

Proposta di legge sul prolungamento dell'istruzione obbligatoria presentata dagli on. Casati-Tesini

Premessa

Il prolungamento dell'istruzione obbligatoria da otto a dieci anni, a prescindere dalle modalità della sua attuazione, costituisce una risposta qualificata che la società predispone per soddisfare alle esigenze di una più adeguata preparazione culturale e professionale dei giovani.

Tale preparazione, infatti, deve poter consentire un dinamico confronto con l'attuale celerità innovativa dei processi, sociali e professionali mediante la formazione dei soggetti, secondo le proprie attitudini e capacità, in vista di un coerente e flessibile inserimento nel mondo del lavoro e nella società.

Con analoghe finalità si sono mossi quei paesi europei che hanno prolungato l'obbligo di istruzione, o all'età di 15 anni come nel caso francese, o di 16 come in Inghilterra-Svezia-Danimarca, o di 18 anni come in Germania dove si sono adottate tipologie part-time dai 16 ai 18 anni.

Nel nostro paese il dibattito culturale relativo al prolungamento dell'istruzione obbligatoria si è recentemente polarizzato verso una duplice soluzione, che ha trovato riflessi anche in due diversi disegni di legge:

a) prolungare l'obbligo di un anno, fino ai 15 anni di età, nell'intento anche di collegare la conclusione dell'istruzione obbligatoria con l'accesso all'apprendistato e, quindi, anche al mondo del lavoro;

b) prolungare l'obbligo di due anni, fino ai 16 anni di età, orientando le scelte sul modello del biennio, sia come periodo terminale per coloro che concludono a 16 anni di età, sia come periodo propedeutico per coloro che intendono proseguire nel successivo triennio della Scuola Secondaria Superiore.

Il dibattito culturale in atto attorno alle soluzioni ipotizzate si intreccia, ovviamente, con l'attenzione agli aspetti istituzionali e finanziari conseguenti all'una o all'altra proposta e agli obiettivi politici, che si collegano alle priorità della destinazione delle risorse economiche disponibili.

Tuttavia, anche con le perplessità evidenziate, il dibattito culturale attuale sembra orientato prevalentemente verso la soluzione istituzionale di prolungare a 16 anni di età l'istruzione obbligatoria.

In tale prospettiva di scelta istituzionale, la presente proposta di legge intende affrontare e risolvere le problematiche relative alle modalità più opportune perché il provvedimento in oggetto risponda ai criteri di pubblica utilità e assicuri a tutti i soggetti interessati l'opportunità reale di tale servizio.

Assumere i criteri di pubblica utilità e di risposta adeguata alla situazione reale dei soggetti interessati al provvedimento non significa, peraltro, appiattirsi sulla domanda formativa sociale, così come essa è attualmente rilevata, ma muoversi dalla esigenza responsabile di individuare le strategie più idonee per motivare efficacemente tutti i soggetti ad un graduale e dinamico sviluppo degli atteggiamenti e dei comportamenti individuali verso le finalità sostanziali a cui mira il provvedimento in oggetto.

1. Analisi della situazione dei soggetti interessati al provvedimento

Ai fini del provvedimento in oggetto, la complessa tematica relativa alla situazione dei giovani interessati si concentra particolarmente sugli aspetti quantitativi e qualitativi della situazione medesima rispetto al permanere nella scuola o al fuoriuscire dal sottosistema scolastico.

In particolare, si tratta di dimensionare il fenomeno degli abbandoni nella scuola e di individuare eventuali percorsi formativi che non rientrano nell'ambito della scuola, ma che rivelano una domanda diversificata di formazione.

