore, oggi, in confronto, la maggior parte dei 25-34enni è titolare di una laurea. La quota di giovani adulti che ha completato solo un ciclo d'istruzione inferiore all'istruzione secondaria superiore come massimo livello d'istruzione è

altresì diminuita nella maggior parte dei paesi Ocse e dei paesi partner, registrando in media nei paesi dell'Ocse una quota del 16% nel 2016. Anche se il numero di adulti che raggiungono il livello d'istruzione secondario superiore è aumentato, completare il programma resta ancora difficile. Tra i paesi con dati disponibili provenienti da studi sulle coorti reali, circa il 25% degli studenti iscritti al ciclo secondario superiore d'istruzione non era titolare di un diploma dopo due anni trascorsi dalla scadenza teorica del programma di studio: quattro su cinque degli stessi studenti non sono più iscritti in un corso di studio. Si tratta di una perdita critica: il tasso di disoccupazione dei giovani adulti (25-34enni) che non hanno completato gli studi secondari superiori è prossimo al 17% rispetto al 9% dei giovani titolari di un diploma secondario superiore.

Gli adulti con una laurea beneficiano di un ritorno sostanziale dell'investimento effettuato: essi hanno una probabilità superiore di dieci punti percentuali di trovare un lavoro e, in media, guadagneranno il 56% in più rispetto agli adulti che hanno conseguito solo un diploma secondario superiore. Sono altresì i primi a riprendersi dopo le crisi economiche: i tassi di occupazione per i giovani adulti laureati sono tornati ai livelli pre-crisi, mentre i tassi di occupazione delle persone che non hanno completato gli studi secondari superiori sono ancora diminuiti. Gli adulti laureati hanno altresì meno probabilità di soffrire di depressione rispetto ai coetanei meno istruiti. Per questo motivo, i giovani adulti propendono sempre più spesso a proseguire gli studi che aumenteranno il loro livello di qualifiche e a non entrare direttamente nel mercato del lavoro alla fine della scuola dell'obbligo. Tra il 2000 e il 2016, la quota dei 20-24enni che ha proseguito gli studi è aumentata di dieci punti percentuali mentre è diminuita di nove punti la percentuale di giovani della stessa fascia di età che lavorano.

Crescita della spesa per l'istruzione terziaria

Rispetto al numero di studenti iscritti, la spesa è aumentata a un ritmo più rapido in tutti i livelli dell'istruzione, in particolare nel ciclo superiore di studi. Tra il 2010 e il 2014, la spesa per le istituzioni scolastiche del ciclo primario, secondario, post secondario non terziario è aumentata del 4%, anche se nello stesso periodo si è registrata una lieve diminuzione delle iscrizioni degli studenti. All'opposto, la spesa totale per le istituzioni dell'istruzione terziaria è aumentata più del doppio rispetto al tasso d'iscrizione degli studenti nello stesso periodo, riflettendo la priorità data dai governi e dalla società all'istruzione superiore.

Mentre la spesa pubblica è chiaramente aumentata per le istituzioni del settore dell'insegnamento, dall'istruzione primaria a quella terziaria, in media nei paesi dell'Ocse essa non ha tenuto il passo con l'aumento del Pil tra il 2010 e il 2014. Ciò ha portato a una diminuzione del 2% della spesa pubblica destinata alle istituzioni dell'insegnamento in percentuale del Pil per lo stesso periodo. Analogamente, nella metà dei paesi dell'Ocse, la quota della spesa pubblica dall'i-

struzione primaria a quella terziaria rispetto alla spesa complessiva delle amministrazioni pubbliche è diminuita tra il 2010 e il 2014.

La quota del finanziamento pubblico è significativamente più alta per la scuola dell'obbligo rispetto alla quota destinata all'istruzione terziaria. Mentre il settore pubblico finanzia ancora il 91% dell'istruzione primaria, secondaria, post secondaria non terziaria, esso provvede solo al 70% della spesa totale dell'istruzione terziaria, lasciando a carico delle famiglie la restante parte. Tuttavia, nell'insieme, la quota del finanziamento pubblico rispetto alla spesa per le istituzioni del settore dell'insegnamento è rimasta stabile tra il 2010 e il 2014 per tutti i livelli d'istruzione.

Corpo docente più anziano e meno retribuito

Gli insegnanti sono la spina dorsale del sistema dell'istruzione, ma la professione interessa sempre meno i giovani studenti e la popolazione degli insegnanti sta invecchiando, specie nei livelli superiori dell'insegnamento. In media, nei paesi dell'Ocse, il 33% degli insegnanti dalla scuola primaria alla scuola secondaria aveva meno di 50 anni nel 2015, una percentuale maggiore di tre punti rispetto al 2005. Inoltre, la professione è ancora ampiamente dominata dalle donne che in media, rappresentano sette insegnanti su dieci nei paesi dell'Ocse. Tuttavia la parità di genere migliora ai livelli superiori d'istruzione: mentre nella scuola pre-primaria il 97% degli insegnanti è di sesso femminile, nell'istruzione terziaria le donne costituiscono il 43% del corpo docente.

Le retribuzioni degli insegnanti sono basse rispetto ad altri lavoratori a tempo pieno con un livello analogo d'istruzione. Questo è il principale ostacolo per attrarre i giovani verso l'insegnamento. Mentre le remunerazioni aumentano con il livello d'insegnamento impartito, esse rappresentano ancora tra il 78% e il 94% degli stipendi dei lavoratori a tempo pieno con un livello d'istruzione universitaria. La crisi economica del 2008 ha avuto un impatto diretto sulle remunerazioni degli insegnanti, che sono state congelate o diminuite in alcuni paesi. Tra il 2005 e il 2015 le retribuzioni statutarie degli insegnanti sono diminuite in termini reali in un terzo dei paesi e delle economie con dati disponibili.

Altre conclusioni

A causa d'investimenti pubblici inferiori nella scuola dell'infanzia, la quota dei bambini iscritti nelle istituzioni private è molto più ampia nel ciclo pre-primario d'istruzione rispetto al primario e secondario.

I programmi d'indirizzo generale dell'istruzione secondaria superiore sono più diffusi rispetto ai programmi d'indirizzo professionale: il 37% dei 15-19enni è iscritto a programmi d'insegnamento secondario superiore d'indirizzo generale rispetto al 25% che segue programmi d'indirizzo professionale, nonostante i programmi professionali siano un elemento importante nei sistemi scolastici di

molti paesi.

Il sostegno finanziario contribuisce a compensare l'onere delle elevate tasse d'iscrizione di alcune istituzioni universitarie: in Australia, in Inghilterra (Regno Unito) e negli Stati Uniti, il 75% o più degli studenti beneficia di finanziamenti pubblici o di borse di studio/sovvenzioni.

In oltre la metà dei paesi e delle economie con dati disponibili, si possono riscontrare sistemi di ammissione a numero aperto per le istituzioni pubbliche e/o private dell'istruzione terziaria. Gli esami nazionali/a livello centrale, sostenuti nella parte finale degli studi secondari superiori e gli esami d'ingresso organizzati dagli istituti dell'istruzione terziaria sono quelli più diffusi per l'ammissione al primo ciclo di studi universitari.

6.4. Uno sguardo sull'istruzione 2017. Scheda di sintesi per l'Italia

Il rapporto "Education at a Glance 2017 – Uno sguardo sull'educazione", nella scheda di sintesi sull'Italia ha evidenziato un numero inferiore di adulti laureati rispetto agli altri paesi europei (il 18% di laureati, contro il 37% della media Ocse), con una prevalenza maggiore di laureati in discipline umanistiche: il 30% degli adulti italiani con un'istruzione superiore è laureato in queste discipline, la percentuale più alta tra i paesi Ocse. L'orientamento dei neolaureati italiani è quindi poco legato ai bisogni emergenti dell'economia: il 39% dei neolaureati di primo livello si è laureato in discipline artistiche/umanistiche, con conseguenze negative per il tasso di occupazione dei laureati, particolarmente tra le donne, più spesso laureate in discipline a basso tasso di occupazione. L'Italia resta agli ultimi posti per spesa pubblica nell'istruzione (dati 2014): ha speso per l'istruzione il 4% del suo Pil (-7% sul 2010) contro il 5,2% della media Ocse, ha destinato il 7,1% della spesa delle amministrazioni pubbliche al ciclo dell'istruzione (-9% sul 2010) e ha speso in media 9.300 dollari per studente contro i 10.800 della media Ocse. In Italia il livello di istruzione della popolazione adulta è più alto nelle regioni del Centro, ma i giovani laureati si concentrano anche nelle regioni più dinamiche del Nord. La Provincia di Trento è la regione con il più alto tasso di istruzione terziaria tra i giovani. Il divario di istruzione tra Centro-Nord e Sud si accentua tra i giovani. Il tasso di istruzione terziaria dei giovani in Veneto è quasi doppio rispetto alla popolazione adulta nel suo insieme. Nel nostro paese, inoltre, è ancora molto elevata la percentuale di Neet 18-24enni (giovani non impegnati nello studio, nel lavoro né nella formazione: il 26% contro una media Ocse del 14%, peggio dell'Italia c'è solo la Turchia), soprattutto in Campania, Sicilia e Calabria dove più di 1 giovane su 3 è Neet (rispettivamente il 35%, 38% e 38%). Per quanto riguarda l'istruzione tecnica e professionale, la maggior parte dei giovani italiani è iscritta a un percorso di studi a indirizzo tecnico-pro-

fessionale, un comparto che garantisce buoni tassi di occupazione per i giovani. In generale la partecipazione degli adulti (25-64enni) a percorsi di formazione formale o non formale resta tra le più basse tra i paesi Ocse: tra gli adulti solo uno su quattro partecipa a dei percorsi di formazione.

Di seguito si riportano i dettagli più significativi relativi al dossier sull'Italia:

• I campi di studio preferiti sono le belle arti e le discipline umanistiche, le scienze sociali, il giornalismo e l'informazione – registrando una quota complessiva del 30% tra i laureati, il tasso più alto tra i paesi dell'Ocse – e le discipline a indirizzo scientifico (24%).

• La partecipazione alla scuola dell'infanzia (istruzione pre-primaria) in Italia è tra le più elevate dei paesi dell'Ocse con tassi d'iscrizione che raggiungono il 16% per i bambini di due anni e che superano il 90% per i bambini dai tre ai cinque anni di età. Tuttavia, in questo ciclo d'insegnamento, il livello di spesa (circa 6.500 dollari americani per bambino) è inferiore alla media dell'Ocse .

• L'Italia ha un sistema d'istruzione professionale importante e si prevede che il 53% della popolazione conseguirà un diploma secondario superiore a indirizzo professionale nell'arco della propria esistenza.

• La percentuale di adulti in possesso di un titolo di studio terziario come livello più alto d'istruzione conseguita in Italia è tra i più bassi dei paesi dell'Ocse, con solo il 18% di adulti laureati. Questi bassi livelli d'istruzione terziaria possono essere in parte dovuti a prospettive insufficienti di lavoro e a bassi ritorni finanziari in seguito al conseguimento di un titolo di studio terziario (una percentuale inferiore del 21% rispetto alla media Ocse per gli uomini e del 35% per le donne).

• Nel 2014, la spesa per studente dal ciclo primario d'istruzione al terziario era di circa 9.300 dollari americani, inferiore alla media dell'Ocse. Nel 2014, la spesa pubblica complessiva per l'istruzione dal ciclo primario d'istruzione al terziario ammontava al 7,1% della spesa totale delle amministrazioni pubbliche per l'insieme dei servizi, la più bassa tra i paesi dell'Ocse e i paesi partner.

Istruzione terziaria: le belle arti, le discipline umanistiche, le scienze sociali, il giornalismo e l'informazione

• I campi di studio preferiti in Italia sono le belle arti e le discipline umanistiche, le scienze sociali, il giornalismo e l'informazione con la quota più importante tra i paesi dell'Ocse (30%) di adulti che hanno conseguito la laurea come titolo di studio più alto (25-64enni) e le discipline, note come Stem1 , nel campo della scienza, tecnologia, ingegneria e della matematica (24%) appena inferiori alla media Ocse.

• Questi due vasti campi di studio continuano a essere preferiti dalle generazioni più giovani. Nel 2015, il 39% degli studenti ha conseguito una laurea di primo livello nel campo delle belle arti e delle discipline umanistiche, delle scien-

ze sociali, del giornalismo e dell'informazione (media Ocse, 23%) e il 25% si è laureato in una disciplina tecnico-scientifica (media Ocse, 22%). All'opposto, una quota relativamente bassa di laureati di primo livello ha concluso gli studi nel campo dell'economia, della gestione e in giurisprudenza (il 14% rispetto a una media Ocse del 23%). La distribuzione dei laureati di secondo livello è simile, anche se la loro quota nei campi di economia aziendale, gestione e giurisprudenza è molto più alta, attestandosi al 25%, con un valore prossimo alla media Ocse del 27%.

• Alla stregua di tutti i paesi dell'Ocse, gli uomini rappresentano la grande maggioranza dei laureati di primo e secondo livello nel campo delle tecnologie dell'informazione e delle comunicazioni (79% di primo livello e 86% di secondo) e in ingegneria, produzione industriale e edilizia (69% e 73%). Le donne sono sovra rappresentate nel settore dell'istruzione, delle belle arti e delle discipline umanistiche, nelle scienze sociali, nel giornalismo e nell'informazione; nonché nel settore della sanità e dei servizi sociali, sia nel primo che nel secondo livello di laurea, e anche in scienze naturali, matematica e statistica a livello magistrale, rappresentando più del 60% dei laureati in questi campi. L'Italia registra il divario di genere più pronunciato tra i paesi dell'Ocse a riguardo delle lauree nel settore educativo: le donne rappresentano il 94% dei titolari di una laurea di primo livello e il 91% di una laurea di secondo livello.

• Le belle arti e le discipline umanistiche in Italia non sono solo preferite dagli studenti universitari autoctoni ma lo sono ancora di più dagli studenti stranieri: il 26% degli studenti stranieri è iscritto in questo campo di studi rispetto al 16% degli autoctoni.

• I tassi di occupazione degli adulti laureati in Italia variano dal 71% per gli adulti che hanno studiato nel campo delle belle arti all'84% per i laureati nel campo delle tecnologie dell'informazione e delle comunicazioni e all'85% per i laureati in ingegneria, produzione industriale e edilizia, e nel campo della sanità e dei servizi sociali. I tassi di occupazione sono più elevati nei settori in cui la maggior parte degli studenti è di sesso maschile, salvo nel settore della sanità e dei servizi sociali.

• Al livello secondario superiore di studi, quasi i due terzi (64%) dei titolari di un diploma professionale hanno studiato nel campo dell'economia aziendale, della gestione e delle discipline giuridiche, e nel campo dell'ingegneria, dell'industria manifatturiera e edilizia, registrando un tasso più alto rispetto alla media dei paesi dell'Ocse (54%). Mentre i ragazzi sono sovra rappresentati nel campo dell'ingegneria, dell'industria manifatturiera e dell'edilizia (86%), le ragazze rappresentano la più ampia quota dei titolari di un diploma professionale nel settore della sanità e dei servizi sociali (74%), dei servizi (55%), dell'economia aziendale, della gestione e discipline giuridiche (52%).

L'istruzione pre-primaria

Oggi, la partecipazione nell'istruzione pre-primaria è la norma per i bambini dai tre ai cinque anni di età.

• Abitualmente, il ciclo d'istruzione della prima infanzia in Italia inizia all'età di tre anni al livello pre-primario per una durata di tre anni. La partecipazione all'istruzione pre-primaria è quasi universale per i bambini di età compresa fra tre e cinque anni e i tassi d'iscrizione sono tra i più alti dei paesi dell'Ocse. In particolare, i tassi d'iscrizione sono del 92% per i bambini di tre anni, del 94% per i bambini di quattro anni e del 97% per i bambini di cinque anni di età (tra i quali l'88% frequenta la scuola pre-primaria e l'8% è iscritto alla scuola primaria).

• La maggior parte dei bambini (72%) che frequentano la scuola dell'infanzia sono iscritti nelle istituzioni pubbliche, mentre il resto frequenta istituzioni private indipendenti. In media, in ogni classe ci sono 13 bambini per ogni membro del corpo docente, un rapporto prossimo alla media Ocse di 14 bambini per insegnante.

• L'Italia ha allocato lo 0,5% del suo prodotto interno lordo (Pil) alla spesa per le istituzioni scolastiche pre-primarie, al di sotto della media Ocse dello 0,8%. La spesa per bambino è stata di circa 6.500 dollari americani, mentre i paesi dell'Ocse hanno speso in media più di 8.700 dollari nel 2014. Tuttavia, la spesa delle istituzioni pubbliche è più elevata e si è attestata a circa 7.500 dollari.

• In linea con la media Ocse, l'84% della spesa per le istituzioni della scuola dell'infanzia proveniva da fonti pubbliche mentre le famiglie coprivano il restante 16%. La maggior parte della spesa pubblica complessiva destinata all'istruzione della prima infanzia (comprensiva degli aiuti finanziari alle famiglie) proveniva dall'amministrazione centrale – ossia il 74% della spesa prima dei trasferimenti tra i diversi livelli di amministrazione – mentre le regioni coprivano il 4% della spesa e le amministrazioni locali il 22%. A livello pre-primario, i trasferimenti dall'amministrazione centrale e dalle amministrazioni regionali a quelle locali sono relativamente bassi in Italia.

L'istruzione professionale

Un solido sistema d'istruzione professionale conduce a migliori risultati nel mercato del lavoro.

• In Italia, nel 2015 il 42% dei 25-64enni ha raggiunto come massima qualifica, il livello d'istruzione secondaria superiore o post secondaria non terziaria, registrando un tasso prossimo alla media Ocse del 44%. Nel tempo, la percentuale di adulti con un titolo di studio nei suddetti livelli d'istruzione è cresciuta meno rapidamente rispetto al livello dell'istruzione terziaria, aumentando solo di due punti percentuali dal 46% nel 2000 al 48% nel 2016.

• Alla stregua di circa un terzo dei paesi dell'Ocse, il tasso dei diplomati a livello secondario superiore in Italia è più elevato nei percorsi di studio a indirizzo

professionale rispetto ai percorsi di studio a indirizzo generale. Si prevede che il 39% della popolazione in Italia consegua, nell'arco della propria vita, un titolo di studio secondario superiore a indirizzo generale e il 53% un titolo secondario superiore a indirizzo professionale. Tuttavia, all'età di 25 anni o a un'età inferiore, i tassi di conseguimento di un titolo di studio sono simili in entrambi gli indirizzi di studio (39%).

La probabilità di conseguire un titolo di studio secondario superiore è aumentata dall'85% nel 2010 al 92% nel 2015. Tra gli adulti di meno di 25 anni è aumentata dal 67% nel 2010 al 78% nel 2015.

• L'età media al conseguimento di un titolo di studio di istruzione superiore è di 18 anni nei percorsi di studio a indirizzo generale, in linea con la media dell'Ocse, e di 19 anni nei percorsi di studio di indirizzo professionale, tre anni prima rispetto alla media Ocse. Questa differenza indica che in molti altri paesi dell'Ocse i programmi professionali sono anche concepiti per l'istruzione degli adulti e/o per programmi di "seconda opportunità". Nei percorsi di studio di indirizzo generale, il 62% degli studenti è di sesso femminile in Italia, mentre nei percorsi di studio professionali le proporzioni sono invertite e il 61% degli studenti è di sesso maschile.

• In Italia, l'intervallo di età alla quale almeno il 90% della popolazione frequenta un istituto scolastico va dai 3 ai 17 anni di età e il tasso d'iscrizione per i 15-19enni è dell'84%. In generale, i tassi di iscrizione nell'istruzione secondaria superiore sono in linea con la media Ocse o superiori fino a 18 anni, età alla quale il 79% della popolazione di riferimento è ancora iscritto nel sistema d'istruzione. A differenza della maggior parte dei paesi dell'Ocse, i tassi d'iscrizione dei 15-19enni sono più elevati nei percorsi di studio a indirizzo professionale (42%) rispetto ai percorsi di studio a indirizzo generale (33%); questa tendenza è riscontrabile anche per gli studenti di età superiore. La proporzione di studenti nei percorsi di studio professionali è sistematicamente superiore alla media Ocse e varia dal 56% per la classe di età dei 15-19enni all'80% per i 20-24enni e al 93% per gli studenti di età superiore.

• Nell'istruzione secondaria superiore si contano 12 studenti per insegnante, una proporzione prossima alla media Ocse di 13, il rapporto è inoltre molto simile per entrambi gli indirizzi di studio generale e professionale (rispettivamente 13 e 12).

• Il tasso di occupazione in Italia è del 71% per la coorte dei 25-64enni che hanno raggiunto il loro livello massimo d'istruzione nel ciclo secondario superiore o post secondario non terziario, rispetto alla media Ocse del 75%. Tra i giovani adulti, il tasso di occupazione di chi ha un'istruzione secondaria superiore professionale è del 68%, superiore al tasso di occupazione di chi ha completato un livello di studi secondari superiori ad indirizzo generale (49%) o un livello d'istruzione terziario (64%). L'Italia e l'Arabia Saudita sono i due paesi in cui le

prospettive di occupazione per i giovani adulti con un'istruzione secondaria superiore a indirizzo generale non sono superiori rispetto alle prospettive di chi ha un livello d'istruzione inferiore al ciclo secondario superiore (51%).

L'istruzione terziaria

L'Italia presenta una proporzione relativamente bassa di adulti in possesso di un titolo d'istruzione terziario e prospettive relativamente scarse sul mercato del lavoro per i giovani adulti con un livello d'istruzione terziario

• La percentuale di adulti in possesso di una laurea come livello più alto d'istruzione è la seconda più bassa tra i paesi dell'Ocse dopo il Messico e il tasso di conseguimento di una prima laurea è del 35%, il quarto tasso più basso dei paesi dell'Ocse dopo l'Ungheria, il Lussemburgo e il Messico. Solo il 18% dei 25-64enni ha completato gli studi di livello terziario in Italia, il 4% con una laurea di primo livello e il 14% con una laurea magistrale (secondo livello) o un livello equivalente. La media Ocse è due volte più elevata (37%) per questa coorte. Per i giovani adulti (25-34 anni) la differenza è più contenuta: in Italia il 26% ha conseguito una laurea rispetto al 43% in media nei paesi dell'Ocse. La percentuale di 25-34enni con un titolo di studio superiore come più alto livello d'istruzione è cresciuta dal 10% nel 2000 al 26% nel 2016, un aumento di 16 punti percentuali in linea con la media Ocse.

• Gli studenti che si laureano per la prima volta hanno generalmente meno di 30 anni di età (88%) e si laureano in media all'età di 25 anni. In Italia il 59% degli studenti che conseguono una prima laurea è di sesso femminile, registrando una percentuale simile alla media dell'Ocse del 57%. Come in molti paesi dell'Ocse, la maggior parte degli studenti che si laureano per la prima volta consegue una laurea di primo livello. Inoltre, una percentuale relativamente elevata di laureati (il 18% rispetto alla media Ocse dell'11%) consegue come primo titolo di studi superiori la laurea magistrale o un titolo di studio equivalente.

• In Italia, l'80% dei 25-64enni con un'istruzione terziaria ha un lavoro, ma il tasso di occupazione è molto più basso tra i giovani adulti (64%). L'Italia è uno dei pochi paesi in cui le prospettive di lavoro per i 25-34enni con un livello di studi terziario sono inferiori rispetto ai diplomati dei percorsi di studio professionali della scuola secondaria superiore.

• I paesi dell'Ocse e i paesi partner tendono a registrare una relazione inversa tra la quota della popolazione che ha raggiunto un livello d'istruzione terziario e il vantaggio retributivo per gli adulti laureati. Tuttavia, in Italia questa relazione ha un comportamento anomalo, registrando sia un tasso di conseguimento di titoli di studio a livello terziario relativamente basso, sia retribuzioni relativamente basse per le persone che hanno un livello d'istruzione terziario. Le retribuzioni annuali degli adulti laureati sono superiori del 41% rispetto agli adulti che hanno completato la scuola secondaria superiore mentre le donne con una qualifica

terziaria guadagnano in media l'equivalente del 72% delle retribuzioni degli uomini, 2 punti in meno rispetto alla media Ocse.

• In Italia, per gli uomini, gli incentivi destinati a incoraggiare il conseguimento di un titolo di studio terziario sono relativamente bassi. Il costo contenuto del conseguimento di un titolo di istruzione terziaria, inferiore del 27% rispetto alla media Ocse è altresì associato a benefici relativamente bassi (inferiori del 22% rispetto alla media Ocse), traducendosi in ritorni finanziari netti relativamente contenuti (circa 200.000 dollari americani, ossia il 79% della media Ocse). Entrambi i costi e i benefici sono ancora più bassi per le donne, traducendosi in ritorni finanziari netti di 108.000 dollari americani (equivalenti al 65% della media Ocse e al 54% della cifra suindicata per gli uomini).

• Come in tutti i paesi europei, le tasse d'iscrizione negli istituti pubblici di istruzione terziaria in Italia sono mediamente inferiori rispetto a un certo numero di paesi dell'Ocse non europei, come, ad esempio, il Cile e gli Stati Uniti. Sono altresì inferiori alle tasse d'iscrizione nei paesi Bassi e in Spagna ma sono più elevate rispetto alla maggior parte degli altri paesi europei con dati disponibili (includendo i paesi nei quali l'iscrizione nell'insegnamento terziario è a titolo gratuito). Le tasse d'iscrizione medie nelle istituzioni pubbliche in Italia ammontano a quasi 1.700 dollari americani per la laurea di primo livello o per un titolo di studio equivalente, a oltre 1.800 dollari americani per la laurea di secondo livello e sono di oltre 1.200 dollari americani per i dottorati. Nelle istituzioni private le tasse d'iscrizione medie per la laurea di primo o secondo livello superano i 5.500 dollari americani. Il sostegno finanziario pubblico per gli studenti universitari nei programmi di studio di lunga durata è limitato a un quinto degli studenti, che beneficiano di borse di studio di importo spesso più elevato o equivalente all'ammontare delle tasse d'iscrizione.

• Nove studenti universitari su dieci in Italia sono iscritti nelle istituzioni pubbliche e il profilo degli studenti è generalmente simile a quello degli studenti degli altri paesi: il 55% dei nuovi iscritti nell'istruzione terziaria è di sesso femminile e il 96% ha meno di 25 anni di età (rispetto alla media Ocse dell'82%). L'età media di iscrizione nel ciclo d'istruzione terziaria è di 20 anni, due anni prima rispetto alla media Ocse.

• Nonostante non ci sia una differenziazione delle tasse universitarie per gli studenti stranieri, le università italiane attirano meno studenti internazionali: solo il 4% dei nuovi iscritti non è di cittadinanza italiana, rispetto a una media dell'11% nei paesi dell'Ocse.

Le spese per l'istruzione

I bassi livelli della spesa per l'istruzione nel 2014 indicano altresì cambiamenti nella distribuzione dei finanziamenti pubblici

• Le istituzioni dall'istruzione primaria all'istruzione terziaria in Italia hanno

speso in media circa 9.300 dollari americani per studente nel 2014, una spesa relativamente inferiore alla media Ocse che si attesta a circa 10.800 dollari americani per studente. Il divario è inferiore nell'istruzione primaria, dove la spesa per studente ha superato 8 400 dollari americani, rispetto all'istruzione secondaria dove la spesa per studente è stata di 8 900 dollari americani. Il divario è particolarmente pronunciato nell'istruzione terziaria: la spesa per studente è stata di circa 11.500 dollari americani nel 2014 o di 7.100 dollari americani senza prendere in conto le attività di ricerca e sviluppo. La media Ocse della spesa nell'istruzione terziaria è superiore di oltre 3.900 dollari americani.

• Tra il 2010 e il 2014, la spesa per studente dal ciclo d'istruzione primario al post secondario non terziario è diminuita del 3%, a seguito della riduzione del 2% della spesa e dell'aumento dell'1% del numero di studenti. A livello terziario, la spesa per studente è aumentata del 4% nello stesso periodo, poiché il numero di studenti è diminuito più rapidamente rispetto alla spesa.

• Nel 2014, la spesa per le istituzioni dell'istruzione si è attestata al 4% del Pil in Italia, un rapporto molto inferiore alla media Ocse del 5,2% e inferiore del 7% rispetto al 2010. Solo cinque altri paesi si collocavano a un livello inferiore rispetto all'Italia in termini di spesa per le istituzioni dell'insegnamento in percentuale del Pil.

• In termini di finanziamento, l'87% della spesa dell'Italia destinata alle istituzioni dell'insegnamento proviene da fonti pubbliche, l'11% dalle famiglie e il restante 2% da altre entità private come le imprese, le istituzioni religiose e altre organizzazioni senza scopo di lucro. Il contributo finanziario delle famiglie e del settore privato è più significativo nell'istruzione terziaria e raggiunge il 35% della spesa complessiva per le istituzioni dell'istruzione a livello universitario, rispetto alla media Ocse del 30%.

• La spesa pubblica dell'Italia per l'istruzione dal ciclo primario a quello terziario nel 2014 ha raggiunto il 7,1% della spesa delle amministrazioni pubbliche, compresi i trasferimenti verso il settore privato (p. es. contributi finanziari e borse di studio attribuibili per le tasse d'iscrizione, il costo della vita e altre spese), la quota minore tra i paesi dell'Ocse per i quali sono disponibili dati. La quota della spesa pubblica dedicata all'istruzione è diminuita del 9% rispetto al 2010 ed è indice di un cambiamento nelle priorità delle autorità pubbliche piuttosto che di una contrazione generale di tutte le spese governative.

• In Italia, l'82% della spesa pubblica destinata all'istruzione dal ciclo primario al terziario proviene dall'amministrazione centrale, mentre regioni e amministrazioni locali coprono entrambe il 9% della spesa, dopo i trasferimenti intergovernativi.

Sintesi

In sostanza il report conferma che il nostro paese è tuttora lontano dalla me-

dia dei paesi Ocse per quanto riguarda la percentuale di laureati rispetto al totale della popolazione (18% a fronte del 37 % della media), un dato che ci pone in penultima posizione, davanti soltanto al Messico, e lontani anni luce dal 46 per cento raggiunto da Usa e Regno Unito. Circa il 30 per cento dei laureati ha completato percorsi di studio che difficilmente trovano sbocchi nel mercato del lavoro, quali quelli dell'area di lettere, scienze politiche, sociologia, scienze della comunicazione o di ambito artistico. In parallelo, il numero di laureati in discipline scientifiche – che, invece, sì, garantiscono buone prospettive occupazionali – è eccessivamente basso. Soprattutto nella fascia d'età tra i 25 e i 34 anni i laureati in discipline quali scienze, tecnologia, ingegneria e matematica sono solo il 25 per cento. Il problema è che l'orientamento universitario è troppo slegato dai "bisogni emergenti dell'economia" e che pregiudizi di genere duri a morire tengono lontane troppe donne dai percorsi di studio tecnico-scientifici, condannandole a troppo spesso alla disoccupazione o alla sotto-occupazione. Un altro problema che affligge l'Italia molto più degli altri paesi è dovuto all'alto numero dei Neet. Da noi il tasso di coloro che non studiano e non lavorano è del 26 per cento nella fascia d'età tra i 15 e i 29 anni, mentre la media Ocse è del 14 per cento. Questo è dovuto in larga parte al fatto che investiamo meno di tutti nell'istruzione e siamo agli ultimi posti anche per quanto riguarda la spesa per la formazione degli adulti. Riguardo allo stipendio degli insegnanti, infine, esso risulta decisamente più basso rispetto a quello dei colleghi degli altri paesi europei, benché con un impegno orario pressoché uguale.

6.5. Conclusioni

Manca un'idea di scuola. Non è effettivamente esistita una strategia sull'educazione che sia stata in grado di superare il vincolo delle diverse legislature politiche. In sintesi estrema, direi che è questo il risultato della innumerevole serie di riforme che hanno modificato dall'alto l'educazione nazionale. Ho specificato volutamente "dall'alto", dato che nella maggioranza dei casi le riforme sono state calate come dei sistemi precostituiti sulla massa indistinta dell'utenza, sia dei discenti, che dei docenti. Anche nei (pochi) casi in cui si è tentato – attraverso gruppi di lavoro, partecipazione del corpo docente, attività sperimentali coordinate e tavoli tecnici – di recepire le esigenze e le indicazioni delle categorie che "vivono" il mondo della scuola, si ha la sensazione che negli ultimi decenni si sia definitivamente lacerata quella forma di dialogo naturale tra i territori, le scuole, i docenti, i genitori, gli studenti e l'amministrazione centrale. Su tutto è intervenuta una doppia imposizione: l'imposizione politica, figlia spesso di un disegno mediatico "spot" che ha dato più importanza all'immagine delle riforme che al loro reale contenuto, e l'imposizione economica, o meglio, la ristrettez-

za dei vincoli finanziari derivati sia dal *fiscal compact* dell'Unione europea che dall'esponenziale debito pubblico italiano, stretto alveo che non ha consentito un vero investimento nel futuro delle giovani generazioni e nella qualità dei loro insegnanti.

Allo stato attuale la scuola soffre di una condizione di ordine apparente, e di disordine reale. Le enormi competenze e responsabilità richieste e poste sulle spalle degli operatori del settore educativo e l'inadeguatezza dei "tempi" dell'istruzione rispetto ad una società tecnologicamente sempre più avanzata e culturalmente sempre più mondializzata, mettono in risalto un sistema che si regge prevalentemente sulla buona volontà e sul senso del dovere di insegnanti e dirigenti scolastici impegnati nelle diverse aree del paese. L'amministrazione centrale e regionale, sempre più legata alle cordate ed ai vertici di una classe politica profondamente interessata alle proprie esigenze elettorali più che ad una consapevole gestione delle risorse e delle esigenze rappresentate dalla periferia, si è ridotta, da "fulcro pensante" a braccio amministrativo-esecutore di strategie politiche poco consapevoli – o poco interessate - all'importanza ed alla serietà dell'educazione delle nuove generazioni. Certo, il quadro non è del tutto nero. La generale tendenza a devolvere all'autonomia scolastica gran parte delle attività amministrative, educative, finanziarie ed organizzative della scuola ha consentito una maggiore aderenza tra le esigenze dei territori e le aspettative degli studenti. Allo stesso tempo, la gestione più "centralizzata" e maggiormente legata a concorsi nazionali e non più a semplici "liste di attesa" ha garantito una migliore qualità del corpo docente rispetto alla precedente dinamica di reclutamento. Anche nell'organizzazione dei programmi, seppur con diversi gradi, sono state inserite discipline e metodologie maggiormente rispondenti alle dinamiche tecnologiche e didattiche più attuali. Così come una maggiore interazione delle scuole italiane con la gestione dei fondi europei FSE e FESR ha garantito, spesso in aree fortemente depresse, l'avvio di programmi e di attività di scambio, oltre che in alcuni casi la vera e propria ristrutturazione edilizia, di istituti in gravi difficoltà economica e sociale[8].

[8] I Fondi Strutturali sono strumenti finanziari gestiti dalla Commissione Europea per rafforzare la coesione economica, sociale e territoriale riducendo il divario fra le regioni più avanzate e quelle in ritardo di sviluppo. Il MIUR è stato coinvolto nella gestione dei fondi strutturali durante la programmazione 1994-1999; 2000-2006, 2007-2013 per le regioni ad obiettivo convergenza nel Mezzogiorno e nel settennio 2014-2020 per tutto il territorio nazionale. Il Fondo Sociale Europeo (FSE) finanzia interventi nel campo sociale. Ha il compito di intervenire su tutto ciò che concorre a sostenere l'occupazione mediante interventi sul capitale umano: prevenire e combattere la disoccupazione, creazione di figure professionali e di formatori. I beneficiari sono soprattutto giovani, donne, adulti, disoccupati di lunga durata, occupati a rischio di espulsione dal mercato del lavoro e gruppi a rischio di esclusione sociale. Il Fondo Europeo di Sviluppo Regionale (FESR) finanzia gli interventi infrastrutturali nei settori della comunicazione, energia, istruzione, sanità, ricerca ed evoluzione tecnologica.

Fondamentalmente è rimasto insuperato il divario esistente – dai tempi della riforma Gentile del 1923 – tra l'educazione liceale e l'educazione professionale. Si può dire che le riforme della scuola degli ultimi decenni si siano giocate in gran parte sull'apertura o sulla chiusura nei confronti della formazione professionale, come se la diversa accezione che i vari ministri hanno dato all'inserimento lavorativo delle giovani generazioni sia stata l'ombra di riferimento della meridiana educativa, la discriminante tra una visione più teorica ed una più tecnica della scuola italiana. Un divario che è comunque ancora presente. È anche vero che nessuna riforma contemporanea ha realmente potuto investire in un sistema integrato tra il mondo dell'educazione e quello del lavoro, al di là delle tante dichiarazioni di successo, purtroppo non realistiche. Soprattutto, dato che la società attuale vive di connessioni e di velocità dell'informazione impensabili solo poco tempo fa, si ha la sensazione che la scuola sia "impreparata a preparare" i nuovi arrivati e non sappia ancora fornire a pieno gli strumenti migliori per garantire il successo formativo più elevato a chi intende proseguire gli studi verso il mondo accademico, e il successo lavorativo più congruo a chi invece punta ad un inserimento professionale concreto.

Su tutto emerge, tuttavia, l'assenza di un'idea portante, di una strategia a lungo termine. Si è preferito in alcuni casi tornare alle origini, ad un'impostazione classica e classicistica della scuola italiana (legata, come si è detto, al doppio binario licei-istituti tecnici e professionali) privilegiando un tipo di educazione più legata alla tradizione umanistica ed alla preparazione di base nelle diverse discipline. In altri casi, si è tentata la via dell'esempio straniero, cercando di imporre ad un sistema consolidato una dinamicità più anglosassone, con un maggiore approfondimento delle discipline scientifiche ed una migliore specializzazione in ambito linguistico. Entrambe le visioni sono risultate, però, fallaci su diversi fronti: a cominciare dalla preparazione di base - con la crisi della scrittura, della lettura e del calcolo a vantaggio di metodi che hanno tralasciato lo sviluppo della memoria - per finire nell'approfondimento delle competenze, talvolta così mnemoniche da trasformare i programmi in quiz e gli studenti in meri contenitori con pochissimo sviluppo del senso critico, del senso estetico e della dialettica.

Anche per quanto riguarda l'istruzione superiore ed universitaria sembra mancare una reale strategia in ambito nazionale, oltre che in ambito comunitario. Poco o nulla è stato ancora fatto per armonizzare i sistemi educativi (ed i relativi titoli di studio) dei vari stati membri dell'Unione europea, nonostante le felici esperienze dei programmi *Erasmus*, forse l'unico segno tangibile dell'appartenenza ad una comunità culturale internazionale agli occhi dei *millennials*.[9]

[9] L'attività dell'Unione europea ha svolto numerose ed importanti iniziative per ridurre il divario tra i paesi membri e tra l'Ue ed altri paesi del resto del Mondo. Con decisione 94/819/CE del 6 dicembre 1994, ad esempio, si dà il via al programma "Leonardo da Vinci" per la formazione professionale dei cittadini europei. Si è trattato di un programma articolato in sotto-progetti di

Poco o nulla è stato fatto per garantire non solo il diritto allo studio e all'accesso all'istruzione superiore (per i quali esistono norme di principio garantite in tutti i paesi membri dell'Unione europea spesso non attuabili per scarsità di investimenti nazionali), ma anche per consentire una vera ascesa sociale ed economica dei "migliori", tanto in ambito educativo, che in ambito professionale. In questo senso, il nostro paese appare ancora più ancorato e vincolato a dubbie connessioni tra le varie cordate politiche ed il mondo accademico, denunciate da contestazioni dei nostri studiosi più brillanti, spesso costretti a stabilirsi all'estero per continuare le proprie attività di studio e di ricerca, all'ombra delle tanto paventate riforme dei "rientri dei cervelli". Oltre a questo, si è assistito negli ultimi decenni ad un immiserimento delle attività dei docenti universitari, costretti, loro malgrado, a predisporre moli di attività burocratiche e routinarie verso agenzie e strutture amministrative dall'apparente veste valutativa, ma che in sostanza hanno reso ancora più complessa e poco riconoscibile la concreta attività formativa ed educativa della docenza. Non si può non dare la colpa di questo immiserimento dell'università anche a parte dello stesso corpo docente, spesso connivente con vertici politici che tutto avevano in mente fuorché il potenziamento dell'autonomia universitaria, volti piuttosto al controllo gestionale degli atenei e delle loro attività. Si ha come la sensazione che si sia persa una generazione di studiosi, di insegnanti, di lavoratori, di pensatori. Perché quel che è peggio, in una società contemporanea teleguidata verso la compresenza e la condivisione di diversi canali di comunicazione sociale, è che sembrano essere venute meno due costanti storiche dell'educazione: la memoria e la critica. Siamo orfani della memoria nel momento stesso in cui non siamo più in grado di ricordare "da dove veniamo": non solo in senso fisico, ma soprattutto in senso temporale. Ci si dimentica degli sforzi che le precedenti generazioni hanno portato avanti per rendere un paese distrutto dalla guerra e dalla carestia una moderna democrazia, almeno nelle intenzioni. Siamo orfani della critica ogni volta che si impedisce al libero pensiero di mettere in dubbio o in discussione le scelte strategiche della politica, dell'economia o della cultura dominante. Se cambiamenti ci sono stati nella storia delle società umane, specialmente dei paesi occidentali, è stato ad opera di persone, dalle più umili alle più elevate culturalmente, che hanno osato mettere in discussione i diritti, i doveri, le aspettative del loro tempo.

---

cooperazione, come ad esempio quello tra università ed imprese, "Comett"; quello di formazione continua, "Force"; di formazione professionale dei giovani, "Petra"; di innovazione tecnologica giovanile, "Eurotecnet"; ed "Iris", per l'integrazione delle politiche di formazione degli stati membri. A partire dal 1999 le azioni formative dei programmi "Erasmus", "Lingua", "Eurydice", "Arion" e "Naric" vengono raggruppate nel programma "Socrates". Dal gennaio 1995 al dicembre 1999 viene attuato un terzo macro-programma, "Gioventù per l'Europa", che mira a dare ascolto e risposte concrete ai disagi socio-pedagogici dei giovani europei, fondandosi sul principio della sussidiarietà.

Ricominciare a "pensare" l'educazione come qualcosa di indispensabile, di prioritario nelle scelte politiche ed economiche delle classi dirigenti attuali appare come il filo rosso su cui tracciare ogni eventuale nuova riforma. Più che di un'ennesima "riforma" della scuola o dell'università si parli finalmente di "idea di educazione", con la prospettiva aperta al futuro, anche con il coraggio di investire energie, risorse, principi e tecnologie. Si dovrebbe pensare a quale tipo di cittadino e di essere umano si vuole far crescere, a quale sia il miglior modo possibile per aiutare e sostenere gli elementi più validi, per garantire ad ogni individuo una libera espressione della propria unicità e del proprio talento, per costruire una società più equa, più preparata e soprattutto meno corruttibile. Vengono in mente le parole di Carleton Washburne, il grande pedagogista di Chicago allievo di Dewey, quando presentò il Rapporto della Commissione Alleata di Controllo al governo italiano nel marzo del 1947:

«*L'ordinamento scolastico che trovammo in Italia rassomigliava veramente alla rovine di Roma. Frammenti di periodi precedenti rimanevano in piedi accanto a frammenti incompleti dei periodi successivi; se è pur vero che queste accozzaglie di rovine possono essere curiose o belle, storicamente interessanti, è vero che raramente sono utilizzabili. Eppure il voler tentare di spazzar via e sostituirle con qualche cosa di completamente nuovo sarebbe disastroso.* […] *La revisione di un ordinamento scolastico presenta le stesse difficoltà di una rivoluzione industriale; i cambiamenti non possono essere fatti tutti in una volta, perché il sistema deve continuare a funzionare ed il materiale umano che è già coinvolto nel funzionamento del vecchio sistema non può, con un colpo di bacchetta magica, essere trasportato improvvisamente e senza scosse in quello nuovo. Le nostre difficoltà erano in più complicate dalle circostanze del momento, dal fatto che da principio, e per molto tempo, avevamo solo una parte della penisola, dal fatto che le scuole erano chiuse e che c'era la necessità pratica di riaprirle in qualsiasi modo al più presto (per togliere i ragazzi dalla strada)* […] *Era necessario, con la scomparsa dell'incubo fascista, trovare qualche cosa di concreto e di creativo con cui sostituirlo; questo portava con sé il riorientamento politico e sociale di tutto il popolo italiano con indirizzi democratici e pacifici, o, in altri termini, la sua "rieducazione"; e la rieducazione in questo senso, anche se nel suo complesso è una cosa più vasta (e anche più vaga) dell'istruzione, cionondimeno ha bisogno di un solido ordinamento scolastico su cui basarsi*». [10]

Come prospettiva di miglioramento del sistema educativo per il futuro, bisognerebbe cominciare proprio dalla "rieducazione civile". Anche perché nell'orizzonte della società liquida contemporanea, come ha ben indicato Zygmunt Bauman, ciò che è più difficile da accettare forse è proprio il suo essere incolore

[10] Sotto-Commissione dell'Educazione della Commissione Alleata in Italia (a cura di), *La politica e la legislazione scolastica in Italia dal 1922 al 1943: con cenni introduttivi sui periodi precedenti e una parte conclusiva sul periodo post-fascista*, Milano, Garzanti, 1947, pp. 371–372.

ed insapore.[11]

L'educazione, nella sua accezione più ampia, dall'asilo all'università, oltre ad essere un diritto insostituibile delle nuove generazioni, è soprattutto una conquista (e in questo entra la memoria) ed una aspirazione (ed in questo invece la critica). Bisogna sperare che al di là di questi decenni in cui si sono avvicendate riforme, controriforme, incongruenze e strategie poco efficaci le nuove generazioni siano ancora in grado di prendere l'eredità e le redini della trasmissione (dei saperi, dell'esperienza, delle giuste aspirazioni) e di garantire uguaglianza di possibilità, di ascesa sociale, di valorizzazione del merito e di difesa dei diritti dei cittadini. Suonano come un monito le dure parole di Pasolini: "*In realtà lo schema delle crisi giovanili è sempre identico: si ricostruisce a ogni generazione. I ragazzi e i giovani sono in generale degli esseri adorabili, pieni di quella sostanza vergine dell'uomo che è la speranza, la buona volontà: mentre gli adulti sono in generale degli imbecilli, resi vili e ipocriti (alienati) dalle istituzioni sociali, in cui crescendo, sono venuti a poco a poco incastrandosi. Mi esprimo un po' coloritamente, lo so: ma purtroppo il giudizio che si può dare di una società come la nostra, è, più o meno coloritamente, questo. Voi giovani avete un unico dovere: quello di razionalizzare il senso di imbecillità che vi dànno i grandi, con le loro solenni Ipocrisie, le loro decrepite e faziose Istituzioni. Purtroppo invece l'enorme maggioranza di voi finisce col capitolare, appena l'ingranaggio delle necessità economiche l'incastra, lo fa suo, l'aliena. A tutto ciò si sfugge solo attraverso una esercitazione puntigliosa e implacabile dell'intelligenza, dello spirito critico. Altro non saprei consigliare ai giovani. E sarebbe una ben noiosa litania, la mia*"[12].

Il compito è arduo, la strada impervia. Ma la trasmissione del sapere da una generazione all'altra è il compito più difficile – e probabilmente anche il più bello – della nostra storia.

---

[11] Z. Bauman, autore del saggio *Liquid modernity*, Cambridge (UK) 2000 (trad. it. di Sergio Minucci, *Modernità liquida*, Laterza, Roma-Bari 2002).

[12] P. P. Pasolini, *Le belle bandiere. Dialoghi 1960–1965*, a cura di Gian Carlo Ferretti, Editori Riuniti, Roma, 1996, p. 137.

SEZIONE II

La formazione e la carriera dei docenti dalla Riforma Berlinguer al FIT (1997/2017)

Alessandra Laurenti

Introduzione
Da dove si parte?

