

**Memorie audizione ddl n. 1634
(dl 127/2025 - Riforma esame di Stato e avvio a.s. 2025/2026)**

**Mercoledì 17 settembre 2025
presso VII Commissione del Senato**

Onorevole Presidente, onorevoli Senatrici e Senatori,

ringraziando per l'opportunità che ci viene offerta, riteniamo utile richiamare il fatto che il testo proposto si occupa di ambiti diversificati, sebbene connessi da una logica di risparmio e di scarsa valorizzazione del sistema di istruzione nazionale.

La proposta normativa di cui all'articolo 1 del ddl 1634 - di conversione in legge del decreto-legge 9 settembre 2025, n. 127 – concerne l'individuazione di misure urgenti in materia di esami di Stato ed esami integrativi del secondo ciclo di istruzione e la definizione delle relative modalità di svolgimento.

In premessa è necessario puntualizzare che il tema dell'esame di stato (continueremo ad usare questa denominazione nel nostro intervento) coinvolge direttamente l'intero processo valutativo e formativo del sistema di istruzione, tanto che è possibile affermare che discutere di esami di stato significa discutere di scuola. Per questa ragione, la FLC CGIL ha ripetutamente segnalato che una riforma degli esami di Stato, come tutte le riforme che coinvolgono il complesso mondo della scuola, non dovrebbe essere imposta dall'alto, ma al contrario dovrebbe consentire un ampio dibattito professionale e pedagogico e permettere all'intera comunità scolastica di appropriarsi di uno strumento che, posto alla conclusione del ciclo di studi, rappresenta il completamento del percorso formativo che, nella sua parte finale, dovrebbe trovare senso e compiutezza. Rileviamo pertanto come criticità principale il fatto che risulta assente (pare che non sia affatto cercata dal legislatore) la coerenza metodologico didattica tra percorso di studi ed esame di Stato. L'esame di Stato, nel quadro complessivo di un meccanismo valido per tutte le parti del paese, dovrebbe essere costruito pedagogicamente sul lavoro svolto nel percorso di studi da insegnanti e studenti, con una coerenza tra le prove finali e la fase di apprendimento e non rappresentare un momento indipendente dal percorso didattico. Il testo proposto enfatizza questo aspetto con il rilievo assegnato ai risultati dei test INVALSI. Questi ultimi hanno assunto sempre maggiore importanza con il loro inserimento nel curriculum dello studente, oggi si propone di consegnarli agli studenti successivamente rispetto all'esame. È evidente come il tentativo sia quello di assegnare all'INVALSI un compito di "valorizzazione, personalizzazione e riconoscimento delle competenze acquisite" estraneo alla mission dell'ente, per cui, concretamente, si può dare il caso di un diploma conseguito con un determinato livello di valutazione, ma accompagnata da una ulteriore certificazione che potrebbe essere di livello diverso. Non si può non vedere che il corollario della proposta sia, in prospettiva, l'abolizione del valore legale del titolo di studio, che condannerebbe il nostro Paese ad una frammentazione del

valore dell'istruzione nelle diverse parti del paese e, quindi, ad un evidente aumento delle disuguaglianze. Come FLC CGIL abbiamo richiesto e chiediamo anche in questa sede la eliminazione della partecipazione alle prove INVALSI sia dal curriculum che dai requisiti necessari alla partecipazione agli esami di Stato.

In aggiunta, è previsto il cambiamento di denominazione dei "Percorsi per le competenze trasversali e per l'orientamento (PCTO)" in "Formazione Scuola Lavoro". Eppure, rimane il nodo della problematica obbligatorietà di queste attività. La contestazione del mondo della scuola alla imposizione già dell'Alternanza scuola lavoro poi PCTO, al di là dei mutamenti terminologici, dovrebbe rendere chiaro al legislatore che è opportuno ascoltare il disagio di docenti, studenti e genitori che, in varie parti del Paese hanno vissuto questa esperienza come forzata e inutile, mentre purtroppo, oggi il Ministro la propone come prioritaria nella stesura delle riforme in campo. Ribadiamo, ancora una volta, in questa sede un ripensamento complessivo dell'obbligatorietà dei PCTO e la eliminazione della discussione durante il colloquio dell'esame di Stato.

Infine, è opportuno sottolineare che, ancor più per l'evidente escamotage della riduzione del numero dei componenti delle commissioni, permane il problema della retribuzione dei docenti e dei presidenti impegnati nelle Commissioni d'esame, che ricevono compensi fissati con decreto nel lontano maggio 2007.

Nel dettaglio, la scrivente organizzazione avanza le osservazioni di seguito riportate.

