

Capitolo 3

OSSERVATORIO SULLE RIFORME

3.1 IL SISTEMA DELL'ISTRUZIONE NELL'ULTIMO DECENNIO

Nel corso del 2012 prosegue l'adeguamento del sistema dell'istruzione alle riforme introdotte nel corso degli ultimi anni. Si ripercorrono brevemente alcuni dei passaggi fondamentali che hanno determinato la configurazione attuale del sistema dell'istruzione (fig. 3.1).

La scuola è stata investita da una prima **riforma complessiva** varata dal ministro dell'Istruzione (Miur) Moratti nel 2003¹ realizzata, negli anni successivi, attraverso vari decreti legislativi attuativi e regolamenti. I segmenti scolastici sono stati ridefiniti senza variare la durata in anni, né l'età canonica per frequentarli, ad eccezione della possibilità di accedere in anticipo al livello prescolare e al primo anno di scuola. L'architettura della riforma ha confermato un **livello non obbligatorio** – la scuola dell'infanzia – per i bambini dai 3 ai 5 anni, seguito dal **primo ciclo di istruzione, della durata di 8 anni**, al cui termine i ragazzi devono affrontare l'esame di Stato. Il primo ciclo è composto da 5 anni della scuola primaria (la vecchia elementare) seguita dai 3 della scuola secondaria di primo grado (ex scuola media). La Riforma Moratti introduce due novità: 1) sostituisce l'obbligo scolastico con il diritto dovere all'istruzione e alla formazione fino ai 18 anni e all'acquisizione di almeno una qualifica, in una formula più ampia che comprende anche l'obbligo formativo. Di fatto l'obbligo di istruzione (non più definito semplicemente come scolastico) permane di nove anni; 2) la riforma del secondo ciclo prevede, accanto ai percorsi scolastici (tutti ridisegnati come licei ma mai realizzati) un secondo canale costituito dai **percorsi di istruzione e formazione professionale (leFP)** di competenza regionale.

Successivamente, nel 2007, il ministro Fioroni blocca la sperimentazione degli indirizzi della scuola superiore previsti dalla riforma Moratti – rea di liceizzare anche i percorsi tecnici e professionali - e innalza **l'obbligo di istruzione a 10 anni** stabilendo che possa essere assolto anche nel secondo canale² dei percorsi di qualifica leFP.

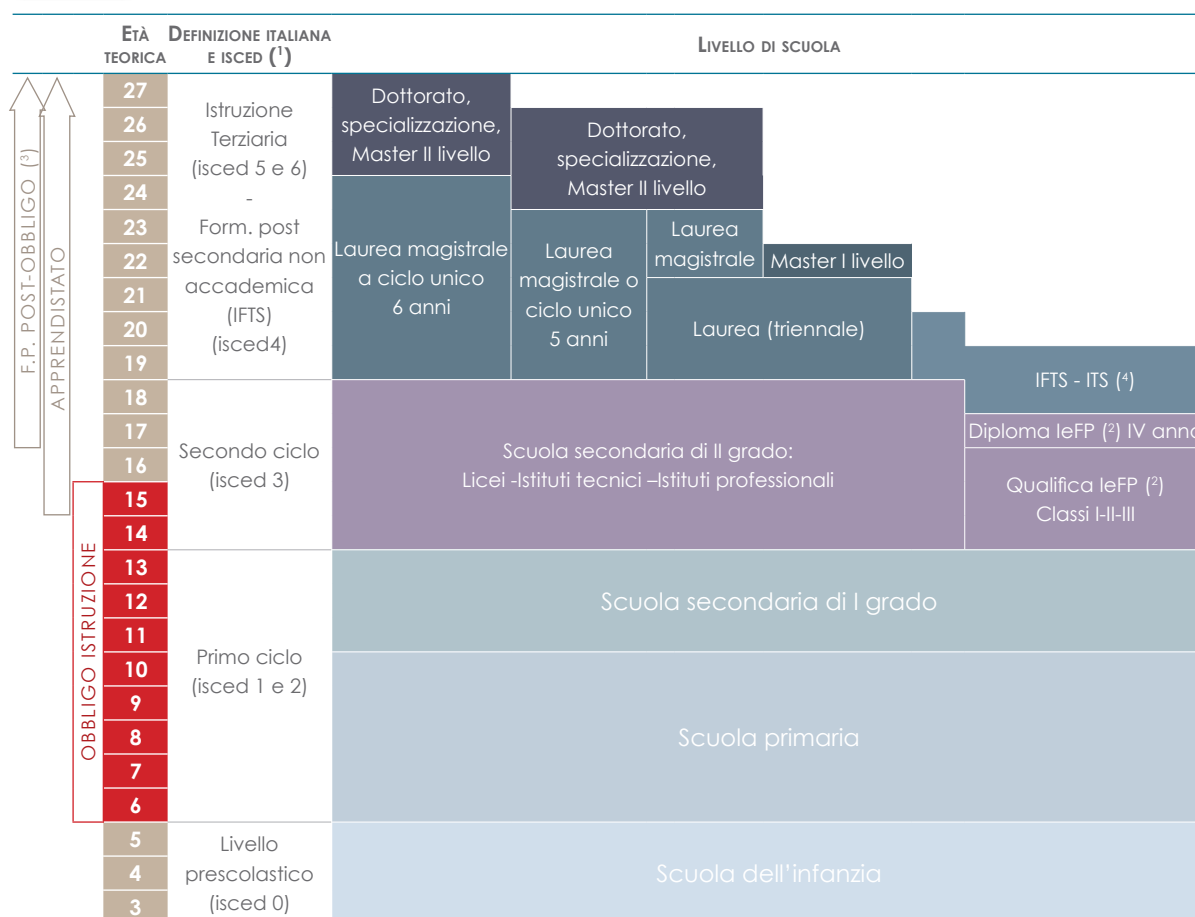
Si giunge così alle recenti riforme del ministro Gelmini alla guida del Miur dal 2008 al 2011, che - influenzate dalla difficile congiuntura economica - saranno orientate alla razionalizzazione delle

