

L'attuazione della legge 53 del 2003 tra innovazione e spinte conservatrici e corporative

SUGAMIELE DOMENICO¹

1. I FATTORI CHE SOSTENGONO LE IPOTESI DI CAMBIAMENTO

La necessità di riformare il nostro sistema educativo è determinata sia da fattori interni che esterni al Paese. I fattori interni attengono, in primo luogo, alle *performance* del sistema di istruzione che sono ritenute unanimemente insoddisfacenti per un Paese industrializzato (alti tassi di abbandono scolastico e formativo, transizione scuola lavoro tra le più alte dei Paesi OCSE², scarsa corrispondenza tra titoli e lavoro svolto, ecc.) e, in secondo luogo, alla necessità di adeguare gli ordinamenti al nuovo quadro istituzionale.

I fattori esterni sono individuabili nelle politiche europee avviate con i recenti Consigli, a partire da quello di Lisbona.

Rispetto al quadro europeo il nostro sistema educativo presenta caratteri di notevole debolezza che si concentrano, in primo luogo, nel segmento secondario e, segnatamente, sul rapporto istruzione/formazione-lavoro.

La transizione dalla scuola al lavoro è uno dei punti di maggiore criticità del nostro sistema educativo: l'età media di ingresso al lavoro è di oltre 25 anni e il periodo di transizione dalla scuola al lavoro è il più lungo rispetto alla maggior parte dei Paesi OCSE, oltre 11 anni (2-3 anni in molti Paesi europei). I giovani hanno grandi difficoltà ad entrare nel mondo del lavoro e, nella fascia 19-35 anni di età, oltre la metà di loro svolge un lavoro che non ha nessuna attinenza con la formazione ricevuta.

¹ Esperto di processi formativi.

² OCSE, Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo Economico.

La riflessione si è concentrata sulla dimensione della “produttività” del sistema di istruzione e formazione italiano e, in primo luogo, sul modo di rendere diversificati i percorsi di istruzione e formazione per cogliere la domanda diffusa di formazione dei giovani e le esigenze di cambiamento continuo del mercato del lavoro; il sistema di istruzione e di formazione più efficace e in grado di facilitare la transizione dalla scuola al lavoro.

Il primo documento che ha dato una risposta a queste esigenze di cambiamento è stato prodotto, nel mese di novembre del 2001, dal Gruppo di lavoro (Gdl)³ istituito con il compito di fornire documenti per una prima bozza di riflessione sulla riforma del sistema educativo.

La proposta del Gdl, consegnata al Ministro nel mese di dicembre del 2001 e presentata agli Stati generali, innovava profondamente gli attuali ordinamenti proponendo una soluzione che prefigurava lo sbocco in due cicli sessennali. Il primo ciclo di otto anni, organizzato in quattro bienni, in una fase successiva poteva, infatti, ridursi a sei assorbendo nel secondo ciclo l'ultimo biennio. Una soluzione che riprendeva, di fatto, la prima proposta avanzata nella scorsa legislatura. Era una soluzione moderna e intelligente che, da un lato, ci avrebbe fatto fare un notevole passo avanti per il superamento dei principali fattori di crisi del nostro sistema di istruzione, che si concentrano principalmente nella scuola media, e, dall'altro, avrebbe consentito l'allineamento agli altri Paesi europei delle uscite dei diplomati al diciottesimo anno di età. In tutti i Paesi i titoli secondari si conseguono al compimento dei diciotto anni. Questa prospettiva è stata superata nella successiva implementazione politica che ha portato a mantenere il quinquennio per i percorsi liceali, a competenza esclusiva statale. È prevalsa la conservazione dell'esistente. Per i percorsi dell'Istruzione e formazione professionale (IeFP) la legge non va oltre il diritto dovere in quanto lo Stato può determinare solo i livelli essenziali di prestazione (LEP). La legge, tuttavia, esplicita, da un lato, che i percorsi di IeFP “di durata almeno quadriennale consentono di sostenere l'esame di Stato, utile anche ai fini degli accessi all'università e all'alta formazione artistica, musicale e coreutica, previa frequenza di apposito corso annuale, realizzato d'intesa con le università” e, dall'altro, che, nei percorsi liceali, “l'ammissione al quinto anno dà accesso all'istruzione e formazione tecnica superiore”. Si prefigura, in questo modo, un sistema educativo che ha due livelli di uscita, uno quinquennale per l'accesso all'università e uno quadriennale per l'accesso alla formazione tecnica superiore. Da un'analisi scevra da pregiudizi si evince che i giovani che frequenteranno il sistema di IeFP avranno un vantaggio competitivo rispetto ai loro coetanei che frequenteranno i percorsi liceali: per loro si aprono, in-

³ Il Gdl, presieduto dal prof. Bertagna e del quale facevano parte i prof.ri Bottani, Chiosso, Colasanto, Montuschi e Tagliagambe, è stato istituito dal Ministro nel mese di luglio del 2001 con lo scopo di presentare una proposta culturale che raccogliesse le posizioni del mondo della scuola. Il Gdl ha, quindi, organizzato, nei mesi di settembre e ottobre dello stesso anno, una serie di *focus group* e visite a scuole confrontandosi con le principali associazioni professionali del mondo della scuola.

fatti, entrambe le opportunità di formazione superiore avendo già conseguito un diploma tecnico professionale che consente loro di potersi inserire nel mercato del lavoro con una professionalità ben definita e riconosciuta anche a livello europeo.

