

Memoria della CISL depositata in occasione dell’Audizione tenutasi il 22 febbraio 2017 presso la VII Commissione del Senato della Repubblica sugli Schemi di Decreti Legislativi di cui all’art. 1, comma 181, della Legge 13 luglio 2015, n. 107, adottati in prima deliberazione dal Consiglio dei Ministri nella seduta del 14 gennaio 2017

Premessa

Prima di entrare nel merito dei contenuti delle Deleghe oggetto di questa audizione, consentitemi di riaffermare tra i principi e i valori fondativi della CISL il riconoscimento della fondamentale e insostituibile funzione della scuola, o meglio, dell’intero sistema nazionale di istruzione e formazione, ai fini della concreta attuazione del compito che la nostra Costituzione, con l’art.3, affida solennemente alla Repubblica di **“rimozione degli ostacoli che limitano la libertà e l’eguaglianza dei cittadini e impediscono il pieno sviluppo della persona umana e l’effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all’organizzazione politica, economica e sociale del Paese”**.

Sappiamo bene che si tratta di una norma “programmatica” (destinata, cioè, ad essere realizzata gradualmente e progressivamente nel tempo); ma per noi è di tutta evidenza che essa chiama in causa prima di tutto la scuola, essendo molto chiaro ai nostri padri costituenti che **l’ignoranza e la mancanza di cultura e sapere sono condizioni primarie di discriminazione e di esclusione sociale**.

E tutte le iniziative assunte prima contro l’analfabetismo ed ora contro i fenomeni di evasione-elusione dell’obbligo scolastico, di abbandoni, ecc. finalizzate alla massima inclusione, nascono appunto dall’assolvimento di questo impegno che potremmo riassumere nella piena agibilità dei diritti di cittadinanza che la scuola deve garantire attraverso un sistema, come ammonisce l’Unione Europea, improntato ai principi dell’**efficacia** e dell’**equità**.

Per questa ragione abbiamo da sempre seguito con attenzione e interesse, in stretto raccordo con le nostre Federazioni di Categoria (Scuola, Università, Ricerca...) le politiche di Innovazione e Riforma che hanno investito questi settori, sicuramente necessarie ad adeguarne l’impianto ordinamentale e gli assetti organizzativi e didattici all’evoluzione culturale, economica e sociale del Paese e alla evoluzione della domanda sociale di istruzione e formazione sempre più perentoria, esigente, ineludibile.

E lo abbiamo fatto ponendoci di fronte al riformismo, senza pregiudiziali ideologiche ma avendo come prioritario interesse la verifica dell’impatto delle innovazioni che si intendevano introdurre sul miglioramento o meno della qualità del nostro sistema di istruzione e formazione, con particolare attenzione al sistema pubblico (statale e degli enti locali) che accoglie la stragrande maggioranza dei figli dei lavoratori che noi rappresentiamo.

Nel merito.

Schema di decreto legislativo recante norme per la promozione dell'inclusione scolastica degli studenti con disabilità

Alcuni punti della delega hanno evidenti connessioni con altri interventi e principalmente con i cambiamenti che si intendono introdurre nella formazione iniziale dei docenti oltre che con la garanzia del diritto allo studio. È da ricordare che la delega riguarda esclusivamente la disabilità e non altre forme di disagio o di bisogno educativo speciale.

In linea generale, riteniamo che l'impegno assunto per la semplificazione della documentazione richiesta per il riconoscimento della disabilità e l'assegnazione del *sostegno didattico* vada reso più incisivo. L'iter di accertamento è ancora troppo farraginoso e complesso, è vincolato alle "risorse disponibili a normativa vigente", elimina la connessione tra certificazione e richiesta del sostegno e moltiplica gli organismi coinvolti. E' necessario inoltre prevedere un maggiore coinvolgimento delle famiglie nella valutazione e predisposizione dei piani, come previsto dall'Osservatorio nazionale sulla condizione delle persone con disabilità istituito presso il Ministero del Lavoro ai sensi della Convenzione ONU.

Riteniamo inoltre che la formazione di docenti, dirigenti e ausiliari in materia di disabilità non possa essere vincolata alla disponibilità di risorse ma che sia necessario un investimento dedicato.