1.1. Il fenomeno degli abbandoni

Con riferimento all'elaborazione CENSIS sui dati ISTAT, i tassi di abbandono per classe in percentuale (anno scolastico 81-82/83-84) sono desumibili dal seguente prospetto:

ANNO SCOLASTICO

Anno di corso	1981-82	82-83	83-84
Scuola media			
1 ^o	4,4	4,3	4,1
2 ^o	4,6	4,1	3,7
3 ^o	3,8	3,6	3,1
Scuola Secondaria Superiore			
Anno di corso	1981-82	82-83	83-84
1 ^o	19,1	18,6	17,4
2 ^o	8,9	8,4	7,6

Rispetto al percorso scolastico di una classe-tipo, relativo ad una prima media dell'anno 1983-84, si rileva che su 10 giovani iscritti in prima media in tale anno:

- Il 4,1% non arriva in seconda media
- il 7,6% non arriva in terza media
- il 10,5% non arriva alla licenza media

Con riferimento ad una ricerca IARD 1983, effettuata su un campione di tutte le Regioni italiane, si rivela che:

- lo 0,4% abbandona durante le classi elementari
- il 3,3% abbandona dopo le classi elementari
e rinuncia alla scuola media
- il 4,3% abbandona durante la scuola media

Dando senso e spessore ai dati qui forniti, si ha un quadro globale del fenomeno delle uscite dal sistema formativo, relativamente all'anno 1983/84, rilevato dai seguenti dati:

USCITI DALLA SCUOLA	V.A. (migliaia)
Senza licenza	106 (ab)
Subito dopo aver conseguito la licenza media	167 (b)
Durante il 1° o 2° anno della sc. secon. sup.	161 (b)
Durante il 3°, 4°, 5° anno della sc. sec. sup.	57
Con la qualifica ips, ida o scuola magistr. (c)	103 (d)
Subito dopo aver conseguito il diploma	124 (e)
Durante i corsi universitari	152 (e)
Laureati	73
Totale	943

Legenda: (a) Abbandoni nel caso della scuola elementare e della scuola media — (b) In parte si iscrivono ai corsi di FP di base — (c) Più della metà dei qualificati prosegue gli studi — (d) Inoltre i qualificati dei corsi FP di base sono circa 90.000 — (e) In parte si iscrivono ai corsi di FP di 2° livello (post-diploma).

In sintesi, pur tenendo presente il carattere indicativo delle cifre riportate, su 943.000 giovani che escono dal sistema formativo, quasi 500.000 abbandonano la scuola forniti al massimo della licenza media.

L'aspetto quantitativo del fenomeno porta a due conclusioni politicamente e socialmente rilevanti:

— la distanza esistente tra il livello di scolarità dei quattordicenni (80%) e dei quindicenni (62%) e l'obiettivo della piena scolarizzazione. Tale distanza diminuisce, però, se si considerano scolarizzati anche i giovani che attualmente frequentano a 14 e a 15 anni il sottosistema di formazione professionale regionale, come si avrà modo di rilevare più avanti;

— la distanza ancor maggiore tra la situazione attuale della scolarità del biennio (71% in prima, 58% in seconda) e l'obiettivo di una frequenza generalizzata dei primi due anni di scuola secondaria.

