La scelta dei contenuti del presente editoriale mira ad accompagnare coloro che sono interessati a riflettere su alcuni aspetti fondamentali del sistema educativo di istruzione e formazione che, attualmente, sono oggetto di nuove proposte di riforma.

Innanzitutto si esplicitano alcune motivazioni che giustificano l'attualità del tema monografico sviluppato in questo numero della Rivista "Rassegna CNOS", proponendo contributi di carattere storico, di attualità e di prospettiva per affermarne l'urgenza di una sua realizzazione anche in Italia.

In secondo luogo vengono richiamati, in forma sintetica, i punti di forza e di debolezza del sistema educativo di istruzione e di formazione che risultano maggiormente affrontati durante i numerosi dibattiti che si sono svolti durante l'ultimo decennio, per chiederci se l'accelerazione sull'innalzamento dell'obbligo di istruzione, voluta dall'attuale maggioranza parlamentare, sia la vera o la prima urgenza per l'innovazione del nostro sistema educativo.

Seguono, infine, alcune prime e provvisorie considerazioni sui contenuti degli articoli relativi a tale materia, approvati dal Consiglio dei Ministri attraverso lo strumento della Finanziaria 2007.

1. Un numero monografico sul (sotto)sistema dell'Istruzione e della Formazione professionale (IeFP)

1.1. Perché un numero monografico su un tema che sembra superato?

Quando, nel novembre del 2005, è stato progettato il tema del presente numero monografico riguardante il (sotto)sistema dell'Istruzione e della Formazione professionale in Italia, l'attenzione prevalente era centrata sulla valutazione dei punti di forza e di debolezza del nuovo ordinamento complessivo delineato dalla legge 53/03 e dalla relativa decretazione. Oggi, ad un solo anno di distanza, questa valutazione sembra lontana. L'attenzione appare rivolta più al sistema (impropriamente detto) scolastico che al sistema educativo di istruzione e formazione e, all'interno di questo cosiddetto sistema scolastico, più alla urgenza di estendere il tempo della

obbligatorietà oltre gli otto anni di età indicati nell'art. 34 della Costituzione che alla cura delle numerose criticità ampiamente segnalate dai dibattiti di questo decennio.

La forte attenzione al "biennio", inoltre, sembra voler significare la volontà di superare la distinzione tra il (sotto)sistema dei licei e il sotto(sistema) dell'istruzione e della formazione professionale per riproporre un sistema scolastico contenente sì una vasta gamma di opportunità formative di carattere formale, informale e non formale, atte all'acquisizione delle competenze di base, che contribuiscono alla realizzazione personale, alla cittadinanza attiva e all'inserimento lavorativo, ma viziato di scolasticismo. Anche l'attuazione del nuovo Titolo V della Costituzione, dove la competenza delle Regioni è concorrente con lo Stato in materia di Istruzione ed è invece esclusiva in materia di Istruzione e Formazione Professionale, resta sullo sfondo e il riferimento alla Formazione Professionale Iniziale avviene più per evidenziarne le criticità o per richiamarne la sola funzione di contrasto della dispersione scolastica e non per acquisirla come parte integrante del complessivo sistema educativo di istruzione e formazione nonché base necessaria di ulteriori percorsi formativi di carattere professionalizzante, distinti (non separati) da quelli liceali.

Tuttavia, nonostante il cambiamento di sensibilità e di attenzioni, il tema oggetto del presente numero di Rassegna CNOS, a nostro giudizio, rimane ancora attuale; sono molti, infatti, a sostenere la necessità di avviare in Italia un organico percorso professionalizzante. La conferma viene, oltre che dalle ripetute indicazioni europee e internazionali, anche dalle attuali caratteristiche dell'offerta scolastica e formativa italiana.

1.2. L'offerta scolastica e formativa in Italia

L'unica novità in sperimentazione, oggi, tra quelle previste dalla legge 53/03 per il secondo ciclo, è rappresentata dalla possibilità, offerta agli allievi in uscita dalla scuola secondaria di primo grado, di frequentare percorsi formativi sperimentali triennali di istruzione e formazione professionale (IeFP), in alternativa a quelli previsti dalla scuola secondaria superiore. Purtroppo resta del tutto residuale l'offerta formativa erogata nell'istituto dell'apprendistato per l'espletamento del diritto – dovere di istruzione e formazione.

La scuola secondaria superiore italiana, infatti, ha mantenuto sostanzialmente invariato fino ad oggi l'assetto organizzativo e curricolare raggiunto durante gli anni Novanta del secolo scorso, quando, dopo ripetuti fallimenti dei tentativi di compiere la riforma per via legislativa, furono messe in ordinamento per via amministrativa le sperimentazioni nazionali assistite dell'istruzione tecnica (progetti "Ambra", "Ergon", "Igea", ecc.) e dell'istruzione professionale ("Progetto '92"), cui si sono aggiunte anche varie sperimentazioni promosse autonomamente dalle scuole (le cosiddette maxisperimentazioni) o dal Ministero della Pubblica Istruzione (MPI), dando vita ad una generale proliferazione di indirizzi sperimentali. Il Ministero,

ancora oggi, predispone ogni anno oltre 700 “seconde prove” per gli esami di Stato.

