

Conferenza Episcopale Italiana

SERVIZIO NAZIONALE PER L'INSEGNAMENTO DELLA RELIGIONE CATTOLICA

Convegno Nazionale
dei direttori e responsabili diocesani e regionali per l'IRC

**“A 30 dall’Intesa:
L’IRC nel cammino della Chiesa italiana”**



*“Nuovi scenari per la scuola
e per l’IRC”*

Prof. Sergio CICALTELLI

Rimini, 13-15 aprile 2015

Schola semper reformanda. Si potrebbe commentare così il travaglio riformatore che sta interessando la scuola italiana da almeno un ventennio. Da una parte la scuola è per sua natura sempre all'inseguimento delle trasformazioni della cultura e della società, rimanendo peraltro condannata sempre all'insuccesso. Dall'altro ci dovremmo forse preoccupare per questo attivo interessamento del mondo politico, che vede indubbiamente nella scuola uno strumento di consenso da governare attentamente.

Per l'ennesima volta ci troviamo a commentare un processo di sedicente riforma della scuola, che merita di essere valutato per gli effetti che potrebbe avere nel breve e medio periodo sul sistema nel suo insieme e sull'Irc in particolare.

Per quanto riguarda l'Irc, il Concordato gli impone di collocarsi «nel quadro delle finalità della scuola» e dunque di seguire tutte le trasformazioni che il sistema scuola va attraversando. Il medesimo Concordato, però, costituisce un vincolo normativo che può essere letto in una duplice direzione: da un lato è garanzia di «intoccabilità» – nel bene e nel male – del meccanismo istituito trent'anni fa; dall'altro è motivo di rigidità in un sistema che tende a una sempre maggiore flessibilità e che dunque può far percepire l'Irc sempre più come un corpo estraneo.

Nel momento attuale sono almeno due i processi riformatori che possono interessare la scuola: la riforma del Titolo V della Costituzione (che incide sulla ripartizione dei poteri tra Stato e Regioni in materia) e il disegno di legge (ddl) sull'intero sistema scolastico (che inciderà in maniera più diretta sul funzionamento del sistema).

Per rispettare la gerarchia delle fonti giuridiche conviene iniziare dal processo di riforma costituzionale, che in effetti incide solo su alcuni settori del sistema di istruzione e formazione.

La nuova riforma del Titolo V

La riforma costituzionale, oltre a intervenire sul sistema parlamentare superando il bicameralismo perfetto e riducendo il numero dei parlamentari, tende a rivedere e, per certi aspetti, semplificare il complesso sistema di relazioni istituito nel 2001 dalla precedente riforma del Titolo V. Come si ricorderà, lo Stato aveva (e per il momento continua ad avere) potere di legislazione esclusiva in materia di norme generali sull'istruzione, livelli essenziali di prestazione e autonomia delle scuole, mentre le Regioni avevano legislazione esclusiva sull'istruzione e formazione professionale (Ifp). Su tutto il resto, in materia di istruzione, Regioni e Stato avevano potestà legislativa concorrente in regime di sussidiarietà, cioè con priorità dell'iniziativa regionale.

Il ddl costituzionale è stato approvato in prima lettura dal Senato l'8 agosto 2014 e approvato con modifiche dalla Camera il 10 marzo 2015. Ora è stato trasmesso nuovamente al Senato. Verosimilmente non si dovrebbe avere l'approvazione definitiva prima del 2016, ferma restando l'intenzione del presidente del Consiglio Renzi di sottoporre comunque la riforma a referendum anche se la maggioranza che la approverà potrebbe far escludere tale ricorso.

I punti che possono interessarci sono tutti contenuti nell'art. 117. Il testo attualmente in vigore prevede alla lettera n) che tra le competenze legislative esclusive dello Stato ci siano le «norme generali sull'istruzione». Il nuovo testo della lettera n) parla invece di «disposizioni generali e comuni sull'istruzione; ordinamento scolastico; istruzione universitaria e programmazione strategica della ricerca scientifica e tecnologica», riproducendo in un certo senso le aree di competenza dell'attuale Miur. Alla lettera o) sarebbe stata invece aggiunta come competenza esclusiva dello Stato, insieme alla previdenza sociale e alle politiche del lavoro, quella relativa alle «disposizioni generali e comuni sull'istruzione e formazione professionale».

Si può in primo luogo notare come scuola e Ifp siano in un certo senso poste sullo stesso piano per l'uso di una medesima dizione («disposizioni generali e comuni»), ma va osservato che esse appartengono a punti diversi dell'elenco di competenze.

In secondo luogo, più nel merito, si deve rilevare come poche righe più avanti sia stata abrogata la parte relativa alla legislazione concorrente, che prevedeva tra queste materie l'istruzione, salva l'autonomia delle istituzioni scolastiche e con esclusione della istruzione e

formazione professionale», che rimanevano di competenza esclusiva dello Stato (l'autonomia) e delle Regioni (l'Ifp). Il riferimento all'autonomia scolastica scivola al comma successivo, ma l'Ifp – proprio con una modifica introdotta nell'ultima discussione alla Camera – viene sottratta alle Regioni, le quali però potrebbero invocare ancora qualche diritto di intervento di carattere regolamentare.

