

Verso un sistema secondario a tre gambe?

Con gli ultimi decreti sul diritto-dovere all'istruzione e alla formazione e sull'alternanza scuola-lavoro, non solo siamo tornati indietro di oltre quarant'anni, ma vediamo anche compromessa una formazione di base forte per tutti i nostri giovani. Analizziamo i fatti.

Dall'obbligo di istruzione all'obbligo formativo

La Costituzione del '47 afferma all'articolo 34 che "l'istruzione inferiore, impartita per almeno otto anni, è obbligatoria e gratuita". Ne deriva il concetto di *obbligo di istruzione*, che non si deve confondere con quello di *obbligo scolastico*, errore in cui spesso si cade e, purtroppo, anche in testi normativi. La differenza è la seguente: l'obbligo di istruzione non si traduce nell'obbligo di frequenza scolastica, tant'è vero che viene riconosciuto ai genitori, o a chi ne fa le veci, il diritto di provvedere all'istruzione dei propri figli, purché possano dimostrare di averne la capacità. La Repubblica, quindi, non ha mai obbligato alla frequenza scolastica in senso stretto, checché ne dicano i fautori del diritto-dovere, secondo i quali l'obbligo di istruzione costituirebbe una sorta di violenza nei confronti del cittadino.

Com'è noto, l'obbligo ottonnale di istruzione non venne attuato contestualmente con la Costituzione (la Costituzione fissa i principi, poi spetta alla legislazione ordinaria realizzarli) ma solo quindici anni dopo, con la legge 1859/62.

Ma la durata dell'obbligo di istruzione non è un dato immutabile, è strettamente legata all'evoluzione dei saperi, delle conoscenze e delle competenze. Solo nel corso degli ultimi decenni abbiamo avvertito – ed è un dato comune a tutti i Paesi ad alto sviluppo – la necessità di elevare l'obbligo di istruzione. Ciò si è verificato con la legge n. 9 del 20 gennaio '99.

E' opportuna la citazione per esteso dell'articolo 1: "A decorrere dall'anno scolastico 1999-2000 l'obbligo di istruzione è elevato da otto a dieci anni. L'istruzione obbligatoria è gratuita. In sede di prima applicazione, fino all'approvazione di un generale riordino del sistema scolastico e formativo, l'obbligo di istruzione ha durata novennale. Mediante programmazione da definire nel quadro del suddetto riordino, sarà introdotto l'obbligo di istruzione e formazione fino al diciottesimo anno di età, a conclusione del quale tutti i giovani possano acquisire un diploma di scuola secondaria superiore o una qualifica professionale. A coloro i quali, adempiuto l'obbligo di istruzione o prosciolti dal medesimo, non intendono proseguire gli studi nell'istruzione secondaria superiore è garantito, nell'ambito della programmazione dell'offerta educativa, come previsto dal decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112, il diritto alla frequenza di iniziative formative volte al conseguimento di una qualifica professionale, ivi comprese quelle previste dalla legge 24 giugno 1997, n. 196" (la cosiddetta legge Treu).

Dal testo si evincono le seguenti opportunità:

a) l'obbligo di istruzione nel sistema scolastico è elevato dai 14 ai 16 anni di età (in via transitoria fino ai 15);

b) si prevede di introdurre, dopo il 16° anno, l'obbligo di proseguire gli studi nell'istruzione (nella scuola) o nella formazione professionale (regionale) fino ai 18 anni (si noti che lo studente raggiunge la maggiore età al 18° anno e che nella stragrande maggioranza dei Paesi europei l'istruzione e la formazione secondaria si concludono a 18 anni);

c) coloro che abbiano o non abbiano conseguito il diploma di scuola media e che non intendano proseguire gli studi hanno diritto a conseguire una qualifica professionale nel quadro della legge Treu del '97 con cui si dettano "norme in materia di promozione dell'occupazione". Il che si verifica nell'ambito della programmazione dell'offerta educativa, di cui ha competenza sul territorio l'Ente locale (si vedano gli articoli 138 e 139 del dlgs 112/98, uno dei decreti applicativi della legge 59/97, la "Bassanini", la legge madre di tutte le autonomie).

