

# TUTTOSCUOLA, SPECIALE RIFORMA MORATTI

*N° 94, 14 marzo 2003*

## SOMMARIO

1. Riforma: il cammino a ostacoli che attende il ministro Moratti
2. L'agenda della riforma/1: un piano finanziario entro 90 giorni
3. L'agenda della riforma/2: le norme attuative da mettere in fila
4. La prima tappa a settembre per un milione di alunni
5. Prima di tutto gli anticipi/1: nella primaria per 89 mila bambini
6. Prima di tutto gli anticipi/2: nella scuola dell'infanzia per 91 mila bambini
7. Obbligo scolastico: s'accorcia o si allunga?
8. Istruzione e formazione professionale: un matrimonio difficile

Riforma: il cammino a ostacoli che attende il ministro Moratti

Ora c'è la legge. Manca la riforma. La concessione della delega al ministro da parte del Parlamento è solo l'inizio di un percorso che durerà alcuni anni, e che rischia di incontrare ostacoli a ogni curva. Capito anche all'Ulivo che, dopo un lungo e travagliato iter parlamentare, varò la riforma dei cicli, ma non riuscì, in un anno e mezzo, a farla decollare.

Per il ministro Moratti questo è forse il momento più difficile: tradurre in norme di attuazione la riforma e farla camminare effettivamente non è cosa di poco conto. Ma il conto alla rovescia è cominciato: si dovrebbe partire già dal prossimo settembre con la scuola dell'infanzia e i primi due anni dell'elementare. Tra meno di 180 giorni quindi la nuova scuola dovrebbe essere realtà per oltre un milione di alunni, 100 mila docenti, in circa 8 mila scuole.

Quali le tappe per arrivare all'operatività della legge?

Sono almeno due i percorsi da battere: il piano finanziario (con ben 11 aree di intervento) e le norme attuative (decreti legislativi, regolamenti di attuazione e decreti ministeriali). Il perfezionamento delle norme richiede autorizzazioni e pareri da ottenere da parte di vari soggetti istituzionali (Conferenza unificata Stato-Regioni, Consiglio dei Ministri, Consiglio nazionale della pubblica istruzione, Commissioni parlamentari, Consiglio di Stato, Corte dei Conti, etc.).

Vediamo in dettaglio l'agenda della riforma e le possibili insidie che il ministero dovrà fronteggiare. Tenendo presente che la legge approvata è di principio e le norme attuative della delega devono costruire l'"architettura" del nuovo sistema di istruzione e formazione. La parte tecnica relativa ai contenuti, ai nuovi curricoli, ai nuovi orari di lezione, al portfolio, ai laboratori, etc, rappresenterà invece un ulteriore fronte di intervento, sul quale il ministero dell'istruzione ha già diffuso dei documenti (le "indicazioni nazionali" per la scuola dell'infanzia, primaria e secondaria di I grado). La partita insomma è solo alle prime battute, e molti sono i nodi ancora da sciogliere.

## 2. L'agenda della riforma/1: un piano finanziario entro 90 giorni

Il piano programmatico finanziario va predisposto entro 90 giorni dall'entrata in vigore della legge, e, dopo aver acquisito l'intesa con la Conferenza unificata Stato-Regioni (e non sarà un passaggio facile), deve essere approvato in Consiglio dei Ministri (anche questo un passaggio per nulla formale, si ricordi quanto accaduto quest'estate per la sperimentazione nella scuola dell'infanzia ed elementare). Agli oneri quantificati nel piano programmatico si provvederà "compatibilmente con i vincoli di finanza pubblica, mediante finanziamenti da iscrivere annualmente nella legge finanziaria" (art. 7 c. 6). Occorreranno parecchi milioni di euro, da impegnare in un arco almeno quinquennale, per dare attuazione ad ogni aspetto della riforma attraverso successive leggi di finanziamento.

Poiché la manovra 2003 non contiene alcun stanziamento, non è difficile prevedere che aspetti significativi potranno essere attuati solo dall'anno scolastico 2004-2005.

Ma quante sono le aree di intervento per nuovi finanziamenti che derivano dalla legge? Almeno 11.