L'allineamento al diciottesimo anno non è stato possibile sia per retaggi culturali legati ad una arcaica concezione degli studi liceali sia per le resistenze corporative: la scuola come un servizio sociale funzionale a risolvere i problemi della disoccupazione intellettuale. Disoccupazione prevalentemente femminile (del Mezzogiorno) e di laureate nelle discipline delle scienze umane. La riforma, nella fase di implementazione, è diventata sempre di più un problema sindacale.

2. IL DIBATTITO SUI DECRETI ATTUATIVI

L'avvio della fase di stesura dei decreti legislativi ha accentuato le spinte corporative da parte del sindacato. Spinte di conservazione che hanno trovato alleati dentro l'Amministrazione, restia a perdere quote di potere nella gestione del sistema, e di molte forze politiche e istituzionali. Si pensi che alcune Regioni e l'ANCI (Associazione Nazionale dei Comuni) hanno posto, nella stesura del decreto legislativo sul primo ciclo, vincoli che hanno, di fatto, limitato l'autonomia delle scuole. L'attacco più forte è stato indirizzato sulla limitazione del ruolo delle famiglie.

L'ANCI ha chiesto, paradossalmente, modifiche che limitano gli stessi poteri organizzatori degli Enti locali. Segno evidente che l'autonomia delle scuole e degli Enti locali nel campo educativo è ancora vista come un pericolo facendo prevalere il modello statale della scuola unica. Un Paese con la testa rivolta all'indietro.

È singolare, per esempio, che le forze politiche che hanno varato le riforme dell'autonomia e del Titolo V della Costituzione rimangano ancorate alla concezione statalista e centralista dell'educazione. Il sostegno ai modelli standardizzati di tempo pieno e tempo prolungato nel primo ciclo e delle sperimentazioni assistite nel secondo ne sono un (in)felice esempio. La scuola dell'offerta centralizzata che prevale sulla scuola dell'autonomia in cui deve giocare un ruolo importante la domanda delle famiglie e del sistema produttivo e sociale del territorio.

Il regolamento sull'autonomia, DPR 275/99, in merito alla programmazione didattica delle scuole afferma che le

istituzioni scolastiche, nel rispetto della libertà di insegnamento, della libertà di scelta educativa delle famiglie (...) concretizzano gli obiettivi nazionali in percorsi formativi funzionali alla realizzazione del diritto ad apprendere e alla crescita educativa di tutti gli alunni, riconoscono e valorizzano le diversità, promuovono le potenzialità di ciascuno adottando tutte le iniziative utili al raggiungimento del successo formativo (art. 4, comma 1).

Le istituzioni scolastiche determinano, nel Piano dell'offerta formativa il curriculum obbligatorio per i propri alunni in modo da integrare (...) la quota definita a livello nazionale

con la quota loro riservata che comprende le discipline e le attività da esse liberamente scelte (art. 8 comma 2).

La determinazione del curriculum tiene conto delle diverse esigenze formative degli alunni concretamente rilevate, della necessità di garantire efficaci azioni di continuità e di orientamento, delle esigenze e delle attese espresse dalle famiglie, dagli Enti locali, dai contesti sociali, culturali ed economici del territorio. Agli studenti e alle famiglie possono essere offerte possibilità di opzione (art. 8, comma 4).

Il decreto sul primo ciclo, tuttavia, nonostante conservi i due modelli organizzativi di tempo pieno e prolungato dà alle famiglie la possibilità di scegliere se aderire o meno alle attività opzionali⁴. È evidente che la contrapposizione non era relativa ai contenuti e agli interventi educativi a favore dei bambini e alla libertà delle famiglie ma aveva lo scopo, da un lato, di “salvaguardare” gli organici e, dall'altro, di mantenere il modello unico della scuola di Stato.

3. IL MODELLO DELLA SCUOLA UNICA DI STATO

La fase di discussione sul secondo ciclo sul tema della differenziazione degli interventi formativi ha risentito pesantemente di queste resistenze e dei retaggi culturali ed ideologici. Ci si concentra sempre sul segmento secondario di secondo grado trascurando, per esempio, i risultati dell'attuale scuola media che viene dipinta come un “Eden” e proposta come modello da estendere al livello superiore (il progetto della legge 30/00). Va in questa direzione la richiesta di prevedere il “biennio unico” nella riforma del secondo ciclo. La prima bozza di decreto sul secondo ciclo, elaborata dall'Amministrazione, appare coerente con questa impostazione al punto da configurarsi come una “razionalizzazione” delle sperimentazioni esistenti: un primo biennio abbastanza omogeneo a cui si aggiunge un triennio nel quale si avviano gli indirizzi.

Il biennio unico estenderebbe il modello gentiliano del liceo classico a tutta la scuola secondaria: triennio della scuola media più biennio che ancora oggi assume la denominazione di 4^a e 5^a ginnasio. Si verrebbe a creare una “scuola ginnasiale”, estensione della “scuola media unica”, di durata almeno quinquennale, unica e a centralità statale, rinviando al diciassettesimo anno di età la diversificazione dei percorsi per le qualificazioni professionali.

È, con tutta evidenza, la riproposizione dell'attuale modello di scuola secondaria “generica” che produce dispersione e poca qualificazione professionale.