La scelta della via amministrativa di quel decennio ha fatto sì che i piani di studio più modificati siano stati soprattutto quelli degli indirizzi tecnici e professionali (il più noto è il citato “Progetto ‘92” che ha radicalmente rinnovato l’istruzione professionale di Stato, rendendola però, per molti aspetti, simile all’istruzione tecnica) e molto meno quelli dell’istruzione classica, scientifica e magistrale.

Dopo un periodo di riforme attuate attraverso la via amministrativa, l’Italia è passata ad una fase di elaborazione legislativa di carattere ordinamentale. Il dibattito che ha impegnato le ultime due Legislature (XIII e XIV), si è concentrato soprattutto sulla riorganizzazione complessiva del sistema scolastico e formativo, inglobando, nei progetti di riforma, anche la formazione professionale iniziale di competenza regionale che, fino a quel momento, era rimasta sostanzialmente estranea al sistema scolastico. Come si sa, è stato approvato un primo modello di ordinamento regolato dalla legge 30/00, Legge-quadro in materia di riordino dei cicli dell’istruzione, che però è stata abrogata da una successiva legge, la 53/03, 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 cui applicazione, tuttavia, per il secondo ciclo, avverrà a partire dall’anno scolastico 2008/2009.

In pratica, fino ad oggi, un giovane che, dopo la scuola secondaria di primo grado, decide di proseguire gli studi nella scuola secondaria superiore, si trova a dover scegliere tra percorsi che sono “quinquennali” (solo l’indirizzo enologico dura sei anni); di questi, alcuni sono a carattere generalista e propedeutico agli studi superiori (liceo classico, scientifico, artistico, linguistico sperimentale, pedagogico); altri – e sono numerosissimi – hanno carattere specialistico (istituti tecnici, professionali e d’arte applicata); questi ultimi, però, mentre in passato consentivano l’ingresso diretto nel mondo del lavoro, dopo la liberalizzazione degli accessi universitari del 1969, sono divenuti, in molti casi, canali di scorrimento verso gli studi superiori.

Se, invece, dopo la scuola secondaria di primo grado, un giovane si orienta su corsi più professionalizzanti, può frequentare attività programmate dalle Regioni che sono imperniate sulla proposta di percorsi formativi sperimentali triennali di Istruzione e Formazione Professionale. Nell’anno 2003, infatti, tre mesi dopo l’approvazione della legge 53/03, lo Stato, le Regioni e gli altri soggetti rappresentati nella Conferenza Unificata (Province, Province autonome, Comuni, Comunità montane), in attesa della definizione giuridica e organizzativa complessiva di tutto il secondo ciclo, hanno sottoscritto un Accordo-quadro per la realizzazione di una offerta formativa sperimentale di istruzione e formazione professionale.

L’Accordo era necessario per più ragioni.

Innanzitutto perché era stata soppressa la legge sul prolungamento dell’obbligo di istruzione al primo anno della scuola secondaria superiore ed era stato introdotto, in sostituzione di tale obbligo, il “diritto all’istruzione e

alla formazione per almeno dodici anni o, comunque, sino al conseguimento di una qualifica entro il diciottesimo anno di età". La legge 53/03 interpretava in un modo nuovo l'obbligo di istruzione, affermandone l'esigibilità da parte del soggetto e consentendone l'assolvimento anche in ambiti diversi da quello scolastico. L'offerta di percorsi formativi di istruzione e formazione professionale anticipavano, in via sperimentale, l'ordinamento del secondo ciclo che prefigurava un sistema educativo di istruzione e formazione, articolato in un (sotto)sistema dei licei e in un sotto(sistema) di istruzione e formazione professionale che includeva anche la formazione professionale iniziale di competenza regionale. In altre parole, anche la formazione professionale iniziale era riconosciuta per la sua valenza educativa e non era ridotta alla sola valenza addestrativa. La medesima legge 53/03, inoltre, recepiva il quadro istituzionale disegnato dal Titolo V rinnovato della Costituzione, che riconosce alle Regioni la competenza legislativa esclusiva nelle materie della istruzione e della formazione professionale, riservando allo Stato la sola definizione dei "livelli essenziali delle prestazioni" che le Regioni devono garantire per assicurare l'omogeneità di tutta l'offerta formativa in campo nazionale. Va precisato, tuttavia, che questo profondo cambiamento di carattere ordinamentale è solo agli inizi.

In conclusione, oggi, per i giovani che sono in età compresa tra i 14 e i 18 anni ci sono tre possibilità.

C'è l'offerta della scuola secondaria superiore, che è sostanzialmente quella degli anni Novanta, almeno fino all'anno scolastico 2008/2009 e accoglie una percentuale altissima di allievi (il 97% dei giovani si iscrive alla scuola secondaria superiore, secondo il MPI, anno 2006).

