

Dall'obbligo scolastico e formativo al diritto-dovere all'istruzione e formazione

ARMANDO MONTEMARANO¹

Ne è passato di tempo da quando la Legge Casati del 1859 prevedeva la gratuità ed obbligatorietà del primo biennio delle scuole elementari e la Legge Coppino del 1877 istituiva l'obbligo scolastico fino a 9 anni di età, leggi che fecero scendere in cinquant'anni, dal 1861 al 1911, il tasso di analfabetismo dal 78% al 37%, grazie anche all'elevazione a 12 anni dell'età dell'obbligo imposta dalla Legge Orlando del 1904. Nel 1961, a cent'anni di distanza dall'unità del Paese ed alla vigilia dell'istituzione della scuola media unica (Legge n. 1859 del 1962), che travolgeva la riforma Gentile, il tasso di analfabetismo era ancora dell'8,3%.

Al giorno d'oggi, con un tasso di analfabetismo assai vicino allo zero (1,2%), ci si pone il problema di legare il mondo dell'istruzione e della formazione al mondo del lavoro e di collegare la politica dell'educazione a quella dell'occupazione, indirizzando entrambe alla ricerca della competitività.

1. L'ALTERNANZA QUALE STRUMENTO DI POLITICA OCCUPAZIONALE

È nell'ottica lavoristica che la Legge 17 maggio 1999, n. 144, recante la delega al Governo per il riordino degli incentivi all'occupazione, disponeva all'art. 68 che, al fine di potenziare la crescita culturale e professionale dei giovani, ferme restando le disposizioni sull'obbligo dell'istruzione, fosse progressivamente istituito, a decorrere dall'anno 1999-2000, l'obbligo di frequenza di attività formative fino al compimento del 18° anno di età.

Tale obbligo poteva essere assolto in tre distinti percorsi, anche integrati, di istruzione e formazione:

¹ Avvocato; Presidente dell'Associazione Italiana di Diritto Sociale.

- a) nel sistema di istruzione scolastica;
- b) nel sistema della formazione professionale, di competenza regionale;
- c) nell'esercizio dell'apprendistato.

L'obbligo si intendeva comunque assolto con il conseguimento di un diploma di scuola secondaria superiore o di una qualifica professionale.

Seppure i tre percorsi si presentavano, nell'architettura concepita dal legislatore del 1999, ben distinti, era previsto che le competenze certificate in esito a qualsiasi segmento della formazione scolastica, professionale e dell'apprendistato avrebbero costituito crediti per il passaggio da un sistema all'altro, instaurandosi così in embrione l'alternanza tra scuola, formazione e lavoro.

2. IL DIRITTO-DOVERE QUALE STRUMENTO DI POLITICA EDUCATIVA

La Legge 28 marzo 2003, n. 53, nell'attribuire al Governo la delega per la definizione delle norme generali sull'istruzione e dei livelli essenziali delle prestazioni in materia di istruzione e formazione professionale, ha imposto la definizione del sistema educativo di istruzione e di formazione con l'osservanza dei seguenti principi e criteri direttivi:

- a) apprendimento in tutto l'arco della vita;
- b) conseguimento di una formazione spirituale e morale ispirata ai principi costituzionali;
- c) sviluppo della coscienza storica e di appartenenza alla comunità locale, alla comunità nazionale ed alla civiltà europea;
- d) assicurazione a tutti del diritto all'istruzione e alla formazione per almeno dodici anni o, comunque, sino al conseguimento di una qualifica entro il 18° anno di età;
- e) articolazione del sistema educativo di istruzione e di formazione:
 - nella scuola dell'infanzia;
 - in un primo ciclo, che comprende la scuola primaria e la scuola secondaria di primo grado;
 - in un secondo ciclo, che comprende il sistema dei licei ed il sistema dell'istruzione e della formazione professionale.