Alle Regioni rimarrebbe la sola formazione professionale (Fp), citata insieme allo «sviluppo economico locale e organizzazione in ambito regionale del servizio alle imprese». Non è facile dire cosa si debba intendere per Fp, ma sembra evidente che questo ambito debba distinguersi nettamente dalla Ifp (di competenza statale). Se, come crediamo, la Fp riguarderà principalmente la formazione degli adulti, tutto il settore dell'obbligo di istruzione (che poteva essere assolto anche nell'Ifp e nell'apprendistato) ritornerebbe sotto il controllo dello Stato. Il modello ordinamentale introdotto dalla legge 53/03 sarebbe quindi ulteriormente modificato in chiave statalista.

Sembra evidente che il progetto di riforma tende soprattutto a riportare nelle competenze dello Stato l'Ifp, con conseguenze oggi difficilmente prevedibili, dato che in metà delle Regioni italiane l'Ifp non è mai stata attivata ed è rimasta a carico degli istituti professionali statali in regime di teorica sussidiarietà. In un certo senso, sarebbe il modello di queste Regioni (inadempianti) a prevalere per il futuro. A prima vista, sembra che si sia semplicemente tornati indietro di quindici anni alla situazione precedente la prima riforma del Titolo V, quando l'Ifp non esisteva e la Fp era di esclusiva competenza regionale in posizione esterna al sistema scolastico.

Per l'Irc non ci sono conseguenze particolari, salvo il fatto che fino ad oggi ci sono state difficoltà per estenderlo al mondo dell'Ifp anche per via delle competenze regionali in materia. Se le competenze diventassero statali sarebbe forse più facile uniformare il sistema, fermo restando che una integrazione dell'Intesa in merito sarebbe forse opportuna per evitare abusi, inadempienze e soluzioni pasticciate (per esempio in relazione all'orario di Irc, ai titoli di qualificazione degli Idr nell'Ifp e ai libri di testo).

Rimane comunque l'impegno a diffondere l'Irc anche nel mondo dell'Ifp, dato che ormai da dieci anni il regolamento del secondo ciclo lo prevede (DLgs 226/05, art. 18) e da cinque anni il sistema è andato, almeno teoricamente, a regime.

Da La Buona Scuola al ddl di riforma

Molto più ampio e articolato deve essere il discorso sul ddl governativo sulla scuola, che contiene una ricca quantità di modifiche all'attuale organizzazione scolastica.

L'iter con cui si è arrivati a questo ddl è noto e non è il caso di ripercorrerlo in questa sede se non per sommi capi. Il 3 settembre 2014 il governo rendeva noto un ambizioso progetto su *La Buona Scuola*, che testimoniava l'impegno che si intendeva assumere in questo campo, principalmente rivolto a risolvere il problema del precariato con l'assunzione immediata di circa 150.000 insegnanti. Il progetto è stato sottoposto a due mesi di dibattito prevalentemente telematico e, dopo una prima dichiarazione di voler procedere con urgenza mediante un decreto legge, si è scelta la strada ordinaria di un ddl. Si è comunque arrivati fino agli inizi di marzo per definire il testo legislativo e al 27 marzo per la presentazione formale alla Camera, dove il ddl ha assunto il n. 2994. I tempi di approvazione vorrebbero essere estremamente ridotti e non si può escludere che la procedura di assunzione dei precari (intanto scesi a 100.000) sia affidata a un più rapido decreto legge.

Nel passaggio dal progetto iniziale al testo del ddl si sono perse alcune affermazioni velleitarie e sono state abbandonate alcune proposte che avevano incontrato ferma resistenza in varie sedi (p. es. un complicato meccanismo di premialità degli insegnanti). L'attuale ddl è un testo abbastanza credibile, anche se c'è senz'altro la possibilità di modificarlo e migliorarlo in vari punti.

Il ddl 2994 reca il titolo “Riforma del sistema nazionale di istruzione e formazione e delega per il riordino delle disposizioni legislative vigenti”.

In primo luogo, attribuirsi il nome di *riforma* sembra piuttosto ambizioso e sproporzionato, visto che si tratta di una serie di misure poco organiche che intervengono a correggere aspetti vari di un sistema in sé definito dalle riforme precedenti, cioè dalla legge 53/03 e dai successivi ritocchi.

In secondo luogo, la dizione di *sistema nazionale di istruzione e formazione* fonde in sé due testi legislativi, dimostrando o scarsa attenzione o volontà di innovare e fare sintesi. La legge 53/03 parla infatti di «sistema *educativo* di istruzione e di formazione» e forse non dovrebbe passare sotto silenzio l’abbandono della qualifica di “educativo” che fin dai tempi della riforma Berlinguer fu oggetto di lunga contrattazione tra le forze politiche. Sostituire educativo con nazionale richiama la legge 62/00, che ha istituito il «sistema nazionale di [sola] istruzione», formato dalle scuole statali e paritarie. Il riferimento – almeno implicito – alla legge di parità può essere la testimonianza della voglia di superare vecchi steccati, ma la sostituzione di “educativo” con “nazionale” può essere anche letta in termini centralisti, tendenzialmente in contrasto con la pure dichiarata valorizzazione dell’autonomia.