C'è l'offerta del sistema della formazione professionale iniziale di competenza regionale, che è stata rinnovata profondamente attraverso la proposta di percorsi formativi triennali e quadriennali, tuttora in sperimentazione. I percorsi iniziano dopo la scuola secondaria di primo grado e, al momento, stanno registrando un numero crescente di allievi (oltre 72.000 allievi nell'anno 2004/2005, secondo il 2° monitoraggio attuato dall'ISFOL nel 2006). Va precisato, però, che il numero di iscritti sarebbe stato di gran lunga superiore se si fossero stanziate risorse finanziarie adeguate alla domanda. Detti percorsi sperimentali, pur sottostando alla competenza esclusiva delle Regioni, fanno parte oggi, a pieno titolo, del sistema educativo di istruzione e formazione, la cui unitarietà è garantita dal raggiungimento delle finalità del medesimo Profilo educativo, culturale e professionale (PECUP) che lo studente deve conseguire in uscita dal secondo ciclo, a prescindere dal percorso seguito, liceale o professionale: "Il secondo ciclo, finalizzato alla crescita educativa, culturale e professionale dei giovani attraverso il sapere, il fare e l'agire, e la riflessione critica su di essi, è finalizzato a sviluppare l'autonoma capacità di giudizio e l'esercizio della responsabilità personale e sociale" (legge 53/03, art. 2, comma g).

C'è, infine, la formazione per quei giovani che optano per l'istituto dell'apprendistato per l'espletamento del diritto-dovere di istruzione e

formazione (art. 48 del D. Lgs. 276/03). Nel corrente anno, pur essendo censiti circa 50.000 minori, risultano in formazione solamente 6.500 giovani, di cui 2.000 circa nella sola Provincia di Bolzano (Monitoraggi regionali 2006). Il quadro appena abbozzato mette in evidenza lo squilibrio tutto italiano tra una offerta di percorsi lunghi, quinquennali, generalmente orientati agli studi superiori ed una scarsa offerta formativa flessibile e professionalizzante.

2. Punti di forza e di debolezza del sistema educativo di istruzione e formazione oggi

La carenza di una offerta formativa professionalizzante e flessibile (triennale, quadriennale e aperta a percorsi superiori non accademici) non è la sola anomalia del sistema scolastico e formativo italiano, anche se, a giudizio di molti esperti, è uno – se non il primo – dei punti di debolezza del nostro sistema educativo di istruzione e formazione.

Durante l'intenso dibattito che si è sviluppato nelle due precedenti legislature, dibattito percepito da molti "estenuante", sono emersi con sufficiente chiarezza sia gli aspetti positivi e di eccellenza formativa del nostro ordinamento, aspetti che sono stati recentemente richiamati anche dal Ministro della Pubblica Istruzione alla VII Commissione Cultura, Scienza e Istruzione della Camera dei Deputati (29 giugno 2006), sia vari nodi che dovranno essere sciolti perché il nostro sistema formativo sia efficace. Può essere utile richiamarli ancora, pur in forma schematica, per valutare meglio la portata dei provvedimenti in corso.

Sono stati evidenziati e documentati i limiti del modello della scuola media unica e le patologie derivanti dall'insuccesso scolastico, dalla demotivazione all'apprendimento e dagli abbandoni che alimentano il fenomeno della dispersione, soprattutto nel periodo tra i 14 e i 16 anni, particolarmente in alcuni indirizzi degli istituti secondari superiori.

Sono stati segnalati gli effetti negativi derivanti da una disarticolata e carente offerta a carattere professionalizzante, non riconducibile a filiera formativa che dalla formazione professionale iniziale si apre alla formazione superiore non accademica in una prospettiva di formazione per tutto l'arco della vita.

Più volte il dibattito ha richiamato l'attenzione sulla necessità di promuovere iniziative per motivare il corpo dei docenti e dei formatori che soffrono ormai le contraddizioni per la caduta di un loro ruolo prima ancora di una carente retribuzione.

È stato lanciato l'allarme sullo scarso orientamento dei giovani e delle famiglie verso le discipline di carattere scientifico (matematica, fisica, chimica...) e sulla scarsa attenzione data alla valorizzazione della cultura del lavoro come parte formativa e non aggiuntiva di ogni percorso formativo, eppure necessaria per correggere la scuola italiana, definita da molti come la scuola del libro.

Più in generale, si è sottolineata la carenza di un moderno sistema di valutazione; le istituzioni scolastiche e formative, inoltre, lamentano gli scarsi

mezzi per rendere operativo l'istituto dell'autonomia; anche il divario con il mondo del lavoro non è ancora colmato in maniera adeguata da soluzioni efficaci pur emergendo significativi modelli organizzativi sperimentali quali i distretti formativi, i campus, i poli formativi...; il pluralismo delle istituzioni formative, infine, anziché essere potenziato rischia di depauperarsi, pur nella consapevolezza generale che è questa scelta che permette il coinvolgimento di tutte le risorse della società civile per vincere la sfida educativa del nostro tempo.