L'attuazione del diritto all'istruzione e alla formazione si deve realizzare, in base alla Legge di delega, nel sistema di istruzione e in quello di istruzione e formazione professionale, secondo livelli essenziali di prestazione definiti su base nazionale e garantendo, attraverso adeguati interventi, l'integrazione delle persone in situazione di handicap.

All'interno del sistema educativo così delineato, ferma restando la competenza regionale in materia di formazione e istruzione professionale, i percorsi del sistema dell'istruzione e della formazione devono realizzare profili educativi, culturali e professionali, ai quali conseguono titoli e qualifiche professionali di differente livello, valevoli su tutto il territorio nazionale. I titoli e le qualifiche costituiscono condizione per l'accesso all'istruzione e formazione tecnica superio-

re e quelli conseguiti al termine dei percorsi del sistema dell'istruzione e della formazione professionale di durata almeno quadriennale consentono di sostenere l'esame di Stato, utile anche ai fini degli accessi all'Università e all'alta formazione artistica, musicale e coreutica, previa frequenza di apposito corso annuale, realizzato d'intesa con queste istituzioni (ferma restando la possibilità di sostenere, come privatista, l'esame di Stato anche senza tale frequenza).

È assicurata e assistita la possibilità di cambiare indirizzo all'interno del sistema dei licei, nonché di passare dal sistema dei licei al sistema dell'istruzione e della formazione professionale, e viceversa, mediante apposite iniziative didattiche, finalizzate all'acquisizione di una preparazione adeguata alla nuova scelta; la frequenza positiva di qualsiasi segmento del secondo ciclo comporta l'acquisizione di crediti certificati, che possono essere fatti valere, anche ai fini della ripresa degli studi eventualmente interrotti, nei passaggi tra i diversi percorsi.

3. DALL'OBBLIGO SCOLASTICO AL DIRITTO-DOVERE

L'art. 1, lett. c), della Legge n. 53 del 2000 ridefinisce l'obbligo scolastico istituito dall'art. 34, comma 2, Cost., secondo cui l'istruzione inferiore, impartita per almeno otto anni, deve essere obbligatoria e gratuita, nonché lo stesso obbligo formativo istituito dall'art. 68 della Legge n. 144 del 1999, ampliandolo nei termini di diritto all'istruzione e formazione e di correlativo dovere: la fruizione dell'offerta di istruzione e formazione viene, così, a costituire un dovere (sociale) legislativamente sanzionato.

L'attuazione graduale del diritto-dovere è stata avviata con l'emanazione del D.Lgs. 15 aprile 2005, n. 76, il quale ribadisce che viene assicurato a tutti il diritto all'istruzione e alla formazione, per almeno dodici anni o, comunque, sino al conseguimento di una qualifica di durata almeno triennale entro il 18° anno di età. Nelle istituzioni scolastiche statali la fruizione del diritto non è soggetta a tasse di iscrizione e di frequenza.

La fruizione dell'offerta di istruzione e di formazione costituisce per tutti, compresi i minori stranieri, oltre che un diritto soggettivo un dovere sociale ai sensi dell'art. 4, comma 2, Cost., il quale impone ad ogni cittadino di svolgere, secondo le proprie possibilità e la propria scelta, un'attività o una funzione che concorra al progresso materiale o spirituale della società.

Responsabili dell'adempimento del dovere di istruzione e formazione sono i genitori dei minori o coloro che a qualsiasi titolo ne facciano le veci, i quali sono tenuti ad iscriverli alle istituzioni scolastiche o formative.

Alla vigilanza sull'adempimento del dovere di istruzione e formazione, anche sulla base dei dati forniti dalle anagrafi degli studenti, provvedono:

- a) il Comune ove hanno la residenza i giovani;
- b) il dirigente dell'istituzione scolastica o il responsabile dell'istituzione formativa presso la quale sono iscritti ovvero abbiano fatto richiesta di iscrizione gli studenti;
- c) la Provincia, attraverso i servizi per l'impiego in relazione alle funzioni di loro competenza a livello territoriale;

- d) i soggetti che assumono con il contratto di apprendistato, nonché il tutore aziendale e i soggetti competenti allo svolgimento delle funzioni ispettive in materia di previdenza sociale e di lavoro.

