

PROGRAMMA EDUCATION
FGA WORKING PAPER

N. **27** (3/2010)

**Obbligo scolastico o di istruzione:
alla ricerca dell'equità**

**Luciano Benadusi (Università di Roma La Sapienza)
Orazio Niceforo (Tuttoscuola)**

© Fondazione Giovanni Agnelli, 2010

Le opinioni espresse in questo testo sono responsabilità degli autori e non necessariamente riflettono quelle della Fondazione Giovanni Agnelli.

The opinions expressed in this paper are the sole responsibility of the authors and do not necessarily reflect those of the Fondazione Giovanni Agnelli.

www.fondazione-agnelli.it

segreteria@fga.it

INDICE

Presentazione

1. Profili ordinamentali
2. Tre modelli regionali per il completamento dell'obbligo
3. Azioni di sistema per la lotta alla dispersione
4. Concezioni e pratiche locali dell'equità
5. Alunni stranieri: l'integrazione possibile

Conclusioni

Presentazione

Questo contributo è diviso in cinque parti.

Nella prima parte, intitolata “Profili ordinamentali”, si offre una ricostruzione della problematica relativa all'obbligo di istruzione dal punto di vista storico-istituzionale. Vengono passati in rassegna i numerosi tentativi di legare l'elevamento dell'obbligo alla riforma dell'istruzione secondaria superiore esperiti durante la cosiddetta “prima Repubblica” e le diverse soluzioni proposte dalle maggioranze di governo alternatesi nella “seconda Repubblica”, dalla legge n. 9/1999 (Berlinguer) alla legge n. 53/2003 (Moratti) fino all'introduzione dell'obbligo decennale realizzata nel 2007 dal governo Prodi-Fioroni, poi parzialmente modificata dall'attuale governo Berlusconi-Gelmini.

La seconda parte del testo, che si collega strettamente alla prima, analizza tre diversi modelli regionali di biennio, o per meglio dire di organizzazione dell'offerta formativa post-terza media, che ci sembrano particolarmente interessanti: quelli realizzati in due Regioni, la Lombardia e l'Emilia-Romagna, e nella Provincia autonoma di Trento.

Nella terza parte, intitolata “Azioni di sistema per la lotta alla dispersione”, vengono illustrate appunto alcune azioni di sistema, promosse dal Ministero della Pubblica Istruzione e finalizzate a combattere la dispersione nella scuola secondaria superiore, con particolare riferimento ad aree a rischio, come sono quelle comprese nell'obiettivo 1 dei Fondi strutturali europei (FSE-FESR).

Nella quarta parte, intitolata “Concezioni e pratiche locali dell'equità”, vengono analizzate alcune esperienze significative, realizzate nelle scuole italiane, volte ad affrontare il problema dell'equità nella istruzione dell'obbligo, dalla scuola elementare fino alla fascia dell'offerta formativa, quella dei

14-16 anni corrispondente di norma ai primi due anni di istruzione secondaria superiore, nella quale i fenomeni della dispersione e del sottorendimento sono nel nostro Paese particolarmente gravi e preoccupanti. Su questa base si indicano alcune strategie utili al perseguimento di una maggiore equità nella qualità.

Infine, la quinta parte, intitolata “Alunni stranieri: l’integrazione possibile”, si occupa di un aspetto della questione equità più recente e di crescente importanza: l’integrazione degli alunni stranieri. Ripercorsa l’evoluzione della normativa ed esaminata la problematica relativa, vengono suggerite alcune possibili soluzioni migliorative.

Il contributo termina con alcune riflessioni complessive sul tema trattato (“Conclusioni”)

1. Profili ordinamentali

La storia della scuola italiana dopo la conclusione della seconda guerra mondiale è percorsa da un dilemma irrisolto, che l’ha attraversata dal 1948 ad oggi: quello della scelta tra obbligo scolastico, inteso come obbligo di frequentare scuole, e obbligo di istruzione, inteso come obbligo di frequentare scuole oppure, in alternativa, corsi di formazione professionale o percorsi misti di lavoro e formazione. Spesso le due espressioni sono state usate come sinonimi, soprattutto dalla stampa non specializzata, ma dietro le due diverse concezioni dell’*obbligo* stava (e in qualche misura resta ancora oggi) una diversa concezione del ruolo della scuola nella società e una diversa visione del tipo di intervento che compete alla mano pubblica: più interventista e proattivo nel primo caso, più orientato al pluralismo istituzionale e dei percorsi formativi nel secondo.

Dal 1948 al 1994

La Costituzione italiana del 1948 parla di “obbligo di *istruzione*”, fissandolo in “almeno 8 anni”. Ma non c’è dubbio che usando questo termine i costituenti intendessero fare riferimento all’obbligo di frequentare una scuola. E che in questo caso quindi – cioè fino ai 14 anni di età degli allievi – l’espressione “obbligo di istruzione” equivalesse a quella di “obbligo scolastico”.

Gli ordinamenti scolastici allora vigenti prevedevano, dopo la scuola elementare quinquennale, due diversi percorsi triennali: uno a carattere generalista, la scuola media, e un altro con prevalente funzione di orientamento e prima formazione professionale, i corsi di “avviamento al lavoro”. Ma anche questi ultimi facevano parte del sistema scolastico, e non di quello della formazione professionale. La decisione di frequentare i corsi di avviamento non comportava dunque l’uscita dal

sistema scolastico, anche se precludeva la continuazione degli studi nei licei e negli istituti tecnici, ai quali si accedeva solo con il possesso della licenza media.

L'unificazione della scuola media del 1962 rese ancora più evidente il carattere "scolastico" dell'obbligo di istruzione, che però restò bloccato per molti anni ancora alla soglia minima di 8 anni stabilita dalla Costituzione, mentre in altri Paesi europei esso veniva innalzato progressivamente a 16 anni, e in alcuni casi a 18, sia pure includendo, come in Germania, i percorsi in apprendistato(1).

Tra i fattori determinanti del ritardo con il quale l'Italia si è mossa su questa tematica, quello certamente più importante è legato al lungo braccio di ferro che ha visto impegnate le principali forze politiche del Paese (anche quando facevano parte della stessa maggioranza di governo) a proposito delle modalità di assolvimento dell'obbligo nell'ipotesi di un suo innalzamento: solo all'interno del sistema scolastico o anche in quello della formazione professionale e dell'apprendistato?

La questione, negli anni della cosiddetta prima Repubblica (fino al 1994) si è ripetutamente intrecciata con quella della riforma della scuola secondaria superiore, investendo in particolare il biennio iniziale di quest'ultima, destinato a giudizio di una parte delle maggioranze di centro-sinistra pro tempore (PSI, PRI) a rientrare nell'obbligo prolungato a 16 anni. Posizione non condivisa, con varie sfumature, dal mondo cattolico, fortemente radicato nel sistema della formazione professionale e sostenuto sul piano politico e parlamentare dalla DC.

Per quattro volte (1978, 1982, 1985 e 1993) la riforma della scuola secondaria superiore, approvata da una delle due Camere, è poi naufragata nel percorso successivo anche a causa della complessità e dei tempi lunghi richiesti dalle mediazioni di volta in volta intervenute, all'interno della maggioranza di centro-sinistra, proprio sul rapporto riforma-obbligo.

L'ultima di queste mediazioni fu quella contenuta nella riforma approvata dal Senato il 22 settembre 1993 (governo Ciampi, ministro Russo Jervolino). L'accordo intervenne dopo anni di forti contrasti tra i socialisti, irrigiditi dopo il 1985 sulla linea del prolungamento dell'obbligo all'interno del solo sistema scolastico, e i democristiani, sostenitori di formule in vario modo aperte alle esperienze della formazione professionale. Allo sblocco della situazione contribuirono peraltro in modo determinante gli ex comunisti del PDS, sostenitori storici dell'obbligo solo "scolastico" ma resisi disponibili, nel corso della breve e convulsa XI legislatura (1992-1994), a concorrere alla

elaborazione e alla approvazione della riforma, che infatti fu varata dal Senato anche con il loro voto favorevole.

Sulla specifica questione delle modalità di assolvimento dell'obbligo, portato da 8 a 10 anni, fu concordato un testo di compromesso che, dopo aver affermato che *“l'obbligo d'istruzione si assolve mediante la frequenza positiva dei primi due anni di scuola secondaria superiore”* (art. 8), consentiva alle scuole di attuare progetti mirati e percorsi personalizzati, rivolti a “gruppi di studenti”, gestendoli in proprio o mediante convenzioni con le strutture della formazione professionale individuate in appositi accordi di programma tra lo Stato, le Regioni e gli Enti locali (art. 10, che si riporta integralmente in nota 2).

Come si nota, il compromesso raggiunto si fondava, da una parte, sull'assegnazione alla scuola del compito primario di gestire l'intera offerta formativa del biennio 14-16 anni, compresi i progetti mirati e i percorsi personalizzati, e dall'altra sulla possibilità che l'attuazione di tali percorsi e progetti (gli stessi termini ricompariranno nella Finanziaria 2007 di Prodi-Fioroni) fosse realizzata tramite convenzioni con le strutture della formazione professionale.

Il compromesso lasciava coesistere, come si vede, le due concezioni dell'obbligo: quella delle sinistre che puntava a mantenere gli studenti il più a lungo possibile nello stesso ambiente formativo, la scuola, col fine di evitare precoci diversificazioni dei percorsi formativi e dei destini sociali, e quella della DC, e più ampiamente del mondo cattolico, che considerava la formazione professionale non come una alternativa, ma come una diversa modalità del “fare scuola”, più aperta alle esigenze e alle possibilità di apprendimento delle fasce deboli della popolazione scolastica. Si può dire che mentre la motivazione portata a sostegno delle rispettive tesi faceva riferimento allo stesso obiettivo, quello di realizzare un sistema educativo più inclusivo, le *policies* divergevano, anche se finivano entrambe per pagare un prezzo: la mancata soluzione del problema della dispersione per i sostenitori dell'obbligo “scolastico”, la difficoltà a rientrare “alla pari” nel sistema scolastico per i fautori dell'obbligo “di istruzione” nel significato estensivo sopra indicato.

Tuttavia la riforma Russo Jervolino dell'istruzione secondaria superiore, come le tre che l'avevano preceduta, finì in un nulla di fatto a causa dell'anticipata conclusione della legislatura, e con essa il faticoso compromesso sull'obbligo.

Obbligo e riforma nella “seconda Repubblica”

Con il 1994 si avviò una nuova fase della vita politica italiana: l'adozione del sistema elettorale uninominale maggioritario portò alle estreme conseguenze la crisi della DC e del PSI, che avevano costituito l'asse dei governi succedutisi dal 1992, e favorì la formazione accelerata di due coalizioni contrapposte.

Ma gli esordi della seconda Repubblica furono assai faticosi. All'interno delle due coalizioni, formatesi in modo affrettato sulle macerie del precedente sistema politico e di rappresentanza, non mancavano contraddizioni, come si vide assai presto. Il primo governo Berlusconi, insediatosi dopo l'imprevisto successo del suo nuovo partito, Forza Italia, e della coalizione da lui guidata, durò soltanto sette mesi a causa della defezione di una delle forze politiche che avevano concorso al successo, la Lega Nord. E il governo che lo seguì, presieduto da Lamberto Dini, già ministro di Berlusconi, ebbe un carattere spiccatamente tecnico, come si vide anche attraverso la nomina a ministro dell'istruzione dell'imprenditore Giancarlo Lombardi, già responsabile di Confindustria per il settore educativo.

Entrambi i governi, e i rispettivi ministri dell'istruzione, non ebbero né il tempo né l'opportunità di mettere in cantiere soluzioni (e neppure proposte) di respiro strategico in tema di riforma dell'istruzione secondaria superiore e di obbligo.

All'inizio della XII legislatura (1994) il disegno di legge approvato nell'XI fu riproposto dalla popolare Russo Jervolino alla Camera e da Cesare Salvi, Pds, al Senato, ma ad esso se ne aggiunse un altro, presentato dai parlamentari di Rifondazione comunista, favorevoli al prolungamento dell'obbligo nel solo sistema scolastico. La sinistra, passata all'opposizione, si presentò così con due posizioni nettamente divaricate. Un ulteriore disegno di legge fu anche predisposto dal ministro Francesco D'Onofrio alla vigilia della crisi di governo (novembre 1994). Dopo il "ribaltone" la legislatura avanzò faticosamente verso le elezioni anticipate, e l'iter dei disegni di legge rimase di fatto bloccato.

Con le elezioni dell'aprile 1996 (e con quelle successive del maggio 2001) la "seconda Repubblica" ebbe dunque la possibilità di dispiegare appieno – nell'arco di due quinquenni - le sue potenzialità di sistema politico-elettorale ritenuto (dai suoi sostenitori) più idoneo di quello precedente a favorire l'assunzione di coerenti decisioni di portata strategica, come quelle riguardanti la riforma del sistema scolastico e l'innalzamento dell'obbligo di istruzione, qui esaminato.

In effetti le due coalizioni succedutesi al governo ebbero l'opportunità di sviluppare i rispettivi progetti avendo più tempo a disposizione, ma ambedue pervennero a risultati sensibilmente diversi da quelli preventivati in partenza, subendo in entrambi i casi una serie di condizionamenti interni ai rispettivi schieramenti. Nella legislatura guidata dal centro-sinistra (1996-2001) si avvicendarono tre diversi governi (Prodi, D'Alema, Amato), e due ministri dell'istruzione, Berlinguer e De Mauro. In quella governata dal centro-destra, a presidenza Berlusconi (2001-2006), si registrò una apparente maggiore continuità, con un solo ministro dell'istruzione (Moratti), ma altrettante se non ancora maggiori furono le contraddizioni interne alla coalizione. L'auspicata maggiore stabilità degli esecutivi si tradusse di fatto in una maggiore persistenza e durata delle coalizioni, ma non in una maggiore coerenza progettuale e capacità di risolvere le questioni di fondo, tra le quali anche quella riguardante le modalità di prolungamento dell'obbligo.

La legge n. 9/1999

Dopo una prima fase di intreccio e sovrapposizione tra scenari di riforma complessiva del sistema di istruzione ("riordino dei cicli") e problematica dell'obbligo scolastico e formativo il governo pro tempore - presidente D'Alema, ministro Berlinguer - decise di imprimere un'accelerazione a quest'ultima materia, presentando uno specifico disegno di legge (giugno 1998), approvato dal Parlamento in tempi insolitamente rapidi per una riforma scolastica: 7 mesi in tutto (Legge 20 gennaio 1999, n. 9, "*Disposizioni urgenti per l'elevamento dell'obbligo di istruzione*").