Infine, la seconda parte del titolo esplicita la natura di *legge delega* del provvedimento, con cui si darà vita probabilmente a non meno di 13 decreti delegati che dovranno andare a “riordinare” (e dunque non a riformare) la legislazione vigente.

Per comodità espositiva si presentano i contenuti del ddl seguendo la traccia dell’articolato.

La triennializzazione del Pof

L’art. 1 del ddl dichiara l’attenzione privilegiata all’autonomia scolastica e introduce il tema – a nostro parere chiave – della *triennializzazione del Pof*. Può essere questa una piccola rivoluzione perché consentirebbe alle scuole di non vivere più “alla giornata” (o meglio, “ad annata”) ma potrebbe consentire una progettualità più ampia, che però comporterebbe anche una verifica rigorosa.

L’art. 2 presenta subito il cuore del progetto, con l’esplicitazione delle caratteristiche del Pof triennale, che andrebbe redatto entro ottobre dell’anno precedente per diventare efficace solo a partire dal febbraio successivo (praticamente in coincidenza con le domande di iscrizione), dopo essere stato approvato dall’Usr e dal Miur per valutarne la compatibilità finanziaria. In realtà non c’è da farsi troppe illusioni circa gli spazi di libertà progettuale, dato che il finanziamento alle scuole sarebbe erogato «nei limiti delle risorse disponibili a legislazione vigente».

L’aspetto più delicato è costituito dal fatto che il Pof triennale definirebbe:

- a) il fabbisogno di personale (cioè l’organico),
- b) i posti necessari per il potenziamento dell’offerta formativa,
- c) il fabbisogno di infrastrutture e attrezzature.

Si incomincia così a comprendere che saranno distinti l’organico dei posti comuni e di sostegno e quello per il potenziamento dell’offerta formativa.

In relazione al Pof emerge la crescita di poteri del *dirigente scolastico*, che diventerebbe l’autore del Pof (finora lo è il collegio dei docenti), dopo aver però sentito gli organi collegiali della scuola (collegio dei docenti e consiglio d’istituto). È comunque dichiarata la volontà di rafforzare la funzione del dirigente scolastico, in attesa di rivedere tutto il quadro normativo dell’autonomia.

Una fondamentale dichiarazione di intenti riguarda i 15 obiettivi che devono guidare la redazione del Pof:

1. valorizzazione e potenziamento delle competenze linguistiche in italiano e in inglese, anche con il ricorso al Clil;
2. un generico potenziamento delle competenze matematico-logiche e scientifiche;

3. un altrettanto generico potenziamento delle competenze in arte e musica;
4. potenziamento di conoscenze e competenze in diritto ed economia, con particolare riferimento ai principi della cittadinanza attiva;
5. sviluppo di comportamenti ispirati al rispetto della legalità, della sostenibilità ambientale e dei beni culturali (presumibilmente per giustificare i progetti promossi dalle scuole);
6. alfabetizzazione all'arte e alla comunicazione per immagini (concessione evidente alle nuove tecnologie);
7. potenziamento delle discipline motorie per acquisire un sano stile di vita;
8. sviluppo delle competenze digitali applicate, da un lato, all'uso consapevole dei *social network* e, dall'altro, al mondo del lavoro;
9. contrasto alla dispersione e alla discriminazione (strategia già impiegata come cavallo di Troia per la diffusione dell'ideologia *gender*);
10. apertura della scuola al territorio, alle famiglie, alle imprese e al terzo settore;
11. apertura pomeridiana della scuola e riduzione degli alunni per classe (ma proprio qualche settimana fa Andreas Schleicher, responsabile del progetto Ocse Pisa, ha dimostrato alla BBC che la qualità degli apprendimenti non dipende dal numero di alunni per classe);
12. incremento dell'alternanza scuola-lavoro nel secondo ciclo;
13. coinvolgimento degli studenti e valorizzazione di percorsi individualizzati (ma forse sarebbe stato meglio dire personalizzati);
14. valorizzazione del merito degli studenti;
15. perfezionamento della lingua italiana per stranieri, anche mediante corsi opzionali e laboratori linguistici (anche in rete).

È facile notare come compaiano nell'elenco parecchi elementi qualificanti del progetto *La Buona Scuola*. Più in generale sembra però riduttivo fornire alle scuole solo questo elenco – quantunque lungo – per orientare la redazione dei Pof. Da una parte l'autonomia delle scuole ne risulta ridimensionata; dall'altra rimangono fuori tanti altri aspetti non meno meritevoli di attenzione.

L'art. 3 del ddl si sofferma sul percorso formativo degli studenti che, solo nelle secondarie di secondo grado, potranno inserire nel proprio curriculum *insegnamenti opzionali* che andranno a fare parte integrante del loro percorso formativo. Tutto ciò dovrebbe confluire nel curriculum dello studente, associato a un'identità digitale, cioè a una sorta di fascicolo personale elettronico (un portfolio?) che, pubblicato *on line* per costituire una sorta di vetrina a fini di promozione nel mondo del lavoro, raccoglierà le esperienze di alternanza e le attività extrascolastiche, culturali, sportive e di volontariato dello studente.