- Innanzitutto, il provvedimento in questione reintroduce la dicitura storicamente superata di "esame di maturità" in sostituzione della denominazione "esame di Stato" a distanza di 28 anni dall'introduzione della legge 425 del 10 dicembre 1997. Non si comprendono le ragioni che giustifichino sul piano pedagogico, didattico e culturale il cambio di denominazione dell'esame conclusivo del secondo ciclo di istruzione seppure siano chiare le conseguenze concrete, ma anche di natura culturale e valoriale di tale operazione: la natura istituzionale e formale dell'esame come prova statale nazionale, basata sulla certificazione oggettiva e quantitativa di conoscenze, competenze e capacità acquisite dallo studente durante il percorso scolastico, cede il posto a una valutazione prevalentemente qualitativa del livello di maturazione e crescita personale dello studente al termine del percorso scolastico.

- A fronte della minore pregnanza attribuita agli esiti valutativi dell'esame di stato, non si può non evidenziare la gravità dell'esclusiva attribuzione all'INVALSI del compito di restituire alle studentesse e agli studenti, con l'inserimento degli esiti delle prove nel curriculum, i livelli di apprendimento conseguiti nei test oggettivi a carattere nazionale. In questo modo si attribuisce all'INVALSI il compito di perseguire una finalità diversa da quella di migliorare le

attività di valutazione del sistema scolastico, determinando, peraltro, un ulteriore pericoloso trattamento dei dati degli studenti.

- Un ulteriore, significativo cambiamento è rappresentato nel testo proposto dalla modalità di conduzione del colloquio: verterà su quattro discipline con la contestuale riduzione del numero dei componenti della commissione da sette a cinque. In questo caso, al netto di una riduzione della spesa gravante sui pertinenti capitoli di bilancio del Ministero dell'istruzione e del merito (per un ammontare stimato pari a oltre euro 35.000.000€) si opera, ancora una volta, in continuità con la scelta costante di risparmio e non di investimento nel settore.
- Da ultimo, non si condivide la regolamentazione prevista dal testo relativa alla possibilità di passaggio tra classi intermedie di diversi indirizzi di studio: infatti, nonostante l'impellente determinata dalla sentenza n. 3250/2024 del Consiglio di Stato, l'impostazione proposta prevede numerose incongruenze.

La proposta normativa di cui all'articolo 2 del ddl 1634 di conversione in legge del decreto-legge 9 settembre 2025, n. 127, concerne l'adozione urgente di misure per il consolidamento e lo sviluppo della filiera formativa tecnologico-professionale consentendone la tempestiva programmazione da parte delle scuole entro i primi mesi del corrente anno scolastico.

Rileviamo che dal riordino dell'istruzione tecnica all'introduzione del liceo del Made in Italy e fino all'attivazione dei percorsi abbreviati della filiera tecnologico-professionale, si è prodotta una sovrapposizione di provvedimenti prioritariamente finalizzati all'affermazione di un modello di scuola a servizio dell'impresa. La FLC CGIL ribadisce la propria contrarietà a questo complessivo progetto che persegue una chiara visione ideologica in cui la funzione primaria del sistema di istruzione, quella formazione globale del cittadino, viene piegata alle esigenze dell'impresa e all'idea di studentesse e studenti trasformati in risorse umane. A tal riguardo, la FLC CGIL ha rinnovato l'invito rivolto ai Collegi dei docenti, primi protagonisti delle scelte didattiche delle scuole, a valutare attentamente le conseguenze di eventuali adesioni a tali percorsi per le ricadute sia sugli organici di scuola che, soprattutto, sulla qualità e sul valore formativo proposto da una scuola abbreviata e ridotta. Il ruolo deliberante degli organi collegiali in merito a scelte didattiche ed organizzative non può essere sostituito, come appare dalla lettura del testo, da alcun automatismo.

Rispetto al provvedimento in discussione, la scrivente organizzazione avanza le osservazioni di seguito riportate.

- Il testo sembrerebbe introdurre, nell'offerta formativa del secondo ciclo del sistema educativo di istruzione e formazione, percorsi non definiti e soggetti, caso per caso, al necessario adattamento da parte delle scuole di corsi quinquennali in corsi quadriennali, svuotati di senso e destinati esclusivamente al segmento terziario dell'ITS.