⁴ Il Consiglio di Stato ha stabilito, nel mese di settembre 2004, che la scuola non può escludere alunni che non si avvalgono delle attività opzionali anche se la maggioranza della classe ha chiesto tale modello organizzativo. La pronuncia è seguita ad un ricorso presentato al Presidente della Repubblica da un gruppo di genitori di una scuola romana ai quali era stata preclusa l'iscrizione dei propri figli in quanto non intendevano avvalersi delle attività opzionali (le 99 ore nella scuola primaria) a fronte della maggioranza degli altri genitori che le aveva scelte.

Un modello di scuola elitario e velleitario che non tiene conto, da un lato, dei bisogni sociali espressi dalle famiglie e dal sistema produttivo e, dall'altro, dei risultati, disastrosi, che la "scuola unica statale" ha prodotto: uno "studente generico" privo di formazione professionale media. La famiglia, nonostante la Costituzione le assegni il ruolo principale nel processo educativo dei figli "anche se nati fuori dal matrimonio", è tenuta fuori dalle scelte e dalle decisioni educative dei propri figli. Un principio per cui i bambini, gli adolescenti, i giovani appartengono allo Stato e alle sue scuole più che ai loro genitori.

Il diritto al successo formativo è sempre ricondotto all'obbligo di frequenza di una scuola di Stato (magari bastasse frequentare): il mito della "scuola unica" di Stato come unico luogo ove i giovani possano formarsi e innalzare il loro livello culturale. Da questo assunto è nato il modello dei cosiddetti "percorsi integrati" tradotti in "bienni integrati". Un modello, quello dei percorsi integrati, privo di qualsiasi base pedagogico-didattica che non ha risolto il problema gravissimo degli abbandoni e delle ripetenze. In un'indagine sui "percorsi integrati" in Emilia Romagna (si veda "Il Sole24Ore" del 27.11.04) si evidenzia come quasi il 30% (13 punti più dalla media registrata nel Nord) dei giovani viene respinto al primo anno.

Basterebbe analizzare i risultati della scuola secondaria di primo e secondo grado per constatare che il modello della "scuola unica" è un colossale fallimento. Serve un'analisi seria sui risultati della scuola secondaria altrimenti nessuna riforma avrà la forza di modificare l'attuale situazione che ha carattere di vera drammaticità. E non basta aver istituito un Servizio nazionale di valutazione.

La "produttività" della scuola media, per esempio, è disastrosa e bisogna prendere coscienza che i risultati negativi dei quindicenni dipendono in larghissima misura da questo segmento di istruzione, nonostante il dibattito si concentri quasi esclusivamente sulla secondaria di secondo grado. La scuola media, nonostante assorba ingenti risorse finanziarie e umane, non è riuscita a sviluppare un'organizzazione pedagogica e didattica capace di portare i ragazzi a risultati diffusamente positivi. Il 13% degli studenti è in ritardo di scolarità, circa il 40% è licenziato con "sufficiente" e il 30% con "buono": valutazioni che portano gli stessi insegnanti della scuola media a ritenere che soltanto il 35-40% degli studenti di terza media raggiunge pienamente gli obiettivi di apprendimento fissati.

Eppure la legge 517 del 1977 dava a questa scuola l'opportunità di organizzare l'attività didattica in modo da rispondere a bisogni, capacità, attitudini differenziati con la possibilità di utilizzare fino a 160 ore annue del curriculum che potessero "comprendere attività scolastiche di integrazione anche a carattere interdisciplinare, organizzate per gruppi di alunni della stessa classe o di classi diverse, ed iniziative di sostegno, anche allo scopo di realizzare interventi individualizzati in relazione alle esigenze dei singoli alunni". Niente di tutto ciò. La legge è stata praticamente ignorata. È prevalsa l'organizzazione burocratica delle cattedre e delle discipline per una offerta nazionale uniforme: tutti i giovani sono stati costretti ad apprendere

con gli stessi strumenti, con gli stessi modi, con gli stessi tempi. Come se gli obiettivi di apprendimento e formativi possano essere raggiunti solo con la collazione diacronica dei saperi disciplinari, peraltro parcellizzati. Estendere questo modello a tutta la scuola secondaria, facendone una grande "Scuola media della socializzazione", sarebbe deleterio perché aggraverebbe la già drammatica situazione attuale.

4. ALTERNANZA E DIRITTO DOVERE

I decreti legislativi sull'alternanza e sul diritto dovere hanno concluso l'iter di approvazione anche se per entrambi non si è raggiunta l'intesa con la Conferenza Stato Regioni.

Il decreto sull'alternanza, a parte le resistenze iniziali, trova un consenso abbastanza ampio. Quello sul diritto dovere ha scatenato, invece, le critiche più consistenti. Critiche che sono frutto di una visione coercitiva e pedagogica dell'azione dello Stato e che non sono mai riuscite a concentrarsi sui temi della libertà e della responsabilità delle persone per il miglioramento della società.

Vale la pena richiamare e approfondire i fondamenti sui quali si basa il diritto dovere nell'ambito delle tutele e responsabilità costituzionali.

La legge 53/03 prevede che "è assicurato a tutti 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; l'attuazione di tale diritto si realizza nel sistema di istruzione e in quello di istruzione e formazione professionale, secondo livelli essenziali di prestazione definiti su base nazionale a norma dell'articolo 117, secondo comma, lettera m), della Costituzione" (art. 2, comma 2 punto c).