Criticità: Rapporto con gli Enti locali

La definizione di sostegno "*didattico*" e la distinzione tra valutazione diagnostico funzionale e accertamento della condizione di disabilità ai fini dell'accertamento del diritto al sostegno, ha in sé elementi di criticità. Eliminare la connessione tra certificazione e riconoscimento di sostegno potrebbe creare situazioni ove solo gli Enti locali siano chiamati ad assicurare tutte le necessarie provvidenze in termini di assistenza alla persona. Già oggi, in molti territori le istituzioni scolastiche sono costrette a contrastare le resistenze degli Enti locali che spesso non erogano servizi che sono previsti dalla vigente normativa. Si sottolinea che **la scuola non può essere lasciata sola** e che gli Enti locali devono garantire i servizi necessari e l'assistenza specialistica e scolastica di base. Questi servizi devono essere inseriti nei LEP e devono essere effettivamente esigibili.

Schema di decreto legislativo recante revisione dei percorsi dell'istruzione professionale, nel rispetto dell'articolo 117 della Costituzione, nonché raccordo con i percorsi dell'istruzione e formazione professionale

Si tratta di un intervento in un settore strategico che ha bisogno, oltre che di riforme, anche di importanti investimenti pubblici.

La delega parte dal presupposto che occorre riaffermare le identità dell'istruzione professionale e tecnica verso le quali la creazione di Istituti Secondari Superiori in alcuni casi ha causato nell'utenza confusione. Appare opportuna la maggiore chiarezza introdotta nel distinguere i profili ed i risultati di apprendimento negli **Istituti professionali** rispetto ai profili e ai criteri degli indirizzi dei **settori tecnologico ed economico degli Istituti tecnici**. Riteniamo positivo il tentativo di semplificazione e riordino rispetto al progressivo superamento di articolazioni e opzioni degli indirizzi, che saranno 11.

Si dovrà prevedere anche un serio piano di edilizia e di arredo scolastico che, nel caso specifico, è fondamentale per l'attuazione di una metodologia come quella prevista (aule con isole di tavoli, laboratori con spazi e dotazioni strumentali adeguati, rispetto delle norme di sicurezza...).

Giudichiamo positiva, in linea di principio, la possibilità di passaggio offerta agli allievi reciprocamente dal sistema dell'istruzione professionale alla formazione professionale e l'individuazione di criteri qualitativi per gli inserimenti. Apprezziamo anche la tensione verso un aumento delle ore delle materie di indirizzo e al potenziamento delle attività laboratoriali. La creazione di un ufficio tecnico (ancorché nell'ambito dell'organico dell'autonomia – insegnanti tecnico pratici) è estesa alla totalità degli istituti professionali, per la migliore funzionalità dei laboratori.

Istituzionalizzazione dell'apprendistato e possibilità di alternanza scuola lavoro già nel secondo anno

Le misure pongono con forza il tema della regolazione dei rapporti con il mondo del lavoro e della salvaguardia del progetto formativo. Si esprimono perplessità all'ipotesi di estensione dell'alternanza al secondo anno. In sostanza dovrebbero essere meglio regolati i rapporti tra scuola ed impresa rispetto al progetto educativo, all'interno del sistema duale.

Passaggi tra i due sistemi

Il passaggio tra leFP e IPS presuppongono un'identità ordinamentale e curricolare dei percorsi, identità oggi resa complessa dalle diversità legislative regionali e dai livelli diversi di risorse. Nei decreti sulla valutazione o nelle linee guida sulla valutazione delle competenze vanno definiti con maggiore garanzia i sistemi di riconoscimento dei crediti, soprattutto nel passaggio da Formazione Professionale a Istruzione statale: altrimenti si rischia di non riconoscere pari dignità ai percorsi.

Costituzione della Rete nazionale delle scuole professionali

Sottolineiamo la necessità che le eventuali attività formative degli Istituti professionali nell'ambito dell'leFP debbano essere realizzate nell'ambito della programmazione regionale e delle specifiche disposizioni normative delle singole regioni. Stanti le competenze esclusive in capo a Stato e Regioni, la costruzione di un sistema unitario ed articolato di scuole professionali, comprese in una rete nazionale, pur auspicabile, deve fare i conti con l'esistenza di sistemi regionali e pone possibili problemi di costituzionalità. Occorre inoltre considerare le differenze territoriali rispetto alla presenza ed alla effettività dei percorsi di leFP e andrebbe approfondita un'analisi delle due platee di utenti per comprendere se vi siano differenze.

