

Non vi affollate, non spingete! C'è tempo:l'istruzione professionale di Formigoni comunque non potrà entrare in vigore prima del 2009-2010

di Osvaldo Roman

C'è un luogo del nostro ordinamento scolastico che, ormai da molti decenni, rappresenta una sorta di Triangolo delle Bermude, per ogni tentativo di condurre in porto una riforma organica del sistema educativo.

Si tratta del progetto di estendere l'obbligo oltre gli otto anni di istruzione inferiore sanciti dalla Costituzione e realizzati nell'ormai lontano 1962 con la scuola media unificata.

In sede storica sono ormai chiaramente documentate tutte le posizioni delle forze politiche e sociali che sostennero od osteggiarono quella riforma che si dimostrò decisiva per lo sviluppo culturale economico e sociale del nostro paese.

Credo che sia molto facile dimostrare come una buona parte delle motivazioni di carattere psicologico, pedagogico, antropologico ed economico sociale che vennero sostenute in quell'occasione siano ancora presenti nel dibattito odierno sull'elevamento dell'obbligo di istruzione.

Oggi, come allora, i settori più avanzati e consapevoli dell'economia nazionale sostengono tale prospettiva nell'indifferenza sostanziale di vasti settori finanziari, economici, e produttivi che non hanno compreso la natura della attuale competizione economica internazionale o non sono interessati a rispondervi in termini di innovazione e sviluppo del sistema economico, produttivo, e sociale.

Oggi come allora le diverse scuole di psicologia, pedagogia e antropologia si contendono, sovente tenendo nell'angolo la statistica, il compito di descrivere la motivazione più efficace per ognuna delle tesi che si confrontano.

Oggi come allora dietro le più nobili motivazioni di carattere culturale mirate al recupero degli svantaggiati si intravedono concreti e cospicui interessi di bottega.

Nella passata legislatura il governo della destra, interpretato dal duo Moratti-Bertagna, ha compiuto una scelta netta a favore di un sistema duale di istruzione e formazione fondato sulla selezione delle vocazioni a 13 anni e sulla previsione, di vecchia ispirazione classista, di destinare ad una scuola del lavoro manuale o esecutivo la maggioranza dei figli dei lavoratori e delle classi non benestanti.

La tesi della destra era lineare: sgombrare il sistema liceale da tutti costoro e dai nuovi utenti immigrati avrebbe significato poterlo ricondurre ad essere una scuola di elite l'unica di cui si può immaginare di riqualificare il livello degli studi anche ricorrendo al latino e alla filosofia.

E' allucinante oggi ricordare che costoro di simili teorie erano riusciti a farne delle leggi con la sostanziale complicità o nell'indifferenza di chiese che dicono di pensare soprattutto al bene della persona e di confindustria che dicono di comprendere come si affronta la competizione sui mercati internazionali nell'epoca della globalizzazione.

Coloro che oggi, in settori decisivi dell'informazione e anche al governo, invocano ad ogni piè sospinto di non praticare eccessive discontinuità con le innovazioni legislative berlusconiane non hanno compreso la natura di quella politica e sono forse gli stessi che infilano o fanno infilare nei documenti di programmazione economica stucchevoli e improvvisate analisi sui costi e sulle criticità del nostro sistema formativo.

Ovviamente la questione controversa a cui si finora fatto cenno non è l'elevazione a 10 anni dell'obbligo di istruzione ma il tipo di scuola in cui questo debba essere assolto.

Si è detto come la destra aveva risposto al problema nella scorsa "orribile legislatura": cancellando "l'obbligo" dal lessico corrente e sostituendolo con un generico "diritto dovere" e soprattutto prevedendone l'assolvimento anche nella formazione professionale (nei corsi triennali che da sperimentali con il D.Lvo 226/05 diventavano permanenti) e nell'apprendistato.

In precedenza Luigi Berlinguer aveva trovato una soluzione di compromesso che dare risposte adeguate alle ragioni di tutti.

