

**SENATO DELLA REPUBBLICA
COMMISSIONE CULTURA
Seduta del 27 marzo 2014**

Testo dell'audizione del Ministro dell'Istruzione Stefania Giannini

Il ministro Stefania GIANNINI rivolge un saluto informale, oltre che formale, a tutta la Commissione, di cui ha fatto parte in questa legislatura, riconoscendo la qualità e la quantità dei contributi che provengono tanto dalla maggioranza quanto dall'opposizione. Nel ritenere cruciale il ruolo del Parlamento, afferma che nella democrazia parlamentare ciascun Ministro deve rispettare e valorizzare le prerogative parlamentari.

Rivendica poi che l'attuale Esecutivo, per la prima volta nella storia della Repubblica ha messo l'istruzione al centro dell'agenda politica del Paese, sulla base di una scelta non casuale ma coerente con una precisa visione della società italiana. Nel presupposto che il sistema educativo diventi la leva più efficace per lo Stato e per i cittadini, giudica infatti prioritario perseguire gli obiettivi di crescita civile, sviluppo economico ed equità sociale.

Rileva peraltro con preoccupazione che il Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca è da anni il "Ministero delle emergenze" a causa di una criticità cronica e di un logorio costante nel dettaglio burocratico e amministrativo. Per tali ragioni, uno dei pilastri del Dicastero, la scuola, è afflitta da un precariato stabile ma non stabilizzato che determina una sorta di "guerra tra poveri" e legittima un elenco inesauribile di rivendicazioni.

Registra altresì che l'università ha dinanzi un allarmante decremento di iscrizioni, anche a causa di un sistema ingessato e incapace di dotarsi di strumenti di programmazione strategica e finanziaria di medio termine. Quanto alla ricerca, pur riconoscendo l'eccellenza dei ricercatori italiani, sottolinea lo scarso coraggio nell'investimento costante e duraturo.

Afferma inoltre che l'Europa rappresenta il contesto geopolitico di riferimento primario per l'Italia e descrive quattro principi ispiratori della propria azione di Governo: la semplificazione, la programmazione, la valutazione e l'internazionalizzazione. In ordine al primo principio, evidenzia la necessità di resistere alla tentazione dell'ipertrofia normativa, reputando più opportuno concentrarsi sull'attuazione di provvedimenti già approvati e ridurre gli spazi di incertezza. Occorre altresì a suo avviso dotarsi di un orizzonte temporale e finanziario per dare soluzioni strutturali ai diversi problemi, senza rincorrere continuamente le emergenze, in ossequio al principio della programmazione. In merito alla valutazione, pone l'accento sulla esigenza di ridurre i controlli *ex ante* privilegiando la valutazione *ex post*, con l'effetto di assegnare risorse in base ai risultati. In ultima analisi, enfatizza il principio dell'internazionalizzazione, in quanto un sistema aperto alla competizione e alla comparazione genera maggiore qualità sul piano didattico, scientifico e strutturale.

Ciò premesso, passa dunque a delineare gli indirizzi programmatici in materia di scuola, a torto considerata troppo spesso come una spesa, e non come un investimento nel capitale umano del Paese, nella quale gli insegnanti sono visti come dipendenti pubblici demotivati e sindacalizzati, senza tener conto di quale sia in realtà il processo educativo. Assume dunque fin d'ora l'impegno a lavorare in modo che la scuola torni a formare le coscienze dei cittadini adulti di domani, che i dirigenti scolastici siano sostenuti nel loro compito direttivo e di supporto agli insegnanti, e che questi si sentano spalleggiati nel loro ruolo di formazione diretta degli alunni.