In caso di mancato adempimento del dovere di istruzione e formazione si applicano a carico dei responsabili le sanzioni relative al mancato assolvimento dell'obbligo scolastico previsto dalle norme previgenti.

Con l'entrata in vigore dei decreti delegati, il diritto-dovere all'istruzione e formazione si sostituisce all'obbligo scolastico e all'obbligo formativo, riassumendoli, in modo tale che anche l'inosservanza dell'obbligo formativo viene sanzionata, al contrario di quanto finora previsto.

Va tuttavia rilevato che il nuovo sistema educativo non è ancora interamente operativo, sicché dai più si ritiene che valga ancora l'obbligo scolastico stabilito nei limiti degli otto anni di frequenza, in quanto solo una volta completato l'iter attuativo della riforma avverrà l'estensione dell'obbligo, con la conseguenza che dovrà essere ridefinito anche l'obbligo del datore di lavoro di assumere un giovane (sempre che abbia compiuto 15 anni) previa verifica non più dell'assolvimento dell'obbligo scolastico, bensì del diritto-dovere di istruzione e formazione, a meno che si tratti di un contratto di apprendistato.

4. LA REALIZZAZIONE DEL DIRITTO-DOVERE

Il diritto-dovere matura con l'iscrizione alla prima classe della scuola primaria, fatta salva la possibilità di frequenza della scuola dell'infanzia.

Le scuole secondarie di primo grado organizzano, in raccordo con le istituzioni del sistema educativo di istruzione e formazione del secondo ciclo ed i competenti servizi territoriali, iniziative di orientamento ai fini della scelta dei percorsi educativi del secondo ciclo, sulla base dei percorsi di ciascun allievo, personalizzati e documentati.

I giovani che hanno conseguito il titolo conclusivo del primo ciclo sono iscritti ad un istituto del sistema dei licei o del sistema di istruzione e formazione professionale, fino al conseguimento del diploma liceale o di un titolo o di una qualifica professionale di durata almeno triennale entro il 18° anno di età, fatto salvo il limite di frequentabilità delle singole classi, nonché quello derivante dalla contrazione di una ferma militare volontaria.

L'anagrafe nazionale degli studenti presso il MIUR opera il trattamento dei dati sui percorsi scolastici, formativi e in apprendistato dei singoli studenti a partire dal primo anno della scuola primaria; le anagrafi regionali per l'obbligo formativo, trasformate in anagrafi regionali degli studenti, contengono i dati sui percorsi scolastici, formativi e in apprendistato dei singoli studenti a partire dal primo anno della scuola primaria. Le Regioni devono assicurare l'integrazione delle anagrafi regionali degli studenti con le anagrafi comunali della popolazione, nonché il coordinamento con le funzioni svolte dalle Province, attraverso i servizi per l'impiego, in materia di orientamento, informazione e tutorato.

In attesa dell'emanazione dei decreti legislativi inerenti al secondo ciclo di istruzione e di istruzione e formazione professionale, dall'anno scolastico

2005-2006 l'iscrizione e la frequenza gratuite ricomprendono i primi due anni degli istituti secondari superiori e dei percorsi sperimentali di istruzione e formazione professionale, realizzati sulla base dell'accordo in sede di Conferenza unificata del 19 giugno 2003.

Alla completa attuazione del diritto-dovere all'istruzione e formazione si dovrà provvedere attraverso decreti attuativi. Fino a quel momento continua ad applicarsi l'art. 68, comma 4, della Legge 17 maggio 1999, n. 144, che si intende riferito all'obbligo formativo come ridefinito dal D.Lgs. n. 76/2005; agli oneri relativi si provvede, pertanto, sia a carico del Fondo per l'occupazione, istituito presso il Ministero del lavoro, che a carico del Fondo per l'arricchimento e l'ampliamento dell'offerta formativa e per gli interventi perequativi, istituito presso il MIUR.