Eccole:

Piano programmatico di interventi finanziari per

la riforma degli ordinamenti e degli interventi connessi con la loro attuazione

lo sviluppo e la valorizzazione dell'autonomia delle istituzioni scolastiche

l'istituzione del Servizio nazionale di valutazione del sistema scolastico

lo sviluppo delle tecnologie multimediali e della alfabetizzazione nelle tecnologie informatiche

lo sviluppo dell'attività motoria e delle competenze ludico-sportive degli studenti

la valorizzazione professionale del personale docente;

le iniziative di formazione iniziale e continua del personale;  
il concorso al rimborso delle spese di autoaggiornamento sostenute dai docenti  
la valorizzazione professionale del personale ATA)  
gli interventi di orientamento contro la dispersione scolastica  
gli interventi per lo sviluppo dell'istruzione e formazione tecnica superiore  
gli interventi per l'educazione degli adulti  
gli interventi di adeguamento delle strutture di edilizia scolastica.

### 3. L'agenda della riforma/2: le norme attuative da mettere in fila

Contemporaneamente al piano finanziario dovranno essere predisposti anche i decreti legislativi per far partire la riforma a settembre (prime due classi della primaria). Dovranno essere sentiti il Consiglio nazionale della pubblica istruzione, la Conferenza unificata Stato-Regioni e, infine, le Commissioni parlamentari. Se si corre, i decreti potrebbero essere varati anch'essi prima dell'estate.

Poi, nei mesi successivi, sarà la volta dei Regolamenti di attuazione, dai contenuti più concreti e operativi, da far passare anch'essi al vaglio consultivo degli organismi sopra richiamati, con l'aggiunta di un passaggio al Consiglio di Stato e all'approvazione finale della Corte dei Conti. A seguire, infine, i decreti ministeriali di applicazione. Un iter articolato e complesso, e con tempi difficilmente comprimibili.

### 4. La prima tappa a settembre per un milione di alunni

Più di un milione di scolari delle prime due classi della scuola primaria a settembre daranno il via, con ogni probabilità, alla riforma varata definitivamente dal Senato. Questo se il ministro Moratti riuscirà nell'intento di far approvare i provvedimenti minimi necessari per questa partenza parziale della riforma. Tanti sono infatti gli alunni previsti (e attesi con gli anticipi) in prima e seconda classe della nuova scuola primaria (ex-elementare) statale: 550 mila in prima (di cui 60-70 mila in anticipo), 500 mila in seconda. A questi vanno aggiunti altri 60 mila di scuola paritaria.

Saranno coinvolte più di 53 mila classi di scuola primaria e quasi 2 mila di scuole paritarie, distribuite in circa 16.250 plessi scolastici statali e 1.330 paritari ([http://www.tuttoscuola.com/ts\\_news\\_94-1.doc](http://www.tuttoscuola.com/ts_news_94-1.doc)).

Dirigenti scolastici e colleghi dei docenti saranno coinvolti nel processo graduale di riforma che, per gli aspetti organizzativo-gestionali e di programmazione, riguarderà poco meno di 6 mila istituzioni scolastiche statali (circoli didattici e istituti comprensivi) e meno di 2 mila paritarie. Oltre 100 mila i docenti che si troveranno per primi ad applicare la riforma sin dal prossimo anno scolastico.

Con la riforma c'è anche il problema dei libri di testo da cambiare, ma per settembre non vi sarà ancora alcun cambiamento editoriale. Gli insegnanti nei prossimi mesi sceglieranno solamente per la classe prima, in quanto il testo per la seconda classe resterà quello già adottato lo scorso anno.

Dal 2004 le adozioni riguarderanno invece libri di nuova produzione editoriale che saranno adottati per la prima classe (che fa vita a se, come primo anno della primaria) e per la seconda e terza classe (che formano il primo periodo biennale della scuola primaria).