2. Per l'individuazione di possibili percorsi formativi

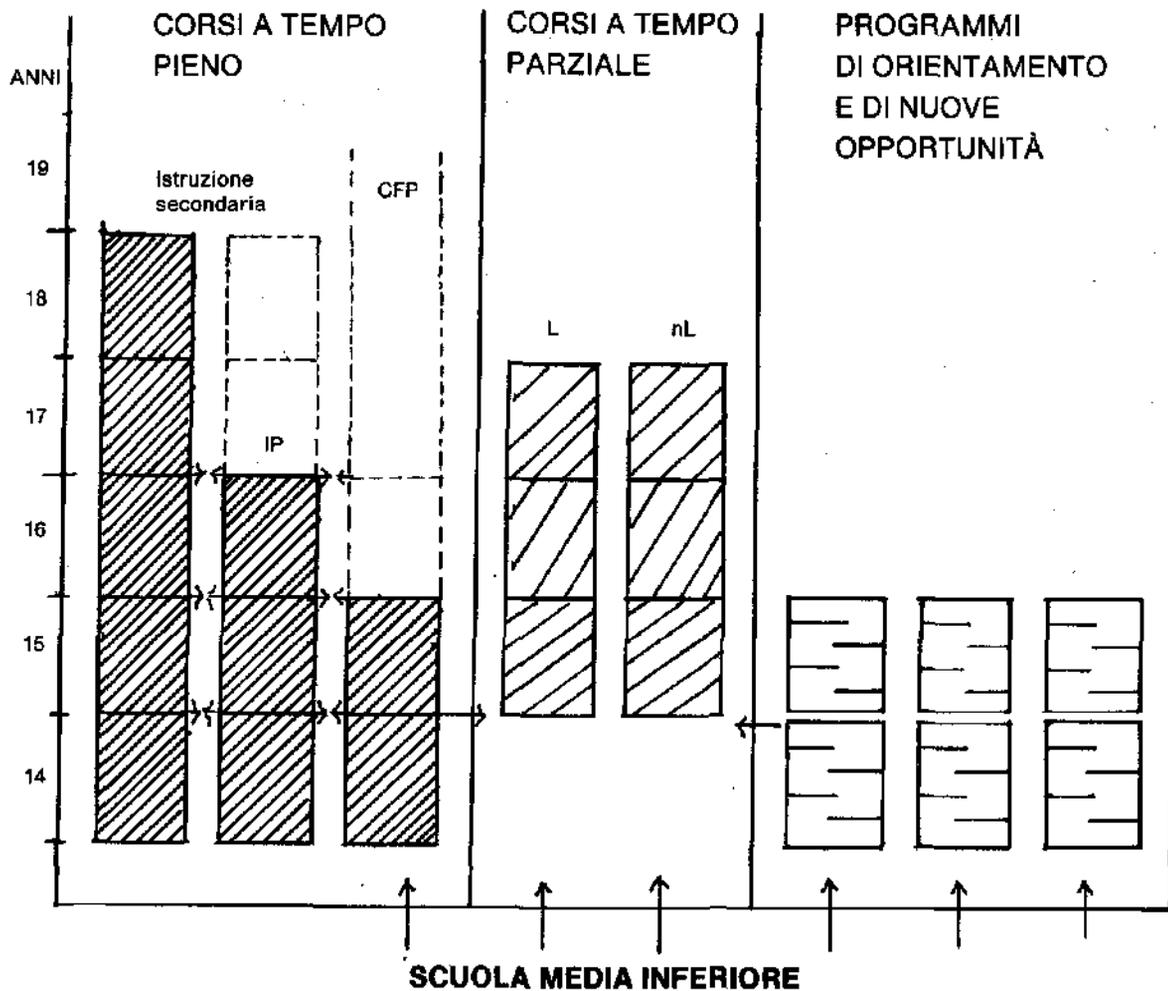
Le preoccupazioni riguardo alla scelta di modalità efficaci, atte ad offrire a tutti i giovani concrete opportunità di un periodo formativo prolungato rispetto a quello dell'attuale obbligo scolastico, non sono solo di natura quantitativa. Prevalgono, infatti, le preoccupazioni di tipo qualitativo, che l'analisi della situazione del fenomeno dell'abbandono sottende e che occorre esplicitare con responsabilità politica se non si vuole disattendere le finalità di pubblica utilità, che motivano l'adozione di un intervento legislativo che si caratterizza come obbligo prolungato di istruzione per tutti.

Un primo elemento pregiudiziale da superare è costituito dall'irrigidimento su ipotesi di assolvimento dell'obbligo prolungato nel solo sottosistema scolastico e che non trova riscontro, come già si è detto, nei paesi europei che hanno adottato provvedimenti di elevazione di tale obbligo.

Tutti i sistemi formativi dell'Europa prevedono, entro o accanto alla via prettamente scolastica, detta anche della formazione generale, o una articolazione precoce di canali formativi a partire dagli 11 anni come nel caso della Germania, oppure la possibilità di indirizzarsi all'apprendistato fino dal tredicesimo anno, in alternativa al secondo biennio di scuola media come in Francia, oppure una possibilità molto ampia di scelte tra diverse materie di studio a partire dai 12-13 anni come nel Regno Unito e nella Svezia. È vero che la comparazione tra ordinamenti di paesi diversi ha limiti oggettivi, ma è pur vero che la pianta-uomo non cresce con ritmo eguale in tutte le condizioni e che, comunque, il prolungamento dell'età scolastica non è valutato da tutti i paesi come l'unico fattore per un innalzamento del livello di cultura di tutti i cittadini. Non pochi, infatti, ritengono che un eccessivo indugio nella scuola tradizionale, con contenuti comuni ed uniformi, non favorisca l'effettivo elevamento dell'istruzione e ritengono pure che parte dei giovani non si assuefanno agli studi, finendo anche per disaffezionarsi al lavoro, autoregolandosi nella condizione di emarginati e frustrati scolastici. Una scelta di assolvimento dell'obbligo nel solo sottosistema scolastico, dunque, non valorizza ma sperpera il potenziale di energie e di capacità che portano con sé i giovani.