Era ancora allo studio del Parlamento un disegno di legge presentato in data 9 luglio 2013, annunciato nella seduta ant. n. 63 del 10 luglio 2013 al Senato. Nella relazione al provvedimento presentato dalla Senatrice Giannini, si evincono le preoccupazioni per «l'istruzione pubblica italiana… ormai da tempo profondamente in crisi, con gravi risvolti negativi per l'intero paese. Testimonianza ne sono, tra le altre cose, la dispersione scolastica, il bullismo, le classi sovraffollate, gli edifici scolastici non in sicurezza, i giovani inoccupati, i risultati scolastici inferiori nei raffronti internazionali dell'Ocse, la carenza di giovani adeguatamente formati per il mercato del lavoro, l'analfabetismo di ritorno, i docenti demotivati, l'indebolimento generale del tessuto culturale del paese» [1].

Il testo recepisce l'atto Senato n. 3542, frutto del lavoro della VII Commissione cultura della Camera dei deputati, nato dall'iniziativa parlamentare della deputata Valentina Aprea come atto Camera n. 953 e poi approvato in un testo unificato da quel ramo del Parlamento, il cui iter di esame al Senato della Repubblica si è interrotto presso la VII commissione permanente a causa dello scioglimento anticipato delle Camere. Il disegno di legge intende, in particolare, «proporre un nuovo modello di governance della scuola statale che punta a trasformare radicalmente la guida delle istituzioni scolastiche, la quale si presenta, ancora oggi, caratterizzata da elementi che non colgono pienamente i cambiamenti costituzionali e i recenti progressi e le innovazioni sulle norme di governo in materia sia amministrativa che didattica» [2]. Ancor più importante, all'interno di questo cambiamento, che può agevolmente trovare attuazione nel titolo V della parte seconda della Costituzione, resta la sfida di ricollocare le risorse finanziarie destinate all'istruzione partendo dalla libertà di scelta delle famiglie.

Malgrado inconvenienti, lacune e contraddizioni vistose, l'istruzione negli ul-

[1] Relazione presentata durante la seduta ant. n. 63 del 10 luglio 2013 al Senato.

[2] Atto Senato n. 3542, 13 novembre 2012, "Organi collegiali e scuola", su iniziativa parlamentare dell'On. Valentina Aprea, Pdl.

timi cinquant'anni ha avuto nel nostro paese una notevole diffusione, al punto di diventare un tratto caratteristico, benché in modo singolare, di tanta parte della popolazione. Gli indubbi incrementi non stanno però a significare uno stato di grazia della nostra condizione culturale e della qualità dell'istruzione e della sua distribuzione nella società. Infatti, il quadro odierno del livello d'istruzione della società italiana è più preciso e molto meno confortante se si analizza la popolazione fra i 25 e i 64 anni. Di questa, nel nostro paese, secondo recentissimi dati Ocse, solo il 18% ha completato il livello di studi universitario e la percentuale di adulti in possesso di una laurea come livello più alto d'istruzione è la seconda più bassa tra i Paesi dell'Ocse dopo il Messico[3]. Da questa angolazione il nostro paese risulta uno dei meno istruiti al mondo. Per avere solo un'idea della geografia mondiale dell'istruzione basti ricordare che il livello elementare e medio inferiore è raggiunto negli Stati Uniti dal 6%, in Germania dal 10%, in Canada dal 7%, in Gran Bretagna dal 18%, mentre l'Italia comprende ancora il 33% della popolazione[4]. Alla stregua di circa un terzo dei Paesi dell'Ocse, il tasso dei diplomati a livello secondario superiore in Italia è più elevato nei percorsi di studio a indirizzo professionale rispetto ai percorsi di studio a indirizzo generale. Si prevede che il 39% della popolazione in Italia consegua, nell'arco della propria vita, un titolo di studio secondario superiore a indirizzo generale e il 53% un titolo secondario superiore a indirizzo professionale. Tuttavia, all'età di 25 anni o a un'età inferiore, i tassi di conseguimento di un titolo di studio sono simili in entrambi gli indirizzi di studio (39%)[5].

Il tasso di occupazione in Italia è del 71% per la coorte dei 25-64enni che hanno raggiunto il loro livello massimo d'istruzione nel ciclo secondario superiore o post secondario non terziario, rispetto alla media Ocse del 75%[6]. Tra i giovani adulti, il tasso di occupazione di chi ha un'istruzione secondaria superiore professionale è del 68%, superiore al tasso di occupazione di chi ha completato un livello di studi secondari superiori ad indirizzo generale (49%) o un livello d'istruzione terziario (64%)[7]. L'Italia è uno dei due Paesi in cui le prospettive di occupazione per i giovani adulti con un'istruzione secondaria superiore a indirizzo

[3] *Education at a Glance 2017*: OECD Indicators, OECD Publishing, Paris. Table A1.1 Educational attainment of 25-64 year-olds (2016), p. 50.
[4] Ibid.
[5] *Education at a Glance 2017*: OECD Indicators, OECD Publishing, Paris, Table A2.2. Upper secondary and post-secondary non-tertiary graduation rates (2015) Sum of age-specific graduation rates, by programme orientation, p. 62.
[6] *Education at a Glance 2017*: OECD Indicators, OECD Publishing, Paris, Table A5.1. Employment rates of 25-64 year-olds, by educational attainment (2016). Percentage of employed 25-64 year-olds among all 25-64 year-olds, p. 100.
[7] *Education at a Glance 2017*: OECD Indicators, Table A5.4. Employment, unemployment and inactivity rates of 25-34 year-olds, by educational attainment (2016), p. 103. Vd. Anche la Scheda paese: Italia "Uno sguardo sull'istruzione: indicatori dell'OCSE", p. 8.

generale non sono superiori rispetto alle prospettive di chi ha un livello d'istruzione inferiore al ciclo secondario superiore (51%)[8]. Il nostro paese, uno dei più sviluppati e industrializzati del pianeta, si distingue paradossalmente per essere quello in cui molto deboli sono gli effetti dell'istruzione sul reddito personale e sulle scelte e sui destini occupazionali. Questi ultimi rimangono ancora condizionati in modo decisivo dall'estrazione sociale e dalle condizioni economiche delle famiglie d'origine. In modo particolare, è nel mondo dell'imprenditoria industriale e commerciale, nelle piccole imprese, ma anche negli ambienti professionali di alto livello e nella stessa ricerca universitaria che la cultura non riesce ad essere un fattore di successo e di promozione personale. In altre parole, nella società italiana, fatte le debite eccezioni, non si emerge perché ci si è istruiti convenientemente, ma per ragioni ereditarie, per la genetica sociale, per predestinazione. E i soggetti predestinati nel loro percorso di vita possono certamente incontrare la formazione e magari trarne giovamento, ma non possono mai ricevere dall'istruzione le imprescindibili opportunità del loro successo sociale. Questi dati rappresentano certamente le onde lunghe di un sistema oramai cinquantennale che non ha assolto i compiti a cui la società lo aveva destinato. Compiti che non adempie tutt'oggi. Secondo il rapporto Censis del 2016 il nostro sistema scolastico, nonostante il progressivo affermarsi di una strategia finalizzata all'ampliamento e alla diversificazione dell'offerta di percorsi di istruzione e formazione, appare ancora lontano dal garantire un'adeguata copertura dei potenziali fabbisogni formativi espressi da ampie fasce della popolazione[9]. Nel capitolo «Processi formativi» del 50° Rapporto Censis, infatti, si delineano le seguenti aree critiche:

Bullismo e *cyberbullismo, fenomeni diffusi nella parziale consapevolezza di giovani e famiglie*. Il 52,7% degli 11-17enni nel corso dell'anno ha subito comportamenti offensivi, non riguardosi o violenti da parte dei coetanei. La percentuale sale al 55,6% tra le femmine e al 53,3% tra i ragazzi più giovani, di 11-13 anni. Quasi un ragazzo su cinque (19,8%) è oggetto di questo tipo di soprusi almeno una volta al mese, eventualità più ricorrente tra i giovanissimi (22,5%). Su internet sono le ragazze a essere oggetto in misura maggiore degli attacchi dei coetanei cybernauti (24,9%). Il 47,5% degli oltre 1.800 dirigenti scolastici interpellati dal Censis indica i luoghi di aggregazione giovanile come quelli in cui si verificano più frequentemente episodi di bullismo, poi il tragitto casa-scuola (34,6%) e le scuole (24,4%). Ma è in internet che il bullismo trova ormai terreno fertile, secondo il 76,6%. Nel corso della propria carriera il 75,8% dei dirigenti scolastici si è trovato a gestire più casi di bullismo: il 65,1% di bullismo tradizionale e il 52,8% di cyberbullismo. Per l'80,7% dei dirigenti, quando i loro figli sono coinvolti in

[8] Ivi.

[9] Censis, *Cinquantesimo Rapporto sulla situazione sociale del Paese 2016*, Collana Censis - Centro Studi Investimenti Sociali, 2016, LX, 1.

episodi di bullismo, i genitori tendono a minimizzare, qualificandoli come scherzi tra ragazzi, e solo l'11,8% segnala atteggiamenti collaborativi da parte delle famiglie, attraverso la richiesta di aiuto della scuola e degli insegnanti. Il 51,8% dei dirigenti ha organizzato incontri sulle insidie di internet con i genitori, avvalendosi prevalentemente del supporto delle Forze dell'ordine (69,4%) e di psicologi o operatori delle Asl (49,9%). All'attivismo delle scuole non ha corrisposto però un'equivalente partecipazione delle famiglie, che è stata bassa nel 58,9% dei casi, media nel 36% e alta solo in un marginale 5,2% di scuole.

L'iniezione digitale nella scuola italiana. Il Piano nazionale scuola digitale (Pnsd) sta entrando nel suo secondo anno di operatività, ma emergono alcune criticità. Il principale rischio, segnalato dal 77,2% dei 1.221 dirigenti scolastici interpellati nell'ambito di una indagine Hewlett-Packard-Censis, è quello di un'offerta formativa inadeguata o insufficiente. Al secondo posto (70,9%) si colloca il rischio che l'entusiasmo tecnologico metta in ombra la rivisitazione dei modelli pedagogici, ovvero che le tecnologie siano utilizzate nelle scuole con un approccio didattico tradizionale. Quasi la metà dei dirigenti (47,6%) esprime il dubbio che il Piano accentuerà le disparità tra le scuole «forti», con esperienze pregresse, buona dotazione tecnologica e docenti formati all'uso delle nuove tecnologie, e le scuole che si affacciano ora al mondo digitale. Il 40% dei dirigenti delle scuole del Mezzogiorno fa riferimento a una «scuola digitale a due velocità».

La capacità inclusiva dell'Iefp degli allievi con disabilità. Il sistema dell'istruzione e formazione professionale (Iefp) si rivolge ai giovani che per l'assolvimento dell'obbligo d'istruzione-diritto/dovere all'istruzione e alla formazione optano per percorsi di breve durata e professionalizzanti. In soli tre anni, a partire dal 2011-2012 gli iscritti al triennio sono cresciuti del 56,5%, e nel 2013-2014 sono in totale 316.000. Tra il 2012 e il 2014 gli iscritti con disabilità ai percorsi triennali risultano essere tendenzialmente in crescita, essendo passati dai 14.340 del 2012-2013 ai 17.117 del 2014-2015. Cresce anche la loro incidenza sul totale degli iscritti, passata dal 5,2% al 6,5%: valori significativamente più elevati di quelli rilevabili nel primo triennio di scuola superiore, dove nel 2012-2013 e nel 2013-2014 la presenza di alunni con disabilità è stata pari rispettivamente al 2,1% e al 2,2%. Sono i corsi per operatore della ristorazione quelli che riscuotono il maggiore gradimento (32%), seguiti a distanza da quelli per operatore del benessere (8,8%) e operatore amministrativo-segretariale (7,1%). Sono soprattutto le istituzioni formative ad accogliere questa tipologia di allievi (7,5% degli iscritti), mentre nei percorsi Iefp attivati nelle scuole la quota si attesta al 6%. Le istituzioni formative svolgono nei confronti dei disabili una preziosa funzione di inclusione. Ma l'approccio formativo serve anche per l'acquisizione di competenze di base e specialistiche in grado di fornire professionalizzazione e occupabilità.

L'attrattività dell'Alta formazione artistica e musicale, nonostante l'attesa della riforma. Successo per l'Alta formazione artistica, musicale e coreutica (Afam):

considerando sia i corsi pre-accademici, sia i corsi di livello terziario, si è passati dai 54.984 iscritti del 1999-2000 agli 87.003 del 2015-2016 (+58,2%). Un incremento conseguente all'attivazione dei corsi accademici riformati: tra il 2008-2009 e il 2015-2016 gli iscritti a corsi di livello terziario sono passati da 48.281 a 63.054 (+56,5%). Un'attrattività esercitata anche in ambito internazionale, grazie alla tradizione e al prestigio delle discipline artistiche in Italia. Per la sola fascia accademica, gli stranieri iscritti sono 10.710 nell'a.a. 2015-2016, con un incremento del 10,7% sull'anno precedente e un peso sul totale degli iscritti del 17% (il corrispondente indicatore per il sistema universitario nell'insieme è pari al 4,3% nel 2014-2015). Le strutture più frequentate sono le Accademie di belle arti statali e non, con il 22,3% di stranieri iscritti ai corsi di I e II livello, pari al 70,3% degli stranieri che scelgono l'Italia per conseguire un titolo terziario in campo artistico-musicale. Secondo i dati del 2014-2015, gran parte del successo estero dell'offerta Afam dipende dal consistente flusso in ingresso di cinesi (circa il 52% del totale). Secondo i direttori Afam interpellati dal Censis, le principali criticità riguardano la mancata emanazione dei decreti attuativi della legge n. 508/1999 (per l'84,5%), l'insufficienza dei fondi disponibili (59,2%) e le modalità di reclutamento obsolete e non meritocratiche (53,5%). Va garantita la possibilità di reclutare docenti di prestigio (per il 70,7%), rafforzato il collegamento con il mondo del lavoro (68,3%), migliorati i servizi di accoglienza e diritto allo studio (63,4%). Per i direttori delle Accademie di belle arti è urgente avviare i dottorati di ricerca, completando l'offerta formativa e sviluppando le attività di ricerca (68,8%). Il 56,3% di loro vedrebbe con favore lo sviluppo di un'offerta di corsi a pagamento per gli stranieri interessati.

I ridotti sbocchi professionali, principale causa di insoddisfazione delle scelte universitarie. La ridotta attrattività dell'istruzione universitaria è ormai un fenomeno di lungo periodo. Il cambio di segno delle immatricolazioni nell'anno accademico 2014-2015 (+1,1% sull'anno precedente) fa sperare in una inversione di tendenza. A quattro anni dal conseguimento del titolo, il 68,4% dei laureati ha indicato l'interesse disciplinare quale principale motivo per la scelta del percorso universitario intrapreso, seguito a distanza dalla convinzione che l'immatricolazione al corso di laurea preferito garantiva buone prospettive lavorative (16,3%). Tuttavia, il 32,4% oggi non si riscriverebbe allo stesso corso. Circa il 20% di chi disconosce la scelta fatta individua la causa nella maturazione di nuovi interessi, ma quasi il 60% è insoddisfatto per gli sbocchi professionali della laurea conseguita (e il livello di insoddisfazione è superiore di oltre 8 punti percentuali tra le laureate rispetto ai colleghi maschi). La scelta universitaria, anche se causa di qualche rimpianto, resta pur sempre un'esperienza positiva per i più. L'86,1% di chi non si iscriverebbe di nuovo al corso di studi prescelto dichiara, nonostante tutto, di volersi riscrivere.

Per far sì che le politiche educative e formative del nostro paese siano in grado di rispondere alle esigenze di una società che cresce e si sviluppa in orizzontale, ap-

pare necessario dare risposte concrete a quattro ordini di questioni, ancora sul tappeto: la presenza di forme di analfabetismo funzionale in ampi strati della popolazione adulta e giovanile, che si legano strettamente alla scarsa capacità competitiva del paese e al ritardo nello sviluppo di consumi culturali e tecnologici evoluti; le difficoltà del sistema scolastico e dei suoi operatori a ritrovare un'identità professionale nel nuovo modello educativo e soprattutto a garantire una migliore qualità media dei risultati e dei servizi offerti; le difficoltà dell'università nel trasformare la propria vocazione e le proprie strutture organizzative da università d'élite a università di massa e a garantire al tempo stesso innovazione nella didattica ed eccellenza nella ricerca; difficoltà cronica a creare un rapporto diretto stabile tra offerta formativa, servizi per l'impiego e sistema produttivo, capace di generare risultati concreti e fruibili anche grazie a un massiccio ricorso alle nuove tecnologie dell'informazione, che corrisponda alle nuove esigenze di un sistema economico impegnato in un forte sviluppo dei settori innovativi. I Paesi dell'Ocse e i paesi partners Ue tendono a registrare una relazione inversa tra la quota della popolazione che ha raggiunto un livello d'istruzione terziario e il vantaggio retributivo per gli adulti laureati. Tuttavia, in Italia questa relazione ha un comportamento anomalo, registrando sia un tasso di conseguimento di titoli di studio a livello terziario relativamente basso, sia retribuzioni relativamente basse per le persone che hanno un livello d'istruzione terziario. Ad esempio, le retribuzioni annuali delle donne con una qualifica terziaria corrisponde in media al 72% delle retribuzioni degli uomini, 2 punti in meno rispetto alla media Ocse[10].

Ora si tratta di dare al paese non solo principi e architetture istituzionali ma servizi, contenuti e risultati e lo si può fare puntando su programmi d'azione con obiettivi chiari ed espliciti, valutabili e comunicabili, affinché ognuno possa valutare costantemente i benefici degli investimenti che la collettività riserva alle sue politiche educative. Nel lungo dibattito istituzionale e politico legato all'avvio delle riforme della scuola e dell'università, alla riflessione accurata sui limiti e i ritardi del sistema educativo italiano si è sostituita una vera e propria retorica della formazione, in cui a una sostanziale vacuità e genericità delle affermazioni e degli obiettivi si somma una spasmodica attenzione agli equilibri e alle architetture istituzionali. Mentre si discute animatamente di poteri e ruoli centrali e periferici o di contenuti dei libri di testo, i risultati di una recente indagine dell'Istituto nazionale per la vigilanza del sistema dell'istruzione (Invalsi) sulle competenze alfabetiche della popolazione adulta ci ricorda che il 34,6% manifesta un'incapacità a comprendere anche testi elementari, mentre il 32% non è in grado di realizzare semplici calcoli aritmetici. Nel Sud e nelle isole la quota di popolazione a rischio di analfabetismo raggiunge il 42%, dodici punti percentuali in più di quanto

[10] *Education at a Glance 2017*: OECD Indicators, OECD Publishing, Paris, Scheda paese: Italia "Uno sguardo sull'istruzione: indicatori dell'OCSE", p. 5.

registrato nelle altre circoscrizioni del paese. Senza contare il fatto che nel Mezzogiorno la quota di coloro che raggiungono il livello massimo di competenze è pari 4,8% della popolazione adulta contro il 10% del Nord-Ovest e del Centro Italia. Inoltre l'esistenza di un'area pari al 50% di giovani tra i 16 e i 25 anni con un livello di competenze alfabetiche elementare (cioè appena sufficiente ad escludere l'analfabetismo), apre enormi interrogativi sulla effettiva capacità della scuola di base di garantire standard qualitativi sufficienti. In questa prospettiva si comprendono sia gli enormi ritardi nella diffusione delle tecnologie della comunicazione che la bassa propensione alla lettura sia, infine, le continue fibrillazioni emozionali di una parte della società culturalmente molto debole che fatica a decodificare gli elementi di innovazione e a metabolizzare l'incertezza sul futuro. Si spiegano le grandi paure collettive, le grandi fratture tra comportamenti sociali di consumo evoluti e primitivi e perfino i livelli di continua e prolungata sfiducia verso le istituzioni, generate verosimilmente da una discrasia sociale tra "chi ha" e "chi non ha" sufficienti competenze alfabetiche.

Capitolo 7
Insegnamento: lavoro o professione?

7.1. L'immagine del ruolo insegnante dagli anni '80 agli anni '90 attraverso la stampa quotidiana

Mi sembra doveroso fare un piccolo riassunto del ruolo dell'insegnante attraverso l'immagine che ci viene trasmessa dagli anni '80 fino ai '90, decenni che porteranno alla famosa riforma Berlinguer.

Agli inizi di quegli anni, il corpo docente si presenta con caratteristiche strutturali e orientamenti ideologici diversificati; risalta la crescita numerica del personale insegnante[1]. I dati del 28° Rapporto Censis evidenziano il continuo aumento degli insegnanti di ruolo e soprattutto dei precari in un clima invece di diminuzione dei tassi di scolarità. Il settore dove l'aumento è più marcato risulta quello della scuola secondaria superiore. Questo aumento era riconducibile alla "funzione antidisoccupazione" attribuita in Italia in quegli anni all'attività docente in una fase in cui già si prospettavano difficoltà occupazionali per giovani diplomati e laureati [2]. Il lavoro di insegnante quindi appare già da quegli anni un'attività di ripiego motivata dall'impossibilità di praticare altre scelte. Di conseguenza si è arrivati negli anni '80 ad una saturazione del settore che, ancora oggi, risulta il più consistente del pubblico impiego nonché il più eterogeneo rispetto all'età, alla classe di provenienza, alla formazione di base e all'orientamento ideologico.

Il corpo insegnate è caratterizzato al suo interno da gruppi eterogenei, collocati all'interno dei due poli ("innovatori" vs "conservatori") tipico degli anni '70, in cui si riscontrano diverse conflittualità legate alle questioni più stringenti di

1. Reddito,
2. Prestigio,
3. Orario. [3]

---

[1] S. Proserpio, *L'immagine del ruolo dell'insegnante nella stampa quotidiana*, in Studi di Sociologia, 1990, n. 28, p. 215.

[2] G. Giovannini, *Gli insegnanti negli anni dell'incertezza*, in Studi di Sociologia, 1981, n.1, p. 25.

[3] S. Proserpio, *L'immagine del ruolo dell'insegnante* cit, p. 216.

Le principali ricerche svolte negli anni '80 presentano le più variegate tipologie di insegnanti in base ad orientamenti ideologici, appartenenza politica, partecipazione sindacale, pratica didattica e individuano ben cinque "profili di carriera"[4]:

1. L'insegnante "bravo, felice, tradizionale" quasi sempre donna, che si identifica col proprio lavoro, ha delle buone relazioni emotive con gli alunni, non si interessa di politica né di questioni sindacali. Aperto alle innovazioni, è tollerante verso la disciplina e la selezione.

2. L'insegnante "tradizionale, reazionario, squadrato", concentrato tra le fasce più anziane della categoria. Insoddisfatto per l'andamento delle cose, si sente minacciato nella propria autorità dal permissivismo dilagante e guarda con sospetto le innovazioni pedagogiche ed ogni interferenza esterna alla scuola.

3. L'insegnante "frustrato di sinistra", spesso ex-sessantottino, aderisce sempre più controvoglia ai sindacati confederali e vota a sinistra. Si sente disilluso rispetto al valore del proprio lavoro e del proprio ruolo professionale.

4. L'insegnante "indifferente, strumentale". Spesso è titolare di insegnamenti considerati di serie B, in genere è un professionista che insegna per arrotondare il proprio reddito. È diffidente verso ogni innovazione e riduce il proprio impegno al minimo. La sua indifferenza politica lo inclina verso il sindacato autonomo e le sue concezioni socioculturali volgono tendenzialmente a destra.

5. Il "giovane alienato" che disprezza il lavoro ma si crede in diritto di ricevere un certo livello di reddito. Adotta spesso un linguaggio e un atteggiamento "genericamente di sinistra" ma manifesta una disaffezione nei confronti del proprio lavoro ancora maggiore rispetto al tipo 4.

Chi di noi non ha avuto a che fare con tutte e cinque le tipologie sopraelencate?

Pur così variegato e composito, il corpo docente presenta una certa omogeneità su alcuni aspetti, come si ricordava prima, soprattutto sull'esigenza di riqualificare e ridefinire il proprio ruolo attraverso una formazione più adeguata e un aumento dei livelli retributivi. Anzi, già allora emerge il desiderio di riconsiderare l'istruzione sia sul piano generale che su quello culturale[5].

Tuttavia, come emerge dagli stessi lavori sopracitati, queste esigenze non si concretizzano in proposte operative dando origine ad un sentimento di incertezza diffuso, che lascia prendere il sopravvento a "ripensamenti", insicurezze e disorientamento del corpo docente[6]. Come reazione molti insegnanti prendono le distanze dal proprio ruolo e assumono atteggiamenti che sono un chiaro indice di disaffezione: «…emerge un'esigenza di differenziarsi rispetto ad una situazione

[4] P. Pistoi, *Insegnanti. Atteggiamenti verso il lavoro tra professione e ideologia*, Rosenberg & Sellier, Torino, 1985, pp. 53-54.

[5] L. Ribolzi, *Processi formativi e strutture sociali*, La Scuola, Brescia, 1988.

[6] G. Gozzer, *Il capitale invisibile, l'epoca dei ripensamenti 1977-1980*, Armando, Roma 1980.

e ad un insieme di aspettative eccessivamente coercitive o vincolanti, in antitesi a orientamenti e aspettative personali»[7]. L'origine di mali ben noti come l'assenteismo, il pensionamento anticipato e lo svolgimento di altre attività ad ulteriore prova della disaffezione dilagante alla professione.

Alla luce di queste affermazioni, anche la professione insegnante e il modo di concepirla da parte degli interessati non risulta estranea a questa «generale modificazione dell'etica del lavoro, alla caduta delle motivazioni tradizionali di depotenziamento dell'attività lavorativa come ruolo fondante l'identificazione personale»[8].

Lo studio quindi ci dice che dagli anni '80 agli anni della riforma del '97, la maggioranza di chi si avvicinava all'insegnamento era attratto dalla flessibilità della gestione del lavoro rispetto al tempo libero, dalle tante possibilità di ripiego e non da una sincera motivazione nella professione, né dal desiderio autentico di trasformare le cose. Nemmeno il sindacato è riuscito a migliorare la condizione degli insegnanti perché non ne ha fatto la propria battaglia principale e ha voluto rappresentare tutti i lavoratori della scuola non facendo nette distinzioni tra personale docente e amministrativo [9]. L'occasione di risposta a questi vuoti si è posta solo in occasione del rinnovo contrattuale per gli anni 1988-1990, durante i quali si è manifestata la diffusa «volontà degli insegnanti di porsi come soggetto sociale autonomo alla ricerca di uno spazio economico professionale diffidente di mediazioni e mediatori ma deciso a rivendicare la propria autonomia»[10].

La prof.ssa Simona Proserpio ha prodotto una ricerca interessantissima e ancora molto attuale, volta a dare l'immagine degli insegnanti nell'anno 1988, condotta attraverso l'analisi degli articoli apparsi sui due maggiori quotidiani nazionali: "La Repubblica" e il "Corriere della Sera"[11]. Nello studio si toccano le questioni più scottanti, ora come allora: l'immagine delle funzioni e il ruolo degli insegnanti, la questione retributiva, l'organizzazione scolastica, il contratto, l'accesso alla professione. Il primo dato che si riscontra è il riconoscimento unanime dell'importanza sociale delle funzioni svolte dagli insegnanti che però non godono di prestigio sociale adeguato perché ritenuti inferiori agli altri professionisti, soprattutto nel caso dei docenti di livelli di istruzione più bassi[12]. Ciò già in quegli anni è attribuito ad una scadente preparazione tecnico-professionale o ad una farraginosa procedura di reclutamento. La retribuzione poi risulta essere di sole 235.000 lire superiore a quello di un usciere e di oltre un milione più basso

[7] E. Besozzi, *Da studenti a insegnanti, una professione per la generazione di mezzo*, in L. Bovone et al., *Storie di vita composita*, F. Angeli, Milano 1983, p. 93.
[8] G. Giovannini, *Gli insegnanti negli anni* cit. p.27.
[9] P. Pistoi, *Insegnanti.*cit. p.23.
[10] O. Niceforo, *La primavera calda degli insegnanti*, in Scuola democratica 1987, n. 3, p.7.
[11] S. Proserpio, *L'immagine del ruolo dell'insegnante* cit. pp. 222-229.
[12] Ivi, p. 224.

di quello di un professore associato[13].

Ancora, il modello organizzativo è palesemente troppo centralizzato, attraverso vincoli legislativi e controlli formali, gestito direttamente dal Ministero della pubblica istruzione che non possiede però i mezzi per verificare gli effetti dell'insegnamento a discapito degli studenti[14].

I meccanismi di reclutamento risultano del tutto inadeguati a garantire un corpo docente qualificato e preparato mentre i concorsi per titoli ed esami non riescono ad accertare le competenze o le capacità didattiche. La carriera avviene solo tramite gli scatti di anzianità e non in base all'effettivo servizio svolto.

Nelle conclusioni della ricerca è già presente la proposta di due figure di docenti, a tempo pieno e a tempo parziale, per riconoscere le diverse realtà presenti nella scuola che come ben sappiamo è stata rifiutata in sede di contrattazione ma che è rimasta pendente dal 1988 in avanti e ciclicamente rivalutata.

7.2. Carriera insegnante o insegnanti in carriera?

Si può cominciare a ragionare su una "carriera insegnante"? Si deve a questo scopo prendere in esame la situazione nella scuola italiana a seguito della Riforma del '97 e l'attuazione dell'autonomia.

Tra le conseguenze non affrontate dall'autonomia scolastica, c'è sicuramente la sottovalutazione del fatto che non è agevole passare da un modello burocratico e centralizzato del servizio educativo ad un modello basato sulla responsabilità delle scuole, senza mettere in discussione le caratteristiche di chi ci lavora. Se per i dirigenti qualcosa è stato fatto, poco si è realizzato per gli insegnanti e per una "politica del personale" in generale che consenta di combinare le risorse umane in modo ottimale[15].

Con un'espressione di stampo economista, si potrebbe dire che la scuola sia diventata "un'organizzazione post-fordista che eroga un servizio nel terziario avanzato" e che deve prevedere al proprio interno, da un lato la presenza di professionisti e dall'altro, forme di managerialità allargata, in base a "principi di lavoro concettuale parcellizzato". I due temi sono infatti collegati tra loro, dal momento che la seconda non è pensabile senza la prima[16].

Se si punta ad una piena realizzazione di quella tanto auspicata "autonomia completa", non si può rimandare ulteriormente la discussione sulla questione de-

[13] A. Figà Talamanca, *Il professore dimenticato* in La Repubblica, 10 gennaio 1988.

[14] A questo proposito cfr. P. Romei, *La scuola come organizzazione*, F. Angeli, Milano 1986, p. 38.

[15] L. Ribolzi, *Il profilo professionale degli insegnanti nella scuola autonoma: caratteri e conseguenze*, in Autonomia&Dirigenza, 15 marzo 2003.

[16] L. Biggiero, *Il sistema scolastico italiano in un approccio post-fordista*, in L. Benadusi, R. Serpieri (a cura di) *Organizzare la scuola dell'autonomia*, Carocci, Roma 2000, pp. 157-196.

gli insegnanti, che è prioritaria e va condotta con estrema chiarezza ma anche con il massimo realismo, dal momento che essi sono circa 850.000 e costituiscono una parte rilevante dell'elettorato. Nessuna decisione politica può permettersi di scontentarli[17]. Una scuola si qualifica in base ai propri insegnanti, non solo alle ingegnerie formali o alle innovazioni didattiche; ci si dovrà convincere a separare la contrattazione, a rimodulare le rappresentanze associative. Le condizioni dei docenti devono essere definite sul piano della professionalità e ai sindacati devono essere affidati unicamente i compiti di tutela della categoria, non la sua elaborazione teorica.

Il tema della "carriera insegnante" e le sue trasformazioni andrebbe ridisegnato sotto parametri nuovi come:

1. Ricalcolare il fabbisogno di insegnanti considerando valori più vicini alle medie europee e fissare quindi obiettivi credibili e realizzabili.

2. Introdurre una distinzione reale fra insegnanti a tempo pieno e a tempo parziale potenziando la figura degli insegnanti a contratto come punto di arrivo del processo intero.

3. Sviluppare l'idea di "carriera insegnante" per docenti che svolgono ruoli particolari come ad esempio il sostegno.

4. Aumentare e modificare le retribuzioni in relazione al servizio svolto e all'anzianità, introducendo incentivi per chi non insegna (senior) ma rimane cruciale per la qualità della scuola.

5. Sostenere sia la formazione iniziale sia quella in carriera.

6. Modificare i meccanismi di entrata in servizio.

Tutto ciò necessita di una indispensabile gradualità non solo per motivi culturali (fortissime resistenze entrano in gioco), ma anche perché è oggettivamente impossibile moltiplicare stipendi o ridimensionare il numero di docenti in tempi brevi senza irrigidire ulteriormente il sistema.

Una transizione senza traumi può ottenersi solo dopo un attento calcolo delle uscite (non dequalificanti) e degli ingressi programmati attraverso una formazione professionale potenziata dall'esperienza di chi, ad esempio, potrebbe occuparsi a fine carriera, dei giovani in entrata. Bisogna assolutamente attirare insegnanti bravi e motivati, soprattutto per le materie più rare[18]. Si deve sottolineare che è necessario smettere di pensare agli insegnanti come a volenterosi martiri, unici fra le categorie professionali tenuti a subordinare le proprie aspettative personali o di categoria ad un ipotetico "bene comune" difficile da definire. Un insegnante demotivato, mal pagato, costretto a spostarsi da una sede all'altra senza alcun incentivo, diventa per cause di forza maggiore un cattivo insegnante e produrrà

[17] Miur, *Serie storiche delle principali grandezze del sistema scolastico statale*, Roma, giugno 2001.
[18] Miur, *Serie, alunni, classi, dotazioni organiche del personale docente della scuola statale*. Anno scolastico 2002/2003. Roma, settembre 2002.

cattiva educazione. Abbiamo bisogno e dobbiamo cercare di formare insegnanti che possano realizzare le proprie aspirazioni economiche e di carriera per una scuola che non deluda le aspettative di chi ne fruisce, soprattutto nel momento storico che stiamo vivendo.

«Se gli studenti e gli insegnanti si accorgono che la scuola facilita il raggiungimento dei loro scopi si produce partecipazione, al contrario, si produce alienazione» [19].

7.3. Dall'uniformità alla differenziazione del profilo degli insegnanti

Il punto fondamentale per la definizione di una carriera insegnante, in realtà non è né tecnico né pedagogico: «tutta la storia degli insegnanti può essere raccontata a partire dal loro rapporto con lo Stato»[20]. La questione dello stato giuridico non è affatto marginale rispetto ai contenuti e allo status sociale della professione. Se un professionista è infatti un esperto legittimato dalla scienza, ciò non vale sempre per la regolamentazione e il controllo della professione insegnante nel nostro paese, per cui troppo spesso entrano in gioco altre forze di tipo burocratico, politico ma certamente non tecnico.

Manca ancora e sarebbe un ottimo punto di partenza, la definizione di un profilo professionale dell'insegnante, che vada oltre la pura dimensione disciplinare e pedagogica e si confronti con le caratteristiche del sistema: l'autonomia scolastica, la diffusione dell'educazione e l'innovazione tecnologica.

Spesso si è verificata, nei confronti di questa inevitabile realtà, una reazione di difesa da parte degli insegnanti e delle loro associazioni professionali e sindacali anche se non sono mancate posizioni innovative e propositive nei tre campi. Ancora non c'è stato un ripensamento sistematico per l'oggettiva difficoltà del compito e anche perché i meccanismi formativi dei nuovi docenti non vanno in questa direzione. Si punta sempre sull'approfondimento delle discipline e delle tecniche pedagogiche, si cerca di esaurire le tematiche attraverso una descrizione minuziosa delle attività, misurando la professionalità in termini di anni di studio e numeri di corsi di aggiornamento.

La trasformazione più radicale, quella che vede al centro l'apprendimento e il ragazzo, non più l'insegnamento e il docente, potrebbe essere promossa individuando elementi nuovi nella professionalità:

1. Passare ad una responsabilità allargata alle famiglie, potenziando la capacità di leggere la domanda e valutare i risultati ottenuti.

---

[19] M. D. Le Compte, G. Dworkin, *Giving up on school. Students dropouts and teachers burnouts*, Corwin Press, London 1991, p. 145.

[20] A. Novoa, *Histoire et comparaison*, Educa, Lisbona 1999, p.151.

2. Integrare competenze disciplinari e competenze didattiche, sviluppando attitudini specifiche degli allievi nell' ottica di ottenere un "successo formativo".

3. Progettare l'offerta formativa differenziandola in relazione alla domanda, senza riproporre "pacchetti" standard.

Per definire un profilo professionale di questo genere si rende necessario affrontare almeno tre nodi cruciali che richiedono sicuramente una seria politica del personale da parte del governo e cioè:

1. Ripensare la formazione iniziale e accompagnare quella in servizio.

2. Modernizzare gli aspetti strutturali collegati alla formazione, al reclutamento, alla retribuzione e distribuzione degli insegnanti sul territorio. In pratica, ripensare le condizioni di lavoro troppo rigide, antiquate e legate a modalità non più rispondenti alla realtà sociale se non, addirittura, in certi casi vessatorie.

7.4. La carriera insegnante? No, non ci piace nemmeno il lavoro

Sulla possibilità di mettere in atto queste innovazioni, c'è da dire che pesano alcune scelte del passato, come l'aumento fuori misura del numero dei docenti non collegato al numero degli iscritti, il livello basso degli stipendi e l'assenza di vere riforme. Queste hanno lasciato in ombra le vere necessità di differenziare i livelli della carriera degli insegnanti al fine di svolgere un lavoro soddisfacente. La trasformazione in atto dell'organizzazione scuola e il bisogno dei "migliori" affinché questa possa portare il paese al livello degli standard europei prima e internazionali poi, non può ulteriormente permettersi di sostenere dinamiche appartenenti ad altre epoche storiche. La totale assenza di prospettive di carriera allettanti, come l'insicurezza di una sede stabile per almeno un intero anno scolastico, rendono questo settore, quello dell'insegnamento e della formazione delle generazioni future, il meno appetibile, il più umiliante quasi per chi investe nei propri studi e desidera vedere riconosciute le proprie competenze. Non parlo solo dei settori scientifici, come potrebbe sembrare più ovvio, ma anche di quelli classici o artistici.

La carriera dell'insegnante così come il lavoro avrebbe bisogno di svilupparsi lungo due direttrici separate: lo svolgimento di funzioni particolari finalizzate alla erogazione del servizio formativo da un lato e dall'altro, il raggiungimento di livelli di una professionalità più prestigiosa che non si occupa di altre funzioni.

Capitolo 8
La formazione degli insegnanti e le Scuole di Specializzazione all'insegnamento secondario (Ssis)

8.1. La legge n. 341 del 1990 e i Criteri generali del 1998 sulla formazione iniziale e la professionalità degli insegnanti

Nella legge delega del 1973 sullo stato giuridico degli insegnanti e nel conseguente decreto delegato del 1974 è stato affermato il principio di una formazione specifica, in sede universitaria, per tutti i docenti[1]. Esclusivamente il principio, perché per le modalità si rinviava a una disciplina successiva. Solo nel 1990 tali modalità sono state poi definite, peraltro nell'ambito di una legge sugli ordinamenti didattici universitari[2]. Prima ancora di richiamarle, è il caso di osservare che la diversa collocazione ha comportato una conseguenza grave. Nel 1973 ci si muoveva infatti all'interno dello stato giuridico, e perciò si poteva almeno sperare che i problemi della formazione iniziale sarebbero stati affrontati congiuntamente con quelli del reclutamento e con quelli della carriera; nel 1990 ci si è mossi invece all'interno di una legge sugli assetti universitari, e la formazione è stata perciò trattata isolatamente. Dopo 17 anni di attesa, sarebbe stato ben peggio perdere quella occasione, rinviando ancora; ma anche in relazione agli sviluppi successivi, è utile tenere ben presente questo limite che fin dall'inizio era insito nella normativa. La legge n. 341/1990 ha stabilito per gli insegnanti secondari una scuola di specializzazione post-laurea; per gli insegnanti "primari" un corso di laurea apposito, articolato in due indirizzi relativi rispettivamente alla scuola elementare e a quella materna. In quel momento si è lamentato il fatto che si manteneva una differenziazione che poteva apparire gerarchizzazione; d'altra

[1] Legge 30 luglio 1973, n. 477, recante delega al Governo per l'emanazione di norme sullo stato giuridico del personale direttivo, ispettivo, docente e non docente della scuola materna, elementare, secondaria e artistica dello Stato (in G.U. 16 agosto 1973, n. 211) e decreto del Presidente Repubblica 31 maggio 1974, n. 417 recante Norme sullo stato giuridico del personale docente, direttivo ed ispettivo della scuola materna, elementare, secondaria ed artistica dello Stato (in S.O. alla G.U. 13 settembre 1974, n. 239).

[2] Legge 19 novembre 1990, n. 341 recante Riforma degli ordinamenti didattici universitari (in G.U. n. 274 del 23 novembre 1990).

parte, era ormai acquisita la necessità di un biennio professionalizzante atto a fornire ai laureati "disciplinari" una preparazione alla funzione docente, mentre per la formazione che precedentemente era limitata a 4 anni di istituto magistrale (o a 3 di scuola magistrale) la laurea rappresentava già un prolungamento di ben 5 anni. Il distacco rimaneva, ma era ridotto a due anni. Anche nell'attuazione della legge n. 341/1990 vi sono stati pesanti ritardi, e l'istituzione, da parte delle università, degli ordinamenti dei corsi di laurea in scienze della formazione primaria e delle scuole di specializzazione all'insegnamento secondario è stata disciplinata solo nel 1998[3] . Erano intervenute, nel frattempo, le nuove norme sull'autonomia didattica universitaria[4]: a differenza della precedente situazione nella quale gli ordinamenti didattici venivano definiti nei dettagli da tabelle ministeriali, le indicazioni nazionali avevano ora il carattere di criteri generali, entro i quali gli atenei ottenevano ampio spazio per le proprie scelte. Si volevano evidenziare due elementi di particolare significato. Innanzitutto la prevalenza di indicazioni comuni per la scuola di specializzazione all'insegnamento secondario (Ssis) e per il corso di laurea in scienze della formazione primaria; si è cioè ritenuto che, pur diversamente collocate dal punto di vista formale, le due strutture didattiche dovessero muoversi nella stessa logica. I due nuovi percorsi collocavano risolutamente la formazione degli insegnanti in ambito universitario, ma hanno avuto storie differenti, innestate nelle tante trasformazioni che l'istruzione superiore ha attraversato negli ultimi vent'anni. Queste trasformazioni hanno assunto, in alcuni casi le sembianze di vere e proprie modificazioni radicali, mentre, in altri, si sono presentate con le fattezze di sottili correzioni e sono state sorrette da una costante volontà riformatrice che, seppur in parte lodevole, non è sempre stata oculata ed è risultata spesso scarsamente attenta alle indicazioni provenienti da tutte le voci del mondo accademico[5]. Per le significative differenze che hanno caratterizzato questi due percorsi se ne propone una trattazione particolareggiata e distinta; tuttavia, per comprendere appieno l'impianto comune che li sorreggeva all'interno della legge n. 341/ 1990, si vogliono far emergere alcuni rilevanti punti di contatto. La legge n. 341 del 1990 è stata emanata dal VI governo Andreotti, il 19 novembre, e pubblicata in Gazzetta Ufficiale il 23 dello stesso mese. Il corso di laurea in scienze della formazione primaria e la Ssis si collocavano

[3] Decreto Ministeriale 26 maggio 1998 recante Criteri generali per la disciplina da parte delle università degli ordinamenti dei corsi di laurea in scienze della formazione primaria e delle scuole di specializzazione all'insegnamento secondario (pubblicato nella Gazzetta Ufficiale del 7 marzo 1998 n. 153).

[4] Legge 17 maggio 1997, n. 127 recante Misure urgenti per lo snellimento dell'attività amministrativa e dei procedimenti di decisione e di controllo (artt. 95-119).

[5] In particolare, la riforma voluta dal Ministro Berlinguer, specie nel decreto n. 509 del 3 novembre 1999.

entrambi come specifiche declinazioni, rispettivamente, dei diplomi di laurea[6] e dei diplomi di specializzazione[7]. Il primo aspetto da rilevare è l'architettura della legge, che inserisce questi percorsi con decisione nell'alveo delle università, rendendoli uniformi e differenziati rispetto agli altri percorsi. È l'università quindi, a essere incaricata del delicato ruolo di gestione della formazione degli insegnanti delle scuole primarie e secondarie e tale formazione viene svolta anche attraverso il tirocinio, istituendo uno stretto raccordo con il mondo della scuola, che gioca effettivamente un considerevole ruolo nel successivo svolgimento dei corsi. Il tirocinio è, pertanto, un secondo importante punto di contatto tra i due percorsi, che si rivolge al pieno dispiegamento della formazione professionale dell'insegnante.

In entrambi i commi dedicati a questi inediti percorsi, inoltre, si nota l'importante novità del valore abilitante del corso, eliminando quel delicato e controverso momento che era l'esame nazionale di abilitazione, principale canale d'ingresso al mondo della scuola. Infine, i diplomi erano considerati titoli d'ammissione per i concorsi a cattedra. Il valore abilitante dei corsi è, dunque, un altro elemento di vicinanza tra il corso di laurea in scienze della formazione primaria[8] e la Ssis[9]. Questo aspetto, unitamente all'accesso a numero chiuso e programmato sulle esigenze previste per la futura copertura di posti a cattedra, desiderava porre in continuità e rendere interdipendenti i momenti della formazione e del reclutamento, cercando, se non di risolvere, almeno di porre un argine all'annoso problema del precariato nell'ambito scolastico[10].

Vediamo nel dettaglio in cosa consistevano le aree della Ssis. L'area 1 era dedicata a quelle attività didattiche finalizzate all'acquisizione delle necessarie at-

[6] Legge 341, 1990, art. 3, comma 2: «Uno specifico corso di laurea, articolato in due indirizzi, è preordinato alla formazione culturale e professionale degli insegnanti, rispettivamente, della scuola materna e della scuola elementare, in relazione alle norme del relativo stato giuridico».

[7] Ivi, art. 4, comma 2: «Con una specifica scuola di specializzazione articolata in indirizzi, cui contribuiscono le facoltà ed i dipartimenti interessati, ed in particolare le attuali facoltà di magistero, le università provvedono alla formazione, anche attraverso attività di tirocinio didattico, degli insegnanti delle scuole secondarie, prevista dalle norme del relativo stato giuridico».

[8] Ivi, art. 3, comma 2: «Il diploma di laurea costituisce titolo necessario, a seconda dell'indirizzo seguito, ai fini dell'ammissione ai concorsi a posti di insegnamento nella scuola materna e nella scuola elementare. Il diploma di laurea dell'indirizzo per la formazione culturale e professionale degli insegnanti della scuola elementare costituisce altresì titolo necessario ai fini dell'ammissione ai concorsi per l'accesso a posti di istitutore o istitutrice nelle istituzioni educative dello Stato. I concorsi hanno funzione abilitante».

[9] Ivi, art. 4, comma 2: «L'esame finale per il conseguimento del diploma ha valore di esame di Stato ed abilita all'insegnamento per le aree disciplinari cui si riferiscono i relativi diplomi di laurea. I diplomi rilasciati dalla scuola di specializzazione costituiscono titolo di ammissione ai corrispondenti concorsi a posti di insegnamento nelle scuole secondarie».