- La contemporanea revisione dell'assetto ordinamentale degli istituti tecnici, disposta dall'art. 26 del dl 144/2022, convertito in legge 175/2022, è stata attuata con l'art. 1 del dl 45/2025 convertito nella Legge 5 giugno 2025, n. 79, ha introdotto modifiche al profilo educativo, culturale e professionale dello studente, al curriculum dei percorsi di istruzione tecnica e alla definizione del monte ore delle singole aree, mentre si è ancora in attesa dell'emanazione dell'apposito regolamento. Si tratta di importanti e strutturali modifiche rispetto alle quali è doveroso chiedersi come si possono conciliare queste due riforme, che andranno in vigore contemporaneamente nell'A.S. 2026/27, considerando che, tra gli altri, proprio gli istituti tecnici (neoriformati) in fase di adesione alla filiera dovrebbero rimodulare il loro percorsi da cinque a quattro anni.
- Alla luce di quanto riportato al punto precedente, la scrivente organizzazione chiede che, pur senza interrompere le sperimentazioni già avviate e garantendo loro la dovuta continuità, sia sospesa l'attuazione della filiera formativa tecnologico-professionale in attesa che la riforma dei tecnici giunga a regime nei percorsi quinquennali.
- Se, come riferito dalla relazione illustrativa, la disposizione contenuta all'art. 2 relativa alla filiera formativa tecnologico-professionale "non altera l'assetto ordinamentale degli istituti tecnici e professionali come riformati alla luce degli articoli 26 e 27 del decreto-legge n. 144 del 2022," allora c'è da chiedersi quale sia stata l'urgenza di attivare la riforma della filiera tecnologico e professionale visto che non esiste alcuna reale differenza con i preesistenti percorsi quadriennali per gli istituti tecnici e professionali introdotti e ampliati con il D.M. n. 344 del 3 dicembre 2021.
- Infine, rispetto alla formulazione dell'articolato, si rammenta che il Dirigente Scolastico può proporre decisioni relative al funzionamento didattico e amministrativo, all'organizzazione e alla valorizzazione delle risorse umane e materiali e alla definizione del Piano Triennale dell'Offerta Formativa (PTOF), solo previa deliberazione degli organi collegiali (Collegio Docenti e Consiglio d'Istituto), che nessun automatismo può essere previsto al ricorrere delle condizioni indicate nel testo e che il Dirigente Scolastico e gli Organi collegiali sono sempre chiamati alla definizione del Piano Triennale dell'Offerta Formativa (PTOF), nel rispetto dell'autonomia scolastica, costituzionalmente tutelata al Titolo V, che all'art. 117, comma 3, qualifica l'istruzione come materia di legislazione concorrente, salvaguardando espressamente l'autonomia delle istituzioni scolastiche.

La proposta normativa di cui all'articolo 3 del DDL 1634 interessa il rinnovo del Contratto Collettivo Nazionale di Lavoro (CCNL) del comparto Istruzione e Ricerca – Sezione Scuola e le misure di welfare per il personale scolastico.

Al CCNL "Istruzione e Ricerca" sez. scuola 2022-2024, il cui rinnovo è in grave ritardo (sono trascorsi 44 mesi dalla scadenza del precedente contratto) vengono destinati 240 milioni di euro per attribuire un compenso "una tantum" a docenti, educatori ed Ata.

Tuttavia, è importante sottolineare che queste risorse non sono risorse realmente aggiuntive poiché esse provengono da fondi già stanziati e destinati al personale e al sistema scolastico, ma non utilizzati tempestivamente a causa di responsabilità ministeriali come meglio specificheremo nei punti successivi.

Per aver un'idea più precisa di cosa si sta parlando in termini di remunerazione del personale va detto che i suddetti 240 milioni di euro suddivisi tra oltre 1,2 milioni di addetti, equivalgono a circa 120 euro lordi per un compenso "una tantum" a lavoratore. Questo importo è irrisorio se confrontato con la perdita permanente del potere d'acquisto dei salari nel triennio 2022/24, che si attesta attorno al 17%, per cui sarebbero necessari incrementi superiori a 300 euro al mese.

Nel dettaglio, le risorse sono così state recuperate in gran parte da altri stanziamenti contrattuali:

