

PASQUALE
RANSENIGO

Riforme e obbligo scolastico

Premesse

Con la pubblicazione sulla Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana del 27 gennaio 1999 è stata promulgata la Legge n. 9 del 20 gennaio 1999 relativa alle "Disposizioni urgenti per l'elevamento dell'obbligo di istruzione" che, in sede di prima applicazione e fino all'approvazione di un generale riordino del sistema scolastico e formativo, sancisce la durata novennale dell'obbligo di istruzione nello stato italiano e la sua gratuità, pur nella previsione di elevare ulteriormente tale obbligo a dieci anni e, mediante programmazione da definire nel quadro del suddetto riordino, di introdurre progressivamente l'obbligo di istruzione e formazione fino al diciottesimo anno di età.

Sotto il profilo ordinamentale, la legge promulgata *dovrebbe* segnare un passo decisivo del sistema educativo e formativo italiano verso l'Europa dell'euro e dei cittadini, superando finalmente vistose anomalie del sistema stesso che, soprattutto nei ritardi dell'elevamento dell'obbligo di istruzione, è sempre stato classificato "fanalino di coda" rispetto a scelte già da tempo adottate negli altri stati membri dell'Unione Europea.

L'uso del condizionale è d'obbligo se l'analisi del

confronto si allarga, dal menzionato livello ordinamentale (fase transitoria della durata novennale), al livello istituzionale (interazione tra sottosistema dell'istruzione e sottosistema di formazione professionale regionale) e al livello sociale (coerenza tra obiettivi politici e bisogni dell'utenza).

Partendo da queste sollecitazioni di approfondimento, qui di seguito esamineremo la collocazione dell'elevamento dell'obbligo di istruzione nel disegno di legge predisposto dal Governo per il riordino dei cicli scolastici; illustreremo il contesto di origine della legge per l'elevamento dell'obbligo di istruzione, rilevandone i nodi critici; infine accenneremo alle problematiche aperte circa le modalità di attuazione delle norme di legge e il relativo impatto nei confronti dei bisogni dell'utenza coinvolta.

1. Collocazione dell'obbligo di istruzione nel DDL 3952 sul riordino dei cicli scolastici

A quanti vivono in contesti diversi da quello italiano risulta certamente impresa ardua dare una giustificazione esaustiva delle complesse motivazioni che hanno impedito al nostro paese di allinearsi prima d'ora con l'Europa, almeno rispetto alla durata dell'istruzione obbligatoria e gratuita. Infatti, dal 1978 al 1996 ben 24 testi legislativi sono stati discussi in Parlamento (4 dei quali approvati da una delle due Camere) che, contestualmente alla riforma della secondaria superiore o direttamente, riguardavano l'elevamento dell'obbligo e le sue modalità di assolvimento.

È invece sufficientemente noto a quanti sono impegnati nell'area delle politiche educative che i vent'anni di dibattito sulla riforma della scuola secondaria superiore si sono consumati sostanzialmente attorno allo storico contrasto culturale e politico tra i diversi schieramenti per dare una risposta risolutiva al quesito pregiudiziale sulla scelta tra due *modalità* da adottare per l'elevamento dell'obbligo di istruzione, al di là della relativa durata: *solo* nel sistema dell'istruzione (di competenza del Ministero della Pubblica Istruzione) o *anche* nel sistema della formazione professionale (di competenza delle Regioni)?

Negli anni recenti, al fine di superare la debolezza di iniziative delle forze politiche sui grandi temi del lavoro e dello sviluppo, si è fatto più volte ricorso a una diversa strategia che, attraverso le cosiddette *concertazioni e accordi* tra le principali forze sociali e i governi in carica, ha avviato nel nostro paese una nuova stagione di riforme economico-sociali, all'interno delle quali hanno trovato spazio rilevante anche quelle relative all'istruzione e alla formazione professionale.

In particolare, due di questi "Accordi" (luglio 1993, settembre 1996) hanno costituito il nuovo quadro di riferimento che, rispetto ai precedenti provvedimenti legislativi di origine politico-partitica, hanno posto al centro dell'attenzione del mondo politico e della società i gravi ritardi dei sistemi educativi, nell'intento di assicurare all'azione dei Governi in carica un'inedi-

ta "legittimazione sociale" in materia di riforme del sistema scolastico. Partendo dai contenuti di tali Accordi si è mosso il Ministro della P.I. Luigi Berlinguer predisponendo, nel gennaio 1997, un proprio Documento sulla riforma complessiva del sistema dell'istruzione, cui ha fatto seguito il disegno di legge "in materia di riordino dei cicli di istruzione", approvato dal Consiglio dei Ministri del Governo Prodi nel giugno 1997.