Si tratta senza ombra di dubbio di uno dei punti più innovativi della legge di riforma che, pur influenzando su entrambi i cicli, incide profondamente sull'organizzazione degli ordinamenti del secondo ciclo in quanto supera l'angusta concezione dell'obbligo come frequenza di una scuola di Stato. Le norme sul diritto dovere si intrecciano in modo dirompente con quelle del secondo ciclo sia per gli aspetti valoriali che ordinamentali e istituzionali. Il secondo ciclo avrà uno sviluppo armonico ed effettivamente innovativo solo nella prospettiva della piena realizzazione del diritto dovere perché il tema della durata della scolarità e della formazione va inserito nello spazio dei diritti fondamentali della persona.

L'esercizio di un diritto deve essere, però, coniugato con la sua esigibilità e ciò pone alcuni interrogativi. Che cosa rappresenta un diritto se ad esso non corrisponde un risultato esigibile? Che cosa rappresentano l'obbligo scolastico e l'obbligo formativo se non sono coniugati al successo formativo, alla piena realizzazione della persona in relazione al progetto di vita di ciascuno? Basta garantire l'accesso ai percorsi e obbligare alla frequenza?

L'obbligo scolastico rappresenta un vincolo coercitivo per tutti i cittadini. Ogni ragazzo deve frequentare la scuola e i genitori sono responsabili

penalmente e amministrativamente della mancata frequenza: così la legge, nell'interesse dei ragazzi, va rigorosamente e opportunamente applicata. Una legge che nel nostro ordinamento giuridico trova il proprio fondamento nel principio costituzionale dell'uguaglianza tra i cittadini (art. 3 Cost.). Non si tratta, però, di un vincolo fine a se stesso: da sempre all'*obbligo scolastico* è stata attribuita una particolare funzione sociale, affinché una fascia sempre più larga di cittadini disponga di una base culturale sempre più ampia e comune. Un diritto costituzionalmente sancito e garantito anche nei limiti temporali (art. 34 Cost.), utilissimo per frenare analfabetismo e dispersione scolastica, ma ormai insufficiente a stare al passo della domanda educativa espressa dalla società. Domanda in continua evoluzione che esige un continuo processo formativo, affinché tutti i cittadini dispongano di pari opportunità di approccio alla vita lavorativa. Si pone cioè l'esigenza di riportare il principio costituzionale dell'obbligo di istruzione con l'esigenza di realizzare un sistema educativo che porti al successo negli studi e nella vita. Non solo il diritto di accesso all'istruzione e alla formazione ma, soprattutto nella prospettiva della *longlife learning*, quello di conseguire risultati coerenti con il progetto di vita di ciascun cittadino.

Tutti i Paesi europei stanno riformando i loro sistemi educativi ridefinendo le modalità di assolvimento dell'obbligo di istruzione anticipando l'età della scelta dei percorsi professionalizzanti. Nel nostro Paese nel 1999 si è innalzato l'obbligo di istruzione – legge 9/99 – e si è introdotto l'obbligo formativo fino a diciotto anni – legge 144/99 –. Il sistema prospettato, tuttavia, presentava una vistosa incongruenza allorché riduceva l'obbligo di istruzione a "obbligo scolastico" – come se solo la scuola di Stato potesse promuovere la cultura e l'educazione dei giovani – e rendeva residuale l'obbligo formativo, destinato solo agli espulsi dalla scuola, ai *drop out*. Si trattava del disegno di un sistema di accentuata gerarchizzazione dei rapporti tra scuola e formazione.

5. UNA NUOVA FRONTIERA DEI DIRITTI DELLA PERSONA

Il legislatore con l'introduzione del "diritto dovere" di istruzione e formazione ha affermato una nuova cultura dei diritti di cittadinanza che supera la funzione coercitiva dello Stato in tale ambito.

A tutti i nostri giovani si garantisce l'opportunità di conseguire "almeno" un titolo di studio professionale di valore nazionale ed europeo utile al fine dell'inserimento nel mondo del lavoro o per il proseguimento degli studi. Il lavoro e la formazione professionale sono annoverate nell'ambito della formazione della persona.

Il *diritto alla formazione professionale* trova riconoscimento nel principio costituzionale secondo cui la "Repubblica riconosce a tutti i cittadini il diritto al lavoro e promuove le condizioni che rendano effettivo questo diritto. Ogni cittadino ha il dovere di svolgere, secondo le proprie possibilità e le proprie scelte, un'attività o una funzione che concorrono al progresso mate-

riale o spirituale della società" (art. 4 Cost.), soprattutto laddove viene precisato che la "Repubblica tutela il lavoro in tutte le sue forme ed applicazioni. Cura la formazione e l'elevazione professionale dei lavoratori" (art. 35 Cost.).

È dunque diritto dovere di ogni cittadino, senza distinzione di età, ampliare il proprio patrimonio di cultura per vivere meglio e per svolgere un ruolo attivo sociale e di cittadinanza.

L'istruzione scolastica non può basarsi, cioè, soltanto sul semplice precetto di frequenza di uno specifico corso di studi statale. Si pone l'esigenza di ampliare il riconoscimento sociale della formazione e non si giustifica più la separazione dei percorsi previsti dal nostro sistema educativo: tutti i giovani devono disporre delle stesse opportunità educative per crescere culturalmente, seguire specifici percorsi di apprendimento ed entrare nel mondo del lavoro con una preparazione e competenza adeguate alla società in cui vivono.