Con l'elevamento dell'obbligo di istruzione a 15 anni di scolarizzazione previsto dalla legge 9/99 e con la riduzione di un anno della durata del ciclo di base previsto dalla legge 30/2000 il termine della scuola obbligatoria veniva di fatto spostato alla fine del biennio della scuola secondaria superiore. Contemporaneamente prendeva concretamente corpo l'idea di utilizzare la formazione professionale per realizzare percorsi e progetti dentro quelle scuole secondarie superiori che li avrebbero richiesti per ridurre la dispersione orientando le scelte degli studenti che avrebbero poi scelto di conseguire una qualifica professionale frequentando un terzo anno di studi nei centri. Tutto ciò veniva organicamente previsto prima nel Regolamento sull'obbligo (D.M. n.323 del 9/8/99) e successivamente nel Regolamento sulle attività formative (DPR n.257 del 12/7/2000)

Approvata la legge delega e ,soprattutto con essa abrogata la legge 9/99, la Moratti in attesa dei decreti delegati propose la sperimentazione dei percorsi triennali. Oggi si può tranquillamente affermare che l'abrogazione della legge 9/99 è stata l'obiettivo più pervicacemente perseguito e meglio realizzato nella farraginoso legislazione berlusconiana. Esso ha rappresentato il vero asse strategico di quel disegno di restaurazione.

Già nel corso del 2002, diverse realtà regionali e provinciali (*Piemonte, Lombardia, Liguria, Veneto, Lazio, Molise, Puglia e Provincia di Trento*) firmarono un protocollo d'intesa con il Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca e il Ministero del lavoro e delle politiche sociali per anticipare, in via sperimentale, i percorsi triennali di formazione professionale previsti dalla Legge Moratti. Gli obiettivi dei protocolli d'intesa prevedevano, nella quasi totalità delle Regioni:

- sperimentazione di percorsi triennali di qualifica professionale;
- progetti in alternanza scuola lavoro;
- assolvimento dell'obbligo scolastico nei percorsi di formazione professionale.

Dopo una fase di sperimentazione, pre-**Accordo quadro del 19 giugno 2003**),(nell'a.f. 2002/03, 5 regioni coinvolte), si è passati dalle 16 regioni dell'a.s.f. 2003/04 alle 19 del successivo a.s.f. 2004/05 (ingresso delle Regioni *Valle d'Aosta, Marche e Calabria*). Le P.A. di Trento e Bolzano adottavano già a regime i percorsi triennali di formazione professionale.

Anche il numero degli studenti dei percorsi sperimentali triennali aumenta, passando dai 25.347 dell'a.s.f. 2003/04 ai 72.034 dell'anno scolastico/formativo successivo. Questo aumento è dovuto alla circostanza che in molte regioni i percorsi triennali sperimentali assorbono e finanziano quasi tutta la vecchia formazione professionale.

L'Accordo Stato Regioni in conferenza unificata e gli accordi regionali portarono in quegli anni, dal 2002 al 2006, alla realizzazione di diverse tipologie di corsi dal punto di vista della loro gestione e organizzazione. In sostanza ai corsi gestiti direttamente dai centri con il supporto di istituti secondari superiori quasi esclusivamente tecnici o professionali si affiancavano quelli realizzati dalle scuole secondarie superiori per i loro iscritti con il supporto dei centri. A queste due tipologie si affiancava talvolta quella che vedeva attività rivolte contemporaneamente a studenti iscritti alle scuole secondarie e ai centri.

L'ISFOL individua nei suoi monitoraggi le seguenti quattro macro tipologie:

1. Percorsi di Formazione professionale (macrotipologia: *Formazione professionale*);
2. Percorsi di Istruzione integrati (macrotipologia: *Integrazione*);
3. Percorsi di Formazione professionale in interazione con la scuola per l'insegnamento delle competenze di base (macrotipologia: *Formazione professionale mista*);
4. Percorsi di Istruzione e Formazione professionale (macrotipologia: *Istruzione e Formazione professionale*).

Le seguenti tabelle del secondo monitoraggio ISFOL descrivono l'articolazione di queste macrotipologie, la loro consistenza numerica e le diverse scelte operate dalle singole Regioni.

Percorsi e iscritti nei tre a.s.f.