Sembra doveroso, quindi, ricorrere a diverse modalità, anche nuove, per risolvere in positivo le differenziate situazioni che un tempo si tentava di regolare con un congegno tradizionale e in larga misura inefficace.

Un secondo elemento che orienta ad ipotizzare modalità differenziate di assolvimento dell'obbligo prolungato di istruzione consiste nel rilevare che una parte dei potenziali fruitori di tale provvedimento già opta attualmente



per un impegno formativo, almeno biennale, nei centri del sottosistema di formazione professionale regionale.

In valore assoluto, nell'anno 1983-84, già preso in considerazione come anno di riferimento statistico, erano 281.735 i soggetti dai 14 ai 17 anni che frequentavano i corsi biennali regionali.

Si tratta, quindi, di non bloccare opzioni già presenti per un biennio formativo, anche se questo biennio si colloca al di fuori dell'ordinamento scolastico, valorizzando invece l'apporto di motivazione formativa più corrispondente alle propensioni e alle attitudini di soggetti che scelgono tale servizio.

Un terzo elemento fa riferimento all'esito differenziato e discriminato a cui approderebbe la scelta dell'unico canale scolastico per il soddisfacimento dell'obbligo di istruzione prolungata.

Prevedere una valutazione « interamente positiva », che darebbe automaticamente accesso al proseguimento degli studi nel triennio successivo all'obbligo, una valutazione « parzialmente positiva » che attraverso il credito formativo inserirebbe nei corsi o cicli del sistema di FP non copre tutte le reali situazioni dei soggetti che sono posti nello stesso canale scolastico.

Realistico, purtroppo, è il prevedere anche esiti totalmente negativi, già fin dal primo anno del prolungamento dell'obbligo, a cui, peraltro non si potrebbe offrire soluzione diversa se non quella di aspettare fino al sedicesimo anno di età per poter accedere ad altri canali formativi.

Inoltre rimarrebbe discriminante socialmente l'esibizione di un diploma che ricorderebbe a tutti una valutazione di capacità o di applicazione marchiata alla fine del biennio.

3. I possibili percorsi formativi

I dati quantitativi riportati e la preoccupazione per una proposta qualitativa, che valorizzi le risorse umane nella loro variegata struttura, nonché la fascia dei più deboli per quanto essa può offrire al contesto sociale, ci portano ad ipotizzare percorsi sullo schema a p. 70.

L'apparente complessità dello schema è suggerita dalla analisi di elementi parziali inadatti a rispondere alla varietà delle domande formative.

L'ipotesi di prolungamento nella sola secondaria superiore, oltre alla analisi di cui al punto precedente, si rivelerebbe ben presto socialmente impercorribile. Pensiamo che i dati sopra riportati offrano un avallo sufficientemente credibile all'affermazione per non insistere oltre.

L'attuale secondaria superiore ha un senso (sia pure con notevoli carenze) per chi intende procedere nel quinquennio; non dà alcuno spazio ai giovani che, per usare una terminologia nota, «hanno l'intelligenza nelle mani»: a costoro infatti non serve l'impostazione del tutto teorica e deduttiva degli attuali programmi (e neppure quella, sostanzialmente identica, dei nuovi programmi del biennio predisposto in sede di Ministero della Pubblica Istruzione). È necessario infatti prevedere per costoro un percorso formativo che parta dalla concretezza dei dati offerti dall'esperienza di lavoro per raggiungere l'astrazione teorica. Servono quindi i percorsi alternativi identificati nei *corsi a tempo pieno* accanto al percorso dell'istruzione secondaria, che conserva un quinquennio e un triennio, nei corsi dell'attuale Formazione Professionale Regionale, gestita secondo i criteri della 845/78.