Nel ribadire che il Ministero è stato fin da subito gravato dalla improrogabile necessità di risolvere alcune gravi emergenze, menziona il caso dei 24.000 lavoratori ex LSU impiegati nei servizi di pulizia delle scuole, per i quali con il ministro Poletti è in corso di elaborazione un Piano straordinario biennale che consenta la programmazione a più lungo termine di interventi di piccola manutenzione ordinaria nelle scuole, in cui poter utilizzare i lavoratori una volta riqualificati. Cita altresì il personale ATA, nei confronti del quale è stata risolta – grazie anche al contributo del Senato – l'annosa questione delle loro posizioni economiche, evitando che 15.000 lavoratori fossero costretti a restituire somme già percepite nel corso dei precedenti anni scolastici, per mansioni aggiuntive già espletate. Menziona inoltre l'emergenza dell'edilizia scolastica, ricordando che, secondo dati del 2012, oltre 27.000 edifici scolastici sono stati costruiti prima del 1980, che più di 1.400 risalgono ai primi del Novecento e che più di 5.000 sono ospitati in immobili costruiti inizialmente per un altro scopo e pertanto inadeguati. Tiene a precisare che l'azione del Governo su tale priorità non è frutto di una reazione meramente emotiva, ma di un problema strutturale reale. In quest'ottica, sottolinea di aver disposto una proroga di due mesi per consentire a tutti i Comuni e a tutte le Province collocate nella graduatoria dei quasi 700 vincitori, di poter aggiudicare le gare e fare i lavori immediatamente cantierabili che erano già stati indicati precedentemente, per un ammontare di 150 milioni di euro. Annuncia inoltre che il Governo sta predisponendo un Piano pluriennale che porterà a fare interventi in altre 10.000 scuole su tutto il territorio nazionale.

Evidenzia poi che tale complesso procedimento sta funzionando non solo perché sono state individuate le risorse, ma anche perché le procedure di aggiudicazione sono rapide, per cui ne sarà valutata un'estensione anche per gli altri interventi di edilizia scolastica, in conformità al summenzionato principio di semplificazione. A tale ultimo riguardo, si sofferma sull'Anagrafe dell'edilizia scolastica, che permetterà di rilevare un censimento generale delle scuole e di registrare le loro vulnerabilità e i corrispondenti interventi di manutenzione necessari per superarle. A ciò si aggiunge - prosegue il Ministro - l'esigenza di assicurare la sicurezza sui luoghi di lavoro, partendo dall'attuazione del decreto legislativo n. 81 del 2008, rapportato alle specifiche esigenze della scuola.

Nel reputare essenziale dotarsi di strumenti snelli, richiama la *governance* della scuola e la revisione degli organi collegiali, dove sembra utile garantire la piena funzionalità dell'organo consultivo a livello nazionale, nonché degli organismi necessari ai diversi livelli di intervento locale. Sempre in quest'ottica giudica quanto mai improcrastinabile operare - in stretta collaborazione con il Parlamento - un aggiornamento del Testo unico sulla scuola, risalente al 1994, onde evitare continue stratificazioni normative e garantire la certezza del diritto, semplificando le regole ed eliminando le contraddizioni.

Occorre altresì a suo avviso entrare nel merito dei processi fondamentali che rappresentano l'essenza della scuola e dell'istruzione, insegnare e imparare, nel presupposto che a scuola si trasmettono dottrina e metodo alle nuove generazioni. Puntando alla valutazione dei risultati e dei procedimenti adottati per ottenerli, afferma che ciò è possibile solo dotando il Paese di una scuola moderna nella funzionalità e negli obiettivi e anche nella sua missione fondante. In questo contesto, sottolinea il passaggio da "una scuola per tutti" ad "una scuola *di qualità* per tutti", in cui il momento della valutazione diventa decisivo, considerando peraltro che nell'ultimo decennio sono stati introdotti i *test* INVALSI, in modo da svolgere rilevazioni sull'apprendimento, ed è stata garantita la partecipazione dell'Italia alle rilevazioni internazionali. Ritiene comunque che occorra consolidare il sistema di misurazione degli apprendimenti tramite le prove INVALSI, promuovendo un maggior coinvolgimento delle scuole. In proposito, annuncia l'intenzione di aiutare i singoli istituti ad analizzare i propri assetti organizzativi e la qualità dei servizi che erogano, promuovendo in questo modo un ciclo di autovalutazione.