L'obbligo, scorporato dalla riforma, veniva transitoriamente innalzato di un anno, a decorrere dal 1° settembre 1999 (2 anni nel quadro della riforma generale dei cicli), e poteva essere adempiuto soltanto all'interno della scuola secondaria superiore. Ma con una serie di accorgimenti ed eccezioni, in parte concordati con l'opposizione, che infatti si astenne nella votazione finale. Gli accorgimenti riguardavano l'accentuata flessibilità e personalizzazione dei curricula scolastici ordinari, la possibilità, disciplinata dal Regolamento d'attuazione della legge, di realizzare percorsi integrati con enti di formazione professionale convenzionati con le scuole, e quella di adempiere l'obbligo direttamente nei centri degli enti, sulla base di apposite convenzioni. Ne riportiamo i passaggi più significativi nella nota n. 3.

La legge n. 9/1999 e il rispettivo regolamento d'attuazione (D.M. 9 agosto 1999, n. 323) costituirono probabilmente, nell'ambito della politica scolastica, il punto di mediazione più ampiamente condiviso raggiunto dall'inizio della seconda Repubblica.

La legge 10 febbraio 2000, n. 30 (*Legge quadro in materia di riordino dei cicli dell'istruzione*) si limitò a recepire la legge n. 9 sull'obbligo di istruzione per 9 anni, i cui ultimi due, a seguito dell'introduzione della scuola di base unificata di 7 anni (ciclo primario), sarebbero diventati a riforma attuata i primi due della scuola secondaria (ciclo secondario). Per quanto riguarda la fascia 15-18 anni la legge n. 30 rinviava alla legge n. 144 del 1999, il cui articolo 68 equiparava l'istruzione scolastica, la formazione professionale e l'apprendistato ai fini dell'assolvimento dell'obbligo di "frequenza di attività formative" (comma 1).

Ma sulla legge n. 30 nel suo complesso, giunta all'approvazione parlamentare nell'ultimo anno della legislatura, le ragioni dello scontro politico, anche in vista delle elezioni del 2001, prevalsero nettamente su quelle del confronto volto ad ampliare il consenso alla riforma. Un riforma che peraltro presentava aspetti che allo scontro anche strumentale si prestavano, come la soppressione della scuola media, la riduzione del primo ciclo a 7 anni, l'ambiguità del modello panlicealista, che rendeva incerta l'identità e il destino dell'istruzione tecnica e professionale.

L'obbligo nella riforma Moratti

Dopo qualche iniziale incertezza sul trattamento da riservare alla legge n. 30/2000 e alla legge n. 9/1999 (fu presa in considerazione anche la possibilità di emendarle) prevalse nettamente la tesi abrogazionista, sulla quale tornò ad esercitare un peso decisivo la questione dei percorsi e delle modalità di adempimento dell'obbligo in uscita dalla terza media.

Al modello di secondo ciclo unitario centrato sul sistema scolastico (ma con le flessibilità e le eccezioni sopra indicate), al quale si erano ispirate le leggi del centro-sinistra, si decise di contrapporre uno rigorosamente binario, almeno nelle intenzioni del suo progettista, il pedagogista Giuseppe Bertagna dell'università di Bergamo. L'idea guida perseguita nella legge 28 marzo 2003, n. 53, era la dichiarata pari dignità del sistema scolastico, o di "istruzione", con l'ex sistema regionale di formazione professionale iniziale, ripensato e rilanciato come sistema di "istruzione e formazione", un sistema che il nuovo titolo V della Costituzione, riformulato nel 2001 (per iniziativa del centro-sinistra) aveva assegnato alla competenza legislativa esclusiva delle Regioni (nota 4).

Alle premesse e alle promesse di pari dignità dei due sistemi contenute nella legge n. 53 non ha tuttavia fatto seguito una coerente azione di interpretazione e implementazione della stessa legge, soprattutto per quanto riguarda l'architettura del secondo ciclo. Dopo una serie di incertezze e di pressioni politiche provenienti dall'interno della stessa maggioranza di centro-destra (in particolare da AN, ideatrice dei "licei vocazionali"), il secondo ciclo così come determinato dal decreto legislativo 17 ottobre 2005 n. 226 è risultato del tutto asimmetrico e fortemente sbilanciato sul versante del sistema liceale. L'inserimento nell'area liceale dell'intera istruzione tecnica, trasfusa in ben nove licei tecnologici e in due licei economici (con ulteriori opzioni), ha di fatto svuotato il "sistema di istruzione e formazione" di consistenza formativa e di rilevanza sociale.

Solo con l'apporto sostanziale degli istituti tecnici, professionali e d'arte, ai quali era ancora iscritto agli inizi del 2000 oltre il 60% degli studenti di scuola secondaria, sarebbe stato possibile costruire un sistema di istruzione e formazione realmente competitivo con quello dei licei. Ma un disegno di questo genere avrebbe richiesto, per essere realizzato, una vasta convergenza politica e sociale, il consenso delle Regioni e quello dei sindacati. Tutte condizioni che il centro-destra è stato sempre ben lontano dal porre in essere, e che non ha neppure cercato di promuovere.

Lo stesso Giuseppe Bertagna, fautore sconfitto della "pari dignità", ha commentato criticamente le scelte fatte dal governo con il decreto legislativo n. 226/2005, foriere a suo avviso di un grande numero di licei "bulimici", affiancati da un sistema di istruzione e formazione "anoressico", costituito in pratica dai soli corsi triennali e quadriennali avviati sperimentalmente dal 2003 anche per riempire il vuoto provocato dalla soppressione delle legge n. 9/1999, disposta dalla riforma Moratti. Colpa delle Regioni, secondo Bertagna, che essendo guidate in maggioranza dal centro-sinistra hanno voluto combattere una battaglia politica contro la riforma Moratti.

In realtà l'insieme delle Regioni non è apparso complessivamente né interessato né preparato a gestire in termini davvero competitivi il sistema di istruzione e formazione, e ciò, insieme alle pressioni vetero e neoconservatrici manifestatesi in seno alla maggioranza di centro-destra, spiega perché il governo Berlusconi-Moratti abbia alla fine deciso di convogliare nel sistema liceale quasi tutta l'istruzione secondaria superiore. Con un singolare effetto di ritorno al modello panlicealista della legge n. 30/2000 (Berlinguer), cui la riforma Moratti avrebbe voluto contrapporsi con il suo schema binario. E con la stessa compresenza, all'interno dei "licei", di due diversi punti focali: uno generalista, erede dei licei tradizionali, e l'altro finalizzato all'acquisizione di competenze di settore (l'ex area tecnica e tecnologica nel modello Berlinguer, i licei tecnologici ed economici nel modello

Moratti. Per un confronto si veda la scheda “I licei dell’area ex tecnica – Modelli a confronto” alla fine di questo paragrafo).

In questo contesto di incertezze si è verificato un ulteriore spostamento della domanda in direzione dell’area liceale (ma la tendenza era in corso già da tempo, soprattutto a favore del liceo scientifico) a scapito di quella tecnico-professionale e soprattutto del “sistema di istruzione e formazione”, il cui *target*, ai fini delle scelte dopo la terza media, si è rivelato in pratica non significativamente diverso da quello raggiunto dal sistema della formazione professionale regionale prima dell’introduzione della legge n. 9/1999 (attorno al 5-6% della fascia d’età). Uno “zoccolo duro” della popolazione scolastica di più difficile educabilità per la quale, come si è visto, sono stati predisposti dal 1993 al 2006 modelli di intervento idealmente e tecnicamente diversi, ma tutti egualmente centrati sull’obiettivo di fornire risposte efficaci ad un problema specifico: quello di innalzare i tassi di inclusione e di successo formativo di questi allievi, in parallelo con il prolungamento dell’obbligo di istruzione, che comunque non viene mai fatto coincidere con l’obbligo “scolastico” in senso stretto.

L’obbligo decennale “quasi scolastico” del governo Prodi-Fioroni

Fin dall’inizio del suo mandato il ministro Fioroni ha affrontato con determinazione la non facile questione delle modalità di transizione dal pacchetto Moratti (legge n. 53/2003, decreti legislativi, normativa secondaria) alla nuova fisionomia del sistema scolastico delineata nel documento programmatico presentato dall’Unione agli elettori in campagna elettorale.

Il più rilevante degli impegni ivi contenuti riguardava l’innalzamento di due anni dell’obbligo di *istruzione* (non “scolastico”), un punto sul quale occorre trovare un punto d’equilibrio tra la tesi, sostenuta da alcuni all’interno dell’Unione, di un prolungamento dell’obbligo all’interno del solo sistema scolastico pre riforma Moratti (quindi all’interno dei licei e degli istituti tecnici, professionali e d’arte), e una soluzione, sostenuta in particolare da Margherita e DS, che non facesse coincidere l’obbligo di istruzione con l’obbligo “scolastico” di tipo tradizionale. E che tenesse conto del nuovo quadro costituzionale e istituzionale disegnato dal titolo V della Costituzione, con particolare riferimento alle nuove competenze legislative delle Regioni, “concorrenti” con quelle dello Stato in materia di istruzione scolastica, ed “esclusive” in materia di istruzione e formazione professionale..

Il confronto sviluppatosi all’interno della maggioranza che sosteneva il governo Prodi presentava dunque rilevanti implicazioni politiche, perché l’adozione del primo modello avrebbe comportato in

sostanza l'abrogazione della legge n. 53, mentre una soluzione non rigidamente ancorata ai soli percorsi scolastici tradizionali poteva essere cercata – ed è stata poi trovata - anche rivedendo più o meno profondamente i decreti legislativi senza abrogare la legge, o meglio modificandone la disciplina dell'obbligo con nuove norme, quelle contenute nell'art. 1, comma 622 della Finanziaria (nota 5).

Il semplice prolungamento dell'obbligo scolastico, in mancanza di efficaci meccanismi di sostegno e riorientamento, rischiava di far aumentare, anziché diminuire, la dispersione scolastica, come era avvenuto nel triennio 2000-2002. La soluzione individuata in Finanziaria, dopo sei mesi di trattative all'interno del centro-sinistra, cercava ancora una volta di affrontare il problema di come arricchire l'offerta educativa fino a coprire per intero le esigenze formative di tutti gli studenti della fascia 14-16 anni, offrendo però nello stesso tempo al centro-destra un terreno di dialogo, o almeno di non scontro, su una delle leggi simbolo della precedente legislatura. Su una soluzione come questa, che conciliava l'idea guida della riforma Moratti (la personalizzazione dei percorsi formativi) con quella che ispirava il programma dell'Unione (l'unitarietà del sistema fino ai 16 anni), si sarebbe forse potuto costruire un consenso ampio, che venne meno essenzialmente per ragioni di carattere politico generale, esterne alla politica scolastica.

Respinta la soluzione dei due “sistemi” paralleli e (teoricamente) di “pari dignità” previsti dalla riforma Moratti, ma scartata anche l'alternativa di un obbligo a 16 anni da adempiere esclusivamente all'interno del sistema scolastico fu inserita in Finanziaria una formulazione secondo la quale doveva essere consentita a tutti gli allievi *“l'acquisizione dei saperi e delle competenze previste dai curricula relativi ai primi due anni degli istituti di istruzione secondaria superiore”*, ma potevano essere concordati tra il Ministero della pubblica istruzione e le singole Regioni anche *“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”*.

Questi progetti dovevano essere affidati ad apposite *“strutture formative che (...) devono essere inserite in un apposito elenco predisposto con decreto del Ministro della pubblica istruzione”*, sentita la Conferenza Stato-Regioni. In sostanza anziché i due “sistemi” paralleli voluti dalla Moratti, si ipotizzava un unico sistema ma sdoppiato al proprio interno tra un'area scolastica “ordinamentale” e un'altra per così dire “progettuale”, nella quale potessero confluire le migliori esperienze realizzate dagli enti impegnati nella gestione dei corsi triennali sperimentali di cui all'accordo quadro Stato-Regioni del 19 giugno 2003. Corsi che, in attesa del riassetto complessivo della disciplina dell'obbligo, venivano intanto prorogati.

Questa soluzione si faceva carico – a differenza del mero innalzamento dell’obbligo scolastico – delle esigenze e delle potenzialità educative di tutta la popolazione scolastica. D’altra parte anche il morattiano D. Lgs. 76, art. 4, prevedeva misure del genere a favore degli allievi a rischio di dispersione, visto che affidava al ministro della P.I., di concerto con quello del Lavoro, il compito di adottare, previa intesa con la Conferenza unificata Stato-Regioni, *“linee guida per la realizzazione di piani di intervento per l’orientamento, la prevenzione ed il recupero degli abbandoni, al fine di assicurare la piena realizzazione del diritto-dovere all’istruzione e alla formazione, nel rispetto delle competenze attribuite alla Regione e agli Enti locali per tali attività e per la programmazione dei servizi scolastici e formativi”*.

Alla “sinistra radicale”, che cercò di opporsi obiettando che nel documento programmatico dell’Unione compariva l’obiettivo di *“elevare l’obbligo di istruzione gratuita fino a 16 anni (primo biennio della scuola superiore)”*, fu fatto osservare che al primo punto dello stesso capitolo, quello dedicato a scuola, università e ricerca, l’impegno ad elevare l’obbligo era stato così formulato: *“portare tutti i ragazzi al conseguimento di un titolo di studio superiore: ad un diploma superiore e/o ad una qualifica professionale (almeno triennale)”*.

Comunque il governo Prodi non ebbe il tempo per attuare i “percorsi e progetti” previsti dal comma 632 della Finanziaria 2007. Prima occorreva ridefinire l’assetto ordinamentale della scuola secondaria superiore e fissare il quadro dei “saperi e delle competenze” da far acquisire agli studenti al termine dei 10 anni di obbligo di istruzione. Queste due operazioni furono concluse da una parte con la modifica del D.Lgs. 226/2005 (soppressione dei licei tecnologico ed economico e ripristino degli istituti tecnici e professionali in capo al sistema di istruzione), e dall’altra con la predisposizione del quadro delle competenze chiave in uscita dall’obbligo decennale. Ma per i “percorsi e progetti” non ci fu né il tempo né, probabilmente, la determinazione necessaria per metterli in cantiere: in sostanza si preferì lasciar procedere i percorsi triennali sperimentali avviati già dal 2003 nel quadro della riforma Moratti.

Il regolamento sul nuovo obbligo di istruzione fu adottato il 22 agosto 2007. Esso conteneva le indicazioni nazionali sulle competenze e i saperi che tutti i giovani dovevano possedere a sedici anni, indipendentemente dalla scuola che frequentavano (compresi i “percorsi e progetti”), e faceva proprie le competenze chiave per l’apprendimento permanente indicate dall’Ue pochi mesi prima, il 18 dicembre 2006.