Per l'Irc si potrebbe aprire a questo proposito una prospettiva interessante di superamento dell'attuale emarginazione valutativa. Se tutte le attività svolte dallo studente, anche extrascolastiche, entreranno a far parte di questo suo portfolio elettronico, si comprenderà sempre meno la valutazione dell'Irc su una scheda separata. La battaglia che si potrebbe combattere sul tema è presumibilmente difficile perché ci si dovrà scontrare con il solito pregiudizio che già la dichiarazione di avvalersi dell'Irc sarebbe rivelativa dell'appartenenza religiosa dello studente e quindi da escludere da qualsiasi documento pubblico, ma potrebbe essere proprio questa l'occasione per chiarire una volta per tutte la natura scolastica dell'Irc. Evitare il confronto lascerà inevitabilmente sempre di più l'Irc nella sua condizione di crescente marginalità (e, di fatto, di extra-curricolarità).

L'art. 4 affronta l'alternanza scuola-lavoro, che ugualmente interessa solo il secondo ciclo (più in particolare l'ultimo triennio delle secondarie di secondo grado). Sono previste 400 ore di alternanza nei tecnici e professionali (pari ad almeno 50 giornate lavorative) e 200 ore nei licei. Le esperienze di alternanza dovrebbero essere svolte durante la sospensione delle attività didattiche, cioè durante le vacanze estive, che di conseguenza verrebbero ad essere riempite in maniera significativa da attività ancora controllate dalla scuola. Il valore educativo del lavoro è

fuori discussione, ma forse l'obbligatorietà delle attività lavorative nella vita dei 16-18enni meriterebbe di essere ripensata con maggiore attenzione. In relazione a queste esperienze sarà definita una specifica Carta dei diritti e doveri degli studenti in alternanza scuola-lavoro.

L'art. 5 promuove il Piano nazionale scuola digitale, volto a diffondere la cultura digitale attraverso iniziative che vanno dalla costituzione di laboratori alla formazione dei docenti.

L'assunzione dei precari

L'art. 6 apre il Capo III del ddl, dedicato al tema caldo dell'organico e dell'assunzione dei docenti. Il nuovo *organico dell'autonomia* si compone dei posti comuni, dei posti di sostegno e dei posti per il potenziamento dell'offerta formativa, che dunque devono essere considerati tre organici distinti. Vista la triennialità del Pof, è triennale anche la determinazione dell'organico.

Di fatto si andrà ad avere un organico arricchito in ciascuna scuola, ma si legge anche che il personale aggiuntivo dovrà essere utilizzato prioritariamente per la copertura delle supplenze fino a dieci giorni, per cui l'effettiva disponibilità di personale per il potenziamento dell'offerta formativa rischia di essere subordinata alla contingente e imprevedibile esigenza di coprire assenze brevi. Lo spirito di tutta l'innovazione sembra dunque essere più quello di ridurre le supplenze (e la relativa spesa) che quello di accrescere davvero l'offerta formativa.

Per l'Irc si pone qui il problema della sua appartenenza all'organico dell'autonomia. Dal momento che questo è dichiaratamente costituito dai posti comuni, da quelli di sostegno e da quelli per il potenziamento dell'offerta formativa, si dovrebbe concludere che l'Irc non ne faccia parte e che dunque si evidenzi sempre di più come un fattore aggiuntivo rispetto al funzionamento ordinario della scuola. I complessi rapporti con l'autorità ecclesiastica impediscono di attribuire al solo dirigente scolastico – con le forme di flessibilità che vedremo – la gestione degli Idr, ma c'è allora da chiedersi cosa abbia rappresentato realmente la legge 186/03: a distanza di tempo appare sempre di più una misura di semplice stabilizzazione del personale (in una logica di superamento del precariato) che una vera integrazione dell'Irc nell'organizzazione scolastica.

L'art. 7 introduce il tema controverso dei nuovi poteri del dirigente scolastico, soprattutto in materia di *chiamata diretta* degli insegnanti. Vista la complessità delle funzioni dirigenziali e delle dimensioni delle istituzioni scolastiche, i dirigenti potranno scegliersi fino a tre collaboratori, ma solo tra i docenti di ruolo (qualche Idr potrebbe essere quindi tagliato fuori).

Il quadro normativo non è ancora del tutto chiaro, ma sembra di capire che si verrà a creare una sorta di doppio regime: da un lato i docenti di ruolo già in servizio nella scuola, i quali conservano la titolarità attuale; dall'altro i docenti che saranno assunti con incarico triennale (ovviamente rinnovabile). Questi ultimi sarebbero chiamati dal dirigente scolastico a partire da un albo regionale sulla base dei curricula personali e di criteri pubblici. Il secondo tipo di stato giuridico dovrebbe tendere ad allargarsi poiché vi entrerebbero anche i docenti del primo tipo man mano che acquisiranno titolarità (si presume con incarico triennale) in una diversa scuola. Il quadro è ancora troppo poco precisato per poter esprimere un giudizio, ma il principio generale dovrebbe essere il passaggio dal docente che sceglie la sua scuola alla scuola che sceglie i suoi docenti. Di per sé non è motivo di grande miglioramento della qualità se comunque le scelte delle scuole dovranno essere sempre fatte a partire da quell'unico albo e se tutti gli insegnanti in elenco dovranno prima o poi essere assunti. Potrebbe invece essere un criterio penalizzante per le scuole paritarie, se queste dovessero alla fine accontentarsi – come peraltro accade anche ora – degli “avanzi” delle scuole statali.