Il previsto proseguimento dell'obbligo, dal 16° al 18° anno, viene successivamente sancito con la legge 144 del 17 maggio del '99: si tratta dell'*obbligo formativo*, che i giovani possono realizzare: **a)** nel sistema di istruzione scolastica; **b)** oppure nel sistema della formazione professionale di competenza regionale; **c)** od ancora nell'esercizio dell'apprendistato.

L'obbligo di istruzione e formazione e la risorsa dell'autonomia

Da quanto detto, emerge che con le due leggi del '99, la 9 e la 144, venivano realizzati due importanti obiettivi per il nostro sistema di istruzione: l'*obbligo di istruzione* (nella scuola) fino a 16 anni e l'*obbligo formativo* dai 16 ai 18 anni. Di fatto, la Repubblica si assumeva un impegno di alto profilo, finalizzato a "migliorare l'efficacia del processo di insegnamento e di apprendimento" e

a garantire a tutti il “successo formativo”, come è scritto nell’articolo 1 del regolamento dell’autonomia delle istituzioni scolastiche: si tratta di quel dpr n. 275, varato anch’esso nel ‘99! Un anno che ha segnato una grossa svolta per il nostro sistema di istruzione!

Si era così costruito un assetto giuridico formale che rispondeva sia alle esigenze dell’ampliamento dell’istruzione, delle conoscenze, della cultura dei nostri giovani, sia alle necessità di coniugare più strettamente la scuola al mondo del lavoro. E rispondeva anche a ciò che l’Europa ci chiedeva, e ci chiede, cioè una politica dell’istruzione, del lavoro e della occupazione che si attestasse su riconoscimenti reciproci di *competenze*: processo già in atto nel nostro sistema della formazione ed avviato in quello dell’istruzione con la riforma degli esami di maturità ¹.

Diritto/dovere, ovvero obbligo di istruzione fino a 13 anni e mezzo!

Il sistema formale che si era costruito e il processo riformatore che ne seguiva sono stati gli esiti di una politica dell’istruzione che viene da lontano e che risponde sia agli adempimenti costituzionali che all’evoluzione del mondo delle conoscenze e del lavoro.

Stando così le cose, viene da chiederci: qual’era l’esigenza oggettiva che ha condotto il governo di centro-destra ad abrogare la legge 9/99 ed a stravolgere un sistema di obblighi così faticosamente costruito, forse non perfetto, ma certamente perfettibile? La risposta dell’attuale Ministro è la seguente: non si possono costringere “ragazzi” sui banchi di scuola, quando esprimono altre potenzialità, attitudini, vocazioni; ed ancora, se si vuole abbattere la dispersione, una delle più alte nei Paesi ad alto sviluppo, bisogna offrire ai “ragazzi” un più ampio ventaglio di opportunità. L’attuale Ministro, però, non ha considerato un’altra circostanza che è all’attenzione di tutti gli esperti di questioni educative: il fatto, cioè, della necessità e del dovere di dare oggi ai giovani una preparazione di base più ricca e robusta.

Faccio mie le parole di Nicola Cacace che al Convegno internazionale “Antinomie dell’educazione nel XXI secolo”, organizzato dal Dipartimento di Scienze dell’Educazione dell’Università degli Studi di Roma Tre, tenutosi in Roma due anni fa, quando era ancora in discussione la proposta Moratti, affermava tra l’altro: “La globalizzazione segna l’avvento di un’era di complessità e variabilità che rende obsolete tecniche e competenze con frequenza superiore al passato e rende più importanti le conoscenze di base rispetto alle specialistiche, la cultura rispetto alla tecnica... Perciò appaiono davvero incomprensibili e contro tendenza alcune recenti decisioni governative tendenti ad anticipare le scelte scolastico-professionali superiori dei giovani invece che ritardarle al fine di rafforzare le conoscenze di base... Specializzazione flessibile e polivalenza, creatività ed autoformazione (o formazione continua) devono diventare gli obiettivi della nuova formazione per i giovani e della formazione continua per tutti... Oggi è più di ieri necessario che le conoscenze specialistiche, mutevoli e caduche per la velocità delle innovazioni, siano sempre inserite in un quadro di conoscenze di base e metodologie di analisi che per loro natura non decadono nel tempo”.