Le risorse statali destinate annualmente a sostenere l'attuazione del diritto-dovere all'istruzione e formazione nei percorsi sperimentali sono attribuite alle Regioni, con apposito accordo in Conferenza unificata, tenendo anche conto dell'incremento delle iscrizioni ai predetti percorsi, da computarsi a partire dall'anno scolastico 2002-2003.

In attesa della definizione dei livelli essenziali di prestazione, le strutture sedi dei percorsi di istruzione e formazione professionale sono accreditate dalle Regioni.

5. LA REALIZZAZIONE DELL'ALTERNANZA

Alla definizione delle norme generali relative all'alternanza scuola-istruzione-lavoro provvede il D.Lgs. 15 aprile 2005, n. 77, che la definisce come modalità di realizzazione dei corsi del secondo ciclo, sia nel sistema dei licei sia nel sistema dell'istruzione e della formazione professionale, per assicurare ai giovani, oltre alle conoscenze di base, l'acquisizione di competenze spendibili nel mercato del lavoro.

Gli studenti che hanno compiuto il 15° anno di età, salva restando la possibilità di espletamento del diritto-dovere con il contratto di apprendistato, possono presentare la richiesta di svolgere, con la predetta modalità e nei limiti delle risorse disponibili, 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.

I percorsi in alternanza sono progettati, attuati, verificati e valutati sotto la responsabilità dell'istituzione scolastica o formativa, sulla base di apposite convenzioni con le imprese, o con le rispettive associazioni di rappresentanza, o con le camere di commercio, o con gli enti pubblici e privati, ivi inclusi quelli del terzo settore, disponibili ad accogliere gli studenti per periodi di apprendimento in situazione lavorativa, che non costituiscono rapporto individuale di lavoro.

La modalità di apprendimento in alternanza, quale opzione formativa rispondente ai bisogni individuali di istruzione e formazione dei giovani, persegue le seguenti finalità:

- a) attuare modalità di apprendimento flessibili ed equivalenti sotto il profilo culturale ed educativo, rispetto agli esiti dei percorsi del secondo ciclo, che colleghino sistematicamente la formazione in aula con l'esperienza pratica;
- b) arricchire la formazione acquisita nei percorsi scolastici e formativi con l'acquisizione di competenze spendibili anche nel mercato del lavoro;
- c) favorire l'orientamento dei giovani per valorizzarne le vocazioni personali, gli interessi e gli stili di apprendimento individuali;
- d) realizzare un organico collegamento delle istituzioni scolastiche e formative con il mondo del lavoro e la società civile;
- e) correlare l'offerta formativa allo sviluppo culturale, sociale ed economico del territorio.

Fino all'emanazione dei decreti delegati del secondo ciclo, i percorsi in alternanza possono essere realizzati negli istituti di istruzione secondaria superiore secondo l'ordinamento vigente, mentre devono essere le Regioni a definire le modalità per l'attuazione di eventuali sperimentazioni di percorsi in alternanza nell'ambito del sistema di formazione professionale.

6. I PERCORSI IN ALTERNANZA

Ferme restando le competenze regionali in materia di programmazione dell'offerta formativa, le istituzioni scolastiche o formative, singolarmente o in rete, stipulano apposite convenzioni, a titolo gratuito, con gli utilizzatori, le quali regolano i rapporti e le responsabilità dei diversi soggetti coinvolti nei percorsi in alternanza, compresi gli aspetti relativi alla tutela della salute e della sicurezza dei partecipanti.