Per l'Irc non dovrebbe cambiare nulla, dato che la legge 186/03 è una *lex specialis* che isola gli Idr dal resto del personale docente e conserva loro il precedente stato giuridico. Qualche Idr potrebbe sentirsi tentato da uno dei nuovi criteri di utilizzazione del personale docente, che prevede la possibilità di impiegare docenti di ruolo (quindi, in teoria, anche gli Idr) in classi di concorso diverse da quelle di appartenenza, purché i docenti siano in possesso dei titoli di

studio corrispondenti. È dubbio se la clausola si possa applicare anche agli Idr, dato che essi non appartengono a una classe di concorso e quindi si potrebbe eccepire la mancanza del punto di partenza di tutto il processo. Come al solito, la atipicità del ruolo Irc costituisce motivo di separazione, ma è probabile che, se ci fossero Idr particolarmente apprezzati dai propri dirigenti scolastici (ai quali spetta scegliere il personale da destinare a questo tipo di utilizzazione), si possa aprire in materia un nuovo contenzioso.

L'art. 8 affronta il piano straordinario di assunzioni che dovrebbe aversi nell'anno scolastico 2015-16 e che potrebbe essere stralciato nell'eventualità che si voglia ricorrere a un decreto legge. Non ci soffermiamo in questa sede, in quanto di rilevanza prevalentemente sindacale, sulle questioni relative alle categorie di precari interessati a queste assunzioni. In totale dovrebbe trattarsi di circa 100.000 docenti di scuola primaria e secondaria (con l'esclusione dell'infanzia).

Per l'Irc, in quanto disciplina, non ci sono conseguenze, ma qualche Idr potrebbe vedersi bloccate alcune sue più o meno fondate speranze per via di un paio di clausole attuative. Gli insegnanti già di ruolo sono infatti esclusi dal piano straordinario di assunzioni e quindi anche gli Idr di ruolo non potranno aspirare a passare ad altri insegnamenti per i quali fossero eventualmente in lista d'attesa. Sono inoltre soppresse a partire dal 1 settembre 2015 tutte le graduatorie dei concorsi precedenti e dunque anche la speranza (che qualcuno coltivava in verità con poco fondamento) di trasformare le vecchie graduatorie del concorso Irc in graduatorie ad esaurimento deve ritenersi definitivamente superata.

Per l'Irc dovrebbe poi essere interessante anche l'annuncio che d'ora in avanti tutte le assunzioni nei ruoli della scuola avverranno solo per concorso con graduatorie di validità triennale. Si pone qui il problema di un *secondo concorso per gli Idr*, che appare un'opportunità assolutamente da non perdere. Le condizioni tecniche per il concorso ci sono senz'altro: sono infatti diverse migliaia, distribuiti soprattutto nelle regioni del Centro-Nord, i posti da coprire per ripristinare la quota del 70%. Occorre trovare o costruire le condizioni politiche e il momento più opportuno per avviare l'operazione: sotto il primo aspetto, l'attuale maggioranza di governo somiglia molto alla maggioranza trasversale che nel 2003 approvò la legge 186; dal secondo punto di vista, sembra ovvio che un secondo concorso debba svolgersi contemporaneamente a quelli di tutti gli altri docenti e non trovarsi – se mai sarà bandito – a rimanere ancora una volta isolato e visibile nella sua diversità.

L'art. 9 definisce le nuove regole del periodo di prova dei docenti neoassunti, che dovranno essere valutati dal solo dirigente scolastico, previo parere del tutor che dovrebbe aver seguito il docente in prova. È questo un ulteriore indicatore dell'accresciuto potere dei dirigenti e implicitamente sancisce la scomparsa del comitato di valutazione, che è però uno strumento di valutazione tra pari (*peer review*) che sembra piuttosto contraddittorio eliminare da un quadro normativo che evolve da tempo verso la professionalizzazione piena degli insegnanti. Essere sottoposti al giudizio del solo dirigente implica infatti una subordinazione non solo amministrativa ma anche tecnica degli insegnanti ai loro dirigenti.

L'art. 10 istituisce la *Carta elettronica* per la formazione e l'aggiornamento del docente, una sorta di carta prepagata del valore di 500 euro annui che i docenti potranno utilizzare per libri, musei, teatri, cinema, corsi di formazione. La misura si colloca nel contesto di una nuova concezione della formazione in servizio, che viene definita «obbligatoria, permanente e strutturale», invertendo la logica finora prevalsa di considerarla solo un diritto e non un dovere. Si tratta di una svolta estremamente significativa e generalmente condivisa dall'opinione pubblica, sulla quale anche i sindacati sembrano non essere contrari, nonostante debbano almeno formalmente lamentare che si tratta di una soluzione legislativa ad una materia finora di natura contrattuale.