Certamente l’arricchimento delle conoscenze e competenze di base non deve tradursi in una sosta forzata su vecchi “banchi di scuola” dai 6 ai 16 anni di età! Il problema che si poneva allora alla Moratti – come si poneva ai tempi del centro sinistra e si pone comunque a chiunque debba mettere mano a una seria riforma dell’istruzione – è un altro: come rinnovare quei banchi rinnovando profondamente i processi di istruzione di base! Ma la Moratti non solo non ha dato una risposta convincente, ma è andata in contro tendenza! E’ ritornata al ciclo corto dell’obbligo 6-14 anni e, con interventi insensati, ne ha reso più incerti e più precari i percorsi (lo sa il Ministro che tutta la nostra scuola di base è in profonda sofferenza?). E ha dato vita a un sistema dei licei pervasivo, pletorico, vuoto, assolutamente non significativo in termini di finalità ed obiettivi, non cedendo nulla alle Regioni se non una sorta di vuoto pneumatico, difficile a riempirsi di contenuti.

In uno scenario di questo tipo, così incerto e precario, è chiaro che i giovani corrano ad iscriversi ai licei, anche se *obtorto collo!* Il che è proprio il contrario di quello che si doveva attivare e che, forse, lo stesso Ministro credeva di avviare! E nei licei “rinnovati” i nostri “ragazzi”, non obbligati, dioneguardi! si troveranno ad avere a che fare con un polpettone di materie vecchie e nuove, obbligatorie, opzionali, facoltative, intrecciate con tutte le possibili combinazioni, in cui gli stessi insegnanti faranno fatica a districarsi!

Risultato: un sistema liceale pieno di nulla ed un sistema professionale ancora vuoto!

¹ L’articolo 6 della legge 425/97 così recita: “Il rilascio e il contenuto delle certificazioni di promozione, di idoneità e di superamento dell’esame di Stato sono ridisciplinati in armonia con le nuove disposizioni, al fine di dare trasparenza alle competenze, conoscenze e capacità acquisite secondo il piano di studi seguito, tenendo conto delle esigenze di circolazione dei titoli di studio nell’ambito dell’Unione europea”.

Le incerte prospettive dopo il primo ciclo

Ma, facciamo parlare le carte, come si suol dire. Vediamo che cosa offrono i due decreti! Dalla lettura incrociata del dlgs sul diritto/dovere e del dlgs sull'alternanza si evince che per i giovani, all'uscita dal primo ciclo, si aprono le seguenti strade:

a) se sono in possesso del titolo di scuola secondaria di primo grado, **è possibile l'iscrizione a un istituto del sistema dei licei** fino al conseguimento del diploma (a 19 anni)

b) sempre se sono in possesso del titolo di scuola secondaria di primo grado, **è possibile l'iscrizione a un istituto del sistema di istruzione e formazione professionale** fino al conseguimento di una qualifica almeno triennale (conseguibile a 17 anni o comunque entro i 18);

c) se hanno compiuto 15 anni (l'articolo 2 del Codice Civile prevede che un cittadino acquisisca la capacità lavorativa a 15 anni) e devono terminare il corso di studi obbligatorio, **si stipula un contratto di lavoro a tempo pieno, configurato come "apprendistato per l'espletamento del diritto-dovere di istruzione e formazione"**, di cui agli articoli 47 e ss. del dlgs 276/03 (ex legge delega 30/03, "legge Biagi" e alla Circolare del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali 40/04 ²). Possono, comunque, presentare la richiesta di svolgere l'intera formazione dai 15 ai 18 anni, o parte di essa, attraverso l'alternanza di periodi di studio e di lavoro, sotto la responsabilità dell'istituzione scolastica o formativa (dlgs sull'alternanza, art. 1, comma 1).

