

Dieci anni di obbligo di istruzione

Analisi del testo di legge e delle relative implicazioni (commi 622 e 624)

(Che cosa possiamo aspettarci che succeda con la legge 296/2006)

A cura di Domenico Chiesa

Nodo 1. Che cos'è l'innalzamento dell'istruzione per almeno dieci anni?

Testo della legge 296/2006 (comma 622)	Problemi specifici di interpretazione
A- L'istruzione impartita per almeno dieci anni è obbligatoria. L'età per l'accesso al lavoro è conseguentemente elevata da quindici a sedici anni.	Si parla di "istruzione" e nell'art. 117 del titolo V Costituzione quando "istruzione" è senza aggettivi non contiene la formazione professionale (con tutto ciò che ne consegue).
B- È finalizzata 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.	La specificazione della "qualifica professionale" "di durata almeno triennale" ed "entro il diciottesimo anno di età" pone dubbi interpretativi e problemi di traducibilità.
C. Deve consentire, una volta conseguito il titolo di studio conclusivo del primo ciclo, l'acquisizione dei saperi e delle competenze previste dai curricula relativi ai primi due anni degli Istituti di istruzione secondaria superiore, sulla base di un apposito regolamento adottato dal ministro della Pubblica Istruzione.	La dicitura "saperi e competenze" è generica in quanto i due termini hanno nell'uso corrente significati difficilmente comparabili: i saperi non hanno un nesso con le competenze; le competenze vengono normalmente abbinare come ordine superiore dei cosiddetti "obiettivi di apprendimento" (come si fa per le Indicazioni del primo ciclo). Non è quindi facile tradurli didatticamente. La cosa importante è il riferimento ai curricula scolastici dei bienni della scuola secondaria superiore dai quali derivano le competenze-obiettivo dell'obbligo.
L'innalzamento dell'obbligo di istruzione decorre dall'anno scolastico 2007/ 2008.	-

Nodo 2. Come affrontare la "dispersione" e il "successo nell'istruzione"?

Testo della legge 296/2006	Problemi specifici di interpretazione
D. Nel rispetto degli obiettivi di apprendimento generali e specifici previsti dai predetti curricula.	Rinforzo e riferimento ai curricula scolastici.
E. Fatta salva l'autonomia delle Istituzioni scolastiche.	Che cosa vuol dire? Che cosa si garantisce alle scuole con autonomia?
F. Possono essere concordati tra il ministero della Pubblica Istruzione e le singole Regioni percorsi e progetti.	"Possono". "Percorsi e progetti" non sono corsi compiuti e autonomi.
G. In grado di prevenire e contrastare la dispersione e di favorire il successo nell'assolvimento dell'obbligo di istruzione.	L'obiettivo è chiaro e delimitato.
H. Le strutture formative che concorrono alla realizzazione dei predetti percorsi e progetti.	Le strutture formative (entità nuove nel panorama delle agenzie formative: non sono scuole ma non sono nemmeno agenzie di formazione professionale giacché hanno uno scopo preciso e limitato). Determinante è il "concorrono".
I. Devono essere inserite in un apposito elenco.	È molto chiara la procedura di riconoscimento. Non è però chiaro il rapporto con le scuole di cui si è ribadita la salvaguardia dell'autonomia.
L. Predisposto con decreto del ministro della Pubblica Istruzione.	-
M. Redatto sulla base di criteri predefiniti con decreto del ministro della Pubblica Istruzione, sentita la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano.	-

Nodo 3. Che cosa comprende la fase transitoria? Che cosa di ciò che esiste ora che, non essendo compatibile con la legge, deve essere chiuso? Per quanto tempo rimane attivo?

Testo della legge 296/2006 (comma 624)	Problemi specifici di interpretazione
N. Fino alla messa a regime di quanto previsto dal comma 622.	Il decreto del 22 agosto 2007 stabilisce la data: 1 settembre 2010.
O. Proseguono i percorsi sperimentali di istruzione e formazione professionale di cui all'articolo 28 del decreto legislativo 17 ottobre 2005, n. 226.	-
P. Le strutture che realizzano tali percorsi sono accreditate dalle Regioni sulla base dei criteri generali definiti con decreto adottato dal ministro della Pubblica Istruzione di concerto con il ministro del Lavoro e della Previdenza Sociale, previa intesa con la Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281.	Si richiede una ulteriore forma di riconoscimento delle agenzie di formazione professionale (già accreditate dalle Regioni in seguito all'accordo del giugno 2003) in quanto, transitoriamente, sono sede di assolvimento dell'obbligo di istruzione.
Q. Restano, pertanto, confermati i finanziamenti destinati dalla normativa vigente alla realizzazione dei predetti percorsi. Dette risorse per una quota non superiore al 3 per cento sono destinate alle misure nazionali di sistema ivi compreso il monitoraggio e la valutazione.	-