Per l'Irc possono esserci interessanti conseguenze, dato che anche le iniziative specifiche di aggiornamento e formazione in servizio dovrebbero rientrare nella fattispecie, ampliando perciò il tasso di partecipazione degli Idr alle iniziative diocesane ma impegnando le diocesi a

formulare proposte credibili e qualificate. Anche il finanziamento a partire dalla Carta del docente potrebbe essere utilizzato a tal fine, sperando che tutto non si risolva solo nell'accaparramento di questa forma indiretta di finanziamento statale (ma la raccomandazione non vale solo per l'Irc).

L'art. 11 propone una assai meno rilevante misura di valorizzazione del merito dei docenti. Sono infatti stanziati 200 milioni di euro (contro i 381 della Carta del docente) che il dirigente scolastico dovrebbe assegnare al personale docente, sentito il consiglio d'istituto, dopo averne valutato l'attività didattica in base alla qualità dell'insegnamento, al rendimento degli alunni, alla progettualità educativa e all'innovazione. La materia è decisamente controversa e la formulazione del testo è troppo vaga per poter esprimere un giudizio. A prima vista, però, sembra essere privilegiata un'attenzione ai risultati scolastici, che non è del tutto coerente con il processo di valutazione della qualità del sistema appena avviato a livello nazionale.

Per l'Irc si potrebbe anche porre il problema della partecipazione a questo eventuale incentivo se davvero uno dei parametri decisivi dovesse essere il profitto degli alunni, che come è noto finora non è misurato. Ma potrebbe essere un modo per aprire il dibattito sulla valutazione dell'Irc.

L'art. 12 introduce il divieto di stipulare contratti a tempo determinato per più di 36 mesi (anche non continuativi) su posti vacanti. Si tratta di una norma motivata dalla sentenza della Corte di Giustizia dell'Unione Europea (26-11-2014) che impone l'assunzione a tempo indeterminato dopo tre anni di servizio svolti su posto vacante, ma l'effetto paradossale è che dopo tre anni di supplenza un docente non dovrebbe più essere chiamato. Sono già stati denunciati questi effetti perversi e presumibilmente il testo dovrà essere corretto per manifesta incostituzionalità.

Per l'Irc qualcuno ha supposto che la norma si dovrebbe applicare anche agli Idr incaricati, che indubbiamente occupano – nella maggior parte dei casi da molto più di tre anni – posti vacanti in quanto privi di titolari. Si dovrebbe quindi immaginare che un incaricato non possa rimanere più di tre anni in servizio, introducendo o il passaggio automatico in ruolo o una sorta di rotazione infinita degli incarichi. Ma ancora una volta la atipicità dell'Irc dovrebbe salvare gli Idr da queste incredibili conseguenze. L'assunzione per incarico non è un fatto accidentale ma un dato strutturale dell'Irc, confermato recentemente anche da due sentenze della Corte costituzionale (nn. 146/13 e 101/14), e quindi non si possono considerare gli incaricati di Irc come semplici supplenti su posti vacanti. La preoccupazione è dunque a nostro giudizio infondata, senza contare che il testo dovrà comunque essere riveduto.

L'art. 13 consente di trasferire il personale della scuola attualmente comandato presso altri enti pubblici nei ruoli degli stessi enti in cui presta servizio. È il superamento dell'istituto del comando o dell'utilizzazione, che finora ha però assicurato una serie di contributi utili in tanti campi.

Finanziamenti alle scuole e decreti delegati

L'art. 14 istituisce il *Portale unico di dati della scuola*. Gestito dal Miur, dovrebbe contenere tutti i dati di ogni singola scuola, inclusi quelli relativi al curriculum degli studenti e dei docenti. Ovviamente sarà rispettata la privacy, ma la facilità con cui tutto può oggi essere messo a disposizione di tutti impone una riflessione sulla transizione culturale che stiamo vivendo e che sta trasformando sempre più spesso le relazioni personali in relazioni virtuali.

L'art. 15 consente di destinare il 5 per mille delle imposte alle scuole del sistema nazionale (quindi, sia statali che paritarie). La misura appare un po' demagogica, poiché introduce sì nuove forme di finanziamento ma in realtà è destinata a produrre un gettito abbastanza esiguo per le singole scuole, a causa della concorrenza tra tutti gli enti che sollecitano ogni anno presso le stesse persone l'attribuzione di questi finanziamenti (pensiamo p. es. a genitori che hanno figli in più scuole).

L'art. 16 si pone sulla stessa linea con la possibilità di attribuire erogazioni liberali (fiscalmente detraibili) a favore delle scuole (*school bonus*). In questo caso il gettito potrebbe essere maggiore, ma solo in relazione alla generosità dei contribuenti.

L'art. 17 propone infine, sempre in materia fiscale, la detraibilità delle spese sostenute per l'iscrizione alle *scuole paritarie*. La misura segna un interessante inversione di tendenza nelle politiche scolastiche ma l'entità della detrazione (fino a un massimo di 400 euro annui di spesa, cioè 76 euro di risparmio fiscale per ciascun figlio) risulta decisamente ridicola, se non offensiva.