Con questo provvedimento si sarebbe dovuto realizzare, secondo Fioroni, un maggior grado di equità nell’offerta formativa, ma il carattere accentuatamente astratto e decontestualizzato delle otto competenze chiave indicate dall’Europa (*Imparare ad imparare; progettare; comunicare; collaborare e partecipare; agire in modo autonomo e responsabile; risolvere problemi; individuare*

collegamenti e relazioni; acquisire ed interpretare l'informazione) e dei quattro “assi culturali” ai quali dovevano essere ricondotte le “conoscenze e abilità” costitutive delle “competenze di base” (*asse dei linguaggi; asse matematico; asse tecnologico-scientifico; asse storico-sociale*), finì per non produrre nessun effetto concreto nella scuola, rimanendo molto lontano dalla cultura e dalle prassi didattiche della grande maggioranza degli insegnanti della fascia scolastica interessata, quella dei 14-16 anni.

Gelmini tra restaurazione e meritocrazia

Quanto il nome di Mariastella Gelmini comparve, nel maggio 2008, nella lista dei ministri del nuovo governo Berlusconi, la sorpresa fu notevole. Alla guida del ricostituito MIUR si presentava infatti un personaggio politico del tutto nuovo, privo di esperienze specifiche nel settore, e di almeno una generazione più giovane rispetto all'età media dei governanti che si erano occupati di scuola negli ultimi decenni.

Nel programma del neoministro figuravano in primo piano due idee-guida: il restauro dell'edificio scolastico e quella della valorizzazione del merito.

Il restauro promosso dalla Gelmini è andato però molto al di là degli aggiustamenti teorizzati e praticati dal suo predecessore Fioroni, che pure si era mosso nella stessa direzione, dal ritorno delle commissioni miste per l'esame di maturità al rilancio dell'istruzione tecnica e professionale, alla riqualificazione (con ridimensionamento) della spesa per l'istruzione prefigurata nel *Quaderno bianco* del settembre 2007.

La Gelmini si mostrò infatti subito disponibile al massiccio taglio degli organici degli insegnanti e del personale ATA richiesto dal ministro dell'Economia Tremonti, infrangendo un vero e proprio tabù che nessun suo predecessore, nemmeno la Moratti, aveva osato mettere in discussione in modo così radicale. Un risultato che poteva essere raggiunto solo invertendo con decisione la tendenza, in atto almeno dalla metà degli anni ottanta dello scorso secolo, ad allungare gli orari scolastici (tempo pieno, tempo prolungato, sperimentazioni varie) e a dilatare gli organici, soprattutto quelli della scuola elementare, con il modello dei tre insegnanti su due classi. Anche qui si trattava di tornare indietro, di ripristinare la figura del maestro unico, o almeno “prevalente”, come d'altra parte suggeritole dai suoi colleghi di governo Tremonti e Bossi in una serie di dichiarazioni e interviste nell'agosto del 2008.

Ma è sulla questione del “merito”, in una scuola non riformata ma restaurata nel suo impianto ordinamentale, che la Gelmini scelse di giocare le sue carte fin dall'inizio del suo mandato, ancor

prima di dover fare i conti con gli effetti della manovra economica (il decreto legge n. 112 fu varato il 25 giugno 2008).

Nelle comunicazioni rese il 10 giugno 2008 alla commissione Cultura della Camera – un intervento ricco di citazioni bipartisan, da Aldo Moro ad Antonio Gramsci a Leonardo Sciascia – Gelmini mostrò attenzione per le istanze avanzate dalle associazioni professionali e da quelle dei genitori e degli studenti: l'idea centrale esposta in quella sede dal ministro era che senza la collaborazione di tutti, e senza attingere ai più qualificati apporti culturali, l'emergenza educativa non avrebbe potuto essere superata.

Quanto ai principali nodi della politica scolastica, la Gelmini si limitò ad accennare a pochi temi: il compimento dell'autonomia, l'urgenza di un efficace sistema di valutazione, la avvilente condizione economica e professionale degli insegnanti e soprattutto la valorizzazione del merito a tutti i livelli (con citazione del volume di Roger Abravanel *Meritocrazia*).

Sulla questione degli insegnanti, il ministro citò con favore il programma del Partito democratico, là dove parlava di *“una vera e propria carriera professionale degli insegnanti che valorizzi il merito e l'impegno”* e sempre al programma del PD si riferì parlando di *“un nuovo salto nell'autonomia degli istituti scolastici, facendo leva sulle capacità manageriali dei loro dirigenti all'interno di organi di governo aperti al contesto sociale e territoriale sulla valutazione sistematica dei risultati”*.

Anche il primo approccio con i sindacati, sugli stessi temi, si svolse in un clima giudicato da questi ultimi positivo per la disponibilità all'ascolto dichiarata dal ministro.

Clima che cambiò radicalmente pochi giorni dopo a seguito dell'annunciato taglio di oltre 87.000 docenti e 43.000 non docenti nel triennio 2009-2011, contemplato nel Decreto legge 112. La dimensione della manovra, soprattutto dei tagli, lasciò sorpresi e quasi increduli i sindacati, che speravano di aumentare il numero dei precari da assumere a settembre, e restituì la parola ai politici dell'opposizione. Walter Veltroni, allora leader del PD, dichiarò immediatamente che *“la scuola subisce tagli alla cieca e il ministro Gelmini è stato commissariato da Tremonti”*.

Per la verità la Gelmini aveva fatto capire già in precedenza di preferire *“meno insegnanti, pagati meglio”*, ma non aveva fornito dettagli, e intanto trattava con i sindacati su vari fronti (precari, ATA, dirigenti scolastici). Le cifre del decreto legge la costrinsero ad uscire allo scoperto: tagli di tale entità non erano possibili se non potando in modo drastico l'albero dell'istruzione con una serie di operazioni che toccavano gli ordinamenti e gli orari di lezione (da ridurre), il dimensionamento delle scuole (da elevare), le classi di concorso degli insegnanti (da accorpare), il numero di allievi per docente (da innalzare). Un generale dimagrimento del sistema, insomma, più che la sua riforma.

Ma se dal punto di vista del MEF, impegnato sul fronte della riduzione della spesa pubblica, la dimensione stessa della spesa per l'istruzione ne faceva un punto di riferimento obbligato per qualunque strategia di restrizione/razionalizzazione della spesa globale, dal punto di vista del ministero dell'Istruzione si poneva invece prima di tutto il problema della qualità dei processi formativi e dei risultati conseguiti dagli studenti ai vari livelli, alla luce delle carenze e degli squilibri territoriali e settoriali evidenziati dalle indagini internazionali.

Il punto di convergenza delle due ottiche (ma questo era già evidente da tempo, a prescindere dal colore dei governi pro tempore), stava nel miglioramento della qualità della spesa: cioè, nell'ottica della politica economica, del rapporto costi-benefici, e in quella della politica scolastica, del rapporto tra investimenti in risorse umane e livello di qualità ed equità dei risultati scolastici.

Ma la "dominante" era – e resta - chiaramente quella economica: l'equazione prevede, almeno per alcuni anni, il contenimento della spesa e l'aumento della qualità, intesa quest'ultima essenzialmente come innalzamento dei livelli medi di prestazione degli studenti, da ottenere in una scuola neo-tradizionale più esigente e selettiva, piuttosto che in una scuola rinnovata capace di ridurre gli squilibri e di aumentare le chances di successo delle fasce deboli della popolazione scolastica. Alle quali viene offerta come modalità di assolvimento dell'obbligo, in alternativa alla scuola secondaria superiore, la frequenza dei corsi triennali regionali di "istruzione e formazione", considerati residuali e transitori dal governo Prodi ma rilegittimati come modalità ordinaria di assolvimento da un emendamento inserito nella legge n. 133/2008 (nota 6).

Non è detto, tuttavia, che una scuola dell'obbligo più selettiva sia per ciò stesso una scuola dai punteggi medi più elevati, almeno se le misurazioni dei livelli di apprendimento si applicano ad una intera classe di età e non solo agli studenti in regola con gli studi, quelli cioè che hanno superato con successo i varchi selettivi. I dati Pisa ci indicano piuttosto il contrario: con riferimento ai quindicenni, sono in genere i sistemi scolastici nazionali più inclusivi, aventi una più contenuta quota di *low performer*, a presentare i punteggi medi più alti.

SCHEDA

I LICEI DELL'AREA EX TECNICA - MODELLI A CONFRONTO

Legge n. 30/2000 (Berlinguer)	Ipotesi iniziale Moratti (2003-2004)	Confindustria/AN (fine 2004)	Decreto legislativo 17 ottobre 2005 n. 226
<i>Liceo tecnico e tecnologico</i> Indirizzo gestione e servizi per la produzione di beni	<i>Liceo tecnologico</i>	<i>Liceo tecnologico</i> Indirizzo elettronica, meccanica e automazione	<i>Liceo tecnologico:</i> Indirizzo meccanico- meccatronico
Ind. gestione e servizi per l'economia	<i>Liceo economico</i>	Ind. energia e impianti	Ind. elettrico-elettronico
Ind. gestione e servizi per l'ambiente e il territorio		Ind. informatica e comunicazione	Ind. informatico, grafico e della comunicazione (con 2 percorsi)
Ind. gestione e servizi per le risorse naturali ed agro- ambientali		Ind. Chimica, biologia	Ind. chimico e materiali
Ind. gestione e servizi alla persona e alla collettività		Ind. tessile, moda, calzature ed accessori	Ind. tecnologie tessili, dell'abbigliamento e della moda
Ind. gestione e servizi relativi al turismo		Ind. risorse agroalimentari ed ambientali	Ind. produzioni biologiche e biotecnologie alimentari
		Ind. edilizia e territorio	Ind. costruzioni, ambiente e territorio
		Ind. trasporti, intermodalità e logistica	Ind. logistica e trasporti
		<i>Liceo Economico</i> Ind. amministrazione e controllo	<i>Liceo economico</i> Ind. economico aziendale
		Ind. comunicazione e marketing	Ind. economico-istituzionale
		Ind. gestione e servizi per il turismo	

Fonte: elaborazione su dati MIUR e Confindustria

NOTE

(1) L'OBBLIGO DI ISTRUZIONE IN EUROPA

NUMERO DI ANNI	PAESI DELL'EUROPA A 27
8	Romania (7-15), Estonia (7-15)
9	Portogallo (6-15), Finlandia (7-16), Svezia (7-16), Danimarca (7-16), Lettonia (7-16), Polonia (7-16), Grecia (6-15), Cipro (6-15), Irlanda (6-15), Slovenia (6-15), Repubblica Ceca (6-15),
10	Francia, Spagna, Slovacchia, Lituania (tutti da 6 a 16 anni) Bulgaria (da 6 o 7 anni, a discrezione dei genitori, a 16)
11	Gran Bretagna (5-16), Malta (5-16), Olanda (5-16), Lussemburgo (4-15)
12	Germania, Austria, Belgio, Italia (tutti da 6 a 18, con anticipo di mezzo anno in Italia)
13	Ungheria (5-18)

Elaborazione su dati OCSE e Ministeri dei diversi Paesi, 2009

(2) LEGGE QUADRO PER IL RIORDINO DELL'ISTRUZIONE SECONDARIA SUPERIORE
art. 10 (*Orientamento scolastico e progetti mirati al potenziamento dell'offerta formativa*)

1. L'azione di orientamento svolta negli istituti secondari superiori, nell'ambito dei piani di studio di cui all'art. 7, è potenziata mediante l'attuazione di iniziative realizzate in orario extracurricolare, volte a rilevare i fabbisogni formativi di ogni studente, nell'intero ciclo dell'istruzione secondaria, per favorire:

- a) l'orientamento scolastico e professionale;
- b) la motivazione e la rimotivazione all'apprendimento

2. Per soddisfare i fabbisogni rilevati, con l'obiettivo di raggiungere entro 10 anni dalla data di entrata in vigore di questa legge un livello percentuale di diplomati della scuola secondaria superiore non inferiore all'80 per cento degli appartenenti alle classi di età interessate sono attuati progetti mirati al potenziamento dell'offerta formativa che individuino percorsi personalizzati, modulari e flessibili, che possano essere fruiti da gruppi di studenti. Tali progetti devono essere in particolare finalizzati al raggiungimento dei seguenti obiettivi:

- a) il rafforzamento di conoscenze e capacità e l'acquisizione di competenze per una prima formazione professionale di base orientata al lavoro;
- b) il rientro di giovani e di adulti anche non inseriti nei sistemi formativi nella scuola secondaria superiore o l'accesso ai corsi di formazione professionale regionale;
- c) il recupero di eventuali ritardi, abbandoni e difficoltà;
- d) il conseguimento della licenza media, anche per gli studenti già prosciolti dall'obbligo di istruzione.

3 La partecipazione ai progetti mirati costituisce, ai sensi dell'articolo 11, credito formativo sia per la prosecuzione degli studi sia per l'accesso ai corsi di formazione professionale.

4. Le iniziative e i progetti di cui ai commi 1 e 2 possono essere realizzati o per iniziativa autonoma delle scuole, nei limiti delle proprie disponibilità finanziarie, o per effetto degli accordi di programma. Essi sono attivati con deliberazione dei consigli di istituto, sentiti i collegi dei docenti e i consigli di classe interessati, e sono realizzati mediante convenzioni con le strutture di formazione professionale e con altre istituzioni educative e formative presenti sul territorio, individuate nell'ambito degli accordi di programma.

5. Entro sei mesi dall'entrata in vigore della presente legge il Ministro della pubblica istruzione, previa intesa con le Regioni, emana un decreto che individua le tipologie base delle iniziative e dei progetti di cui ai commi 1 e 2, i criteri per la loro valutazione quali crediti formativi per il proseguimento degli studi e lo schema tipo cui debbono conformarsi le convenzioni di cui al comma 4.

6. Nel quadro dell'istruzione obbligatoria l'attivazione dei progetti mirati può essere realizzata anche sulla base delle richieste delle famiglie e degli interessati.

(3) LEGGE 20 GENNAIO 1999, N. 9, ART. 1

1. A decorrere dall'anno scolastico 1999-2000 l'obbligo di istruzione è elevato da otto a dieci anni. L'istruzione obbligatoria è gratuita. In sede di prima applicazione, fino all'approvazione di un generale riordino del sistema scolastico e formativo, l'obbligo di istruzione ha durata novennale. Mediante programmazione da definire nel quadro del suddetto riordino, sarà introdotto l'obbligo di istruzione e formazione fino al diciottesimo anno di età, a conclusione del quale tutti i giovani possano acquisire un diploma di scuola secondaria superiore o una qualifica professionale.