Ricorda poi che, dopo più di un decennio, è stato messo a punto uno specifico regolamento sulla valutazione, n. 80 del 2013, di cui si impegna ad assicurare l'applicazione in tutte le scuole a partire da settembre. Sostiene inoltre che la questione della valutazione e della valorizzazione delle persone sia legata a quella dei contratti, per cui giudica prioritaria una riflessione sul contratto degli insegnanti, in modo che la relativa retribuzione non sia più basata solo sull'anzianità. Parallelamente ritiene opportuno affrontare le nuove modalità di reclutamento dei docenti e valutare, insieme al Parlamento, una modifica del loro *status* giuridico, unitamente alla predisposizione di nuove regole per la selezione dei dirigenti scolastici.

Dopo aver rilevato criticamente che l'azione del Dicastero è costantemente in bilico tra soccombere all'emergenza o programmare, pone l'accento sull'esigenza pressante di superare il precariato della scuola, che rappresenta un problema rilevante sotto il profilo quantitativo e drammatico per le vite di molte persone e di molte famiglie. Fornisce dunque alcuni dati, secondo cui tra ATA e docenti, il precariato nella scuola arriva a più di mezzo milione di persone: in dettaglio si tratta di circa 50.000 ATA; di poco meno di 170.000 docenti inseriti nelle graduatorie ad esaurimento di I, II, III fascia e IV fascia aggiuntiva, che costituiscono il cosiddetto "precariato storico" e che

verosimilmente grazie al *turnover* saranno immessi in ruolo nei prossimi dieci anni; di più di 460.000 insegnanti inseriti nelle graduatorie di istituto e utilizzati per le supplenze annuali e fino al termine delle lezioni, di cui 168.000 iscritti nelle suddette graduatorie ad esaurimento; di oltre 10.000 abilitati a seguito del tirocinio formativo attivo (TFA); di quasi 70.000 che hanno maturato titoli di servizio utili all'abilitazione grazie ad un percorso abilitante speciale (PAS); di 55.000 diplomati magistrali; di 40.000 idonei di vecchi concorsi.

L'obiettivo politico necessario per affrontare il problema è a suo avviso il riassorbimento dei precari, fermo restando che, in un'ottica di lungo periodo, devono essere banditi solo concorsi a cattedra. Occorre infatti a suo giudizio predisporre un Piano di medio termine per il reintegro dei precari e il loro inserimento all'interno di "organici funzionali", che permettano ai dirigenti scolastici una miglior gestione delle supplenze e un aumento dell'offerta formativa. Ritiene del resto che l'organico funzionale serva ad affrontare il tema del sostegno e dell'integrazione, assicurando continuità didattica e formazione specifica per le diverse disabilità, e si traduca nella creazione di un gruppo professionale qualificato, operante in una rete di scuole.

Nella consapevolezza che questa strada comporta un significativo impegno finanziario, tiene a precisare che, attraverso una seria *due diligence* sui costi attuali per le supplenze brevi e l'integrazione degli alunni disabili, si possa arrivare ad un effettivo bilanciamento finanziario rispetto al fabbisogno necessario per l'attuazione dell'organico funzionale di istituto e di rete. Rammenta in proposito che l'articolo 50 del decreto-legge n. 5 del 2012 istituiva l'organico dell'autonomia, ma non è stato ancora pienamente attuato per mancanza di risorse finanziarie.