A partire dall'art. 18 inizia il Capo VI dedicato all'edilizia scolastica, che introduce norme doverose in materia di sicurezza e ristrutturazione del patrimonio edilizio, ma in questa sede interessa assai poco perché non incide se non esternamente sul fare scuola.

Fino alla fine del ddl (24 articoli) non ci sono altre disposizioni che meritano di essere commentate, trattandosi prevalentemente di misure di carattere finanziario, fatta eccezione per l'art. 21 sul quale ci soffermiamo in conclusione.

L'art. 21 elenca infatti tutte le materie su cui il governo è chiamato ad emanare decreti entro 18 mesi dall'entrata in vigore della legge. Si tratta di almeno 13 decreti delegati di varia rilevanza, sui quali è il caso di soffermarsi distintamente.

1. Il primo impegno è il riordino di tutta la legislazione scolastica mediante l'emanazione di un *nuovo Testo Unico* a oltre vent'anni da quello precedente (DLgs 297/94). È una misura richiesta da tempo per la rapida evoluzione del sistema di istruzione: si pensi che solo tre anni dopo l'uscita del precedente Testo Unico veniva approvata la legislazione sull'autonomia che faceva immediatamente invecchiare quella raccolta normativa. Nonostante si tratti di un intervento necessario, può essere improvvisto avviare un'impresa del genere all'inizio di un'ulteriore fase di innovazione che potrebbe rendere superato il nuovo Testo Unico subito dopo la sua pubblicazione.

Per l'Irc dovrebbe essere questa l'occasione per correggere alcune storture normative che si sono consolidate proprio per via del loro recepimento nel Testo Unico. Si pensi solo a tutta la materia valutativa, che da una parte si rifà ancora alla legislazione vetero-concordataria (p. es. divieto di voto e di esame) o introduce novità dalla debole consistenza giuridica (p. es. la scheda separata di valutazione, decisa da un semplice ordine del giorno della Camera).

2. Piuttosto generico è l'impegno di *valorizzare l'autonomia* delle istituzioni scolastiche. Sembra emergere soprattutto una volontà di rafforzare l'immagine delle scuole, puntando ancora una volta – ma non solo – sulle accresciute responsabilità dei dirigenti scolastici.
3. Più immediatamente interessante sembra essere la revisione del sistema di reclutamento e di *abilitazione* all'insegnamento, che dovrebbe risolversi nel superamento del meccanismo del Tfa mediante lauree abilitanti che contengano al loro interno anche un percorso di tirocinio.

Per l'Irc si pone l'eventuale necessità di allineare i propri percorsi formativi a questa ennesima revisione del profilo di qualificazione professionale degli insegnanti italiani. In realtà l'Intesa del 2012 ha già previsto innovazioni che vanno in questa direzione, anche se i titoli richiesti per accedere all'Irc non si possono considerare immediatamente “abilitanti”. Unica novità da tenere presente potrebbe essere l'obbligo del tirocinio all'interno del percorso di formazione iniziale, che dunque renderebbe necessario applicare a tutti gli Idr la raccomandazione del 2012 della Segreteria Generale Cei di integrare con appositi esami professionalizzanti e con il tirocinio i curricula di studio che ne fossero privi.

4. Parallelamente agli insegnanti dovrà essere riveduto anche il profilo professionale dei *dirigenti scolastici* e il meccanismo del loro reclutamento. Sembra interessante che per i nuovi dirigenti scolastici si parli di competenze didattiche oltre che gestionali e organizzative.