- 61,5 milioni di euro (36,9 milioni per il 2025 e 24,6 milioni per 8/12 del 2026) quali economie derivanti dalla tardiva attuazione dei nuovi ordinamenti professionali del personale che, secondo le previsioni del CCNL 2019/21 sottoscritto a gennaio 2024, sarebbe dovuta avvenire a maggio 2024. Il fatto è che il MIM, scegliendo una procedura attuativa farraginosa e burocratica delle progressioni verticali ne ha rinviato l'entrata in vigore a settembre 2026.
- 98,7 milioni di euro (40,9 milioni di euro per il 2025 e 57,8 milioni di euro per il 2026) quali risparmi derivanti dal fondo previsto dalla legge di bilancio 2025 (art. 1, co. 565, della legge n. 207/2024) per l'incremento dei docenti di sostegno.
- 81,3 milioni di euro (67,7 milioni di euro per il 2022 e 13,6 milioni di euro per il 2023) quali economie derivanti dal Fondo per il miglioramento dell'offerta formativa delle scuole (FMOF, art. 40 CCNL 2016/18) non utilizzate. Si tratta di economie del FMOF che solitamente vengono ridistribuite, tramite contrattazione integrativa nazionale, tra le scuole per far fronte alle esigenze aggiuntive del personale, ma che inspiegabilmente il Ministero non ha messo a disposizione della contrattazione integrativa nazionale venendo meno ai principi di trasparenza e di rispetto delle norme che regolano le relazioni contrattuali.
- 15 milioni di euro per includere nell'assicurazione sanitaria integrativa anche i docenti e il personale ATA a tempo determinato con supplenza al 30 giugno, che in precedenza sono stati esclusi. Queste risorse derivano dal corrispondente taglio della spesa (disposto all'art. 1 c.1 lett. b del DDL in discussione) conseguente alla riduzione di due componenti della commissione dell'esame di Stato. Tuttavia, va notato che, dato il valore unitario della polizza sanitaria integrativa (quantificabile in 64 euro pro-capite), le (scarse) risorse complessivamente stanziare non garantiscono una copertura assicurativa adeguata al personale.
- 15 milioni di euro annui a decorrere dall'anno 2030 per incrementare il FMOF. Anche in questo caso tali risorse derivano dal taglio della spesa conseguente alla riduzione di due

componenti della commissione dell'esame di Stato (come menzionato nell'art. 3 co. 4 e nell'art. 1 co. 1 del decreto). Ne consegue che le stesse risorse impiegate dal 2026 al 2029 per finanziare l'assicurazione sanitaria integrativa saranno utilizzate dal 2030 per incrementare il FMOF. Dal 2030, pertanto, per mantenere l'assicurazione integrativa saranno necessari nuovi stanziamenti, lasciando la soluzione ai legislatori futuri. Un'operazione così delineata si configura come una misura contabile che non solo sottrae risorse destinate ad altre finalità – intaccando peraltro la credibilità e la serietà dell'esame conclusivo di stato - ma soprattutto ha il fiato corto e evidenzia il carattere della provvisorietà, del provvedimento tampone che lascia del tutto aperte le questioni che si debbono affrontare. E rimane, lo ribadiamo, l'assoluta lontananza dall'obiettivo di incrementare i salari, che come ha recentemente documentato l'OCSE, nell'istruzione sono i più bassi di tutti i Paesi avanzati e hanno perso potere d'acquisto senza che le misure di cui parliamo abbiano la forza e la solidità di cui c'è bisogno per realizzare una imprescindibile e necessaria inversione di tendenza.

La proposta normativa di cui all'articolo 4 del DDL 1634 interessa l'aggiornamento delle graduatorie provinciali e di istituto del personale docente ed educativo e il conferimento delle relative supplenze. L'articolo 4, al comma 1, dispone la proroga del potere di ordinanza in capo al Ministro dell'istruzione e del merito per l'aggiornamento delle graduatorie provinciali per le supplenze e delle graduatorie di istituto anche per il biennio costituito dagli anni scolastici 2026/2027 e 2027/2028.

Lo strumento dell'ordinanza ministeriale è stato adottato in piena emergenza epidemiologica per snellire le procedure e garantire il regolare avvio dell'anno scolastico; la proroga ha consentito, nei bienni successivi, adeguamenti alle novità normative sopravvenute, senza modificare sostanzialmente l'impianto, che risale quindi al 2020.

Le problematiche emerse nel corso di questi anni, connesse alle modalità di assegnazione degli incarichi, all'eterogeneità dei nuovi percorsi di abilitazione/specializzazione, al moltiplicarsi dei soggetti che erogano titoli culturali, ecc. richiedono un ripensamento sostanziale delle regole e dei punteggi attribuiti alle singole voci. Allo scopo è quindi necessario uno strumento che abbia carattere normativo, diversamente dall'ordinanza ministeriale che è un atto amministrativo.

È pertanto auspicabile un confronto con le OO.SS. finalizzato all'avvio dell'iter di approvazione di un regolamento che definisca criteri e procedure per un sistema di reclutamento del personale a tempo determinato che tuteli i diritti delle lavoratrici e dei lavoratori e risponda ai bisogni delle scuole.