La legge 53/03 ha definito gli ordinamenti scolastici individuando per tutti i cittadini un unico diritto-dovere all'istruzione ed alla formazione. In sostanza si è definito un nuovo sistema educativo unitario di istruzione e formazione che mira a garantire a tutti l'opportunità di acquisire un patrimonio culturale adatto ad offrire percorsi di formazione per tutto l'arco della vita. Andare a scuola e per almeno dodici anni, non costituisce più soltanto un mero obbligo: il diritto ad accedere al sistema dell'istruzione approntato dalla Repubblica viene "ridefinito ed ampliato" in un autentico diritto riferito a tutta la società. In questo senso si tratta di una riforma epocale, destinata a lasciare un segno, indipendentemente dal successo che verrà riportato dall'impianto stesso della Riforma degli ordinamenti scolastici.

In questo quadro assumono un ruolo fondamentale le politiche dell'orientamento e della personalizzazione. Politiche che si basano su un rinnovato ruolo delle Regioni, degli Enti locali e delle stesse Istituzioni scolastiche autonome.

In primo luogo sarà urgente attivare il sistema delle anagrafi, previsto dal decreto legislativo di attuazione (art. 3), affinché le istituzioni dispongano delle informazioni necessarie per attivare iniziative volte a sostenere i giovani nel proprio percorso formativo, anche in coordinamento con i Servizi per l'impiego.

In secondo luogo il sistema di certificazione e di riconoscimento dei crediti⁵ (art. 5 bozza d. lgs.) e il loro riconoscimento ai fini dei passaggi tra i sistemi e gli indirizzi di studio assume una notevole importanza, superando la residualità della concezione del "proscioglimento" dall'obbligo per introdurre la certificazione delle competenze nel *portfolio* e nel libretto personale, in coerenza con il sistema EUROPASS.

⁵ Vedi anche Accordo in Conferenza Stato Regioni del 28.10.2004 sulla certificazione dei crediti e il loro riconoscimento anche ai fini dei passaggi tra sistemi.

L'orientamento è centrale nella proposta di riforma e la sua rivisitazione e il suo rilancio assumeranno rilevante importanza per raggiungere l'obiettivo di un aumento qualitativo e quantitativo della scolarizzazione. L'istruzione e la formazione non sono date una volta per tutte ma rappresentano un processo che accompagna ogni individuo in tutta la sua vita sociale e lavorativa.

Risulta evidente che bisognerà sviluppare servizi orientativi ai quali assegnare personale qualificato così come si dovranno moltiplicare le attività di accoglienza, di orientamento e di accompagnamento all'interno delle scuole e delle agenzie formative. Si tratta di mettere in piedi azioni preventive che favoriscano lo sviluppo di competenze autonome dando così, all'orientamento, una valenza emancipatoria.

Il lavoro dei prossimi mesi non sarà certo facile, anche in considerazione del fatto che il nuovo assetto dei poteri istituzionali tra Stato, Regioni e Autonomie territoriali è in fase di costruzione, così come sarà da definire meglio il modello organizzativo del sistema formativo.

6. L'ACCORDO QUADRO STATO REGIONI DEL 19.06.2003

In questa direzione si muove, pur con evidenti difficoltà, l'Accordo quadro tra Stato (MIUR e MLPS), Regioni e Autonomie locali, sancito in Conferenza Unificata il 19 giugno 2003. Esso ha consentito una prima applicazione della legge 53 nel segmento secondario conferendo alla formazione professionale dignità e valenza educativa.

L'Accordo ha rappresentato, inoltre, il primo passo di un rapporto istituzionale tra il Ministero dell'Istruzione, il Ministero del lavoro e il Coordinamento delle Regioni. Un rapporto istituzionale che poteva favorire una riflessione serena sul ruolo delle Regioni, delle autonomie territoriali e delle Autonomie funzionali in campo educativo per accompagnare il processo di transizione al nuovo assetto istituzionale determinato dalla legge costituzionale n. 3/01, dalla legge 30/03 e dalla legge 53/03. Tuttavia, l'azione di partenariato è stata sporadica e ancora non sono stati affrontati i nodi cruciali del nuovo assetto istituzionale. Nodi che sono emersi con prepotenza nella discussione della bozza sul secondo ciclo. L'Accordo, inizialmente, è stato centrato sulla realizzazione dei percorsi triennali di istruzione e formazione professionale anche per sopperire agli effetti dell'abrogazione della legge 9/99 e realizzare i principi del diritto dovere.

Nei due anni di attuazione delle sperimentazioni la richiesta di iscrizione ai percorsi sperimentali è cresciuta moltissimo. Nella sola Regione Lombardia per l'anno scolastico in corso sono state avanzate circa 9.000 richieste di iscrizione a corsi triennali di istruzione e formazione professionale e si è registrato un aumento consistente dei giovani scolarizzati rispetto agli anni precedenti. Segno evidente della fiducia delle famiglie e dei giovani per questa tipologia di offerta.

La sperimentazione potrebbe consentire di mettere a fuoco alcune pro-

blematiche organizzative e istituzionali decisive ai fini della strutturazione del sistema di istruzione e di formazione disegnato dalla legge costituzionale 18.10.2001, n. 3 e dalla legge 53/03 di riforma degli ordinamenti, così come una comparazione e un'analisi sull'efficacia dei due modelli di organizzazione pedagogico-didattica proposti: i cosiddetti "percorsi integrati" di istruzione scolastica con moduli di formazione professionale e percorsi di istruzione e formazione professionale secondo il modello della legge 53/03 (gestito da agenzie formative organizzate anche in consorzio o in rete con altre agenzie e istituzioni scolastiche⁶).