Il coordinamento tra i due sistemi richiede un impegno rilevante anche a livello territoriale con accordi di rete tra istituti professionali e centri di formazione professionale per mettere a sistema le risorse presenti nei territori.

Inoltre il richiamo alla pari dignità dei percorsi statali e regionali deve tradursi in risorse e supporti organizzativi adeguati ad evitare che in alcune realtà le Regioni si limitino alla programmazione dell'offerta formativa, sottraendo al territorio opportunità che derivano dalla presenza integrata dei due sistemi di formazione.

Schema di d.lgs. recante “Istituzione del sistema integrato di educazione e di istruzione dalla nascita sino a sei anni, a norma dell’articolo 1, commi 180, 181, lettera e), della legge 13 luglio 2015, n. 107”

Lo schema di decreto prevede la costituzione di un “*progressivo*” Sistema Integrato di educazione e di istruzione dalla nascita fino a 6 anni di età composto dai servizi educativi per l’infanzia e dalle scuole dell’infanzia.

I principi a sostegno del percorso confermano la volontà del Legislatore di strutturare un “*sistema*” che superi la frammentazione e la diversa regolamentazione regionale presente sull’intero territorio nazionale in particolare per i servizi educativi 0-3, attivando una regia programmatica, di gestione e di controllo coordinata direttamente dal MIUR.

Osservazioni e criticità

- La creazione di un sistema di servizi per l’infanzia che armonizzi le esperienze educative del segmento 0-3 con quello 3-6, **nel pieno rispetto delle identità educativo-pedagogiche ed organizzative** è auspicabile ed atteso purché sia attento alla varietà dello sviluppo durante i primi anni di vita, inclusivo, partecipato e rispettoso delle specifiche identità dei due segmenti.
- La costituzione di un sistema integrato, attraverso una regia unitaria, deve condurre concretamente ed in tempi brevi **ad una più ampia diffusione dell’offerta di servizi educativi e della scuola dell’infanzia e deve essere rivolta alla soddisfazione di importanti bisogni espressi dalle famiglie** e all’attenuazione di una sostanziale discriminazione nella distribuzione territoriale: si va, infatti, da un minimo del 5% di copertura dei comuni a un massimo del 30%, con una media nazionale del 17%, ben lontana dagli obiettivi indicati nelle Raccomandazioni Europee.
- Attualmente nel nostro Paese i servizi educativi per la primissima infanzia si distinguono in nidi d’infanzia o asili nido che comprendono i nidi “tradizionali”, aziendali, micro-nidi e da qualche anno le sezioni aggregate alle scuole dell’infanzia per bambini dai ventiquattro ai trentasei mesi, denominate “Sezioni primavera”, ancora in una fase incerta, che si misura con non poche criticità, ivi comprese la mancanza di risorse per estendere il servizio e l’assenza di un attento controllo della loro gestione, quindi ci si attende dal decreto un chiaro orientamento su quali livelli essenziali o “bisogni educativi standard” essenziali saranno in grado di garantire servizi di qualità diffusi sul tutto il territorio nazionale.

Un progetto, gestito da Stato, Comuni o Enti privati, promotore di sinergie tra il segmento 0-3 e quello 3-6 per dare anima e concretezza al progetto 0-6, può partire proprio dalle “*Sezioni primavera*”, pensando ad un modello strutturato con personale stabile e qualificato, con parametri standard di funzionamento, forme di autorizzazione e monitoraggio, con un forte progetto pedagogico di sostegno all’intero percorso. A tal fine occorre che:

- Si renda esigibile e strutturato l’impegno finanziario e organizzativo per l’estensione dei servizi educativi e la generalizzazione della scuola dell’infanzia per superare gli squilibri territoriali esistenti anche al fine del raggiungimento degli obiettivi europei secondo un piano progressivo di cui si conoscano le tappe e le risorse a disposizione.