Atti ministeriali previsti per l'attuazione della legge

1. Per avviare l'innalzamento dell'obbligo di istruzione.

- 1a. Regolamento sui saperi e sulle competenze da raggiungere al termine dell'istruzione obbligatoria.
- 1b. Accordi con le singole Regioni per definire i "percorsi e progetti".
- 1c. Decreto del ministro della Pubblica Istruzione per definire l'elenco delle strutture formative che concorrono alla realizzazione dei percorsi e progetti definiti.

2. Per gestire la fase transitoria.

- 2a. Decreto (adottato di concerto con il ministro del Lavoro e della Previdenza Sociale, previa intesa con la Conferenza unificata) per accreditare le strutture che gestiscono i percorsi sperimentali di istruzione e formazione professionale di cui all'articolo 28 del decreto legislativo 17 ottobre 2005.

Stato dei lavori.

1a. Il decreto 22 agosto 2007 contiene, in allegato, le competenze (e i saperi?) ma le colloca in una fase sperimentale e non fa riferimento, come prevede invece la legge, ai curricula dei primi due anni degli Istituti di istruzione secondaria superiore: alcune delle competenze previste sono totalmente estranee ai curricula dei bienni di alcuni Istituti secondari superiori (es. competenze scientifico-tecnologiche nel ginnasio)

1b. Ci sono già accordi con alcune Regioni?

1c. Si sta lavorando a tale elenco? Ma l'elenco è possibile senza un maggior chiarimento sulla natura dei "percorsi-progetti" e del loro rapporto con i corsi scolastici di istruzione?

2a. Il decreto è stato approvato dal Consiglio dei ministri (30 novembre 2007) e ribadisce la legge. Però in tale decreto, nell'art. 5, si fa riferimento alla sperimentazione di percorsi e progetti sperimentali (contro la dispersione e quindi non riferiti al comma 624, bensì al 622) senza specificare quali soggetti formativi li attueranno e quale legame avranno con le strutture di formazione professionale oggetto del decreto. Si crea una implicita sovrapposizione tra i *corsi di formazione professionale* nati nel 2003 come *sperimentali* (alternativi all'istruzione) e ora diventati transitori (da interrompere dal 2010/2011) ed eventuali *percorsi-progetti* da attivare in *via sperimentale* ma da portare a regime (non alternativi all'istruzione, solo di supporto alla lotta contro la dispersione).

Le attuali agenzie che erogano i corsi triennali sperimentali e a termine potrebbero certo essere tra le strutture per concorrere ai "percorsi e progetti" (se ne hanno le caratteristiche richieste) che però non hanno niente a che fare con i corsi triennali di formazione professionale sperimentali e legati alla transitorietà.

Ragionamenti

Al di là della analisi e interpretazione dei singoli passaggi dei due commi dedicati all'innalzamento dell'obbligo di istruzione è opportuno provare a motivare una lettura di senso complessivo della norma.

Perché non dire esplicitamente quello che realmente si vuole realizzare?

Il testo è evangelico (sì-sì, no-no) nei passaggi fondamentali:

- a. **dieci anni di istruzione** e in Italia l'istruzione coincide da sempre (compreso il Titolo V) con il mandato della scuola, tenendo presente che proprio ai curricula scolastici e alle relative competenze si fa riferimento. Perché allora ripetere, senza che nessuno lo richieda, che si parla di obbligo di istruzione e non scolastico? Che cosa si vuole dire che non sia compreso nel testo di legge? Perché non valorizzare la grande responsabilità a cui si chiama la scuola?
- b. **“Percorsi e progetti”** che si possono pensare non centrati sui curricula scolastici, entrano in gioco non come alternativi a questi, bensì come supporto per combattere la dispersione.
Le strutture formative altre rispetto alla scuola sono chiamate a concorrere (con chi se non con le scuole di cui la legge si premunisce di salvaguardarne l'autonomia) ad attivare tali percorsi-progetti.
Allora perché non esplicitare questa interpretazione formalmente legittima:

→L'obbligo di istruzione per almeno dieci anni si attua nelle scuole (primo ciclo e primo biennio delle scuole secondarie superiori) per raggiungere la licenza media e i saperi e competenze proprie dei curricula del primo biennio di scuola secondaria superiore (che saranno in parte comuni, legati ai quattro assi culturali, e in parte legati alle specificità dei diversi bienni: non è un biennio unico) evolvendosi, dopo i 16 anni nell'obbligo formativo (diploma e/o qualifica professionale di primo livello).