¹ Legge 28 marzo 2003, n. 53, Delega al Governo per la definizione delle norme generali sull'istruzione e dei livelli essenziali delle prestazioni in materia di istruzione e formazione professionale. La riforma Moratti blocca e sostituisce quella varata dal ministro precedente Berlinguer.

² Art. 64, c. 4/bis, Legge 6 agosto 2008, n. 133.

risorse e al contenimento della spesa. Per il livello prescolare e il primo ciclo le disposizioni tendono nel complesso a ridurre il numero di docenti, diminuire l'offerta di orari prolungati e innalzare il rapporto allievi per classe.

Fig. 3.1 IL SISTEMA DELL'ISTRUZIONE



(1) International Standard Classification of Education Isced-97:

- livello 0 - Istruzione pre-elementare [Pre-primary education];
- livello 1 - Istruzione elementare o primo stadio di istruzione base [Primary education or first stage of basic education];
- livello 2 - Istruzione secondaria inferiore o secondo stadio di istruzione base [Lower secondary or second stage of basic education];
- livello 3 - Istruzione secondaria superiore [Upper secondary education];
- livello 4 - Istruzione post-secondaria non terziaria [Post-secondary non-tertiary education];
- livello 5 - Primo stadio dell'educazione terziaria [First stage of tertiary education]; livello 5A Programmi basati sulla teoria/preparatori alla ricerca o finalizzati all'accesso a professioni con abilità superiori; livello 5B Programmi specifici pratico-tecnico-occupazionali);
- livello 6 - Secondo stadio dell'istruzione terziaria [Second stage of tertiary education].

(2) Istruzione e formazione professionale

(3) Formazione lungo tutto l'arco della vita: post qualifica/diploma, formazione aziendale, formazione rivolta a soggetti svantaggiati ecc.

(4) Istruzione e Formazione tecnica superiore, Istituti Tecnici Superiori

Nella scuola primaria, in particolare, viene rivista l'organizzazione didattica: accanto al tempo pieno (che viene riconfermato) si introduce il **maestro unico o meglio "prevalente"** che sostituisce, con un orario più breve, la cosiddetta organizzazione a "modulo", tre insegnanti su due classi, inaugurata negli anni novanta. Il ministro Gelmini, inoltre, prosegue e porta a compimento, dopo anni di tentativi infruttuosi, la **riforma della secondaria di secondo grado**, approvata nel corso del 2010³. La riforma, è noto, mantiene il sistema tripartito in licei, istituti professionali e tecnici, ma opera un riordino e una semplificazione delle numerose sperimentazioni nate nei decenni precedenti. Contemporaneamente ai percorsi di scuola riformati partono ufficialmente anche i corsi di istruzione e formazione professionale leFP che, coerentemente alle disposizioni del titolo V della Costituzione, forniscono la qualifica o il diploma a titolarità regionale.

Mentre le novità relative alla scuola dell'infanzia e del primo ciclo sono oramai implementate, per la riforma della secondaria di secondo grado occorrono ancora alcuni anni per il passaggio completo al nuovo ordinamento. Nel dettaglio: nel 2010/11 sono iniziati per il primo anno di corso i nuovi indirizzi della scuola superiore e vanno a regime i percorsi sperimentali di qualifica regionale leFP nelle agenzie formative; nel 2011/12 la Regione Piemonte ha avviato in via sperimentale il **diploma di tecnico leFP**, che costituisce un'annualità post qualifica sempre nell'ambito dell'istruzione e della formazione professionale. Inoltre anche negli istituti professionali di Stato sono partiti i percorsi di qualifica leFP, limitatamente alle prime classi di corso.