Per completezza vanno ricordati anche due convincimenti diffusi: la persuasione che le riforme più efficaci passano attraverso la valorizzazione dei processi che diventano la vera linfa dell'ordinamento, pur necessario ma non autosufficiente e la sfida del tutto "inedita" del ruolo strategico che le Regioni hanno in materia di riforma del sistema educativo di istruzione e formazione, dopo che i Decreti Bassanini prima e il nuovo Titolo V della Costituzione poi hanno affidato loro una serie molto rilevante di competenze.

3. I principali provvedimenti per innovare l'ordinamento del sistema educativo di istruzione e formazione

A questo punto è utile chiedersi come le forze politiche hanno affrontato le varie criticità segnalate da questo lungo dibattito.

C'è, in verità, chi ha definito il periodo delle ultime due legislature una "festa normativa". La metafora allude, con fondamento, a giudizio di molti, alla molteplice e contraddittoria normativa prodotta, trasformando il sistema scolastico e formativo in un cantiere sempre aperto e generando molta confusione nelle famiglie e tra lo stesso personale docente e dirigente.

3.1. La situazione scolastica e formativa fino agli anni Duemila

L'esperienza italiana degli otto anni di istruzione obbligatoria è durata dal 1962 fino agli anni duemila. L'anno 1962 è stato giustamente considerato da molti come l'anno della svolta storica perché l'Italia "fu la prima in Europa a offrire il completamento dell'obbligo mediante un corso secondario, gratuito e uguale per tutti fino al quattordicesimo anno di età, come prescrive la Costituzione" (M. Dei, 2000), superando in via definitiva il doppio binario allora vigente, la scuola di avviamento e la scuola media.

Dopo il conseguimento della licenza media, fino agli anni duemila, ai giovani veniva proposta una offerta educativa che si reggeva soprattutto su due ordinamenti: il sistema scolastico e la formazione professionale iniziale di competenza regionale.

La scuola secondaria superiore avanzava un'ampia proposta, che successivamente è stata rinnovata, soprattutto, come richiamato sopra, dalle riforme attuate per via amministrativa.

L'offerta della formazione professionale di competenza regionale, disciplinata dalle leggi n. 845/78 e n. 196/97, indirizzava ad una via professionalizzante

quei giovani che, dopo la (ex) scuola media, sceglievano percorsi formativi più brevi del quinquennio o la formazione all'interno dell'istituto dell'apprendistato, riformato e rilanciato soprattutto dalla legge n. 196/97. La legge 845/78 prevedeva anche il dialogo tra il mondo scolastico e formativo, rendendo possibili i rientri nei percorsi scolastici e delineando specifiche misure per quei giovani che erano privi del titolo della licenza media. La non attuazione di quei provvedimenti è tra le cause della "incomunicabilità" tra il mondo scolastico e formativo che resta, ancora oggi, un problema da risolvere.

3.2. L'intensa produzione normativa tra il 2000 e il 2006

È soprattutto nella fase 2000-2006 che si è sviluppato un intenso processo riformatore che ha coinvolto sia il sistema scolastico che quello formativo. Lungo le due Legislature la classe politica ha tentato di ridisegnare l'intero sistema scolastico e formativo. Nella definizione del progetto complessivo, i punti di maggiore contrasto si sono concentrati sulla individuazione della soglia dell'istruzione obbligatoria per tutti (14, 15, 16, 18 anni) e sulle modalità di attuazione di tale obbligatorietà.

I provvedimenti adottati, infatti, sono stati molto differenti, se non opposti, nella indicazione dell'età ma, soprattutto, nella attuazione del dettato costituzionale, sottolineando o l'obbligo di istruzione o, in alternativa, il diritto all'istruzione e alla formazione. Il problema, ancora aperto, evidenzia che l'accentuazione dell'una o dell'altra opzione rimanda ad una diversa visione della problematica.

Tra il 1999 e il 2001 il Governo dell'epoca innalzava (di un anno in prima applicazione, di due anni a regime) l'obbligo di istruzione e proponeva ai giovani, successivamente, un inedito obbligo di frequenza di attività formative fino a 18 anni, che poteva essere assolto in percorsi anche diversi da quelli scolastici, quelli cioè realizzati dal sistema della formazione professionale di competenza regionale o nell'esercizio dell'apprendistato.

Nel 2002 il Governo successivo, attraverso la legge 53/03 e il D. Lgs. n. 76/05, provvedeva a ridefinire ed ampliare l'obbligo scolastico e l'obbligo formativo nel diritto-dovere di istruzione e formazione professionale per almeno 12 anni, permettendo, dopo otto anni di scuola obbligatoria, gratuita e uguale per tutti, la scelta di proseguire la propria formazione in percorsi anche diversi da quelli scolastici (formazione professionale di competenza regionale o nell'apprendistato).