La fase di attuazione dell'Accordo quadro, in particolare dell'articolo 4, ha portato alla definizione degli standard sulle competenze di base relativi ai percorsi sperimentali.

L'Accordo sugli standard (gennaio 2004) è accompagnato da un documento tecnico che sancisce l'avvio di una fase di elaborazione delle linee attuative del nuovo assetto del sistema di istruzione e formazione professionale.

A distanza di oltre un anno dalla stipula dell'Accordo sugli standard non è stato avviato con le Regioni un confronto, previsto dall'Accordo stesso, che potesse sostenere la fase di transizione per la gestione unitaria del sistema a livello regionale. Ciò per dare, da un lato, seguito alla sentenza della Corte Costituzionale del 13 gennaio 2004 ed avere un quadro unitario nel Paese e, dall'altro, per evitare di sviluppare due sottosistemi paralleli, lasciando la formazione professionale nell'attuale situazione.

Le intese bilaterali siglate con ogni Regione, pur prevedendo modalità attuative diverse, hanno consentito, dall'anno scolastico 2003/04, ai ragazzi in possesso della licenza media di iscriversi direttamente a percorsi sperimentali, di durata almeno triennale, di istruzione e formazione professionale.

In definitiva appare evidente che si tratta di un processo culturale che sarà lungo e faticoso, ma l'unico capace di farci perseguire gli obiettivi posti dall'UE in tema di formazione professionale e sviluppo della società della conoscenza. Il fallimento di questo processo ci lascerebbe nella situazione attuale.

7. IL DECRETO LEGISLATIVO SULLA FORMAZIONE DEGLI INSEGNANTI

Un altro fronte di aspro confronto è quello relativo al decreto sulla formazione degli insegnanti, articolo 5 della legge 53/03. La bozza di decreto ha visto un vero e proprio fuoco di sbarramento del sindacato e della stessa Amministrazione. La prima bozza era pronta nel dicembre del 2003 e racco-

⁶ La Regione Lombardia ha imposto il modello della Associazione temporanea di scopo (ATS) per la realizzazione di percorsi triennali nel proprio territorio. Ciò anche per avere soggetti che garantiscano qualità e stabilità ai corsi. In questo senso ha anche modificato le procedure di accreditamento.

gliava le indicazioni del lavoro di una Commissione⁷ nominata dal Ministro che ha presentato un documento sulla formazione iniziale, in ingresso e in servizio, nonché i principi fondamentali del profilo professionale dei docenti.

Il punto di maggiore criticità è quello sulle modalità di assegnazione dei nuovi abilitati alle scuole per l'anno di praticantato. Da un lato le forze politiche di maggioranza ritengono che bisogna innovare le procedure. Esse ritengono che si debba valorizzare appieno l'autonomia scolastica e responsabilizzare maggiormente le scuole riconoscendo loro un ruolo attivo nell'ambito della selezione del personale docente che in esse andrà ad operare per l'anno di praticantato.

Dall'altro, l'Amministrazione e il sindacato spingono per estendere il modello delle graduatorie. Come se i danni creati dalle attuali graduatorie permanenti non bastassero. Addirittura si profila una proposta che con molta probabilità sarà presentata, in prima lettura, al Consiglio dei Ministri che prevede una graduatoria regionale graduata sui voti di laurea e l'assegnazione alle scuole effettuata dal Direttore dell'Ufficio scolastico regionale senza prevedere neanche la possibilità di scelta da parte dei candidati. Un evidente eccesso di discrezionalità che rappresenta non solo un arretramento rispetto all'attuale modello (almeno gli aspiranti scelgono) ma una esagerata funzione autoritativa dell'Amministrazione.

8. LA DISCUSSIONE APERTA SUL SECONDO CICLO

Il secondo ciclo rappresenta, come precedentemente sostenuto, il segmento sul quale si concentrano le maggiori difficoltà. Esso rappresenta il punto più qualificante della riforma perché appare rispondere pienamente alle aspettative del Paese soprattutto per rilanciarne il sistema sociale, economico e produttivo in coerenza con la strategia europea della società della conoscenza.

Il Ministro, nel febbraio del 2002, ha avviato i lavori sugli obiettivi specifici di apprendimento (OSA) affidandoli ad una Commissione (composta da docenti e dirigenti scolastici di scuola secondaria, da docenti universitari e da rappresentanti di Associazioni professionali della scuola e degli Enti di formazione professionale) suddivisa in otto gruppi, quanti sono i Licei. Dai lavori è risultata evidente la difficoltà di delineare gli OSA dei Licei con indirizzi e soprattutto del Liceo tecnologico. Nel mese di novembre del 2004 mentre le Commissioni consegnavano gli OSA è stato affidato all'Amministrazione il compito di definire i quadri orari, compito, quest'ultimo, che non era stato assegnato alle Commissioni. Dall'elaborazione degli ispettori è venuto fuori un progetto che ricalca l'attuale struttura della secondaria. Gli ispettori hanno proposto anche un quadro degli OSA che presenta significative divergenze con quello elaborato dalle Commissioni che, comunque, rap-

⁷ La commissione era composta da professori universitari di scuole di formazione primaria e di scuole di specializzazione per l'insegnamento secondario e da esperti del MIUR.

presentava un semi-lavorato sul quale si sarebbe dovuta aprire la consultazione. Consultazione che è stata avviata, invece, sul progetto dell'Amministrazione.