[10] Sulla difficile situazione del precariato nella scuola italiana, si veda anche: V. Brancatisano, *Una vita da supplente*, Nuovi Mondi, Modena 2010.

titudini e competenze nelle scienze dell'educazione e in altri aspetti trasversali della funzione docente. Dette attitudini e competenze erano oggetto di un'attenta opera di dettaglio nell'allegato A del decreto ministeriale 26 maggio 1998, presentandosi come ambiziose, seppure, come ogni indicazione di cornice, rischiassero di essere davvero molto ampie, disegnando un profilo docente assai complesso e, forse, più volto a una sua rappresentazione ideale che a una stringente indicazione per la realizzazione di un corso post-laurea. Bisogna riconoscere, inoltre, che nonostante la bontà del proposito, il vocabolario utilizzato per definire gli obiettivi rispecchiava una precisa e, a volte, compiaciuta visione della funzione docente, che avrebbe favorito l'innescarsi di polemiche non ancora sopite[11]. L'area 2 «…comprende attività didattiche finalizzate all'acquisizione di attitudini e competenze di cui all'allegato A, relative alle metodologie didattiche delle corrispondenti discipline, con specifica attenzione alla logica, alla genesi, allo sviluppo storico, alle implicazioni epistemologiche, al significato pratico e alla funzione sociale di ciascun sapere» [12].

Si nota, quindi, come l'architettura della Ssis legasse strettamente le competenze disciplinari – acquisite durante il precedente percorso di laurea e rafforzate con una prospettiva focalizzata sull'insegnamento – con le conoscenze proprie delle scienze dell'educazione, articolate nei loro molteplici ambiti disciplinari. Se le prime due aree si presentavano con una veste didattica non lontana dall'impostazione classica dell'università, con lezioni frontali e seminari la cui verifica era demandata a un esame finale, le novità più significative riguardo alla didattica della Ssis possono essere rintracciate nelle successive due aree. Il laboratorio – area 3 – doveva rappresentare un momento d'integrazione tra le conoscenze dell'area 1 e quelle dell'area 2, prevedendo un'azione coordinata tra i docenti di queste e il possibile ausilio di insegnanti delle scuole medie e secondarie superiori. In questo caso si deve notare che la realizzazione nelle singole sedi della Ssis non è stata omogenea e ha fatto sì che quest'area, così delicata e di cerniera, fosse a volte non sufficientemente valorizzata, nonostante le fosse attribuito almeno il 20% dei crediti formativi universitari (cfu, molto prossimi agli Ects[13]) dell'intero

[11] G. Luzzatto, *Formazione iniziale: l'Italia al ribaltone*, in F. Frabboni e M. L. Giovannini (a cura di), *Professione insegnante. Un concerto a più voci in onore di un mestiere difficile*, Milano, Franco Angeli, pp. 67-83.

[12] D.m. n. 135 del 28 febbraio 2013 recante modalità per lo svolgimento degli esami di Stato conclusivi dei corsi di studio di istruzione secondaria di secondo grado nelle classi sperimentali autorizzate.

[13] L'Ects (*European Credit Transfer System*) è un sistema di crediti inteso ad agevolare la circolazione degli studenti tra diversi paesi. Dato che si basano su risultati in termini di apprendimento e carico di lavoro di un corso, gli studenti possono trasferire da un'università all'altra i loro crediti Ects che, sommati insieme, possono costituire un singolo programma di laurea o di formazione. L'Ects contribuisce a incentrare maggiormente sullo studente il percorso di apprendimento. È uno strumento centrale del processo di Bologna, che mira a rendere i sistemi nazionali più com-

corso biennale. L'area 4, il tirocinio, infine, era visto come lo strumento per integrare, attraverso le esperienze fatte nelle strutture scolastiche, le competenze teoriche e le competenze operative. Ciò era ottenuto attraverso attività coordinate da un docente supervisore, il quale accoglieva il tirocinante all'interno della sua aula, rendendolo agente attivo di un progetto formativo dettagliato e cadenzato in ogni suo snodo. Si può intuire quanto fosse importante tale ultima area, alla quale doveva essere dedicato almeno il 25% dei cfu dell'intero corso, per costruire una circolarità tra gli apprendimenti conseguiti e le competenze formate nelle altre aree e, allo stesso tempo, come essa potesse saldare il mondo della formazione insegnante, interno all'ambito accademico, con l'universo della scuola.

La realizzazione della Ssis nelle diverse sedi regionali nelle quali si sono programmati e svolti i corsi è stata ovviamente differenziata, poiché questi sono stati istituiti in regime di autonomia. Purtroppo, si deve sottolineare l'assenza di un monitoraggio puntuale di questo così significativo tentativo di formazione docente, poiché, già nel 2001, l'allora ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca, Letizia Moratti, ha sospeso l'azione intrapresa di concerto dalla Crui (Conferenza dei Rettori) e dalla Concured[14] (Conferenza dei centri universitari per la ricerca educativa e didattica) precedentemente istituita proprio per registrare lo svolgimento delle Ssis[15]. Tale atto, da un lato, palesa una diffidenza sulla quale è necessario soffermarsi e, dall'altro, ha prodotto una polarizzazione dei giudizi su questa esperienza di cui si vuol dar conto. È indubbio, infatti, che la Ssis sia nata in un preciso snodo della storia del sistema d'istruzione italiano, nel quale il ministro Berlinguer ha ridisegnato il mondo universitario[16] e ha inciso profondamente su quello della scuola, legando a doppio filo le sue riforme con una visione specifica dell'istruzione e della cultura. Inoltre, nonostante la prima istituzione della Ssis risalga al 1990, una parte dei decisori politici successivi a Berlinguer, specie coloro che occuparono lo stesso dicastero nei tre governi Berlusconi che si succedettero, favorirono una visione di questa esperienza come voluta dalla Sinistra italiana[17], avanzando una sospettosa diffidenza e una costante assenza di supporto che ne comportarono prima la sospensione, nel 2008, a opera del ministro Gelmini e, poi, l'inevitabile soppressione. Questo atteggiamento di ostilità si è cristallizzato anche nel non rispetto della periodicità trien-

patibili.

[14] Cfr. C. Cappa, O. Niceforo e D. Palomba, *La formazione degli insegnanti in Italia* in Revista Española de Educación Comparada 2013, n. 22, p. 150.

[15] Sono numerose, invece, le pubblicazioni che hanno monitorato l'operato in senso ampio e aspetti specifici delle singole realtà territoriali della SSIS, come ad es. http://www.rm.unina.it/rivista/atti/ssis/Senatore.htm sulla didattica della storia.

[16] D. Palomba, *Changing Universities in Europe and the "Bologna Process"*, Roma, Aracne, 2008.

[17] A. Santoni Rugiu e S.Santamaita, *Il professore nella scuola italiana dall'Ottocento a oggi*, Roma-Bari, Editori Laterza 2011, p 174.

nale dei concorsi a cattedra con i quali sarebbero dovuti essere immessi in ruolo gli abilitati Ssis[18], periodicità disattesa fin dall'inizio, non essendovi stati concorsi durante tutto il periodo di attività della Ssis. L'assenza di dati puntuali registrati grazie a un monitoraggio complessivo intrapreso e condotto da organi di governo ha portato in questi anni a una proliferazione di analisi e di commenti, spesso portati sull'impresa complessiva delle Ssis, i quali, nella stragrande maggioranza dei casi, hanno valutato l'impianto pedagogico e didattico di questa esperienza, rifiutandola o enfatizzandone elementi positivi a seconda della continuità o della distanza rispetto alle posizioni scientifiche degli studiosi [19]. Ciò è stato favorito anche dal convulso momento di rinnovamento del mondo accademico con il quale è coincisa l'attivazione della Ssis, frangente storico che ha visto proprio nel ministro Berlinguer un importante attore. Accanto a tali trasformazioni, inoltre, occorre ricordare che anche dal punto di vista scientifico, sono numerosi i temi che, seppure non inediti per questi anni, hanno acquisito nuovo slancio negli ultimi due decenni; tra i quali, assai rilevante per comprendere alcuni dibattiti nazionali, è il tema della valutazione delle competenze per il profilo della funzione docente [20] e il delicato nodo della valutazione delle scuole e degli atenei.

8.2. L'effetto delle riforme generali

Tra i criteri comuni, vi è stata l'articolazione dei curricula in quattro aree: la prima, trasversale, relativa alle scienze dell'educazione, la seconda relativa ai fondamenti e alla didattica delle discipline[21], la terza costituita dai laboratori didattici e la quarta costituita dal tirocinio sul campo[22].

L'altro elemento rilevante è la preliminare individuazione del profilo professionale dell'insegnante e l'obbligo, per le università, di riferirne sistematicamente le scelte sui curricula. La presenza stessa di tali indicazioni ha rappresentato comunque una scelta fortemente innovativa, poiché nelle tradizionali tabelle degli ordinamenti universitari, centrate sempre sui professori (insegnamenti da

[18] G. Luzzatto, *Formazione iniziale: l'Italia al ribaltone*, in F. Frabboni e M.M. Giovannini (a cura di), *Professione insegnante. Un concerto a più voci in onore di un mestiere difficile*, Milano, Franco Angeli 2009, p. 74.

[19] Ivi, pp. 77-80.

[20] V. Grion e S. Roberts, *Valutazione/autovalutazione degli insegnanti. Approcci, pratiche, strumenti*, CLUEP, Padova, 2012.

[21] Cfr. la legge n. 341/1990. Per il solo corso di laurea, l'area 2 comprendeva anche contenuti disciplinari; questi sono stati invece esclusi come oggetto della scuola di specializzazione, poiché dovevano essere stati adeguatamente acquisiti nella laurea di provenienza (ovvero nelle relative integrazioni disciplinari).

[22] Cfr. Allegato A, Decreto Murst-Mpi del 26 maggio 1998 circa "Obiettivo formativo del corso di laurea e della scuola"

prescrivere) e non sugli studenti, l'individuazione delle competenze richieste al professionista da formare, e il conseguente riferimento, erano sistematicamente assenti. Oltre alla definizione degli ordinamenti, l'effettivo decollo dei corsi universitari ha poi richiesto ulteriori provvedimenti riguardanti da un lato la docenza, dall'altro gli allievi. Quanto alla docenza, era apparso indispensabile che essa non fosse esclusivamente accademica. Era stato perciò stabilito che per progettare e seguire i tirocini e per curare il loro raccordo con il complesso delle attività didattiche venisse "semi-distaccato"[23] presso gli atenei un certo numero di insegnanti in servizio nelle scuole dell'ordine scolastico per permettergli di seguire il relativo corso universitario; la scelta di un esonero parziale e non totale dalle normali attività scolastiche voleva garantire che questi Supervisori del tirocinio mantenessero il proprio rapporto con la scuola reale, evitando i fenomeni di estraniazione consueti nelle situazioni "di comando". Quanto agli allievi, si trattava di definire sia la spendibilità del titolo acquisito, sia le norme transitorie di raccordo con le situazioni pregresse; al riguardo, vi era in questo caso una sostanziale differenza tra la scuola di specializzazione e il corso di laurea.

Il diploma di specializzazione aveva infatti valore abilitante, e costituiva il titolo di ammissione ai concorsi per l'insegnamento secondario; pertanto a partire dal 2002 i concorsi avrebbero conferito solo i posti in organico, non più l'abilitazione, la quale a regime sarebbe stata invece condizione per la partecipazione. Si poneva qui il problema degli studenti universitari già iscritti, ai quali è sembrato giusto riconoscere la legittima aspettativa di poter aspirare all'insegnamento senza l'obbligo della scuola di specializzazione (che è a numero programmato); è stato pertanto stabilito che chi si laureava entro l'anno accademico 2001-2002 (per le lauree quinquennali, 2002-2003) avrebbe potuto partecipare ai concorsi anche se non abilitato, e che peraltro l'abilitazione tramite la specializzazione avrebbe dato un punteggio aggiuntivo. La laurea per la scuola primaria non aveva invece valore abilitante, ma a regime sarebbe stata a sua volta titolo necessario ai fini dei concorsi per l'insegnamento nelle scuole elementare e dell'infanzia (corso di laurea in scienze dell'educazione e della formazione L19); in presenza della nuova laurea è stato soppresso l'istituto magistrale, che in passato dava l'accesso ai concorsi stessi, ed anche in questo caso per chi sarebbe stato in possesso di tale laurea è stata prevista l'attribuzione di un punteggio aggiuntivo rispetto a chi avrebbe concorso con la sola maturità magistrale[24].

---

[23] G. Luzzatto, *Insegnanti: formazione iniziale e professionalità*, Bari 28 giugno 2001 http://ssis.unitn.it/workshop/Bari.pdf.

[24] La soppressione dell'istituto magistrale decorre dall'anno scolastico 1998-1999; perciò, dovendosi concludere il ciclo degli allievi che avevano iniziato la prima classe nel 1997-1998, gli ultimi diplomati sono terminati nell'anno scolastico 2001-2002 (molti corsi sono quinquennalizzati). Il fatto che tutti questi, così come i diplomati del passato, abbiano in via permanente il diritto di partecipare ai concorsi magistrali costituisce senza alcun dubbio una delle cause del limitato

8.3. Le nuove disposizioni legislative (1999 e 2000)

Una nuova normativa intervenuta all'indomani stesso dell'inizio delle attività della scuola di specializzazione ha determinato, per qualche tempo, fondate preoccupazioni in merito agli sbocchi previsti dalle Ssis[25]. La legge n. 124/1999, infatti, istituiva una graduatoria permanente ai fini sia dell'immissione in ruolo per titoli ("2° canale" per le assunzioni a tempo indeterminato) sia del conferimento delle supplenze, e riconosceva solo agli abilitati tramite concorso il diritto ad esservi collocati, determinando, di fatto, una natura inferiore all'abilitazione fornita dalla Ssis.

Ciò era contraddittorio con le già ricordate norme che disponevano addirittura l'esclusività (a regime) dell'abilitazione tramite la scuola di specializzazione, era iniquo in quanto ignorava l'impegnativo carattere del curriculum in essa previsto e il conseguente livello di qualificazione, ed assumeva quasi il senso di una beffa perché contestualmente – e strumentalmente - i brevi corsi riservati, destinati a fornire l'abilitazione ai precari, venivano invece definiti come "concorsi" (con evidente forzatura, poiché, attribuendo idoneità e non posti, non lo erano)[26]. Veniva pertanto messo in crisi il tentativo, che era stato attuato tramite l'attribuzione di punteggi preferenziali, di stabilire un raccordo almeno parziale tra formazione e reclutamento; raccordo la cui mancata definizione organica aveva peraltro costituito fin dall'inizio l'elemento più debole dell'intero sistema. Anche sotto la spinta delle pressioni esercitate dalle scuole di specializzazione e dagli specializzandi, Ministero e Parlamento quasi immediatamente convenivano sull'esigenza di porre rimedio al *vulnus* inferto al valore dell'abilitazione universitaria.

Si è così giunti all'approvazione di una norma correttiva[27]. Questa prevedeva che la conclusione della scuola di specializzazione avvenisse attraverso un vero e proprio esame, con caratteristiche concorsuali e perciò non limitato alla valutazione del curriculum percorso dai candidati, e che conseguentemente la specializzazione/abilitazione avesse pieno valore anche ai fini delle graduatorie permanenti. Nel corso di questa vicenda è risultato sempre più evidente quanto fosse negativa la mancata connessione organica tra formazione iniziale e reclutamento (lo dice il buon senso, e lo dimostra ulteriormente la realtà degli altri paesi, che hanno sempre definito congiuntamente l'una e l'altro). Mentre i concorsi sono attualmente destinati a coprire la metà dei posti vacanti essendo l'altra metà co-

numero di iscrizioni al corso in formazione primaria.

[25] Legge 3 maggio 1999, n. 124 (in G.U. del 10 maggio 1999, n. 107) Disposizioni urgenti in materia di personale scolastico.

[26] Cfr. Legge 3 maggio 1999 n. 124, Disposizioni urgenti in materia di personale scolastico.

[27] Cfr. Legge 27 ottobre 2000, n. 306 Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 28 agosto 2000, n. 240, recante disposizioni urgenti per l'avvio dell'anno scolastico 2000-2001.

perta dalle graduatorie permanenti, è stato ipotizzato che queste ultime, alimentate esclusivamente dalla specializzazione universitaria, potessero determinare l'intero reclutamento.

Attualmente invece nelle graduatorie ci sono già centinaia di migliaia di insegnanti, e gli specializzati entreranno in coda a questi. Come è possibile evitare che in assenza del 50% destinato ai concorsi aperti le assunzioni avvengano premiando quasi esclusivamente l'anzianità, e perciò tagliando fuori tutte le prossime generazioni di laureati?

In assenza di scelte drastiche, la situazione potrebbe comunque migliorare notevolmente, anche dal punto di vista della gestibilità e della correttezza dei concorsi, se venisse rigorosamente rispettata la loro cadenza triennale. Cesserebbe pertanto il clima da ultima spiaggia, e progressivamente i numeri si ridimensionerebbero: dal 2002 i concorsi non conferiscono infatti abilitazioni (e attirano perciò solo chi pensa di poter vincere i posti), e i laureati dopo il 2001-2002 possono accedervi solo se già specializzati.

La natura delle competenze acquisite tramite la specializzazione consente altresì di modificare la tipologia delle prove concorsuali, ora rivolte al mero accertamento di contenuti disciplinari (unica componente presente nel curriculum di chi accede con la sola laurea): l'assunzione potrebbe essere così determinata anche da valutazioni sulla preparazione (e in qualche modo sull'attitudine) alla professione. Le precedenti considerazioni erano di particolare importanza in relazione al fatto che circa un terzo degli insegnanti in servizio sarebbe andato in pensione nel quinquennio 2006-2010: il reclutamento in tale periodo sarebbe stato pertanto nuovamente molto alto, come era stato una trentina di anni prima al momento della grande espansione scolastica (questo spiega il "picco" nella distribuzione per fasce di età) e come attualmente non è. Allora, nulla era stato predisposto per coniugare quantità e qualità, e i meccanismi di assunzione furono caotici (per non dire aleatori).

8.4. L'effetto delle riforme generali del 2001

A pochissima distanza di tempo dall'inizio dell'attività delle due strutture didattiche di formazione degli insegnanti, quando ancora i primi allievi non avevano concluso il loro ciclo formativo, vi era infatti già la necessità di sostanziali modifiche: cambiavano sia l'assetto generale dell'organizzazione didattica universitaria, sia la configurazione dei cicli scolastici.

La nuova organizzazione didattica universitaria era stata definita, in attuazione della riforma in senso autonomistico[28], dal regolamento 509 del 3 novembre

[28] Cfr. Legge 15 maggio 1997, art. 17, comma 95, relativo all'autonomia didattica delle univer-

1999 [29]. Quest'ultimo, nello stabilire la cornice entro la quale dovevano collocarsi i provvedimenti relativi ai singoli ordinamenti didattici, individuava come titolo di base la laurea triennale[30]. Come titolo ulteriore la laurea specialistica (quinquennale), comprensiva di un percorso di laurea. I corsi di specializzazione erano limitati ai casi previsti per singole professionalità da apposite leggi[31], l'ammissione ai corsi stessi richiedeva "almeno la laurea", mentre eventuali requisiti aggiuntivi potevano essere indicati, caso per caso, dallo specifico decreto che stabiliva i criteri generali per il corrispondente ordinamento. È opportuno insistere su un punto, poiché la terminologia è quasi identica: per laurea specialistica si intendeva un percorso scientifico, prevalentemente mono-disciplinare (anzi quasi sempre settoriale all'interno della stessa disciplina di base); il corso o la scuola di specializzazione erano comunque un percorso professionalizzante, trasversale.

Quando, nella primavera 2001, si è conclusa la legislatura (tale scadenza ha una concreta rilevanza in quanto la procedura dispone un passaggio attraverso le Commissioni parlamentari), risultavano definitivamente approvati i decreti che configuravano l'intero assetto delle lauree [32] e delle lauree specialistiche [33] mentre non era invece completato l'iter dei provvedimenti relativi ai corsi di specializzazione.

Per il corso che qui specificamente ci interessa (per il quale, va sempre ricordato, i criteri generali del 1998 costituiscono comunque già una attuazione della legge 127/1997), si trattava di riassestare la scuola di specializzazione collocandola nella cornice complessiva ora definita dal regolamento 509, anche se l'operazione è stata ritardata da profondi contrasti politici in merito alle scelte da compiere[34]. Alcuni settori accademici proponevano infatti di richiedere la laurea specialistica disciplinare come requisito aggiuntivo per l'ammissione al corso di specializzazione. Non potendo alcun percorso universitario di formazione iniziale superare i 360 crediti complessivi, ciò avrebbe comportato la riduzione a 60 crediti dei contenuti della parte professionalizzante del percorso stesso, quella che si svolge nella scuola di specializzazione. Tale proposta, detta "5+1" nel gergo

---

sità.

[29] Cfr. Decreto 3 novembre 1999 n. 509, regolamento recante norme concernenti l'autonomia didattica degli atenei.

[30] In realtà, il regolamento si esprimeva sistematicamente in termini non di anni, ma di crediti, essendo valutato in 60 crediti l'impegno medio di lavoro annuo di uno studente a tempo pieno in possesso di adeguata preparazione iniziale.

[31] Cfr. Legge 19 novembre 1990 n. 341 Riforma degli ordinamenti didattici universitari, artt. 12 e 15.

[32] Cfr. Decreto Ministeriale 4 agosto 2000, determinazione delle classi delle lauree universitarie.

[33] Cfr. Decreto Ministeriale 28 novembre 2000, numerazione e denominazione delle classi delle lauree specialistiche.

[34] A. Cavalli, *Critica alla conclusione della Commissione Tranfaglia sulla formazione professionale degli insegnanti*, in Università e Scuola, 2000, nn. 3-4, p.14.

degli addetti ai lavori, è stata formulata, e ampiamente propagandata sui media, da ambienti letterario-umanistici, e veniva motivata con l'esigenza, in particolare per l'insegnamento nella scuola secondaria, di una cultura disciplinare più approfondita rispetto a quella acquisibile con la laurea[35].

D'altra parte, la totalità di coloro che negli anni passati hanno lavorato sulle problematiche della formazione degli insegnanti - nonché l'intera area scientifica, preoccupata delle gravi difficoltà di reclutamento nell'ipotesi di percorsi eccessivamente lunghi[36] - sostenevano uno schema "3+2", laurea e scuola biennale di specializzazione. Così si è determinata per lungo tempo una situazione di stallo. La motivazione principale del modello "3+2" era costituita dal fatto che esso determinava un rapporto equilibrato tra preparazione sulle discipline e formazione alla professione; rappresentava inoltre una trasformazione della scuola di specializzazione, non una cancellazione dell'esperienza appena avviata (una scuola ridotta a 60 crediti, per la metà destinati al tirocinio, sarebbe stata asfittica sia per ciò che riguardava i contenuti sia dal punto di vista della possibilità di acquisire adeguata considerazione all'interno degli atenei) [37]. Il modello, peraltro, consentiva di prevedere che ai fini dell'accesso alla Ssis vi potesse essere, in particolari situazioni, l'obbligo di crediti integrativi rispetto alla laurea (non più di 60): si trattava in realtà di un modello "3+x+2", dove "x" poteva variare tra 0 e 1 in relazione alle specifiche esigenze (ad esempio, tali crediti potrebbero essere necessari se le competenze del docente si dovessero estendere ad una pluralità di discipline poco presenti nel curriculum di laurea).

Quanto alla riforma dei cicli scolastici [38], dato che la norma aveva il carattere di legge quadro e non indicava perciò in dettaglio le modalità di attuazione, bisognava attendere l'emanazione di specifici regolamenti[39].

La procedura comprendeva un documento parlamentare di indirizzo, nel quale era stato deliberato che la riforma iniziasse con le classi prima e seconda della scuola di base nel settembre 2001, con la prima classe di scuola secondaria nell'autunno 2002 in ottemperanza - per la parte relativa alla scuola di base - alla redazione dei regolamenti che fissavano indicazioni curricolari e altre norme attuative.

---

[35] Cfr. l'intervista a Nicola Tranfaglia su www.larepubblica.it del 2 settembre 2000.

[36] È evidente che quanto più è lunga la durata della formazione iniziale, tanto più diminuiscono coloro che aspirano al reclutamento, e diviene perciò difficile programmarlo adeguatamente e gestirlo correttamente. Per l'area scientifica e ancor più per quella tecnologica vi sono difficoltà già oggi, soprattutto in alcune parti del paese (come del resto in molti altri paesi industrializzati). A tale proposito Cfr. N. Tranfaglia, *La prima formazione dei docenti: quale percorso?*, in Insegnare, 2000, n. 10, p. 23.

[37] Cfr. G. Luzzatto *I corsi di formazione universitaria degli insegnanti: costruirli nell'oggi, aprirli al domani*, in Università e Scuola, 1998, n. 2, http://cird.uniud.it/

[38] Cfr. Legge 10 febbraio 2000 n. 30, legge quadro in materia di riordino dei cicli di istruzione.

[39] D.m.. 26 giugno 2000 n.234, regolamento per la costruzione del curricolo.

Circa il tema che qui specificamente interessa, la legge 30 precisava che il regolamento destinato a individuare titoli e curricula per la formazione dei docenti della nuova scuola di base poteva derogare dalla legge n. 341/1990 (art. 3) che prevedeva per gli insegnanti della preesistente scuola elementare un corso di laurea ad hoc, mentre non veniva indicata analoga deroga rispetto alla norma che nella stessa legge (art. 4) istituiva la scuola di specializzazione per gli insegnanti della preesistente scuola media.

Tale scuola di specializzazione avrebbe costituito necessariamente la sede di preparazione dei docenti dell'intera scuola di base. I relativi percorsi formativi dovevano essere, ovviamente, correlati con i meccanismi attraverso i quali si sarebbe realizzata l'articolazione delle attività scolastiche, cioè il graduale passaggio dagli ambiti disciplinari alle singole discipline[40].

Il fatto stesso che nei primi anni della scuola di base, la didattica fosse organizzata sugli ambiti e negli ultimi anni sulle discipline suggeriva che il corpo docente di ogni istituzione scolastica dovesse comunque comprendere sia insegnanti con prevalente preparazione sulle tematiche educative generali, sia insegnanti con maggiore preparazione nelle aree disciplinari caratterizzanti, fermo restando che la presenza di entrambe le componenti, psicopedagogica e disciplinare, avrebbe dovuto essere consistente nei percorsi formativi tanto degli uni quanto degli altri[41]. In merito alla tipologia del percorso laurea più specializzazione, per i docenti della scuola di base, l'obbligo di una laurea specialistica non era stato particolarmente sostenuto. Ciò determinava un ulteriore argomento a favore dello schema "3(+x)+2": la sua adozione avrebbe garantito una maggiore omogeneità tra i percorsi formativi per i docenti della scuola di base e per quelli della secondaria, pur con notevoli differenze in merito ai contenuti[42]. Tale obiettivo, teso ad evitare qualsiasi segnale di gerarchizzazione tra gli insegnanti dei due cicli, era stato insistentemente riproposto da tutto il mondo scolastico, rimasto per il resto piuttosto assente.

Poiché le due innovazioni ordinamentali generali che rendevano inevitabili alcune modifiche dell'assetto definito dal decreto del 1998 erano ben note, l'assenza di decisioni ha determinato per tutto l'anno 2000 un diffuso disagio nell'intero settore della formazione universitaria degli insegnanti, fortemente impegnato nel progressivo sviluppo del processo appena iniziato ma al contempo incerto circa le prospettive occupazionali. La situazione, peraltro, presentava aspetti diversi relativamente alla scuola di specializzazione da un lato, al corso di laurea dall'altro. Per la scuola di specializzazione il ritardo nel riordino del sistema non

[40] Cfr. legge 19 novembre 1990, n. 341, art. 4, comma 2; d.P.R. 31 luglio 1996, n. 470 e d.m. 26 maggio 1998 (G.U. 3 luglio 1998),

[41] Cfr. G. Luzzatto e C. Pontecorvo, *Formazione Insegnanti: 3+2*, in Università e Scuola, 2000, n 2, http://cird.uniud.it.

[42] Ivi, p. 6.

comportava infatti, nel 2001, conseguenze immediate. Non dal punto di vista dell'accesso, poiché quell'anno i laureati erano ancora quelli quadriennali e non comportavano problemi relativamente ai titoli di iscrizione; non dal punto di vista degli sbocchi, poiché permaneva comunque l'esigenza di formare i docenti della scuola secondaria, ed anche quelli della scuola media[43].

Il regolamento che, sulla base di queste considerazioni, disciplinava la formazione degli insegnanti della scuola di base è stato così formalmente adottato, avendo acquisito anche il parere favorevole del Consiglio di Stato[44]. Esso prevedeva, come momento di partenza nel curriculum formativo, le due possibilità di una laurea "educativa" ovvero di una laurea "disciplinare"[45], dato che era necessario garantire alla scuola di base una pluralità di competenze, e perciò di profili professionali, parzialmente differenziati al fine di accompagnare gli allievi nel graduale passaggio dagli ambiti alle discipline. Con ciò si voleva anche affermare che la compresenza di docenti diversamente formati e in qualche modo diversamente caratterizzati, nell'ipotesi di un accorpamento di scuole elementari e medie in un unico ciclo scolastico, non doveva essere vissuta come un inconveniente temporaneo, un incidente connesso alla fase di transizione e da superare al più presto quanto come una grande opportunità, da utilizzare in una logica di reciproco arricchimento[46]. Nel regolamento, unitamente ad altre precisazioni, venivano richiamate le norme sul valore del diploma di specializzazione e sui suoi conseguenti effetti; ciò determina una importante conseguenza. Nella legge n. 341/1990 era stato attribuito al corso di laurea in scienze della formazione primaria un carattere non abilitante, e ciò era avvenuto sotto la spinta di alcuni ambienti scolastici che temevano il rischio di una laurea quasi addestrativa, dall'immagine culturalmente bassa. L'effetto era stato, però, di escludere quasi del tutto i laureati quadriennali all'abilitazione universitaria tramite l'inserimento nelle graduatorie permanenti. La confluenza dei diversi percorsi nell'unica Scuola di specializzazione comportava invece il diritto a tale inserimento, superando così la discrasia finora presente. Nel passare dalle indicazioni sui titoli a quelle sui curricula il decreto stabiliva un raccordo di questi con le professionalità (al plurale, cioè con i diversi profili) individuate per il corpo docente. Le singole aree disciplinari presenti in ognuno dei loro percorsi formativi sarebbero state specificate con riferimento agli ambiti e alle discipline presenti nella scuola di base; conseguentemente, lo spettro delle necessarie competenze dei docenti sarebbe stato parzialmente differenziato, con la condizione peraltro che venisse mante-

[43] Cfr. G. Luzzatto, *Insegnanti: formazione iniziale e professionalità*, in L. Lelli, I. Summa (a cura di), *Professionalità docente per l'innovazione*, Tecnodid, Napoli, 2001.

[44] Cfr. Decreto interministeriale 4 giugno 2001, regolamento recante norme relative ai titoli universitari ed ai curricoli richiesti per il reclutamento degli insegnanti della scuola di base.

[45] Ivi, art. 4.

[46] Ivi, artt. 8/9.

nuto, in tutti i percorsi, un corretto equilibrio tra una pluralità di componenti. Tali componenti erano costituite da cinque tipologie di attività formative: a) scienze dell'educazione ed altre tematiche propedeutiche alla funzione docente; b) discipline e ambiti disciplinari, con corrispondenti laboratori; c) attività didattiche, disciplinari e di ambito; d) laboratori didattici, anche interdisciplinari; e) tirocinio. Esse corrispondevano, sostanzialmente, alle aree, da 1 a 4, già previste nei Criteri generali del 26 maggio 1998[47]. Il lavoro svolto in quegli anni, nella laurea in scienze della formazione primaria e nella scuola di specializzazione, non solo non è stato disperso, ma ha costituito il punto di partenza per gli ulteriori passi avanti. La definizione, che si andava completando, del sistema formativo per gli insegnanti della scuola di base è parsa costituire, nei primi mesi del 2001, un forte stimolo a sbloccare la situazione anche per i docenti della secondaria. Al proposito, uno schema è stato comunque redatto dal Murst[48], e trasmesso al Consiglio universitario nazionale (Cun) per il prescritto parere; esso era stato elaborato attraverso incontri dei sostenitori delle opposte posizioni promossi a Bologna e a Roma dal sottosegretario Guerzoni[49], ed era ritenuto dai sostenitori stessi un compromesso accettabile, e comunque preferibile rispetto al permanere di una totale incertezza.

8.5. Conclusioni sulle Ssis

Istituite nel 1990 e attivate solo nove anni dopo, nel 1999, le scuole di specializzazione all'insegnamento secondario di durata biennale non hanno sortito l'effetto auspicato. Sono state chiuse nel 2008, dopo che per stessa ammissione del ministro, erano diventate un'altra fabbrica di precari [50], una specie di parcheggio, un'isola incantata di promesse non mantenute. Dietro di sé, le Ssis lasciano una scia dolorosa di oltre 80.000 disoccupati di cui 12.000 (quelli dell'ultimo corso) nemmeno inseriti nelle graduatorie[51].

I programmi poi evidenziavano un'eccessiva preponderanza delle "metodologie" di insegnamento, di verifica, di valutazione e di progettazione con il ri-

[47] Decreto Murst-Mpi del 26 maggio1998, Obiettivo formativo del corso di laurea e della scuola.
[48] Decreto Murst-Mpi del 4 agosto 2000, Determinazione delle classi delle lauree universitarie.
[49] Luciano Guerzoni, sottosegretario di stato all'istruzione, precedentemente componente della VII commissione istruzione, nelle file dei DS.
[50] Cfr. intervista al ministro Gelmini di Giulio Benedetti sul "Corriere della sera" del 21 luglio 2008: Gelmini: «insegnanti in trasferta? Sì, ma poi restino almeno 5 anni» …«Le SSIS si erano ormai trasformate in una fabbrica di precari e il governo non intende certo incentivare questa categoria… ».
[51] Cfr. M. Giordano, *5 in condotta, tutto quello che bisogna sapere sul disastro della scuola*, Milano, Mondadori, 2009, p.87.

sultato di proporre più un appiattimento generale che una valorizzazione dei contenuti ma soprattutto (e ancora una volta) dei docenti. La preoccupazione espressa dagli esponenti dei vari settori accademici, che ritenevano insufficienti i contenuti disciplinari acquisibili con la laurea è stata in parte raccolta; solo in parte, in quanto la prescrizione, dopo la laurea, di attività formative nella misura corrispondente a un anno aggiuntivo riconferma, sostanzialmente, la situazione in atto con la laurea quadriennale, mentre tali settori richiedevano l'intera laurea specialistica. Le preoccupazioni di chi riteneva che un solo anno per l'intera preparazione professionalizzante fosse totalmente insufficiente, venivano superate dalla permanenza della struttura biennale per la Ssis, senza la quale era in dubbio la stessa collocazione all'interno dell'università del percorso di formazione degli insegnanti. L'ipotesi della laurea specialistica, con la conseguente riduzione a poca cosa dell'impegno universitario nella formazione a carattere non esclusivamente disciplinare, aveva infatti già messo in moto ambienti scolastici interessati a cancellare la scelta di fondo della legge del 1990 [52]. Pur risultando perciò soddisfatta l'esigenza indicata, non mancavano motivi di critica. Il principale era che la previsione di un percorso formativo di 4 anni per la scuola dell'infanzia, di 5 per la scuola di base e di 6 per la secondaria mantenesse una difformità tra i docenti stessi (ben più limitata comunque, va sempre ricordato, di quella presente fino a pochissimi anni prima). Anche in merito ai contenuti, questo modello "3+1+2" modificava negativamente la proposta "3+x+2" prima descritta: in quella proposta i complementi contenutistici seguenti alla laurea rappresentavano solo una eventualità, da vagliare caso per caso, ed inoltre erano quasi sempre destinati all'acquisizione di conoscenze di base in discipline rilevanti per l'abilitazione ma poco presenti nel curriculum di laurea. Nella sessione del 14-16 giugno 2001 il consiglio universitario nazionale aveva dato parere totalmente negativo sulla proposta, riproponendo in termini rigidi l'imposizione di una laurea disciplinare specialistica con la contrazione a un anno della formazione degli insegnanti alla loro professione[53]; il problema si riapriva pertanto ex novo.

Si può concludere che questo significativo esperimento avrebbe avuto bisogno di una maggiore attenzione e, forse, di un clima di valutazione più sereno e che il suo sviluppo sarebbe dovuto essere soppesato con più ponderatezza, senza interrompere così bruscamente il suo percorso, specie in assenza di una valida alternativa per la formazione degli insegnanti, mancanza che ha pesato sul mondo della scuola fino a oggi, come si avrà modo di vedere.

---

[52] Legge 370, 19 ottobre 1999, art. 6 comma 7a) le parole: "di diploma universitario, di laurea e di specializzazione di cui agli articoli 2, 3 e 4 della legge 19 novembre 1990, n. 341" sono sostituite dalle seguenti: "universitari, con esclusione del dottorato di ricerca"; e le parole: "della predetta legge" sono sostituite dalle seguenti: "della legge 19 novembre 1990, n. 341".

[53] Cfr. Cun prot. 3836 del 22 ottobre 2001, relativo alla riunione del 14-16 giugno 2001

Capitolo 9
Dalla Ssis al Tirocinio formativo attivo (Tfa)

9.1. La riforma del 2010

Come accennato, occorre distinguere la formazione iniziale dei docenti della scuola dell'infanzia e primaria (*maestri*) da quella dei docenti della scuola secondaria di primo e secondo grado (*professori*). Questa dicotomia permane anche nel recente Decreto n. 249 del 10 settembre 2010[1], che pure afferma l'"unitarietà della funzione docente"[2], basata sulla comune "acquisizione di competenze disciplinari, psico-pedagogiche, metodologico-didattiche, organizzative e relazionali necessarie a far raggiungere agli allievi i risultati di apprendimento previsti dall'ordinamento vigente"[3], nonché "delle competenze necessarie allo sviluppo e al sostegno dell'autonomia delle istituzioni scolastiche"[4].

Per quanto riguarda i maestri, il decreto istituisce il corso di laurea quinquennale a ciclo unico, che sostituisce il corso di laurea quadriennale attivato a partire dal 1998-99, mantenendo comunque una sostanziale continuità[5]. Il corso di laurea prevede 600 ore di tirocinio, e la prova finale, che comprende sia la discussione di una tesi sia quella della relazione finale di tirocinio, e rilascia un titolo abilitante per l'insegnamento.

Per quanto riguarda i professori, invece, il decreto porta importanti novità:

[1] Decreto 10 settembre 2010, n. 249 recante Definizione della disciplina dei requisiti e delle modalità della formazione iniziale degli insegnanti della scuola dell'infanzia, della scuola primaria e della scuola secondaria di primo e secondo grado, ai sensi dell'articolo 2, comma 416, della legge 24 dicembre 2007, n. 244.

[2] Ivi, art. 2 comma 3

[3] Ivi, art. 2 comma 1.

[4] Ivi, art. 2 comma 2.

[5] A giudizio di Luzzatto, coordinatore nazionale delle Ssis, la laurea quinquennale abilitante in Scienze della Formazione Primaria, a differenza del Tfa, conserva anche nel nuovo regolamento la sua «nicchia di corretta integrazione tra tematiche educative, discipline, tirocinio scolastico». Cfr. G. Luzzatto, *Università e scuola per la formazione degli insegnanti*, in A.M. Ajello e V. Ghione (a cura di), *Comunicazione e apprendimento tra scuola e società. Scritti in onore di Clotilde Pontecorvo*, Valore Italiano Editore, Roma 2016.

prevede infatti che la loro formazione si realizzi ora in due fasi diverse e successive: la prima, di durata biennale, all'interno di corsi di laurea magistrale appositamente istituiti, ai quali si accede con il possesso della laurea triennale; la seconda, di durata annuale, nel Tirocinio formativo attivo (Tfa) dopo il conseguimento della laurea magistrale secondo la scansione complessiva 3+2+1[6].

Questo provvedimento mirava fra l'altro a rendere meno lungo il percorso di formazione rispetto ai due anni previsti dalla Ssis, contemplando già a livello di laurea magistrale dei percorsi specifici per i futuri insegnanti secondari, che unissero preparazione disciplinare e preparazione professionale. Tuttavia l'istituzione di queste nuove lauree magistrali non era ancora avvenuta, mentre durante l'anno accademico 2012-2013, a distanza di quattro anni dalla soppressione delle Ssis, era stato attivato il Tirocinio formativo attivo (Tfa), al quale dunque si accedeva ancora con il titolo di laurea tradizionale.

Questo capitolo tratterà dunque essenzialmente della formazione dei professori, e specificamente del Tirocinio formativo attivo, che costituisce in questo momento la principale innovazione attuata nel sistema italiano.

9.2. Motivazioni della nascita del Tfa

L'esperienza delle Ssis, la cui durata era di due anni, si è conclusa nell'anno accademico 2008-2009 con la chiusura del IX Ciclo[7]. Le Ssis sono state sostituite a partire dall'anno accademico 2011-2012 (ma di fatto 2012-2013) dal Tirocinio formativo attivo (Tfa) di durata annuale. Il nuovo sistema di formazione iniziale, voluto dal governo di centro-destra, si differenzia dal modello Ssis soprattutto per tre aspetti:

- La minore durata (un anno anziché due).
- Il ridimensionamento della componente socio-psico-pedagogica in favore di quella culturale e disciplinare [8].
- Il rilevante peso del tirocinio "attivo", fatto direttamente in classe, con l'assistenza di un docente tutor [9].

Su questa decisione ha pesato, a giudizio di alcuni studiosi, la convinzione che le Ssis fossero in qualche misura culturalmente (e politicamente) egemonizzate dalla sinistra politica e pedagogica. Di qui la riduzione del peso e della durata del-

[6] Decreto 10 settembre 2010, n. 249, art 3, commi 2a e 2b.

[7] D.m. 7 maggio 2008.

[8] Tesi sostenuta in particolare da Israel, nominato dal ministro Gelmini a presiedere la commissione per la revisione della formazione iniziale degli insegnanti. Cfr. G. Israel, *Chi sono i nemici della scienza? Riflessioni su un disastro educativo e culturale e documenti di malascienza*, Lindau, Torino, 2008.

[9] Decreto 10 settembre 2010, n. 249 art. 3, comma 5.

la formazione professionale post-lauream rispetto a quella 'culturale', fornita da una università percepita dal centro-destra come politicamente meno schierata[10].

Altri hanno intravisto nel rafforzamento della formazione culturale dei docenti, soprattutto di quelli di scuola secondaria, un estremo tentativo di frenarne la decadenza puntando su docenti più preparati e perciò anche più capaci di essere buoni insegnanti "*Chi sa, sa anche insegnare*"[11]. Tentativo vano, secondo Adolfo Scotto Di Luzio, che pure denuncia la progressiva "corrosione" del modello gentiliano, perché antistorico.

La decisione del governo centro-destra di sostituire le Ssis con il Tfa si spiega tuttavia anche tenendo conto del fatto che per anni, dal loro varo nel 2001, i neoabilitati Ssis avevano avuto la possibilità di iscriversi alle graduatorie permanenti degli abilitati, utili ai fini dell'immissione in ruolo senza concorso sul 50% dei posti disponibili. Ciò aveva a giudizio del centro-destra gonfiato a dismisura le graduatorie, creando aspettative che il sistema non avrebbe potuto soddisfare (nel frattempo il Ministero del tesoro aveva tagliato il budget del Ministero dell'istruzione per 8 miliardi di euro in tre anni, costringendolo a ridurre gli organici)[12]. Anche il governo di centro-sinistra presieduto da Romano Prodi (2006-2008, ministro dell'istruzione Giuseppe Fioroni) si era posto il problema e aveva deciso di chiudere il rubinetto delle graduatorie permanenti stabilendo che gli ultimi ad avere diritto ad iscriversi nelle graduatorie permanenti sarebbero stati gli specializzandi Ssis dell'VIII ciclo[13]: si puntava a bloccare l'ulteriore espansione delle graduatorie e a rivedere l'intera materia del reclutamento (l'ultimo concorso era stato bandito nel 1999). Perciò il governo decise con la legge finanziaria del 2007, di trasformare le graduatorie permanenti provinciali degli insegnanti abilitati aspiranti all'insegnamento in graduatorie ad esaurimento, con l'obiettivo di assumere in tre anni 150.000 precari[14]. Quest'ultimo intento fu bloccato dal centro-destra per le citate ragioni di bilancio, ma nella fase di passaggio dal governo Prodi a quello Berlusconi (dalla metà del 2008) il IX ciclo Ssis (anni 2007-2008 e 2008-2009) partì ugualmente, e i suoi iscritti, che pure non avrebbero potuto

[10] A. Santoni Rugiu e S. Santamaita, *Il professore nella scuola italiana dall'Ottocento a oggi*, Roma-Bari, Editori Laterza, 2011, p.184.

[11] A. Scotto Di Luzio, *La scuola degli italiani*, Bologna, Società editrice Il Mulino, 2007, p.12

[12] O. Niceforo, *Da Berlinguer a Gelmini. La scuola che (non) cambia*, Roma, Editoriale Tuttoscuola 2010, pp. 89-93.

[13] Cfr. Miur, CSNU, Mozione Analisi attuali problematiche delle Ssis sul sistema di reclutamento degli insegnanti , "Considerato il fatto che non si è per ora data attuazione alla previsione dell'art. 2, comma 416 della legge finanziaria per il 2008 riguardante l'istituzione di concorsi nazionali a cadenze biennale, costoro si trovano in uno stato di totale incertezza e sprovvisti delle adeguate garanzie normative per l'ingresso nel mondo dell'insegnamento scolastico."

[14] Cfr. in particolare legge 244 del 24 dicembre 2007 (legge finanziaria 2008): all'art. 2, comma 416, "mentre reintroduce il sistema concorsuale per esami, fa salva la validità delle graduatorie ad esaurimento."

inserirsi nelle graduatorie a esaurimento, in seguito a vari ricorsi ottennero alla fine la riapertura una tantum delle graduatorie[15]. Contestualmente il nuovo ministro dell'istruzione, Mariastella Gelmini, dispose la sospensione del X ciclo Ssis (anni accademici 2008-2009 e 2009-2010) annunciando il proposito di volerlo sostituire con il Tfa[16].

9.3. Principali caratteristiche e accesso al Tfa

Il Tirocinio formativo attivo (Tfa), introdotto con decreto ministeriale nel novembre 2011[17], istituito dalle università, è attivato per ciascuna classe di abilitazione e attribuisce, tramite un esame finale, il titolo di abilitazione all'insegnamento in una delle classi di concorso previste dalla normativa vigente[18]. Il Tfa consiste di sei gruppi di attività:

1) insegnamenti di scienze dell'educazione;

2) un tirocinio indiretto e diretto di 475 ore, pari a 19 crediti formativi, svolto presso le istituzioni scolastiche sotto la guida di un tutor in collaborazione con il docente universitario o delle istituzioni dell'alta formazione artistica, musicale e coreutica.

3) un percorso di tirocinio presso le istituzioni scolastiche che contempla una fase osservativa e una fase di insegnamento attivo, di concerto col consiglio di corso di tirocinio al fine di integrare fra loro le attività formative;

4) almeno 75 ore di tirocinio dedicate alla maturazione delle necessarie competenze didattiche per l'integrazione degli alunni con disabilità.

5) insegnamenti di didattiche disciplinari che, anche in un contesto di laboratorio, sono svolti stabilendo una stretta relazione tra l'approccio disciplinare e l'approccio didattico;

6) laboratori pedagogico-didattici indirizzati alla rielaborazione e al confronto

---

[15] Cfr. la voce giuridica dell'Avv. Bonetti: "L'aggiornamento delle graduatorie ad esaurimento venne pubblicato l'8 aprile 2009 con d.m. n. 42/2009 in cui si consentiva ai docenti frequentanti i corsi del IX° ciclo presso le Ssis la possibilità di iscriversi con riserva; tuttavia, parte ricorrente, che non era frequentante, omise di presentare la domanda di inserimento in graduatoria, considerando che gli uffici scolastici provinciali provvedevano a respingere le istanze di iscrizione con riserva dei soggetti non frequentanti, depennando i pochi riusciti ad ottenere l'iscrizione". Avv. M. Bonetti, *Congelati SSIS: con ricorso è possibile entrare in GAE*, Rivista del diritto, 3 febbraio 2014, http://www.lavocedeldiritto.it/

[16] Decreto ministeriale n. 249/2010, artt. 8,9,10.

[17] Pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 288 del 12 dicembre 2011.