Non è nell'economia del presente contribuito addentrarci in riscontri puntuali di coerenza tra i contenuti degli Accordi e le relative traduzioni operate nel citato Documento e nel successivo disegno di legge governativo sul riordino dei cicli di istruzione; ci limiteremo qui ad evidenziarne gli elementi riguardanti soprattutto le *modalità* di elevamento dell'obbligo di istruzione e a verificarne la permanenza/variazione delle scelte operate negli stessi Accordi e nel citato disegno di legge n. 3952, tuttora in esame presso la VII Commissione della Camera¹.

Rispetto alla verifica di *discontinuità* tra i due Accordi, con quello del 1996 si rinuncia:

- al ricorso di un'apposita legge per l'elevazione dell'obbligo di istruzione a 16 anni di età, optando per una durata complessiva di 10 anni dell'obbligo stesso, ma "ristrutturato nei cicli e innovato nei curricula";
- a riformare il solo segmento della scuola secondaria superiore, ricorrendo invece ad una complessiva ristrutturazione e riordino dei cicli scolastici dell'intero sistema dell'istruzione;
- alla durata della secondaria superiore fino al diciannovesimo anno di età, portandone il termine al diciottesimo, in linea con analoghi assetti vigenti nei principali Paesi dell'Unione Europea.

Rispetto alla verifica di *continuità* delle scelte sottoscritte, nell'Accordo 1996 si riafferma:

- l'obiettivo strategico dell'integrazione del mondo della scuola, con quello della formazione professionale regionale e del lavoro, in risposta al mutato contesto di sviluppo;
- la necessità che "il prolungamento dell'obbligo scolastico valorizzi gli **apporti** che il sistema di formazione professionale può recare, perché tale prolungamento concorra a garantire una **positiva ricaduta sociale** della sua efficacia".

Dal confronto, anche sintetico, emerge una constatazione pregiudiziale e contraddittoria: mentre da un lato si condivide una sostanziale *flessibilità* ad individuare le modalità ordinarie più idonee per affrontare particolar-

¹ Per una articolata analisi del confronto, rimando al mio contributo *Il sistema di formazione professionale regionale, dagli Accordi tra Governo e Partiti Sociali al Documento Berlinguer*, in "Rassegna Cnos", 1997, 2, pp. 15-32.

mente il problema dell'elevamento dell'obbligo d'istruzione nella complessiva riforma del sistema educativo, d'altro lato si constata la permanenza di una endemica *incapacità* culturale e politica ad affrontare "il nodo centrale della questione", quello cioè di riconoscere autonomia e pari dignità di offerta formativa nei diversificati percorsi del sottosistema dell'istruzione o in quello della formazione professionale regionale.

In pratica, anche le stesse forze sociali mostrano una oggettiva resistenza a superare l'ostacolo di fronte al quale hanno fallito le forze politiche nei 24 tentativi di riforma di cui abbiamo fatto cenno sopra: si ricorre, infatti, ad una formulazione "ellittica" a soluzione del nodo centrale del problema e si affida alle alchimie tecnico-burocratiche la ricerca di una qualche traduzione normativa del temine "apporto" di contenuto generico e indefinito, già peraltro presente nei precedenti progetti di riforma della secondaria superiore che viene qui utilizzato pattiziamente dai soggetti contraenti più per ottenere il consenso alla firma, che per radicare in un nuovo contesto socio-culturale l'avvio di un reale sistema educativo-formativo integrato, in linea con la cultura europea e capace di assicurare qualità, motivazione e spendibilità, a cominciare dai percorsi dell'obbligo.

Tuttavia, non pochi degli "addetti ai lavori" si attendevano un *sussulto di orgoglio* dal versante politico: quali scelte il Governo ha fatto proprie con l'approvazione del disegno di legge n. 3952 del giugno 1997 (*Legge quadro in materia di riordino dei cicli di istruzione*), in ordine alle problematiche rilevate?

– Sotto l'aspetto ordinamentale, il suddetto disegno di legge prefigura una scuola di base o dell'obbligo della durata di 10 anni, con inizio a 5 anni e termine a 15 anni di età, all'interno di una ristrutturazione complessiva dei cicli scolastici, rispettando sostanzialmente le indicazioni degli Accordi e le considerazioni esposte nel Documento Ministeriale socializzato nel gennaio 1997.

In particolare, il percorso obbligatorio decennale comprende: un anno di prescolarità; sei anni di scuola primaria, articolati in tre cicli biennali; tre anni di un primo ciclo della scuola superiore, che viene denominato "ciclo orientativo o dell'orientamento", al termine del quale ha fine la fascia dell'obbligo e altri tre anni di un secondo ciclo della scuola superiore².