Si segnala un'ulteriore possibilità relativa agli adolescenti⁴: nel 2011 si stabilisce che i quindicenni possano assolvere l'ultimo anno dell'obbligo di istruzione (il decimo), nel canale dell'apprendistato, anch'esso oggetto di una recente riforma⁵ volta a rilanciare questo strumento di inserimento nel mercato del lavoro.

Proseguono e si sviluppano le proposte di formazione post-diploma di livello non terziario: da più di un decennio, i giovani piemontesi possono iscriversi all'Istruzione e Formazione tecnica superiore (IFTS)⁶, percorsi programmati dalla Regione per la formazione di tecnici intermedi in settori strategici dell'economia locale. I corsi IFTS coinvolgono scuole secondarie di secondo grado, università, agenzie formative e imprese. I diversi soggetti progettano e realizzano in modo integrato gli interventi formativi, che variano da 2 a 4 semestri, a cui possono accedere diplomati non ancora sul mercato del lavoro o già occupati. I corsi hanno una presenza bilanciata di teoria e pratica e un'importante quota di ore (30% dell'intero percorso) di stage presso le aziende. La Regione Piemonte ha definito (a partire dall'anno formativo 2008/09) 18 poli formativi di IFTS per valorizzare le

³ Regolamento Licei Dpr 89/2010; Regolamento Istituti tecnici Dpr 88/2010, Regolamento Istituti professionali Dpr 87/2010. Questi i Regolamenti di avvio tuttavia la normativa relativa alla riforma è molto più ampia.

⁴ Decreto Legislativo 10 settembre 2003, n. 276 Attuazione delle deleghe in materia di occupazione e mercato del lavoro di cui alla legge 14 febbraio 2003, n. 30 "Articolo 48. Apprendistato per l'espletamento del diritto-dovere di istruzione e formazione".

⁵ Decreto legislativo 14 settembre 2011, n. 168, Testo unico sull'apprendistato.

⁶ Gli IFTS sono stati istituiti dall'articolo 69 della legge 17 maggio 1999, n. 144.

diverse specificità del territorio e migliorare l'integrazione tra formazione, ricerca e trasferimento tecnologico ai rispettivi settori produttivi⁷.

Nel 2008 sono state pubblicate a livello nazionale le linee guida per la riorganizzazione del sistema dell'istruzione tecnica superiore⁸, nell'ottica della valorizzazione della filiera tecnico professionale, fortemente perseguita dal ministro Fioroni. Il documento, nel rispetto della competenza regionale, espone gli standard dei percorsi e delle certificazioni oltre che degli IFTS, anche di nuovi percorsi denominati Istituti Tecnici Superiori (ITS) scuole speciali per la formazione di tecnici specializzati di alto livello. Gli ITS si costituiscono come fondazioni con personalità giuridica tra scuole capofila (istituti tecnici e professionali), agenzie formative, università/centri di ricerca e enti locali. I corsi hanno durata biennale e richiedono la frequenza obbligatoria, e come per gli IFTS, prevedono uno stage di almeno il 30% dell'orario previsto. In Piemonte, nel 2011 sono stati attivati due percorsi di ITS nell'area mobilità sostenibile-aerospazio/meccatronica e un corso, rispettivamente, nell'area nuove tecnologie per il made in Italy - sistema moda e nell'area tecnologie dell'informazione e della comunicazione⁹.

Per quanto riguarda l'Università l'attuale articolazione dei corsi si deve, come è noto, alla riforma che ha introdotto la laurea breve alla fine degli anni novanta¹⁰. Il sistema prevede tre anni per l'ottenimento della laurea di primo livello, poi se si prosegue il biennio successivo si ottiene la laurea specialistica (definita magistrare da un ulteriore intervento di riordino, DM 270/2004). Quest'ultima, insieme ai percorsi di laurea a ciclo unico (della durata di 5-6 anni), permette l'accesso al dottorato e alle specializzazioni. L'articolazione del sistema universitario prevede anche master di primo livello a cui si accede dopo la laurea breve, fortemente finalizzati all'inserimento nel mondo del lavoro e i master successivi alla laurea magistrale ad alto contenuto di qualificazione professionale. La riforma ha il merito di avere avvicinato il sistema universitario italiano a quello europeo anche attraverso l'introduzione dei crediti universitari come unità di misura per quantificare l'impegno e la produttività dello studente¹¹. Più di recente l'università è stata investita da un'altra riforma, promossa dal ministro Gelmini alla fine del 2010¹², che ha modificato l'articolazione interna degli atenei e il loro funzionamento ma non l'impostazione dei corsi della riforma precedente.