[18] D.m. 30 gennaio 1998 Testo coordinato delle disposizioni impartite in materia di ordinamento delle classi di concorso a cattedre e a posti di insegnamento tecnico-pratico e di arte applicata nelle scuole ed istituti di istruzione secondaria e artistica e d.m. 22 febbraio 2005.

delle pratiche educative e delle esperienze di tirocinio[19].

L'attività nella scuola si conclude con l'elaborazione di una relazione di tirocinio di cui è relatore un docente universitario e correlatore l'insegnante tutor che ha seguito il percorso formativo.

L'esame finale è sostenuto davanti a una commissione composta da 3 docenti universitari (o dell'alta formazione artistica, musicale e coreutica) che hanno svolto attività nel corso di tirocinio, da 2 tutor o tutor coordinatori, da un rappresentante designato dall'ufficio scolastico regionale ed è presieduta da un docente universitario o dell'alta formazione designato dall' istituzione di riferimento. La commissione assegna:

- Fino a un massimo di 30 punti all'attività svolta durante il tirocinio. - Fino a un massimo di 30 punti alla prova orale (esposizione orale di un percorso didattico su un tema scelto dalla commissione.

- Fino a un massimo di 10 punti alla discussione sulla relazione finale di tirocinio. L'esame di tirocinio è superato se il candidato consegue una votazione maggiore o uguale a 50/70[20].

Per accedere al Tfa occorre superare un test preliminare su base nazionale che mira a verificare le conoscenze disciplinari relative alle materie oggetto di insegnamento di ciascuna classe di concorso e le competenze linguistiche di lingua italiana. Il test è costituito da 60 quesiti a risposta multipla (con quattro risposte, fra le quali il candidato deve individuare l'unica esatta); 10 quesiti sono volti a verificare le competenze in lingua italiana (comprensione di uno o più testi scritti). Gli altri 50 quesiti sono inerenti alle discipline oggetto di insegnamento della classe di concorso. La risposta corretta a ogni domanda vale 0,5 punti, la risposta non data o errata 0 punti. Il test ha la durata di tre ore. Per essere ammesso alla prova scritta il candidato deve conseguire una votazione nel test preliminare non inferiore a 21/30. La prova scritta è stabilita dalle università e viene superata se il candidato consegue un risultato non inferiore a 21/30. Le università devono attenersi ai seguenti criteri:

1. L'oggetto della prova concerne una o più discipline comprese nella classe di concorso cui il percorso di Tfa si riferisce.

2. La prova verifica le conoscenze disciplinari, le capacità di analisi, interpretazione e argomentazione, il corretto uso della lingua italiana e non può pertanto prevedere domande a risposta chiusa.

3. Nel caso di classi di concorso che contemplano l'insegnamento della lingua italiana, è prevista comunque una prova di analisi del testo.

4. Nel caso di classi di concorso che contemplano l'insegnamento delle lingue classiche è prevista comunque una prova di traduzione.

---

[19] Decreto ministeriale n. 249/2010, art. 8, comma 3, lettere a), b), c), d).

[20] Ivi, commi 4-10.

5. Nel caso di classi di concorso relative a discipline scientifiche o tecniche, la prova scritta può essere integrata da una prova pratica in laboratorio. In questo caso il voto è unico ed è ottenuto dalla media aritmetica dei voti attribuiti nella prova scritta e nella prova di laboratorio, ciascuno dei quali deve essere comunque non inferiore a 21/30.

La prova orale, anch'essa gestita dalle singole università, è valutata in ventesimi, e viene superata da chi consegue un risultato non inferiore a 15/20.

Nel caso di classi di concorso relative alla lingua straniera, la prova è svolta nella lingua straniera per cui si richiede l'accesso al Tfa, nel caso di classi di abilitazione affidate al settore dell'alta formazione artistica, musicale e coreutica la prova orale può essere sostituita da una prova pratica. La graduatoria finale si ottiene sommando i punteggi conseguiti dai candidati che hanno superato il test preliminare con votazione non inferiore a 21/30, la prova scritta con votazione non inferiore a 21/30 e la prova orale con votazione non inferiore a 15/20. A questi si aggiunge il punteggio attribuito all'esito della valutazione dei titoli[21].

Si deve ora descrivere il ruolo dei tutor coordinatori e dei tirocinanti. La normativa vigente prevede che per lo svolgimento delle attività di tirocinio le università si avvalgano di personale docente e dirigente in servizio nelle istituzioni scolastiche, da utilizzare in qualità di tutor coordinatori o tutor dei tirocinanti. I *tutor coordinatori* svolgono i seguenti compiti:

1. Gestire i rapporti con i tutor degli studenti assegnando questi ultimi alle diverse classi e scuole e formulando il progetto di tirocinio dei singoli studenti.
2. Esaminare i materiali di documentazione prodotti dagli studenti nelle attività di tirocinio.
3. Supervisionare e valutare le attività del tirocinio diretto e indiretto.
4. Seguire le relazioni per quanto riguarda le attività in classe.

I *tutor dei tirocinanti* hanno invece il compito di:

1. Orientare gli studenti rispetto agli assetti organizzativi e didattici della scuola e alle diverse attività e pratiche in classe.
2. Accompagnare e monitorare l'inserimento in classe e la gestione diretta dei processi di insegnamento degli studenti tirocinanti.

Essi sono designati dai coordinatori didattici e dai dirigenti scolastici delle scuole, iscritte in un apposito elenco, tra i docenti in servizio con contratto a tempo indeterminato che ne hanno fatto domanda secondo la normativa vigente.

[21] D.m 16 maggio 2014 n. 312 (Bando secondo ciclo Tfa) e d.m 1° ottobre 2014 n. 487 (Istruzioni iscrizioni prove scritte e orali II ciclo Tfa).

9.4. Un primo sguardo sui risultati del funzionamento Tfa

Nei primi mesi del 2013 sono iniziati i corsi del Tfa ordinario, ma in ordine sparso e in modo disomogeneo e confuso. Alcune università puntavano a concludere i corsi con l'esame finale abilitante per maggio/giugno 2013, altre non avevano ancora nominato i tutor coordinatori, anche se il provvedimento per il loro esonero parziale dall'insegnamento era stato finalmente varato. Il fatto è che il Ministero non ha svolto con efficacia quel lavoro di coordinamento e regia dell'operazione che avrebbe potuto garantire maggiore omogeneità di comportamento tra i diversi atenei [22]. Al di là dei ritardi sono stati segnalati, per esempio, casi di università che non hanno permesso di svolgere il tirocinio nelle scuole di servizio dei tirocinanti, o che non hanno indicato con esattezza e tempestività né i calendari dei corsi, né le prove che dovevano essere sostenute dai corsisti[23]. Le università italiane, come si è visto in parte anche con l'esperienza delle Ssis, non sembrano sempre pronte a rendere gli insegnamenti funzionali alle esigenze dei tirocinanti.

Favoriti in qualche modo anche dalle critiche che erano state formulate alle stesse Ssis (eccessiva enfasi sulla dimensione pedagogica rispetto a quella culturale) vengono proposti in non pochi casi insegnamenti con forte impianto accademico. Tali insegnamenti sono spesso assai simili a quelli già sostenuti durante gli studi universitari, con scarsa attenzione per le modalità di gestione didattica dei contenuti disciplinari. Considerazioni analoghe valgono, in taluni casi, anche per i corsi dell'area trasversale, malgrado la normativa vigente prescriva che gli insegnamenti siano "svolti stabilendo una stretta relazione tra l'approccio disciplinare e l'approccio didattico"[24]. Il fenomeno riguarda soprattutto i docenti universitari che hanno avuto scarsi o nessun contatto con il mondo della scuola, essendosi dedicati alla ricerca e alla carriera universitaria subito dopo la laurea. In questi casi una più stretta collaborazione con docenti scolastici esperti sembra poter correggere gli eccessi di "accademismo", ma non sempre questa collaborazione viene cercata o offerta[25].

Il citato decreto n. 249/2010 richiede[26] che vengano apprestati appositi labo-

---

[22] Cfr. C. Cappa, O. Niceforo e D. Palomba, *La formazione iniziale degli insegnanti in Italia in Revista Española de Educación Comparada*, 2013, n. 22, p. 158

[23] Cfr. ad es. per la situazione di Pisa, OS Diventare Insegnanti del 6 maggio 2013, «Tfa: il Miur dà ragione ai tirocinanti e ai Cobas Scuola. Ateneo di Pisa riveda ore di tirocinio e riconoscimento crediti formativi: Ad aprile, infatti, è uscita la nota Miur 174/2013, che di fatto ammette le difficoltà di organizzazione del Tfa nei vari atenei e indica un diverso criterio di conteggio delle ore di tirocinio che porta alla riduzione delle stesse in modo da garantire l'abilitazione entro quest'anno scolastico».

[24] D.m. n. 249/2010, art. 10 comma 3, lettera c).

[25] Cfr. C. Cappa, O. Niceforo e D. Palomba, *La formazione iniziale* cit., pp. 139-163.

[26] D.m. n. 249/2010, art. 10 comma 3, lettere c) e d).

ratori disciplinari e pedagogici-didattici, ma risulta che in non pochi casi essi non siano stati organizzati adeguatamente, pur essendo, insieme ai tirocini, decisivi per la qualità delle competenze da far acquisire ai corsisti Tfa. Alla conduzione dei laboratori, che dovrebbero operare come veri e propri luoghi di apprendimento pratico della didattica d'aula, sono addetti i tutor coordinatori, ai quali però spesso mancano la capacità e l'esperienza necessarie per esercitare al meglio questa funzione.

9.5. Il Tfa speciale

Per completare il quadro della formazione iniziale dei docenti in Italia occorre accennare anche a una seconda tipologia di Tfa, il tirocinio formativo attivo *speciale*[27], che una più recente disposizione ministeriale ha affiancato al Tfa ordinario. L'ammissione al Tfa ordinario, attualmente in corso di svolgimento (o di esaurimento?), è avvenuta su base selettiva sottoponendo i candidati a una prova di accesso preliminare nazionale e successivamente a prove scritte sulle materie oggetto delle diverse classi di concorso, organizzate dalle università o istituzioni di alta formazione (Afam). Tuttavia il numero degli interessati ad acquisire l'abilitazione ha superato di molto la disponibilità di posti (circa 20.000), comprendendo anche molti docenti precari con elevata anzianità di servizio - tre anni e più, circa 75.000 persone. I candidati, con l'appoggio dei sindacati e di quasi tutti i partiti politici, hanno ottenuto dal Ministero dell'istruzione nel mese di marzo 2013, alla vigilia delle elezioni politiche, un decreto rettificativo e integrativo del decreto n. 249/2010[28]. Il nuovo decreto[29] ha affiancato al Tfa ordinario un altro percorso abilitativo riservato a questi altri aspiranti all'abilitazione, il Tfa "speciale", scaglionandolo in tre annualità (2012-13, 2013-14 e 2014-15) sulla base dell'esito di una apposita prova di accesso non selettiva ma vincolante per

[27] Miur, Decreto del Direttore Generale n. 58 del 25 luglio 2013 (Percorsi abilitanti speciali).

[28] Cfr. a proposito l'articolo su Tuttoscuola, *Tfa speciale* del 28 marzo 2013: «Profumo ha firmato il decreto sui Tfa Speciali, coinvolgerà 75mila precari. È stato firmato dal Ministro dell'Istruzione dell'Università e della Ricerca Francesco Profumo il Decreto rettificativo e integrativo del d.m. n. 249/2010 che, oltre a prevedere nuovi criteri di programmazione del numero dei posti dei docenti abilitati necessari per il funzionamento del sistema formativo nazionale, ha affiancato al Tfa ordinario, percorsi abilitanti riservati (il cosiddetto Tfa speciale), come misura transitoria limitata a tre annualità (2012-13, 2013-14 e 2014-15). Il provvedimento, tanto atteso da numerosissimi docenti precari non abilitati ed in servizio da almeno 3 anni entro il periodo degli anni scolastici 1999-2000 e 2011-12 e il cui numero stimato è di circa 75.000, è stato completato. Per diventare efficace deve ora solamente essere registrato alla Corte dei Conti e pubblicato in Gazzetta Ufficiale».

[29] Miur, Ufficio stampa 24 marzo 2013, "Firmato dal ministro Profumo il decreto sul Tfa speciale".

quanto riguarda la distribuzione nei tre anni e notevolmente influente sul risultato finale (35 punti su 100). La prova prevedeva 70 quesiti a risposta multipla (quattro risposte, di cui una sola corretta), così ripartiti:

1. Capacità logiche: 30 quesiti.
2. Capacità di comprensione del testo: 30 quesiti.
3. Lingua straniera: 10 quesiti.

Il decreto stabiliva peraltro che i punteggi delle abilitazioni conseguite nei percorsi ordinari sarebbero stati diversi e superiori rispetto a quelli delle abilitazioni conseguite nei percorsi riservati[30]. La decisione del ministro Profumo (sostituito poi durante il Governo Letta da Maria Chiara Carrozza) di avviare i Tfa speciali aveva però suscitato le proteste sia dei corsisti del Tfa ordinario, che temevano la concorrenza dei molto più numerosi interessati ai Tfa speciali, sia di questi ultimi per lo scaglionamento nel tempo e il minor punteggio attribuito.

Alla fine di aprile 2013 restavano ancora da definire le procedure di raccolta delle candidature per via telematica, gli eventuali raggruppamenti di classi di concorso omogenee e le modalità attuative della prova di valutazione delle competenze in ingresso. Le proteste sono state molte e resistenze sono arrivate anche dalle università che temevano di non poter reggere l'ulteriore onere di 75.000 nuovi abilitandi, sia pure ripartiti in tre anni.

Un numeroso gruppo di professori universitari (oltre 800 alla fine di aprile 2013), in quel momento impegnati come docenti nel Tfa ordinario, guidato da due autorevoli esperti di politiche educative come Giunio Luzzatto (università di Genova) e Andrea Ichino (università di Bologna) aveva sottoscritto un appello inviato ai ministri dell'istruzione (quello precedente, Francesco Profumo, e quello nuovo, Maria Chiara Carrozza) a non dare attuazione al Tfa speciale[31]. Nell'appello si legge che "Le università italiane, che negli scorsi mesi sono state chiamate ad organizzare una rigorosa selezione, in quanto centri di sapere e di promozione del merito, non possono prestare il fianco ad un provvedimento che, a nostro parere, tradisce gli stessi principi su cui la selezione si è fondata e i diritti di chi ha seguito le regole sottoponendosi ad un regolare concorso": un chiaro riferimento ai corsisti impegnati nel Tfa ordinario.

9.6. Un primo bilancio sul Tfa

La seconda tornata del Tfa non ha fatto registrare problemi relativamente al test nazionale di ammissione[32].

---

[30] D.m. organizzativo PSA http://hubmiur.pubblica.istruzione.it/alfresco/d/d/workspace/SpacesStore/094f5078-7767-49e1-b128-1bbf15163b43/tfa_250313_bis.pdf

[31] Cfr. G. Luzzatto e A. Ichino, *Appello dei docenti universitari per fermare il Tfa speciale*, 19 febbraio 2013, http://www.adiscuola.it/adiw_brevi/?p=9864.

[32] Decreto direttoriale n. 698, del 1° ottobre 2014, relativo alle Indicazioni operative per le prove

Le domande sono risultate alla portata dei candidati e non hanno suscitato le polemiche con lo strascico di ricorsi e annullamenti, del caso precedente [33]. Altri problemi sono però emersi al momento delle prove di selezione locali.

Essi riguardano la separatezza fra le due aree disciplinari del Tfa, quella delle scienze umane e quella delle scienze dell'educazione. Rispetto ai contenuti dell'area di scienze umane/scienze dell'educazione, le lauree magistrali abilitanti avrebbero previsto insegnamenti socio-antropologici e psicologici e l'insegnamento di discipline pedagogiche per almeno sei crediti. Nell'anno di Tfa si collocavano inizialmente solo le discipline didattiche (inclusa pedagogia speciale e tecnologie), ma per ben diciotto crediti. In altri termini esisteva già uno squilibrio, nel disegno iniziale, a favore delle discipline didattiche rispetto a quelle pedagogiche e un ridimensionamento al minimo di psicologia, sociologia, antropologia[34]. Quale che fosse l'ipotesi iniziale, di fatto, nei Tfa realizzati per l'a.a. 2011/2012 non appare alcun insegnamento di area psicologica, antropologica e sociologica, e per l'area pedagogica e storico/pedagogica si è realizzato un correttivo (previsto dal decreto nella sua prima attuazione) che la reinserisse nel percorso per sei crediti complessivi. In concreto, il Tfa 2011/2012 si presentava con una articolazione interna che assegnava 18 crediti all'area pedagogico - didattica (distribuendo 6 cfu a M/Ped 01 e M/Ped 02 e 12 cfu a M/Ped 03 e M/Ped 04). L'area privilegiata (con 6 cfu obbligatoriamente assegnati all'interno dei 12 già detti) è solo quella della pedagogia speciale. Tutti i settori pedagogici e storico-pedagogici, inclusa storia della scuola e letteratura per l'infanzia, devono "dividersi" un totale di 6 cfu in tutto (circa un corso semestrale), e così le didattiche e la pedagogia sperimentale[35].

È in questo modo che un'apparente incongruenza tecnico-realizzativa diventa un disegno culturale e ideologico specifico: non sono più le scienze dell'educazione, comunque definite, a fornire il supporto teorico maggio-

di selezione dei percorsi di Tirocinio formativo attivo – II ciclo, al fine di acquisire l'abilitazione nella scuola secondaria superiore.

[33] Cfr. Fonte Anief, Preselettiva Tfa II ciclo: il TAR Lazio dà ragione all'Anief, il Miur deve alzare bandiera bianca, 15 ottobre 2015. Http://www.anief.org/index.php?option=com_content&view=article&id=13282:preselettiva-tfa-ii-ciclo-il-tar-lazio-da-ragione-all-anief-il-miur-deve-alzare-bandiera-bianca&catid=259:tfa&Itemid=781 .

[34] Questa scelta culturale del legislatore, che sembra rinnegare l'ottica della legge n. 341/1990, esigerebbe lunghe spiegazioni, se fosse realmente tale. In realtà, occorre pensare piuttosto a posizioni di potere e di interesse soggettivo di gruppi accademici coinvolti. È, piuttosto, l'esito di tali posizioni e interessi che diventa di fatto una scelta culturale.

[35] Se si confrontano i crediti con il modello Ssis (in cui essi erano 6 cfu per le pedagogie e 7 cfu per le didattiche), la situazione sembra invariata e anzi migliorata. In realtà, nel modello Ssis (a Bologna) a questi crediti corrispondevano un maggior numero di ore: per esempio i 6 cfu dell'area pedagogica occupavano 48 ore, mentre nel modello Tfa 2011/2012 (sempre a Bologna) 6 cfu occupano 36 ore.

re alla professionalità del futuro insegnante: sono piuttosto le didattiche, e in termini privilegiati la pedagogia speciale e le nuove tecnologie didattiche. In tal modo il Tfa enfatizza autorevolmente l'approccio tecnicistico/burocratico, e per certi versi assistenzialistico, alla professione docente e non più quello relazionale e comunicativo. L'insegnante diventa un "tecnico" e certamente non è più quell'intellettuale "custode dell'utopia" e promotore di opportunità per tutti i suoi allievi, che si era ipotizzato garante di un processo di scolarizzazione universale e di democratizzazione, nella logica della legge n. 341/1990. Per la verità, già analizzando il decreto n. 225/2005, che attuando la legge n. 53/2003 affidava totalmente all'università la formazione degli insegnanti, si era osservata una evidente riduzione del disegno ideale iniziale, nei termini di un affido burocratico-amministrativo[36]. Nel Tfa gli ulteriori 18 crediti vengono attribuiti all'area disciplinare di ciascuna specifica classe di concorso, e una fetta di 19 crediti al tirocinio (previsto in 475 ore). I cinque crediti residui vengono attribuiti ad una relazione/tesi finale. Questa apparente rigidità schematica non esclude ampi margini di interpretazione per gli atenei che attivano concretamente un Tfa, ma naturalmente ciò dipende dalla capacità progettuale, prima che organizzativa, della singola università e variazioni apparentemente modeste nell'interpretazione della norma possono comportare significativi cambiamenti nell'efficacia formativa del modello. Spesso il Tfa (come a suo tempo la Ssis) viene percepito come un "corpo separato" all'interno del mondo accademico. L'uso di aule esterne ai dipartimenti, con dislocazioni variabili, le incertezze per la sede e l'orario delle lezioni, sono elementi stressanti per un corsista che spesso viene da fuori sede (anche da lontano), e dunque sono disfunzionali. Inoltre, accrescono la percezione del Tfa come "esterno e separato" alla normale didattica universitaria. E anche questo è disfunzionale. Nel caso del Pas (Percorso abilitante speciale), rispetto al modello Tfa, manca del tutto il tirocinio, coperto dalle attività didattiche già svolte dal corsista, e manca perfino l'integrazione dei sei crediti per l'area storico-pedagogica.

[36] M. T. Moscato, *Il nuovo percorso di formazione alla docenza e il possibile ruolo delle associazioni professionali*, in La Scuola e l'Uomo, 2006, n. 6, pp. 154-162.

Capitolo 10
Il reclutamento degli insegnanti, le cause del precariato e le retribuzioni

10.1. Da ieri ad oggi

Dieci anni dopo l'importantissimo documento della commissione parlamentare di indagine sulla scuola[1], la legge delega sullo stato giuridico degli insegnanti e il conseguente decreto delegato (1973-1974) sancirono il principio di una specifica formazione universitaria che, per tutti i docenti, fosse mirata a costruire la loro professionalità[2].

Il principio restò inapplicato per un quarto di secolo; nello stesso periodo si arenarono tutti i tentativi di una organica riforma della scuola secondaria superiore. Il fallimento di quest'ultima fu considerato da Luciano Benadusi[3], come l'emblema della più generale non-decisione politica; con altrettanto fondamento l'espressione si può applicare alla mancata attuazione della formazione degli insegnanti sulla base della legge del 1973 quale parte integrante del loro stato giuridico[4].

Nel 1998-1999, la situazione fu sbloccata con l'istituzione della laurea in scienze della formazione primaria e della scuola di specializzazione all'insegnamento secondario (Ssis), in ottemperanza alla famosa legge n. 341 del 1990; si trattava però di una disciplina riferita agli ordinamenti universitari, non al sistema scolastico, e come tale impossibilitata a intervenire sul reclutamento e perciò a saldare, come sarebbe stato indispensabile, struttura del percorso di formazione e procedure di assunzione.

Queste ultime sono state disciplinate, negli stessi anni nei quali si introdu-

---

[1] *Commissione d'indagine sulla scuola italiana 1963*. Sintesi della relazione sullo stato e sullo sviluppo della pubblica istruzione in Italia: presentata al ministro della pubblica istruzione il 24 luglio 1963. Cfr. inoltre la legge 24 luglio 1962, n. 1073.

[2] Decreti del Presidente della Repubblica 31 maggio 1974 nn. 416 e 417.

[3] L. Benadusi (a cura di), *La non-decisione politica*, Firenze, La Nuova Italia 1989.

[4] "Gli anni che vanno dal 1972 al 1985 sono caratterizzati da ripetuti tentativi del Parlamento, attraverso tre legislature, di approvare un piano generale di riforma della scuola secondaria". Ivi, p. 145 e sgg.

ceva la formazione universitaria ma in maniera del tutto distinta, attraverso la normativa del "doppio canale" (50% concorso per esami, 50% graduatoria per titoli di servizio)[5]. Si tentò successivamente, con la già descritta riforma Berlinguer, di creare un parziale raccordo per gli insegnanti secondari, prevedendo che l'abilitazione Ssis divenisse il titolo necessario per la partecipazione ai concorsi; ma il sistema teoricamente ipotizzato non divenne mai operante[6]. Infatti la mancata copertura con personale stabile di gran parte dei posti che di anno in anno si rendevano disponibili ha determinato la crescente presenza di un vastissimo precariato, e questo a sua volta ha dato origine a spinte, risultate vincenti, volte a ottenere leggi di sanatoria e a bloccare il regolare bando di concorsi aperti. Chi si era formato con il nuovo sistema finì perciò col confluire nelle graduatorie per anzianità[7].

Un ulteriore elemento negativo, accanto alle conseguenze del mancato legame con il reclutamento, è costituito dai grandi ritardi nella predisposizione delle strutture universitarie deputate alla formazione. Assenza di volontà politica e inerzie burocratiche tennero tutto fermo dal 1990 al 1996. Con il Governo Prodi[8] costituitosi allora - e nella situazione di maggiore autonomia didattica delle università sancita dalla legge n. 127/1997 - si ebbero finalmente il decreto istitutivo del maggio 1998 e la conseguente attivazione, nell'autunno dello stesso anno, della laurea in formazione primaria e nell'autunno 1999 della Ssis. Senza entrare nei dettagli nuovamente, relativi agli ordinamenti didattici, va rilevato che essi si sono qualificati per la presenza sistematica di alcune caratteristiche fortemente innovative nei confronti della tradizione accademica.

Purtroppo, non è bastato un decreto per far muovere a pieno regime una macchina che era tutta da costruire, né tanto meno per dare integrale attuazione alle più innovative tra le misure previste. Si scontavano reticenze consolidate da

---

[5] Legge n. 270 del 20 maggio 1982 revisione della disciplina del reclutamento del personale docente della scuola materna, elementare, secondaria ed artistica, ristrutturazione degli organici, adozione di misure idonee ad evitare la formazione di precariato e sistemazione del personale precario esistente.

[6] Pochi giorni prima che il ministro Berlinguer avvertisse che: "valuteremo l'impegno dei docenti. Questa scuola ha bisogno di un sistema di valutazione esterno", i d.P.R. n. 470 e 471 del 31 luglio 1996 istituivano il corso di laurea in scienze della formazione primaria e delle scuole di specializzazione per i docenti delle scuole secondarie. La prima conseguenza, messa in atto pochi mesi dopo, comporta che "a seguito dell'introduzione dei suddetti corsi di laurea non possono più considerarsi validi, ai fini dell'accesso all'insegnamento nelle predette scuole, i titoli di studio attualmente rilasciati dalle scuole e dagli istituti magistrali", cioè "la soppressione dei corsi di studio ordinari triennali e quadriennali, rispettivamente della scuola magistrale e dell'istituto magistrale". Cfr. il decreto interministeriale del 10 marzo 1997 e la c.m. n. 434 del 15 luglio 1997.

[7] G. Luzzatto, *Formazione e reclutamento*, in "Istruzione bene comune" a cura di V. Campione e F. Bassanini, Firenze, Passigli ed., 2011.

[8] Il Governo Prodi I rimase in carica dal 18 maggio 1996 al 21 ottobre 1998.

parte di un mondo accademico italiano che storicamente ha sempre privilegiato la ricerca universitaria pura rispetto a compiti di professionalizzazione, e che nella sua maggioranza ha identificato il sapere col saper insegnare.

10.2. Reclutamento docenti e concorsi pubblici nella scuola secondaria

In origine nella storia del reclutamento per la selezione dei docenti c'erano solo i concorsi, unico strumento riconosciuto dalla Costituzione per assumere nella pubblica amministrazione**.** La mancanza di cadenza regolare nell'emissione di bandi di reclutamento ha portato negli anni a concorsi riservati al docente precario che avesse insegnato e che prevedevano un concorso riservato (per il 50% dei posti) a chi fosse in possesso del "requisito di servizio" cioè 360 giorni lavorativi. Tali concorsi furono detti "riservati" o anche per **"**servizio e titoli" per distinguerli dai concorsi ordinari (detti anche di merito, da cui le graduatorie di merito) a cui continuò ad andare il restante 50% e che non valutavano il servizio[9]. Il concorso ordinario era un tipo di reclutamento che prevedeva solo degli esami scritti e/o pratici ed orali. Non era prevista una attività di formazione né un tirocinio. Una volta superato il concorso, i primi in graduatoria venivano immessi in ruolo, cioè potevano cominciare ad insegnare a tempo indeterminato[10]. In pratica, una volta che si superava il concorso non si diventava immediatamente insegnanti, ma si veniva inseriti nella graduatoria degli idonei del concorso[11]. Il 50% delle nomine avveniva ed avviene facendo scorrere la graduatoria degli idonei in base al loro punteggio, partendo dal primo, che ha il massimo punteggio, fino ad esaurimento.

Se invece non si veniva nominati in ruolo, occorreva attendere l'aggiornamento delle graduatorie provinciali ad esaurimento. Le graduatorie provinciali ad esaurimento valgono per le nomine su tutti i circoli e istituti di una particolare provincia[12]. Sono escluse le province di Bolzano, Trento e della regione Valle d'Aosta, in quanto gli uffici scolastici relativi adottano specifici ed autonomi provvedimenti.

Del totale delle cattedre disponibili, il 50% viene riservato ai vincitori di concorso, l'altro 50% viene riservato a coloro che sono inseriti nelle graduatorie

[9] Legge 27 dicembre 1989 n. 417, Norme in materia di reclutamento del personale della scuola.
[10] Legge 20 maggio 1982 n. 270, Revisione della disciplina del reclutamento del personale docente.
[11] Ivi, art. 2.
[12] Per una descrizione esauriente sul loro funzionamento è utile l'articolo: *Graduatorie ad esaurimento e graduatorie di istituto, quali le differenze, impariamo a conoscerle*, in "OrizzonteScuola" del 24 marzo 2014, http://www.orizzontescuola.it/speciali/graduatorie-ad-esaurimento-e-graduatorie-istituto-quali-differenze-impariamo-conoscerle

provinciali ad esaurimento, elenchi in cui vengono inseriti alcuni insegnanti in possesso di particolari requisiti. Le graduatorie permanenti sono divise in tre fasce. Le procedure di nomina prevedono che vengano nominati prima quei docenti inseriti nella prima e nella seconda fascia. Una volta esaurite le prime due fasce, si procede nelle nomine con i docenti inseriti nella terza fascia.

In tema di reclutamento**,** per parlare dell'origine del moderno precariato nella scuola, si potrebbe partire dal 1989 quando ci fu l'introduzione del "*doppio canale*" e delle "*graduatorie permanenti*", passando per quelle "*a esaurimento*". Ma si potrebbe iniziare il racconto anche da prima: dagli anni Sessanta e Settanta del secolo scorso, quando la scolarizzazione in Italia si impennò e in appena un decennio - dal 1962 al 1972 - gli alunni passarono da 8 a 11 milioni, mandando in tilt l'intero sistema scolastico nazionale. Le prime leggi ad hoc sul precariato della scuola arrivarono infatti nel 1971 e nel 1973, quando vennero indetti i primi corsi speciali per rilasciare l'abilitazione all'insegnamento a coloro che avevano lavorato soltanto col titolo di studio: laurea o diploma[13].

10.3. Sanatorie in poco tempo

Prima di allora la certificazione - l'abilitazione - per insegnare si otteneva soltanto attraverso l'idoneità ad un pubblico concorso, perché così stabilisce la Costituzione. Ma in quegli anni di tumultuoso incremento della popolazione scolastica bastava presentarsi a scuola e chiedere al preside di insegnare. Spesso, per essere assunti bastava essere in possesso della laurea o di un diploma tecnico e, se c'era posto, si era assunti. La penuria di docenti era tale che la scuola reclutava quasi tutti. Si cominciava una carriera da precario destinata poi ad essere sanata da una serie di interventi legislativi successivi.

Nel 1973, venne infatti sancito il diritto ad essere immessi in ruolo, oltre che attraverso il concorso per esami e titoli, anche attraverso una graduatoria ad esaurimento: il concorso per soli titoli [14]. Il precariato, in quegli anni, toccò la quota del 50 per cento – circa 217 mila insegnanti - dell'intero personale docente e occorreva tamponare una eccessiva instabilità del sistema. Per iscriversi nelle

[13] Legge 6 dicembre 1971, n. 1074 Norme per il conseguimento dell'abilitazione all'insegnamento nelle scuole secondarie e per l'immissione nei ruoli del personale insegnante e non insegnante (in GU 18 dicembre 1971, n. 319) e legge 477 del 30 luglio 1973, il cui articolo 17 prevedeva l'immissione in ruolo attraverso l'istituzione di una graduatoria ad esaurimento. Furono indetti altri corsi abilitanti in attesa della scomparsa dei concorsi a cattedra. A. Guerriero, *Origini del precariato. Storia delle graduatorie di merito e ad esaurimento*, in "Professionisti scuola" del 5 agosto 2013, http://www.professionistiscuola.it/guide/27-origini-del-precariato-storia-delle-graduatorie-di-merito-e-ad-esauriment.html

[14] Legge 30 luglio 1973 n. 477.

neonate graduatorie ad "esaurimento", bastava essere in possesso dell'abilitazione all'insegnamento e una determinata anzianità di servizio: due o tre anni di supplenza[15]. Con la legge n. 477 del 1973 furono immessi in ruolo negli anni successivi 200.000 insegnanti e il tasso di precariato passò dal 52% al 28%. Nonostante diversi corsi di abilitazione riservati e le numerose immissioni in ruolo, il fenomeno del precariato non si ridusse continuando a crescere in un'epoca che era ancora di grande espansione scolastica.

Successivamente, con la legge n. 270/1982 (ministro Falcucci) si istituiva una graduatoria ad esaurimento per gli incaricati annuali e una sessione riservata[16] di abilitazione preceduta da corsi di preparazione e tra il 1982 e il 1984 circa 150.000 persone beneficiarono gradualmente dell'immissione in ruolo. Nel frattempo venivano riattivati anche i concorsi ordinari che si svolsero tra il 1983 e il 1985, a quasi 15 anni dai precedenti, che si erano conclusi nel 1969. Era la prima legge che tentava di dare risposte al caos del precariato creatosi negli anni Settanta e per uscire dall'esperienza dei pregressi corsi abilitanti, gestiti in maniera molto discutibile[17]. Il ministro Falcucci aveva immaginato ottimisticamente che tale sistema avrebbe eliminato il precariato nel giro di pochi anni, ma nel frattempo, la massa di insegnanti precari aumentava con lo stesso ritmo dell'incremento degli alunni.

Con la legge n. 417 del 1989 il famoso "*doppio canale*" di reclutamento viene di fatto istituzionalizzato: si riserva la metà dei posti a disposizione per le immissioni in ruolo al "concorso per titoli ed esami", l'altra al concorso "per soli titoli"[18]. La legge, in realtà, legalizzava il fatto che l'accesso ai ruoli dei docenti avveniva da decenni senza concorso: grazie ai corsi abilitanti, giustificati per un verso con l'enorme dilatazione del bisogno di insegnanti, per un altro con il fatto che i concorsi non venivano banditi con il ritmo e i tempi necessari. Il marchingegno della legge n. 417/1989 consisteva appunto nel chiamare "concorso" anche l'accesso ai ruoli per il 50% dei posti, garantito dall'inserimento nel secondo canale. Questo, a differenza del "vero" concorso per di più era permanente: dalla graduatoria si entrava in ruolo per scorrimento, e la posizione in essa era sostanzialmente determinata dall'anzianità di servizio[19]. La conseguenza più perversa

[15] A. Guerriero, *Origini del precariato* cit. p. 3.

[16] Legge 20 maggio 1982, n. 270, art. 35

[17] "Negli anni '70 vengono introdotti i corsi abilitanti per l'ingresso in ruolo del personale incaricato a tempo indeterminato così come previsto dalla legge n. 1074/1971, per ovviare al fatto che tra il 1969 e il 1982 non vengono banditi concorsi ordinari". C. Mantovani, *La storia contemporanea tra scuola e università,* Rubbettino, Soveria Mannelli, 2004, p. 197.

[18] Legge 27 dicembre 1989, n. 417 Conversione con modificazione in legge del d.l. 6 novembre 1989, n. 357 Norme in materia di reclutamento del personale della scuola, art. 6, comma 10 (in G.U. 2 gennaio 1990, n. 1).

[19] Ivi, comma 3.

era che, non bandendosi nei tempi previsti i concorsi ordinari, per un verso l'unico accesso ai ruoli era ovviamente determinata dal "concorso permanente" rappresentato dal secondo canale, col vantaggio non trascurabile per gli iscritti, oltre che di non confrontarsi con altri aspiranti in una libera competizione, di occupare i posti più interessanti; per un altro il riformarsi di una massa di precari non abilitati, ed in quanto tali esclusi dall'iscrizione al secondo canale stesso. L'unica via per l'abilitazione era infatti la partecipazione ad un concorso "per titoli ed esami". Nonostante la legge n. 417/1989 prescrivesse il bando di concorsi ordinari con cadenza triennale, per quasi dieci anni non ce ne fu traccia, a seguito di innumerevoli proroghe succedutesi nelle varie leggi finanziarie.

Il sistema è stato profondamente modificato dieci anni dopo, con la legge n. 124 del 1999 e in connessione con il bando dei concorsi per titoli ed esami, detti "ordinari" [20].

La legge n. 124/1999 ha previsto un doppio canale di reclutamento, uno riservato agli idonei dell'ultimo concorso a cattedra da inserire in una graduatoria di merito cristallizzata, e uno riservato ai docenti in possesso di abilitazione all'atto dell'aggiornamento da inserire in una graduatoria permanente dinamica, da aggiornare ogni anno, in base ai punteggi valutati secondo una tabella di valutazione dei titoli, ai fini anche del conferimento della supplenza annuale o al termine delle attività didattiche[21]. Ritenendosi ormai inutile il mantenimento della parola "concorso", evidentemente perché ormai dato per assodato il principio dell'accesso ai ruoli senza prova selettiva, il secondo canale venne trasformato in semplice "graduatoria permanente" per l'accesso al 50% dei posti disponibili per l'immissione in ruolo. Con la legge n. 124 del 1999 (che modifica alcuni artt. del d.lgs. n. 297 del 1994 c.d. "testo unico"), dunque, si afferma che "l'accesso ai ruoli del personale docente della scuola materna, elementare, secondaria ha luogo per il 50% dei posti a tal fine annualmente assegnabili, mediante concorsi per titoli ed esami e per il restante 50%, attingendo alle graduatorie permanenti di cui all'art. 401".

Inoltre, cosa fondamentale, con la legge n. 306 del 2000 si affermò che "l'esame di stato che si sostiene al termine del corso svolto dalle scuole di specializzazione ha "valore concorsuale"[22].

La nascente graduatoria permanente venne articolata in cinque fasce, divenute poi tre in seguito a numerose pronunce giurisprudenziali:

I) la *prima fascia* riservata esclusivamente ai già inseriti nel secondo canale [23];

[20] Legge 3 maggio 1999, n. 124 Disposizioni urgenti in materia di personale scolastico. (G.U. Serie Generale n.107 del 10 maggio 1999). L'art. 1 sostituisce l'art. 399 del decreto legislativo n. 297/1994.

[21] Ivi, art. 6, commi 1-3.

[22] Legge 27 ottobre 2000, n. 306, art. 1 comma 6 ter.

[23] Ivi, art. 1, comma 1.

II) la *seconda fascia* a coloro che nel 1999 avevano i requisiti per esservi inseriti, cioè l'abilitazione e 360 giorni di servizio in un certo arco di tempo [24];

III) la *terza fascia* a coloro che, nel concorso ordinario appena bandito, avrebbero conseguito solo l'abilitazione, senza cioè aver vinto un posto di ruolo [25].Nella terza fascia si procedette ad inserire anche gli abilitati con le "abilitazioni riservate" degli anni 1999-2000-2001, previste proprio dalla legge n. 124/1999: precari con determinati requisiti di servizio ma privi di abilitazione [26].

Le prime due fasce ovviamente chiuse e ad esaurimento; la terza invece aperta, nel senso che via, via vi sarebbero confluiti tutti gli abilitati successivi non vincitori di concorso. Un sistema che addirittura blindava quello della legge n. 417/1989, garantendo in ogni caso agli iscritti nella prima fascia precedenza su quelli della seconda e ad entrambi su quelli della terza: a tutti la certezza che "prima o poi" sarebbero arrivati al ruolo per anzianità per almeno il 50% dei posti, senza la necessità di partecipare a concorsi. Il sistema veniva completato con l'utilizzo della graduatoria permanente non solo per l'accesso al 50% dei posti di ruolo (contratti a tempo indeterminato) ma anche per tutti quelli a tempo determinato riguardanti supplenze di durata annuale o sino al temine delle lezioni, e con un nuovo meccanismo per le supplenze brevi.

Nel triennio 1999-2001, si abilitarono quasi 200.000 docenti, sia grazie ai riconoscimenti conseguiti al termine dei corsi riservati, sia alle idoneità conseguite al concorso a cattedra, sia all'esame di abilitazione conseguito dagli abilitati del I ciclo Ssis. Con decreto del ministro si decise di collocare, come già detto, in cinque fasce i docenti in graduatoria, secondo l'anno di conseguimento dell'abilitazione [27].

---

[24] Ivi, comma 2.

[25] Ivi, comma 6 bis.

[26] Ivi, comma 5.

[27] Interessante a questo proposito leggere ciò che è successo dopo: "Anief, precari per colpa dello Stato: cancellati 200.000 posti nella scuola in sei anni a dispetto degli abilitati. Il Miur, nel programmare dal 1999 al 2013 i concorsi a cattedra, le sessioni riservate per il conseguimento dell'abilitazione e i corsi di specializzazioni universitari a numero chiuso per la formazione degli insegnanti, non ha tenuto conto della riduzione di un sesto dell'organico del personale, della chiusura di una scuola autonoma su due, dell'allungamento dell'età pensionabile, ma ha ottenuto dal Parlamento una deroga alla normativa comunitaria che accresce le graduatorie e mortifica la professionalità**.** Negli ultimi quattordici anni, il Governo ha bandito due concorsi a cattedra (1999-2001 e 2012-2013), ha autorizzato tre sessioni di corsi riservati per il conseguimento dell'abilitazione dei supplenti che hanno prestato un determinato servizio (provveditorati 2000-2001, Ssis 2007-2008, Tfa speciali 2013-2014), ha introdotto due corsi post-universitari a numero chiuso per la formazione specialistica degli insegnanti (Ssis, Afam e Sfp 1999-2009, Tfa ordinari 2012-2013); contemporaneamente ha razionalizzato il tempo scuola e gli organici del personale (leggi n. 296/2006, n. 244/2007, n. 133/2008, n. 169/2008, n. 111/2011) e ha dimensionamento la rete scolastica (d.P.R. n. 233/1998, d.P.R. n. 81/2009), creando graduatorie (permanenti, ad esaurimento, d'istituto) sempre più piene attraverso deroghe esplicite (legge

Il sistema entrò in crisi con l'avvio del nuovo sistema universitario di abilitazione, rappresentato dalle Ssis per le scuole secondarie, e dai corsi di laurea in scienze della formazione per le materne ed elementari, cioè dal 2001, con i primi abilitati universitari. Si decise l'inserimento "a pettine"[28] nella terza fascia per tutti coloro non presenti nella graduatoria, mentre quelli già presenti potevano far valere come titolo ulteriore la nuova abilitazione conseguita a livello universitario: a tutti infatti venne attribuito un bonus di 30 punti, in considerazione di vari fattori, pratici e teorici. Si ritenne infatti che questo tipo di abilitazione, per la sua particolare natura, per l'impegno richiesto, per le spese sostenute meritasse un premio. Si può immaginare lo sconvolgimento nelle posizioni consolidate nelle fasce e l'immediato contenzioso giudiziario[29].

Il primo aggiornamento delle graduatorie permanenti era avvenuto nel febbraio 2002, quando proprio gli abilitati del primo ciclo Ssis protestarono e ricorsero al tribunale, invano, per non fare inserire gli abilitati del II ciclo Ssis, vantando il conseguimento in data anteriore dell'abilitazione. Dal 2003 al 2007 anche gli specializzandi dei cicli successivi al II delle Ssis furono inseriti nella terza fascia delle graduatorie permanenti.

Nel 2004 il governo tentò di evitare il contenzioso giudiziario che si trascinava attribuendo in via amministrativa un bonus di 18 punti anche agli abilitati non Ssis, ma il bonus venne immediatamente annullato dal Tar Lazio e poi anche dal

106/2011) alle norme europee (direttiva 1999/70/CE) che continuano a essere sanzionate dai tribunali del lavoro e generano nuove procedure comunitarie d'infrazione a carico dello stesso Stato italiano". http://anief.org/content_pages.php?pag=5469&sid= rassegna stampa ottobre 2013.

[28] "Inserirsi a pettine" significa essere inseriti nella graduatoria di una specifica provincia nella posizione che spetta in base al punteggio. Pertanto, se sarà data la possibilità di aggiornamento dei punteggi e contestuale trasferimento libero in tutto il territorio nazionale, le graduatorie ad esaurimento saranno riformulate con l'inserimento a pettine dei docenti che si vorranno spostare da una provincia all'altra.

[29] Come esempio di quanto scritto è utile riportare un articolo del 12 giugno 2014 pubblicato su OrizzonteScuola: "Terremoto su graduatorie ad esaurimento: il Consiglio di Stato dà ragione all'Anief: il bonus di 6 punti nelle graduatorie ad esaurimento dei docenti spetta esclusivamente agli abilitati Ssis e assimilati. Respinti in via definitiva gli appelli del Miur contro le sentenze positive ottenute dal sindacato. Marcello Pacifico (Anief-Confedir): siamo pronti a chiedere il commissariamento del ministero se le sentenze non saranno immediatamente eseguite. Sarebbe la seconda volta in pochi anni dopo la vicenda 'pettine-coda', promossa sempre dal sindacato al tempo del ministro Gelmini. Clamoroso e definitivo epilogo quello deciso dai giudici del Consiglio di Stato, che scrivono la parola 'fine' su un contenzioso durato anni e confermano la tesi dell'Anief e dei suoi legali, avv.ti Fabio Ganci e Walter Miceli: il bonus di 6 punti nelle graduatorie a esaurimento spetta esclusivamente ai 154.394 docenti in possesso di titolo Ssis (Scuole di specializzazione all'insegnamento nella Secondaria) o assimilato (scienze formazione primaria, Afam, Cobaslid). Nel 2004, però, questo bonus di 6 punti era stato esteso anche a tutte le altre abilitazioni, di fatto annullandone il valore premiale riservato solo a coloro che si erano sobbarcati l'onere di un corso di specializzazione pluriennale per diventare insegnanti".

Consiglio di Stato. Un successivo decreto-legge riprese la questione: per quanto concerne le prime due fasce, l'abilitazione Ssis venne valutata solo tre punti; per la terza fu confermato il bonus di trenta punti, ma all'interno di una rimodulazione complessiva dei punteggi che ne limitava l'impatto[30] (il punteggio massimo per abilitazione passò da 36 a 12 punti); inoltre venne attribuito ad una sola classe di concorso, a scelta dell'interessato, nel caso di più abilitazioni conseguite con la frequenza di un unico corso Ssis e l'aggiornamento passò da annuale a biennale.

La legge n. 143/2004 trasformò la supplenza annuale da fattore straordinario in fattore ordinario, decidendo di aggiornare le graduatorie permanenti ogni due anni [31]. In questo modo si tralasciava il carattere eccezionale e annuale della supplenza per ergerlo a modalità ordinaria di funzionamento delle scuole.

La legge n. 296/2006, trasformò le graduatorie da permanenti ad esaurimento con un piano straordinario di 150.000 immissioni in ruolo per eliminare la precarietà alla sua radice, ma non risolse affatto il problema della procedura, dato che confermò la possibilità di aggiornare il punteggio ogni due anni e di cambiare provincia all'atto dell'aggiornamento[32].

Cristallizzare questa procedura, infatti, avrebbe significato fotografare le posizione di ogni docente iscritto all'atto dell'approvazione della legge (dicembre 2006) come per la graduatorie di merito (2001) ed attendere il lento esaurimento, cosa che non è avvenuta, tanto che già nell'aggiornamento del 2007 si prevedeva il trasferimento da una provincia all'altra.

10.4. Reclutamento docenti e graduatorie: come avviene dal 2006 ad oggi

La legge n. 169/2008 ruppe gli argini e permise di inserire nelle graduatorie ad esaurimento i docenti abilitati iscritti al IX ciclo Ssis ai corsi abilitanti attivati analogamente presso le facoltà di scienze della formazione, le accademie e i conservatori nell' a. a. 2007-2008[33].