2. A coloro i quali, adempiuto l'obbligo di istruzione o prosciolti dal medesimo, non intendono proseguire gli studi nell'istruzione secondaria superiore è garantito, nell'ambito della programmazione dell'offerta educativa, come previsto dal decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112, il diritto alla frequenza di iniziative formative volte al conseguimento di una qualifica professionale, ivi comprese quelle previste dalla legge 24 giugno 1997, n. 196.

3. Nell'ultimo anno dell'obbligo di istruzione di cui al comma 1, in coerenza con i principi di autonomia di cui all'articolo 21 della legge 15 marzo 1997, n. 59, e successive modificazioni, le istituzioni scolastiche prevedono sia iniziative formative sui principali temi della cultura, della società e della scienza contemporanee, volte a favorire l'esercizio del senso critico dell'alunno, sia iniziative di orientamento al fine di combattere la dispersione, di garantire il diritto all'istruzione e alla formazione, di consentire agli alunni le scelte più confacenti alla propria personalità e al proprio progetto di vita e di agevolare, ove necessario, il passaggio dell'alunno dall'uno all'altro degli specifici indirizzi della scuola secondaria superiore.

(...)

REGOLAMENTO PER L'ATTUAZIONE DELL'ART. 1

ART. 4 (*Formazione e orientamento nella scuola secondaria superiore*)

3. Le istituzioni scolastiche, in particolare, promuovono iniziative di:

- a) accoglienza, analisi delle competenze, consolidamento delle scelte o riorientamento, da realizzare anche attraverso il ricorso a progetti e materiali strutturati adottati o prodotti dai docenti;
- b) agevolazione del passaggio ad altri indirizzi di scuola secondaria superiore attraverso specifiche attività didattiche, da realizzare anche in collaborazione con le scuole destinatarie dei passaggi;
- c) predisposizione di percorsi integrati, ferma restando la competenza delle istituzioni scolastiche in materia di certificazione delle attività svolte, da realizzare attraverso la stipula di convenzioni anche con enti di formazione professionale riconosciuti.

ART. 6 (*Interazione fra istruzione e formazione*)

1. Le istituzioni scolastiche, titolari dell'assolvimento dell'obbligo e della sua certificazione - al fine di potenziare le capacità di scelta dello studente e di consentire, a conclusione dell'obbligo, eventuali passaggi degli studenti dal sistema di istruzione a quello della formazione professionale - progettano e realizzano, nel corso del primo anno di istruzione secondaria superiore, interventi formativi da svolgersi anche in convenzione con i centri di formazione professionale riconosciuti. Gli interventi predetti potranno svolgersi anche sulla base di eventuali intese tra il Ministero della pubblica istruzione e le regioni che ne facciano richiesta. Tali interventi, nel rispetto delle norme attuative dell'autonomia, sono finalizzati a offrire allo studente, i cui genitori ne facciano richiesta, strumenti di conoscenza e di orientamento tra le diverse opportunità formative, incluse quelle del sistema della formazione professionale e sono progettati non oltre i primi due mesi dell'anno scolastico dai consigli di classe interessati, d'intesa con gli operatori degli enti coinvolti e costituiscono parte integrante del curriculum del primo anno e della valutazione conclusiva ai fini dell'adempimento dell'obbligo e della certificazione prevista nell'articolo 9.

ART. 7 (*Iniziative sperimentali per l'assolvimento dell'obbligo fra istituzioni scolastiche e centri di formazione professionale*)

1. In sede di prima applicazione, nell'ambito delle convenzioni di cui all'articolo precedente, sono previste iniziative sperimentali di assolvimento dell'obbligo con i centri di formazione professionali riconosciuti, in particolare per gli alunni iscritti in tali centri. Le iniziative da realizzare mediante idonee forme di interazione tra istituzioni scolastiche e centri di formazione professionale prevedono percorsi formativi che favoriscano l'acquisizione delle conoscenze e il conseguimento degli obiettivi relativi alle capacità e alle competenze di base, nonché quanto previsto dal comma 3 articolo 1 legge 9/99 per consentire la possibilità di scegliere, dopo il primo anno, il percorso di istruzione o di formazione professionale da seguire assicurando gli eventuali passaggi con le modalità previste dal precedente articolo 5.

(4) LEGGE 28 MARZO 2003, N. 53 - ART 2 (*Sistema educativo di istruzione e di formazione*)

Comma 1

c) 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 e mediante regolamenti emanati ai sensi dell'articolo 17, comma 2, della legge 23 agosto 1988, n. 400, e garantendo, attraverso adeguati interventi, l'integrazione delle persone in situazione di handicap a norma della legge 5 febbraio 1992, n. 104. La fruizione dell'offerta di istruzione e formazione costituisce un dovere legislativamente sanzionato; nei termini anzidetti di diritto all'istruzione e formazione e di correlativo dovere viene ridefinito ed ampliato l'obbligo scolastico di cui all'articolo 34 della Costituzione, nonché l'obbligo formativo introdotto dall'articolo 68 della legge 17 maggio 1999, n. 144, e successive modificazioni. (...)

g) il secondo ciclo, finalizzato alla crescita educativa, culturale e professionale dei giovani attraverso il sapere, il fare e l'agire, e la riflessione critica su di essi, è finalizzato a sviluppare l'autonoma capacità di giudizio e l'esercizio della responsabilità personale e sociale; in tale ambito, viene anche curato lo sviluppo delle conoscenze relative all'uso delle nuove tecnologie; il secondo ciclo è costituito dal sistema dei licei e dal sistema dell'istruzione e della formazione professionale; dal compimento del quindicesimo anno di età i diplomi e le qualifiche si possono conseguire in alternanza scuola-lavoro o attraverso l'apprendistato; il sistema dei licei comprende i licei artistico, classico, economico, linguistico, musicale e coreutico, scientifico, tecnologico, delle scienze umane; i licei artistico, economico e tecnologico si articolano in indirizzi per corrispondere ai diversi fabbisogni formativi; i licei hanno durata quinquennale (...)

i) è assicurata e assistita la possibilità di cambiare indirizzo all'interno del sistema dei licei, nonché di passare dal sistema dei licei al sistema dell'istruzione e della formazione professionale, e viceversa, mediante apposite iniziative didattiche, finalizzate all'acquisizione di una preparazione adeguata alla nuova scelta; la frequenza positiva di qualsiasi segmento del secondo ciclo comporta l'acquisizione di crediti certificati che possono essere fatti valere, anche ai fini della ripresa degli studi eventualmente interrotti, nei passaggi tra i diversi percorsi (...)

(5) LEGGE FINANZIARIA 2007 - COMMA 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 dell'articolo 28, comma 1 e dell'articolo 30, comma 2 ultimo periodo del decreto legislativo 17 ottobre 2005, n. 227. 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 decreto 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 Stato-Regioni di cui al decreto legislativo 28 agosto 1997, n.281. 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 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.

2. Fino alla attuazione di quanto previsto dal comma precedente, proseguono i percorsi sperimentali di istruzione e formazione professionale di cui all'articolo 28 del decreto legislativo 17 ottobre 2005, n. 226 (...).

(6) LEGGE N. 133/2008, ARTICOLO 64, COMMA 4-BIS

Ai fini di contribuire al raggiungimento degli obiettivi di razionalizzazione dell'attuale assetto ordinamentale di cui al comma 4, nell'ambito del secondo ciclo di istruzione e formazione di cui al decreto legislativo 17 ottobre 2005, n. 226, anche con l'obiettivo di ottimizzare le risorse disponibili, all'articolo 1, comma 622, della legge n. 296/06, sono soppressi i periodi da «Nel rispetto degli obiettivi di apprendimento generali e specifici... sino a «Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano» e sostituiti dal seguente *«L'obbligo di istruzione si assolve anche nei percorsi di istruzione e formazione professionale di cui al Capo III del decreto, legislativo n. 226/05, e, sino alla completa messa a regime delle disposizioni ivi contenute, anche nei percorsi sperimentali di istruzione e formazione professionale di cui all'articolo 1, comma 624 della legge 27 dicembre 2006, n. 296».*

2. Tre modelli regionali per il completamento dell'obbligo

Esaminiamo ora tre diverse modalità con le quali il problema dell'organizzazione dell'offerta formativa post-terza media viene affrontato, con riferimento ai due anni rientranti nell'obbligo decennale di istruzione, in tre diversi territori: la Provincia autonoma di Trento e le Regioni Emilia-Romagna e Lombardia. Abbiamo scelto questi tre ambiti perché sono quelli nei quali i modelli adottati sono proposti con maggiore chiarezza e coerenza.

Potremmo parlare, nel primo caso (Provincia di Trento), di un modello duale, o meglio binario "puro" (per evitare fraintendimenti con il "duale" tedesco, accostabile eventualmente al nostro sistema di apprendistato), nel quale il canale scolastico e quello della istruzione/formazione professionale sono nettamente diversi e distinti sul piano strutturale, ma risultano per molti aspetti

di pari dignità dal punto di vista della considerazione sociale, della qualità della formazione ricevuta e degli esiti occupazionali.

Il secondo caso qui considerato è quello dell'Emilia-Romagna, che presenta invece un modello unitario, o integrato, nel quale i diversi soggetti che propongono i percorsi formativi (la scuola e gli enti di formazione) permangono nella loro diversa identità ma collaborano strettamente nell'apprestamento dei percorsi formativi.

Il terzo modello, in sperimentazione a partire dall'anno 2009-2010 (in anticipo dunque rispetto alla riforma del secondo ciclo), è quello proposto dalla Regione Lombardia, e prefigurato nell'Intesa sottoscritta tra il MIUR e la Regione il 16 marzo 2009, che prevede la sostanziale unificazione del sistema dell'istruzione professionale e tecnica statale (ma è chiaro che l'accento cade di più su quella professionale) con quello dell'istruzione e formazione professionale (Ifp) regionale, sotto il governo regionale.

Trento: il modello binario

Il modello binario di Trento ha radici lontane, perché diverso e peculiare è sempre stato, in quella Provincia a Statuto speciale, il sistema di formazione professionale, assimilato di fatto ad un normale percorso scolastico di istruzione, e non lontano, dal punto di vista dei piani di studio in esso previsti, dagli istituti professionali di Stato riformati con il "Progetto '92" (con circa un terzo delle materie di cultura generale, un terzo professionale e un terzo di esercitazioni pratiche).

Un modello sostanzialmente ribadito anche dalla legge provinciale 7 agosto 2006, n. 5 (*Sistema educativo di istruzione e formazione del Trentino*), il cui art. 54, comma 2, prevede quanto segue:

Il sistema educativo provinciale di istruzione e formazione è un sistema policentrico, al quale concorrono le istituzioni scolastiche e formative provinciali e le istituzioni paritarie, e si articola in:

- a) scuola dell'infanzia di durata triennale;
- b) primo ciclo, che comprende la scuola primaria e la scuola secondaria di primo grado, della durata complessiva di otto anni, articolati in quattro periodi biennali;
- c) secondo ciclo, che comprende percorsi di istruzione della durata di cinque anni nonché l'istruzione e formazione professionale della durata, di norma, di quattro anni, in coerenza con l'articolazione prevista dalla normativa statale; i percorsi del secondo ciclo si strutturano in due periodi biennali e in un ulteriore periodo annuale per i percorsi di durata quinquennale;
- d) alta formazione professionale, alla quale si accede con il titolo conseguito al termine dei percorsi del secondo ciclo di durata quinquennale o di durata almeno quadriennale per la formazione e istruzione professionale.

Al sistema provinciale di formazione e istruzione professionale è dedicato l'art. 64, qui di seguito riportato per intero:

1. La formazione e l'istruzione professionale promuovono lo sviluppo educativo, culturale e professionale dello studente attraverso metodologie fondate sull'esperienza reale e sulla riflessione in merito all'operare responsabile e produttivo, da realizzare soprattutto nelle attività pratiche e di laboratorio.
2. Al termine dei percorsi di formazione e istruzione professionale, previo superamento dello specifico esame, sono rilasciati diplomi professionali validi su tutto il territorio nazionale e corrispondenti alla classificazione europea. A tal fine la Provincia definisce i titoli di differente livello conseguiti al termine dei percorsi di formazione e istruzione

professionale, nel rispetto dei livelli essenziali determinati secondo quanto stabilito dalla legge 28 marzo 2003, n. 53 (Delega al Governo per la definizione delle norme generali sull'istruzione e dei livelli essenziali delle prestazioni in materia di istruzione e formazione professionale). I diplomi si riferiscono a figure professionali coerenti con i fabbisogni e le esigenze di innovazione e sviluppo individuati a livello provinciale e territoriale, e costituiscono condizione per l'accesso all'alta formazione professionale.

3. Nell'ambito del percorso quadriennale e ferma restando l'articolazione dei piani di studio, al termine del triennio può essere rilasciato un attestato di qualifica secondo modalità e criteri definiti con regolamento provinciale.

In uscita dal percorso quadriennale è possibile iscriversi direttamente ai corsi di “alta formazione professionale”, di durata al massimo triennale, *“da realizzarsi valorizzando la metodologia dell'alternanza tra l'ambito formativo e quello lavorativo”* (art. 67, comma 1).

Il modello di biennio di f.p. adottato nella Provincia di Trento, pur raccordandosi con la normativa nazionale in ordine alle competenze chiave da acquisire a conclusione dell'obbligo decennale, si configura chiaramente come il primo segmento di un percorso formativo settennale (4+3) alternativo a quelli di tipo scolastico e universitario (5+3+2). Esso si ispira in qualche misura alla filiera di formazione tecnico-professionale che sfocia, in Germania, nel sistema delle Fachhochschulen (Scuole di formazione professionale superiore non accademiche).

La tradizione radicata, la buona immagine, e le efficaci misure di accompagnamento (orientamento, sostegno agli allievi in difficoltà) poste in opera dalla Provincia fanno ritenere il biennio “alternativo” di Trento non discriminante nei confronti di chi lo frequenta sia sul versante della qualità (che è elevata, d'altra parte, anche nei percorsi scolastici) sia su quello dell'equità, perché i tassi di successo degli allievi iscritti a questo corsi sono elevati, a prescindere dalla loro provenienza socio-etnica.

Il modello trentino, d'altra parte, appare difficilmente esportabile perché mancano altrove le condizioni che ne assicurano localmente il prestigio e la buona riuscita. In un'ottica di pluralismo istituzionale e di valorizzazione delle tradizioni e delle risorse territoriali il giudizio non può però che essere positivo.