Invita peraltro a prestare particolare attenzione alla formazione di una nuova generazione di insegnanti, per la quale annuncia l'avvio di un'ulteriore tornata di TFA per il prossimo anno accademico, ritenendo doveroso offrire ai giovani laureati la possibilità di conseguire il titolo abilitativo. Pur giudicando corretto il principio, sotteso al TFA, secondo cui l'abilitazione si ottiene dopo aver dimostrato in aula di avere la preparazione e l'attitudine all'insegnamento, prefigura per il futuro l'introduzione di un modello più snello, basato sull'inserimento di un periodo di tirocinio direttamente nel percorso della laurea magistrale universitaria con cui ottenere anche l'abilitazione.

Il Ministro rimarca poi che programmare nella scuola vuol dire poter disporre di risorse finanziarie certe e adeguate. In tale ottica, segnala in particolare l'esigenza di reintegrare i Fondi destinati al miglioramento dell'offerta formativa, riportandoli all'ammontare del 2011, che era pari a circa 1,5 miliardi di euro. Ritiene infatti che l'aver dirottato, nell'emergenza, tali risorse su altre finalità, sia pur legate al mondo della scuola, non può adesso giustificare una minore capacità del Ministero e del Paese di investire sulla qualità dell'educazione.

La disponibilità di risorse è del resto essenziale, prosegue il Ministro, anche per dare un reale regime di autonomia alla scuola, che attualmente non può realizzare i suoi progetti e le sue scelte per i troppi vincoli e per la mancanza di mezzi. Reputa quindi essenziale prevedere l'assegnazione di stanziamenti certi già all'inizio dell'anno scolastico in un *budget* unico, senza vincoli di spesa, se non quelli fissati dalla scuola e finalizzati al miglioramento dell'offerta formativa, anche con la possibilità di utilizzare contratti d'opera laddove essi siano utili.

Sempre al fine di rafforzare l'autonomia scolastica, ritiene importante trasferire il *budget orario* previsto per il personale e favorire l'utilizzo condiviso di risorse strumentali e umane tra reti di scuole, anche nell'ottica di garantire continuità alle supplenze, nonché la presenza di insegnanti di sostegno specializzati, docenti per l'apprendimento nelle lingue straniere (CLIL) e tecnici di laboratorio.

Il Ministro pone poi l'accento su un altro aspetto della programmazione, legato all'investimento di adeguate risorse sui più piccoli, ampliando l'offerta che oggi vede disparità inaccettabili tra le diverse aree del Paese. Da servizio a domanda individuale, questo segmento va a suo giudizio trasformato in diritto educativo delle bambine e dei bambini. A tal fine, i comuni non devono essere lasciati soli, mentre deve essere pienamente applicato il principio di sussidiarietà. In questo senso, ella garantisce tutto il proprio impegno per favorire una maggiore sinergia tra pubblico, privato ed enti locali, anche incentivando e – laddove possibile finanziando – i meccanismi delle convenzioni, dove lo *standard* di qualità del servizio è identico indipendentemente dalla gestione. Rammenta del resto che tutti gli studi dimostrano che la dispersione si combatte a partire dai nidi di infanzia e si sofferma in particolare sui dati allarmanti delle Regioni dell'Obiettivo convergenza. Preannuncia pertanto l'intenzione di attivare la gestione dei fondi europei destinati a un grande Piano infanzia.

Infine, ella ritiene che programmazione significhi anche monitorare quello che è già stato deciso, ma non è stato ancora del tutto realizzato. In proposito, cita l'esempio del decreto "Istruzione" (n. 104 del 2013), che ha rappresentato una prima inversione di tendenza nell'investimento in istruzione, ma il cui processo di attuazione tramite decreti ministeriali non è stato ancora completato. Comunica perciò di aver attivato un'azione di monitoraggio dell'applicazione di quei provvedimenti per arrivare in tempi brevi ad un loro efficace utilizzo e assicurare alle scuole e alle università, agli insegnanti e alle famiglie tutte le risorse che lì erano previste, nonché verificare quali azioni necessitano di un ulteriore finanziamento.