L'alternanza dovrebbe essere la ciliegina sulla torta, che conferirebbe ai tre percorsi quel *quid* di operativo di cui tutti, indubbiamente, avvertiamo la necessità, ma che dal decreto appare assai evanescente.

Da un tale assetto normativo e, soprattutto, dalle scelte di politica scolastica che sono state effettuate dall'attuale amministrazione, che cosa deriverà concretamente? Sempreché non si provveda in tempo a cambiare rotta, ma la prospettiva è assai difficile, se non impossibile!

Nel tempo breve si verificherà che la maggioranza dei giovani licenziati dal primo ciclo si iscriverà al "porto sicuro" del sistema dei licei, almeno finché non scivoleranno sulla passerella che porta all'istruzione e formazione professionale; che un certo numero di giovani più deboli si iscriverà direttamente alle istituzioni di istruzione e formazione professionale; che altri, i quindicenni senza alcun titolo – ed una loro quantificazione sarebbe incerta – opterà necessariamente per l'apprendistato. Per non dire del grande mondo degli esclusi che evadono comunque da qualsiasi processo formativo e che sarà molto difficile intercettare e recuperare se non con interventi socioeconomici molto decisi... ed anche molto costosi!

Ma è nel tempo lungo che verranno i nodi al pettine: quanti giovani iscritti ai licei "passeranno" all'istruzione e formazione professionale? Quanti giovani perderanno l'occasione di adempiere all'obbligo e, quindi, forzatamente passeranno all'apprendistato?

Insomma, altro che il tanto paventato sistema duale. Sembra che ci si avvii verso un sistema formativo a tre gambe! O a tre scalini in discesa! Andremo ad una Repubblica di apprendisti?

Cosa fare subito!

A fronte di questa prospettiva, viene da chiederci: Che cosa si può fare per dare ai nostri giovani una preparazione di base forte pur all'interno di un sistema educativo che non la sostiene e che, anzi, sembra rifiutarla?

A mio avviso, ciò che non si è fatto dall'alto, occorre farlo dal basso! Laddove le leggi difettano, laddove in una certa misura aprono qualche spazio, occorre muoversi! E la legge, anzi la Costituzione ce lo consente. Ma vediamo il perché!

Dal nuovo titolo V discendono sia la legge 53 che l'autonomia delle istituzioni scolastiche. Nell'epigrafe della legge 53 leggiamo – ricordiamolo!!! – "delega in materia di norme generali sull'istruzione e di livelli essenziali delle prestazioni in materia di istruzione e formazione professionale". L'epigrafe riprende puntualmente i punti n) ed m) del secondo comma del novellato articolo 117 della Costituzione. Ma la legge – com'è noto – invece di limitarsi ad un adeguamento costituzionale, è diventata una vera e propria legge di riforma!

² La legge Biagi, il dlgs 276/03 e la Cm 40/04 configurano tre tipologie di apprendistato: a) apprendistato per l'espletamento del diritto dovere di istruzione e formazione, a partire dai 15 anni di età; b) apprendistato professionalizzante, a partire dai 18 anni; c) apprendistato per l'acquisizione di un diploma o per percorsi di alta formazione, a partire dai 18 anni.

Di fatto, il Titolo V è stato letto ad uso e consumo di una certa politica scolastica! Ad esempio, nel Titolo V non è affatto detto che l'istruzione, materia di legislazione statale, sia costituita di un primo ciclo che termina a 13 anni e mezzo e di un secondo ciclo liceale che termina a 19. Né è detto quale sia la struttura e la natura e la durata dei percorsi dell'istruzione e formazione professionale che è materia di legislazione regionale. Né è detto a quale età il giovane debba optare per l'istruzione o per la formazione. Le scelte operate dalla legge 53 sono tutte scelte della Moratti!