Il decreto ministeriale n. 42/2009 vietò il trasferimento all'atto dell'aggiorna-

[30] Legge 4 giugno 2004 n. 143, integrata dalla legge 27 luglio 2004 n. 186 e modificata dalla legge 27 dicembre 2006, n. 296.

[31] Legge 4 giugno 2004, n. 143 Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 7 aprile 2004, n. 97, recante disposizioni urgenti per assicurare l'ordinato avvio dell'anno scolastico 2004-2005, nonché in materia di esami di Stato e di Università, art. 2, comma 1 ter: "In sede di definizione della fase transitoria di attuazione del decreto legislativo da emanare ai sensi dell'articolo 5 della legge n. 53 del 2003, sono definite le modalità di formazione per consentire ai docenti non abilitati che hanno prestato almeno 360 giorni di servizio di insegnamento dal 1° settembre 1999 alla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto, l'inserimento nelle graduatorie permanenti di cui all'articolo 401 del testo unico".

[32] Legge 27 dicembre 2006, n. 296, art. 1 comma 607.

[33] Legge 30 ottobre 2008, n.169, art. 5 bis.

mento delle graduatorie per il personale docente già inserito - a cui concedette la scelta di ulteriori tre province dove collocarsi in coda - mentre consentiva ai docenti neo-inseriti la libera scelta della provincia [34].

Ne nacque un contenzioso interminabile con ricorsi al Tar Lazio per garantire il trasferimento di tutti i docenti inseriti e l'inserimento a pettine. La legge n. 167/2009 fornì un'interpretazione autentica della legge n. 296/2006 riguardo al divieto di trasferimento all'atto dell'aggiornamento delle graduatorie ad esaurimento e al collocamento in coda, ma fu dichiarata incostituzionale dalla sentenza n. 41/2011[35]. La legge n. 106/2011 rese ancora più cronica la precarietà nella scuola disciplinando l'aggiornamento delle graduatorie ogni tre anni[36] .

Il reclutamento dei docenti quindi oggi avviene tramite l'utilizzo di tre diversi tipi di graduatoria:

- Graduatoria ad esaurimento;
- Graduatorie di merito;
- Graduatorie d'istituto.

Ogni anno in base ai posti che si rendono disponibili sulle cattedre delle scuole statali, vengono attinti dalle graduatorie di merito (50%) e dalle graduatorie ad esaurimento (50%) i docenti per le immissioni in ruolo, ovvero per la stipula di contratto a tempo indeterminato[37].

Graduatorie ad esaurimento:

Nelle graduatorie sono iscritti i docenti provvisti di abilitazione all'insegnamento. Le graduatorie sono strutturate su base provinciale, vengono aggiornate ogni tre anni per quanto riguarda i titoli e le posizioni degli iscritti ma sono chiuse all'inserimento di nuovi nominativi. Dal 2008 infatti non è più possibile iscriversi in queste graduatorie che sono pertanto destinate ad esaurirsi[38].

---

[34] D.m. 8 aprile 2009, n. 42, art. 1 commi 1-12.

[35] Cfr. Sentenza n. 41/2011, Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale: "Dichiara la illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 4-ter, del decreto legge 25 settembre 2009, n. 134 (Disposizioni urgenti per garantire la continuità del servizio scolastico ed educativo per l'anno 2009-2010), aggiunto dalla legge di conversione 24 novembre 2009, n. 167." Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 7 febbraio 2011.

[36] Legge 13 maggio 2011, n. 106, art. 9, comma 17.

[37] Decreto ministeriale 3 luglio 2007 n. 56, art. 2, comma 3: "Il numero dei posti su cui possono essere disposte le assunzioni a tempo indeterminato viene ripartito a metà tra le graduatorie dei concorsi per esami e titoli banditi nell'anno 1999 - ovvero, in caso di mancata indizione, tra le graduatorie dei precedenti concorsi - e le graduatorie ad esaurimento di cui all'art. 1, comma 605, lett. c) della legge 27 dicembre 2006, n.296."

[38] Ivi, comma 4: "Nelle assunzioni si tiene conto delle quote di riserva, di cui all'art. 3 e all'art. 18 della legge 12 marzo 1999, n. 68, recante norme per il diritto al lavoro dei disabili, da assegnare al concorso per esami e titoli e alle graduatorie ad esaurimento."

Graduatorie di merito:

Nelle graduatorie di merito sono presenti i docenti vincitori di concorso pubblico a cattedre. Con il recente concorso docenti del 2012, è stata creata una nuova graduatoria di merito che ha sostituito la precedente dell'ultimo concorso del 1999. Questa ha avuto validità di due anni ovvero il tempo necessario all'immissione in ruolo di tutti i vincitori del concorso.

Graduatorie di istituto:

Le graduatorie di istituto sono articolate in 3 fasce[39]:

- I fascia: comprende i docenti iscritti a pieno titolo o con riserva, nella I, II, o III fascia delle graduatorie ad esaurimento.
- II fascia: comprende i docenti abilitati ma non iscritti nelle graduatorie ad esaurimento.
- III fascia: comprende i docenti non abilitati in possesso del titolo di studio valido per l'accesso all'insegnamento[40].

Il dirigente scolastico attinge dalle graduatorie di istituto per:

- supplenze annuali o fino al termine delle attività didattiche per la copertura delle cattedre e posti d'insegnamento vacanti e disponibili entro la data del 31 dicembre, che rimangano presumibilmente tali per tutto l'anno scolastico, non coperte dall'ufficio scolastico territoriale a causa dell'esaurimento della corrispondente graduatoria [41];

---

[39] Decreto ministeriale 3 luglio 2007 n. 56, art. 2, comma 5: "Qualora le assunzioni non possano essere disposte sulla totalità dei posti assegnati in assenza o per esaurimento delle graduatorie sopra indicate o perché le assunzioni determinerebbero la presenza di personale in soprannumero, è consentito, fermo restando il limite del contingente provinciale assegnato, destinare tali eccedenze a favore di altre graduatorie, avendo riguardo alla tipologia del posto di cui trattasi. Nell'ambito della scuola secondaria di primo e secondo grado tale compensazione tra le classi di concorso dovrà avvenire, in relazione alle esigenze accertate in sede locale, con particolare riguardo agli insegnamenti per i quali da tempo esista la disponibilità del posto e, per i posti di sostegno, con particolare attenzione alle tipologie di posto che presentino basse disponibilità". Per la divisione in fasce vd. il Decreto ministeriale 13 giugno 2007, art. 5, commi 1-9.

[40] Ivi, Art. 5, comma 3: "Per ciascun posto di insegnamento viene costituita una graduatoria distinta in tre fasce, da utilizzare nell'ordine, composte come segue:
I Fascia: comprende gli aspiranti inseriti nelle graduatoria ad esaurimento per il medesimo posto o classe di concorso cui è riferita la graduatoria di circolo e di istituto;
II Fascia: comprende gli aspiranti non inseriti nella corrispondente graduatoria ad esaurimento forniti di specifica abilitazione o di specifica idoneità a concorso cui è riferita la graduatoria di circolo e di istituto;
III Fascia: comprende gli aspiranti forniti di titolo di studio valido per l'accesso all'insegnamento richiesto.

[41] Ivi, comma 1: "Il dirigente scolastico, ai fini del conferimento delle supplenze di cui all'articolo 7, costituisce, sulla base delle domande prodotte ai sensi del comma 6, apposite graduatorie in relazione agli insegnamenti o tipologia di posto impartiti nella scuola, secondo i criteri di cui al

- supplenze temporanee per la sostituzione di personale temporaneamente assente;

- supplenze per la copertura di posti divenuti disponibili dopo il 31 dicembre[42].

10.5. Il concorso del 2012

Nel 2012, durante il governo presieduto da Mario Monti, il ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca (Miur) Francesco Profumo annunciò la banditura di un concorso:

«Il Consiglio dei Ministri di venerdì 24 agosto ha esaminato e approvato quattro decreti presidenziali in tema di pubblica istruzione, riguardanti il regolamento sul sistema nazionale di valutazione in materia di istruzione e formazione e l'autorizzazione al Miur ad effettuare assunzioni di: dirigenti scolastici, docenti e personale educativo; docenti per le accademie e i conservatori di musica; personale tecnico-amministrativo e tre unità di direttore amministrativo per il settore Afam.

Queste azioni rientrano nella più ampia e complessiva azione del Miur a favore dell'istruzione e della formazione. Un'azione che si articola anche in: procedure per l'abilitazione nazionale dei docenti universitari, un piano straordinario per l'assunzione di professori universitari associati, reclutamento di docenti della scuola tramite concorso.

Roma, 24 agosto 2012»[43].

Il concorso a cattedra è stato, senza ombra di dubbio, quello più difficile e selettivo dell'intera storia repubblicana: secondo i dati Miur diffusi a settembre 2013, 326.459 furono i candidati ammessi alle prove di preselezione, mentre lo scritto venne superato da 22.607 candidati (6.9%)[44].

Attraverso questa complessa procedura sono state duramente selezionate delle

comma 3."

[42] Ivi, art. 7 comma 1: "Ai sensi delle disposizioni di cui all'articolo 1, dirigenti scolastici conferiscono supplenze utilizzando le rispettive graduatorie di circolo e di istituto in relazione alle seguenti situazioni e secondo le correlate tipologie:

a) supplenze annuali e temporanee fino al termine delle attività didattiche per posti che non sia stato possibile coprire con il personale incluso nelle graduatorie ad esaurimento;

b) supplenze temporanee per la sostituzione del personale temporaneamente assente e per la copertura di posti resisi disponibili, per qualsiasi causa, dopo il 31 dicembre di ciascun anno."

[43] Miur, Comunicati stampa, Approvati in CdM quattro decreti: Sistema nazionale di valutazione e nuove assunzioni. Nuovo concorso per 11.892 docenti, il primo dal 1999, Roma, 24 agosto 2012.

[44] Miur, Comunicati stampa, Scuola, Operazione Trasparenza sul concorso dei docenti. Ecco i dati relativi alle procedure, Roma, 30 settembre 2013.

vere eccellenze, dei docenti giovani. Al termine di questo concorso, sono stati poco più di 20.000 i candidati inseriti in graduatorie di merito come previsto dal Testo unico sulla scuola (il d.lgs. n. 297/1994 infatti non distingue tra vincitori ed idonei in quanto parla solo di graduatorie di merito della durata almeno triennale)[45]. Tale distinzione tra vincitori ed idonei venne inserita arbitrariamente nel bando del concorso del 2012. Il bando era stato firmato da un direttore generale del Miur e non dal ministro Profumo, pertanto non fu emanato come decreto ministeriale, ma come semplice atto amministrativo, privo di una reale forza giuridica esterna[46].

Il nuovo ministro Stefania Giannini, dopo una valanga di ricorsi arrivati al Consiglio di Stato, di fronte ad una evidente sconfitta giudiziaria del Miur e anche dialogando con la delegazione degli idonei, approvò il d.m. n. 356 del 23 maggio 2014 con il quale autorizzava lo scorrimento delle graduatorie di merito del concorso 2012 per il 50% dei posti (l'altro 50% resta riservato alle GAE o graduatorie ad esaurimento) annullando esplicitamente l'arbitraria distinzione tra vincitori ed idonei fatta nel bando di concorso precedente[47].

10.6. Annunciato il tanto atteso concorso del 2015, tra speranze e disillusione

Già nei primi mesi del 2015 cominciarono a circolare le prime notizie riguardanti un nuovo concorso per gli insegnanti. Ogni testata giornalistica ne parlava e immediatamente si mise in moto la macchina dei social networks, ora molto più efficiente e capillare rispetto al 2012. Su Il Sole24Ore del 27 febbraio 2015, apparve un articolo sufficientemente tecnico che spiegava:

---

[45] Cfr. decreto legislativo 16 aprile 1994, n. 297 Testo Unico delle disposizioni legislative in materia di istruzione, Art. 399 - Accesso ai ruoli: 1. L'accesso ai ruoli del personale docente della scuola materna, elementare e secondaria, ivi compresi i licei artistici e gli istituti d'arte, ha luogo, per il 50 per cento dei posti a tal fine annualmente assegnabili, mediante concorsi per titoli ed esami e, per il restante 50 per cento, attingendo alle graduatorie permanenti di cui all'art. 401.
2. Nel caso in cui la graduatoria di un concorso per titoli ed esami sia esaurita e rimangano posti ad esso assegnati, questi vanno ad aggiungersi a quelli assegnati alla corrispondente graduatoria permanente. Detti posti vanno reintegrati in occasione della procedura concorsuale successiva.
3. I docenti immessi in ruolo non possono chiedere il trasferimento ad altra sede nella stessa provincia prima di due anni scolastici e in altra provincia prima di tre anni scolastici. La disposizione del presente comma non si applica al personale di cui all'art. 21 della legge 5 febbraio 1992, n. 104." Vd altresì la legge 13 maggio 1999, n. 124, Disposizioni urgenti in materia di personale scolastico.

[46] Rimaneva infatti valido l'art. 400 del decreto legislativo n. 297 del 1994 in particolare il comma 19: "Conseguono la nomina i candidati che si collocano in una posizione utile", senza distinzione tra coloro che si sono collocati in graduatoria come vincitori o idonei.

[47] Miur, d.m. 23 maggio 2014, n. 82.

«Dovrebbero essere infatti 60mila i posti messi a bando per il prossimo triennio, in base al turn-over previsto. Di tutto questo si è parlato ieri pomeriggio a palazzo Chigi in un summit tra il premier Matteo Renzi, il ministro dell'Istruzione, Stefania Giannini, e il sottosegretario Davide Faraone. Nel corso della riunione sono stati esaminati (ma non ancora sciolti del tutto) anche i nodi che ancora avvolgono la riforma. A cominciare dal maxi-indennizzo (su cui si veda Il Sole Ore del 24 febbraio) per i supplenti con contratto a termine superiore ai 36 mesi (e a forte rischio contenzioso dopo la sentenza Ue del 26 novembre). L'indennità (nella versione 2,5 mensilità, 6 mensilità e addirittura 10 mensilità per i "super precari") avrebbe superato il vaglio politico. Ma resta quello tecnico visti anche visti i rilievi sulle coperture posti mercoledì sera dai tecnici del Mef che hanno espressamente chiesto al Miur di indicare la platea esatta dei potenziali beneficiari del risarcimento e l'onere finanziario che in ogni caso, trapela da Via XX Settembre, dovrà essere a carico del bilancio dell'istruzione" [48].

Sempre sul Sole24Ore del 5 novembre 2015, usciva un nuovo articolo che in sostanza metteva in evidenza la posizione del ministro Giannini e del governo Renzi e cioè:

«L'impegno del governo a dare alle scuole tutti i docenti di cui hanno bisogno per esercitare concretamente la propria autonomia; in aggiunta alla necessità di tornare finalmente alla Costituzione, prevedendo che d'ora in avanti si possa salire in cattedra solo per concorso» [49].

Il 24 dicembre 2015 la Presidenza del Consiglio dei Ministri diede finalmente l'autorizzazione al Miur di avviare le procedure di reclutamento a tempo indeterminato, per il triennio scolastico 2016/2018, di 63.712 docenti, ai sensi dell'art.35, comma 4, del decreto legislativo n.165 del 2001[50].

Le polemiche a riguardo sono ovvie, già sentite e già trattate (abilitati sì o no? E i precari? E le graduatorie?). Mancando di fatto un' impostazione che sia veramente risolutiva e innovativa sul reclutamento degli insegnanti e sulla loro valutazione professionale, i problemi potrebbero risultare insoluti.

---

[48] E. Bruno e C. Tucci, *Scuola, 60mila posti a concorso nel prossimo triennio*, Il Sole24Ore, 27 febbraio 2015, http://24o.it/3KTO1

[49] E. Bruno e C. Tucci, *Scuola: concorsone da 63.700 posti. Bando atteso entro novembre*, Il Sole-24Ore", 5 novembre 2015, http://24o.it/a8xozY

[50] Il bando di concorso 30 marzo 2016, Concorso per titoli ed esami finalizzato al reclutamento del personale docente per posti comuni dell'organico dell'autonomia della scuola dell'infanzia e primaria, emanato ai sensi della legge 13 luglio 2015, n. 107 Riforma del sistema nazionale di istruzione e formazione e delega per il riordino delle disposizioni legislative vigenti è stato pubblicato in Gazzetta Ufficiale congiuntamente al Decreto del Presidente della Repubblica 14 febbraio 2016, n. 19 regolamento recante disposizioni per la razionalizzazione ed accorpamento delle classi di concorso a cattedre e a posti di insegnamento, a norma dell'articolo 64, comma 4, lettera a), del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133.

10.7. Aggiornamenti sul Fit («formazione iniziale, tirocinio e inserimento nella funzione di docente»)

Nell'ambito dei decreti attuativi della legge conosciuta come "La Buona Scuola", il Miur ha ritenuto opportuno pubblicare una scheda di approfondimento riguardo il "reclutamento e la formazione iniziale"[51]. Evidente è quindi l'importanza dell'argomento e la consapevolezza da parte della dirigenza rispetto le responsabilità che un tale progetto implica. Il cambiamento delle modalità di reclutamento e formazione iniziale devono cercare di colmare un vuoto normativo e decisionale vecchio e stantio. Si è iniziato stabilendo quelli che sono i punti qualificanti della riforma con un'attenzione particolare al problema del precariato:

1) Cambia il modo con il quale si diviene docenti nella scuola secondaria. Il nuovo modello non costringe più a rimanere in una condizione di "precariato" per un numero indefinito di anni e toglie gli sbarramenti all'ingresso, lasciandone uno solo: quello del necessario superamento di un concorso pubblico, nel rispetto della programmazione del fabbisogno delle scuole.

2) I neo-laureati potranno partecipare ai concorsi, che saranno banditi con cadenza biennale, purché abbiano superato alcuni esami, per 24 crediti in totale, di pedagogia e didattica.

3) I vincitori dei concorsi saranno avviati ad un percorso triennale di formazione, tirocinio e inserimento nella funzione docente. Saranno pagati già a partire dal primo anno, nel quale studieranno per fare gli insegnanti, seguendo un percorso di specializzazione universitario che li formerà sulle materie antropo-psico-pedagogiche e sulle metodologie didattiche. Il secondo anno continueranno a formarsi, faranno tirocini nelle scuole e cominceranno a svolgere la professione, per brevi periodi, da supplenti, percependo il relativo stipendio in aggiunta alla "borsa". Il terzo anno sarà affidata loro la responsabilità piena di una classe, dal primo settembre al 31 agosto, e avranno lo stipendio pieno di un docente. In questo anno saranno anche valutati sul campo. Superata la valutazione, diverranno docenti di ruolo.

4) Questo percorso garantisce una ancora maggiore qualificazione professionale dei docenti.

5) Il decreto prevede anche una fase transitoria, per dare una risposta alle aspettative di chi ha già acquisito una abilitazione all'insegnamento o ha lavorato per tanti anni nelle scuole. Per alcuni anni, parte dei posti disponibili saranno riservati a queste categorie, ferma restando la loro valutazione sul campo per un

[51] Decreto legislativo 13 aprile 2017, n. 59, 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, a norma dell'articolo 1, commi 180 e 181, lettera b), della legge 13 luglio 2015, n. 107.

periodo di almeno un anno prima dell'immissione in ruolo.

A seguire il decreto delegato illustra la procedura di attuazione della normativa attraverso 5 capi di cui, quello che ha prodotto più perplessità e reazioni è quello riguardante la "fase transitoria" e i 24 cfu da ottenere per partecipare al concorso.

Per diventare docenti nella scuola secondaria di I e II grado si dovrà vincere il concorso e poi frequentare e superare il nuovo percorso di inserimento alla professione docente. Il diploma di specializzazione per l'insegnamento secondario o diploma in pedagogia e didattica speciale per le attività di sostegno didattico e l'inclusione scolastica per i futuri docenti di sostegno, oltre ad essere necessario per proseguire il percorso Fit, costituisce titolo utile per insegnare nelle scuole secondarie paritarie, sostituendo la vecchia abilitazione.

Anche la sola iscrizione al corso di specializzazione permetterà di insegnare nelle scuole paritarie ma per non più di tre anni dall'immatricolazione. Passati i tre anni sarà necessario conseguire il diploma.

L'iscrizione al corso di specializzazione per il conseguimento del relativo diploma non sarà consentita solo ai vincitori di concorso grazie all'articolo 15 comma 3 del decreto che ha definito il nuovo sistema di formazione e reclutamento dei docenti della scuola secondaria: «Possono iscriversi ai percorsi di specializzazione di cui all'articolo 9, comma 1, nell'ordine di una graduatoria stabilita sulla base di un test di accesso gestito dalle università interessate, i soggetti in possesso dei requisiti di accesso di cui all'articolo 5, commi 1 e 2, relativamente alla classe di concorso per cui intendono conseguire la specializzazione. È considerato titolo prioritario per l'ammissione al corso di specializzazione essere titolare di contratti di docenza per almeno nove ore settimanali nella scuola secondaria sulla classe di concorso interessata, ed esserlo stati per almeno tre anni, presso una scuola paritaria, purché detti contratti siano retribuiti sulla base di uno dei contratti collettivi nazionali di lavoro del settore»[52]. Il superamento del concorso, dunque, non rimarrà l'unico canale di accesso al corso di specializzazione per il conseguimento del relativo diploma. Resta salva l'opportunità di iscriversi al corso in seguito al superamento di un test gestito dalle università. In questo modo, anche chi non avrà partecipato o superato il concorso non si vedrà sbarrata la strada per conseguire il diploma di specializzazione ai fini dell'insegnamento nelle scuole paritarie possedendo gli stessi requisiti richiesti agli altri candidati.

Sarà inoltre riconosciuta una priorità ai docenti che sono titolari di un contratto di supplenza nella scuola secondaria, per almeno nove ore settimanali e sulla classe di concorso interessata, presso una scuola paritaria oppure che sono stati titolari di contratti di supplenza per almeno tre anni, nove ore settimanali e sulla classe di concorso interessata, nella scuola secondaria paritaria.

[52] Ivi, art 15. commi 1-6.

L'ammissione ai corsi di specializzazione degli aspiranti docenti avviene in soprannumero rispetto ai vincitori di concorso, nei limiti dell'offerta formativa delle università. I contingenti vengono autorizzati dal Miur in base al fabbisogno delle scuole paritarie e alla disponibilità di personale già abilitato all'insegnamento o specializzato, anche se il costo del corso rimane a carico degli interessati.

Il diploma di specializzazione per l'insegnamento secondario e il diploma in pedagogia e didattica speciale per le attività di sostegno e per l'inclusione scolastica, quindi, saranno utili per l'insegnamento su posto comune e di sostegno ma solo nella scuola paritaria senza dare agevolazioni nell'ambito del concorso, come si precisa al comma 6 dell'articolo 15:

«Il possesso del titolo di specializzazione di cui al presente articolo non dà diritto ad agevolazioni o al riconoscimento di titoli nell'ambito delle procedure concorsuali di cui al presente decreto»[53]. I docenti, qualora volessero intraprendere il percorso per entrare di ruolo nella scuola statale, dovranno partecipare al concorso senza agevolazione alcuna e poi seguire il percorso Fit che porta all'immissione in ruolo come tutti gli altri aspiranti docenti. Va chiarito quindi che il diploma di cui abbiamo parlato, non consente di insegnare nella scuola statale senza aver superato il concorso e non dà nemmeno agevolazioni per un'eventuale iscrizione successiva.

Il Fit è selettivo, considerato che gli aspiranti docenti devono superare esami intermedi e finali: al termine del primo anno, per passare al secondo, conseguiranno il diploma di specializzazione per l'insegnamento secondario oppure il diploma in pedagogia e didattica speciale per le attività di sostegno didattico (quest'ultimo riguarda i docenti di sostegno); al termine del secondo anno dovranno superare un ulteriore esame per passare al terzo; al termine di quest'ultimo devono superare l'esame conclusivo dell'intero percorso.

Durante tutto il percorso, compreso il primo anno, gli aspiranti docenti sono tenuti a svolgere, tra le altre cose, attività di tirocinio diretto e indiretto, disciplinato dall'articolo 12 del decreto, il cui primo comma così recita: «Il tirocinio, diretto e indiretto, è parte integrante e obbligatoria del percorso Fit. […]»[54]. Si prevede che l'aspirante docente svolgerà il tirocinio sotto la guida di un tutor scolastico, di un tutor coordinatore e di un tutor universitario. Il tirocinio diretto sarà svolto presso le scuole accreditate dal Miur: una scuola polo coordinerà le istituzioni scolastiche accreditate facenti parte dello stesso ambito territoriale e consisterà in attività di osservazione, analisi, progettazione e successiva realizzazione di attività di insegnamento funzionali ad esso. Le suddette attività sono svolte sotto la guida del tutor scolastico, in collaborazione con il tutor coordinatore. Il tirocinio indiretto è svolto presso le università o le istituzioni Afam (alta

[53] Ivi, comma 6.

[54] Ivi, art. 12 commi 1-7.

formazione artistica, musicale e coreutica) e consisterà in attività di progettazione, discussione e riflessione valutativa sulle attività svolte nel tirocinio diretto.

Mentre, dunque, il tirocinio diretto rende il docente "operativo", quello indiretto lo impegna in una sorta di attività "metacognitiva", tramite la quale ripercorrere l'attività svolta al fine di valutarla, individuandone i punti di forza e quelli da potenziare.

Al termine del *training* è prevista una valutazione finale che si focalizza sul grado di sviluppo delle competenze professionali dell'aspirante docente, attinenti agli aspetti metodologici, didattici, progettuali e relazionali all'interno della classe e della scuola. Il numero di ore di tirocinio diretto e indiretto, sarà stabilito dal decreto che il Miur dovrà emanare ed è obbligatoria la frequenza. Il decreto disciplina anche la fase transitoria dal vecchio al nuovo sistema, assumendo in ruolo il personale precario delle GaE e delle graduatorie di istituto.

I precari delle graduatorie ad esaurimento (GaE) e delle graduatorie di merito (Gm) del concorso 2016 verranno assunti, secondo il tradizionale sistema: 50% da GaE e 50% da Gm. Quanto alle graduatorie di istituto o meglio ai docenti abilitati o non abilitati con 3 anni di servizio alla data di entrata in vigore del decreto, è previsto, per i primi, l'inserimento in una graduatoria regionale di merito ad esaurimento, in cui saranno inseriti a partire dal 2017/2018 e dalla quale saranno poi ammessi annualmente al terzo anno del percorso Fit (senza dover conseguire i cfu previsti negli ultimi due anni del percorso formativo); per i secondi, invece, sono previsti concorsi riservati, i cui vincitori saranno ammessi, in ordine di graduatoria e nel limite del numero dei posti banditi, al percorso Fit con esonero dalle attività del secondo anno e dall'acquisizione dei crediti previsti per il secondo e terzo anno[55].

Diversamente da quanto accaduto negli ultimi anni, gli studenti universitari hanno riconosciuto i fattori positivi della riforma, anche se ne hanno evidenziato alcune parti lacunose. Rimane irrisolto il nodo del conseguimento dei 24 cfu necessari per accedere alle prove concorsuali ed è impellente definire subito i settori scientifico-disciplinari (SSD) dei singoli insegnamenti e prevedere una fase transitoria per la quale nel primo concorso del 2018 siano ritenuti validi cfu conseguiti in qualsiasi SSD appartenente alle classi specificate nella legge n. 107/2015 [56].

---

[55] Ivi, art. 7, commi 1-5.

[56] Ivi, art 5, commi 1-4, Requisiti di accesso: "1. Costituisce titolo di accesso al concorso relativamente ai posti di docente di cui all'articolo 3, comma 4, lettera a), il possesso congiunto di: a) laurea magistrale o a ciclo unico, oppure diploma di II livello dell'alta formazione artistica, musicale e coreutica, oppure titolo equipollente o equiparato, coerente con le classi di concorso vigenti alla data di indizione del concorso; b) 24 crediti formativi universitari o accademici, di seguito denominati Cfu/Cfa, acquisiti in forma curricolare, aggiuntiva o extra curricolare nelle discipline antropo-psico-pedagogiche e nelle metodologie e tecnologie didattiche, garantendo

Durante l'adunanza del 20 e 21 aprile 2017, il consiglio nazionale degli studenti universitari, ha inviato una lettera all'attuale ministro, Valeria Fedeli, esprimendo sostegno nei confronti della nuova strada intrapresa, ma chiedendo che «…Si proceda all'immediata determinazione della rosa di SSD in cui conseguire i 24 cfu/cfa con un decreto apposito e separato da quello che avrà per oggetto la determinazione dell'ordinamento didattico del corso di specializzazione, dal momento che quest'ultima procedura è certamente più gravosa in termini di tempo, rispetto a quella di individuazione dei SSD, di cui invece c'è urgente necessità.

Questo permetterebbe di fornire rapide certezze a una grande massa di studenti, oltre al fatto che potrebbe evitare che almeno una parte di coloro che sono quasi alla fine del loro percorso di studi siano costretti a conseguire i cfu fuori dallo stesso.

Inoltre, si chiede che in via transitoria per gli studenti che, essendosi laureati o abbiano conseguito il dottorato di ricerca successivamente all'ultimo ciclo di Tfa (e non in tempi utili per parteciparvi) e per chi è attualmente iscritto ai corsi di laurea magistrale, valgano come requisito per l'accesso ai concorsi di cui al Capo II i cfu acquisiti almeno nei seguenti settori scientifico disciplinari e che siano ritenuti validi ai fini della partecipazione a tutti i concorsi che verranno banditi: M-PED/01, M-PED/02, M-PED/03, M-PED/04, M-PSI/01, M-PSI/02, M-PSI/03, M-PSI/04, M-PSI/05, M-PSI/06, M-PSI/07, M-PSI/08, BIO/07, BIO/08, M-DEA/01, FIS/08, L-LIN/02, M-EDF/01, M-EDF/02, MAT/04»[57].

---

comunque il possesso di almeno sei crediti in ciascuno di almeno tre dei seguenti quattro ambiti disciplinari: pedagogia, pedagogia speciale e didattica dell'inclusione; psicologia; antropologia; metodologie e tecnologie didattiche.

2. Costituisce titolo di accesso al concorso relativamente ai posti di insegnante tecnico-pratico, il possesso congiunto di: a) laurea, oppure diploma dell'alta formazione artistica, musicale e coreutica di primo livello, oppure titolo equipollente o equiparato, coerente con le classi di concorso vigenti alla data di indizione del concorso; b) 24 Cfu/Cfa acquisiti in forma curricolare, aggiuntiva o extra-curricolare nelle discipline antropo-psico-pedagogiche e nelle metodologie e tecnologie didattiche, garantendo comunque il possesso di almeno sei crediti in ciascuno di almeno tre dei seguenti quattro ambiti disciplinari: pedagogia, pedagogia speciale e didattica dell'inclusione; psicologia; antropologia; metodologie e tecnologie didattiche.

3. Costituisce titolo di accesso al concorso relativamente ai posti di cui all'articolo 3, comma 4, lettera c), il possesso dei requisiti di cui al comma 1 o al comma 2, in relazione alla classe di concorso su cui il candidato presenta domanda di partecipazione.

4. Con il decreto di cui all'articolo 9, comma 2, sono, altresì, individuati i settori scientifico-disciplinari all'interno dei quali sono acquisiti i 24 Cfu/Cfa di cui ai commi 1, lettera b), e 2, lettera b), gli obiettivi formativi, le modalità organizzative del conseguimento dei crediti in forma extra-curricolare e gli eventuali costi a carico degli interessati, nonché' gli effetti sulla durata normale del corso per gli studenti che eventualmente debbano conseguire detti crediti in forma aggiuntiva rispetto al piano di studi curricolare".

[57] Cfr. "Lettera al Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca" inviata dal consiglio nazionale degli studenti universitari con oggetto: Mozione circa l'attuazione del riordino, ade-

Gli studenti insistono anche sulla «gratuità per l'acquisizione dei crediti per le categorie già richiamate» e sulla opportunità «che non si escluda la possibilità di compresenza tra Fit e dottorato/post-doc e che se ne valuti caso per caso la sostenibilità e, laddove la compresenza non fosse possibile, che sia garantito il diritto al congelamento del percorso di ricerca».

Si auspica, ad oggi, che il Ministero faccia chiarezza su queste ultime richieste, così da dare a tutti gli studenti gli strumenti per fare le scelte più opportune per accedere all'insegnamento senza creare ulteriori strappi tra i vari attori di questa annosa e difficile controversia dell'accesso ai ruoli di docenza.

10.8. La retribuzione dei docenti, un deterrente sociale

La responsabilità dell'abbassamento della qualità della scuola italiana viene spesso attribuita all'incompetenza, alla inadeguatezza o alla cattiva volontà degli insegnanti[58]. Questa impostazione micro-sociologica o marginalista[59], che considera i professori soggetti liberi di agire e compiere scelte più o meno corrette da un punto di vista pedagogico, sottovaluta il ruolo dell'istituzione scolastica come sistema complesso costituito da un'organizzazione burocratica che lascia scarsi margini di indipendenza professionale ai docenti[60]. Nonostante la scuola dell'autonomia, la struttura è rimasta fortemente gerarchizzata e inalterata mentre i docenti, retribuiti in modo inadeguato e privi ormai di ogni forma di prestigio sociale, si trovano ormai collocati ai piani più bassi della scala sociale[61].

I docenti che si dedicano esclusivamente all'insegnamento delle discipline curricolari e profondono le loro energie all'interno di classi sempre più numerose, non ricevono nessun incentivo per il loro lavoro. Solo la partecipazione a progetti realizzati fuori dalle aule consente ad alcuni di acquisire un salario accessorio.

In un sistema scolastico quindi, che richiede compiti e responsabilità sempre più gravosi, occorre in primo luogo restituire dignità professionale ai docenti

guamento e semplificazione del sistema di formazione iniziale e di accesso nei ruoli nella scuola secondaria, 21 aprile 2017.

[58] Tra i numerosi saggi dedicati alla figura degli insegnanti medi nella scuola italiana si possono vedere in particolare: L. Ribolzi (a cura di*), Formare gli insegnanti. Lineamenti di sociologia dell'educazione*, Carocci, Roma, 2002; Fondazione Giovanni Agnelli (a cura di), Rapporto sulla scuola in Italia, Roma Bari Laterza, 2009, p. 92; A. Cavalli, G. Argentin (a cura di), *Gli insegnanti italiani: come cambia il modo di fare scuola. Terza indagine dell'istituto IARD sulle condizioni di vita e di lavoro nella scuola italiana*, Il Mulino, Bologna 2010.

[59] E. Gremigni, *Insegnanti ieri e oggi. I docenti italiani tra precariato, alienazione e perdita di prestigio*, Franco Angeli, 2012, p. 10.

[60] N. Bottani, *Professoressa addio*, Il Mulino, Bologna 1994, pp. 201 e ss.

[61] N. Bottani, *Insegnanti al timone? Fatti e parole dell'autonomia scolastica*, Il Mulino, Bologna 2002, pp. 68 e ss.

affinché possano fronteggiarli. Restituire dignità professionale significa in primo luogo rendere stabile la loro professione, valorizzare il loro percorso di studi e garantire una retribuzione proporzionata alla quantità e qualità del loro lavoro, che sia in ogni caso sufficiente.

I docenti trovano il senso della propria azione nel contatto coi ragazzi e nell'atto dell'avvicinarli alla conoscenza, e da questo ricavano la soddisfazione per la scelta professionale che hanno intrapreso e la motivazione per continuare il loro lavoro. È significativo che l'indice di soddisfazione per questi aspetti non diminuisca con gli anni di servizio, ma rimanga invece costante[62].

Vanno tuttavia evidenziati due motivi di profonda insoddisfazione, che vengono ampiamente segnalati: l'inadeguatezza dello stipendio e il senso di svalutazione della professione.

Riconoscimento economico e riconoscimento nella scala sociale sono due elementi interconnessi, che insieme, concorrono a costituire l'attrattività di una professione e a rafforzare la motivazione di chi la sta operando.

L'inadeguatezza della retribuzione salariale è un tema ampiamente e da tempo dibattuto, specie da quando vengono regolarmente pubblicati, e dunque conosciuti, i dati internazionali al riguardo. Anche il rapporto Ocse del 2017[63] conferma che i docenti italiani hanno la retribuzione più bassa tra i paesi comunitari, ma va rimarcato che il confronto non è semplice, poiché altri fattori vanno correlati al livello di retribuzione salariale: la modalità di progressione nella carriera, le ore di insegnamento, i premi, l'orario complessivo di lavoro, la previsione di valutazioni correlate ad aumenti meritocratici.

Un confronto globale, che prenda in considerazione i diversi fattori, disegna un sistema italiano che, nel contesto internazionale, si caratterizzata per salari inadeguati, un basso numero di ore d'insegnamento, assenza di valutazione e di premi.

Le opinioni dei neoassunti sono fortemente critiche nei confronti di questo modello e consapevoli che questo intreccio di elementi influisce sulla perdita di prestigio sociale della professione[64].

La progressione di carriera e retributiva è uno degli elementi chiave che connotano una situazione lavorativa e che influisce a determinarne la maggiore o minore attrattività. Inoltre, là dove, come in Italia, viene definita a livello centrale, costituisce un fattore su cui le politiche educative possono intervenire più

---

[62] L. Gianferrari, *profilo professionale e competenze dei docenti neoassunti Esiti di una ricerca interregionale* - a.s. 2007/08 in "Programma Education FGA working paper n. 10 (1/2009)", Fondazione Giovanni Agnelli, 2009, p. 21.

[63] OECD, *Education at a Glance 2017: OECD Indicators*, OECD Publishing, Paris 2017, p. 360, Table D3.1a. [1/2] Lower secondary teachers' salaries relative to earnings for tertiary-educated workers (2015).

[64] L. Gianferrari, op cit. p. 26.

facilmente rispetto ad altri.

Nel nostro paese la struttura della carriera degli insegnanti è basata sulla progressione per anzianità, prevede cioè aumenti di stipendio in corrispondenza con il progredire degli anni di servizio, con un meccanismo automatico e impersonale. È un modello che esclude riconoscimenti alla competenza professionale e all'esperienza specifica, orientandosi piuttosto all'indifferenziazione della scala salariale.

Peraltro, vanno anche considerati i vantaggi di un tale modello: ad esempio, si è visto spesso che nelle organizzazioni in cui i dipendenti hanno piccole differenze salariali c'è un più grande flusso di fiducia e informazioni, dato che questo può facilitare maggiori livelli di collegialità.

Il saggio riporta dei dati interessanti riguardo questo argomento. Solo il 29,6% dei docenti neoassunti, concentrati per lo più nell'infanzia (34,2%) e nella primaria (31,8%) ed oltre i 50 anni (33,5%) ritiene opportuno non modificare il sistema: i due terzi, dunque, propendono per una differenziazione della carriera e della retribuzione, secondo criteri che vengono variamente apprezzati. Due sono i parametri che raccolgono il maggior consenso:

- una differenziazione basata su un diverso impegno nell'insegnamento, che premia chi si occupa di particolari bisogni educativi degli alunni, o svolge ulteriori attività di insegnamento rispetto a quelle previste per contratto, o si fa carico di discipline che richiedono competenze specializzate (67,8% di consensi): è preferito dai docenti della secondaria e dai più giovani;

- una differenziazione basata sull'assunzione di responsabilità organizzative nella scuola (62,9%): raccoglie consensi soprattutto nella primaria e tra i docenti giovanissimi (gli under 30 lo scelgono per un 72%). Meno favore incontrano altri due criteri secondo cui può essere differenziata la carriera docente:

- il ricorso a standard per misurare la professionalità secondo procedure definite a livello nazionale/regionale;

- la differenziazione in funzione delle caratteristiche della sede di servizio, vale a dire la complessità e/o disagevolezza dell'istituto (localizzazione geografica, contesto ambientale, presenza di alunni con bisogni educativi specifici, ecc..).

Queste due ultime opzioni, che fanno entrambe riferimento a parametri prefissati, non superano il 50% di consensi, raccogliendone l'una il 41,2%, l'altra il 47,4%. Sono soprattutto i neoassunti della secondaria e i docenti con più anni anagrafici e di servizio a guardare con favore a queste prospettive, specie la seconda, che riflette un fenomeno ormai avvertito in molti paesi: l'esigenza di attrarre insegnanti di qualità in scuole svantaggiate, in cui i docenti si trovano ad affrontare richieste educative particolari, che i colleghi di altre scuole incontrano in misura minore.

Complessivamente, dunque, vengono preferite ipotesi che privilegiano la valorizzazione dell'azione effettiva del docente, il suo lavoro sul campo misurato

sulla base di attività chiaramente e facilmente individuabili, svolte o direttamente con gli alunni o a favore del funzionamento dell'istituto.

Standard più complessi o parametri predeterminati legati alla struttura scolastica incontrano accoglienze più tiepide[65].

Il livello retributivo offerto attualmente all'ingresso della professione di docente seleziona solo gli aspiranti candidati il cui salario di riserva (cioè la retribuzione minima per cui essi sono disposti a lavorare) sia inferiore alla cifra offerta[66]. Per far sì che persone capaci trovino conveniente dedicarsi all'insegnamento, è ovviamente importante che la retribuzione sia commisurata a quanto potrebbero guadagnare in altre occupazioni, specialmente in riferimento ai salari all'ingresso piuttosto che in riferimento alla progressione durante la carriera lavorativa. Per permettere alla scuola di puntare alla trasmissione e selezione di capacità operative nel mercato del lavoro, gli insegnanti dovrebbero non solo sapere, ma anche saper fare. Ciò è difficile in un sistema pubblico che non è dotato di sistemi di controllo oggettivo della capacità lavorativa, non si confronta con un mercato del lavoro flessibile, e non prevede differenziazioni retributive associate a una differenziazione degli orari e dei contenuti didattici impartiti.

In Italia, le retribuzioni uniformi del personale insegnante non appaiono nel complesso sufficientemente alte ma generano un'ampia offerta di lavoro, a cui si raziona l'impiego sia precario, sia di ruolo[67].

La gestione di questo razionamento in base alle graduatorie amministrative interagisce con la diversa composizione del gruppo di candidati in diversi settori scientifico disciplinari e diverse aree geografiche. Sostanzialmente, ci sono due importanti meccanismi correttivi dell'uniformità delle retribuzioni. Da un lato, le graduatorie si esauriscono più velocemente per materie e aree geografiche in cui scarseggia l'offerta di lavoro, come le materie scientifiche nel Nord Italia: a parità di stipendio, un'aspettativa di entrata in ruolo in tempi ragionevoli indurrebbe (se fondata su un chiaro quadro normativo) personale più capace a considerare seriamente la mobilità geografica o disciplinare verso tali zone e discipline. Dall'altro, per chi insegna materie in cui esiste anche un mercato professionale,

[65] L. Gianferrari, I, op. cit, pp. 26-27.

[66] Per esempio negli Stati Uniti d'America è nata l'iniziativa Teach for America (http://www.teachforamerica.org/) e in Gran Bretagna l'iniziativa Teach first (http://www.teachfirst.org.uk): in entrambi i casi, sulla base di un finanziamento di privati, vengono offerti contratti temporanei biennali ai laureati migliori in tutte le discipline (con stipendi più alti di quelli degli insegnanti ordinari), per indurli a sperimentarsi come insegnanti.

[67] Ne è riprova la composizione degli iscritti nelle graduatorie per l'ingresso nella professione insegnante, dove le donne costituiscono oltre il 95% nell'istruzione pre-primaria e primaria, il 78% nell'istruzione elementare, il 66% nella secondaria e solo il 37% nell'istruzione terziaria. Cfr. *Education at a Glance 2017*: OECD Indicators, Paris, Table D5.2. Gender distribution of teachers (2015) Share of female teachers in public and private institutions by level of education, based on head counts, p. 400.

è aperta la strada del secondo lavoro, un modo legittimo e liberista di gestire domanda e offerta a patto che il secondo lavoro sia palese e non sommerso, e non vada a scapito della qualità e quantità di lavoro erogato nel primo. La possibilità di combinare l'insegnamento con altre attività potrebbe essere in effetti un'importante fattore nel processo di autoselezione degli insegnanti, con importanti conseguenze sulla loro composizione demografica: la composizione del corpo docente permetterebbe di inferire qualcosa sul grado di attrattività e di selezione esercitata nell'ingresso alla professione insegnante[68].

Se le retribuzioni degli insegnanti fossero determinate in base a domanda e offerta relativa (come accade in contesti di mercato del lavoro flessibile degli insegnanti, come nel caso statunitense), il livello retributivo potrebbe essere utilizzato come misura indiretta della qualità di un insegnante[69], mentre nel contesto italiano (in cui la retribuzione differisce soltanto per livello scolastico e anzianità di servizio) questo riferimento attualmente non è indicativo dell'efficacia del singolo docente. Ovunque, tuttavia, l'attrattiva di uno stipendio di un dato ammontare dipende dalle condizioni di lavoro e i "differenziali compensativi" tra l'insegnamento e altre occupazioni (cioè gli incentivi economici che occorrerebbero per indurre un insegnante ad accettare una diversa professione) sono generalmente differenti per persone diverse.

Visto che orari e calendari delle scuole sono particolarmente adatti a essere combinati con gli impegni delle madri di famiglia, non sorprende che la crescita dell'impiego femminile nella scuola sia ancora più forte della partecipazione femminile complessiva al mercato del lavoro[70].

L'Italia registra ad oggi il divario di genere più pronunciato tra i Paesi dell'Ocse riguardo le lauree nel settore educativo: le donne rappresentano il 94% dei titolari di una laurea di primo livello e il 91% di una laurea di secondo livello[71].

La sincronia tra i propri impegni lavorativi e quelli scolastici dei propri figli può essere particolarmente importante in una realtà, come quella italiana, in cui eventuali astensioni dal lavoro degli insegnanti (scioperi, malattie, ecc.) possono causare seri problemi a tutte le famiglie in cui entrambi i genitori lavorano ma nessuno è insegnante. Una tendenza all'impiego femminile, si deve rimarcare, non va a scapito della selezione di personale di qualità, che dovrebbe essere at-

---

[68] G. Barbieri, P. Cipollone, P. Sestito, *Il mercato del lavoro degli insegnanti in Italia*, in Banca d'Italia. Giornale degli economisti e annali di economia, 2007, n. 66, pp. 335-374.

[69] K. Hanushe, e S. Rivkin. 2008. *Teacher quality* in *Handbook of the Economics of Education*, Volume 2, Elsevier, North Holland, 2008.

[70] "La professione insegnante è *family friendly*, perché orari di lavoro e periodi di vacanze conciliano il lavoro esterno con il lavoro di cura dei figli". Cfr: Lazear. e. P. Lazear,. *Teacher incentives*, in Swedish Economic Policy Review, 2003, n. 10, p. 179.

[71] *Education at a Glance 2017*: OECD Indicators, OECD Publishing, Paris. Italia – Scheda Paese – *Uno sguardo sull'istruzione 2017: indicatori dell'OCSE*, p. 2.

tratto dalle condizioni di impiego come dallo stipendio.

Esattamente come tutti gli altri meccanismi di autoselezione, questo va preso in attenta considerazione nel valutare l'evoluzione e le possibili riforme del sistema. Da un lato, per evitare cali di qualità del personale insegnante, l'accrescere la rigidità dell'impegno orario di insegnamento, riducendo gli spazi temporali autogestiti e di vacanza, richiederebbe tanto maggiore compensazione economica quanto più forte è invece oggi l'attrattiva di orari flessibili e ridotti per il personale docente. Dall'altro lato, si potrebbe essere tentati nel ridurre i diritti di tutela delle donne e dell'occupazione femminile penalizzando i periodi di aspettativa per maternità combinati, i permessi famigliari o i prepensionamenti. Come nel caso di impieghi professionali affiancati all'impegno scolastico, il rischio potrebbe essere che il secondo lavoro vada a scapito del primo. Mentre è legittimo e utile che la scuola si avvalga dei suoi margini di flessibilità per attrarre personale di qualità impegnato su altri fronti, dovrebbe restare primario l'obiettivo di farlo poi lavorare, e non di perderne i benefici[72].