Tuttavia questa fascia del sottosistema, pure articolata, non è sufficiente ad esaurire la domanda formativa ed il recupero della risorsa umana dei giovani. La stessa Formazione Professionale, come attuata nei CFP, presenta un suo tasso di selezione per le esigenze che hanno condotto i responsabili a restringere la griglia di ingresso determinatasi dalle sperimentazioni attuate e in corso di attuazione. I nuovi programmi di FP, distinti nelle tre aree (umanistica, scientifica, tecnico-pratica), vedono aumentata la mortalità scolastica dei frequentanti i CFP, mentre le nuove soluzioni, determinate dalle leggi: 863/84, 56/87 hanno favorito e possono favorire un puro addestramento e l'utilizzo di manodopera a basso costo per l'impresa, senza offrire una seria formazione, quale si addice alle mutate condizioni socioculturali.

Ciò nonostante il legislatore deve tenere presente la reale potenzialità sottesa ai fini dell'occupazione dalle due leggi menzionate. Se supportate in età giovanile da un tempo adeguato in formazione, le norme inserite nelle due leggi possono divenire una valida indicazione per il giovane che vuole formarsi sul campo di lavoro.

Sotto la voce, quindi, *corsi a tempo parziale*, si possono indicare le varie proposte formative offerte ai giovani in corsualità diverse, in situazione di lavoro secondo le modalità della 863/84 e della 56/87, oppure in situazione di non lavoro o di lavoro precario, occupando un arco di tempo più ampio della corsualità a tempo pieno e permettendo una equipollente assimilazione di contenuti formativi atti all'adempimento dell'obbligo di istruzione.

L'impegno di valorizzazione della risorsa umana va oltre. I due diversi disegni di legge ai quali si accennava in premessa erano chiaramente attenti alla fascia giovanile più debole per una utenza adeguata dell'istruzione. Potremmo definire questi giovani come coloro che hanno difficoltà di percorso all'interno del ritmo di istruzione per le cause più varie.

L'inserimento in corsi a tempo pieno ha già rivelato nelle varie sperimentazioni la forzatura e la conseguente emarginazione dal e nel sottosistema.

Più difficile, senza una previa preparazione, l'inserimento in attività di addestramento, come si prevedono nei corsi a tempo parziale, in una continua flessibilità per la partecipazione a corsi formativi per integrare l'obbligo di istruzione.

Per questi giovani è necessario creare programmi particolari di *orientamento e nuove opportunità*, i quali colmando laddove è possibile lacune di base, possano favorire la rimotivazione e l'innesto alle due fasce precedenti del sottosistema o il recupero di abilità lavorative e professionali, l'integrazione possibile di conoscenze per il completamento della istruzione di base.

4. Indicazioni relative all'articolato

La legge istitutiva del prolungamento dell'obbligo dovrebbe dunque tenere presenti queste indicazioni, ed assicurare, dopo il conseguimento della licenza media o raggiunta l'età indicata per l'accesso alle opportunità relative secondo le indicazioni di legge e fermo restando l'obbligo di esibire il diploma per accedere ai corsi regolati da legge, una pluralità di percorsi, tali da consentire a tutti i giovani un equipollente raggiungimento dell'obbligo di istruzione.

Data la rilevanza sociale dell'iniziativa e la necessità di una verifica in itinere la legge dovrebbe anche avere un carattere di processualità e di gradualità che permetterebbe, ad una certa data, di verificare le soluzioni predisposte. Essa inoltre dovrebbe prevedere degli strumenti di controllo sui processi reali innescati.

Infine verrebbe previsto uno strumento per facilitare i passaggi all'interno delle fasce del sottosistema a garanzia della parità di opportunità.

L'introduzione di questi criteri, più volte invocati ma mai posti in pratica, darebbe alla legge un carattere di assoluta innovazione nel campo delle politiche sociali. Tali meccanismi forniscono infatti gli strumenti per individuare le soluzioni reali, e non puramente formali, e in qualità, all'esigenza comunemente percepita di aumentare i livelli culturali dei giovani.

Più in particolare si riportano le proposte specifiche di articolato.