Entrando nel merito, si rilevava una diversa posizione: da una parte, l'anticipo a 5 anni di età della scuola dell'obbligo è oggetto di riserve sempre più vaste; dall'altra, la coincidenza della fine della scuola dell'obbligo a 15 anni di età con la terminalità del percorso triennale della scuola dell'orientamento, viene da alcuni valutato positivamente quale tentativo di superamento dell'inconcludente dibattito attorno al biennio obbligatorio dell'attuale secondaria superiore, mentre da altri si sollevavano critiche motivate contro la

² Cfr. "Grafico n. 1", in Allegato.

scelta negativa di ridurre, di fatto, a soli tre anni l'ultimo ciclo della scuola superiore, anticipandone il termine a 18 anni di età.

- Sotto il profilo istituzionale e culturale, il mancato *sussulto di orgoglio* da parte del Governo a riconoscere strutturalmente e in prospettiva europea il "secondo canale" della formazione professionale regionale accanto a quello dell'istruzione scolastica, a cominciare dal percorso dell'ultimo anno del ciclo obbligatorio, lasciava delusi quanti nutrivano qualche speranza.

La delusione era motivata principalmente dal contenuto espresso formalmente nel comma 4 dell'articolo 8 del disegno di legge governativo: *"una parte dei moduli del terzo anno (ultimo anno della scuola dell'obbligo e del primo triennio del ciclo secondario), fermo restando lo svolgimento negli istituti secondari delle materie fondamentali comuni, può essere realizzata, sulla base di specifica programmazione degli istituti, mediante attività o iniziative formative da realizzare anche presso altri istituti, enti o agenzie sulla base di una disciplina da definirsi mediante un accordo quadro tra il Ministro della P.I., il Ministro del lavoro, la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le provincie autonome di Trento e Bolzano"*.

Per gli scontenti appariva così riproposto il compromesso di **dualismo istituzionale e pedagogico**, già utilizzato nei precedenti tentativi di riforma della scuola secondaria superiore, che condanna il sistema di formazione professionale (peraltro neppure nominato o al più assimilabile a *altri istituti, enti o agenzie*) a mere funzioni ancillari o di supporto al protagonismo del sistema dell'istruzione.

In conclusione, la posizione dilatoria assunta dal Governo consegnava al pubblico dibattito e alla competente Commissione della Camera dei deputati il compito di ricercare, all'interno della definizione del complessivo disegno di riordino dei cicli scolastici, lo scioglimento anche del "nodo" relativo all'elevazione dell'obbligo, attorno al quale, come già accennato, si erano avviluppate le stesse intese con le forze sociali senza trovare il bandolo risolutivo.

2. Origine e impatto del DDL 4917 e relativi rilievi critici

Nelle fasi successive alla presentazione del disegno di legge sul "riordino dei cicli scolastici" si era comunque attivata una duplice linea di confronto: a livello di pubblico dibattito, si potenziavano le iniziative di analisi e valutazioni sul prevedibile impatto sociale delle riforme ipotizzate e, in particolare, della loro efficacia qualitativa anche con riferimento alle nuove opportunità educative da porre in essere per contenere e debellare il grave fenomeno della dispersione scolastica, a cominciare dai soggetti in età dell'obbligo; mentre, a livello parlamentare, la VII Commissione (Cultura, Scienza e Istruzione) della Camera dei Deputati avviava l'iter ordinario dei propri lavori sul testo del disegno di legge governativo, con l'esplicito intento di affrontare anche la questione dell'elevamento all'interno della stessa legge di riordino dei cicli di istruzione.

Tuttavia, a due anni dall'inizio della XIII Legislatura (18 maggio 1998), tale disegno di legge era appena stato oggetto di discussione generale contestualmente con altre otto proposte d'iniziativa parlamentare, rendendo difficile la redazione di un testo unificato su cui procedere.

In questo contesto, con decisione inaspettata del 22 maggio 1998, il Consiglio dei Ministri del Governo Prodi approvava un provvedimento "stralcio" relativo allo "Schema di disegno di legge recante disposizioni urgenti per l'elevamento dell'obbligo di istruzione" da approvare con "procedura d'urgenza" da parte delle competenti Commissioni e del Parlamento, al fine di adeguare almeno la durata dell'istruzione obbligatoria a quella degli altri Paesi dell'Unione.

In realtà, il suddetto disegno di legge governativo n. 4917 del 22 maggio 1998 più che uno "stralcio", rispetto a quello sul riordino dei cicli scolastici, risultava obiettivamente "diverso" poiché le soluzioni, soprattutto ordinali, previste nei due disegni di legge divergono sensibilmente.