Il nodo da sciogliere rimane sempre lo stesso, conciliare la percezione della rilevanza sociale del proprio ruolo e lo scarso riconoscimento sociale ed economico ricevuto. Gli insegnanti hanno forte consapevolezza della centralità del loro valore sociale e trovano motivazione proprio nella loro funzione socio-educativa. La mancanza di riconoscimento sociale, sia in termini di prestigio che di retribuzione, apre sempre più di frequente la strada alla demotivazione al ridimensionamento del proprio impegno[73].

10.9. Il problema delle retribuzioni a livello italiano e a livello europeo

Gli stipendi degli insegnanti rappresentano un problema europeo, non solo italiano. Nell'edizione 2014 di *Teachers' and School Heads' Salaries and Allowances in Europe,* curato annualmente da Eurydice, si legge: «Confrontando gli stipendi nel 2009 con quelli del 2014, in termini reali e nella moneta nazionale, è evidente che i salari minimi legali degli insegnanti sono stati direttamente colpiti dalla crisi economica nella maggior parte dei paesi[74]». Infatti circa la metà dei paesi eu-

[72] G. Bertola e D. Cecchi, *Organizzazione delle risorse scolastiche. Motivazione, organizzazione e carriere degli insegnanti nel sistema pubblico italiano*, in *Programma Education, FGA working paper*, Fondazione Giovanni Agnelli, 2008, n 5, p. 18.

[73] R. Biorcio (a cura di), *La scuola vista dai protagonisti. Rapporto 2006 sulla scuola secondaria superiore e la formazione professionale nella provincia di Milano*, FrancoAngeli, Milano 2007, p. 21

[74] "By comparing salaries in 2009 with those of 2014 in real terms and in national currency, it is evident that teachers' minimum statutory salaries have been directly affected by the economic downturn in the majority of countries". Cfr. Eurydice facts and figures, teachers'and school heads salaries and allowances in Europe, 2013/2014, p. 19.

ropei ha applicato tagli salariali o blocchi di stipendio per i dipendenti pubblici che di conseguenza hanno registrato una diminuzione del potere d'acquisto, in Italia stimabile tra il 5 e il 10%[75].

Per l'anno 2013/2014 invece gli stipendi sono stati congelati: ma bloccare le retribuzioni è stato negativo per le prospettive future della categoria.

Non vorrei parlare solo della perdita del prestigio sociale, ma anche di quella sul piano economico. Mantenendo i salari bassi la professione diviene meno attraente per i più capaci, scoraggiati da prospettive materiali non proprio allettanti[76]. Stando ai dati aggiornati al 2014, lo stipendio medio di un'insegnante italiana della primaria si attesta su poco meno di 23mila euro lordi annui a inizio carriera, mentre a fine mandato diventano quasi 34mila. In Belgio lo stesso insegnante parte con 30mila euro e termina a 52mila annui. In Portogallo s'inizia con 21.458 euro ma si finisce con oltre 41mila[77]. Inoltre, la media Ue si attesta sui 26mila euro alla partenza, mentre alla fine del percorso di docenza diventano oltre 43mila euro. L'Italia viene dopo la maggior parte dei europei: solo Grecia e Turchia fanno peggio di noi.

Per quanto riguarda gli aumenti, scorrendo sempre lo stesso rapporto, si scopre che nella maggioranza dei paesi, gli stipendi di base minimi lordi degli insegnanti dell'istruzione primaria e secondaria inferiore sono più bassi del Pil pro capite del rispettivo paese. In Italia gli stipendi minimi sono di poco inferiori al Pil pro-capite, mentre i massimi lo superano a qualsiasi grado d'istruzione[78].

Il nostro è uno dei paesi con maggiori differenze (più del 50%) tra il salario all'inizio e alla fine della carriera: il che non sorprende, dato che l'intero sistema retributivo italiano è rimasto saldamente ancorato, quantomeno finora, all'anzianità.

Anche secondo i dati Eurydice emerge che il *training* formativo per diventare insegnante in Italia è fra i più lunghi: dopo la scuola secondaria, ci vogliono circa sei anni di formazione specifica e un titolo equiparabile a un master. E dopo la formazione specifica, occorre abilitarsi e vincere un concorso.

In Europa, lo stipendio lordo massimo per gli insegnanti con più anzianità è generalmente il doppio rispetto allo stipendio minimo dei nuovi insegnanti. Considerando tuttavia che agli insegnanti possono occorrere fino a 30 anni per

---

[75] "About half of European countries applied salary cuts or salary freezes for public employees during the period 2009-2014 for one or more years and as a consequence teachers registered a decrease in their purchasing power." Ivi, p. 20.

[76] S. Colangeli, *Merito, valutazione e stipendi degli insegnanti: una questione non solo italiana ma europea*, in "La repubblica degli stagisti", 4 luglio 2015, http://www.repubblicadeglistagisti.it/article/retribuzioni-e-valutazioni-degli-insegnanti-risponde-l'esperto

[77] Euridyce, ivi, tabella p.15.

[78] "…in Italy and in the Netherlands, the decision on allowances is taken at school level" Euridyce, Ivi, p. 24.

arrivare a guadagnare lo stipendio massimo (in Italia 35), i giovani potrebbero essere scoraggiati a intraprendere la professione. In Francia e in altri paesi, è possibile raggiungere il massimo dello stipendio già a metà carriera.

Per guadagnare di più non resta che appellarsi agli incentivi, già esistenti in tutta Europa e in qualche forma anche in Italia. Sempre nel rapporto Euridyce, viene sottolineato che le indennità aggiunte allo stipendio di base possono aumentare considerevolmente lo stipendio di un insegnante. Le più comuni vengono attribuite per responsabilità aggiuntive o per ore di lavoro straordinario. Solo la metà dei paesi assegna indennità agli insegnanti sulla base di un rendimento positivo nell'insegnamento o sulla base dei risultati degli studenti. Rimane ancora aperta la questione di quali parametri possa il dirigente scolastico utilizzare per dare un giudizio anche sui contenuti della didattica.

Tra il 2010 e il 2014 in un significativo numero di paesi membri dell'Ocse c'è stata una notevole diminuzione del salario dei docenti sia della scuola primaria che di quella secondaria. L'Italia si è attestata su una percentuale del -10% in rapporto al tempo dedicato al lavoro e al numero di alunni per classe[79]. Lo stipendio risulta infatti bloccato dal 2010.

Lo stipendio di un insegnante italiano va da un minimo di 27.942 dollari americani lordi nella scuola primaria e dell'infanzia, ad un massimo di 47.155 dollari nella secondaria di secondo grado. Tutti compensi che al netto si riducono di circa la metà (difficile superare i 1.800 euro al mese).

Soprattutto, compensi che sfigurano al confronto dei vicini di casa. In Spagna un insegnante può guadagnare fino a 59.163 dollari, in Francia fino a 54.503 dollari, in Germania fino a 89.428 dollari[80].

---

[79] "Un'analisi nel tempo mostra che dal 2010 al 2014 i salari degli insegnanti sono diminuiti del 7% in termini reali sia nella scuola primaria che in quella secondaria. Nel 2014, il salario di un insegnante con 15 anni di esperienza rappresentava solo il 93% del suo valore nel 2000. Questo è il principale motivo che spiega la diminuzione del costo per studente del salario degli insegnanti della scuola secondaria di primo grado (-5%). Lo stesso vale per la scuola primaria, dove l'aumento del numero di alunni per classe e del numero di alunni per docente nello stesso periodo, ha altresì inciso sul costo del salario per studente (-13%). OECD (2017a), *Italy*, in *Education at a Glance 2017*: OECD Indicators, OECD Publishing, Paris, 2017. Vd. Annex 2 Reference statistics, Table X2.4a.[2/2] Teachers' statutory salaries at different points in their careers, for teachers with typical qualification (2015), p. 432.

[80] L. Vendemiale, *Scuola, salari bloccati e scarsa carriera: gli insegnanti italiani agli ultimi posti in Europa per stipendio*, in Il Fatto Quotidiano, 7 ottobre 2015. Per un confronto tra le diverse retribuzioni stipendiali, vd. *Education at a Glance 2017*: OECD Indicators, Table D3.1a. Teachers' statutory salaries, based on typical qualifications, at different points in teachers'careers (2015) Annual teachers' salaries, in public institutions, in equivalent USD converted using PPPs for private consumption, p. 374.

10.10. Le proposte della "Buona Scuola"

Nel rapporto *La Buona Scuola. Facciamo crescere il paese*[81], nei primi giorni di settembre 2014 dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri e dal Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca, uno speciale interesse per i docenti riveste il secondo capitolo, dal titolo «Le nuove opportunità per tutti i docenti: formazione e carriera nella buona scuola» [82].

Già dal 2010 gli insegnanti della scuola pubblica sono stati privati del rinnovo contrattuale; sottoposti con tutti i dipendenti statali al perdurante (ne è stata annunciata l'ulteriore proroga fino a tutto il 2015) blocco degli stipendi, per i quali non viene neppure riconosciuto il recupero dell'inflazione; sono titolari di retribuzioni tra le più basse d'Europa per la categoria, talmente esigue che tutti gli ultimi ministri dell'istruzione hanno, all'inizio del loro incarico, biasimato pubblicamente questa situazione. È dunque comprensibile che le aspettative dei docenti su questo tema, già molto vive, siano state ulteriormente stimolate dalle frequenti dichiarazioni del Presidente del Consiglio, Matteo Renzi, che ha più volte enfatizzato la centralità della professione docente per lo sviluppo della nazione e l'opportunità di un suo maggiore riconoscimento[83].

Lo stesso rapporto *La Buona Scuola* è tutt'altro che privo di enfasi: bisogna rivendicare il «coraggio di ripensare come motivare e rendere orgogliosi» gli insegnanti; essi hanno «alta responsabilità professionale e civile [84]» e ciascuno di loro determina «il futuro di centinaia di ragazzi più di quanto possa farlo un membro del Governo o l'amministratore delegato di una società [85]»; occorre «puntare su quel merito che serve per ridare dignità e fiducia [86]»; bisogna «considerarli finalmente come persone e come professionisti [87]» (p. 48) – tutto ciò in coerenza con un piano generale di riforma che si proclama senza precedenti per attenzione politica e culturale alla scuola e per impegno economico: «Questo Governo non ha esitazioni: la scuola è la priorità del paese, e su di essa intendiamo mobilitare le risorse che servono [88]»

L'argomento non riguarda solo i diretti interessati, al contrario risulta fondamentale rispetto al tema della "buona scuola": perché è evidente – a meno di

---

[81] Miur, *La Buona Scuola. Facciamo crescere il paese*, 3 settembre 2014.

[82] Ivi, cfr. in particolare il paragrafo 2.3, "Premiare l'impegno: come cambia la carriera dei docenti".

[83] Basta ricordare fra i molti, il titolo apparso su "Il Sole24Ore" del 14 settembre 2015: "Renzi: La scuola è una priorità".

[84] Miur, La Buona Scuola cit., p. 6.

[85] Ibid.

[86] Ivi, p. 44.

[87] Ivi, p. 48.

[88] Ivi, p. 118.

impostare il discorso in termini non professionali, ma volontaristici e missionari – che la condizione contrattuale e il trattamento economico di una categoria di lavoratori non possono non incidere sia sulla qualità del servizio da loro prestato, sia sulla composizione stessa della categoria (capacità di attrazione della professione docente per i migliori giovani e gli studenti più brillanti: oggi molto scarsa). Non è interesse di nessuno, si direbbe, che i docenti della scuola pubblica continuino a scivolare in una condizione di ristrettezza e di avvilimento.

Era dunque auspicabile che le proposte del rapporto su questo tema delicato fossero significativamente migliorative rispetto alla situazione attuale, tanto negativa; ed era doveroso che lo si affrontasse con onestà e lo si esponesse con correttezza, in modo che sia i diretti interessati sia l'opinione pubblica potessero, come si legge, partecipare a un

«dibattito e confronto … nel quadro di quella che vogliamo diventi la più grande consultazione – trasparente, pubblica, diffusa, online e offline – che l'Italia abbia mai conosciuto finora [89]».

Purtroppo nulla di ciò si è verificato. Nel merito, le proposte di riforma non hanno migliorato la condizione della categoria, anzi se possibile, l'hanno peggiorata. Sono stati inseriti nella vita della scuola elementi dannosi e persino pericolosi; nel metodo, la loro presentazione è in più punti artefatta e tendenziosa, fino alla falsificazione[90].

Il sistema illustrato nel rapporto si può riassumere così:

1) al 1° settembre 2015, la situazione economica di ciascun docente, maturata in base alle attuali regole (scatti di anzianità), è stata fissata definitivamente e costituisce la base stipendiale;

2) da quel momento in poi, alla fine di ogni triennio (1° settembre 2018, 2021, 2024 ecc.), i due terzi dei docenti di ciascuna scuola (o "rete" di scuole) riceve un aumento stipendiale, mentre il restante terzo resta invariato;

3) l'aumento triennale viene stimato in 60 € mensili (l'esempio vale solo per i docenti della scuola superiore);

4) i docenti cui attribuire l'aumento vengono individuati, di triennio in triennio, in base al numero di crediti da loro accumulati nel periodo in esame; tali crediti (distinti in didattici, formativi, professionali) sono attribuiti da un nucleo di valutazione interno a ogni scuola, cui partecipa anche un membro esterno;

5) il numero massimo di scatti triennali nella carriera è fissato in 12 per un aumento teorico massimo di 720 € rispetto allo stipendio iniziale, dopo almeno

[89] Sul sito https://labuonascuola.gov.it non si rintraccia più questa dichiarazione ma su http://www.tecnicadellascuola.it/item/6060-buonascuola-ma-che-razza-di-sito-e.html si può ancora Leggere in D. Girgenti, *BuonaScuola ma che razza di sito è?*, 12 settembre 2014.

[90] Affermazione forte di E. Rebuffat, *La buona scuola, i bravi docenti o il solito paese dei balocchi?* ROARS, 22 settembre 2014, http://www.roars.it/online/la-buona-scuola-i-bravi-docenti-o-il-solito-paese-dei-balocchi/.

36 anni di servizio e nell'ipotesi di un docente che in tutti i trienni sia sempre risultato nei due terzi 'vincenti';

6) non sono contemplate altre modalità di avanzamento della posizione stipendiale.

Com'è facile capire, nel momento in cui si assume come base stipendiale del nuovo sistema al 1/9/2015 (e con ulteriore blocco fino al 1/9/2018) l'attuale stipendio dei docenti italiani – basso, come si è detto, e congelato dal 2010 –, di fatto viene meno fin da principio ogni reale possibilità di miglioramento sostanziale della loro condizione economica. Disattendendo tutte le dichiarazioni passate e presenti, anche del rapporto stesso, sulla necessità di un maggiore riconoscimento della categoria, e a dispetto di tutte le valutazioni comparative con i paesi dell'Unione europea, si continua a ritenere che un insegnante della scuola pubblica, dotato di laurea magistrale e di specializzazione all'insegnamento, portatore di quella «alta responsabilità professionale e civile» che per il futuro «di centinaia di ragazzi» lo rende più importante di «un membro del Governo o dell'amministratore delegato di una società», meriti una retribuzione-base di meno di 1.300 € al mese. Anzi, si introduce persino la possibilità che questa modestissima retribuzione-base rimanga invariata per l'intera vita lavorativa di un docente, stabilendo in linea generale che – considerandone statisticamente l'insieme – a un terzo del corpo docente italiano sia negato per sempre qualsiasi aumento stipendiale[91].

La situazione economica attuale, peraltro, viene presentata nel rapporto in un modo confuso e non realistico. La tabella di p. 49, Come funziona oggi la carriera dei docenti, riporta le cosiddette «posizioni stipendiali» nei vari ordini di scuola e per le varie fasce di anzianità[92]. Stando al rapporto, un docente di liceo guadagnerebbe attualmente nella prima fascia stipendiale 34.400 € annui (2.646 € mensili per 13 mensilità), che salirebbero a 39.066 € nella seconda, fino a un massimo di 53.985€ a fine carriera (4.152 € mensili). Sono cifre che nessun docente d'Italia ha mai visto, neppure da lontano, e che grosso modo equivalgono a più del doppio di quanto effettivamente percepito in busta paga: si tratta infatti, come segnalato in una noticina senza fornire spiegazioni, del cosiddetto «lordo Stato».

Il «lordo Stato» non è lo stipendio lordo come comunemente si intende, quello cioè sul quale il lavoratore paga all'origine i contributi previdenziali e le ritenute fiscali, bensì il totale comprensivo degli oneri previdenziali e fiscali a carico del datore di lavoro; costituisce insomma non lo *stipendio* del lavoratore, ma piuttosto il *costo* di quel lavoratore per il datore di lavoro[93] (infatti «costo» e non

[91] Miur, *La Buona Scuola* cit., p. 44.
[92] Ivi p. 49.
[93] Ivi, p. 34.

«stipendio» viene definito nel capitolo sulle assunzioni: all'inizio della carriera il «costo medio per docente è di 36.000 € l'anno compresa la ricostruzione di carriera iniziale»). A tutti i docenti è capitato più di una volta di vedere tabelle delle fasce stipendiali, senza aver mai trovato la voce «lordo Stato».

Si potrebbe ritenere, magari commettendo un fraintendimento, che nel rapporto siano state utilizzate, nell'ambito di un discorso *ufficiale* sullo stipendio degli insegnanti statali quelle cifre, perché esse possono indurre i lettori, che non siano docenti, a ritenere che l'attuale condizione economica degli insegnanti statali sia tutto sommato positiva e che il nuovo sistema continui a tutelarla.

Analogamente rimane confuso il modo in cui viene introdotto l'argomento del «trattamento economico[94]».

Ci saranno, si scrive, «due modi, complementari e cumulabili», per integrare lo stipendio-base: il primo sono gli scatti triennali, il secondo «lo svolgimento di ore e attività aggiuntive, ovvero progetti legati alle funzioni obiettivo». Ma è del tutto ovvio che le ore e le attività «aggiuntive» siano retribuite: lo sono (poco, pochissimo) già oggi, come lo sono sempre state; e altrettanto scontato è che esse siano «cumulabili» con gli scatti stipendiali, perché sarebbe semplicemente assurdo pensare il contrario. Definire ciò un «secondo modo» di incrementare lo stipendio «complementare e cumulabile» con gli scatti triennali sembra funzionale più a uno scopo promozionale, che al proposito di informare correttamente il lavoratore e il cittadino. Sulla stessa linea, è la spiegazione che viene fornita della transizione al nuovo sistema. La transizione, si dice, «non sarà per nessuno drammatica e nella maggior parte dei casi favorirà anzi una vastissima platea di docenti attualmente in ruolo[95]». A titolo di esempio, vengono prese in esame le situazioni di tre docenti diversi: un docente neoassunto; un docente che al 1/9/2015 entra nella seconda fascia stipendiale; un docente che al 1/9/2015 entra nella terza fascia, per dimostrare come il nuovo sistema permetterebbe loro di conseguire il successivo aumento di stipendio dopo soli tre anni (2018), invece che dopo altri sei come nell'attuale. I tre esempi sono stati scelti in modo da delineare una situazione di eccezionalità più che di regola, senza uno spirito di trasparenza ed obiettività: tutti e tre infatti configurano il caso più fortunato, quello in cui al 1/9/2015 un docente si veda riconosciuto lo scatto stipendiale che attendeva da anni e, contemporaneamente, venga inserito nel nuovo sistema.

Ma è evidente che, per un docente che al 1/9/2015 si trovi in questa condizione fortunata, ne esistano molti di più che, alla stessa data, si vedano cancellati uno, due, tre quattro e persino otto anni di anzianità già conseguita: giacché, se la posizione stipendiale di ciascuno venisse congelata nella fascia in cui si trova, è come se tutti fossero retrocessi d'ufficio al momento in cui sono entrati in quella

[94] Ivi, p. 53.
[95] Ivi, p. 56.

medesima fascia, senza ottenere più lo scatto che da anni stavano maturando. Per esempio, un docente cui nell'attuale sistema spetti lo scatto in quarta fascia a settembre 2016 (circa 140 € di aumento: lo sta maturando dal 2009), non lo otterrà mai, ma potrà solo concorrere con tutti gli altri ai nuovi mini-scatti di 60 € previsti dalla riforma, e solo a partire dal 2018; il che significa che per almeno nove anni il suo stipendio non subisce variazioni e che difficilmente ha la possibilità di recuperare quanto perduto.

Di mini-scatti, si deve parlare, non certo di incrementi significativi. Nell'ipotesi più favorevole l'aumento stipendiale alla fine di un triennio ammonta a 60 € al mese. Sessanta euro oggi non bastano per il pieno di benzina di un'utilitaria. Eppure è questa la cifra per la quale, tra il 2015 e il 2018 (e poi tra il 2018 e il 2021, e così via) i docenti statali dovrebbero dar vita a una gigantesca competizione meritocratica, una gara per conseguire il maggior numero possibile di crediti didattici, professionali e formativi e risultare tra i vincitori all'interno del loro istituto; la stessa cifra che, già oggi, un docente può percepire impartendo *tre ore al mese* di lezioni private a casa propria, compresi i contributi assicurativi e previdenziali di legge. Quella che si ipotizza, allora, non è una categoria di professionisti più qualificata che in passato e più consapevole di se stessa: piuttosto una massa di operai sottopagati bisognosa, o disposta a sgomitare per una manciata di euro. E da chi viene pagato l'aumento ai docenti con più crediti? Ecco la risposta del rapporto:

«Le risorse utilizzate per gli scatti di competenza saranno complessivamente le stesse disponibili per gli scatti di anzianità, distribuite però in modo differente secondo un sistema che premia l'impegno e le competenze dei docenti. Ciò consente all'operazione di non determinare oneri aggiuntivi a carico dello Stato[96]»

Ecco l'amara verità: la condizione economica dei docenti come categoria di lavoratori non migliora di un solo euro, non è previsto che lo faccia: semplicemente, a un terzo dei docenti statali viene negata una parte della retribuzione - che finora gli spettava per contratto – mentre vengono concessi pochi euro in più agli altri due terzi.

Nessun premio, nessun maggior riconoscimento, nessun miglioramento da parte di un Governo che propone la scuola come «La vera risposta strutturale alla disoccupazione giovanile e l'avamposto del rilancio del Made in Italy [97]»

«Questo piano di assunzioni deve poi andare di pari passo con un modo nuovo di fare carriera all'interno della scuola [98] ».

Stando a questo *modo nuovo*, nell'ipotesi che i docenti vincitori degli scatti triennali siano di volta in volta sempre gli stessi, ci ritroveremmo in capo a qual-

[96] Ivi, p. 57.
[97] Ivi, p. 8.
[98] Ivi, p. 7.

che triennio con un terzo dei docenti italiani ridotti per legge a una condizione di diseredati privi di dignità professionale, in condizioni economiche più che precarie e destinati, dato il sistema pensionistico contributivo, a un futuro ancora più fosco; nel caso, invece, che di triennio in triennio risultino vincitori ora l'uno ora l'altro docente, il risultato finale della gigantesca competizione sarà un 'pari e patta' nel quale, dopo tanto affannarsi, ciascuno si ritroverà con i medesimi magri incrementi stipendiali del sistema attuale.

Sull'efficacia del meccanismo, che dovrebbe permettere la selezione dei docenti più bravi da premiare ogni triennio, si può nutrire più di un dubbio. L'assunto di partenza è che si deve considerare in primo luogo la qualità della didattica come criterio di valutazione fondamentale del docente che intende fare carriera nella scuola[99].

Ma il meccanismo a punti delineato nel rapporto, nel quale ciascun docente dovrebbe cercare di farsi "certificare" sul proprio "portfolio" quanti più "crediti" possibili con le più disparate esperienze formative e professionali, non sembra conseguente con questa dichiarazione di intenti. Crediti «documentabili, valutabili, certificabili» da acquisire attraverso percorsi «accreditati, documentati, valutati e certificati» e da registrare in un portfolio «in formato elettronico, certificato e pubblico[100]».

Queste formulazioni oggi forse possono convincere chi consideri assai superficialmente il tema in oggetto, ma chi sia più addentro la materia stenta a intravedere la relazione con la qualità della didattica di un docente e un ipotetico portfolio. L'assoluta fiducia nell'identificare in questo modo i docenti migliori appare quasi irrazionale.

Peraltro la pretesa efficacia di simili procedure nel mondo della scuola è smentita dalle esperienze finora fatte in tale direzione: basti pensare a quanto sono stati indotti a fare, per non essere scavalcati in graduatoria, proprio i docenti precari inseriti nelle graduatorie permanenti: un mercato dei crediti assai più vantaggioso per il bilancio delle agenzie private che lo hanno gestito, che per la qualità professionale dei docenti (e dire che il rapporto stesso, nel capitolo precedente, lamenta giustamente la misera condizione di questi docenti che invece di essere «concentrati esclusivamente su come insegnare bene» sono stati «costretti a dedicare tempo ed energie a capire come mettere fine alla propria condizione di precario [101]».

Ma pensiamo anche a che cosa comporti in concreto, nella vita di una scuola, introdurre un sistema del genere. Il nucleo di valutazione dovrebbe fare da arbitro e da giuria nella gara per i crediti e sarebbe composto da una parte dei docenti

[99] Ivi, pp. 7-12.
[100] Ivi, pp. 51-52.
[101] Ivi, p. 14.

stessi dell'istituto, dal dirigente più un membro esterno. Solo chi non ha la più pallida idea di che cosa sia la vita di una comunità scolastica, può non vedere quanto possa essere distruttiva una simile prospettiva. Come si può immaginare, un docente difficilmente si lascerà indurre a decretare a quale dei suoi colleghi spetti non solo la responsabilità di un'attività aggiuntiva durante l'anno scolastico (già questa risulta spesso una scelta delicata, e la si fa nel collegio dei docenti), o addirittura uno scatto di stipendio. E nel caso che ciò dovesse avvenire, inimmaginabili sono i danni che produrrebbe una simile pratica sui rapporti tra coloro che devono attuarla o subirla. Quella comunità di persone tanto diverse per età, carattere, idee, interessi, formazione, che nonostante le divergenze, e talvolta gli scontri, si ritrova pur sempre insieme all'inizio di ogni anno scolastico per condividere la gestione di una comunità di studenti, sarebbe irrimediabilmente sgretolata e avvelenata da un simile obbligo. Non si vuole nemmeno valutare quale potrebbe essere l'effetto sulla credibilità e l'autorevolezza di quel docente nei confronti dei propri studenti, qualora non dovesse soddisfare la certificazione di «bravo docente» della sua scuola.

Nel rapporto si dichiara che secondo questo meccanismo di merito per ottenere aumenti di stipendio, grande giovamento si potrebbe trarre anche dall'elemento mobilità e si legge:

«…di tutti gli aspetti del nuovo sistema ce n'è uno più importante di tutti. Ed è che l'unità di riferimento per il calcolo del 66% sia la singola scuola … questo creerà un incentivo sano per tutti i docenti all'interno di ogni scuola … eviterà distorsioni e anomalie (casi di scuole dove i docenti sono sempre tutti nel primo 66%)[102]» e addirittura si sostiene che questo meccanismo consentirà di aumentare nientedimeno che la coesione sociale:

«i docenti mediamente bravi, infatti, per avere più possibilità di maturare lo scatto, potrebbero volersi spostare in scuole dove la media dei crediti maturati dai docenti è relativamente bassa e quindi verso scuole dove la qualità dell'insegnamento è mediamente meno buona, aiutandole così a invertire la tendenza … il meccanismo nel suo complesso consentirà di ridurre la disparità tra scuole, e aumentare la coesione sociale [103]».

È un ragionamento che lascia sgomenti. Dunque immaginiamo il caso in cui Giorgio sia un docente *mediamente bravo* (non bravissimo, ma neppure scarso: mediamente bravo). Nella sua scuola non riesce ad ottenere lo scatto perché molti suoi colleghi sono bravissimi. A questo punto, seguendo il ragionamento del rapporto, Giorgio dovrebbe pensare così: "in questo istituto mi trovo abbastanza bene, non è troppo lontano da casa, sto portando avanti un lavoro con le mie classi… però non riesco ad avere l'aumento di 60 €. Sai che cosa? Potrei chiedere

[102] Ivi, p. 58.
[103] Ibid.

il trasferimento e cominciare tutto da capo in un'altra scuola, magari più lontana, ma che sia piena di insegnanti mediocri con pochi crediti". A questo punto, sempre seguendo il suddetto ragionamento, i nuovi colleghi dovrebbero accogliere Giorgio a braccia aperte, riconoscendo subito in lui quella *media bravura* di cui sono ancora privi. I membri del nucleo di valutazione gli dovrebbero accordare immediatamente lo scatto agognato, a scapito di colleghi che conoscono da anni e con i quali hanno lavorato fianco a fianco; l'intera scuola lo dovrebbe prendere a modello per il proprio accrescimento professionale secondo i meccanismi di una rinnovata e meritocratica coesione nazionale.

Capitolo 11
Il Dottorato in Italia

11.1. Il titolo di dottore: storia e situazione italiana ed europea

Nel lontano 2004 fu messo in dubbio che i soggetti in possesso di una laurea triennale potessero fregiarsi del titolo di dottore. Ci fu un grande marasma poiché molti laureati triennali avevano ormai acquisito quel titolo e la colpa di tutto ciò era la poca chiarezza della legge[1]. Per fortuna, poco tempo dopo ci fu una chiarificazione da parte del Miur: anche i laureati triennali hanno diritto al titolo. A supporto di ciò c'è il Regio decreto n.1269 del 1938. Esso afferma che a coloro «che hanno conseguito una laurea e ad essi soltanto, compete la qualifica accademica di dottore» [2].

---

[1] Cfr. Decreto 22 ottobre 2004, n. 270, Modifiche al regolamento recante norme concernenti l'autonomia didattica degli atenei, approvato con decreto del Ministro dell'università e della ricerca scientifica e tecnologica 3 novembre 1999, n. 509, cd. riforma dell'università Moratti.

[2] Tutto ebbe inizio con il R.d. 4 giugno 1938, n. 1269, Approvazione del regolamento sugli studenti, i titoli accademici, gli esami di Stato e l'assistenza scolastica nelle università e negli istituti superiori, con cui si attribuiva la qualifica accademica di dottore, senza riportarla sul diploma in quanto prevista sola la lode, a tutti coloro che avessero conseguito una laurea. Una prima modifica sostanziale del sistema universitario, che ribalterà totalmente la visione monolitica della laurea prevista dal predetto regio decreto, si ha negli anni 90 e precisamente con la legge 19 novembre 1990, n. 341. "Riforma degli ordinamenti didattici universitari." (Pubblicata nella G.U. 23 novembre 1990, n. 274.) con cui si introducevano forme di titoli universitari totalmente nuovi e frazionabili in periodi contenuti, almeno per le lauree, in quelli previsti per le precedenti. Come innovazione questa legge, all'art. 1, introdusse le figure accademiche del: a) diploma universitario (DU); b) diploma di laurea (DL); c) diploma di specializzazione (DS); d) dottorato di ricerca (DR); senza nulla innovare o specificare sull'attribuzione del titolo di dottore all'ottenimento del diploma di laurea (allora di quattro o più anni accademici) il diploma di specializzazione o del dottorato di ricerca. Un ulteriore passo in avanti, sulla scia dell'ingerenza sempre più coinvolgente del diritto comunitario nell'ordinamento italiano e dunque anche di quello relativo all'insegnamento universitario, si ha nove anni dopo con la legge 15 maggio 1997, n. 127 "Misure urgenti per lo snellimento dell'attività amministrativa e dei procedimenti di decisione e di controllo" pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n. 113 del 17 maggio 1997 – Supplemento ordinario, con cui si è tentato, all'art. 17 e dai commi 95 a 109, di dare maggiore incisività all'innovazione intro-

Poiché il corso triennale è una laurea, è chiaro che si cade nel campo di applicazione del decreto. Questa breve parentesi mi è sembrata necessaria per dare un quadro chiaro della situazione attuale. Se un laureato triennale è un dottore, che titolo ha uno studente con laurea specialistica o magistrale? E chi ha conseguito il dottorato di ricerca?

Per il laureati specialistici/magistrali, si usa il titolo di *dottore magistrale,* anche con attribuzione retroattiva per chi ha una laurea di vecchio ordinamento. Chi ha il dottorato di ricerca può usare il titolo di *dottore di ricerca.* Questa situazione, per quanto possa sembrare strana, è semplicemente il risultato di una implementazione di un sistema straniero in un contesto tradizionale italiano. La necessità di ricorrere a tutte queste sfumature linguistiche evidenzia il bisogno di sopperire ad una mancanza del sistema universitario italiano ormai in declino e

dotta dalla precedente legge 341/90, senza però intervenire nel merito della suddivisione dei corsi dalla stessa prevista all'art. 1, né sui titoli rilasciati e sull'attribuzione di quello di dottore. Anche il relativo regolamento approvato con Decreto 3 novembre 1999, n. 509 e Pubblicato nella Gazzetta Ufficiale 4 gennaio 2000 n.2, all'art. 3 non disciplina l'attribuzione del titolo di dottore. E con il decreto del Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca del 22 ottobre 2004, n. 270, pubblicato in G.U. 12 novembre 2004 con il titolo: "Modifiche al regolamento recante norme concernenti l'autonomia didattica degli atenei, approvato con decreto del Ministro dell'università e della ricerca scientifica e tecnologica, 3 novembre 1999, n. 509", all'art. 13 c. 7 che si inizia a modificare lo status quo statuito dall'art. 48 del R.d. seppur con qualche difficoltà in ordine alla legittimità delle fonti, considerato il fatto che nella gerarchia delle stesse un decreto ministeriale non può derogare un atto avente forza di legge. Effettivamente il decreto Moratti non ha derogato alcunché, ha solo regolamentato quanto già previsto nel R.d. secondo cui appunto il titolo di dottore viene rilasciato a coloro che conseguono una laurea; è soltanto con la "Riforma Gelmini", quella prevista dalla legge 30 dicembre 2010, n. 240 "Norme in materia di organizzazione delle università, di personale accademico e reclutamento, nonché delega al Governo per incentivare la qualità e l'efficienza del sistema universitario" pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n. 10 del 14 gennaio 2011 – Suppl. Ordinario n. 11, che finalmente si dice qualcosa di diverso ed avente forza di legge, essendo ormai ritenuto logico e necessario in quanto era cambiato totalmente il mondo universitario, sia rispetto al regio decreto iniziale che alla legittima attribuzione del titolo di dottore in capo ai laureati. Difatti, all'art. 17 c. 2° riporta, richiamando il predetto decreto Moratti: "2. Ai diplomati di cui al comma 1 compete la qualifica accademica di «dottore» prevista per i laureati di cui all'articolo 13, comma 7, del decreto del Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca 22 ottobre 2004, n. 270." sanando così, autenticamente, laddove vi fosse stata necessità interpretativa ulteriore, un eventuale (ma così non era) disallineamento contenutistico tra quanto disposto dalla norma principe, il R.D. 4 giugno 1938, n. 1269, e tutta la legislazione di rango primario e secondario succedutasi fino ai nostri giorni. In buona sostanza con la riforma Gelmini si è ulteriormente ribadito il concetto originario che in Italia ad un titolo di laurea (sia esso triennale, specialistico o di ricerca) è sempre attribuito il titolo accademico di dottore al suo possessore e ciò anche in virtù di quanto già disposto dalla legge 13 marzo 1958, n. 262 che regola il conferimento ed uso di titoli accademici, professionali e simili e che all'art. 1 recita: "Le qualifiche accademiche di dottore, compresa quella honoris causa, le qualifiche di carattere professionale, la qualifica di libero docente possono essere conferite soltanto con le modalità e nei casi indicati dalla legge".

rimane una mera disciplina del titolo, tutelato penalmente.

In altri contesti, come per esempio in Germania, Usa e Regno Unito, il titolo di dottore viene conseguito con il massimo livello accademico, ossia il dottorato di ricerca.

Il dottorato di ricerca è stato introdotto in Italia agli inizi degli anni '80 ma il contesto non ha ancora assorbito interamente questa innovazione e rimane sostanzialmente una differenza fra il nostro paese e l'estero, dove chi è "dottore" è effettivamente un "dotto" in una determinata materia. In genere cioè ha fatto ricerca, ha prodotto una tesi e una serie di pubblicazioni scientifiche magari nuove, che hanno portato dunque accrescimenti al sapere umano.

Questo in Italia avveniva con le vecchie tesi che potevano ricevere la "dignità di stampa" cosa meno comune adesso.

In Italia come all'estero, il dottorato è a numero chiuso e possono accedervi, previa selezione, solo coloro in possesso di una laurea specialistica o magistrale. Ha una durata di tre o quattro anni durante i quali il dottorando dovrebbe apprendere i fondamenti delle ricerca e applicarli alla materia scelta, occupandosi di un argomento in maniera dettagliata. Ha il dovere di pubblicare materiale scientifico che condensi l'esito delle proprie ricerche e può svolgere attività didattica durante il suo periodo di studio.

Scegliere il dottorato di ricerca significa aver deciso di rimanere nell'ambiente universitario, perseguendo l'obiettivo di una carriera accademica. Si tratta di una strada ardua che mette spesso alla prova fermezza, determinazione e motivazioni di ogni dottorando.

Il titolo di dottore di ricerca è equivalente, anche se non ufficialmente, al titolo di Ph.D. (*Philosophiae Doctor*) dei paesi anglosassoni.

Possono accedere al dottorato di ricerca, senza limitazione di età e cittadinanza, coloro che al momento della scadenza indicata dal bando, sono in possesso di laurea o di analogo titolo accademico, anche se conseguito all'estero e riconosciuto equipollente dalla commissione al solo fine dell'ammissione al corso e/o nell'ambito di accordi inter-universitari di cooperazione e mobilità.

L'ammissione a numero chiuso si ottiene mediante concorso bandito sulla Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana, 4a serie speciale, parte prima bis (Concorsi ed esami), che è l'unica fonte ufficiale e completamente attendibile. All'uscita del bando (solitamente prima dell'estate) gli interessati devono presentare domanda e prepararsi per l'esame costituito da una prova scritta e, se ammessi, ad una prova orale.

Nel 1980 è stato introdotto in Italia il *Dottorato di ricerca*[3], con un secolo

[3] Legge 21 febbraio 1980, n. 28 recante Delega al Governo per il riordinamento della docenza universitaria e relativa fascia di formazione, e per la sperimentazione organizzativa e didattica, articolo 8. La disciplina è stata poi modificata con successive integrazioni da parte del legislatore: cfr. la legge n. 341/1990; la legge n. 210/1998, art.4; il Decreto Murst 30 aprile 1999 n. 224,

circa di ritardo rispetto alla Germania e agli Stati Uniti. Anche il nostro sistema universitario si dotava di un programma specifico per la formazione dei futuri ricercatori; istituiva nuovi corsi di studio di livello avanzato ampliando i compiti didattici dei docenti. Si introduceva nel sistema universitario la nuova figura del dottorando e del ricercatore "in formazione", borsista e assegnista post-dottorato. Si istituiva nelle università una nuova unità organizzativa di appartenenza e di possibile identificazione per gli accademici, la cui importanza è andata aumentando nel tempo.

Tra il 1989 e il 1993 viene definitivamente conferita alle università l'autonomia normativa (statutaria e regolamentare), didattica, scientifica, organizzativa, finanziaria e contabile[4]e si introducono nuove regole in materia di finanziamento e di valutazione degli atenei[5].

Dal 1997 si avvia il lungo processo di autonomia didattica dell'università, già prevista dalla legge n. 168/1989 e di differenziazione curricolare. Il provvedimento più importante è il d.m n. 509 del 3 novembre 1999 che introduce la struttura europea dei corsi di studio basata su due cicli posti in successione, a sua volta modificata dal d.m. del 22 ottobre 2004 che però entra in pieno vigore solo nel 2007.

Le formazioni terziarie in generale e quella dottorale in particolare sono i recipienti della formazione di eccellenza, a cui sempre più giovani tendono e da cui sempre più istituzioni sia pubbliche che private attingono risorse. La posizione italiana in Europa è purtroppo di coda, se si osservano i dati quantitativi dell'istruzione terziaria e della ricerca. Ma da un esame più attento emerge che tale debolezza è soprattutto dimensionale, ma non qualitativa. Anzi, la ricerca italiana si dimostra dal punto di vista dell'efficienza in linea con altri grandi paesi europei. È fondamentale in ambito comunitario puntare l'attenzione verso il dottorato, anello di congiunzione tra insegnamento e ricerca, soprattutto se si vuole tener fede all'elevato obiettivo del Consiglio Europeo di Lisbona del marzo 2000, quello cioè di fare dell'Europa "l'economia basata sulla conoscenza più competitiva e dinamica del mondo, capace di una crescita economica sostenibile con maggiore e migliore occupazione e una più forte coesione sociale".

L'internazionalizzazione degli studi superiori e del dottorato in particolare, intesa come integrazione delle differenti offerte formative dei programmi europei di istruzione e formazione, è una sfida che l'Europa deve continuare a perseguire.

---

pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale n. 162 del 13 luglio 1999 e la legge n. 240/2010, art. 19, (Disposizioni in materia di dottorato di ricerca).

[4] Legge 9 maggio 1989, n.168, Capo II "Dottorato di ricerca" artt. 68-74.

[5] Legge 24 dicembre 1993, n. 537, art. 5.

11.2. Il dottorato di ricerca in Italia e in Europa

A fronte dell'impegno europeo verso i non facili ma ambiziosi obiettivi che l'Unione si è posta, si leggevano positivamente i dati sui nuovi dottori di ricerca e sulla loro crescita percentuale, dati che vedevano l'Europa (0,56 dottori di ricerca per mille giovani di 25-34 anni, con un aumento dal 1999 al 2000 dell'1,54%) avanti a Stati Uniti (0,48 e 0,07%) come percentuale del GERD (*Gross Domestic Expenditure on Research&Development*[6]) finanziato dall'industria nel 2001[7] che facevano sperare in una significativa svolta europea e in un concreto impegno verso il necessario titolo europeo di dottore di ricerca. Il dottorato di ricerca doveva infatti essere la chiave di accesso non solo per la tradizionale carriera nell'istruzione superiore e nelle istituzioni accademiche, ma anche per percorsi legati alla ricerca nell'industria e negli enti governativi.

Il percorso europeo verso l'internazionalizzazione del dottorato di ricerca dovrebbe predisporre adeguata flessibilità per incontrare gli schemi nazionali, e al contempo sostenere la complementarietà tra le parti per offrire al programma un valore aggiunto in termini di cultura. Quasi nessuna scuola rilascia il titolo di "Doctor Europaeus" in aggiunta al normale titolo di dottore, anche se le condizioni sono abbastanza accessibili: valutazione della tesi da parte di due docenti di paesi diversi, un membro della commissione giudicatrice deve provenire da un paese diverso da quello in cui la tesi viene discussa, la ricerca presentata nella tesi deve essere stata condotta in parte durante un soggiorno di almeno tre mesi in un paese dell'Unione europea e la sua discussione deve avvenire almeno in parte in una delle lingue europee ufficiali[8].

I governi nazionali, oltre a concedere l'assegnazione di titoli di dottorato congiunto, dovrebbero finanziariamente sostenere quelle attività internazionali svolte all'interno dei programmi di dottorato. E poiché la necessità di internazionalizzare è anche conseguenza della spinta economica impressa da un sistema produttivo e da un mercato del lavoro che si estende ben oltre le frontiere nazionali, questo processo deve avere per protagoniste le imprese tanto quanto le università.

Da parte loro gli organismi europei dovrebbero sollecitare la diffusione di

---

[6] Spesa interna lorda su ricerca e sviluppo. Per dati più aggiornati si rimanda alla pubblicazione *Education at a Glance 2017*: OECD Indicators, OECD Publishing, Paris, 2017. In particolare vd. Table B1.1. Annual expenditure per student by educational institutions for all services (2014), p. 177.

[7] Ocse, MSTI (Main Science and Technology Indicators). C. Bordese, E. Predazzi, *Dottorato. Cuore e motore della ricerca*, International School of Advanced Study, Università di Torino, Università e Ricerca Convegno Internazionale Torino 23-24 settembre 2004, Cap. I Europa: premesse e promesse, pp. 3-5.

[8] L. Galliani, *La ricerca nelle scuole di dottorato in Italia, Dottorandi e docenti a confronto*: *il seminario SIRD*, in Giornale Italiano della ricerca educativa, 2010, n. 3.

informazioni e dati che valorizzino l'alto valore aggiunto, per governi, atenei, imprese, di un titolo di dottorato europeo, e continuare a sostenere tutte le iniziative mirate al suo raggiungimento perché in realtà per gli oltre 40.000 dottori di ricerca che le nostre università hanno prodotto fino ad oggi, la ricaduta in termini di occupazione nel tessuto imprenditoriale del paese si è rivelata limitata[9].

In taluni casi l'idea di dottorato di ricerca si è come ripiegata su sé stessa, mera relazione personale tra professore e dottorando, slegata da interazioni e aperture con altre realtà di eccellenza, arrivando a un tale eccesso di frammentazione da impedire il reclutamento al di fuori delle mura dell'ateneo. Sovente infatti in Italia i corsi di dottorato sono indirizzati a settori o ricerche particolarmente delimitati, come se si tendesse a creare delle piccole aree di sapere sempre più specifiche, rivolte ad una platea sempre più limitata. Nel XVI ciclo, ad esempio, i 1.520 corsi attivati riportavano oltre 1.000 diverse denominazioni, di cui solo 160 comuni ad almeno due corsi, mentre oltre 800 erano denominazioni uniche[10]. Un vero ostacolo alla mobilità nazionale e internazionale. Sembra quasi che l'università invece di essere un vivaio stia sempre più diventando una fabbrica di *bonsai*, in cui il docente migliore plasma delle micro versioni di sé e delle proprie ossessioni.

È importante notare che negli ultimi vent'anni l'università italiana è profondamente cambiata; da luogo d'élite si è trasformata in centro educativo di massa, dove è sempre più difficile garantire formazione di eccellenza per tutti. Per tale motivo, nonché per questioni squisitamente legate alla struttura dell'ateneo – piccolo, grande, antico, recente, pubblico, privato, etc. – le diverse sedi universitarie hanno iniziato a valorizzare le loro differenti tipologie, grazie anche all'autonomia concessa nel 1993 e alla riforma del sistema universitario del 1999.

Sotto questo aspetto, i corsi di dottorato di ricerca si presentano come un fondamentale elemento distintivo, in grado di caratterizzare il livello di qualità e continuità della formazione e della ricerca condotta in quella sede e indubbiamente possono favorire la competizione nel sistema di istruzione superiore europeo.

È infatti intuitivo come, ai fini di un'utile integrazione dei dottorati con i soggetti esterni, che costituiscono il tessuto sociale, economico e produttivo del territorio di riferimento, gli obiettivi, le modalità di funzionamento e i criteri che garantiscono la qualità scientifica e la spendibilità professionale della formazione di terzo livello debbano essere espressi in modo trasparente e quindi comprensibile dall'esterno. Ciò in quanto la corretta conoscenza degli scopi e del contenuto di un corso formativo è un elemento imprescindibile affinché si

[9] C. Bordese e E. Predazzi, *Dottorato: cuore e motore della ricerca*, International School of Advanced Study, Università di Torino, Alma Universitas Tauriniensis, 2004, p. 8.

[10] Miur, comitato nazionale per la valutazione del sistema universitario, Relazione sullo stato della didattica nei corsi di dottorato dell'a.a. 2000/2001 e proposta di criteri per la ripartizione delle risorse finanziarie, luglio 2003.

costruisca nell'ambiente un clima di fiducia reciproca tra gli attori cioè studenti, istituzioni formative, enti e imprese, il quale a sua volta è determinante ai fini della costituzione di una rete di solide relazioni tra i soggetti che compongono un determinato contesto socio-economico, come quella in cui il disegno ministeriale intende inserire i dottorati di ricerca[11].