Nello stesso Titolo V, laddove si tratta della legislazione concorrente in materia di istruzione, si afferma esplicitamente che è "salva l'autonomia delle istituzioni scolastiche". Ed ancora, nel rinnovato Titolo V, recentemente approvato dal Parlamento, anche se ancora in via non definitiva, la stessa espressione "salva l'autonomia delle istituzioni scolastiche" la ritroviamo anche se l'istruzione, o meglio "l'organizzazione scolastica, la gestione degli istituti scolastici e di formazione" costituiscono potestà legislativa esclusiva – e non più concorrente – delle Regioni. Ed ancora: nello schema di decreto relativo al secondo ciclo di istruzione leggiamo che "tutte le istituzioni del sistema educativo di istruzione e formazione sono dotate di autonomia didattica, organizzativa, finanziaria e di ricerca e sviluppo" (art. 1, comma 4).

Insomma, è dallo stesso Titolo V che discendono sia la legge 53 che una ben più forte autonomia! Il che significa che l'area della autonomia ha una sua legittimità costituzionale che possiamo e dobbiamo esercitare nella misura in cui corrisponda ai reali bisogni formativi dei nostri giovani! Sta, quindi, alla iniziativa delle autonomie scolastiche e formative, nel contesto/scenario delle programmazioni che sul territorio debbono esercitare gli enti locali (vedi gli articoli 138 e 139 del citato dlgs 112/98) accentuare e consolidare quei *contenuti* e quegli *obiettivi* che attengono ad una preparazione di base forte quale le società ad alto sviluppo richiedono a tutti i giovani! E ciò è possibile fare con un coordinamento verticale e orizzontale delle attività educative, istruttive e formative tutte, al di là degli artificiosi steccati proposti dalla legge 53 e dai decreti che ne discendono.

E' doveroso sottolineare che azioni simili non sono affatto *extra legem*, ma costituiscono una lettura delle norme, di qualsiasi norma, nella chiave autonoma che la Costituzione stessa ci riconosce! Due esempi: **a)** gli SMF (standard minimi formativi) dei percorsi triennali istituiti con l'accordo quadro del 19 giugno 2003, relativi alle quattro aree dei linguaggi, scientifica, tecnologica, storico-socio-economica, descritti nell'accordo del 15 gennaio 2004, costituiscono una interessante base per costruire percorsi forti sotto il profilo delle conoscenze e competenze di base; si tratta di standard minimi, che le istituzioni scolastiche e formative potranno ampliare nella misura in cui riterranno opportune; **b)** gli OSA (obiettivi specifici di apprendimento), relativi al primo biennio dei percorsi liceali, che figureranno nelle Indicazioni nazionali (transitorie, ovviamente e, forse, fortunatamente, perché si avrà il tempo per riscriverle!), com'è noto, non sono gli obiettivi da proporre *tout court* agli studenti, ma costituiscono i *livelli essenziali di prestazione del servizio che le istituzioni sono tenute ad erogare*; il che significa che le istituzioni hanno un ampio spazio per una progettazione seria in ordine a forti conoscenze e competenze di base.

Un'ultima questione, e non di dettaglio! Un altro dei motivi che sono invocati dalla Moratti è che non si possono costringere i "ragazzi" a stare sui banchi a studiare sui libri fino ai 16 anni! La considerazione è corretta, ma non giustifica affatto un drastico abbassamento dell'offerta educativa. La questione è un'altra e riguarda la didattica, la progettazione curricolare, la modularità dell'insegnare e apprendere... guarda caso, proprio quei concetti e quelle pratiche che con la nuova stagione riformatrice, sono stati gettati a mare!

E allora, con l'autonomia, riprendiamoci anche la didattica!

Roma, 29 marzo 2005

Maurizio Tiriticco