⁷ DGR n. 24 - 3997 del 9/10/06 di approvazione degli "Indirizzi generali per l'individuazione di un modello regionale di Polo formativo per l'IFTs; Determinazione Dirigenziale della Regione Piemonte n 168 del 29/11/07, individuazione dei poli formativi per gli IFTS.

⁸ Le linee guida per la riorganizzazione dell'Istruzione e Formazione Tecnica Superiore sono state recepite nel DPCM 25 gennaio 2008 (allegati 1, 2 e 3).

⁹ Le informazioni sui percorsi ITS sono reperibili al sito della Regione Piemonte: http://www.regione.piemonte.it/orientamento/s2g/cms/index.php?option=com_content&view=article&id=508&Itemid=109.

¹⁰ Decreto Ministeriale 509 del 3 novembre 1999.

¹¹ Un credito corrisponde a 25 ore di lavoro (didattica e lavoro individuale insieme). L'acquisizione dei crediti viene formalizzata dal superamento dell'esame.

¹² Legge 30 dicembre 2010, n 240, Norme in materia di organizzazione delle università, di personale accademico e reclutamento, nonché delega al Governo per incentivare la qualità e l'efficienza del sistema universitario.

3.2 ALCUNI EFFETTI DELLA SPENDING REVIEW SULLA SCUOLA

Nell'ambito delle norme volte a riformare la spesa pubblica il governo presieduto da Mario Monti nell'estate 2012 ha emanato un decreto legge¹³ al cui interno si trovano alcune disposizioni che interessano la scuola, nella direzione - nelle intenzioni del legislatore - della razionalizzazione delle risorse e della riduzione degli sprechi. Di seguito alcuni passaggi.

- Ferie, riposi e permessi spettanti al personale non possono essere sostituiti da trattamenti economici sostitutivi (art. 5, comma 1);
- Il ministero deve predisporre e realizzare un piano per la dematerializzazione delle procedure amministrative per i rapporti tra docenti, studenti e le loro famiglie (art. 7, comma 27-32) senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica. In particolare, a) le iscrizioni alle istituzioni scolastiche statali dovranno avvenire esclusivamente online; b) le pagelle degli allievi dovranno essere redatte in formato elettronico e messe a disposizione sul web, fermo restando il diritto delle famiglie di richiedere gratuitamente una copia cartacea; c) le istituzioni scolastiche e i docenti dovranno adottare registri online e inviare le comunicazioni alle famiglie sempre via internet.
- Le supplenze brevi saranno retribuite dal Service Personale Tesoro (SPT) ovvero dal Ministero dell'economia e non più direttamente dalle scuole. Si provvede anche a istituire un monitoraggio dal Miur sui contratti per supplenze brevi stipulati dai dirigenti (art. 7, comma 38).
- Dal 2012 il rimborso alle regioni per gli accertamenti medico-legali (visite fiscali) sarà sostenuto dal Miur e non più dalle scuole stesse.
- Il personale docente dichiarato permanentemente inidoneo per motivi di salute ma idoneo per altri compiti viene immesso nel ruolo del personale non docente come assistente amministrativo o tecnico (art. 14, comma 3). Inoltre vengono considerati, per il trasferimento, tutti i ruoli vacanti e disponibili nella provincia, tenuto conto delle sedi indicate dal richiedente e viene mantenuto il maggior trattamento stipendiale riassorbibile però con i successivi miglioramenti economici.

Al momento della chiusura del presente Rapporto (gennaio 2013), le iscrizioni online per l'anno 2013/14 sono divenute obbligatorie per tutte le prime classi iniziali della scuola primaria, secondaria di primo e secondo grado, grazie ad una procedura informatica realizzata dal Ministero. Le iscrizioni rimangono cartacee ancora per la scuola dell'infanzia, mentre per le scuole paritarie la partecipazione alle iscrizioni online rimane facoltativa¹⁴. Le istituzioni scolastiche stanno fornendo il loro supporto a tutte le famiglie che non hanno un collegamento internet o non hanno dimestichezza con l'uso del computer. Le famiglie ricevono in automatico una mail per l'avvenuta iscri-

¹³ Decreto legge 95/2012 (cosiddetto sulla spending review), legge di conversione numero 135 del 7 agosto 2012.

¹⁴ Circolare n. 96 del 17 dicembre 2012, Miur.

zione e possono, attraverso una funzione web, seguire l'iter della propria domanda.

Per le altre disposizioni sulla dematerializzazione contenute nel decreto legge descritto più sopra i tempi di realizzazione potrebbero risultare più lunghi e, inizialmente, diffusi a macchia di leopardo: vi sono infatti scuole, che già da tempo, ad esempio, hanno predisposto i registri online mentre altre vi devono provvedere per la prima volta.