Norme sul prolungamento dell'istruzione obbligatoria

TITOLO I - PRINCIPI GENERALI

art. 1 - finalità

1. Per assicurare a tutti i giovani una preparazione culturale più ampia e più idonea a promuovere la crescita personale, l'orientamento professionale, l'inserimento nell'attività lavorativa e la partecipazione responsabile alla vita democratica, la durata della istruzione obbligatoria viene prolungata a complessivi dieci anni, a decorrere dall'anno scolastico successivo all'entrata in vigore della presente legge.

art. 2 - articolazione

1. Per garantire a ciascuno l'effettiva possibilità di raggiungere le finalità di cui all'art. 1 e per valorizzare anche a fini di utilità generale le diverse capacità, attitudini e libere scelte dei giovani, la presente legge prevede, dopo i primi otto anni di scuola unica, una articolazione di differenti percorsi formativi equipollenti per l'assolvimento dell'obbligo di istruzione.

TITOLO II - MODALITÀ DI ASSOLVIMENTO

art. 3 - tipologie

1. Dopo la scuola media inferiore l'obbligo di istruzione si può assolvere:

- a) con la frequenza dei corsi a tempo pieno di cui al successivo art. 4;
- b) con la frequenza dei corsi a tempo parziale di cui al successivo art. 5;
- c) con la frequenza dei corsi previsti dai « programmi di orientamento e di nuove opportunità » di cui al successivo art. 6;

2. È comunque prosciolto dall'obbligo chi dimostri di aver frequentato per almeno dieci anni i corsi dell'istruzione obbligatoria.

art. 4 - corsi a tempo pieno

1. Sono considerati a tempo pieno ai fini dell'assolvimento dell'obbligo di istruzione:

a) i corsi dei primi due anni dell'istruzione secondaria superiore;
b) i corsi regionali di formazione professionale di cui alla legge 845/78, strutturati con i criteri e i requisiti stabiliti nel decreto previsto dal successivo art. 10.

2. Ai corsi di cui alla lettera b) possono accedere, dopo la frequenza del triennio di scuola media inferiore, anche coloro che non hanno conseguito il relativo diploma di licenza.

art. 5 - corsi a tempo parziale

1. Sono considerati a tempo parziale ai fini dell'assolvimento dell'ultimo anno dell'istruzione obbligatoria i corsi integrativi seguiti durante:

a) lo svolgimento di attività di apprendistato ai sensi e alle condizioni di cui all'art. 16 della legge 845/78 e all'art. 21 della legge 56/87;

b) l'esecuzione di contratti di formazione e lavoro secondo le modalità e alle condizioni di cui all'art. 3 della legge 863/84;

2. Sono altresì considerati a tempo parziale ai fini di cui al primo comma i corsi predisposti per quei giovani che svolgono regolare attività lavorativa, anche stagionale ai sensi della legge 79/83, o sono occupati nell'agricoltura, o in imprese familiari. Il decreto delegato di cui al successivo art. 10 stabilirà le modalità di svolgimento di tali corsi ai fini della dichiarazione di equipollenza; le caratteristiche di durata e di impegno lavorativo delle attività svolte; le modalità del loro accertamento ai fini dell'ammissione ai corsi.

3. I corsi a tempo parziale sono attivati nelle sedi scolastiche o nelle sedi riconosciute a norma della legge 845/78.

4. Ai fini dell'assolvimento dell'obbligo tali corsi, diurni o serali, devono avere durata complessiva non inferiore a quella di un regolare anno scolastico e devono essere conclusi entro il diciottesimo anno di età. La loro organizzazione in moduli didattici è regolata secondo i criteri e i requisiti stabiliti nel decreto previsto dal successivo art. 10.

art. 6 - programmi di orientamento e di nuove opportunità

1. Ai fini della presente legge sono denominati «programmi di orientamento e di nuove opportunità» gli interventi formativi destinati al completamento dell'istruzione obbligatoria per i giovani che, a causa di ritardi, abbandoni, interruzioni o gravi difficoltà, non riescono a portare a termine regolarmente i relativi corsi.

2. Tali interventi sono progettati al fine specifico di favorire:
- a) la rimotivazione all'apprendimento;
 - b) il completamento dei corsi di scuola media inferiore, anche in vista del superamento del relativo esame di licenza;
 - c) il reinserimento nei percorsi a tempo pieno o a tempo parziale;
 - d) l'orientamento professionale e l'acquisizione di abilità lavorative.
3. Ai corsi previsti dai « programmi di orientamento e di nuove opportunità » si può accedere a partire dal quattordicesimo anno di età, previo parere motivato del consiglio della classe di appartenenza, oppure a richiesta per chi ha abbandonato o interrotto gli studi.