Emilia-Romagna: il modello integrato

Il modello emiliano di biennio integrato nasce nel contesto della contrapposizione della Regione alla riforma Moratti e alla suddivisione della popolazione scolastica, in essa prevista, nei due canali (o “sistemi”, come dice la legge 53/2003) dell'istruzione (licei) e dell'istruzione e formazione professionale (percorsi triennali/quadriennali di i.f.p.).

A tal fine la legge regionale 30 giugno 2003, n. 12, approvata tre mesi dopo il varo della riforma Moratti (31 marzo 2003), rilancia il biennio unitario integrato, consentendo l'accesso alla formazione professionale solo a coloro che abbiano assolto l'obbligo in una scuola, o che ne

abbiano frequentato almeno un anno, come prevedeva la legge n. 9/1999, abrogata dalla riforma Moratti. Perciò, per favorire la frequenza del primo biennio della scuola superiore, ogni scuola (compresi i licei) è tenuta ad offrire agli alunni sia il corso di studi tradizionale sia, se richiesto, uno più professionalizzante. Non si tratta di un “doppio canale”, sostiene la Regione, perché sono previsti “passaggi” da un corso all’altro, e da un sistema all’altro, attraverso l’attribuzione di crediti.

Il biennio integrato è regolato da accordi interistituzionale tra Regione e Ministero (Ufficio Scolastico Regionale - USR), cui si collegano successive convenzioni tra istituzioni scolastiche ed enti di formazione professionale. A partire dai 16 anni, dopo il biennio, l’obbligo formativo fino ai 18 anni può essere svolto nell’apprendistato, o in un percorso integrato tra istruzione e formazione professionale, o nella formazione professionale.

In qualche caso, come stabilito nell’Intesa sottoscritta da Regione e USR il 24 giugno 2008, ai giovani di età compresa tra i 15 e i 18 anni privi della licenza media è consentito di seguire corsi di formazione professionale a condizione che essi si iscrivano contestualmente anche a un Centro Territoriale Permanente per il conseguimento del titolo di terza media (si tratta, in questo caso, di una integrazione per così dire asimmetrica, perché affianca percorsi di livello diverso).

Dal 2003-2004 al 2008-2009 sono stati realizzati centinaia di percorsi formativi integrati, inizialmente solo negli istituti professionali (in prevalenza), tecnici e d’arte, e dal 2005-2006 anche in alcuni licei. Nell’anno scolastico 2007-2008 sono state attivate 335 classi di cui 126 prime (una decina nei licei), 134 seconde e 75 terze.

Da informazioni acquisite direttamente presso alcuni dirigenti scolastici degli istituti professionali (i più presenti nei percorsi integrati) non risultano significative differenze di “carriera” scolastica (tassi di successo/insuccesso, livelli di prestazione, abbandoni) tra gli allievi iscritti ai corsi ordinari e quelli iscritti ai corsi integrati. Si evidenziano, invece, difficoltà di tipo organizzativo, di coordinamento e di collaborazione tra i docenti delle scuole e quelli dei centri di formazione accreditati impegnati nei bienni integrati. Un terreno di confronto non facile è, in particolare, quello della valutazione didattica.

Lombardia: il modello unificato

Il terzo modello di organizzazione dell’offerta di istruzione nella fascia 14-16 anni che qui prendiamo in considerazione è quello che verrà posto in sperimentazione nella Regione Lombardia a partire dall’anno scolastico 2009-2010, sulla base dell’Intesa sottoscritta tra la stessa Regione e il MIUR in data 16 marzo 2009.

L'Intesa ha fatto seguito al contestuale ritiro, da parte dell'attuale governo, del ricorso a suo tempo presentato dal Governo Prodi contro la legge lombarda di riforma dell'istruzione (legge regionale n. 19 del 2007) e da parte della Regione Lombardia dei contrapposti ricorsi contro la legge finanziaria 2007 e la legge n. 40, sempre del 2007. Ricorsi che specularmente lamentavano invasioni di campo da parte del soggetto destinatario degli stessi ricorsi.

La sperimentazione si attuerà sulla base dell'adesione volontaria degli istituti professionali (e anche tecnici, dice l'Intesa, ma non così il relativo allegato tecnico, che ne è parte integrante) della Lombardia al sistema regionale di IFP (Istruzione e formazione professionale). In una prima fase (anno scolastico 2009-2010), la IFP regionale verrà offerta anche dagli istituti professionali statali *in aggiunta* ai loro tradizionali percorsi. In questo modo già dal prossimo anno scolastico le istituzioni scolastiche e formative lombarde potranno rilasciare il diploma professionale quadriennale di tecnico: la Lombardia sarà la prima Regione in Italia a rilasciare questo diploma, oltre alla qualifica triennale.

In una seconda fase (anno scolastico 2010-2011) si aggiungerà la possibilità di attivare un quinto anno per il raggiungimento del diploma di Stato, mentre le qualifiche professionali saranno rilasciate solamente in esito ai percorsi triennali di Istruzione e Formazione Professionale (erogabili però, nell'ambito della sperimentazione, anche dagli istituti professionali).

Per la realizzazione dei percorsi, e con riguardo agli alunni che vi si iscrivono, agli istituti interessati viene assegnata una quota parte della dotazione organica definita dalla Regione, d'intesa con l'Ufficio Scolastico Regionale, nel limite della dotazione complessiva assegnata alla Regione Lombardia dal MIUR (*nota 1*).

Riportiamo qui i passaggi essenziali dell'Intesa, segnalando che nelle premesse, tra i "considerata", si parla della "*necessità di sviluppare l'eccellenza e l'equità del sistema di istruzione, attraverso la valorizzazione degli enti territoriali e delle autonomie funzionali, nonché dell'autonomia delle istituzioni scolastiche e formative*".

Da notare che l'allegato tecnico prevede che "*In rapporto ad interventi finalizzati all'integrazione, al contrasto della dispersione scolastica, alla valorizzazione delle specificità territoriali, la Regione può adottare, d'intesa con l'Ufficio Scolastico Regionale, propri criteri di formazione delle classi e di assegnazione dei posti di organico*".

Sempre nell'allegato tecnico si prevede la contrattazione integrativa regionale, che consentirà anche al personale degli istituti professionali che aderiscono alla sperimentazione di accedere a corsi regionali di formazione, a forme di premialità in rapporto a risultati conseguiti e ad altri istituti

giuridici. Un modello che da questo punto di vista si avvicina per alcuni aspetti a quello realizzato nella provincia autonoma di Trento.

In questo modo si profila, per la Regione Lombardia, la tendenziale unificazione dell'area formativa che eroga i percorsi professionali, o addirittura tecnico-professionali, perché gli istituti tecnici lombardi saranno a loro volta oggetto di iniziative sperimentali, come prevede l'art. 5 dell'Intesa, e sarebbero legittimati, in base all'art. 3 ad offrire anche i percorsi di IFP.

In prospettiva la Regione Lombardia realizzerebbe così un sistema a due canali, sotto il proprio governo: il canale liceale da una parte, e quello tecnico-professionale dall'altra, comprensivo degli istituti tecnici e professionali, nonché dei centri di formazione professionale accreditati. Tutta la formazione che porta all'acquisizione di competenze in ambito tecnico-professionale, ai diversi livelli e nelle diverse dimensioni – da quella più teorica e quella più operativa – sarebbe così erogata da un unico soggetto, o quanto meno entro una unica cornice.

Intanto, nel breve termine, cioè nei prossimi due anni scolastici, i percorsi di IFP saranno offerti solo dagli istituti professionali che aderiscono alla sperimentazione e dagli enti accreditati. Da questo punto di vista il modello lombardo, che sembra destinato ad estendersi ad altre Regioni del Nord, appare come il naturale compimento del percorso che ha portato la commissione ministeriale De Toni, nominata dal governo Prodi e confermata dalla Gelmini, a distinguere nettamente l'identità degli istituti tecnici (orientati alla formazione tecnologica) da quella degli istituti professionali (orientati all'acquisizione di competenze operative).

Il passo verso la ricomposizione tra gli istituti professionali, così come ridefiniti dalla commissione De Toni, e i percorsi triennali-quadriennali di istruzione e formazione professionale in una unica area omogenea appare obiettivamente assai breve. Ma, come si è detto, l'operazione sembra più ambiziosa, tendendo a prefigurare il governo unitario di tutta l'area tecnico-professionale e di tutti i percorsi da parte della Regione Lombardia, anche nella prospettiva dell'attuazione del titolo V della Costituzione, e in particolare dell'art.116, terzo comma, che prevede forme di “regionalismo rafforzato”: norma non a caso richiamata nell'Intesa (art. 5, comma 4).

Nota 1.

L'Intesa ha suscitato timori e riserve nel mondo degli enti di formazione professionale, che temono di essere messi fuori mercato dovendo sostenere costi, soprattutto per il personale, che non gravano invece sul bilancio delle scuole.

Su questi temi FORMA, l'associazione più rappresentativa degli enti di formazione, ha promosso un seminario, svoltosi il 24 giugno 2009, in occasione del quale l'assessore lombardo all'istruzione e formazione Rossoni ha provato a rassicurare gli enti sostenendo che la loro offerta è più flessibile e personalizzata di quella della scuola, e che potrebbe addirittura attrarre studenti, anziché cederli.

Ma il blocco dei finanziamenti da parte del MIUR, e soprattutto del ministero dell'Economia, ha creato gravi difficoltà agli enti, alcuni dei quali temono di dover chiudere, con la conseguente perdita di importanti e esperienze di

formazione, riorientamento e rimotivazione realizzate in favore di allievi a rischio di esclusione da qualunque percorso formativo.

Una via d'uscita è stata indicata da Bruno Stenco, direttore dell'ufficio nazionale per l'educazione, la scuola e l'università della Conferenza episcopale italiana (CEI), a cui avviso i percorsi scolastici e quelli formativi possono trovare un comune orizzonte di riferimento e di riprogettazione dell'attività didattica nella nozione europea di *competenza*, che può essere acquisita in una pluralità di percorsi di apprendimento, tra i quali vanno considerati, alla pari degli altri, anche quelli di istruzione e formazione professionale gestiti dagli enti.

APPENDICE

REGIONE EMILIA-ROMAGNA - LEGGE REGIONALE 30 giugno 2003, n. 12

(norme per l'uguaglianza delle opportunità di accesso al sapere, per ognuno e per tutto l'arco della vita, attraverso il rafforzamento dell'istruzione e della formazione professionale, anche in integrazione tra loro)

Art. 27

(Biennio integrato nell'obbligo formativo)

1. Ai fini dell'assolvimento dell'obbligo formativo, per consentire agli studenti che hanno concluso la scuola secondaria di primo grado il consolidamento dei saperi di base necessari al proseguimento di qualunque percorso formativo ed una scelta consapevole fra l'istruzione e la formazione professionale, la Regione e le Province, anche sulla base di intese con l'amministrazione scolastica, sostengono le istituzioni scolastiche autonome che, a norma del decreto del Presidente della Repubblica 8 marzo 1999, n. 275 (Regolamento recante norme in materia di autonomia delle istituzioni scolastiche, ai sensi dell'art. 21 della L. 15 marzo 1997, n. 59), partecipano ad accordi stipulati con gli organismi di formazione professionale accreditati per la definizione di curricoli biennali integrati e articolati in struttura modulare fra l'istruzione e la formazione professionale, destinati agli alunni che frequentano il primo e il secondo anno dell'istruzione secondaria superiore.
2. Gli accordi di cui al comma 1 prevedono la realizzazione di un progetto formativo flessibile, anche personalizzato, caratterizzato da modalità didattiche innovative, che comprendono l'accoglienza, l'orientamento, lo svolgimento di tirocini e stages anche all'estero, lo svolgimento di moduli formativi curriculari in contesti lavorativi, l'utilizzo di laboratori specializzati, il ricorso a tecnologie avanzate. Il progetto formativo del biennio prevede altresì iniziative di recupero e di reinserimento, per l'adempimento dell'obbligo formativo, dei giovani che, per qualunque motivo, non portano a termine il percorso frequentato.
3. Tali accordi stabiliscono le sedi, le modalità, i tempi ed i responsabili delle attività, le modalità di valutazione degli esiti, nonché del rilascio delle certificazioni, le risorse umane e finanziarie occorrenti.
4. I percorsi integrati hanno la caratteristica di consentire agli alunni che li scelgono di continuare ad assolvere l'obbligo formativo sia nell'istruzione che nella formazione professionale. A tal fine, gli accordi di cui al comma 1 recepiscono, enucleandone le parti fondamentali, il progetto didattico, definito d'intesa fra i docenti dell'istruzione e della formazione professionale; tale progetto individua gli obiettivi formativi e le competenze indispensabili per proseguire, attraverso il riconoscimento dei crediti formativi acquisiti, nell'istruzione e nella formazione professionale.
5. Al fine di rendere effettiva la possibilità di scelta al termine del primo e del secondo anno, i curricoli devono in ogni caso essere coerenti con l'indirizzo proprio della istituzione scolastica di riferimento e devono altresì contenere, con equivalente valenza formativa, discipline ed attività inerenti sia la formazione culturale generale, sia le aree professionali interessate.
6. Possono partecipare all'attuazione degli accordi di cui al presente articolo gli organismi di formazione professionale accreditati, selezionati con le modalità di cui all'articolo 13, comma 3, lettera b), per lo svolgimento di progetti di durata almeno quadriennale.
7. Al fine di favorire la realizzazione e lo sviluppo del biennio integrato la Regione e le Province, nel primo quadriennio di attuazione, sostengono azioni di aggiornamento dei docenti dell'istruzione e della formazione professionale impegnati nei bienni integrati.
8. Al termine del biennio, gli studenti scelgono se proseguire l'obbligo formativo, anche attraverso percorsi integrati, nell'istruzione, nella formazione professionale o nell'esercizio dell'apprendistato.

DALLA INTESA MIUR-REGIONE LOMBARDIA DEL 16 MARZO 2009

(omissis)

Articolo 3

(Soggetti erogatori dei percorsi di Istruzione e Formazione Professionale di secondo ciclo)

1. Al fine di incentivare l'integrazione tra i sistemi, i percorsi di secondo ciclo del sistema di Istruzione e Formazione Professionale, nell'ambito della programmazione regionale, possono essere erogati, oltre che dalle istituzioni formative accreditate dalla Regione, anche dagli Istituti Tecnici e Professionali, nel rispetto dell'autonomia scolastica.
2. Per la realizzazione dei percorsi di cui al comma precedente agli Istituti Tecnici e Professionali l'organico viene assegnato in considerazione anche degli iscritti ai percorsi di Istruzione e Formazione Professionale, nel quadro di quanto previsto all'articolo 5.