5. Dovrà essere poi riordinata anche tutta la normativa relativa all'*integrazione dei disabili*, prevedendo nuove norme anche sul sostegno.
6. Per l'ennesima volta si proverà a riformare gli *organi collegiali* della scuola, fissando per essi alcuni principi di riferimento, tra i quali l'autonomia statutaria, arrivando fino alla revisione degli organi rappresentativi territoriali e nazionali. È dall'avvio dell'autonomia scolastica, cioè da almeno quindici anni, che si tenta di riformare questi organi collegiali, ma finora nessuna maggioranza politica ci è riuscita.
7. È poi prevista la revisione dei percorsi di *istruzione professionale* e il loro raccordo con l'Ifp. La manovra si colloca anche nel quadro della riforma costituzionale cui abbiamo accennato all'inizio e dovrebbe risolvere i conflitti di competenza e le sovrapposizioni irrisolte tra Ifp e istruzione professionale statale. Se dovesse passare allo Stato anche la competenza sull'Ifp, ci sarebbe da sciogliere il nodo dell'inutile sovrapposizione con l'istruzione professionale, che fin dall'emanazione del suo specifico regolamento (Dpr 87/10) ha mostrato la sua natura incerta, a cavallo tra istruzione tecnica e Ifp.
8. Sarebbe inoltre prevista una semplificazione del sistema degli *ITS*, che in effetti appare oggi piuttosto farraginoso e poco visibile. Le misure previste, indicate piuttosto dettagliatamente, sembrano però andare più nella direzione di una razionalizzazione dell'esistente che di una riforma innovativa.
9. Molto più innovativa è invece la proposta di avviare un sistema integrato di educazione e istruzione *da 0 a 6 anni*. Proprio la prospettiva di questa riforma ha fatto scorporare le scuole dell'infanzia dal piano di assunzioni previsto per il 2015-16, dato che si dovrebbe procedere ad un riassetto sostanziale del settore che, aprendosi alla fascia 0-3 anni, verrebbe indubbiamente incontro a una domanda sociale sentita e non soddisfatta, ma contemporaneamente snaturerebbe la scuola dell'infanzia (e gli istituti comprensivi che la accolgono), lasciandola nella sua configurazione tradizionale solo nelle scuole paritarie. La misura conferma l'impressione di una sempre più forte presenza dell'iniziativa statale.
10. Segue una generica dichiarazione d'intenti sulla reale garanzia del *diritto allo studio* su tutto il territorio nazionale, troppo vaga per poterne valutare gli effetti.
11. Ulteriore riordino normativo riguarderà gli *ausili digitali* per la didattica e i relativi ambienti. È anche questa una generica dichiarazione d'intenti che si colloca nella scia dell'enfasi per la digitalizzazione, ma è la natura stessa della comunicazione digitale a richiedere continui aggiornamenti (tecnici e normativi).
12. Un riordino normativo riguarderà anche le *scuole italiane all'estero*, senza che però emergano segnali di significativa innovazione.
13. Molto più rilevante è l'ultimo punto, riguardante due aspetti distinti, che potrebbero anche essere oggetto di separati decreti legislativi: la *valutazione e certificazione delle competenze* e gli *esami di Stato*. Nel primo caso il processo ha subito una recente accelerazione con la diffusione del modello di certificazione delle competenze nel primo ciclo, ma ci si deve augurare che tutto non si risolva con la prescrizione di nuovi adempimenti burocratici ed apra invece la strada ad una nuova cultura della valutazione. Nel caso degli esami di Stato, le novità dovrebbero riguardare tanto quelli finali del primo quanto quelli del secondo ciclo: nel primo ciclo c'è un forte movimento per la semplificazione di una procedura cresciuta sicuramente troppo e appesantita dalla presenza delle prove Invalsi (che sarebbe auspicabile escludere dall'esame); nel secondo ciclo è in atto al momento solo una moderata e graduale innovazione dovuta al compimento dei nuovi percorsi scolastici avviati nel 2010, ma si sentono anche voci di più incisive novità.

In conclusione

Al termine di questa ampia ma rapida rassegna sembra di poter formulare almeno tre tipi di osservazioni conclusive.

Anzitutto, è evidente che non si tratta di una “riforma” del sistema scolastico ma di una serie complessa e articolata di interventi più o meno innovativi che testimoniano soprattutto la volontà del governo di invertire la politica di tagli degli ultimi anni. Da questo punto di vista, perciò, il processo può essere valutato positivamente, anche se l’erogazione di fondi si accompagna sempre a misure di controllo più o meno pressanti.

Sul piano politico si ha l’impressione che, nonostante la dichiarata volontà di valorizzare l’autonomia e la sussidiarietà, sia la riforma costituzionale che i diversi processi di riordino nel mondo dell’istruzione vadano nella direzione di un sempre maggiore protagonismo statale. La scuola continua ad essere vista più come espressione dell’amministrazione centrale (e dunque come fatto essenzialmente burocratico-formale) che come espressione della cura educativa della società civile affidata alla competenza dei suoi operatori. Del resto, quanto più si moltiplicano i processi riformatori, tanto più cresce la preoccupazione di rispettare le nuove disposizioni e dunque di istituire controlli sempre più attenti, come a voler arginare l’autonomia di scuole e docenti.

Sul piano pratico, le diverse novità, in quanto affidate in gran parte a decreti delegati da emanare entro 18 mesi dall’entrata in vigore della legge, fanno pensare a un periodo di intensa produzione amministrativa nei prossimi due anni, ma solo a partire dal 2017 (nel migliore dei casi) si potranno vedere i primi effetti di tutta questa manovra, fatta eccezione per le assunzioni dei precari, che sono previste – in teoria – già dal settembre prossimo.

Per l’Irc non si prospettano novità particolari, ma proprio la mancanza di novità potrebbe essere indicativa della scarsa vitalità del settore che, nonostante il grande lavoro recente per le nuove Indicazioni e la revisione dell’Intesa, rimane ancorato a un quadro normativo rigido che riesce solo a conservare lo *status quo*. In un contesto in rapida evoluzione queste condizioni non sono certo la migliore premessa per lo sviluppo dell’Irc.

Potrebbe essere questa un’occasione per seguire l’insegnamento di papa Francesco, che invita ad iniziare processi più che a possedere spazi (*Evangelii gaudium*, 223). Almeno da un punto di vista giuridico-istituzionale l’Irc costituisce agli occhi di molti l’occupazione di uno spazio scolastico da parte della Chiesa (e nonostante le migliori intenzioni di tanti Idr e uffici diocesani è in questa chiave che la stessa amministrazione scolastica tende a leggerlo). Avviare processi, per l’Irc, potrebbe voler dire mettersi originalmente al servizio della scuola, testimoniando il vero valore della cultura religiosa e rendendo visibili gli effetti di una efficace formazione in questo campo.