Nel disegno di legge n. 4917 del 22 maggio, infatti, si aggiunge semplicemente un biennio di istruzione obbligatoria all'interno dell'attuale e invariato ordinamento, mentre in quello per il riordino dei cicli si prevede una diversa organizzazione dell'articolazione scolastica obbligatoria dai 5 ai 15 anni di età e si ipotizza la fine del percorso della scuola secondaria a 18 anni di età. Inoltre, sempre con riferimento al riordino dei cicli, si prevede una durata decennale dell'obbligo, che termina al quindicesimo anno di età in coincidenza con l'anno terminale del ciclo triennale della scuola dell'orientamento, con successiva possibilità di scelta, di percorsi differenziati nel sistema scolastico, nella formazione professionale regionale, nelle iniziative di apprendistato³.

Al di là dei rilievi sui differenti ordinamenti, lo stesso Ministro del Lavoro in carica Treu manifestava il proprio disagio sulle scelte istituzionali adottate, dichiarando di aver lavorato a lungo col Ministro Berlinguer con l'obiettivo di porre in essere un sistema educativo integrato, ma dotato, in linea con l'Europa, di percorsi differenziati su due canali interattivi fra loro, anche al fine di rendere effettivamente utile e praticabile l'obbligo prolungato.

A livello di pubblico confronto, oltre le posizioni critiche assunte anche da organi di stampa quotidiana, gli Enti di formazione professionale aderenti alla CONFAP (Confederazione Nazionale Formazione Aggiornamento Professionale) dichiaravano il proprio dissenso e socializzavano un apposito Comunicato Stampa del 4 luglio 1998 nel quale, con riferimento diretto al comma 6 dell'articolo 1 del testo del DDL governativo in esame, evidenziavano il permanere di scelte (già peraltro sostanzialmente analoghe a quelle da noi precedentemente rilevate nell'analisi sul DDL relativo al riordino dei cicli scolastici) improntate "al dualismo pedagogico-istituzionale tra lo svolgimento di discipline fondamentali comuni e gli aggiuntivi moduli formativi speci-

³ Cfr. Grafico n. 2, in Allegato.

*fici (che potrebbero alludere anche moduli della formazione professionale regionale), comportando inesorabilmente l'annullamento dell'intervento formativo unitario, proprio delle iniziative dell'attuale sistema di formazione professionale, nei confronti dei soggetti in formazione"*⁴.

Comunque, il dibattito in Commissione Istruzione sul disegno di legge del governo, iniziato il 3 giugno 1998 e protratto per 14 sedute, si è concluso il successivo 27 luglio con un testo notevolmente modificato e discusso in Aula il 28 e 29 luglio; ripresa la discussione il 15 settembre 1998, il testo è stato approvato il giorno seguente con 260 voti a favore, 187 contrari e 1 astenuto.

La modifica sostanziale al primitivo disegno di legge venne decisa a sorpresa il 10 luglio 1998 alla Camera, ricorrendo a un compromesso tra le forze che componevano la maggioranza, le quali si erano accordate per un prolungamento dell'obbligo di istruzione, in via transitoria, a nove anni di durata per rendere il provvedimento coerente con la prevista riforma dei cicli scolastici, attuando la quale si sarebbe avuto un obbligo scolastico per 10 anni, con inizio all'età di 5 anni e fine a 15, con proseguimento progressivo fino al diciottesimo anno di età.

Sotto il profilo istituzionale, pur soppresso formalmente l'incriminato comma 6 dell'articolo 1, il nono anno dell'obbligo, in attesa delle soluzioni da adottare nel riordino complessivo dei cicli scolastici, si realizza nel primo anno dell'attuale ordinamento quinquennale della scuola secondaria. Sono le **istituzioni scolastiche** che dovranno farsi carico di attuare quanto disposto al comma 3 dell'articolo 1 del nuovo testo, prevedendo, *"in coerenza con i principi di autonomia (...) sia iniziative formative sui principali temi della cultura, della società e delle scienze contemporanee, volte a favorire l'esercizio del senso critico dell'alunno, sia iniziative di orientamento al fine di combattere la dispersione, di garantire il diritto all'istruzione e alla formazione, di consentire agli alunni le scelte più confacenti alla propria personalità e al proprio progetto di vita e di agevolare, ove necessario, il passaggio dell'alunno dall'uno all'altro degli specifici indirizzi della scuola secondaria superiore"*.