	2002-03		2003-04		2004-05	
	n° percorsi	n° allievi	n° percorsi	n° allievi	n° percorsi	n° allievi
1° triennio	108	1.819	108	1.718	105	1.600
2° triennio	-	-	1.352	23.629	3.927	70.434
3° triennio	-	-	-	-		
Totali	108	1.819	1.460	25.347	4.032	72.034

Fonte: Elaborazione Isfol su dati delle Amministrazioni regionali.

Criteri per la definizione delle macrotipologie

Criteri	Formazione professionale	Formazione professionale mista	Integrazione	Percorsi triennali di IFP
Titolarietà	Agenzie formative accreditate	In prevalenza Agenzie formative accreditate	Scuola	Agenzie formative accreditate o scuola
Docenti competenze di base	In prevalenza formatori della fp	In prevalenza docenti della scuola	Docenti della scuola	Docenti della scuola o delle agenzie formative
Attestazioni in esito ai percorsi e/o prosecuzione (cfr. Accordo 28.10.04 e DM.86/04)	Attestato di qualifica	Attestato di qualifica	Prosecuzione automatica del percorso scolastico e attestato di qualifica.	Attestato di qualifica

Gli allievi dei percorsi sperimentali per tipologia nell'a.s.f. 2004/5

Regioni	Formazione professionale	Formazione professionale mista	Integrazione	Istruzione e Formazione professionale	Totali	%
Piemonte	-	3.158	1.206	-	4.364	6,0
Valle d'Aosta	81	-	-	-	81	0,1
Lombardia	-	-	3.676	17.637	21.313	29,6
Liguria	1.201	-	-	-	1.201	1,6
Veneto	9.242	-	-	-	9.242	12,8
Friuli-Venezia Giulia	-	1.192	-	-	1.192	1,7
Emilia-Romagna	5.076	-	3.606	-	8.682	12,0
Toscana	-	744	4.247	-	4.991	6,9
Umbria	-	-	109	-	109	0,2
Marche	-	-	60	-	60	0,1
Lazio	3.621	-	-	-	3.621	5,0
Abruzzo	841	-	-	-	841	1,2
Molise	-	9	-	-	9	0,1
Campania	-	-	4.447	-	4.447	6,2
Puglia	-	1.835	-	-	1.835	2,5
Basilicata	-	118	-	-	118	0,2
Calabria	405	-	-	-	405	0,6
Sicilia	3.500	-	453	-	3.953	5,5
Sardegna	5.570	-	-	-	5.570	7,7
Totali iscritti	29.537	7.056	17.804	17.637	72.034	100,0

Fonte: Amministrazioni regionali

Mentre sono noti grazie ai monitoraggi realizzati dall'ISFOL i costi annuali di quella operazione che di fatto sosteneva una buona parte della formazione professionale regionale, in attesa della sua riforma da realizzare con l'assorbimento dell'istruzione professionale di stato, non é stato a mio avviso compiutamente valutato il fenomeno della dispersione sia in termini di interruzione della frequenza dei corsi sia come non prosecuzione verso le qualifiche, che tale sistema ha consentito e provocato.

Con il decreto legislativo delegato riguardante il secondo ciclo (D.lvo 226/05) i corsi triennali sperimentali sono transitati a regime e qualificati come sedi primarie di assolvimento del diritto dovere.

L'obiettivo principale della proposta di legge regionale lombarda sul "Sistema educativo di istruzione e formazione" è, con ogni evidenza anche per chi non ha familiarità con la sinistra, quello di confermare tale scelta con riferimento all'obbligo di istruzione come introdotto dalla legge finanziaria.

Ora, con buona pace per il vigoroso agitarsi di Formigoni e dell'on. Aprea, vale la pena di ricordare che la fretta sulla legge regionale e fuori luogo perché essa, anche se approvata, potrebbe entrare in vigore solo dopo che si

siano realizzati gli adempimenti previsti, nel D.Lvo 226/05, dall'articolo 27 e per quanto riguarda l'anno scolastico di entrata in vigore non prima del 2009-2010 così come stabilito dal comma 4 di tale articolo e dalle sue successive modificazioni.