Articolo 4

(Percorsi di Istruzione e Formazione Tecnica Superiore e Istituti Tecnici Superiori)

1. Il Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca si impegna a proporre un atto integrativo del DPCM di riordino dell'Istruzione e formazione tecnica professionale nazionale ai sensi dell'articolo 1, comma 631 della legge 296/06, al fine di:
 - a. consentire l'accesso agli Istituti Tecnici Superiori (ITS) ai diplomati del sistema di Istruzione e formazione professionale, attraverso la frequenza di un anno di formazione integrativa.
 - b. prevedere percorsi di Istruzione e Formazione Tecnica Superiore della durata di tre anni, in quanto prosecuzione a livello terziario dei percorsi di Istruzione e formazione professionale di secondo ciclo.
 - c. consentire l'adattamento territoriale delle figure professionali e dei relativi standard formativi per i percorsi di Istruzione e Formazione Tecnica Superiore e degli Istituti Tecnici Superiori.

Articolo 5

(Sperimentazione di modello organizzativo innovativo del sistema di istruzione)

1. Le parti condividono di consentire alla Regione Lombardia di sperimentare un modello organizzativo, anche in deroga alla legislazione nazionale vigente, volto a innalzare qualità ed economicità del servizio di Istruzione ed in particolare dell'area tecnico professionale, secondo quanto definito nell'allegato tecnico, parte integrante e sostanziale della presente Intesa.
2. Tale sperimentazione assume come riferimenti l'articolo 2, comma 417, della legge n. 244 del 24 dicembre 2007 e l'articolo 64 del Decreto Legge 112/2008 convertito nella legge 6 agosto 2008 n. 133 ed i relativi atti attuativi.
3. Il governo di tale sperimentazione è condiviso tra la Regione Lombardia e il Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca, attraverso un organismo paritetico di coordinamento, che procederà, tra l'altro, all'individuazione della normativa nazionale cui derogare per l'attuazione della sperimentazione.
4. I risultati della sperimentazione di cui al presente articolo forniranno elementi utili all'attuazione del Titolo V, parte II, della Costituzione, nonché al riconoscimento di eventuali forme di regionalismo rafforzato ai sensi dell'articolo 116, 3 comma, della Costituzione.

3. Azioni di sistema per la lotta alla dispersione

Le più importanti azioni di sistema, esplicitamente rivolte al contenimento della dispersione scolastica e, in minore misura, ad altri obiettivi di miglioramento della qualità e dell'equità dell'offerta formativa (dalla valorizzazione delle competenze all'integrazione dei disabili), sono riconducibili ai programmi di utilizzazione delle risorse dei Fondi Strutturali Europei (FSE, FESR), avviati in Italia dalla metà degli anni novanta per iniziativa della Direzione generale dell'Istruzione professionale.

Beneficiari di tali programmi sono stati inizialmente gli Istituti professionali di Stato, e successivamente anche gli Istituti tecnici e molte scuole del primo ciclo delle Regioni italiane rientranti nell'obiettivo 1 delle politiche di intervento europee (sostegno alle Regioni in ritardo di sviluppo, quelle con un PIL pro-capite inferiore al 75% della media europea).

Dopo una iniziale fase semi-sperimentale di interventi (1993), svoltisi soprattutto in forma di seminari di formazione dei formatori, un organico piano operativo nazionale di azioni (PON Istruzione) ha riguardato praticamente tutti gli istituti professionali delle Regioni del Mezzogiorno d'Italia (Campania, Abruzzo, Molise, Puglia, Basilicata, Calabria, Sicilia, Sardegna) nella "legislatura" europea 1994-1999, e gli stessi istituti professionali, una parte degli istituti tecnici e di altre tipologie di scuola nella programmazione 2000-2006 (le stesse Regioni, meno l'Abruzzo e parzialmente il Molise). Per il settennio 2007-2013, a seguito dell'ingresso nella UE di altri Paesi e Regioni in ritardo di sviluppo, le Regioni italiane che possono beneficiare dei Fondi strutturali europei si sono ridotte a quattro: Campania, Calabria, Puglia e Sicilia, destinatarie dell'Obiettivo Convergenza.

Prendiamo in considerazione, in primo luogo, gli obiettivi e i risultati del PON 2000-2006.

Gli obiettivi del PON 2000-2006 erano indicati nel seguente ordine:

1. La riduzione del fenomeno della dispersione scolastica
2. Lo sviluppo della società della conoscenza e dell'informazione
3. L'ampliamento delle competenze di base
4. Il sostegno alla mobilità dei giovani e lo sviluppo degli strumenti per garantirla
5. L'integrazione con il mondo del lavoro (stage, accreditamento competenze, certificazione)
6. Lo sviluppo dell'istruzione permanente
7. La formazione dei docenti e del personale scolastico
8. Il rafforzamento delle pari opportunità di genere
9. Lo sviluppo di una cultura ambientale

Il bilancio delle attività svolte nell'arco di tempo considerato può essere considerato ampiamente positivo per quanto riguarda l'effettiva realizzazione delle azioni programmate (il MIUR ha perfino ricevuto nel 2004 un incremento di finanziamento come premialità), meno positivo per quanto riguarda i risultati.

E' lo stesso Ministero a riconoscere, in sede di consuntivo (contenuto nel PON 2007-2013), che al di là della ragguardevole mole di iniziative realizzate, di cui si offrono qui di seguito gli elementi essenziali, continuano a manifestarsi "*persistenti carenze del sistema scolastico, in particolare i*

bassi livelli di competenze riscontrate negli studenti del Mezzogiorno” (il giudizio, riportato nel citato PON del Ministero, è del Valutatore indipendente, che parla anche della necessità di “definire obiettivi realistici che rispondano ai bisogni specifici della popolazione scolastica”.

PON 2000-2006 – SINTESI DEI DATI

668.000 utenti coinvolti, pari a circa il 50% della popolazione scolastica di scuola secondaria superiore presente nel Mezzogiorno;

32.194 progetti realizzati, di cui 27.504 con le risorse del FSE e 4.690 con le risorse del FESR, così finalizzati:

- 3.871 all'uso delle nuove tecnologie;
- 2.022 alla acquisizione di competenze linguistiche (livello B1 e B2) per 36.732 studenti;
- 7.429 alla attuazione di percorsi di stage aziendali per 100.000 studenti di cui il 30% liceali;
- 3.125 alla formazione all'uso delle nuove tecnologie per 50.000 docenti;
- 3.598 iniziative contro la dispersione scolastica (dal 200 al 2004), in favore di 213.968 alunni in difficoltà, a rischio di abbandono, e di 18.000 genitori;
- 904 progetti in 409 scuole situate in aree a rischio criminalità (134 comuni distribuiti nelle 5 Regioni Obiettivo 1, Basilicata esclusa);
- formazione di circa 600 docenti dei Centri polifunzionali di servizio e di circa 8.000 tra dirigenti scolastici, personale amministrativo e docenti in materia di prevenzione della criminalità giovanile;
- 97.000 insegnanti (pari al 40% del totale) formati sui temi della dispersione scolastica, della formazione degli adulti, dell'uso delle tecnologie nella didattica e delle tematiche di genere;
- 1.214 istituti (il 96% del totale delle scuole secondarie superiori presenti nelle Regioni dell'Obiettivo 1) destinatari di interventi cofinanziati dal FESR per l'acquisizione di tecnologie scientifiche e informatiche, di cui hanno beneficiato anche 2.500 scuole del primo ciclo (71% del totale delle scuole del I ciclo);
- costituzione di 141 Centri risorse contro la dispersione scolastica, distribuiti in quasi tutte le province delle Regioni obiettivo 1, e di 74 Centri di servizio.

Fonte: elaborazione su dati del Programma Operativo “Competenze per lo Sviluppo” – 2007-2013, Roma, luglio 2007

Il Ministero, in sede di redazione del PON 2007-2013, ha tenuto conto di queste e di altre osservazioni del Valutatore indipendente, che si intrecciavano peraltro con le analisi e i contributi critici offerti dalla ricerca socio-economica in ambito universitario (e in altre sedi, come Bankitalia) anche a seguito del dibattito suscitato dalla pubblicazione degli esiti delle indagini comparative internazionali OCSE-PISA e IEA PIRLS e TIMMS, che segnalavano la persistenza, se non l'aggravamento, dei divari territoriali e per tipo di scuola secondaria superiore frequentata a sfavore del Mezzogiorno d'Italia.

L'impostazione e le premesse generali del PON “Competenze per lo Sviluppo”, Obiettivo Convergenza (luglio 2007), si caratterizzano infatti, rispetto ai precedenti documenti programmatici del 1994 e del 2000, per l'evidente maggiore sforzo di considerare i risultati scolastici come il frutto dell'interazione di più fattori, contestuali e processuali, sui quali le diverse azioni devono intervenire in modo sistemico e sinergico.

Di qui l'attenzione riservata all'analisi del territorio e della popolazione: nelle quattro Regioni dell'Obiettivo Convergenza risiedono infatti quasi 17 milioni di persone, corrispondenti al 28,74% della popolazione italiana, una percentuale che però sale al 34,05% per i giovani di età compresa fra 0 e 14 anni e al 37,18% per quelli che hanno tra 15 e 19 anni.

Rispetto ai dati nazionali le Regioni dell'Obiettivo Convergenza presentano tuttora divari notevoli, malgrado i progressi realizzati: per quanto riguarda i livelli d'istruzione della popolazione, gli italiani in possesso di un titolo di istruzione secondaria superiore o di una qualifica professionale risultavano il 41% della popolazione con più di 15 anni di età nel 2005, mentre nel 1991 la percentuale era del 24,8%. I possessori di un titolo di studio universitario passano dal 4,2%, del 1991 al 9,1% nel 2005.

Ma nelle regioni dell'Obiettivo Convergenza il divario rispetto alla media nazionale e al Centro-Nord resta significativo, soprattutto per quanto concerne il titolo di qualifica professionale (dall'1,4% della Sicilia al 2,9% della Campania, rispetto al 5,4% della media nazionale) e la laurea (dal 6,9% della Puglia all'8,5% della Calabria, contro una media nazionale del 9,1%), secondo i dati ISTAT riportati nel PON 2007-2013.

Risultati migliori si sono ottenuti per quanto riguarda il passaggio alle scuole secondarie superiori (divario quasi azzerato: da 11,9 punti percentuali nell'anno scolastico 1994/95 a 0,9 punti nel 2005/06), i livelli di istruzione delle donne, in forte progresso, e l'abbandono precoce degli studi nella scuola elementare e secondaria di primo grado.

Dove il fenomeno dell'abbandono risulta ancora grave – si ammette nel PON - è nella scuola secondaria di secondo grado, in particolare nei primi due anni: malgrado i miglioramenti realizzati (dal 25,3% del 2000 al 21,9% del 2005 e al 20,6 del 2006), il dato dell'abbandono è comunque superiore alla media UE-25 (15,9% nel 2000, 14,9% nel 2005), e nelle regioni dell'Obiettivo Convergenza raggiunge percentuali particolarmente alte: 25% in Campania, 27,7 in Puglia, 17,7 Calabria e 30,4% in Sicilia.

E' per questo, a partire dai dati indicati, che il PON "Competenze per lo Sviluppo" mette in campo una serie coordinata di interventi, che investono sia la dimensione strutturale (fornitura di attrezzature, tecnologie e laboratori; istituzione di nuovi centri risorse e centri di servizio) sia quella riguardante le risorse umane e professionali (formazione dei docenti, specificamente finalizzata ad affrontare il problema della dispersione; informazione e formazione dei genitori; progetti mirati di prevenzione dell'abbandono).

L'accento viene posto anche su una terza dimensione - quella dei rapporti interistituzionali e con le Parti sociali - considerata decisiva ai fini del successo del PON nel suo insieme, ma con particolare riferimento al tema della dispersione, considerato prioritario. Sono state promossi appositi gruppi di lavoro e programmati incontri e iniziative congiunte, anche per meglio coordinate il PON con i POR apprestati dalle Regioni.

- *Rafforzare, integrare e migliorare la qualità dei sistemi di istruzione, formazione e lavoro* e il loro collegamento con il territorio attraverso:

1) la costruzione di strumenti condivisi – azioni di monitoraggio qualitativo, di indagine e valutazione;
2) la definizione di principi comuni e di strumenti – osservazione e analisi continuativa delle tendenze dei sistemi locali, supporto alla capacità degli attori dei diversi sistemi, comprese le scuole e la loro progettualità educativa e formativa.

- *Innalzare i livelli di apprendimento e di competenze chiave, l'effettiva equità di accesso ai percorsi migliori*, aumentare la copertura dei percorsi di istruzione e formazione iniziale e quindi perseguire l'obiettivo di:

1) accrescere il tasso di partecipazione all'istruzione e formazione iniziale;
2) innalzare i livelli medi dell'apprendimento, promuovere e garantire un livello base di competenze per tutti;
3) accrescere la diffusione, l'accesso e l'uso della società dell'informazione nella scuola e nel sistema formativo;
4) migliorare l'attrattività della scuola anche qualificando le infrastrutture per l'istruzione.

- *Aumentare la partecipazione a opportunità formative lungo tutto l'arco della vita* garantendo l'accessibilità soprattutto a coloro per i quali la formazione permanente è una risorsa per l'integrazione sociale e lavorativa e accrescendo l'uso di percorsi integrati per l'inserimento e il reinserimento lavorativo. E questo è possibile se si investe, obiettivo anche del Programma Operativo, sul contrasto agli abbandoni scolastici precoci e sulle competenze della popolazione.

Fonte: Programma Operativo "Competenze per lo Sviluppo" – 2007-2013, Roma, luglio 2007

Il quadro di riferimento politico che fa da sfondo al PON 2007-2013 è quello disegnato dalla legge Finanziaria 2007, della quale vengono richiamati i principali indirizzi normativi. Da notare che, in materia di percorsi di istruzione in uscita dalla terza media, il PON fa riferimento esclusivamente al sistema scolastico (*"offrire a tutti un ulteriore biennio obbligatorio per innalzare le competenze di base, sviluppare/verificare l'orientamento degli studenti, abbattere gli abbandoni e la dispersione nella varietà delle sue caratteristiche"*), ignorando i percorsi triennali sperimentali di competenza delle Regioni, che la Finanziaria 2007 prorogava in via transitoria, e anche i "percorsi e progetti" – peraltro mai resi operativi – da realizzare nelle Regioni in collaborazione con enti di formazione professionale accreditati (e in alternativa ai corsi scolastici), prospettati dalla stessa legge.