La formulazione adottata, se da una parte sancisce giuridicamente la *titolarità* delle istituzioni scolastiche della secondaria superiore sul prolungamento dell'obbligo e la conseguente iscrizione al primo anno delle medesime di quanti ne sono vincolati, esplicitando così una scelta negativa che penalizza sia la scuola stessa che la formazione professionale regionale, dall'altra parte la medesima formulazione impone alle istituzioni scolastiche un onere di realizzazione così nuovo e complesso che, oltre ad esporle al rischio di deformare sostanzialmente il piano di studi previsto dall'ordinamento vigente, richiede necessariamente un apposito decreto attuativo da parte del Ministro della pubblica istruzione, peraltro previsto al comma 7 del medesimo ar-

⁴ Cfr. Confap, *Comunicato Stampa del 4 luglio 1998*, in "Presenza Confap", 1998, 4-5, pp. 29-33.

ticolo, sulla cui portata politica e istituzionale sarà necessario ritornare nel successivo punto delle nostre riflessioni.

Il nuovo testo, così formulato e "blindato", veniva trasmesso il 17 settembre 1998 alla competente Commissione del Senato; ma la caduta del Governo Prodi (9 ottobre) e l'insediamento del Governo D'Alema (27 ottobre) aprivano spazi nuovi a parlamentari e a membri del Governo che, alla Camera, si erano opposti e avevano votato contro l'esclusione della formazione professionale come secondo canale percorribile nell'assolvimento dell'obbligo scolastico prolungato.

Il rischio di rimettere in discussione il testo approvato alla Camera fu superato ricorrendo ad un apposito "*ordine del giorno*" n. 5 del 13 gennaio 1999 sottoscritto da tutti i capigruppo della nuova maggioranza e fatto proprio dal Governo, che "*impegna il Governo a correlare l'elevamento dell'obbligo scolastico con l'attuazione del riordino dei cicli; ad assicurare che, nell'assolvimento dell'obbligo, siano realizzate iniziative sperimentali nei centri di formazione professionale accreditati...*". Solo dopo aver acquisito tale consenso del Governo è stato possibile procedere il 20 gennaio 1999 all'approvazione definitiva, anche da parte della nuova maggioranza del Senato, del testo della Legge n. 9 "*Disposizioni urgenti per l'elevamento dell'obbligo di istruzione*", pubblicata sulla Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana del 27 gennaio 1999.

3. Problematiche aperte sulle modalità di attuazione

Dai rilievi emersi nei punti precedenti consegue la necessità di concentrare l'attenzione soprattutto su due questioni o problematiche "aperte", che condizionano le modalità di attuazione delle stesse normative della legge n. 9/1999: l'impatto sociale dell'obbligo scolastico prolungato nei confronti dei reali bisogni dell'utenza coinvolta; le implicazioni derivanti dall'impegno assunto nei confronti dell'ordine del giorno del Senato di cui dovrà tenere conto il decreto attuativo previsto dalla medesima legge.

3.1 *Rispetto alla prima problematica*, si può constatare che nel dibattito politico l'attenzione si è concentrata sempre più sulle questioni ordinamentali e istituzionali attinenti al provvedimento da adottare per trovare soluzioni urgenti, anche se transitorie, dell'elevazione dell'obbligo dell'istruzione, (come noi stessi abbiamo dovuto qui documentare), lasciando agli addetti ai lavori e al pubblico dibattito il confronto sulle prevedibili implicanze educative e formative, che un provvedimento di politica sociale così importante deve valutare con responsabilità.

"Un prolungamento dell'obbligo scolastico, inteso solo come prolungamento della frequenza scolastica, rischia realmente di sortire effetti esattamente contrari a quelli sperati; sarà molto difficile, infatti, costringere dei giovani che hanno avuto pessimi rapporti con la scuola, o che hanno bisogno

di lavorare, a frequentare per un altro anno le aule scolastiche. Perché l'obbligo sia visto dagli interessati come un'offerta di una nuova opportunità bisogna garantire loro un percorso che sia *utile, motivante e di qualità*⁵.

Se questo è il problema da affrontare, non basta certamente reperire o fare riferimento ai soli dati statistici relativi a quanti realmente sono i potenziali "nuovi utenti" che, a settembre 1999, saranno obbligati a frequentare il nono anno di istruzione obbligatoria. Bisogna invece disporre di conoscenze più approfondite sulla loro situazione reale: se e dove si collocano nel loro percorso scolastico; se hanno o non hanno manifestato opzioni di percorsi formativi diversi da quello scolastico o se non esprimono alcuna opzione. In altre parole, si può affrontare il problema se si è in grado di progettare e realizzare un'offerta *utile, motivante e di qualità* a tre gruppi diversificati tra di loro: il gruppo di utenti, che hanno già fatto la scelta del percorso quinquennale nell'attuale scuola secondaria; il gruppo di quanti hanno già optato o opterebbero per percorsi di formazione professionale regionale; il gruppo di coloro che non hanno fatto e non intendono fare nessuna scelta formativa ulteriore.