I percorsi in alternanza hanno una struttura flessibile e si articolano in periodi di formazione in aula e in periodi di apprendimento mediante esperienze di lavoro, che le istituzioni scolastiche e formative progettano e attuano sulla base delle convenzioni.

I periodi di apprendimento mediante esperienze di lavoro fanno parte integrante dei percorsi formativi personalizzati, volti alla realizzazione del profilo educativo, culturale e professionale del corso di studi e degli obiettivi generali e specifici di apprendimento stabiliti a livello nazionale e regionale; essi devono essere articolati secondo criteri di gradualità e progressività che rispettino lo sviluppo personale, culturale e professionale degli studenti in relazione alla loro età, e vanno dimensionati tenendo conto degli obiettivi formativi dei diversi percorsi del sistema dei licei e del sistema dell'istruzione e della formazione professionale, nonché sulla base delle capacità di accoglienza degli utilizzatori.

I percorsi in alternanza sono definiti e programmati all'interno del piano dell'offerta formativa e sono proposti alle famiglie e agli studenti in tempi e con modalità idonei a garantirne la piena fruizione; in essi la funzione tutoriale è preordinata alla promozione delle competenze degli studenti ed al rac-

cordo tra l'istituzione scolastica o formativa, il mondo del lavoro e il territorio. La funzione tutoriale personalizzata per gli studenti in alternanza è svolta dal docente tutor interno e dal tutor esterno.

Il primo è designato dall'istituzione scolastica o formativa tra coloro che, avendone fatto richiesta, possiedono titoli documentabili e certificabili, svolge il ruolo di assistenza e guida degli studenti che seguono percorsi in alternanza e verifica, con la collaborazione del tutor esterno, il corretto svolgimento del percorso in alternanza. Il secondo, designato dagli utilizzatori, favorisce l'inserimento dello studente nel contesto operativo, lo assiste nel percorso di formazione sul lavoro e fornisce all'istituzione scolastica o formativa ogni elemento atto a verificare e valutare le attività dello studente e l'efficacia dei processi formativi.

I percorsi in alternanza sono oggetto di verifica e valutazione da parte dell'istituzione scolastica o formativa che, tenuto conto delle indicazioni fornite dal tutor esterno, valuta gli apprendimenti degli studenti in alternanza e certifica le competenze da essi acquisite, che costituiscono crediti.

7. I PERCORSI INTEGRATI

Le istituzioni scolastiche, a domanda degli interessati e d'intesa con le Regioni, nell'ambito dell'alternanza possono collegarsi con il sistema dell'istruzione e della formazione professionale per la frequenza, negli istituti di istruzione e formazione professionale, di corsi integrati, attuativi di piani di studio, progettati d'intesa tra i due sistemi e realizzati con il concorso degli operatori di entrambi.

Anche questa previsione, come gran parte delle altre contenute sia nella Legge delega del 2003 che nei decreti delegati del 2005, costituisce solo una tessera nella costruzione del mosaico, ancora largamente incompleto, che dovrebbe orientare l'educazione dei giovani alla loro realizzazione nel lavoro, fine che continua ad impegnare gli operatori in accese discussioni, che trovano origine nell'irrisolto confronto tra chi sostiene, per dirla con Montesquieu, che l'educazione debba "dare delle idee" e chi sottolinea ciò che diceva Gandhi: "Non è la letteratura né il vasto sapere che fanno l'uomo, ma la sua educazione alla vita reale".

La riforma cerca di conciliare i due modi di vedere e di dar vita ad un'offerta flessibile, che dopo un primo ciclo basico comune, permetta ai giovani di orientare le proprie scelte in modo confacente alle capacità ed aspirazioni individuali, nel tentativo di evitare, attraverso l'alternanza, che il sistema dei licei e quello formativo vengano a costituire compartimenti stagno del tutto separati ed entrambi avulsi dalla realtà sociale.

Il tempo rivelerà se il tentativo troverà compiuta realizzazione e se potrà dirsi riuscito.