L'attuale Governo ripropone l'innalzamento dell'obbligo di istruzione per almeno dieci anni obbligatorio e finalizzato a consentire il conseguimento di un titolo di studio di scuola secondaria superiore o di una qualifica professionale di durata almeno triennale entro il diciottesimo anno di età, rimandando a dopo i 16 anni le scelte nella formazione professionale o nell'apprendistato. La proposta è contenuta nell'articolo 68 del Disegno di Legge Finanziaria e le misure economiche per il 2007, approvata dal Consiglio dei Ministri il 29 settembre 2006.

4. Il provvedimento Disegno di Legge Finanziaria e le misure economiche per il 2007. "Altri interventi a favore del sistema dell'istruzione" (art. 68)

Numerosi sono i temi affrontati nel Disegno di legge finanziaria: l'innalzamento di due anni di istruzione obbligatoria, interventi in materia di edilizia scolastica, proposte di pieno utilizzo degli ambienti scolastici, gratuità parziale dei libri di testo, servizi destinati ai bambini tra i 24 e i 36 mesi di età, riorganizzazione dell'Istruzione e della Formazione Tecnica Superiore (IFTS), riorganizzazione dei centri territoriali permanenti per l'educazione degli adulti e i corsi serali.

Dal momento che valutazioni più approfondite saranno possibili solo dopo l'approvazione definitiva del provvedimento, in questa fase ci limitiamo a poche e provvisorie considerazioni, soffermandoci solo sulla proposta dell'innalzamento dell'obbligo di istruzione.

4.1. Un processo di riforme senza la condivisione dei vari schieramenti

Le considerazioni essenziali fin qui svolte mettono in evidenza come il sistema educativo di istruzione e formazione si sia riformato soprattutto attraverso processi sperimentali o strumenti impropri (legge finanziaria o collegati) e non attraverso leggi condivise da tutti gli schieramenti politici. Oggi le riforme su istruzione e formazione sono diventate prerogativa di una maggioranza parlamentare e non frutto di intese di tutti gli schieramenti, denominate più comunemente intese bipartisan.

Le ultime due riforme, la legge 30/00 e la legge 53/03, invece, attuate attraverso un intenso dibattito che ha impegnato le intere Legislature, non sono state applicate pienamente a causa dell'alternanza delle maggioranze parlamentari. Da un decennio, le proposte di riforma dei rispettivi Governi e Parlamenti sono oggetto di continue modifiche ad opera dei Governi e Parlamenti successivi. Ne è prova, soprattutto, il problema della soglia e della modalità di assolvimento dell'istruzione obbligatoria, sottoposta a continui cambiamenti che generano disorientamento nei giovani e sfiducia nelle istituzioni. È auspicata da molti la necessità di superare questa frenesia di cambiamenti che ha coinvolto il sistema educativo nel suo complesso, per progredire con gradualità a partire dalle situazioni reali.

4.2. L'inizio del processo riformatore con l'innalzamento dell'istruzione obbligatoria

Vari esperti hanno ripetutamente evidenziato che le riforme più urgenti debbono essere indirizzate a coinvolgere quei giovani che attualmente stanno fuori dal sistema educativo di istruzione e formazione e, immediatamente dopo, quelli che stanno dentro, a cui si devono fare proposte valide a sostegno di un efficace apprendimento.

Questa istanza è stata ripresa anche dal Ministro della Pubblica Istruzione il 29 giugno 2006 in occasione della Audizione sulle linee programmatiche del

suo dicastero alla VII Commissione Cultura, Scienza e Istruzione della Camera dei Deputati. Il Ministro, nell'annunciare che il contrastare la dispersione è la madre di tutte le battaglie, sviluppa la seguente riflessione: il tasso di passaggio dei licenziati della scuola media alla scuola superiore ha raggiunto il 97%, con un andamento in ulteriore crescita. La situazione, dunque, è molto diversa da quella degli anni settanta, quando l'obbligatorietà dell'istruzione era lo strumento principe, simbolico e fattuale, per forzare la resistenza di quote ancora importanti delle famiglie ad investire nell'istruzione lunga dei figli. Oggi il nostro problema è quello di quel 25% di 14-18enni che alle superiori ci è andato, ma poi le ha abbandonate o ne è stato espulso.

Alla luce di queste considerazioni sono molti a chiedersi se il provvedimento approvato dal Consiglio dei Ministri il 29 settembre 2006 vada in questa direzione dal momento che l'enfasi sembra tutta concentrata nell'introdurre un biennio scolastico unico, voluto da molte forze dell'attuale maggioranza e da alcune organizzazioni sindacali, pur rivelatosi già pieno di criticità, tra le quali primeggia la dispersione. Parecchi si domandano, anche, se l'accelerazione sull'innalzamento dell'obbligo di istruzione rispetto ad altre criticità sia da considerare la prima emergenza da fronteggiare per rinnovare il sistema educativo di istruzione e formazione nel suo complesso.