Il d.m. n. 45/2013[12] ha disciplinato la riforma del dottorato di ricerca prevista dalla legge n. 240/2010 e, introducendo il sistema dell'accreditamento, ha innovato profondamente la disciplina relativa ai corsi di dottorato prevista dal decreto ministeriale del 30 aprile 1999, n. 224. Quest'ultimo prevedeva che il rettore dell'ateneo istituisse i corsi di dottorato previa valutazione della presenza dei requisiti di idoneità da parte del nucleo di valutazione interno (art. 2).

Il nucleo provvedeva periodicamente a verificare la sussistenza dei requisiti su richiesta degli organi di governo di ateneo (art. 3). La precedente normativa affidava quindi i controlli sui dottorati agli atenei stessi.

La legge n. 240/2010 all'art. 19, comma 2, prevede che l'istituzione dei corsi di dottorato di ricerca avvenga previo accreditamento da parte del ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca, su conforme parere dell'agenzia nazionale di valutazione del sistema universitario e della ricerca (Anvur)[13]. L'art. 3 del d.m. n. 45/2013 specifica che il sistema dell'accreditamento si articola in un'autorizzazione iniziale per l'attivazione dei corsi di dottorato e nella verifica periodica della permanenza dei requisiti, svolta annualmente dall'Anvur. Inoltre al comma 8 dell'art. 3 viene aggiunto che il venir meno di uno o più requisiti comporta la revoca dell'accreditamento. L'elemento innovativo consiste, quindi, nell'introduzione di una verifica da parte di un soggetto esterno ed indipendente, aumentando di conseguenza la cogenza dei requisiti di idoneità.

I principali requisiti richiesti per l'accreditamento nel d.m. n. 45/2013 sono di seguito elencati:

- la presenza di un collegio di dottorato composto da almeno sedici docenti, di cui non più di un quarto ricercatori, appartenenti a macro-settori coerenti con gli obiettivi formativi del corso (art. 4 d.m. n. 45/2013). La normativa precedente non definiva un numero preciso di professori e ricercatori nel collegio,

[11] Ivi, § 4. "Da questo punto di vista, l'alta formazione può essere osservata come avanguardia di un più ampio progetto di generalizzata riforma della struttura dell'offerta formativa".

[12] Cfr. decreto ministeriale 8 febbraio 2013 n. 45, regolamento recante modalità di accreditamento delle sedi e dei corsi di dottorato e criteri per la istituzione dei corsi di dottorato da parte degli enti accreditati.

[13] All'art. 3 comma 5 il d.m. n. 45/2013 recita: "Il Ministero, entro 20 giorni dal ricevimento della domanda di accreditamento, la trasmette all'Anvur, che si esprime con motivato parere in ordine alla sussistenza dei requisiti per l'accreditamento, entro 60 giorni dal ricevimento della domanda. L'accreditamento è concesso o negato con decreto del Ministro, su conforme parere dell'Anvur".

limitandosi a richiederne la presenza in un numero congruo per l'area scientifica di riferimento del corso e proporzionato rispetto al numero dei dottorandi;

- il possesso, da parte dei membri del collegio, di documentati risultati di ricerca di livello internazionale negli ambiti disciplinari del corso. L'elemento di forte innovazione introdotto dal punto b), comma 1, art. 4 del d.m. n. 45/2013 riguarda la qualità della produzione scientifica del collegio. La precedente normativa, infatti, richiedeva solo una documentata produzione scientifica nell'ultimo quinquennio nell'area di riferimento del corso.

Le linee guida Anvur per l'accreditamento dei corsi specificano che l'accertamento del requisito di qualità della produzione scientifica del collegio è effettuato utilizzando parametri basati anche sui risultati della valutazione della qualità della ricerca (VQR). In particolare le linee guida Anvur per l'accreditamento del XXX ciclo, riprese poi dalle linee guida Miur del 24 marzo 2014[14], richiedono il rispetto di almeno 3 su 4 requisiti di qualificazione scientifica del collegio: indicatori R e X della VQR calcolati sull'intero collegio di dottorato[15]; indicatore I per la produzione scientifica 2003-2012[16]; indicatore quantitativo della produzione scientifica[17]; qualificazione scientifica del coordinatore basata sul curriculum del medesimo;

- la disponibilità di un numero medio di almeno sei borse di studio per corso di dottorato attivato, fermo restando che per il singolo ciclo tale disponibilità non può essere inferiore a quattro. La precedente normativa richiedeva all'art. 7 del d.m. n. 224/1999 un numero di borse di studio non inferiore alla metà dei dottorandi, mentre il numero minimo di ammessi a ciascun corso di dottorato non poteva essere inferiore a tre (art. 2, d.m. n. 224/1999). Le predette linee guida per l'accreditamento delle sedi e dei corsi di dottorato del Miur hanno successivamente specificato che il numero di borse di dottorato (o forme di finanziamento equivalenti) dovesse essere congruo rispetto al numero di posti messi a bando e pari ad almeno il 75% dei posti disponibili.

Un'altra importante novità introdotta dal d.m. n. 45/2013 riguarda la possibilità di attivare corsi di dottorato in convenzione con università ed enti di ricerca esteri di riconosciuto livello internazionale e con imprese che svolgono

[14] Linee guida per l'accreditamento delle sedi e dei corsi di dottorato del Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca del 24 marzo 2014, online a http://attiministeriali.miur.it/anno-2014/marzo/nota-24032014.aspx (ultimo accesso 4 maggio 2016).

[15] L'indicatore R è la valutazione media dei prodotti di ricerca normalizzata per area e SSD. L'indicatore X è la percentuale dei prodotti di ricerca con valutazione eccellente normalizzata per area e SSD. Tali indicatori sono calcolati sulla totalità del collegio di dottorato e per ciascun componente sono considerati i prodotti con valutazione migliore.

[16] Tale indicatore si basa sul numero di mediane calcolate a fini ASN superate dai componenti del collegio.

[17] I componenti del collegio devono inserire almeno due pubblicazioni scientifiche nelle categorie previste dalla VQR negli ultimi 5 anni negli SSD di riferimento del corso.

attività di ricerca e sviluppo.

Per l'anno 2013 è stata prevista una fase transitoria: i corsi di dottorato sono stati esaminati, come prima della riforma, dai nuclei di valutazione degli atenei e l'Anvur ha effettuato un'attività di monitoraggio sperimentale su un campione dei dottorati attivati al fine di testare i criteri e gli indicatori da utilizzare per l'accreditamento dell'anno successivo[18].

L'accreditamento vero e proprio da parte dell'Anvur ha quindi avuto inizio solo nel 2014, con i corsi del XXX Ciclo.

Passando a esaminare i numeri del dottorato di ricerca, l'Italia torna a collocarsi nel contesto europeo in una posizione di coda nel momento in cui si osservano i dati dei giovani che nel 2010 hanno conseguito il titolo di dottore di ricerca e li si confronta con il numero totale dei venticinque-trentaquatrenni[19] .

Se poi ci si sofferma sul numero dei dottorandi ogni 1.000 abitanti si scopre che l'Italia, che ha 0,6 dottorandi ogni 1.000 abitanti, si colloca agli ultimi posti, insieme alla Lettonia ed alla Russia, ben lontana dalle medie più elevate di Canada, Svezia, Giappone, Corea del Sud ed India[20].

Nel 2013 sono stati comunque oltre 12.000 gli studenti universitari che hanno intrapreso la strada del dottorato di ricerca in Italia, ma non bisogna dimenticare che solo 4 anni prima erano ben 13.147: nel corso degli ultimi anni, infatti, abbiamo assistito a una costante diminuzione di fondi (e quindi di borse di studio) per i dottorati di ricerca. Basti pensare che per l'anno accademico 2008/2009 erano state riservate risorse economiche per la copertura di 5.045 borse (XXIV ciclo), mentre per l'anno accademico 2013/2014 si è riusciti a finanziarne solo 3.804 (XXVIII ciclo) con una diminuzione complessiva del -24.33%[21].

Fin da subito emergono quindi alcuni ritardi da parte dell'Italia sul tema in questione: non solo, infatti, abbiamo meno dottorandi, sia in termini assoluti, sia in rapporto alla popolazione complessiva rispetto ai nostri principali competitors europei, ma ci "distinguiamo" in senso negativo anche per l'assenza di un database aggiornato e completo in grado di fotografare a pieno la situazione (il decreto ministeriale n. 45/2013 sembra sanare questo deficit attraverso la crea-

---

[18] Linee guida per l'avvio dei corsi di dottorato del 29-mo ciclo approvate dal Consiglio Direttivo dell'Anvur nella seduta del 15/5/2013.

[19] F. Magni, *Dottorati di ricerca: i numeri dell'Italia nel confronto comparato*, in M. Tiraboschi (a cura di), *Dottorati industriali e apprendistato per la ricerca: prime riflessioni e prime esperienze*, Bollettino speciale ADAPT, 2013, n. 22.

[20] *Education at a Glance 2017*, OECD Indicators, OECD 2017, Table A1.1. Educational attainment of 25-64 year-olds (2016), p. 50. Vd. inoltre G. De Nicolao, *Il dottorato di ricerca in Italia. Precario stato di salute di un trentenne*, Roars 2015. L'indagine descrive una situazione di crisi conclamata e di crescenti squilibri nell'offerta di formazione post laurea.

[21] Cfr. Terza indagine ADI su Dottorato e post Doc, 2013, http://www.dottorato.it/documenti/speciali/TerzaIndagineADI.pdf.

zione dell'anagrafe nazionale dei dottorati di ricerca)[22].

Nonostante questo quadro non certo confortante per il nostro paese, è comunque interessante registrare il dato contenuto nel rapporto Almalaurea: «… oltre il 67% dei laureati specialistici a tre anni dalla laurea (senza considerare i laureati dei corsi a ciclo unico), ha intrapreso una qualche attività di formazione post-laurea: il 28% ha maturato un'esperienza di stage in azienda; il 20% ha seguito tirocini o formazione; il 12% master di primo o secondo livello; il 7% scuole di specializzazione; il 10,5% un dottorato; il 9% master non universitari o corsi di perfezionamento; un altro 9% corsi di formazione promossi da enti pubblici»[23].

Un dato, quindi, che conferma l'interesse degli studenti italiani nel proseguire gli studi e di specializzarsi ulteriormente in un determinato ambito dopo il conseguimento della laurea, a conferma della veridicità dell'analisi iniziale dell'Ocse sull'importanza strategica dei percorsi di alta formazione post- lauream. Occorre comunque proseguire nella strada tracciata dalle migliori pratiche europee anche in questo ambito: da un lato considerando questo settore come un investimento strategico per lo sviluppo e la crescita del nostro paese; dall'altro promuovendo alcune possibili "liberalizzazioni", così come previsto in parte dallo stesso d.m. n. 45/2013, al fine di permettere la sperimentazione di nuove forme e modalità di "fare dottorato" [24].

È forse proprio questa la più grave lacuna: non tanto o meglio non solo insufficienti risorse economiche, ma un sistema amministrativo e burocratico che rende difficile competere a pari livello con le altre nazioni.

11.3. La situazione dalla riforma Gelmini

La riforma prevista dalla legge 30 dicembre 2010, n. 240 e attuata dal decreto ministeriale dell'8 febbraio 2013, n. 45 ha modificato radicalmente nel nostro paese la disciplina che regola il processo di formazione dottorale, affidando all'Anvur il sistema di accreditamento e valutazione dei corsi di dottorato. Per comprendere gli effetti di lungo periodo della nuova disciplina bisogna analizzare la quantità dei corsi esistenti e delle borse erogate, sia la qualità dei corsi, alla luce della effettiva valenza scientifica dei collegi e delle caratteristiche dei dottorandi.

[22] Attuato tramite il sito http://dottorati.miur.it/ secondo delle precise indicazioni per l'inserimento dei dati. Cfr. Decreto Ministeriale 8 febbraio 2013 n. 45, "regolamento recante modalità di accreditamento delle sedi e dei corsi di dottorato e criteri per la istituzione dei corsi di dottorato da parte degli enti accreditati".

[23] Cfr. "XV indagine 2012 Almalaurea", pubblicata a marzo 2013, sulla condizione occupazionale dei laureati, p. 144.

[24] Decreto Ministeriale 8 febbraio 2013 n. 45, art. 11.

I principali risultati ottenuti sono i seguenti:

• il numero dei corsi di dottorato si è ridotto del 41% dopo la riforma, a causa dei nuovi requisiti introdotti in termini di numero di docenti e borse di studio;

• il numero dei posti disponibili è diminuito considerevolmente, a causa dell'introduzione del requisito di un numero congruo di posti finanziati pari ad almeno il 75% dei posti disponibili;

• la qualità dei collegi dei docenti, misurata sulla base delle valutazioni effettuate in occasione della VQR (valutazione della qualità della ricerca) 2004- 2010, dei prodotti della ricerca sottoposti dai membri dei collegi stessi, è sensibilmente migliorata nei primi anni successivi alla riforma; con l'ultimo ciclo analizzato, si è assistito ad una sostanziale stabilizzazione della qualità complessiva dei collegi;

• gli studenti ammessi ai corsi successivamente alla riforma sono caratterizzati da una riduzione, seppur piccola, dell'età alla laurea.

La nuova normativa ha in primo luogo avuto un significativo impatto quantitativo, guardando alla numerosità dei corsi attivati, al numero di posti messi a concorso e alla dimensione dei collegi. Gli effetti possono essere analizzati prendendo a riferimento i dati dell'anagrafe dottorati Miur-Cineca per il periodo 2010-2015. Il numero di corsi offerti, che già tra il 2010 e il 2012 mostra una moderata tendenza alla diminuzione, si riduce drasticamente nel 2013, anno in cui il numero dei dottorati cala del 41% rispetto al 2012 passando da 1570 a 919 [25].

L'andamento riflette il disposto del d.m. 45/2013 dell'8 febbraio 2013, che prevedeva requisiti più stringenti in termini di docenza (la presenza di un collegio di dottorato composto da almeno sedici docenti) e borse di studio offerte (la disponibilità di un numero medio di almeno sei borse di studio per corso di dottorato attivato, fermo restando che per il singolo ciclo di dottorato tale disponibilità non può essere inferiore a quattro). La riduzione del numero di corsi non è stata omogenea nelle varie aree geografiche del paese: si rileva una riduzione superiore alla media nazionale nel Sud e Isole dove il numero di corsi scende del 57%; al contrario, al Centro c'è una riduzione inferiore alla media e pari al 22%. La riduzione del numero di corsi al Nord è in linea con la media nazionale. Concentrando l'attenzione sul periodo 2012-2015, non si notano invece differenze significative tra aree bibliometriche e non.

La riduzione del numero di corsi osservata a livello aggregato non avviene allo stesso modo in tutte le aree: a calare maggiormente sono i corsi di dottorato in scienze biologiche (-52%), scienze agrarie e veterinarie (-51%), scienze politiche e sociali (-50%). Riduzioni molto consistenti si hanno anche per archi-

[25] L'analisi è stata condotta per anno accademico piuttosto che per ciclo poiché prima del 2014 le due classificazioni, per anno e per ciclo, potevano non coincidere. Ad esempio nel 2012 i corsi del XXVIII ciclo erano 1.527, i corsi del XXVII ciclo erano 6 e i corsi del XXVI ciclo erano 37.

tettura, scienze mediche, scienze storiche, filosofiche e pedagogiche (poco meno del 50%). L'area che vede la minore riduzione del numero di dottorati è quella delle scienze fisiche (-10%). Aggregando i dati per macro-area, a diminuire maggiormente è il numero dei corsi in scienze della vita (-50%), mentre la riduzione minore si verifica nelle scienze di base (-25%). La riduzione dei corsi osservata nel 2013 riflette in parte l'accorpamento di dottorati preesistenti: in particolare, l'analisi di dettaglio dei dati di base consente di avere l'informazione relativa ai corsi che si sono "trasformati" tramite l'aggregazione di più corsi preesistenti. Tale analisi consente di appurare che 192 corsi accreditati nel 2013 sono il risultato dell'accorpamento di 535 corsi presentati l'anno precedente.

Un'altra importante novità introdotta dal d.m. n. 45/2013 riguarda la possibilità di attivare corsi di dottorato in collaborazione con università ed enti di ricerca esteri di riconosciuto livello internazionale e con imprese che svolgono attività di ricerca e sviluppo. La forma più diffusa di collaborazione è quella del consorzio e/o convenzione con altre istituzioni universitarie e di ricerca nazionali: si trattava nel 2015 di 224 dottorati rispondenti a tale descrizione sul totale di 910; la quota è costante nel tempo negli anni esaminati. La collaborazione con altre istituzioni di ricerca italiane è diffusa a tutte le aree. Seguono per importanza i dottorati svolti in collaborazione con atenei, enti e imprese estere, che nel 2015 erano 88, con una concentrazione nelle aree dell'ingegneria e delle scienze biologiche. Molto più ridotta è la presenza di dottorati industriali, che nel 2015 erano 35 (4% circa del totale dei dottorati).

I dottorati industriali sono attivati in collaborazione con imprese che svolgono attività di ricerca e sviluppo e destinano una quota dei posti disponibili ai dipendenti delle imprese stesse. Il maggior numero di dottorati industriali si registra nell'area di ingegneria.

Fino all'entrata in vigore della legge di riforma universitaria n. 240/2010, il percorso di carriera nel ruolo di docente universitario era abbastanza codificato e costituito da tre passaggi: il primo quello nel ruolo del ricercatore universitario, il secondo quello nel ruolo di professore associato e infine, il terzo nell'ordinariato; fermo restando la possibilità di un salto di qualifica, ovvero il caso di ricercatori che diventano direttamente ordinari. Oltre alle progressioni interne, vi era naturalmente la possibilità di reclutare personale dall'esterno, ma gli ingressi dall'esterno sono sempre stati più consistenti per la qualifica di accesso al sistema, quella del ricercatore universitario, e molto rari sono stati i casi di accesso dall'esterno al ruolo di ordinario.

La riforma Gelmini ha abolito il ruolo del ricercatore universitario e modificato il percorso nel ruolo prevedendo solo due livelli (associato e ordinario), subordinati al conseguimento dell'Abilitazione scientifica nazionale (Asn). Inoltre, la legge n. 240/2010 e la precedente legge n. 230/2005 hanno introdotto la figura del "ricercatore a tempo determinato", con compiti di ricerca e di didattica

paragonabili a quelli dei ricercatori universitari.

I Rutd (ricercatori universitari a tempo determinato), secondo quanto stabilito dall'art 1 c. 14 della legge n. 230/2005, sono studiosi in possesso della laurea specialistica e magistrale o con una elevata qualificazione scientifica che vengono reclutati per svolgere attività di ricerca e di didattica integrativa mediante contratti di diritto privato a tempo determinato. I contratti possono avere durata massima triennale ed essere rinnovati per una durata complessiva di sei anni. Il trattamento economico di tali contratti è rapportato a quello dei ricercatori universitari e il possesso del titolo di dottore di ricerca o del diploma di specializzazione, ovvero l'espletamento di un insegnamento universitario mediante contratto, costituisce titolo preferenziale.

I Rutd nominati ai sensi dell'art 24 c. 1 della legge n. 240/2010, sono studiosi in possesso del titolo di dottore di ricerca reclutati dalle università per svolgere, con contratto di lavoro subordinato, attività di ricerca, di didattica, di didattica integrativa e di servizio agli studenti. Esistono due diverse tipologie contrattuali (art. 24, c. 3):

- il ricercatore di tipo A, con un contratto triennale prorogabile per soli due anni, previa valutazione positiva della didattica e della ricerca svolta;

- il ricercatore di tipo B, con un contratto triennale (rinnovabile non oltre il 31 dicembre 2016), riservato a ricercatori che abbiano usufruito del contratto di tipo A, ovvero, per almeno tre anni anche non consecutivi, di assegni di ricerca, o di borse post-dottorato, ovvero di analoghi contratti, assegni o borse in atenei stranieri.

Pur non garantendo automaticamente l'accesso ai ruoli, la legge prevede che il contratto da ricercatore di tipo B può consentire l'inquadramento in ruolo di professore associato alla scadenza del contratto a condizione:

- che il ricercatore abbia acquisito l'Abilitazione scientifica nazionale (Asn) e che sia valutato positivamente dall'università che lo ospita nel terzo anno di contratto;

- che l'ateneo abbia adeguata disponibilità di risorse per inquadrarlo nel ruolo di professore associato. Per queste caratteristiche, il contratto viene definito come "tenure track".

Il sistema universitario si trova oggi in una fase di transizione: un numero ancora consistente di docenti è inquadrato nel ruolo di ricercatore universitario. Negli ultimi anni molti di questi ricercatori sono stati promossi al ruolo di associato e i ricercatori a tempo determinato sono quasi decuplicati in numero a partire dal primo anno di introduzione (2009).

Nelle intenzioni del legislatore, evidentemente la transizione ai ruoli doveva avvenire muovendo dalla posizione di ricercatore, anche se a tempo indeterminato. Il d.m. n. 78/2016, il cosiddetto "piano straordinario 2016", dimostra questa volontà prevedendo che la ripartizione fra le sedi universitarie dei fondi messi a

disposizione dalla legge di stabilità per il 2016 avvenisse mediante il reclutamento di 861 nuovi Rutd di tipo B.

Nonostante questi incentivi, i Rutd risultano ad oggi ancora poco diffusi e restano, invece, fondamentali le figure di assegnista di ricerca e le altre figure precarie di docenti a contratto e collaboratori di ricerca.

Questo assetto fa sì che il percorso di carriera universitaria sia sempre meno univoco e che l'accesso ai ruoli di associato e ordinario, fermo restando il possesso dell'Asn, avvenga in presenza di storie accademiche molto diverse.

Negli ultimi otto anni, tra il 2008 ed il 2015, i flussi in uscita (per pensionamento o altri motivi di cessazione) hanno superato di gran lunga gli ingressi nel sistema e sono stati in parte compensati dai passaggi di ruolo. Queste dinamiche hanno fatto sì che la base della piramide costituita dai ricercatori si assottigliasse sempre di più, a beneficio del rango degli associati. Questo fenomeno è stato causato anche dalla messa ad esaurimento del ruolo del ricercatore a tempo indeterminato e dal blocco del ricambio generazionale.

Un anno dopo la riforma Gelmini, l'Adi, "Associazione dottorandi e dottori di ricerca italiani", aveva tracciato un quadro della situazione di assegnisti e ricercatori a tempo determinato negli atenei. La loro condizione era sconfortante: pochi ricercatori senza alcuna prospettiva di carriera accademica e tutela nell'università italiana. Il precariato "in ingresso" era diventato strutturale mentre la stabilizzazione per la maggior parte delle nuove leve della ricerca diventava una chimera. Facendo una completa ricognizione sulla consistenza effettiva dei precari della ricerca e della didattica, un numero che spesso sfugge alle statistiche ufficiali, l'Adi riportava un dato allarmante: in quell'anno i ricercatori precari erano passati da 33.000 a 13.400, mentre quelli strutturati si erano ridotti solo di 400 unità (passando da 23.800 a 23.400). Questo significa che quasi ventimila precari che lavoravano con un contratto annuale sono stati "espulsi" dal sistema universitario: niente rinnovo e niente tutele. Un risultato dovuto principalmente alla costante riduzione dei finanziamenti ministeriali e al blocco del "turn-over". L'Adi stima che l'85% degli assegnisti di ricerca odierni non potrà intraprendere la carriera universitaria.

Un altro dato preoccupante riguarda la diminuzione delle borse di dottorato e la percentuale di posti di dottorato senza borsa dopo l'abbattimento del tetto del 50% che ha portato a una sostanziale *deregulation* negli atenei. Analizzando i dati relativi a un campione di ventisei università statali, negli ultimi quattro anni il numero di borse bandite è sceso da 5.701 nel 2009 a 4.229 nel 2012 (con una riduzione del 25,8 percento)[26]. La situazione varia moltissimo da un'università all'altra: se Trieste ha aumentato le borse del 17,4% (portandone il numero da

[26] A. Rotisciani, *Trent'anni di dottorato, cosa c'è da festeggiare?*, Adi, www.dottorato.it, 24 dicembre 2014, consultato gennaio'16.

109 a 128), Catania le ha invece drasticamente ridotte da 251 a 48 (con un taglio netto dell'80,9%). Complessivamente, però, il trend è negativo.

L'annosa questione dei dottorandi senza borsa, introdotta nel 1998[27], interessa ormai un terzo del totale dei dottorandi che, al contrario dei loro colleghi borsisti, non vengono pagati per l'attività di ricerca svolta negli atenei, devono pagare le tasse universitarie e spesso non hanno accesso ai fondi per la mobilità, necessari per partecipare a conferenze, incontri a convegni. Senza contare il fatto che, in assenza di una famiglia alle spalle che possa mantenerli durante il percorso, i senza borsa sono costretti a svolgere altri lavori per potersi mantenere, con ripercussioni negative sull'attività del singolo dottorando e una diminuzione generale della qualità della ricerca nell'intera università italiana.

I dati dimostrano chiaramente come il sistema universitario si stia rimpicciolendo nel suo complesso: diminuiscono i posti di dottorato, diminuisce anche il personale strutturato e decine di migliaia di precari vengono espulsi ogni anno a causa del blocco dell'avvicendamento. Tanto che le università, per far fronte a questa emorragia, hanno ampliato la platea dei dottorandi senza borsa alimentando anche questa forma di precariato: i dipartimenti che possono attingere a fondi esterni si adattano ad utilizzare contratti precari, quali assegni di ricerca e finti collaboratori, che sono e rimarranno esclusi da ogni tipo di tutela e di welfare, anche grazie alla riforma Fornero-Monti[28].

La lettera che segue è stata redatta nel dicembre 2014 da Marco Viola[29], ispirata dal "questionario di valutazione" dei dottorati ospitato dal sito del Cineca, rivolto ai dottorandi e ai dottori di ricerca italiani. Oggi, a poco più di un anno di distanza, si può constatare con un po' di amarezza che le testate nazionali a cui è stata proposta non l'hanno accolta; un fatto che tutto sommato non stupisce, visto che la stampa italiana ha dimostrato in più occasioni di interessarsi di università solo per parlarne in modo approssimativo. Essa è una fedele istantanea della situazione esistenziale e professionale di chi aspira a fare ricerca all'interno del mondo accademico italiano:

«Gentile Miur,

chi Vi scrive è uno tra i tanti dottorandi che in questi giorni ha ricevuto il vostro invito a rispondere al questionario teso a valutare "la capacità del suo Ateneo di riferimento nello stimolare l'attività imprenditoriale". Vi scrivo per spiegare

[27] Legge 3 luglio 1998, n. 210, art. 8.

[28] Legge 23 dicembre 2014 n. 190

[29] Dottorando in *Cognitive Neuroscience and Philosophy of Mind* presso lo IUSS di Pavia. Si è formato all'Università di Torino, dove è stato rappresentante degli studenti nella ex Facoltà di lettere e filosofia ed in Senato Accademico per LINK. È autore di uno dei capitoli di *Senti che bel rumore. Un anno di lotta per l'università pubblica*, a cura di Bruno Maida, nonché di alcune recensioni sull'Indice dei libri del mese. Da Ottobre 2013 collabora con il giornale online UniNews24.

perché non risponderò al questionario, e per invitare i miei colleghi a fare altrettanto. La ragione è che l'impostazione che lo guida mi sembra frutto di una pericolosa deriva ideologica che imperversa nel nostro paese da qualche anno: la confusione di ruoli tra università ed economia.

Vado con ordine. La distanza del mondo dell'università dal mondo economico è sotto gli occhi di tutti: un divario che, a consultare le statistiche, pare farsi ogni anno più grande, rendendo sempre più evanescente il sogno europeo di un'economia e di una società della conoscenza. Assumendo che ad animare molte Vostre scelte degli ultimi anni (tra cui inviare il succitato questionario) sia il condivisibile intento di ricolmare questo divario, mi permetto di suggerire che la strada che state percorrendo possa non essere quella giusta.

Mi spiego meglio. Nelle politiche dell'università di questi ultimi 6 anni (e nel discorso pubblico che le ha accompagnate e precedute) si può scorgere in filigrana l'idea che la colpa di questo divario e la responsabilità di ricucirlo vada addebitata ad un sistema della ricerca e dell'istruzione obsoleto, incapace di fornire alle nostre imprese personale specializzato nonché innovazioni di prodotto e di processo che stimolino la competitività. Questa sensazione traspare da diversi provvedimenti. Cito, a guisa d'esempio: il riassetto del CDA promosso dall'art. 2 comma 1 della legge 240/2010 ("legge Gelmini"); l'enfasi dell'attuale ministro sui dottorati industriali; il ruolo preminente e omnipervasivo di Confindustria nell'influenzare le politiche degli enti, che si riscontra ad esempio nella presenza di uno specifico accordo[30] con la CRUI, ma anche nell'elezione a Presidente del comitato Consultivo di Anvur di Ivanhoe Lo Bello, che è contestualmente vicepresidente di Confindustria con delega all'educazione.

È certamente condivisibile l'intento di stimolare le università a sviluppare, accanto alle tradizionali vocazioni alla didattica e alla ricerca, la c.d. "terza missione" – che indica genericamente tutti gli altri servizi svolti dall'università per la società in cui è immersa (anche se purtroppo spesso si pensa solo al trasferimento tecnologico). Ma veramente il tessuto economico di questo paese è/sarebbe adeguato a mettere a frutto il valore aggiunto che proviene dalle nostre istituzioni formative e di ricerca? Ho qualche ragione per dubitarne.

La spesa delle imprese in R&S[31] in Italia è tra le più basse trai paesi industrializzati; la percentuale di personale addetto a R&S è inferiore allo 0,5% (VS Francia > 0,9% , media europea > 0,7%), ma prendendo in considerazione solo il personale impiegato nelle imprese non reggiamo il confronto con gli altri paesi industrializzati.

Insomma, l'imprenditoria italiana sembra scarsamente propensa all'innova-

[30] Cfr. www.crui.it, Accordo CRUI-Confindustria, Accordo Crui-Confindustria, otto azioni misurabili per l'Università, la Ricerca e l'Innovazione, consultato gennaio'16.

[31] R. Ugo, *Industria e tecno-scienza di nuovo alleati* , in AIRI, "Associazione Italiana per la Ricerca Industriale", ottobre 2014.

zione. Perché? La domanda non è retorica: non mi interessa assolvere le università scaricando la colpa sugli imprenditori, quanto piuttosto capire quali siano i nodi da sciogliere per migliorare la permeabilità della nostra economia all'innovazione coltivata dai nostri atenei. Quali siano questi nodi e come vadano aggrediti è ovviamente una domanda complessa. Senza pretendere di formulare diagnosi o prognosi solide, avanzo alcune ipotesi per dare qualche spunto.

Primo e più ovvio: in Italia più che in altri paesi il tessuto imprenditoriale è composto soprattutto da piccole e medie imprese, per ragioni strutturali sono meno propense ad investimenti rischiosi e di lungo periodo come quelli in ricerca e sviluppo. Aggiungiamoci pure che l'incertezza della crisi economica, la difficoltà di accedere ai prestiti e l'aggravarsi della pressione fiscale rendono ostica per tutte le aziende ogni progettualità che guardi al lungo periodo, quale è giocoforza la ricerca (è per questo che un'economista illustre come Mariana Mazzuccato[32] insiste sul ruolo degli investimenti pubblici nel promuovere l'innovazione).

Questi nodi strutturali sono importanti, ma credo non siano gli unici da sciogliere.

Matteo Fini sull'Huffington Post[33] si domanda come mai, su 25 milioni stanziati dallo Stato per incentivare l'assunzione di personale altamente qualificato (dottori di ricerca o equivalente), le aziende italiane abbiano fatto richiesta per meno di 5 milioni. Una possibile risposta la suggerisce AlmaLaurea[34], che ci ricorda come la percentuale di dirigenti in possesso di titoli di laurea in Italia sia inferiore al 25% (meno della metà della media europea!), rimarcando che "una robusta evidenza empirica … [mostra] che un imprenditore laureato assum[e] il triplo di laureati rispetto ad uno non laureato". Peccato, perché parrebbe che "la disponibilità di laureati aumenti la propensione delle imprese a realizzare attività di riqualificazione produttiva".

Mi pare insomma che oltre ai problemi strutturali ci sia un problema squisitamente culturale: i nostri imprenditori sono scarsamente sensibili alla ricerca e alla formazione. Concentrata com'era sull'inculcare alle università i valori dell'impresa, la politica[35] ha fatto ben poco in questi anni per sensibilizzare le imprese al valore della formazione e della ricerca, forse perché ella stessa incapace di riconoscerlo (emblematica la dichiarazione di Berlusconi che nel 2010 domandò "perché dovremmo pagare gli scienziati se facciamo le scarpe più belle

[32] M. Mazzuccato, *Lo stato innovatore,* Laterza, Roma 2014.

[33] M. Fini, *Hai un PhD? Non troverai lavoro nemmeno se paga lo Stato,* su Huffington Post, 22 ottobre 2014.

[34] D. Federici e F. Ferrante, *Il contributo del capitale umano imprenditoriale alla riqualificazione delle imprese,* in AlmaLaurea Working Papers, n. 64 giugno 2014.

[35] Cfr. www.corriere.it Redazione Scuola, *Renzi: Le università? Un problema. In alcune ci sono troppe baronie*, 13 ottobre 2014.

del mondo?")[36].

Può darsi che l'intendimento con cui avete scritto il Vostro questionario fosse proprio quello di colmare questa debolezza culturale invitando i dottori di ricerca italiani a reinventarsi imprenditori. Questo spiegherebbe come mai la struttura dei dottorati odierni è particolarmente adatta a preparare alle fatiche dell'imprenditoria: così come gli imprenditori si arrischiano ad investire i propri capitali, noi dottorandi investiamo molti anni di studio pur sapendo che in pochissimi (1 su 30)[37] potremo ambire a mantenere il lavoro che vogliamo in questo paese; anche noi siamo abituati a lavorare senza essere pagati o rimborsati dalle istituzioni pubbliche, a dover tessere alleanze e stringere mani per garantirci un futuro, a promuovere (far citare) i nostri prodotti (pubblicazioni), a delocalizzare la nostra attività all'estero; anche noi ci rendiamo conto che per sopravvivere dobbiamo diversificare le nostre attività (io per esempio scrivo per un giornale online). Sono perciò fiducioso che un numero ragionevole di ricercatori sarebbero prontissimi a dedicarsi ad un'avventura imprenditoriale se fossero messi nelle condizioni di farlo.

Ciò detto,"Vi prego: almeno Voi, che lavorate nel Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca, liberateVi da questa trappola ideologica; abbiate il coraggio di affermare che non sono i nostri atenei a doversi modellare ad uso e consumo del nostro malandato tessuto economico, ma piuttosto, è il nostro tessuto economico a doversi rendere più permeabile e sensibile alla ricca offerta di talento e innovazione che proviene dai nostri atenei e dai nostri centri di ricerca."

11.4. Considerazioni finali: l'eco della storia

Alla fine degli anni '70 del Novecento il numero degli iscritti all'università era aumentato molto rapidamente passando nel periodo che va dal 1881 al 1901 da 12.481 a 26.613[38]. Dando uno sguardo ai corsi, l'incremento maggiore si ebbe in quello agrario che triplicò gli iscritti da 570 a 1667, seguito da quello scientifico, che passò da 2.190 a 5.327 studenti. Quello letterario raddoppiò i propri numeri da 1.234 a 2.030[39].

Veniva poi il corso giuridico che aveva la popolazione studentesca maggiore con 8.206 rispetto ai 5.458 del 1881 La distribuzione territoriale delle università rimase molto disuguale, perché rimasero in vita i piccoli atenei ereditati dai

[36] Cfr. European Voice, "S. Berlusconi: Why should we pay scientists when we make the most beautiful shoes in the world?" 29 luglio 2010.

[37] A. Rotisciani, *Quarta indagine annuale ADI su Dottorato e Post-doc.*, www.adi.it 3 giugno 2014

[38] G. Candeloro, *Storia d'Italia*, vol. 6, Feltrinelli, Milano 1976.

[39] Ivi, p. 272.

vecchi stati e rimase molto forte lo squilibrio tra università maggiori e università minori. Il sud continentale con la sola università di Napoli aveva un quarto degli studenti di tutte le università statali con 5370 iscritti e superava il dato dell'Italia centrale che però non comprendeva nell'elenco le università non statali di Perugia, Camerino, Urbino e l'Istituto di studi superiori di Firenze.

Nonostante questi positivi risultati è interessante notare che, alla fine del secolo in questione, si sviluppò un dibattito politico sull'università, incentrato sul fatto che il numero elevato di laureati fosse eccessivo in relazione alla scarsità degli sbocchi professionali per mansioni sociali di alto livello[40].

Si lamentava che i medici fossero ancora troppi, come i laureati in giurisprudenza che, in mancanza di uno sbocco professionale, avrebbero dovuto essere inseriti nelle strutture pubbliche con un aggravio delle finanze statali.

Le polemiche inoltre e le proposte d'intervento erano collegate tutte, già da allora, ad un numero giudicato eccessivo di atenei e di laureati in rapporto alla percentuale di analfabeti[41]. L'allarme arrivava soprattutto da quelle categorie di professionisti (come medici ed avvocati appunto) che vedevano compromessi guadagni e parcelle. Si temeva la formazione di quello che allora fu definito un "proletariato dotto, accademico", che poteva diventare un elemento di destabilizzazione:

«Le difficoltà di occupazione portavano diplomati e laureati ad esercitare una costante pressione per essere in qualche modo assorbiti dallo Stato. Il timore più grande della classe dirigente italiana era che le difficoltà di occupazione producessero una radicalizzazione politica dei ceti intellettuali, che dalle scuole secondarie e superiori, invece dei funzionari fedeli di cui c'era bisogno, uscissero dei pericolosi sovversivi».

La risposta a questa situazione fu quella di limitare le iscrizioni all'università con un aumento considerevole delle tasse.

Tra il 1876 e il 1899 il fenomeno dell'emigrazione intellettuale aumentò di 4 volte[42] e già si manifestava un eccesso di dipendenti nella pubblica amministrazione. Questo tipo di emigrazione raggiunse livelli imponenti nel 1920[43].

I nostri "cervelli in fuga" avevano già chiara la situazione: sfuggire alla disoccupazione era l'unico obiettivo raggiungibile per loro, in netto contrasto con quello dei loro colleghi europei che si spostavano solo in vista di occupazioni meglio retribuite già all'epoca. Se si togliessero da queste riflessioni le indicazioni di tempo e le date si potrebbe tranquillamente descrivere la realtà a noi contemporanea. Questi dati forse stupiscono oggi più di allora perché appaiono come

[40] G. Mele, *Per la scuola di tutti*, Ediesse, 2014 p. 27.
[41] M. Barbagli, *Disoccupazione intellettuale e sistema scolastico in Italia (1859-1973)*, Bologna, Il Mulino, 1974, p. 43
[42] Ivi, p.56.
[43] Ivi, pp. 49-65.

un gattopardesco oracolo: "tutto è come prima, meglio di prima, anzi".

Solo di recente, in seguito a campagne mediatiche discrete ma efficaci su diverse testate giornalistiche e radio nazionali, prima fra tutte Radio24 (in particolare il programma "Giovani Talenti" che ormai da almeno due anni si dedica a questa realtà), si è posto all'orecchio e all'attenzione della pubblica opinione il problema dell'abbandono del nostro paese da parte delle migliori risorse intellettuali. Questo fenomeno è stato riconosciuto e studiato in primis come uno dei principali freni allo sviluppo economico di un'Italia ferma ormai da troppi anni che lascia andare le proprie risorse migliori, poi come danno economico all'intero sistema paese che vede sfruttare da altri le risorse formate nei migliori atenei pubblici. La mancanza di investimenti nello sviluppo industriale e del terziario sia da parte dello stato che dei privati, si aggiunge alla quasi impossibilità di accedere a opportunità di carriera e di crescita che negli altri paesi europei sono invece garantiti e tutelati perché individuati e favoriti come fattori di crescita economica. Indicativa ed esplicativa può essere la storia di Roberto Carlino, ingegnere aerospaziale, andata in onda durante la puntata del 21 novembre 2015 su Radio24[44].

Il giovane in questione, dopo un percorso di studio e un master di II livello a Roma, viene assunto dalla Nasa in California senza aver ricevuto dall'Italia alcun incentivo fiscale o possibilità di lavoro nel campo di eccellenza. A ciò si aggiungono dei tentativi tanto goffi quanto contraddittori del governo per limitare questo esodo. La cosiddetta legge "Controesodo" (legge n. 238/2010)[45] è stata di fatto abrogata con il decreto n. 147/2015[46]. Di seguito un dettaglio dell'articolo uscito sul "Sole 24ore" del 5 ottobre 2015:

«È una abrogazione nei fatti della legge Controesodo (legge n. 238/2010) la versione definitiva dell'articolo 16 del decreto legislativo 147 per la crescita e l'internazionalizzazione delle imprese, che entrerà in vigore dopodomani. Nella sua versione definitiva, infatti, l'articolo cancella le caratteristiche salienti della precedente legge, più vantaggiosa in termini di bonus fiscale per i "cervelli" che decidono di rientrare in Italia. […] Tirando le somme, il decreto spedisce in soffitta dopo soli quattro anni effettivi di vita una delle norme considerate più innovative per incentivare il ritorno dei profili altamente qualificati in patria. Secondo quanto risulta a "Il Sole 24 Ore", 5.925 espatriati avevano beneficiato della legge Controesodo nei primi due anni (2011 e 2012), rientrando nella Penisola. I dati degli anni successivi si sono persi nelle nebbie»[47].

---

[44] http://www2.radio24.ilsole24ore.com/blog/nava/2015/11/21/un-ingegnere-aerospaziale-alla-nasa/ 21 novembre 2015. La puntata è come tutte le altre ascoltabile e leggibile sul blog della trasmissione.

[45] Legge 30 dicembre 2010, n. 238, Incentivi fiscali per il rientro dei lavoratori in Italia.

[46] Decreto legislativo 7 ottobre 2015, n. 147 art. 16: Regime speciale per lavoratori rimpatriati.

[47] S. Nava, *Controesodo: ultimi mesi per richiedere il bonus,* Il Sole 24 Ore, 5 ottobre 2015, http://24o.it/anQPZt)

Sembrerebbe quasi che il paese non riesca a fare "sistema" e tenda proprio a punire quelle eccellenze che lo hanno lasciato per approfondire gli studi o per cercare lavoro all'estero (e che magari vorrebbero ritornare indietro). Come se staccarsi dalle proprie radici non fosse già – di per sé – un prezzo molto alto da pagare per potersi garantire un futuro.

Nel rapporto *Italia – Scheda Paese – Uno sguardo sull'istruzione 2017: indicatori dell'Ocse*, il giudizio diventa ancora più impietoso. In particolare, nel rapporto si afferma che «La percentuale di adulti in possesso di un titolo di studio terziario come livello più alto d'istruzione conseguita in Italia è tra i più bassi dei Paesi dell'Ocse, con solo il 18% di adulti laureati. Questi bassi livelli d'istruzione terziaria possono essere in parte dovuti a prospettive insufficienti di lavoro e a bassi ritorni finanziari in seguito al conseguimento di un titolo di studio terziario (una percentuale inferiore del 21% rispetto alla media Ocse per gli uomini e del 35% per le donne)»[48]. All'interno del rapporto l'Ocse evidenzia l'altissima percentuale di Neet[49], con una percentuale del 28% rispetto ad una media Ocse del 15% evidenziando i seguenti punti critici[50]:

• Il basso tasso d'ingresso e l'alto tasso di giovani Neet nella classe di età di riferimento per l'istruzione terziaria dimostrano come questa non sia considerata un'opzione attraente. In Italia il tasso di ingresso degli studenti in un corso di laurea di primo livello è del 39%, molto inferiore rispetto alla maggior parte dei paesi dell'Ocse.

• I giovani adulti con un livello di studi universitario non trovano facilmente lavoro. Il tasso di occupazione dei laureati di età compresa tra i 25 e i 34 anni è del 64%, mentre la media Ocse è dell'83%[51].

• In Italia, un terzo dei giovani tra i 20 e i 24 anni di età sono Neet, il secondo tasso più elevato tra i paesi dell'Ocse, secondo solo alla Turchia (33%). Tra

[48] *Education at a Glance 2017*: OECD Indicators, OECD Publishing, Paris. In particolare "Uno sguardo sull'istruzione: indicatori dell'OCSE", scheda paese: Italia, http://www.oecd-ilibrary.org/education/data/education-at-a-glance_eag-data-en.

[49] Acronimo inglese di "Not (engaged) in education, employment or training", ovvero persone non impegnate nello studio, né nel lavoro né nella formazione.

[50] *Education at a Glance 2017*: OECD Indicators, Table C5.1. Percentage of 18-24 year-olds in education/not in education, by work status (2016), p. 312.

[51] «Since the Great Recession in the late 2000s and early 2010s, in most OECD and partner countries employment rates for younger adults (25-34year-olds) have returned to the level they were a decade earlier. On average across OECD countries, regardless of educational attainment, about 77% of younger adults were employed in 2005, which is similar to 2016 levels. However, in Greece, Ireland, Italy, Slovenia and Spain, employment rates for this group in 2016 are still more than 5percentage points below those in 2005». *Education at a Glance 2017*: OECD Indicators, Trends in employment rates for younger adults by education attainment level, p. 90 e Table A5.2. Trends in employment rates of 25-34 year-olds, by educational attainment (2000,2005,2010,2015 and 2016), p. 101.

il 2005 e il 2016 in Italia, la percentuale di Neet nella classe di età 20-24 anni è aumentata in misura superiore rispetto agli altri paesi Ocse (+5 punti percentuali). Ciò è in parte dovuto al rallentamento dell'attività economica legato alla crisi, che ha condotto nel periodo 2000-2016 a un calo del 12% del tasso di occupazione dei 20-24enni (dal 36,5% al 24,8%). Tuttavia, è importante rilevare che altri paesi, quali, per esempio, la Grecia e la Spagna hanno visto una diminuzione simile (o maggiore) del tasso di occupazione senza registrare un aumento così importante del tasso dei Neet. In questi paesi molti dei giovani disoccupati sono stati reinseriti nell'istruzione. In Grecia la percentuale di 20-24enni iscritta a un corso di studi tra il 2000 ed il 2016 è aumentata del 17% e in Spagna del 7%, mentre in Italia è aumentata solo del 6%. Il fatto che molti giovani senza attività lavorativa non abbiano scelto di proseguire gli studi suggerisce come gli stessi non siano attratti dal sistema dell'istruzione terziaria.

• In Italia, le tasse d'iscrizione sono fissate dagli istituti dell'istruzione terziaria secondo le condizioni economiche della famiglia dello studente, conformemente a criteri di equità in linea con le norme generali definite a livello nazionale. Tuttavia, solo uno studente su cinque usufruisce di una borsa di studio, nonostante le tasse d'iscrizione ai corsi di laurea di primo livello nelle istituzioni pubbliche si collochino al nono livello più alto tra i paesi con dati disponibili (i dati per l'Italia includono anche i corsi di laurea di secondo livello). La percentuale di studenti che utilizzano i prestiti bancari garantiti dal settore pubblico, sebbene stia segnando un rapido aumento, è ancora inferiore all'1%. Il fatto che in Italia circa l'80% degli studenti iscritti ai corsi di laurea di primo e secondo livello non riceva alcun aiuto finanziario o sostegno per le tasse d'iscrizione sotto forma di borse di studio o prestiti indica che i meccanismi finanziari per ottenere tale sostegno costituiscono un ulteriore ostacolo all'accesso all'istruzione terziaria[52].

• L'Italia è uno dei pochi Paesi in cui le prospettive di lavoro per i 25-34enni con un livello di studi terziario sono uguali o inferiori rispetto ai diplomati dei percorsi di studio professionali della scuola secondaria superiore[53]. Uno dei modi per attrarre gli studenti verso l'istruzione terziaria potrebbe essere quello di aumentare le opzioni di studio a tempo parziale, offrendo maggiori possibilità per gli studenti che desiderano conciliare gli studi con l'attività lavorativa e le esigenze di famiglia. Per ora, in Italia, solo una quota trascurabile di studenti si iscrive ai corsi di istruzione terziaria a tempo parziale. Al contrario, in media nei Paesi dell'Ocse, la percentuale degli studenti iscritti a tempo parziale, è pari all'8% nei programmi

[52] *Education at a Glance 2017*: OECD Indicators, Table B5.4. Distribution of financial support to students (2015/16). National students, based on full-time students, p. 223.