In questa direzione, infatti, si sono orientati coloro che si preoccupano di affrontare la grave piaga della dispersione e dell'abbandono dei percorsi scolastici e formativi, partendo, per esempio, da analisi e dati rilevati con la *metodologia per contemporanei*, che rivelano situazioni complesse.

Su 1.000 ragazzi iscritti al primo anno della scuola media, 44 abbandonano gli studi senza aver conseguito la licenza media: 28 di questi vanno in apprendistato, 13 frequentano corsi di formazione professionale regionale, 3 si collocano fuori da ogni attività formativa.

Su 956 licenziati, 81 escono dal percorso scolastico: 35 di questi vanno in apprendistato, 25 frequentano corsi di formazione professionale regionale, 21 si collocano fuori da altre attività formative.

Su 875 giovani che si iscrivono al primo anno di scuola secondaria superiore, 179 abbandonano: 80 di questi vanno in apprendistato, 35 frequentano corsi di formazione professionale regionale, 14 si collocano fuori da ogni attività formativa, 122 sperimentano uscite con rientri, 12 escono con la qualifica professionale, 684 arrivano alla maturità⁶.

Come si può notare, non è tanto il numero dei potenziali utenti a porre problemi nella fase attuativa dell'obbligo prolungato quanto la loro diversificata collocazione, che sottende problematiche specifiche a cui dovrebbero essere date risposte di "qualità", ricorrendo certo primariamente alla responsabilità della scuola, ma non precludendo spazi istituzionali di intervento da parte del sistema di formazione professionale, come indica l'esperienza di al-

⁵ G. ALLULLI, *L'obbligo scolastico tra obiettivi politici e bisogni dell'utenza*, in "Osservatorio Isfol", 1998, 20, 3-4, pp. 5-7.

⁶ Cfr. Isfol, *Rapporto Isfol 1998*, Milano, FrancoAngeli, 1998, pp. 321-326 e relativo "Grafico n. 3", in Allegato.

tri Paesi. "In Francia, all'interno dell'ultimo anno del *Colège* (l'equivalente della nostra scuola media), in precedenza unitario, sono stati reintrodotti i corsi tecnologici ed i corsi di preparazione all'Apprendistato; in Inghilterra, gli ultimi due anni della *Comprehensive School* sono caratterizzati da una grande flessibilità curriculare; in Germania, i tentativi di introdurre la *Gesamtschule* (scuola comprensiva) fino a 15 anni sono falliti e rimane una tripartizione tra indirizzi generali, tecnici e professionali".

3.2 *La seconda problematica* riguarda le soluzioni che il decreto attuativo ministeriale, previsto al comma 7 dell'articolo 1 della legge n. 9/1999, dovrà individuare perché abbia piena efficacia l'impegno formulato nell'ordine del giorno dai capigruppo della maggioranza del Senato e fatto proprio dal Governo, al fine di "assicurare che, nell'assolvimento dell'obbligo, siano realizzate iniziative sperimentali nei centri di formazione professionale". L'impegno assunto dal Governo non riguarda tanto il vincolo strettamente giuridico dell'ordine del giorno sottoscritto, quanto il contenuto politico ad esso correlato che, come abbiamo sopra notato, ha condizionato l'approvazione definitiva della legge da parte della nuova maggioranza di Governo.

In altre parole, sottoscrivendo l'ordine del giorno del Senato, il Governo si impegna a far sì che il Ministro della P.I., nel disciplinare l'attuazione del primo articolo della legge con proprio decreto, preveda norme ispirate a due criteri distinti e non separati: da una parte, si individueranno le norme relative alle competenze delle istituzioni scolastiche sia *ad attivare le iniziative formative* indicate al comma 3 dell'articolo 1 della legge, sia *a sperimentare l'autonomia didattica e organizzativa* di cui al comma 8 del medesimo articolo; dall'altra parte si dovrà *assicurare la realizzazione di iniziative sperimentali* (distinte ovviamente da quelle attivate nell'ambito dell'autonomia didattica e organizzativa delle istituzioni scolastiche, perché queste sono già previste al comma 8 dell'articolo 1 della legge medesima) *che, nell'assolvimento dell'obbligo* (nel rispetto delle norme contenute nel medesimo articolo 1), *sono attivate nei centri di formazione professionali accreditati* (attuali centri convenzionati della formazione professionale regionale).

La nostra esplicitazione del contenuto "politico" dell'o.d.g. del Senato trova puntuale riscontro con quanto afferma il Ministro Berlinguer nel penultimo capoverso della Circolare n. 22 del 1 febbraio 1999: "sono in corso di preparazione apposite istruzioni, da emanare ai sensi del comma 8 del precitato art. 1 e sulla base dell'ordine del giorno del Senato n. 5 del 13.1.1999 (...). Ciò anche con riguardo agli alunni in età dell'obbligo che hanno già effettuato l'iscrizione in centri di formazione professionale".