La bozza si connota per la consistente continuità con l'attuale struttura della secondaria operando una "razionalizzazione" delle sperimentazioni esistenti e accentuando il processo di licealizzazione di tutta la secondaria e segnatamente dell'Istruzione tecnica.

Nella implementazione dei documenti di riferimento del secondo ciclo sono apparse prevalere posizioni di pura conservazione dell'apparato burocratico amministrativo. Posizioni che non hanno consentito una riflessione, distesa e scevra da pregiudizi ideologici, che mettesse in grado di:

- 1) sciogliere definitivamente i nodi del rapporto tra cultura generale e cultura professionale, tra istruzione/formazione e lavoro, tra sistema formativo e sistema produttivo e sociale;
- 2) delineare nuovi rapporti con l'istruzione terziaria, accademica e non;
- 3) definire un quadro coerente con l'intreccio delle competenze legislative, di programmazione e di gestione tra Stato e Regioni e con Autonomie locali, da un lato, e con lo sviluppo dell'autonomia delle istituzioni scolastiche, dall'altro.

L'assenza di risposte convincenti su questi problemi ha fatto sollevare, in particolare, le critiche più radicali alla bozza del secondo ciclo presentata nei giorni scorsi.

Le prime reazioni negative sono state avanzate dalle forze politiche di maggioranza e dalle Regioni. L'UDC ha chiesto il ritiro della proposta e Forza Italia ha riscontrato nella bozza in discussione "significative discordanze con la legge di riforma, al punto di vanificarne i propositi di cambiamento e di innovazione" e configurandosi come una brutta copia della riforma Berlinguer.

La bozza presenta, con tutta evidenza, un quadro orario dei Licei caratterizzato da una ipertrofia disciplinare e una forte limitazione dello spazio di autonomia delle scuole. Il numero delle discipline, infatti, appare eccessivo rispetto agli obiettivi di una formazione liceale propedeutica a studi successivi. Il Ministro aveva raccomandato per gli indirizzi dei Licei: poche cose fatte bene. Dalle bozze dei quadri orari emerge una frammentazione disciplinare, molte discipline per poche ore settimanali, che appare perseguire un generico enciclopedismo. I più parchi sono i Licei scientifico e linguistico con 12 discipline annue nei primi 4 anni e 10 nel quinto anno. Per gli altri Licei si arriva a cifre di 14 discipline per anno. Lo stesso Liceo classico raggiunge nel secondo, terzo e quarto anno la ragguardevole cifra di 13 discipline. Nell'arco dei cinque anni di Liceo si arrivano a studiare fino a 20 discipline.

Nel progetto proposto preoccupa l'identificazione dell'offerta degli Istituti tecnici con il Liceo tecnologico. È prevalsa, con molta probabilità, la preoccupazione di salvaguardare questo segmento di istruzione dal passaggio alle Regioni. Spinta che non si comprende con quale logica di natura

pedagogico didattico sia sostenuta anche da Confindustria. Nel documento di Confindustria si forza molto sulla necessità di istituire un "Liceo vocazionale" a competenza statale che raccolga l'attuale offerta dell'istruzione tecnica, affermando che si tratta di un modello europeo, confondendo, forse, la Francia con l'Europa. Soltanto in Francia esiste, infatti, un modello che assomiglia a quello proposto da Confindustria. Un modello che si estende anche nel segmento terziario con gli Istituti universitari tecnologici (IUT) e che è in crisi profonda sia nel segmento secondario che terziario. Niente a che fare con tutto il resto d'Europa. Quello francese è un modello speculare all'attuale struttura del nostro sistema educativo fondato sulla prevalenza liceale-accademica. La Francia ha già approvato, tuttavia, una riforma che anticipa al *College* la scelta dei percorsi professionalizzanti accentuando la natura professionalizzante dei percorsi del ciclo secondario.

La scelta della licealizzazione dell'istruzione tecnica appare in controtendenza con le esigenze del sistema produttivo e con la domanda diffusa di formazione. La spinta a identificare l'istruzione tecnica nell'ambito liceale conduce ad un "ossimoro" di difficile comprensione che presenta alcuni effetti negativi.

In primo luogo gli Istituti tecnici abbandonerebbero la loro natura tecnica e professionalizzante, provocando, secondo una definizione della CEI, una sorta di "banalizzazione liceale" accanto ad una "povertà professionale".

In secondo luogo si verrebbe a creare un'offerta formativa largamente incompatibile con le caratteristiche ed esigenze del sistema economico, del lavoro e delle professioni. Esigenze che sono rappresentate nel modo seguente: 60% qualifiche e 30% diplomi tecnico professionali, mentre l'offerta sottesa al disegno del decreto pare condurre al 75% di diplomi liceali ed al 25% di qualifiche e diplomi tecnico-professionali. Si spingono, cioè, i giovani ad una formazione "pre-professionalizzante" nei percorsi liceali portando ad una confusione formativa e ad un sicuro ed inevitabile incremento della dispersione.

Il tasso di disoccupazione dei laureati, in Italia, è tra i più alti nei Paesi OCSE, addirittura è superiore a quello dei giovani con un livello di formazione inferiore. Un universitario rischia più di un diplomato contrariamente a quanto avviene nei Paesi dove esiste un forte sistema di formazione professionale che si sviluppa fino al segmento terziario.