La soppressione del comma 622 della Finanziaria, contenente questa possibilità, e la rilegittimazione dei percorsi regionali di istruzione e formazione professionale come modalità ordinaria di assolvimento dell'obbligo decennale dopo la terza media, stabiliti dall'art. 64 della legge 133/2008, hanno peraltro cambiato il citato quadro di riferimento politico in direzione di un più incisivo ruolo delle Regioni in materia di offerta di percorsi utili all'assolvimento dell'obbligo. Nelle quattro Regioni dell'Obiettivo Convergenza questo comporterà un più stretto coordinamento tra PON e POR per quanto riguarda l'orientamento, i passaggi tra i sistemi, la certificazione e valorizzazione delle competenze.

Non è semplice riassumere e presentare con un adeguato livello di chiarezza le molte tipologie di intervento previste nel PON, in parte perché condizionate, nei loro contenuti effettivi, dall'attività di progettazione delle scuole e degli altri attori locali, e in parte perché non facilmente estraibili da un contesto espositivo particolarmente complesso e a volte di faticosa leggibilità. Ci limitiamo pertanto, nell'economia del presente contributo, a riportare i titoli dei sette *obiettivi specifici* dell'Asse I FSE – Capitale umano (i tre obiettivi generali sono già stati indicati), approfondendo

quelli che più direttamente riguardano i temi della qualità e dell'equità dell'offerta formativa nel biennio successivo alla conclusione del primo ciclo, in particolare gli obiettivi a), c) e f).

PON ISTRUZIONE 2007-2013 - OBIETTIVI SPECIFICI

Assi FSE	Obiettivi di Asse	Obiettivi specifici
Asse I Capitale umano	<i>Espandere e migliorare gli investimenti nel capitale umano promuovendo</i>	a) Sviluppare la capacità diagnostica e i dispositivi per la qualità del sistema scolastico
		b) Migliorare le competenze del personale della scuola e dei docenti
		c) Migliorare i livelli di conoscenza e competenza dei giovani
		d) Accrescere la diffusione, l'accesso e l'uso della società dell'informazione nella scuola
	<i>1) l'attuazione di riforme di sistemi di istruzione e formazione in special modo per aumentare la rispondenza delle persone alle esigenze di una società basata sulla conoscenza e sull'apprendimento permanente;</i>	e) Sviluppare reti tra gli attori del sistema e con le istanze del territorio
		f) Promuovere il successo scolastico, le pari opportunità e l'inclusione sociale
<i>2) una maggiore partecipazione all'istruzione e alla formazione permanente anche attraverso azioni intese a ridurre l'abbandono scolastico e la segregazione di genere e ad aumentare l'accesso e la qualità dell'istruzione iniziale.</i>	g) Migliorare i sistemi di apprendimento durante tutto l'arco della vita	

Fonte: Programma Operativo "Competenze per lo Sviluppo" – 2007-2013

I "temi prioritari" individuati nel PON con riferimento agli obiettivi dell'Asse I sono così presentati:

1. Elaborazione, introduzione e attuazione di riforme dei sistemi di istruzione e di formazione al fine di sviluppare l'occupabilità, rendendo l'istruzione e la formazione iniziale e professionale più pertinenti ai fini dell'inserimento nel mercato del lavoro e aggiornando le competenze dei formatori, nell'obiettivo dell'innovazione e della realizzazione di un'economia basata sulla conoscenza (64% del finanziamento totale: 475.497.437 euro).
2. Misure per aumentare la partecipazione all'istruzione e alla formazione permanente, anche attraverso provvedimenti intesi a ridurre l'abbandono scolastico, la segregazione di genere rispetto alle materie ed aumentare l'accesso all'istruzione e alla formazione iniziale, professionale e universitaria, migliorandone la qualità (30%: 222.889.424 euro).

Il restante 6% del contributo comunitario (742.964.746 in totale) viene erogato per l'assistenza tecnica e per aumentare la capacità istituzionale (monitoraggio, valutazione) nell'attuazione delle politiche e dei programmi.

Gli "obiettivi operativi" collegati all'obiettivo specifico a) sono così indicati:

- costruire azioni di sistema che definiscano, anche nell'ambito del Piano dell'Offerta Formativa delle scuole, standard di qualità del servizio scolastico;
- contribuire a definire ed implementare, nell'ambito del Quadro europeo delle qualifiche e titoli di studio per l'apprendimento permanente, standard dei livelli di apprendimento nei diversi gradi dell'istruzione secondaria;
- sviluppare la capacità diagnostica delle istituzioni scolastiche e la cultura dell'autovalutazione/valutazione del servizio scolastico e dei processi formativi;
- valorizzare e rendere trasferibili le esperienze anche attraverso la promozione di studi e ricerche.

Gli "obiettivi operativi" connessi all'obiettivo specifico c) sono così presentati:

- sostenere l'ampliamento dei tempi di fruizione del servizio scolastico aprendo la scuola anche in orario pomeridiano;
- promuovere la progettazione di un'offerta formativa ampia e diversificata, adeguata ai bisogni di ogni alunno e alunna;
- diffondere metodi innovativi e didattiche attraenti;
- potenziare il sistema di valutazione degli apprendimenti (verifiche e valutazione delle competenze);
- sostenere lo sviluppo delle potenzialità dei singoli, anche attraverso azioni di orientamento e riorientamento, e premiare le eccellenze.

Gli "obiettivi operativi" afferenti all'obiettivo specifico f) vengono così definiti:

- promuovere l'accesso di tutti all'istruzione, con particolare riguardo alle fasce deboli e ai drop-out, agli allievi immigrati, ai soggetti diversamente abili;
- favorire il successo scolastico attraverso strategie didattiche finalizzate a migliorare le competenze di base e a valorizzare le potenzialità dei singoli (le competenze informali e non formali) con modalità attraenti;
- sviluppare azioni di orientamento che, partendo dalla dimensione del sé e della storia personale, consentono la fruibilità delle diverse opportunità formative presenti sul territorio;
- coinvolgere e sensibilizzare i genitori e le famiglie per condividere le scelte educative e formative dei ragazzi e delle ragazze;
- promuovere la convivenza civile, la cultura della legalità e l'educazione ambientale.

Gli obiettivi c) e f) sono da porre in stretta relazione con le azioni previste dal PON finanziato dal FESR, in particolare con quelle che riguardano il miglioramento degli ambienti scolastici, lo

sviluppo di impianti sportivi, l'abbattimento di barriere architettoniche, le strumentazioni specifiche per disabili, e i laboratori di orientamento.

Qualche ulteriore indicazione sulla natura e sulla portata anche quantitativa delle azioni preventivate si trova, sempre con riferimento agli obiettivi specifici a), c) e f), nei paragrafi dedicati agli indicatori di realizzazione e agli indicatori di risultato (riportati in appendice).

In conclusione si può dire che l'effettivo valore aggiunto derivante dall'attuazione del PON 2007-2013, in termini di miglioramento della qualità e dell'equità dell'offerta formativa pubblica nella fascia 14-16 anni, potrà essere stabilito, oltre che attraverso la fitta rete di controlli interni ed esterni prevista dallo stesso PON con il "Piano unitario di valutazione", soprattutto utilizzando i dati riguardanti le Regioni del Sud non beneficiarie del PON come elementi di riscontro. Questo potrebbe essere un compito dell'Invalsi. Sempre più importanti saranno, inoltre, gli esiti delle indagini comparative internazionali, e quelli della ricerca indipendente, universitaria e non, purché condotta con la molteplicità di approcci e metodologie che una tematica così complessa richiede.

APPENDICE

Indicatori di realizzazione

Asse I - Capitale umano				
Obiettivo specifico	Indicatore di realizzazione	Classificazione nazionale tipologie di intervento	Valore target al 2010	Valore target al 2013
a) Sviluppare la capacità diagnostica e i dispositivi per la qualità del sistema scolastico	<i>Numero di progetti/attività approvati, avviati, conclusi per tipologia d'intervento:</i>			
	anagrafe studenti	AZIONI RIVOLTE A SISTEMI	5	5
	standard di qualità e certificazione di qualità istituti scolastici	AZIONI RIVOLTE A SISTEMI	498	1.161
	strumenti per la diagnosi	AZIONI RIVOLTE A SISTEMI	3	6
	<i>Numero di scuole coinvolte:</i>			
	anagrafe studenti	AZIONI RIVOLTE A SISTEMI	1.751	4.086
	standard di qualità e certificazione di qualità istituti scolastici	AZIONI RIVOLTE A SISTEMI	298	894
	strumenti per la diagnosi	AZIONI RIVOLTE A SISTEMI	1.751	4.086

c) Migliorare i livelli di conoscenza e competenza dei giovani	<i>Numero di progetti/attività approvati, avviati, conclusi per tipologia d'intervento:</i>			
	formazione su competenze chiave	AZIONI RIVOLTE A PERSONE	14.321	33.417
	formazione su tematiche trasversali	AZIONI RIVOLTE A PERSONE	1.531	3.571
	Attività laboratoriali, tirocini e stage	AZIONI RIVOLTE A PERSONE	4.286	10.000
	gemellaggi	AZIONI RIVOLTE A PERSONE	381	889
	diffusione di nuove metodologie formative	AZIONI RIVOLTE A PERSONE	554	1.294
	<i>Numero di destinatari (persone) all'approvazione/iscrizione, all'avvio, alla fine per tipologia d'intervento e per caratteristiche principali:</i>			
	formazione su competenze chiave	AZIONI RIVOLTE A PERSONE	572.857	1.336.667
	formazione su tematiche trasversali	AZIONI RIVOLTE A PERSONE	71.429	166.667
	Attività laboratoriali, tirocini e stage	AZIONI RIVOLTE A PERSONE	85.714	200.000
	gemellaggi	AZIONI RIVOLTE A PERSONE	8.571	20.000
diffusione di nuove metodologie formative	AZIONI RIVOLTE A PERSONE	1.307	3.049	

f) Promuovere il successo scolastico le pari opportunità e l'inclusione sociale	<i>Numero di progetti/attività approvati, avviati, conclusi per tipologia d'intervento:</i>			
	interventi per la partecipazione all'istruzione delle fasce deboli	AZIONI RIVOLTE A PERSONE	4.071	9.500
	interventi individualizzati per la valorizzazione delle potenzialità dei singoli	AZIONI RIVOLTE A PERSONE	3.571	8.333
	interventi rivolti ai genitori degli studenti delle scuole del secondo ciclo	AZIONI RIVOLTE ALL'ACCOMPAGNAMENTO	804	1.872
	interventi per promuovere la cultura della legalità	AZIONI RIVOLTE A PERSONE	178	416
	<i>Numero di destinatari (persone) all'approvazione/iscrizione, all'avvio, alla fine per tipologia d'intervento e per caratteristiche principali:</i>			
	interventi per la partecipazione all'istruzione delle fasce deboli	AZIONI RIVOLTE A PERSONE	162.857	380.000
	interventi individualizzati per la valorizzazione delle potenzialità dei singoli	AZIONI RIVOLTE A PERSONE	17.857	41.667
interventi rivolti ai genitori degli studenti delle scuole del secondo ciclo	AZIONI RIVOLTE ALL'ACCOMPAGNAMENTO	16.071	37.500	

interventi per promuovere la cultura della legalità	AZIONI RIVOLTE A PERSONE	26.716	62.336
---	--------------------------	--------	--------

Indicatori di risultato

Asse I Capitale umano				
Obiettivo specifico	Indicatore di Risultato	Valore Attuale	Valore target al 2010	Valore target al 2013
a) Sviluppare la capacità diagnostica e i dispositivi per la qualità del sistema scolastico	Tasso di copertura delle attività di valutazione della qualità del servizio scolastico delle scuole del primo e secondo ciclo	50%	70%	100%
	Percentuale istituzioni scolastiche d'istruzione secondaria che procedono all'autovalutazione (ex-ante, in itinere, finale) del servizio offerto	Non Calcolato	43%	100%
	Percentuale istituzioni scolastiche d'istruzione secondaria con certificazione qualità servizio	Non Calcolato	35%	70%
c) Migliorare i livelli di apprendimento e conoscenza	Percentuale studenti formati sulle competenze di base	Non calcolabile	30%	60%
	Percentuale studenti formati sulle competenze trasversali	Non calcolabile	7%	17%
	Percentuale di studenti 15enni con al più il primo livello di competenze in lettura e matematica	Rilevazione OCSE – PISA 2003: Lettura 35% e matematica 47,5%, sotto il livello due	Coprire almeno il 25% della distanza tra il valore al 2003 e il target finale	Abbassare al 20% la percentuale di studenti 15enni con al più il primo livello di competenza in lettura e matematica
	Percentuale di studenti 15enni sopra il livello 3 sia lettura e matematica	Rilevazione OCSE – PISA 2003	Aumentare la quota di studenti sopra il livello 3 in lettura (dall'11,5% al 16%) e in matematica (dall'8,26 all'11%)	Aumentare la quota di studenti sopra il livello 3 in lettura (dall'11,5% al 23%) e in matematica (dall'8,26 al 17%)
	Percentuale di studenti 15enni con competenze in scienze sotto la media OCSE	Rilevazione OCSE – PISA 2003	Coprire almeno il 25% della distanza dai coetanei del Nord-est	Ridurre i 93 punti di differenza tra le competenze dei 15enni del Nord-est e del Sud/isole
	Percentuale alunni scuola secondaria che conseguono una certificazione riconosciuta nella conoscenza di una seconda lingua	1,5%	10%	25%
f) Promuovere il successo scolastico le pari opportunità e l'inclusione sociale	Tasso di copertura dell'universo della popolazione scolastica (interventi per la partecipazione all'istruzione delle fasce deboli)	N.D.	10%	24%
	Tasso di copertura dell'universo della popolazione scolastica (interventi individualizzati)	N.D.	1%	3%

	Riduzione del tasso di abbandono nel primo anno della scuola secondaria di II grado	13,9%	Diminuire del 25% il tasso di abbandono nel primo anno della scuola secondaria di II grado	Diminuire del 75% il tasso di abbandono nel primo anno della scuola secondaria di II grado
	Diminuzione dei giovani che lasciano prematuramente la scuola	21,9%	Diminuire del 25% la popolazione in età 18-24 anni, con al più un titolo di istruzione secondaria di I grado e che non partecipa ad ulteriore istruzione e formazione	Ridurre al 10% la popolazione in età 18-24 anni, con al più un titolo di istruzione secondaria di I grado e che non partecipa ad ulteriore istruzione e formazione

Fonte: Programma Operativo “Competenze per lo Sviluppo” – 2007-2013

4. Concezioni e pratiche locali dell’equità

Dalle indagini – surveys, studi di caso, interviste a testimoni qualificati – condotte in questi ultimi anni dal nostro gruppo (si vedano Benadusi, Giancola, Viteritti, 2008; Landri, 2006; Landri, Queirolo Palmas, 2004; Benadusi, Landri, Viteritti, 1999) e da altri ricercatori è possibile desumere alcune indicazioni su come la questione dell’equità è stata concettualizzata ed operativamente affrontata a livello locale, cioè di istituto o di reti di scuole, e anche su come le politiche, nazionali e locali, potrebbero affrontarla in modo più efficace.