Da quanto detto, ne consegue una rilevante acquisizione: si creano, anche se in via sperimentale, *spazi istituzionali* per le iniziative di formazione professionale che, oltre ai previsti *apporti* di integrazione modulare nei curricu-

⁷ G. ALLULLI, o.c., pp. 5-6.

la attivati nell'ambito dell'autonomia delle istituzioni scolastiche, permettono la progettazione di percorsi formativi differenziati rispetto a quelli scolastici, a cominciare dall'ultimo anno del percorso obbligatorio introdotto dalla relativa legge.

4. Conclusione

Le ultime considerazioni fatte portano, ovviamente, al quesito cruciale sul "se e come" il decreto ministeriale di attuazione della legge recepirà il contenuto dell'ordine del giorno del Senato.

Come è capitato per altri casi analoghi, la fase di attuazione deve assicurare sorti migliori ad una legge che, come si è rilevato, ha dovuto subire un iter tortuoso e a rischio continuo per giungere alla sua approvazione definitiva.

Comunque, è certamente riduttivo e incomprensibile dar vita ad *iniziative sperimentali nei centri di formazione professionale* se queste sono destinate a morire dopo il solo primo anno di applicazione della legge.

Le sperimentazioni di questa natura acquisiscono senso e qualità solo se collegate ai percorsi di formazione professionale, *distinti ma non separati* da quelli scolastici, previsti per la realizzazione dell'obbligo formativo fino ai 18 anni di età: non si tratta di "tamponare per un anno", ma di avviare un processo realmente in linea con quanto avviene anche in altri Paesi dell'Unione Europea.

Grafico 1 - *Obbligo scolastico nel riordino dei cicli proposto dal Governo*

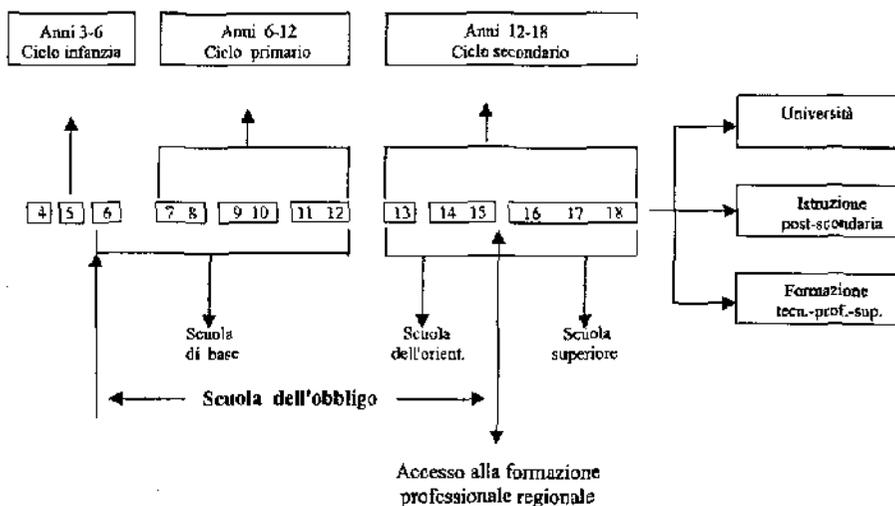


Grafico 2 - *Obbligo scolastico prolungato nell'attuale ordinamento*
(Legge n.9 del 20.01.99)