Il Governo Prodi, sulla base del programma presentato agli elettori, non poteva non iniziare dall'obbligo di istruzione la sua opera di risanamento dei danni provocati dalla Moratti.

È questo il motivo per cui la legge finanziaria ridefinisce l'obbligo di istruzione, anzi per coerenza con il dettato costituzionale dopo anni di incredibili mistificazioni lessicali al riguardo: l'istruzione obbligatoria decennale.

Di seguito, perché poco noti o molto travisati, seguono i commi 622 e 624 che provvedono a tale bisogno:

622. L'istruzione impartita per almeno dieci anni e' obbligatoria ed e' 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 e' 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 e' 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.

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.

Il comma 622 ridefinisce l'obbligo di istruzione, innalza l'età minima per l'accesso al lavoro e dispone che a decorrere dall'anno scolastico 2007/2008 l'istruzione sia impartita obbligatoriamente per almeno dieci anni (e 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); a tal fine viene elevata a 16 anni l'età per l'accesso al lavoro.

Tale disposizione supera e rimuove quanto stabilito dall'**art. 1 del D.Lgs.76/2005.**

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. Sembra evidente che tale certificazione, di un titolo riguardante l'istruzione, non possa che essere rilasciata, agli studenti che l'hanno frequentata, da una scuola secondaria superiore statale o paritaria.

Nelle medesime scuole, nel rispetto degli obiettivi di apprendimento generali e specifici previsti dai predetti curricula, possono essere realizzati, in quanto già 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. Vale la pena di sottolineare che la legge Finanziaria prevede per la fase a regime che gli accordi riguardanti la natura e le finalità dei percorsi e dei progetti siano concordati tra le singole Regioni e il MPI. Questi ultimi potranno essere realizzati da strutture formative accreditate inserite in un apposito elenco predisposto secondo criteri predefiniti con decreto del Ministro della pubblica istruzione, sentita la Conferenza Stato-regioni. Per la fase a regime la Conferenza si limita dunque a contribuire alla definizione dei criteri per l'individuazione degli centri accreditati.

Il comma 624 regola la fase transitoria che precede l'approvazione del Regolamento. La conclusione della fase transitoria è segnata dall'approvazione definitiva del Regolamento e dall'individuazione dei centri accreditati. Poiché di recente il MPI ha predisposto uno schema di

Regolamento che in via sperimentale potrà entrare in vigore a partire dall'inizio del prossimo anno scolastico è sicuramente assai rilevante che il CNPI, chiamato ad esprimere il proprio parere, abbia sottolineato come occorra stabilire con certezza la fine della fase transitoria. Questa dovrebbe coincidere con l'inizio dell'anno scolastico 2009/10 data in cui dovrebbero entrare in vigore i nuovi ordinamenti e le nuove indicazioni nazionali della scuola secondaria superiore. Per quella data dovrebbe anche essere pienamente vigente in nuovo assetto del primo ciclo dell'istruzione. Nel Regolamento sperimentale nella fase transitoria proseguono i percorsi sperimentali di istruzione e formazione professionale di cui all'articolo 28 del decreto legislativo 17 ottobre 2005, n. 226. A differenza di quanto inizialmente previsto per la fase transitoria di cui al comma 624 la loro realizzazione dovrà tenere ora conto, per la definizione dei loro contenuti, dell'esistenza del Regolamento sperimentale. I criteri per l'accreditamento dei centri chiamati a realizzarli e le modalità di "attuazione dei saperi e delle competenze presenti nel Regolamento sperimentale" saranno stabiliti nell'Intesa da definire in sede di Conferenza unificata.

È questa una scadenza da considerare con grande attenzione viste le gravi difficoltà che hanno fino a questo momento caratterizzato il rapporto tra le Regioni e l'Amministrazione scolastica.

Esiste il rischio reale che questa fase transitoria si trascini fino alla fine della legislatura con il risultato davvero intollerabile di mantenere in vita la peggiore eredità morattiana: quella della scelta e della conseguente canalizzazione precoce e dequalificata dei giovani.