4.3. Obbligo scolastico, obbligo di istruzione, obbligo formativo, diritto all'istruzione e alla formazione: precisazioni

Il provvedimento adottato dal Consiglio di Ministri il 29 settembre 2006 propone l'innalzamento dell'obbligo di istruzione per la durata di 10 anni, annunciando così una discontinuità rispetto alla normativa vigente che prevede la graduale attuazione del diritto-dovere all'istruzione e alla formazione per 12 anni. A parere di molti, le due formulazioni hanno non solo significati diversi ma riflettono anche approcci differenti.

La Costituzione parla di "istruzione inferiore obbligatoria" senza fare riferimento al tipo di istituzione in cui questa può e deve essere impartita. La dizione "obbligo scolastico" circoscrive il luogo di assolvimento dell'obbligo stesso alla sola fattispecie scolastica che si riduce quindi alla scuola statale ed alla scuola paritaria. Spesso, chi propone tale prospettiva tende a considerarla equivalente all'espressione "istruzione obbligatoria", ma tra le due vi è una notevole differenza visto che il dettato costituzionale si riferisce al diritto di riferimento (l'istruzione, appunto), mentre la dizione "obbligo scolastico" si riferisce al luogo in cui questo diritto deve essere obbligatoriamente esercitato ed assolto.

Sia la proposta di innalzamento dell'obbligo scolastico, sia l'introduzione del diritto-dovere di istruzione e formazione si riferiscono al citato articolo 34 della Costituzione, là dove si parla di "istruzione inferiore obbligatoria" fissata, circa la sua durata, in almeno otto anni. Ambedue le prospettive prevedono un prolungamento dell'obbligatorietà di almeno due anni – nel caso dell'obbligo scolastico – e di quattro anni per il diritto-dovere di

istruzione e formazione. La normativa riferita all'obbligo scolastico comprende anche una nuova fattispecie, ovvero l'obbligo di frequenza di attività formative, una versione successiva e meno vincolante (non valgono le sanzioni previste per l'istruzione obbligatoria). Pur carente di strumenti sanzionatori, il suddetto obbligo introduce un fattore di notevole rilevanza giuridica e fattuale, ovvero il pluralismo delle opportunità, indicate nel sistema di istruzione scolastica, nel sistema della formazione professionale di competenza regionale e nell'esercizio dell'apprendistato. Si tratta di un'innovazione rilevante che viene ripresa in modo quasi identico nella legge 53/03 e nel successivo D. Lgs n. 75/05.

La dizione "diritto-dovere all'istruzione e alla formazione" rappresenta una nuova formula linguistica attraverso cui si ricomprende sia l'istruzione obbligatoria sia l'obbligo formativo, o, più esplicitamente, questi sono "ridefiniti ed ampliati" come diritto all'istruzione e formazione e correlativo dovere. Tale espressione intende quindi introdurre un principio di reciprocità tra la Repubblica e il cittadino in forza del quale quest'ultimo risulta sempre "obbligato", ma anche titolare di un diritto di scelta tra le opzioni differenti e quindi viene riconosciuto il principio secondo cui la pluralità di scelte è funzionale alla migliore estrinsecazione del diritto alla crescita umana e culturale. Allo stesso tempo, la Repubblica è tenuta, nelle sue articolazioni, a corrispondere alle domande di iscrizione espresse dal cittadino e dalla relativa famiglia, predisponendo le condizioni per favorire la libertà di scelta delle persone e quindi per porsi al servizio delle stesse, e non viceversa. In altre parole, viene affermata l'esigibilità del diritto-dovere all'istruzione e formazione da parte del soggetto e il suddetto diritto può essere esercitato, dopo otto anni di istruzione obbligatoria, anche in percorsi diversi da quelli scolastici.

4.4. Un biennio di istruzione non ordinamentale

Il testo approvato dal Consiglio dei Ministri evidenzia una prima e chiara scelta. Il biennio di istruzione obbligatorio e gratuito non ha un carattere ordinamentale. Non è, in altre parole, terminale e conclusivo con l'esame di Stato. Si propone, quindi, un biennio inserito nei percorsi scolastici e formativi esistenti – ma rinnovato per prevenire la dispersione – e i rispettivi percorsi hanno la finalità di far conseguire all'allievo un titolo di scuola secondaria superiore o una qualifica professionale, riconosciuta a livello nazionale e corrispondente al II livello europeo ECTS, con percorsi di durata almeno triennale entro il diciottesimo anno di età.

4.5. Istruzione e formazione: obbligo o diritto?

La volontà di estendere l'obbligatorietà dell'istruzione risiede, secondo molti, nell'esigenza dello Stato di impartire ai propri cittadini un livello di istruzione minimo, in modo da realizzare l'uguaglianza delle opportunità. L'obbligo è quindi in funzione della parità, quella di offrire le stesse chances a tutti i cittadini. Di qui la spinta ad elevare la soglia di questa obbligatorietà: da 14 a 15, 16, 18 anni.