[53] *Education at a Glance 2017*: OECD Indicators, Table A5.4. Employment, unemployment and inactivity rates of 25-34 year-olds, by educational attainment (2016), p. 103. La percentuale di impiegati con un titolo di studio secondario è del 63%, mentre quella di impiegati con un titolo di studio terziario è del 64%.

terziari di ciclo breve e al 16% per i programmi di laurea di primo livello. Questa mancanza di flessibilità potrebbe essere un ostacolo per l'iscrizione, in particolare per i 25-64enni: solo lo 0,6% degli appartenenti a questa classe di età è iscritto ad un ciclo breve di istruzione terziaria, rispetto alla media Ocse dell'8%[54].

• Per diversificare l'offerta formativa del settore terziario, l'Italia ha introdotto di recente gli istituti tecnici superiori (Its), proponendo programmi di livello terziario di ciclo breve a indirizzo professionalizzante. È ancora troppo presto per sapere se questi istituti aumenteranno sostanzialmente il numero di laureati a livello terziario. Tuttavia, si può fare di più per attrarre una più ampia diversità di persone, nei programmi d'istruzione terziaria di ciclo breve. Per esempio, la percentuale dei 25-34enni con un livello d'istruzione terziaria è stata del 26% nel 2016, ben al di sotto della media Ocse del 43%[55].

11.5. Conclusioni

Il sistema italiano di formazione, reclutamento e carriera dei docenti è malato, inutile cercare definizioni più morbide. Non ne cerco perché ritengo che questo tema sia fra i più cruciali nel nostro paese e non solo dagli anni della riforma del ministro Berlinguer. Non merita pertanto facili atteggiamenti accomodanti e indulgenti, soprattutto perché rispecchia, fra le pieghe, le conseguenze di una malattia cronica nel nostro sistema, proprio l'autoindulgenza.

Nella nostra storia, antica e recente, l'autoindulgenza, il pensare che poi, sì, "si potrebbe far meglio" ma visti i presupposti "meglio accontentarsi e lasciar passare la nottata" è ciò che più di ogni altra cosa mortifica gli spiriti e causa regresso.

Per noi è facile rifiutare a priori il confronto con altre società, non solo europee, fornendo sempre le solite rassicuranti risposte.

Sentiamo spesso dire che è fuori luogo paragonare la realtà francese, scandinava o anglosassone alla nostra, da qualsiasi punto di vista, anche il più banale, perché tanto si muovono da basi culturali totalmente differenti, per poi ricordare, non appena se ne ha l'occasione, che siamo la culla della conoscenza e la patria delle più importanti menti di sempre. Ci siamo persi qualche passaggio?

Spontaneamente ci si chiede quali esse possano essere, visto che siamo tutti esseri umani, che gradiremmo più o meno tutti le stesse cose e che non sono *loro* dei supereroi geneticamente modificati e *noi* delle mezze calzette.

O forse lo siamo? Forse ci piace raccontare la favola della peculiarità storica insormontabile e imprescindibile? Forse ci piace, appunto cullarci nell'autoin-

[54] *Education at a Glance 2017*: OECD Indicators, Table A1.1. Educational attainment of 25-64 year-olds (2016), p. 50.

[55] *Education at a Glance 2017*: OECD Indicators, Table A1.2. Trends in educational attainment of 25-34 year-olds (2000, 2005, 2010, 2015 and 2016), p. 51.

dulgenza?

Mi dispiace profondamente, come parte di un tessuto sociale che amo e rispetto, dover constatare amaramente che niente è cambiato e niente cambierà in meglio nell'orizzonte di una delle professioni più belle e gratificanti che possano esistere in un contesto globalizzato tra i più competitivi della storia.

È chiaro che finora, avendo io letto e consultato diversi articoli e saggi, dal punto di vista teorico, chi fa parte della categoria docente è al corrente delle problematiche, delle difficoltà e delle aspettative della e sulla professione. È altrettanto evidente però che dalla politica e dalle istituzioni gli stessi saggi, articoli e libri sono stati pressoché ignorati quando non utilizzati distorcendone i contenuti.

Il malcontento non ha fatto che crescere dagli anni dei decreti delegati ad oggi. La ragione è sempre la stessa, la cultura è un mestiere per pochi perché è un diritto solo sulla carta.

Anche un Galileo oggi si sarebbe trovato ad impastare pizze in qualche ristorante senza avere uno straccio di raccomandazione. Non che esse non siano mai esistite, al contrario, ciò che oggi viene meno è l'esistenza di mecenati ricchi di cultura a propria volta e desiderosi di competere. Tutti i più grandi del passato hanno avuto delle protezioni e grandi risorse a disposizione perché di certo non mancava chi aveva voglia di scommettere sul talento.

In uno stato democratico ci si aspetta che questo debba diventare un diritto e un dovere della collettività, che invece rimane sconnessa e disinteressata.

Non voglio pensare che in oltre quarant'anni di storia non sia esistita una classe politica in Italia capace di comprendere l'importanza della figura del docente, di confrontarsi con le umiliazioni da essi denunciate, sempre le stesse e sempre ripetute. Mi rimane impossibile adattarmi all'idea che non sia un assunto incontrovertibile che senza bravi insegnanti di matematica, difficilmente si potranno avere bravi ingegneri domani, ma anche semplici impiegati in grado di comprendere la differenza fra somme e prodotti.

Chi è dentro le università in qualità di docente, dovrebbe sentirsi parte di un corpo d'élite scelto per individuare i migliori, per dar loro nuovi spunti e strumenti. L'élite invece, si manifesta nei modi più deteriori del termine, perché fa della chiusura la propria forza. Come se in una famiglia ci si sposasse fra cugini per non disperdere il sangue, così si favorisce un sistema che rende disabile proprio chi ne fa parte, perpetuando disillusioni e rimpianti.

Chi è motivato ad entrare nell'istruzione primaria o secondaria, ha spesso la sensazione di vivere in un perpetuo "gioco dell'oca" in cui con un tiro di dadi (leggi: elezioni) si può essere rimandati alla casella del "Via".

Questa non è la sorte di nessun'altra classe di lavoratori, escludendo i venditori ambulanti.

Ogni governo ha la propria ricetta, le proprie riforme e convinzioni e puntualmente, come in un dramma kafkiano, la situazione diventa sempre più intricata,

incomprensibile e alienante.

Non voglio aggiungermi al coro di tutti coloro che, a maggior diritto, hanno fatto autorevoli proposte e scritto testi più approfonditi. Anzi, mi permetto di dire semplicemente, come il buon senso mi impone: cerchiamo "il più bravo della classe".

Avviciniamolo, diventiamo suo amico e confidente e poi impariamo della sua bravura, competenza e preparazione. Bisogna continuare a trasmettere l'esempio dei migliori, non dei più furbi. Si può copiare un compito in classe una, due volte, ma prima o poi verrà sempre a galla qual è la qualità della nostra preparazione. E non si può migliorare costringendo i migliori a lasciare la classe – così come il proprio paese – perché la loro capacità può mettere in evidenza le nostre insicurezze.

Mi dispiace se questo esito fa inorridire, se non è brillante e innovativo, se delude le attese, ma sicuramente mette in chiaro una verità: sopravvivere in un sistema simile comporta l'arte della diplomazia, dei pesi e dei contrappesi. Bisognerà, prima o poi, mettere in discussione il "sistema paese" e fare in modo che i migliori possano, da qualsiasi provenienza sociale, esprimersi al meglio per il bene della nostra storia e del nostro futuro.

Bibliografia

Monografie

AA.VV., *La pedagogia italiana nel secondo dopoguerra*, Firenze, Le Monnier, 1987.
Ajello A., Cevoli, Meghangi S., *La competenza esperta*, Ediesse, Milano 1994.
Altet M, *Recherche/formation des enseignants. Quelles articulations?*, Rennes, Presses Universitaires de Rennes, 2009.
Arnove R. F., Torres C. A., *Comparative Education. The Dialectic of the Global and the Local*, New York, Rowman & Littlefield, 1999.
Balboni P., *Le sfide di Babele. Insegnare le lingue nelle società complesse*, Torino, Utet, 2002.
Balestracci D., Mirri M., *Università oggi: l'avvio di una fase costituente*, Milano, Angeli, 1991.
Ball S.J., Goodson I.F., Maguire M., *Education, Globalization and New Times,* Abingdon, Routledge, 2007.
Barbagli M., *Disoccupazione intellettuale e sistema scolastico in Italia*, Il Mulino, Bologna, 1974.
Barzanò G. et al., *L'idea di scuola come organizzazione che apprende*, NAPOA, Bergamo, 2004.
Bellatalla L., *John Dewey e la cultura italiana del Novecento*, Pisa, ETS, 1999.
Benadusi L. (a cura di), *La non-decisione politica*, Firenze, La Nuova Italia 1989.
Benyon J., Grout J., Wideen M., *From teacher to teacher educator: collaboration within a community of practice*, Vancouver, Canada, Pacific Educational Press, 2004.
Berlinguer L., Panara M., *La scuola nuova*, Roma-Bari, Laterza, 2001.
Bontempelli M., *L'agonia della scuola italiana*, Pistoia, CRT, 2000.
Bordese C., Predazzi E., *Dottorato: cuore e motore della ricerca,* International School of Advanced Study, Università di Torino, Alma Universitas Tauriniensis, 2004.
Bottani N., *Insegnanti al timone? Fatti e parole dell'autonomia scolastica*, Il Mulino, Bologna 2002.
Bottani N., *Professoressa addio*, Il Mulino, Bologna 1994.
Brancatisano V., *Una vita da supplente,* Nuovi Mondi, Modena 2010.
Britzman D.P., *Practice Makes Practice: A Critical Study of Learning to Teach*. Albany, NY, State University of New York Press, 1991.
Calderhead J., *Exploring Teachers' Thinking*, London, Cassell, 1987.
Cambi F., *La scuola di Firenze: Da Codignola a Laporta, 1950-1975*, Napoli, Liguori, 1982.
Candeloro G., *Storia d'Italia*, vol. 6, Feltrinelli, Milano 1976.
Capano G., *La politica universitaria*, Bologna, Il Mulino, 1998.
Cappa C., *L'educazione al crocevia della complessità. Sentieri europei della modernità*, Aracne, Roma 2012.

Casalegno A., *Scuola*, *il governo Berlusconi. Le parole, i fatti, i rischi*, Roma-Bari, Laterza, 2002.
Cavalli A., Argentin G. (a cura di), *Gli insegnanti italiani: come cambia il modo di fare scuola. Terza indagine dell'istituto IARD sulle condizioni di vita e di lavoro nella scuola italiana*, Il Mulino, Bologna 2010.
Cives G., *La scuola italiana dall'Unità ai nostri giorni*, La Nuova Italia, Firenze, 1990.
Cobalti A., *Diseguaglianze ed equità in Europa*, a cura di L. Gallino, Roma-Bari, Laterza, 1993.
Colapietra S., *Il fallimento dell'università italiana: Dalla riforma scempio del 3+2 ad oggi*, Adagioebook.it, Milano, 2012.
Cremaschi L., *Cinquant'anni di battaglie scolastiche*, Roma, I diritti della scuola, 1952.
Crivellari C., *Professori nella scuola di massa. Dalla crisi del ruolo alla formazione universitaria*, Roma, Armando Editore, 2004.
Dal Passo F., *L'autonomia delle istituzioni scolastiche. Storia, analisi e futuro di uno dei principi fondamentali del sistema educativo italiano*, Omniscriptum GmbH & Co., Saarbrücken (Germany) 2014.
Darling-Hammond L., Bransford, J., *Preparing teachers for a changing world. Report of the Committee on Teacher Education of the National Academy of Education,* San Francisco, Jossey-Bass**,** 2005.
Darling-Hammond L., *Studies of excellence in teacher education*, Washington DC, American Association of Colleges for Teacher Education, 2000.
Day, C., *Developing teachers: the challenges of lifelong learning,* London, Falmer Press 1999.
De Vivo F., *Linee di storia della scuola italiana*, La Scuola, Brescia, 1994.
Delors J., *Nell'educazione un tesoro*, Armando, Roma 1997.
Erdas F. E.*, Didattica e formazione. La professionalità docente come progetto*, Roma, Armando Editore, 1991.
Fadiga Zanatta A., *Il sistema scolastico italiano*, Bologna, Il Mulino, 1976.
Ferroni G., *La scuola sospesa*, Torino, Einaudi, 1998.
Froio F., *Università: mafia e potere*, Firenze, La Nuova Italia, 1973.
Gadamer H.G., *Verità e Metodo*, Milano, Bompiani 1983.
Giordano M., *5 in condotta, tutto quello che bisogna sapere sul disastro della scuola*, Milano, Mondadori, 2009.
Giusti F., Sommella V., *Povera scuola! Promesse e realtà di una resistibile riforma*, Roma, Donzelli, 2001.
Gordon T., *Insegnanti efficaci*, Firenze, Giunti e Lisciani, 1991.
Gozzer G., *Il capitale invisibile, l'epoca dei ripensamenti 1977-1980*, Armando, Roma 1980.
Gremigni E., *Insegnanti ieri e oggi. I docenti italiani tra precariato, alienazione e perdita di prestigio*, Milano, Franco Angeli, 2012.
Grion V. e Roberts S., *Valutazione/autovalutazione degli insegnanti. Approcci, pratiche, strumenti,* CLUEP, Padova, 2012.
Grossman, P.L., *The Making of a teacher: teacher knowledge and teacher education*, New York, Teachers College Press,1990.
Holland R., *National teacher certification: advancing quality or perpetuating mediocrity?*, The Lexington Institute, Lexington 2002.

Israel G., *Chi sono i nemici della scienza? Riflessioni su un disastro educativo e culturale e documenti di malascienza*, Lindau, Torino, 2008.
Kennedy, M., *Learning to teach writing: does teacher education make a difference?* New York, Teachers College Press,1998.
La Penna A., *Il Liceo classico*, in *I Luoghi della memoria. Simboli e miti dell'Italia unita*, Roma-Bari, Laterza.
Le Compte M. D., Dworkin G., *Giving up on school. Students dropouts and teachers burnouts*, Corwin Press, London 1991.
Luzzatto G. (a cura di), *Tristano Codignola e la politica scolastica italiana 1947-1981*, Roma, Editori Riuniti, 1984.
Luzzatto G., *Insegnare a insegnare. I nuovi corsi universitari per la formazione dei docenti*, Roma, Carocci 2001.
Mantovani C., *La storia contemporanea tra scuola e università,* Soveria Mannelli (CZ), Rubbettino, 2004.
Marczely B., *Personalizzare lo sviluppo professionale degli insegnanti*, Trento, Erickson, 1999.
Margiotta U., (a cura di), *L'insegnante di qualità: valutazione e performance*, Roma, Armando Editore, 1999.
Massa A., *L'Università nella X e nella XI legislatura*, Roma-Bari, Laterza 1992.
Mazzuccato M., *Lo stato innovatore,* Roma-Bari, Laterza, 2014.
Mele G., *Per la scuola di tutti*, Roma, Ediesse, 2014.
Meriggi M. e P. Schiera P., *Dalla città alla nazione. Borghesie ottocentesche in Italia e in Germania*, Bologna, Il Mulino, 1999.
Merloni F., *Il Ministero e l'autonomia dell'Università e della ricerca*, Bologna, Il Mulino, 1989.
Milito D., *Aggiornamento dei docenti e autonomia*, Trento, Erickson, 1999.
Mirri M., *La professione universitaria. Una discussione sul reclutamento dei docenti*, Milano, Franco Angeli, 1990.
Molinari L., Gabrielli M., *Professione docente nel nuovo sistema di autonomia della scuola*, Roma, Anicia, 1999.
Morin E., *La testa ben fatta*, Milano, Raffaello Cortina, 2000.
Niceforo O., *Da Berlinguer a Gelmini. La scuola che (non) cambia*, Roma, Editoriale Tuttoscuola 2010.
Nigris E., *La formazione degli insegnanti: percorsi, strumenti, valutazione* Roma, Carocci, 2004.
Novoa A., *Histoire et comparaison*, Educa, Lisbona 1999.
OECD, *Education at a Glance 2017: OECD Indicators, OECD Publishing*, Paris 2017.
Palomba D., *Changing Universities in Europe and the "Bologna Process"*, Roma, Aracne editrice, 2012.
Perrenoud P., *Formare gli insegnanti professionisti. Quali strategie? Quali competenze?,* Roma, Armando, 2006.
Pistoi P., *Insegnanti. Atteggiamenti verso il lavoro tra professione e ideologia*, Rosenberg & Sellier, Torino, 1985.
Polanyi M., *The tacit dimension*, Doubleday and Co., New York 1967.
Pontecorvo C. (a cura di), *Università e formazione continua degli insegnanti*, Firenze,

La Nuova Italia,1979.
Porciani I., *L'università italiana. Repertorio di atti e provvedimenti ufficiali*, Firenze, Olschki, 2001.
Previtali D., *Come valutare i docenti*, Brescia, La Scuola, 2012.
Ragazzini D., *Dall'educazione democratica alla riforma della scuola*, Napoli, Liguori, 1987.
Reguzzoni M., *Riforma della scuola in Italia*, Palermo-Milano, Isas-Angeli, 2000.
Ribolzi L., *Formare gli insegnanti. Lineamenti di sociologia dell'educazione*, Carocci, Roma, 2002;
Ribolzi L., *Il sistema ingessato. Autonomia, scelta e qualità della scuola italiana*, Brescia, La Scuola, 1997.
Ribolzi L., *Processi formativi e strutture sociali*, La Scuola, Brescia, 1988.
Romei P., *Autonomia e progettualità*, Firenze, La Nuova Italia, 1995.
Romei P., *Guarire dal "mal di scuola". Motivazione e costruzione di senso nella scuola dell'autonomia*, Firenze, La Nuova Italia, 1999.
Romei P., *La scuola come organizzazione,* Milano, Franco Angeli, 1986,
Rossi M., *Università e società alla fine dell'Ottocento*, Firenze, La Nuova Italia, 1976.
Russo L., *Segmenti e bastoncini*, Milano, Feltrinelli, 1998.
Saccomanno A., *Autonomia universitaria e costituzione. I. L'autonomia universitaria nello Stato liberale*, Torino, Giappichelli, 1989.
Santoni A. Rugiu e Santamaita S., *Il professore nella scuola italiana dall'Ottocento a oggi,* Roma-Bari, Editori Laterza, 2011.
Schön D., *Il professionista riflessivo*, Di Donato, Bari 1982.
Scotto Di Luzio A., *Il Liceo classico*, Bologna, Il Mulino, 1999.
Scotto Di Luzio A., *La scuola degli italiani*, Bologna, Il Mulino, 2007.
Simone R., *L'Università dei tre tradimenti*, Roma-Bari, Laterza, 1993.
Simone R., *La terza fase. Forme di sapere che stiamo perdendo*, Roma-Bari, Laterza, 2000.
Soldani S., Turi G., *Fare gli italiani*, Bologna, Il Mulino, 1993.
Tacconi G., *Tra scuola e lavoro. Una prospettiva didattica sul secondo ciclo del sistema educativo di istruzione e formazione*, LAS, Roma 2015.
Tatto, M.T., *Reforming Teaching Globally,* Providence RI, Symposium Books, 2007.
Testa C., Mancassola M., *Scuola di base nell'integrazione europea*, Salerno, Edisud, 1999.
Ulivieri S., *Essere donne insegnanti*, Torino, Rosenberg & Sellier, 1996.
Vannini I., *Come cambia la cultura degli insegnanti. Metodi per la ricerca empirica in educazione*, Milano Franco Angeli, 2012.
Ventura S., *La politica scolastica*, Bologna, Mulino, 1998.
Visalberghi A., *Pedagogia e scienze dell'educazione*, Milano, Mondadori, 1978.

Saggi, Articoli su riviste specializzate, pubblicazioni on- line

Almalaurea, XV indagine 2012, *La condizione occupazionale dei laureati,* marzo 2013.
Altet M., *Le competenze dell'insegnante professionista: saperi, schemi d'azione, adattamenti ed analisi*, in Crahay M., Lafontaine D., *L'art et la science de l'Enseignement*,

Bruxelles, De Boeck,1986.
Angrist J.D., Lavy V., *Does Teacher Training Affect Pupil Learning? Evidence from Matched Comparison in Jerusalem Public Schools,* in Journal of Labor Economics, 2001, n. 19.
Anief, *Preselettiva Tfa II ciclo: il TAR Lazio dà ragione all'ANIEF, il Miur deve alzare bandiera bianca*, 15 ottobre 2015.
Anief, *Tfa speciale* , "Tuttoscuola" 28 marzo 2013.
Aquario D., Cavallo A., Ghedin E., Nalon B., *Docenti a confronto sulle concezioni dell'insegnamento: risultati di una ricerca empirica*, in Semeraro R., *Concezioni sull'insegnamento nell'istruzione secondaria*, Lecce, Pensa Multimedia, 2010.
Atkinson A., Burgess S., B. Croxson B., Gregg P., Propper C., Slater H., Wilson D., *Evaluating the Impact of Performance related Pay for Teachers in England,* in Labour Economics, 2009, n. 16.
Avvisati F., *Ocse: uno sguardo sull'istruzione*, 2014.
Ball D.L., Cohen D.K., *Developing practice, developing practitioners: toward a practice-based theory of professional education*. In Darling-Hammond L., Sykes L. G., *Teaching as the learning profession: handbook of policy and practice*, San Francisco, Jossey-Bass, 1999.
Ballone A., *La scuola italiana. Problemi storiografici e percorsi di ricerca*, in Rivista di storia contemporanea, 1992, n. 21.
Barbieri G., Cipollone P., Sestito P., *Il mercato del lavoro degli insegnanti in Italia. Banca d'Italia*, in Giornale degli economisti e annali di economia, 2007, n. 66.
Bearzot C., *Buoni insegnanti per una buona scuola? Sui risultati del Tfa 2014,* in Nuova secondaria, 2015, n. 8.
Benedetti G., *Gelmini: insegnanti in trasferta? Sì, ma poi restino almeno 5 anni*, in Il Corriere della sera, 21 luglio 2008.
Berlinguer L., *L'autonomia universitaria tra legge Casati e riforma Gentile. Prime considerazioni,* in "*Scritti di storia del diritto offerti dagli allievi a Domenico Maffei"*, a cura di M. Ascheri, Padova, Antenore, 1991.
Berlusconi S., "*Why should we pay scientists when we make the most beautiful shoes in the world*?" in European Voice, 29 luglio 2010.
Bertola G., Cecchi D., *Organizzazione delle risorse scolastiche. Motivazione, organizzazione e carriere degli insegnanti nel sistema pubblico italiano,* in Programma Education, FGA Working Paper Fondazione Giovanni Agnelli, 2008, n. 5.
Bertola G., Checchi D., Comi S., *Qualità delle formazione scolastica, scelte formative ed esiti nel mercato del lavoro*, Servizio Studi della Banca d'Italia, Roma, 2002.
Bertola G., Checchi D., Oppedisano V., *Private School Quality in Italy*, in Discussion Paper No. 3222, Forschungsinstitut zur Zukunft der Arbeit IZA, Bonn, 2007.
Besozzi E., *Da studenti a insegnanti, una professione per la generazione di mezzo*, in Bovone L. et al., *Storie di vita composita*, F. Angeli, Milano 1983.
Bianchi A., *Orientamenti bibliografici ed indirizzi di ricerca nella produzione storiografica recente*, in Pazzaglia L., Sani R., *Scuola e società nell'Italia unita*, Brescia, La Scuola, 2001.
Biggiero L., *Il sistema scolastico italiano in un approccio post-fordista,* in Benadusi L., Serpieri R., *Organizzare la scuola dell'autonomia*, Carocci, Roma 2000.
Biorcio R. (a cura di), *La scuola vista dai protagonisti. Rapporto 2006 sulla scuola secon-*

daria superiore e la formazione professionale nella provincia di Milano, Milano, Franco Angeli, 2007.
Bonetta G., Luzzatto G., Michelini M., Pieri M. T., *Università e formazione degli insegnanti: non si parte da zero,* Udine, Forum, 2002.
Bonetti M., *Congelati Ssis: con ricorso è possibile entrare in GAE,* in Rivista del diritto, 2014, n. 1.
Borko, H., Putnam, R. T., *Learning to Teach*, in Berliner D.C., Calfee R.C. (Eds.), *Handbook of Educational Psychology*, New York, Macmillan Library Reference (USA), Simon & Schuster Macmillan, 2006.
Bosco G. e Mantovani C. (a cura di), *La scuola contemporanea tra scuola e università: manuali, programmi e docenti*, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2004.
Botta R., *Il finanziamento "pubblico" della scuola privata nella recente esperienza della legislazione regionale*, in Quaderni di diritto e politica ecclesiastica, 1998, n. 2.
Bottani N., *Il miraggio della giustizia e dell'equità nelle riforme scolastiche*, intervento in occasione dell'apertura dell'anno scolastico, Bologna 5 ottobre 2000.
Bottani N., L. Benadusi (a cura di), *Uguaglianza e equità nella scuola*, Gardolo (Trento), Erikson 2006.
Bransford J.D, Brown A.L., Cocking R.R., *How People Learn. Brain, Mind, Experience and School*, Washington, National Academy Press, 2000.
Bratti M., Checchi D. e Filippin A., *Da dove vengono le competenze degli studenti? I divari territoriali nell'indagine Ocse PISA 2003*, Bologna, Il Mulino, 2007.
Bratti M., Checchi D., Filippin A., *Should You Compete or Cooperate with Your Schoolmates?* in "Discussion Paper No. 3599", Forschungsinstitut zur Zukunft der Arbeit IZA, Bonn, 2008.
Broccoli A., *L'insegnante e il sistema scolastico*, in AA.VV., *Ruolo, status e formazione dell'insegnante italiano dall'Unità ad oggi*, Milano, ISEDI, 1978.
Bruno E., Tucci C., *Scuola, 60mila posti a concorso nel prossimo triennio,* in Il Sole24Ore, 27 febbraio 2015.
Bruno E., Tucci C., *Scuola: concorsone da 63.700 posti. Bando atteso entro novembre,* in Il Sole24Ore, 5 novembre 2015.
Buchberger F., Campos B.P., Kallos D., Stephenson J., *Green Paper on Teacher education in Europe*, Umeå, Umeå Universitet Press, 2001.
Butera F. (a cura di), *Organizzare le scuole nella società della conoscenza*, Carocci, Roma, 2002
Calderhead J., Robson M., *Images of teaching: student teachers' early conceptions of classroom practice*, in Teaching and Teacher Education, 1991, n. 7.
Cappa C., Niceforo O., Palomba D., *La formazione degli insegnanti in Italia,* in Revista Española de Educación Comparada, 2013, n. 22.
Caracciolo A., *Autonomia o centralizzazione degli studi superiori nell'età della destra*, in Rassegna storica del Risorgimento, 1958, n. 45.
Cavalli A., *Critica alla conclusione della Commissione Tranfaglia sulla formazione professionale degli insegnanti*, in Università e Scuola, 2000, nn. 3 e 4.
Cerasi L., *Reagire alle contrarie tendenze: l'Atene e Roma' e il dibattito sulla riforma degli studi classici ai primi del secolo*, in Quaderni di storia, 1998, n. 24.
Checchi D., Iacus S., M., Porro G., *Qualità della formazione scolastica e apprendimen-*

to: effetti di breve e di medio periodo, in Progetto di ricerca sul Capitale Umano, IRER Lombardia, Milano, 2007.
Checchi D., *L'efficacia del sistema scolastico italiano in prospettiva storica*, in Rossi N. (a cura di), *L'istruzione in Italia: solo un pezzo di carta*, Il Mulino, Bologna 1997.
Chiosso G., *Sviluppo e declino della scuola italiana*, in Acone G., Bertagna G., Chiosso G., *Paideia e qualità della scuola*, Brescia, La Scuola, 1992.
Clotfelter C.T., Ladd H.F., Vigdor J.L. and Wheeler J., *High Poverty Schools and the Distribution of Teachers and Principals*, in North Carolina Law Review, 2007, n. 85.
Clotfelter C.T., Ladd H.F., Vigdor J.L., *How and Why Do Teacher Credentials Matter for Student Achievement? A Cross-Subject Analysis with Student Fixed Effects*,
Journal of Human Resources, July 1, 2010.
Colangeli S., *Merito, valutazione e stipendi degli insegnanti: una questione non solo italiana ma europea*, in La repubblica degli stagisti, 4 luglio 2015.
Council of the European Union, *Conclusions of the Council and of the Representatives of the Governments of the Member States, meeting within the Council of 21 November 2008 on youth mobility*, in Official Journal of the European Union, 2008, n. 320.
Council of the European Union, *Conclusions on a strategic framework for European cooperation in education and training ET 2020* in Education and Training, Brussels, 2009, n. 119.
Council of the European Union, *Report from the Education Council to the European Council. The concrete future objectives of education and training systems*, Brussels, 2001, n. 5980.
Dal Passo F., *A proposito di educazione ed alfabetizzazione nell'Europa moderna e contemporanea*, in "Clio – Rivista trimestrale di studi storici" 2004, n. 1.
Dal Passo F., *Storia dell'educazione in Europa*, in "Atti del centro italiano di Solidarietà - CEIS", Media Print, Roma, 2003.
Dal Passo F., *Storia della scuola italiana*, in *Il codice della scuola* vol. II, a cura di Barberio Corsetti L., Cirillo P., Ciarrapico E., Croce D., Scribano G., La Scuola, Brescia 2003.
Dal Passo F., *Storia della scuola italiana: dalle riforme dell'Illuminismo alla riforma universitaria*, in Semestrale di studi e ricerche di Geografia, 2003,n. 1.
Davies P., *What is evidence-based education?*, in British Journal of Educational Studies, 1999, n. 47.
Davis B., Sumara D.J., *Cognition, complexity, and teacher education*, in Harvard Educational Review, 1997, n. 67.
De Fraja, G., *The design of optimal educational policies,* In Review of Economic Studies, 2002, n. 69.
De Francesco C., *L'istruzione universitaria*, in *ISTAT- Immagini della società italiana*, Roma, 1989.
Dei M., *Cambiamento senza riforma: la scuola secondaria superiore negli ultimi trent'anni*, in *Fare gli italiani*, a cura di S. Soldani e G. Turi, Bologna, Il Mulino, 1993.
Dewey, J. *Democracy and Education*, In Boydston, J.A., *John Dewey, the middle works 1899-1924: Vol. 9. Democracy and Education 1916.* Carbondale, IL, Southern Illinois University Press, 1985.
Donnay, J., Charlier, E., *Comprendre des situations de formation*, Bruxelles, De Boeck, 1990.

Dooly M., Villanueva M., *Internationalization as a key dimension to teacher education*, in European Journal of Teacher Education, 2006, n. 29.
Dordit L., *Modelli di reclutamento, formazione, sviluppo e valutazione degli insegnanti*, in Breve rassegna internazionale, Studi e Ricerche IPRASE, 2011, n. 51.
Eide E., *The Teacher Labour Market and Teacher Quality*, in Oxford Review of Economic Policy, 2004, n. 20.
European Union, *The European higher education area in 2012,* European Commission Education, Bologna Process Implementation report, Education, Audiovisual and Culture Executive Agency (EACEA P9 Eurydice) 2012.
Eurydice - Cedefop (a cura di), *Strutture dei sistemi di istruzione e formazione iniziale dell'Unione Europea*, Eurydice Italia, 2009.
Eurydice - European Unit (Directorate-General for Education and Culture), *School Autonomy in Europe. Policies and Measures*, Eurydice, Bruxelles 2007.
Eurydice - Italian Unit, *Domanda e offerta Rapporto II. La professione insegnante in Europa: profili, tendenze e sfide*, in Collana Questioni chiave dell'istruzione in Europa Eurydice, 2003, n. 3.
Eurydice - Italian Unit, *La mobilità dei docenti in Europa - Un' analisi comparativa a livello europeo,* Eurydice, Firenze 2009.
Eurydice - Italian Unit, *La valutazione delle scuole in Europa: politiche e approcci in alcuni paesi europei,* Eurydice, Firenze 2016.
European Commission/EACEA/Eurydice, *Teachers' and School Heads' Salaries and Allowances in Europe – 2015/16*, Eurydice Facts and Figures, Luxembourg: Publications Office of the European Union 2016.
Federici D., Ferrante F., *Il contributo del capitale umano imprenditoriale alla riqualificazione delle imprese,* in AlmaLaurea Working Papers, 2014, n. 64.
Ferrari B., *I problemi dell'Università italiana ai primordi dell'Unità*, in Bollettino storico-bibliografico subalpino, 1970, n. 68.
Figà Talamanca A., *Il professore dimenticato*, in La Repubblica, 10 gennaio 1988.
Fini M., *Hai un PhD? Non troverai lavoro nemmeno se paga lo Stato*, in Huffington Post, 22 ottobre 2014.
Fioravanti G., Moretti M., Porciani I., *L'istruzione universitaria (1859-1915)*, Roma, Ministero per i beni culturali e ambientali, Ufficio centrale per i beni archivistici, 2000.
Fiore F., *Rincorrere o resistere? Sulla crisi della storia e gli usi della storia*, in Passato e Presente,2001, n. 52.
Fondazione Giovanni Agnelli (a cura di), *Rapporto sulla scuola in Italia,* Roma Bari, Laterza, 2009.
Galliani L., *La ricerca nelle scuole di dottorato in Italia, dottorandi e docenti a confronto: il seminario SIRD,* in Giornale italiano della ricerca educativa, 2010, n.3.
Gasperoni G., *L'incerto rinnovamento della scuola italiana*, in Bardi L., Rhodes M., *Politica in Italia*, *Edizione 1998*, Bologna, Il Mulino, 1998.
Gasperoni G.*, Le variazioni territoriali dei livelli di competenza degli studenti nelle regioni italiane nella rilevazione 2009 di PISA*, in Istituzioni del federalismo, 2011, n. 23.
Gattullo M., *Crisi e cambiamento nell'università*, in *La sociologia dell'educazione in Italia*, a cura di R. Moscati, Bologna, Zanichelli, 1989.

Gaudio A., *Guida Bibliografica. La storia della scuola italiana e della attuale stagione riformatrice*, in Nuova Secondaria, 2000, n.8.
Gianferrari L., *I nuovi insegnanti: esiti di una ricerca regionale*, in Cerini G., Gianferrari L., Grossi G. (a cura di), *Essere insegnanti*, Tecnodid, Napoli, 2007.
Gianferrari L., *Profilo professionale e competenze dei docenti neoassunti. Esiti di una ricerca interregionale - a.s. 2007/08* in Programma Education FGA Working Paper n. 10, Fondazione Giovanni Agnelli, Torino, 2009, n. 1.
Giovannini G., *Gli insegnanti negli anni dell'incertezza,* in Studi di Sociologia,1981, n. 19.
Girgenti D., *Buona Scuola ma che razza di sito è?,* www.tecnicadellascuola.it, 12 settembre 2014.
Giuliani A., *Tfa II ciclo, il Miur pubblica le indicazioni per l'accesso alla prova scritta: c'è anche l'Afam***,** www.tecnicadellascuola.it, 1° ottobre 2014.
Glazer N., *The school of the minor professions,* in Minerva, 1974, n. 12.
Gregory T., Fattori M., Siciliani De Cumis N., *Filosofi Università Regime. La Scuola di Filosofia di Roma negli anni Trenta*, Roma- Napoli, Istituto di Filosofia della Sapienza - Istituto italiano di studi filosofici, 1985.
Gremigni E., Settembrini F., *Insegnanti 'flessibili'. Il precariato nella scuola dell'autonomia*, in Toscano M. A. (a cura di), *Homo instabilis*, Milano, Jaca Book, 2007.
Grossman P.L., Stodolsky, S., *Content as context, The role of school subjects in secondary school teaching*, in Educational researcher, Florida University Press, 1995, n. 24.
Guazzieri, A., *Esperienze di tirocinio e lingua veicolare*, in Coonan, C.M., *Il Tirocinio di Lingue Straniere*, Lecce, Pensa Multimedia, 2007.
Guerriero A., *Origini del precariato. Storia delle graduatorie di merito e ad esaurimento*, in Professionisti scuola, 5 agosto 2013.
Hanushe K., e Rivkin S., *Teacher quality. Forthcoming* in *Handbook of the Economics of Education*, Elsevier North Holland 2008.
Hanushe. K., Rivkin S., *Generalizations about using value-added, measures of teacher quality*, in American Economic Review, 2010, n. 10.
Hattie J., *The paradox of reducing class size and improving learning outcomes*, in International Journal of Educational Research, 2005, n. 43.
Hatton E., *L'insegnamento come bricolage: un'ipotesi per capire il lavoro di insegnante*, in Studi di Sociologia, 1992, n. 30.
Lascioli A., Onder M., *Insegnare nella società globale. Quale formazione per i docenti in una prospettiva europea?* ISRE, 2010, n. 3.
Lavy V., *Evaluating the effect of teachers' group performance incentives on pupil achievement,* in Journal of Political Economy, 2002, n. 110.
Lazear E. P., *Teachers incentives*, in Swedish economic Policy Review, 2003, n. 10.
Lussu M. L., Meloni S. (a cura di), *Il supervisore di tirocinio nella formazione dell'insegnante. Dieci anni di attività della Ssis di Cagliari*, Cagliari CUEC Editrice, 2010.
Luzzatto G., Ichino A., *Appello dei docenti universitari per fermare il Tfa speciale*, www.adiscuola.it, 19 febbraio 2013.
Luzzatto G., *Formazione e reclutamento*, in Campione V. e Bassanini F., *Istruzione bene comune*, Passigli ed., Firenze 2011.
Luzzatto G., *Formazione iniziale: l'Italia al ribaltone*, in Frabboni F. e Giovannini M.L.

(a cura di), *Professione insegnante. Un concerto a più voci in onore di un mestiere difficile*, Milano, Franco Angeli 2009.
Luzzatto G., *I problemi universitari nelle prime otto legislature repubblicane*, in Gattullo M., Visalberghi A., *La scuola italiana dal 1945 al 1983*, Firenze, La Nuova Italia, 1986.
Luzzatto G., *Insegnanti: formazione iniziale e professionalità*, in Lelli L., Summa I. (a cura di), *Professionalità docente per l'innovazione*, Tecnodid, Napoli, 2001.
Luzzatto G., Pontecorvo C., *Formazione Insegnanti: 3+2*, in Università e Scuola, 2000, n. 2.
Luzzatto G.*, Università e scuola per la formazione degli insegnanti*, in Ajello A.M. e Ghione V. (a cura di), *Comunicazione e apprendimento tra scuola e società. Scritti in onore di Clotilde Pontecorvo*, Roma, Infantiae.Org., 2011.
Magni F., *Dottorati di ricerca: i numeri dell'Italia nel confronto comparato*, www.bollettinoadapt.it, 15 luglio 2012.
Marsiglia G., *L'università di massa: espansione, crisi e trasformazione*, in Soldani S., Turi G.*, Fare gli italiani,* Bologna, Il Mulino, 1993.
Matteucci N., *Università: Linee per una riforma*, in Economia istruzione e formazione professionale, 1979, n. 5.
Milanowski A. T., *Recruiting new teachers to urban school districts: what incentives will work,* in School Finance Redesign Project, Working Paper 11, University of Washington, 2007.
Moon, B., *Teacher Education in England: Current Models and new Developments*, in Moon B., Vlăsceanu L. & Conley Barrows L., *Institutional Approaches within Teacher Education in Europe: Current Models and New Developments*, Bucharest, Unesco/Cepes, 2003.
Moratti L., *Una scuola per crescere*, in Annali della Pubblica Istruzione, ed. speciale per gli Stati Generali dell'Istruzione, Le Monnier, Firenze, 2001.
Moretti M., *La scuola di un classicista. Sugli scritti scolastici di Giuseppe Fraccaroli*, in Cavarzere A., Varanini G.M., *Giuseppe Fraccaroli (1849-1918). Letteratura, filologia e scuola fra Otto e Novecento*, Trento, Dipartimento di Scienze Filologiche e Storiche, 2000.
Moretti M., Porciani I., *Università e Stato nell'Italia liberale: una ricerca in corso*, in Scienza & Politica, 1990, n. 3.
Moretti M., *Qualche notizia su cattedre e discipline storiche nelle Università italiane (1951-1983)*, in Quaderni storici, 1985, n. 60.
Moscato M.T., *Il nuovo percorso di formazione alla docenza e il possibile ruolo delle associazioni professionali*, in La Scuola e l'Uomo, UCIIM, 2006, n. 63.
Mura A., *Scuola secondaria, formazione dei docenti e processi inclusivi: una ricerca sul campo*, in Italian Journal of Special Education for Inclusion, 2014, n. 2.
Nava S., *Controesodo: ultimi mesi per richiedere il bonus,* in Il Sole 24 Ore, 5 ottobre 2015.
Niceforo O., *La primavera calda degli insegnanti,* in Scuola democratica, 1987, n. 3.
Orizzonte Scuola, *"Diventare Insegnanti", Tfa: il Miur dà ragione ai tirocinanti e ai Cobas Scuola*. *Ateneo di Pisa riveda ore di tirocinio e riconoscimento crediti formativi*, maggio 2013.
Orizzonte Scuola, *Graduatorie ad esaurimento e graduatorie di istituto, quali le differenze, impariamo a conoscerle,* 24 marzo 2014.

Orizzonte Scuola, *Terremoto su graduatorie ad esaurimento,* 12 giugno 2014.
Ostenc M., *L'histoire de l'éducation en Italie. Bulletin critique*, in *Histoire De L'éducation*, Ecole normale supérieure de Lyon, 1988, n. 37.
Paquay L., Perrenoud P., *Formare gli insegnanti professionisti. Quali strategie? Quali competenze?,* Roma, Armando, 2006.
Paquay, L., Wagner, M.C., *Competenze professionali privilegiate negli stage e in video-formazione*, in Altet M., Chartier E., Paquay L., Perrenoud P., *Formare gli insegnanti professionisti. Quali strategie? Quali competenze?* Roma, Armando, 2006.
Perrenoud P., *Il lavoro sull'habitus nella formazione degli insegnanti. Analisi delle pratiche e presa di coscienza*, in Altet, M., Chartier, E., Paquay, L., Perrenoud, P., *Formare gli insegnanti professionisti. Quali strategie? Quali competenze?*, Roma, Armando, 2006.
Petrone L.M., *Riforma del titolo V parte II della Costituzione*, in Dizionario di economia e finanza, Enciclopedia Treccani, 2012.
Pirro F., *Docenti in carriera o sull'orlo di una crisi di nervi?*, Materiali del 4° Incontro Nazionale - Roma 7 maggio 2009, MCE 2009.
Podgursky M. J., Springer M. G., *Teacher performance pay*. *A review*, in National Center on performance Inventives Working Paper, Nashville, Tennessee, 2006.
Proserpio S., *L'immagine del ruolo dell'insegnante nella stampa quotidiana,* in Studi di Sociologia, 1990, n. 28.
Re A., Oddone I., *Competenza professionale ristretta e competenza professionale allargata*, in Quaglino G.P., *Soggetti, lavoro, professioni*, Bollati Boringhieri, Torino 1991.
Rebuffat E., *La buona scuola, i bravi docenti o il solito paese dei balocchi?* in Return on academic research - ROARS, 22 settembre 2014.
Redazione Scuola, *Renzi: Le università? Un problema. In alcune ci sono troppe baronie*, in Il Corriere della sera, 13 ottobre 2014.
Ribolzi L., *Il profilo professionale degli insegnanti nella scuola autonoma: caratteri e conseguenze,* in Autonomia & Dirigenza, Roma, 2003.
Ribolzi L., *L'insegnante insegna ma lo studente impara: considerazioni sull'insegnante efficace,* Invalsi, Servizio Statistico, Roma 2014.
Rockoff J., *The impact of individual teachers on student achievement: evidence from panel data*, in American Economic Review, 2004, n. 94.
Rothstein J. M., *Good Principals or Good Peers? Parental Valuation of School Characteristics, Tiebout Equilibrium, and the Incentive Effects of Competition among Jurisdictions*, in American Economic Review, 2006, n. 96.
Rotisciani A., *Quarta indagine annuale ADI su Dottorato e Post-doc,* Roma, 30 maggio 2014.
Rotisciani A., *Trent'anni di dottorato, cosa c'è da festeggiare?*, Adi, www.dottorato.it, 24 dicembre 2014.
Schacter J. e Thum Y., *Paying for high and low-quality teaching*, in Economics of Education Review, 2004, n. 23.
Segatti P., *108 facoltà universitarie occupate fanno un movimento? Il caso delle proteste studentesche dell'inverno '90 contro la riforma universitaria*, in Politica in Italia, Edizione 98, Bologna, Il Mulino, 1991.
Sicurello R., Leoni L.*, Il tirocinio tra scuola e università: la costruzione condivisa della professionalità docente*, in Formazione, lavoro, persona, Università degli studi di Berga-

mo, 2015, n. 15.
Silva F., *Considerazioni su alcuni aspetti dell'intervento pubblico in tema di istruzione,* in Rivista internazionale di Scienze Sociali, 1973, n. 44.
Sofia F., *L'autonomia universitaria nel pensiero di Silvio Spaventa*, in Scuola e Città, 1990, n. 10.
Strano A., *Riconoscere le competenze per formare la professione docente. Il caso Tfa*, in Formazione e Insegnamento, Pensa Multimedia, 2013, n. 11.
Talamo G., *Scuola*, in Staiano C., *La cultura italiana del Novecento*, Roma-Bari, Laterza, 1996.
Tatto M.T., *Education Reform and the global regulation of teachers' education, development and work*: *A cross-cultural analysis*, in International Journal of Educational Research, 2006, n. 45.
Tatto M.T., *Examining values and beliefs about teaching diverse students: understanding the challenges for teacher education*, in Education Evaluation and Policy Analysis, 1996, n. 18.
Tranfaglia N., *La prima formazione dei docenti: quale percorso?*, in Insegnare, Paravia, Torino, 2000, n. 10.
Ugo R., *Industria e tecno-scienza di nuovo alleati* , in AIRI - Associazione Italiana per la Ricerca Industriale, Formiche, 2014, n. 97.
Ulivieri S., Giudizi G., Gavazzi S., (a cura di), *Dal banco alla cattedra: didattica e tirocinio formativo per l'insegnamento nella scuola secondaria*, Pisa, Edizioni ETS, 2002.
Van de Werfhorst H. G., *Vocational education and active citizenship behavior in cross-national perspective*, in AIAS working paper, University of Amsterdam, 2007, n. 62.
Vendemiale L., *Scuola, salari bloccati e scarsa carriera: gli insegnanti italiani agli ultimi posti in Europa per stipendio*, in Il Fatto Quotidiano, 7 ottobre 2015.
Visalberghi A., *Aspetti generali del sistema scolastico italiano sua storia e organizzazione*, in *Scuola e città*, La Nuova Italia, Firenze, 1981.
Weick K.E., *Le organizzazioni scolastiche come sistemi a legame debole*, in Zan S., *Logiche d'azione organizzativa*, Il Mulino, Bologna, 1982.
White Paper on Intercultural Dialogue, *Living Together As Equals in Dignity*, Launched by the Council of Europe Ministers of Foreign Affairs at their 118th Ministerial Session, Strasbourg 2008.
Woessman L., *Cross-Country Evidence on Teacher Performance Pay*, Economics of Education Review, 2011.
Zunino P. G., Musso S., *Scuola e istruzione*, in Firpo M., Tranfaglia N., Zunino P. G., *Guida all'Italia contemporanea 1861-1997*, Milano, Garzanti, 1998.

NOVALOGOS
via Aldo Moro, 43/D - 04011 Aprilia
www.novalogos.it

finito di stampare nel mese di ottobre 2017
presso la tipografia ristampa s.r.l., cittaducale (ri)