Con la proposta di licealizzazione dell'istruzione tecnica svilupperemo un sistema di istruzione in cui prevale la formazione di figure che non hanno uno sbocco nel mercato del lavoro mentre mancano le figure professionali necessarie al sistema produttivo: i qualificati, i diplomati specializzati, i tecnici formati nelle università professionali. Un modello formativo di "sovraqualificazione dequalificata".

In terzo luogo si verrebbe a costruire un sistema di IeFP monco degli istituti tecnici, impedendo in tal modo di creare le condizioni per il governo della leva formativa per lo sviluppo locale (politica attiva del lavoro) che richiede la totalità delle risorse professionalizzanti.

9. IL MODELLO ORGANIZZATIVO DEI "POLI TECNOLOGICI" O DEI CAMPUS

Dall'analisi dei dati sui fabbisogni formativi delle imprese emerge la necessità di sviluppare il sistema formativo come strumento di politica attiva del lavoro legandolo al sistema produttivo. Quindi un sistema che abbia un forte legame con la programmazione territoriale. È, pertanto, innaturale che la formazione tecnico professionale non sia inserita nella programmazione regionale, da un lato, e nelle politiche di sviluppo locale, dall'altro.

Un esempio di questa necessità è data dall'organizzazione dei "poli formativi tecnologici", proposta dalla stessa Confindustria, o dei "campus". La proposta che viene fatta (e che in linea generale si condivide) è quella di costituire delle strutture (poli) che facciano riferimento a specifici settori produttivi del territorio e comprendano tutti i livelli di formazione tecnico professionale (dalla formazione delle qualifiche ai diplomi tecnico professionali superiori, dalla formazione continua alla ricerca industriale). Non si comprende, a questo punto, come si giustificerebbe la separazione dell'offerta di istruzione tecnica (solo ambito liceale a competenza statale) da quella di istruzione professionale (ambito a competenza regionale).

Se l'istruzione tecnica venisse assorbita nell'ambito liceale, facendo assumere ai Licei dimensioni di circa il 75%, il sistema dei "poli" verrebbe inficiato in quanto sarebbe privo dell'interlocuzione con il sistema produttivo ed economico del territorio vanificando, inoltre, uno sviluppo di *governance* che coinvolga il sistema delle imprese nelle attività formative di livello medio alto (diplomi tecnico professionali di 5, 6 e 7 anni) e nello sviluppo di attività formative in alternanza, in apprendistato e di *stage*.

I "poli formativi tecnologici", così come proposti, dovrebbero rispondere sia alla domanda consolidata del sistema produttivo, sia allo sviluppo e al rilancio di settori industriali, sia ad anticipare le tendenze di sviluppo del sistema produttivo, favorendo iniziative capaci di sostenere la creazione di nuovi ambiti di ricerca e sviluppo d'impresa. In questo senso l'organizzazione e lo sviluppo dei "poli" non potrà prescindere da una gestione unitaria, fortemente ancorata alla dimensione regionale, di tutte le filiere di formazione tecnico professionali e ciò appare l'esatto contrario della proposta di licealizzazione dell'istruzione tecnica.

10. LA POSIZIONE DELLE REGIONI

Il documento delle Regioni affronta con chiarezza i nodi del problema ed evidenzia come sia necessario distinguere nettamente tra il piano ordinamentale e quello gestionale eliminando l'equivoco su cui punta Confindustria, Sindacato e Amministrazione, una triade che tenta di mantenere per sé uno spazio di concertazione nazionale.

Nel documento delle Regioni viene chiarito con nettezza che la distinzione delle competenze costituzionali non sta tanto nel "nome" dei percorsi ma nella loro finalità e natura: propedeuticità o professionalizzazione.

Le Regioni sostengono che il decreto si debba “attestare ad un livello ordinamentale connotando i percorsi, ed evidenziando, all'interno dell'unitarietà del sistema educativo, la loro diversa tipologia:

- percorso liceale a carattere propedeutico ai percorsi universitari;
- percorso di istruzione e formazione professionale a carattere terminale, connotato da una diretta spendibilità nel mercato del lavoro.

Una distinzione che permette la salvaguardia da un lato della specificità degli Istituti Tecnici, in relazione ai contenuti ed al valore professionalizzante dei relativi titoli, ritenuti validi e fondamentali ai fini dell'inserimento nel mercato del lavoro, dall'altro di quella degli stessi licei, in relazione al loro carattere propedeutico”.

Appare evidente che le Regioni, assegnando il carattere professionalizzante ai percorsi dell'Istruzione tecnica, ne rivendicano la competenza esclusiva ai sensi dell'articolo 117 della Costituzione.

Nei prossimi mesi il dibattito si farà sempre più intenso e ciò è un bene. Il mondo associativo della formazione dovrà pronunciarsi anche al fine di sollecitare le forze politiche a misurarsi sui cardini della riforma. Sarebbe auspicabile che, nei programmi elettorali per le prossime elezioni regionali, le forze politiche rappresentassero le loro idee e proposte per il governo del sistema educativo secondo i poteri attribuiti alle Regioni dal nuovo Titolo V della Costituzione, rompendo l'assordante silenzio sui temi della formazione e abbandonando le facili retoriche populiste.

Perché, se dovesse prevalere la spinta corporativa della triade Amministrazione, Confindustria e Sindacato non saremmo in grado di raggiungere gli obiettivi europei indicati dal processo di Lisbona né entro il 2010 né entro un tempo infinito.