I « programmi di orientamento e di nuove opportunità » saranno attivati tenendo conto delle esigenze specifiche, dalle istituzioni scolastiche o formative interessate, sulla base di progetti di massima predisposti di concerto con il consiglio scolastico distrettuale competente per territorio.

art. 7 - passaggi

1. È garantita la facoltà di passaggio tra i differenti percorsi di cui agli artt. 2 e 3, mediante prove o corsi integrativi determinati dal consiglio della classe di destinazione o dal competente collegio dei formatori, atti ad accertare o conseguire la preparazione circa i programmi o parte di essi non svolti durante il percorso di provenienza e ritenuti funzionali alla prosecuzione del nuovo percorso.

2. Il decreto delegato di cui al successivo art. 10 stabilirà i criteri di equivalenza tra le classi o i cicli dei differenti percorsi formativi, avuto riguardo alle finalità della presente legge e alla specificità dei singoli percorsi.

3. Con i medesimi criteri e le medesime modalità si provvede all'accertamento della validità dei percorsi seguiti al fine della prosecuzione degli studi nella scuola secondaria superiore o nella formazione professionale, fermo restando il requisito del possesso della licenza media richiesto dalla vigente normativa.

TITOLO III - MODALITÀ DI ATTUAZIONE

art. 8 - Osservatorio

1. Al fine di verificare l'attuazione della presente legge, viene istituito un Osservatorio regionale sull'istruzione obbligatoria, formato da tre esperti nominati dai competenti Assessori regionali, che opera di intesa con l'IR-

RSAE, con gli uffici periferici dell'amministrazione della Pubblica Istruzione e con gli organismi regionali, avente il compito di realizzare studi e ricerche:

- a) sull'assolvimento dell'obbligo di istruzione nel territorio di competenza;
- b) sui contenuti e sull'organizzazione dei differenti percorsi formativi;
- c) sui passaggi da un percorso all'altro;
- d) sulla domanda formativa del territorio.

art. 9 - informazione

1. Sulla base dei fatti forniti dagli Osservatori di cui al precedente art. 8, entro il 31 marzo di ogni anno, il Ministro della Pubblica Istruzione consegna ai Presidenti delle Camere un rapporto sull'attuazione della presente legge.

art. 10 - deleghe

1. Con decreto del Presidente della Repubblica, da emanarsi entro sei mesi dall'entrata in vigore della presente legge, sono definite le modalità di attuazione con particolare riguardo ai criteri e requisiti per la strutturazione dei corsi e alle indicazioni di massima relative ai programmi e ai piani di studio.

2. Con lo stesso decreto saranno stabilite le caratteristiche e le condizioni della certificazione dell'assolvimento dell'obbligo di istruzione, fermo restando il valore della licenza media e delle qualifiche professionali conseguite ai fini della partecipazione ai concorsi pubblici e privati per i quali ne sia richiesto il possesso.

3. Resta ferma la competenza delle Regioni e delle Province autonome di Trento e Bolzano a rilasciare qualifiche professionali.

art. 11 - interventi speciali

1. Al fine di assicurare l'assolvimento dell'obbligo di istruzione da parte dei giovani maggiormente svantaggiati sul piano formativo viene istituito presso il Ministero P. I. un fondo di 50 miliardi da destinare ad interventi progettuali di sostegno educativo, culturale ed economico in aree prioritarie. Tale fondo viene utilizzato secondo i criteri indicati da una Commissione formata da 10 membri nominati dal Ministro della P. I.

TITOLO IV - NORME FINALI

art. 12 - abrogazioni

Tutte le norme in contrasto con la presente legge sono abrogate.

art. 13 - norme finanziarie

Sono stanziati L. 200 miliardi per l'anno scolastico 1988-89, di cui L. 50 miliardi sul bilancio 1988 del Ministero della Pubblica Istruzione e 150 miliardi sul bilancio 1989 del Ministero della P. I.