#### 5. Prima di tutto gli anticipi/1: nella primaria per 89 mila bambini

Nella legge di riforma l'unica norma immediatamente operativa è quella degli anticipi di iscrizione, mentre per tutto il resto occorrerà attendere i decreti legislativi delegati. Come annunciato dal ministro, verranno riaperte le iscrizioni con una nuova circolare che, con tutta probabilità, verrà emanata non appena la legge di riforma sarà pubblicata in Gazzetta Ufficiale. Per circa 180 mila famiglie italiane che hanno figli che compiranno l'età di tre o sei anni entro il 28 febbraio 2004 si apre un dilemma: approfittare della possibilità offerta dalla legge oppure continuare a seguire i tempi d'iscrizione canonici (a tre anni nella materna e a sei nella primaria)?

Degli 89 mila potenziali anticipatari per la scuola primaria, una quota di circa 6 mila bambini sceglierà la scuola paritaria e gli altri 83 mila la statale. Di questi ultimi una certa quota, difficile da quantificare (10 mila? 13 mila?), è già stata iscritta in barba alle disposizioni, confidando nell'approvazione della legge. Per gli altri 70-73 mila che restano è l'ora della scelta.

Data l'assoluta novità di questo istituto normativo dell'anticipo, è difficile prevedere il livello di adesione delle famiglie.

Probabilmente per questo primo anno potrà esserci un'adesione del 60-70% (risorse finanziarie permettendo), mentre negli anni successivi, superata la condizione di straordinarietà, la decisione potrebbe gradualmente rientrare nelle scelte ordinarie della famiglia italiana.

Ciò potrebbe significare che "l'onda anomala" degli anticipi, anziché essere frantumata in due anni, potrebbe protrarsi per altri due o tre anni con effetti meno dirompenti sugli organici delle classi.

In Europa ( [http://www.tuttoscuola.com/ts\\_news\\_94-2.doc](http://www.tuttoscuola.com/ts_news_94-2.doc) ) l'Italia non è sola nell'anticipo, perché l'obbligo comincia a quattro anni nell'Irlanda del Nord, nei Paesi Bassi e in Lussemburgo, a cinque in Inghilterra e in Scozia, a cinque anni e mezzo in Grecia. Di diversa idea i paesi scandinavi, nei quali l'obbligo inizia tra i sei anni e mezzo e i sette.

#### 6. Prima di tutto gli anticipi/2: nella scuola dell'infanzia per 91 mila bambini

Nove bambini su cento trovano attualmente posto all'asilo nido. Gli altri 91 stanno a casa, seguiti, se i genitori sono al lavoro, dalla baby setter, dalla nonna, da altri familiari.

Gli asili nido in Italia, pubblici e privati, secondo un'indagine di tre anni fa, erano poco più di 3 mila con una potenzialità ricettiva di circa 130 mila posti (i bambini in età zero-due anni sono più di un milione e mezzo). Ma sembra che l'attenzione verso questa fascia di età stia crescendo: la legge finanziaria 2003 ha previsto finanziamenti per gli asili nido, la Finanziaria 2002 un sostegno a favore dei mini-nido in azienda, la riforma Moratti apre con cautela le scuole dell'infanzia ai piccoli di età inferiore ai tre anni.

Sono circa 91 mila i bambini che compiono tre anni entro il 28 febbraio 2004 e che potrebbero sfruttare la possibilità offerta dalla legge di entrare anzitempo nella scuola dell'infanzia. Ma è bene ricordare che, a differenza dell'anticipo nella scuola primaria, questo della scuola dell'infanzia è sperimentale e non garantito a tutti. Occorre, comunque, il preventivo benestare dei Comuni che debbono fare i conti con i limiti posti alla finanza comunale dal patto di stabilità.

Se questo primo esperimento di anticipo funzionerà, nel 2004 la possibilità di anticipare l'ingresso alla scuola dell'infanzia potrebbe essere estesa ai nati a tutto il 30 aprile (circa 182 mila bambini).

Se ciò non si verificherà, potrebbero esserci contraccolpi negativi sugli organici della scuola dell'infanzia, in quanto il ridotto ingresso non compenserebbe la consistente uscita di bambini che entreranno in anticipo nella scuola primaria.