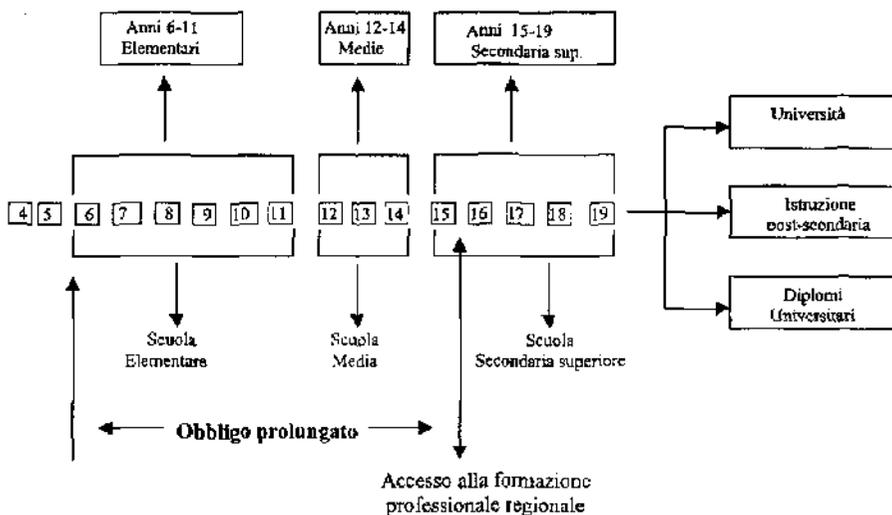
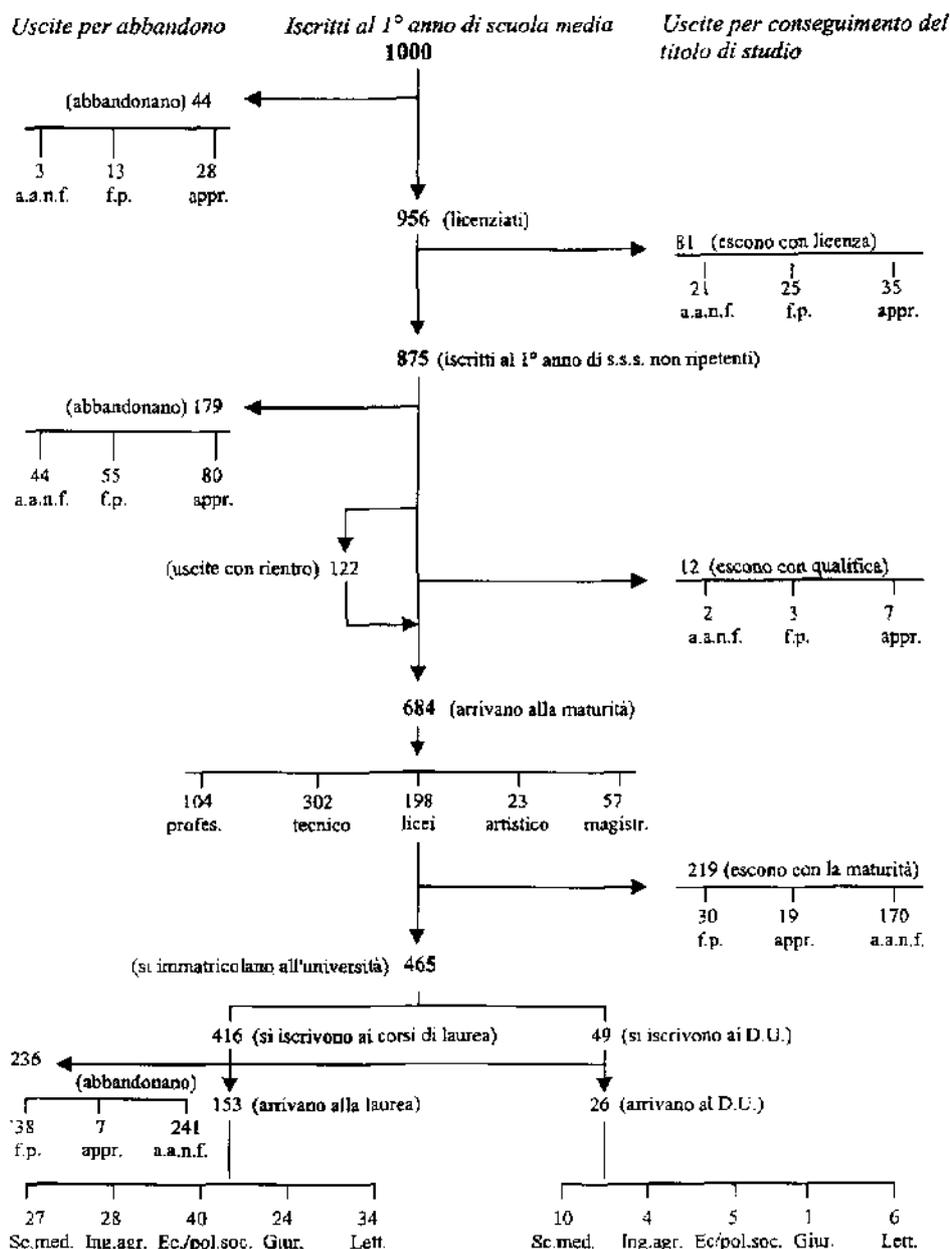


Grafico 3 - Percorsi nel sistema formativo italiano - modello tendenziale



Fonte: elaborazioni (con il metodo per contemporanee) e stime Isfol su dati Istat, Isco, e Isfol.
 f.p.= formazione professionale; appr.= apprendistato; a.a.n.f.= altre attività non formative.
 (Rapporto Isfol 1998, pg. 322).