Passando all'ultimo capitolo della sua relazione dedicato alla scuola, il Ministro richiama l'esigenza di una scuola aperta, al fine di rispondere alle esigenze degli studenti e di contrastare la dispersione scolastica – la quale si aggira su una media nazionale di oltre il 16 per cento – lasciando le porte aperte oltre l'orario delle lezioni e sviluppando progetti e programmi dedicati.

Una scuola aperta deve essere, a suo giudizio, vicina anche alla disabilità e quindi non esaurirsi nel sostegno a scuola, ma comprendere anche la presenza negli ospedali e nelle case dei ragazzi malati o disabili, per contrastare l'abbandono scolastico dovuto alla malattia e all'ospedalizzazione.

Dopo aver accennato all'importanza che le scuole siano aperte anche al territorio nel quale sono inserite, attraverso attività rivolte non solo agli studenti, ma anche alla cittadinanza, ella invita a vedere la diversità come una ricchezza. In questo senso, la scuola deve essere il luogo dell'integrazione e della creazione di una diffusa cultura del rispetto delle diversità. Ella informa altresì che il Ministero ha attivato percorsi di formazione degli educatori, dei dirigenti scolastici e delle figure apicali dell'Amministrazione, che ella intende proseguire, anche con riferimento alla diffusione della cultura della legalità e del rispetto delle regole.

Il Ministro si sofferma poi sull'importanza dell'alfabetizzazione motoria e sportiva nella scuola primaria, ricordando che l'Italia è tra i Paesi europei con più ragazzi obesi (10 per cento). In proposito, dà conto della collaborazione con EXPO e rammenta che il 2014-2015 sarà l'anno scolastico dell'educazione alimentare.

Ella afferma indi che apertura significa anche tornare ad incoraggiare lo studio della filosofia, della storia dell'arte e della musica, materie sacrificate da tempo nel quadro dei vecchi programmi e diventate assolutamente sporadiche, quando non estinte.

Una scuola aperta significa infine, prosegue il Ministro, una scuola capace di allargare l'orizzonte e lo sguardo, e quindi una scuola primaria, o addirittura dell'infanzia, dove i bambini possano apprendere una lingua straniera attraverso l'insegnamento di una disciplina non linguistica che garantisca la continuità dell'insegnamento per tutto il percorso scolastico.

Dopo essersi soffermata sulla scuola digitale, ella invita a guardare con molta attenzione al mondo del lavoro e dell'impresa, richiamando l'impegno congiunto con il ministro Poletti per l'attuazione della *Garanzia Giovani*, il piano che mira ad assicurare a tutti i nostri giovani un'offerta qualitativamente valida di lavoro o di formazione entro 4 mesi dall'uscita dal sistema di istruzione formale o dall'inizio della disoccupazione.

Nel dar conto delle prime sperimentazioni di apprendistato all'interno delle scuole che partiranno proprio nei prossimi giorni, per dare ai ragazzi un'opportunità di lavoro non dopo, ma durante la formazione scolastica, ella sottolinea poi la crucialità dell'orientamento scolastico, inteso quale strumento complementare.

Infine, il Ministro pone l'accento su un aspetto strategico quale la formazione tecnica, preannunciando l'istituzione una struttura interdipartimentale, che possa lavorare con le scuole ed in sinergia con le principali associazioni degli imprenditori per arrivare ad una profonda revisione degli istituti tecnici e ad una ulteriore valorizzazione degli Istituti Tecnici Superiori (ITS), migliorandone attrattiva e qualità anche attraverso la creazione di poli tecnico-professionali. Così come nel Novecento gli istituti tecnici hanno formato i tornitori e gli elettricisti che sono stati protagonisti del successo industriale italiano, così oggi gli stessi istituti dovrebbero a suo avviso insegnare ai nostri giovani a stampare in 3D, a tagliare al laser, ad usare Arduino e l'*hardware open source*, permettendo alla nostra manifattura di essere *leader* anche nel XXI secolo.