Fondate obiezioni tuttavia ormai rilevano che assolvere ad un obbligo non significa che tutti riescono ad assolverlo allo stesso modo. L'equazione obbligo = parità di opportunità è sempre più messa in discussione oggi. La riuscita personale e professionale richiede altri interventi.

Una visione più moderna del problema porta a sottolineare che oggi l'istruzione e la formazione si rivelano come l'ascensore che porta alle migliori opportunità. Compito dello Stato è, soprattutto nell'attuale società della conoscenza, garantire il diritto all'istruzione e alla formazione delle persone come esercizio attivo di cittadinanza, e non più solo come vincolo, promuovendo incentivi e facilitazioni perché tale diritto individuale possa essere esercitato per tutta la vita e non solo per il periodo dell'obbligo. Questa prospettiva, se scelta, permetterebbe di superare il decennale dibattito su quando deve terminare l'obbligatorietà per tutti e di ipotizzare quella molteplicità di proposte che rispondono in modo più adeguato alla diversità dei giovani e del loro modo di apprendere, molteplicità inserite comunque in un quadro ordinamentale e di sistema.

4.6. Anziché un biennio unico, un biennio fondato sulla equivalenza formativa dei percorsi

Il programma elettorale dell'Unione ha sancito di portare a 10 anni l'istruzione obbligatoria, rispetto agli attuali otto anni.

Pur ritrovando un ampio consenso sulla necessità di innalzare il livello di istruzione e formazione dei giovani, l'impianto del provvedimento approvato dal Consiglio dei Ministri è apparso a molti ancora legato alla motivazione che era propria degli anni Sessanta del secolo scorso, quella cioè di forzare la domanda di scolarizzazione da parte delle famiglie.

Se il dibattito parlamentare apporterà miglioramenti al provvedimento, trasformando la proposta di innalzamento del livello di istruzione di un biennio da biennio scolastico unico a biennio unitario e differenziato, fondato cioè sulla equivalenza formativa dei percorsi e sulla pluralità dei soggetti che vi operano, la proposta potrebbe rivelarsi il male minore.

Sono stati ampiamente documentati, infatti, i limiti dell'attuale biennio concepito come somma di un'area di discipline comuni e un'area di indirizzo. L'equivalenza formativa dei percorsi, invece, punta al raggiungimento di standard di competenze, a prescindere dai percorsi intrapresi.

Va sottolineato anche che il cammino di collaborazione tra Stato e Regioni attraverso lo strumento degli Accordi è andato nella direzione della definizione delle competenze da raggiungere e non dell'elencazione delle discipline da apprendere (Conferenza Stato-Regioni del 15.01.2004 per la definizione degli standard formativi minimi e Conferenza Stato-Regioni del 5 ottobre 2006 per la definizione degli standard minimi delle competenze tecnico professionali relativi ai percorsi sperimentali di istruzione e formazione professionale).

C'è, infine, l'auspicio di vari che nelle attuali forze politiche non abbia a prevalere l'ansia perversa dell'azzeramento esplicito o larvato di quanto svolto prima, ma quello di valorizzare le esperienze positive maturate in diverse zone

del Paese negli ultimi anni, proprio in riferimento all'offerta formativa indirizzata a giovani nella fascia di età tra i 14 e i 18 anni. I dati finora raccolti da vari monitoraggi attuati in alcune Regioni e dai due monitoraggi dell'ISFOL attestano la positività della proposta.

Sarebbe auspicabile, quindi, proprio per evitare di riproporre la denunciata festa normativa, che si avviino vari e differenziati progetti sperimentali di bienni atti a prevenire la dispersione, inseriti negli indirizzi scolastici e professionali esistenti e, soprattutto, varrebbe la pena che dopo un realistico lasso di tempo, si accertasse la loro efficacia attraverso solide verifiche. È necessario, in altre parole, evitare l'errore commesso in questi anni di non considerare il processo riformatore in atto ed iniziarne uno nuovo senza aver prima proceduto ad una profonda valutazione di quello esistente. La sperimentazione di questi modelli, agganciati anche a esperienze sperimentali già in atto attraverso i percorsi formativi triennali, permetterebbe di irrobustire il processo di innovazione non solo dei percorsi formativi ma, gradualmente, anche di quelli scolastici, superando così quell'immobilismo che sembra affliggere, ormai da decenni, molta parte dell'offerta scolastica.

4.7. L'apporto della formazione professionale iniziale

La riduzione della formazione professionale di competenza regionale alla sola funzione di recupero della dispersione, infine, appare del tutto datata e superata. Diverse ragioni oggi spingono ad affermare che l'Italia ha bisogno di un solido sistema di istruzione e formazione professionale a partire dalla formazione professionale iniziale.