- Si richieda la formazione iniziale universitaria specifica anche per educatrici e educatori dei servizi educativi per l'infanzia, come primo passo per la costruzione di una professionalità consapevole e responsabile. Il raccordo tra questa formazione e la formazione universitaria delle insegnanti della scuola dell'infanzia è la base per un corretto dialogo culturale tra le due professionalità sia per poter sperimentare nuovi percorsi educativi di continuità per i bambini tra 0-3 e 3-6 anni, sia per consentire prospettive di sviluppo professionale.
- Siano attivati percorsi di formazione in servizio sia per le/gli educatrici/tori che per le/gli insegnanti di scuola dell'infanzia. Il nuovo CCNL potrà fare molto per una formazione sistematica su base annuale e in connessione con precisi progetti formativi e relativa crescita professionale.
- Si predisponga un piano per riqualificare strutture edilizie esistenti e per ottimizzarne l'utilizzo da parte di eventuali esperienze sperimentali di poli per l'infanzia.

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

Lo Schema di Decreto Legislativo di attuazione della suddetta delega, risente dell'effettiva difficoltà di nuova codificazione del relativo sistema ordinamentale, dovendo muoversi sul delicatissimo terreno della ripartizione delle potestà legislative esclusive e concorrenti spettanti allo Stato e alle Regioni in base all'art. 117 della Costituzione, particolarmente intricati proprio in materia di diritto allo studio, che trova negli artt. 33 e 34 della Costituzione un autorevole e solenne fondamento.

Da questo punto di vista è da considerare positivo l'intendimento del Legislatore sia primario (delega) che secondario (decreto legislativo) di *"...definire le modalità delle prestazioni in materia del diritto allo studio in relazione ai servizi erogati dagli Enti locali nel rispetto delle competenze e dell'autonomia di programmazione"...*, e ciò *"al fine di perseguire su tutto il territorio nazionale l'effettività del diritto allo studio degli alunni e degli studenti del sistema nazionale di istruzione e formazione, statale e paritario..."*.

Segue la declaratoria dei *"servizi"* prioritari per il supporto al diritto allo studio di competenza degli Enti locali, con il condivisibile obiettivo di *"...perseguire l'eguaglianza sostanziale degli studenti"*:

- a) servizio di trasporto e forme di agevolazione della mobilità;
- b) servizi di mensa;
- c) fornitura di libri di testo e degli strumenti didattici indispensabili negli specifici corsi studi;
- d) servizi per gli alunni e gli studenti ricoverati in ospedale, in case di cura e riabilitazione, nonché per l'istruzione domiciliare.

A proposito dell'impianto generale dello Schema di decreto delegato, rileviamo la carenza, o quantomeno l'insufficienza dal punto di vista tecnico-giuridico, della doverosa considerazione del principio direttivo contenuto nella delega circa *"...la definizione dei livelli essenziali delle prestazioni, sia in relazione ai servizi alla persona, con particolare riferimento alle condizioni di disagio, sia in relazione ai servizi strumentali"*.

Dall'articolato, infatti, oltre all'elencazione abbastanza generica della natura dei *"servizi"* (art. 5: *"Servizi di trasporto e forme di agevolazione della mobilità"*; art. 6: *"Servizi di mensa"*; art. 7: *"Libri*

di testo e strumenti didattici”; art. 9: *“Borse di studio”*) non si evincono i requisiti sostanziali del livello della qualità della *“prestazione”* che tali servizi debbono soddisfare che – è bene ribadire – debbono risultare *“essenziali”* e non *“minimi”*.

Se si vuole, come nel già riconosciuto lodevole intento del Legislatore, perseguire l’effettività del diritto allo studio garantendo nel contempo la progressiva eliminazione di inaccettabili disparità territoriali, anche attraverso interventi finanziari compensativi destinati ad aree territoriali di maggiore disagio, il principio del *“rispetto delle competenze e dell’autonomia di programmazione degli Enti locali”* non può rassegnatamente arrestarsi di fronte ai vincoli della *“compatibilità delle risorse disponibili... a legislazione vigente”* e della *“invarianza della spesa”*.

In questo senso esprimiamo la necessità di una corposa implementazione dello Schema predisposto in fase di prima deliberazione dal Consiglio dei Ministri e ci permettiamo di esprimere l’auspicio che codeste spettabili Commissioni vogliano prendere in considerazione la suddetta necessità.

Si ringrazia per l'attenzione

Il Segretario Confederale
Maurizio Bernava

Roma, 22 febbraio 2017