#### 7. Obbligo scolastico: s'accorcia o si allunga?

L'ultimo comma della legge di riforma prevede che la legge n. 9 del 1999, che aveva innalzato in via transitoria l'obbligo scolastico di un anno (da otto a nove anni) e - a seguito dell'entrata in vigore della legge di riforma n. 30/2000, anch'essa cancellata - fino a 10 anni, è abrogata. Da qui l'accusa di parte dell'opposizione e di alcuni sindacati che la riforma ha fatto un passo indietro, abbassando l'obbligo scolastico di un anno.

Ma cosa dice il testo di legge? Dispone che l'obbligo scolastico previsto dalla Costituzione venga ridefinito e ampliato (art. 2, comma 1, lettera c) e che il diritto-dovere all'istruzione e alla formazione abbia una durata di almeno dodici anni (art. 2, comma 1, lettera c). Nel medesimo testo si prevede che tale dovere venga sanzionato per legge in caso di inadempimento.

Cambia dunque la terminologia: l'"obbligo" viene definito "diritto-dovere". Cambia anche la durata: gli attuali nove anni diventeranno gradualmente dodici.

Il nuovo itinerario scolastico e formativo si snoderà inizialmente nel sistema d'istruzione (primo ciclo, fino alla terza media), e poi nel secondo ciclo con la scelta di proseguire nel sistema d'istruzione di uno degli otto licei previsti oppure nell'istruzione e formazione professionale regionale. Totale almeno dodici anni, con uscita dal diritto-dovere a 18 anni o con il conseguimento di una qualifica professionale.

È fondata però la preoccupazione che, se i decreti legislativi non dovessero sanare subito il vuoto delle leggi abrogate, si potrebbe determinare un ritorno all'obbligo scolastico di soli 8 anni, per lo meno nel prossimo anno scolastico.

## 8. Istruzione e formazione professionale: un matrimonio difficile

Uno degli aspetti dirompenti della riforma è certamente quello del nuovo sistema di istruzione e formazione professionale, seconda gamba del ciclo superiore del sistema educativo nazionale.

Il drastico cambiamento, prima ancora che effetto della riforma Moratti, è conseguenza della modifica costituzionale dell'art. 117 votata dal precedente Parlamento e confermata dal referendum popolare dell'ottobre 2001.

Gli attuali istituti professionali statali dovrebbero passare nel nuovo sistema di istruzione e formazione professionale di competenza regionale.

Attualmente i professionali statali accolgono quasi un quarto dell'intera popolazione studentesca delle superiori: 560 mila studenti, distribuiti in 480 istituti, differenziati in almeno 14 indirizzi.

Vi insegnano 54.772 docenti statali che, in mancanza di garanzie sulla conservazione delle attuali condizioni di stato giuridico, avrebbero già la valigia pronta per passare sul treno nazionale dei licei e non passare alle dipendenze delle Regioni. Nelle grandi manovre in corso per definire il sistema dei licei, sembra esserci la voglia di recuperare nel liceo tecnologico e in quello economico molto "patrimonio di famiglia" (cioè gran parte dell'istruzione professionale e di quella tecnica).

Nel nuovo sistema regionale dovrebbe entrare anche la formazione professionale, già di livello regionale e a gestione mista (se ne occupano più di 14 tipologie di enti) che accoglie annualmente, per la formazione professionale di base, circa 108 mila ragazzi che escono dalla scuola dell'obbligo.

Portare a sistema la nuova istruzione e formazione professionale sarà difficile e complesso, a cominciare dalla necessaria trattativa che lo Stato dovrà avviare con le Regioni, alcune delle quali (come l'Emilia-Romagna) hanno già alzato il tiro in materia, ad esempio, di diritto-dovere dei ragazzi (l'ex-obbligo) che dovrebbe trovare adempimento in questo secondo canale.

Si tratta di una questione cruciale, perché l'ipotizzata possibilità di cambiare indirizzo e di consentire i passaggi dal sistema dei licei al sistema dell'istruzione e della formazione professionale e viceversa potrà essere rispettata solo se i due sistemi avranno una pari dignità di contenuto.