Una prima motivazione è legata alle esigenze del mondo del lavoro. Ricerche anche recenti mettono in evidenza una richiesta, su base 100, di 60 giovani qualificati, 30 diplomati e 10 laureati; questa domanda viene soddisfatta prevalentemente attraverso la dispersione scolastica ed i lavoratori immigrati. Di qui la ragionevolezza di quanti sostengono che anche in Italia si deve avviare una scansione lunga e flessibile del percorso professionalizzante, non omologata alla formazione scolastica ma distinta da quella generale liceale prima e universitaria dopo, capace di garantire sia una solida formazione "di soglia" o di "cittadinanza" sia di competenze sociali e professionali da spendere nella società e nel mondo del lavoro.

Una seconda motivazione è legata alla storia del nostro Paese. In Italia la formazione professionale iniziale ha operato da decenni e continua tuttora ad agire a favore degli adolescenti, svolgendo per essi un'azione educativa e formativa sia per quelli che intendono entrare nel mondo del lavoro, sia per quelli che, dopo un percorso formativo professionalizzante intendono rientrare in quelli scolastici, sia, infine, di recupero di quanti non riescono a conseguire un titolo superiore all'obbligo.

Una terza motivazione è di ordine educativo. L'utenza, oggi, è sempre più disomogenea e caratterizzata dalla presenza di stranieri. Il sistema educativo non può continuare ad offrire paradigmi culturali comuni, deve sempre meno proporre modelli omologanti e sempre più rispondere alle sfide della

differenziazione, attraverso la stipula di un patto pedagogico che rimette al centro la motivazione all'apprendere. A una utenza differenziata si deve rispondere con una offerta formativa "plurale", più vicina sia ai vari stili di apprendimento che ai mondi vitali degli adolescenti. Il sistema della formazione professionale iniziale può concorrere alla pluralità dell'offerta formativa perché vanta ormai un curriculum adeguato alle attese formative degli adolescenti di oggi. Il suo progetto formativo, infatti, pur perseguendo la medesima finalità educativa dei percorsi liceali, si distingue perché assume la "cultura del lavoro" come fondamento educativo e culturale e professionale, privilegia la didattica che sa integrare preparazione di base ed esperienza operativa, coinvolge gli allievi in compiti-problemi reali e progressivi per stimolarne l'apprendimento, sviluppa l'insieme delle loro potenzialità secondo un disegno di educazione globale della persona. Il suo approccio, pertanto, è pienamente formativo e non meramente addestrativo. In quanto servizio di interesse pubblico appartiene a pieno titolo all'unico sistema educativo di istruzione e formazione.

In conclusione, la proposta che va nella direzione della "sola offerta scolastica" sarebbe una riforma che coinvolgerebbe solo quel 3% che di allievi che o beneficiano di altre opportunità formative, i percorsi formativi triennali, la formazione nell'apprendistato, oppure non beneficiano di alcuna opportunità perché sono fuggiti. Per questi ultimi è veramente illusoria l'introduzione di qualsiasi obbligo!

Il numero è articolato in tre parti.

La prima parte vuole offrire al lettore spunti sulla storia dell'istruzione e della formazione professionale in Italia salesiana e non, per passare poi all'attualità attraverso l'approfondimento di alcuni temi: la situazione dell'istruzione e formazione professionale desunta dal Secondo Rapporto di monitoraggio dell'ISFOL del giugno 2006, lo sviluppo della problematica della governance dell'istruzione e della formazione professionale, una proposta di servizio e di percorsi di orientamento, la descrizione di un modello organico di istruzione e formazione professionale (Provincia di Trento) per ricavarne stimoli all'affermazione del medesimo sistema in Italia.

La seconda parte è scritta da più prospettive.

I vari contributi spaziano dall'attenzione al destinatario, chiedendoci quali caratteristiche possiede l'allievo che frequenta i percorsi formativi sperimentali triennali, al formatore che è la risorsa principale per assicurare la qualità e l'efficacia del servizio, alle soluzioni organizzative che si stanno realizzando nei territori per facilitare il dialogo tra il mondo

In questo numero

formativo e quello del lavoro, al confronto del sistema italiano con esperienze europee esemplari per ricavarne opportune indicazioni. Non può mancare, tra i contributi, una riflessione attenta alla rilevanza del nuovo Titolo V della Costituzione sul governo del sistema educativo di Istruzione e Formazione

La terza parte contiene due proposte.

La prima è indirizzata soprattutto alle Regioni che sono impegnate a realizzare legislazioni di seconda generazione per declinare le competenze loro affidate dal nuovo Titolo V della Costituzione. Il contributo si spinge a proporre una legge "idealtipo".

La seconda è legata ai percorsi formativi sperimentali triennali. Dopo l'analisi dell'esperienza, l'autore passa alla elaborazione di un progetto per continuare a "costruire" ... e non a demolire.

Nello schedario si propone la conclusione (II parte) dell'interessante analisi di quanto emerge dal Rapporto Eurispes sui giovani del 2005.