→Considerando il livello alto di insuccesso scolastico che caratterizza i primi anni della scuola secondaria superiore, si mettono in atto delle misure adeguate per ridurlo. A sostegno dei percorsi di istruzione vengono attivati percorsi e progetti, alla cui realizzazione concorrono strutture formative riconosciute dal Mpi e definite in accordo con le singole Regioni. Si responsabilizza la scuola ma non la si lascia sola.

→I corsi di formazione professionale triennali e sperimentali (erogati dalle agenzie di formazione professionale accreditate dalle Regioni e ora riaccreditate per essere coerenti con l'obbligo di istruzione) sono transitori (non sono più attivi dopo il 2009/2010).

Qui può incominciare il lavoro, che deve coinvolgere tutti i soggetti, per avviare e realizzare il nuovo obbligo di istruzione per almeno dieci anni.

I commi 622 e 624 della legge 296/2006 riferiti all'innalzamento dell'obbligo di istruzione ad almeno dieci anni

622. L'istruzione impartita per almeno dieci anni è obbligatoria ed è finalizzata 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. L'età per l'accesso al lavoro è conseguentemente elevata da quindici a sedici anni. Resta fermo il regime di gratuità ai sensi degli articoli 28, comma 1, e 30, comma 2, secondo periodo, del decreto legislativo 17 ottobre 2005, n. 226. L'adempimento dell'obbligo di istruzione deve consentire, una volta conseguito il titolo di studio conclusivo del primo ciclo, l'acquisizione dei saperi e delle competenze previste dai curricula relativi ai primi due anni degli Istituti di istruzione secondaria superiore, sulla base di un apposito regolamento adottato dal ministro della Pubblica Istruzione ai sensi dell'articolo 17, comma 3, della legge 23 agosto 1988, n. 400. Nel rispetto degli obiettivi di apprendimento generali e specifici previsti dai predetti curricula, possono essere concordati tra il ministero della Pubblica Istruzione e le singole Regioni percorsi e progetti che, fatta salva l'autonomia delle Istituzioni scolastiche, siano in grado di prevenire e contrastare la dispersione e di favorire il successo nell'assolvimento dell'obbligo di istruzione. Le strutture formative che concorrono alla realizzazione dei predetti percorsi e progetti devono essere inserite in un apposito elenco predisposto con decreto del ministro della Pubblica Istruzione. Il predetto decreto è redatto sulla base di criteri predefiniti con decreto del ministro della Pubblica Istruzione, sentita la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano. Sono fatte salve le competenze delle Regioni a statuto speciale e delle Province autonome di Trento e di Bolzano, in conformità ai rispettivi statuti e alle relative norme di attuazione, nonché alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3. L'innalzamento dell'obbligo di istruzione decorre dall'anno scolastico 2007/ 2008.

623. Nella provincia autonoma di Bolzano, considerato il suo particolare sistema della formazione professionale, l'ultimo anno dell'obbligo scolastico di cui al precedente comma può essere speso anche nelle scuole professionali provinciali in abbinamento con adeguate forme di apprendistato.

624. Fino alla messa a regime di quanto previsto dal comma 622, proseguono i percorsi sperimentali di istruzione e formazione professionale di cui all'articolo 28 del decreto legislativo 17 ottobre 2005, n. 226. Restano, pertanto, confermati i finanziamenti destinati dalla normativa vigente alla realizzazione dei predetti percorsi. Dette risorse per una quota non superiore al 3 per cento sono destinate alle misure nazionali di sistema ivi compreso il monitoraggio e la valutazione. Le strutture che realizzano tali percorsi sono accreditate dalle Regioni sulla base dei criteri generali definiti con decreto adottato dal ministro della Pubblica Istruzione di concerto con il ministro del Lavoro e della Previdenza Sociale, previa intesa con la Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281.