Quanto alla concettualizzazione, vi è da osservare che tra i dirigenti e gli insegnanti italiani, alla cui visione della “buona scuola” il tema dell’equità risulta niente affatto estraneo, sembrano essere diffuse quattro diverse concezioni, da distinguersi sul piano analitico sebbene sul piano empirico si presentino spesso mescolate. La prima in ordine di tempo, ed anche la più restrittiva, è quella che fa coincidere l’equità con il mero contrasto alla dispersione scolastica, quindi con la riduzione dei tassi di abbandono e di ripetenza che incidono in modo particolarmente intenso su determinati segmenti - classi sociali o strati di reddito, minoranze etniche, aree territoriali - considerati pertanto “a rischio di esclusione”. L’obiettivo da perseguire, in base a tale visione, è dunque quello di “tenere tutti dentro” o “portare tutti avanti”, specialmente (ma non solo) nella fascia dell’istruzione obbligatoria (elementare, media, primo biennio delle superiori). E’ evidente il valore sociale di un obiettivo di questo tipo che tuttavia racchiude anche un risvolto di “auto-interesse” della scuola, in quanto per un istituto maggiore ritenzione dei propri studenti significa più insegnanti che acquisiscono o mantengono il posto di lavoro e minori rischi di soppressione ed accorpamento. Il limite di fondo

dell'equità come lotta alla dispersione è che essa è suscettibile di risolversi in un'operazione al ribasso, realizzata cioè al prezzo di mediocri livelli di apprendimento degli studenti "difficili" o addirittura dell'intera scuola.

La seconda concezione, che è da considerarsi un'evoluzione della prima, tende a perseguire un obiettivo più ambizioso. La parola d'ordine, diffusasi soprattutto durante il periodo in cui ministro dell'istruzione era Luigi Berlinguer, diventa il "successo educativo per tutti", dove per successo si intende non solo il restare sui banchi o l'andare avanti nella carriera scolastica ma anche il conseguire i livelli di apprendimento da ritenersi "essenziali", e solo in questo senso "minimi". Ne segue una necessaria scelta per la differenziazione didattica: una scuola per tutti ma non uniforme, che quindi riconosca i bisogni, i ritmi e gli stili di apprendimento di ciascuno e tenga conto dei diversi punti di partenza e dei, talora sfavorevoli, condizionamenti ambientali. In sintesi, strategie differenziate in funzione però di obiettivi e risultati fondamentali che tutti dovrebbero poter conseguire.

Le ultime due concezioni, emerse più di recente, si distaccano, sia pure in maniera diversa, dalle prime due, che sono accomunate dall'idea di equità come inclusione. La terza spinge più avanti il discorso della differenziazione asserendo che, oltre alle strategie ed alle tecniche didattiche, gli stessi obiettivi educativi, dei quali peraltro andrebbe in ogni caso assicurata la pari dignità, siano da differenziare, in relazione alla diversità dei talenti individuali (la teoria plurale dell'intelligenza di Gardner e di Sternberg) nonché delle preferenze espresse dagli studenti e dalle loro famiglie. Si tratta di una concezione al momento decisamente minoritaria nel primo ciclo dell'istruzione, maggiormente radicata nelle superiori dove è favorita dall'avanzare dei processi di mercatizzazione e si associa alla legittimazione della differenziazione strutturale con un' enfasi sulla inconfondibile identità culturale dei singoli canali. Essa viene esplicitamente sostenuta da una influente parte della pedagogia italiana di matrice cattolica in un dibattito (Bertagna vs. Vertecchi) dove una nuova pedagogia orientata alla "personalizzazione" dei processi di insegnamento/apprendimento si contrappone a quella, più consolidata e meno accentuatamente pluralista, della "individualizzazione".

La quarta concezione, l'equità come meritocrazia, a differenza della terza fa sua una visione abbastanza omogenea di ciò che vale nella scuola ed a differenza delle prime due, centra la sua attenzione non già sui temi dell'inclusione e dell'eguaglianza delle opportunità bensì sull'obiettivo dell'eccellenza. Sebbene di un'assiologia di tipo meritocratico indirizzata alla promozione dell'eccellenza le indagini empiriche abbiano mostrato una fin troppo limitata presenza nelle scuole e tra gli insegnanti italiani (si vedano, ad esempio, le indagini di L. Sciolla), questa, apertamente sponsorizzata dall'attuale ministro Gelmini e sostenuta da specifiche politiche nazionali, potrebbe

d'ora in avanti acquisire maggiori consensi, in particolare nell'ambito dell'istruzione secondaria superiore, a cominciare dal settore più "nobile", i licei.

In connessione, spesso più implicita che esplicita, con le singole concettualizzazioni, o con mix di esse, ed anche con gli sviluppi della psicologia e della didattica differenziale, le scuole, di propria iniziativa o sulla base di impulsi provenienti dal centro, hanno sviluppato micro-politiche di equità di vario tipo. Fra gli impulsi provenienti dal centro rientrano le azioni di sistema realizzate dal ministero avvalendosi di fondi europei, di cui si è parlato nella parte 3 di questo testo. Il grado di successo di tali iniziative, peraltro, in assenza di indagini ad ampio spettro, non si può valutare che in maniera alquanto "impressionista", non con giudizi formulati su evidenze empiriche rigorose.

La lotta alla dispersione ha condotto a creare osservatori, più o meno estesi territorialmente, per la migliore conoscenza del fenomeno e delle sue cause, nonché sportelli socio-psicologici per la scoperta ed il trattamento dei casi di disagio giovanile e di disadattamento scolastico, sportelli che talora hanno ampliato il loro raggio di intervento anche ai relativi contesti familiari. Si è cercato con varie modalità di accrescere lo "star bene" a scuola degli studenti marginali, per esempio facendo ricorso alle attività extra-curricolari non solo per esercitare una maggiore attrazione in entrata e per soddisfare le esigenze delle famiglie acculturate, ma pure per fidelizzare gli studenti a rischio di abbandono offrendo esperienze su misura dei loro interessi, poco in sintonia con i tradizionali saperi scolastici trasmessi attraverso i curricoli.

In una logica non molto diversa da quella che ha caratterizzato le politiche di *compensatory education*, realizzate negli Stati Uniti ed in altri paesi, si è puntato soprattutto su una dilatazione del tempo-scuola per gli studenti svantaggiati. Nella fascia dell'obbligo si sono messi in campo in una prima fase il doposcuola, poi il tempo pieno e il tempo prolungato, sebbene sia da precisare che questi ultimi due dispositivi siano stati utilizzati non solo per la didattica rimediale ma anche per rispondere ad altri bisogni, di cui erano portatrici famiglie di studenti non appartenenti alle fasce dello svantaggio, e talora di status sociale medio-alto. Nelle superiori si è invece fatto leva sui corsi di recupero, collegati con il meccanismo dei debiti scolastici che, essendosi nella sua applicazione rivelato uno strumento poco efficace e spesso adoperato come mera copertura formale di un abbassamento degli standard di qualità dei risultati scolastici, il ministro Fioroni ha recentemente abolito. Attraverso i menzionati strumenti di educazione compensatoria si è tentato il passaggio dalla prima alla seconda delle quattro concezioni dell'equità, perseguendo per gli studenti in difficoltà non solo la rimotivazione e la ritenzione ma anche un effettivo miglioramento dei risultati di apprendimento. Talora queste esperienze hanno trovato la loro ispirazione nei lavori del psicopedagogo Bloom e nel modello didattico del *mastery learning*. In particolare, il tempo pieno e il

tempo prolungato, rispettivamente nelle elementari e nelle medie, oltre ad essere usati con funzioni di rinforzo e di recupero rispetto agli insegnamenti curricolari, hanno spesso consentito un arricchimento dell'offerta culturale della scuola e sono stati anche uno spiraglio attraverso cui far entrare, in modo per così dire laterale, un nuovo modello formativo.

E' proprio la modifica del modello formativo il punto rivelatosi cruciale. La stessa azione di recupero e di rinforzo, infatti, quando non è stata altro che un intervento aggiuntivo entro il modello tradizionale del curricolo (centrato sulle discipline e sulle conoscenze dichiarative) e della didattica (basata essenzialmente sul gruppo-classe e sulle lezioni frontali) ha finito per incontrare i medesimi limiti che incontra tale modello. Ci riferiamo qui alla duplice questione del rapporto fra insegnamento e apprendimento, e fra conoscenze e competenze. Soprattutto la seconda questione assume un rilievo centrale dal punto di vista dell'equità. L'approccio per competenze, per come è declinato in ambito scolastico, non implica mettere da parte le conoscenze per sostituirle con i saperi pratici ma fare in modo che esse vengano consapevolmente selezionate, applicate e ricombinate in contesti di uso, reali o virtuali. E si tramutino quindi in capacità di tipo pratico, ad esempio di analizzare situazioni, di individuare e risolvere problemi, di produrre oggetti di interesse proprio od altrui. L'approccio per competenze postula dunque la complementarità nell'apprendimento e la pari dignità dello studiare e del fare, nonché l'innescare di processi cognitivi in continuo andirivieni fra le due dimensioni. E' la sua natura pragmatica che, più del tradizionale approccio scolastico centrato unicamente sulle conoscenze, lo rende in grado di intercettare gli stili cognitivi e le motivazioni degli studenti di origine sociale medio-bassa, cioè provenienti da famiglie poco o per nulla acculturate. Le ricerche sociologiche e socio-psicologiche hanno infatti quasi sempre mostrato che, rispetto allo studio, le diverse classi sociali si distinguono per la prevalenza di due tipi differenti di motivazioni: "espressive" per le classi superiori e in specie per la borghesia acculturata, "strumentali" per le classi inferiori, i *new comers* dell'istruzione. E' perciò passando attraverso la dimensione pragmatica dell'apprendere, al nesso tra istruzione ed occupabilità, che queste classi sociali possono più facilmente costruirsi un senso dell'esperienza scolastica e magari giungere così anche a scoprirne man mano il valore espressivo. L'approccio per competenze non è però da considerarsi soltanto a misura degli svantaggiati - dei soggetti a rischio di abbandono, ritardo e scarso apprendimento - esso lo è per tutti in quanto nel lavoro, in specie nel lavoro qualificato, sempre più oggi ai fini dell'occupabilità si richiede proprio la capacità di coniugazione di saperi teorici e di saperi pratici, di conoscenze dichiarative e di conoscenze procedurali. La messa in equilibrio e l'interazione tra queste diverse dimensioni dell'apprendimento appaiono particolarmente opportune nell'istruzione obbligatoria, fino al primo biennio della scuola secondaria superiore che dovrebbe avere un'ampia area comune. In seguito, pur continuando

l'approccio per competenze a rappresentare una strategia educativa sicuramente valida, è inevitabile che vadano a meglio distinguersi e distanziarsi indirizzi di studio a carattere più teorico (i licei) da indirizzi a carattere maggiormente pratico, pre-professionale (istituti tecnici) e professionale (istituti professionali e corsi regionali di istruzione e formazione professionale). Spetterà ad una ben funzionante attività di orientamento far sì che la scelta dell'indirizzo sia reversibile e soprattutto che al termine della scuola media sia effettuata sulla base delle effettive competenze, potenzialità e preferenze informate anziché, come largamente oggi avviene, sulla base dell'origine sociale.

Solo un numero ancora limitato di scuole ha avviato a tutto campo la sperimentazione della didattica per competenze. Altre lo hanno fatto in modo parziale, assumendone taluni elementi (ad esempio, nell'istruzione tecnica e professionale i laboratori e gli stage) ovvero introducendolo a latere dell'approccio tradizionale, cioè nell'ambito delle classi a tempo pieno e a tempo prolungato o in specifici progetti talora di natura extra-curricolare. Nello strumentario didattico utilizzato rientrano una serie di figure, alcune nuove ed altre meno nuove, quali, per citarne solo alcune, i progetti basati su "compiti reali", le simulazioni (ad esempio di impresa), i giochi di ruolo, i laboratori, l'alternanza scuola-lavoro, gli stage. Sembra che prevalentemente si sia lavorato per competenze entro le singole discipline ma in qualche caso lo si è fatto opportunamente anche in modo trasversale, cioè attraverso pratiche di interdisciplinarietà. Spesso, ma non sempre, un importante supporto a tali sperimentazioni è poi venuto dall'utilizzazione delle tecnologie informatiche e telematiche e dalla multimedialità.

Un altro tratto distintivo delle innovazioni didattiche finalizzate all'equità – comune, sia pure in modi e misure diverse, alle quattro concezioni da cui abbiamo qui preso le mosse – è l'attenzione alle differenze sia di tipo cognitivo che di tipo affettivo e motivazionale esistenti oggi tra gli studenti. La conoscenza delle loro caratteristiche soggettive, della precedente esperienza scolastica e dei relativi contesti familiari e relazionali è il punto di partenza necessario di qualsiasi progetto, sia che esso riguardi, come è stato nella grande maggioranza dei casi, gli studenti svantaggiati ed il rischio di esclusione sia che riguardi invece gli studenti potenzialmente eccellenti. Per entrambe le categorie, per così dire, polari, la didattica uniforme e modellata su uno studente-tipo di livello medio si rivela fallimentare, in un caso inibendo l'inclusione ed il successo formativo e nell'altro frustando delle potenzialità che non hanno modo di esprimersi. Di qui l'importanza delle sperimentazioni nel campo dell'individualizzazione dei percorsi di apprendimento e insegnamento (per una rassegna dei vari modelli, strategie e metodi vedere Montedoro, 2001), che andrebbero dal Ministero e dalle Regioni incoraggiati, monitorati e premiati con risorse aggiuntive per scuole ed insegnanti. Da questo punto di vista l'essicazione dei fondi per il funzionamento degli istituti rappresenta un ostacolo molto grave.

La didattica differenziale, l'approccio per competenze ed anche le più tradizionali strategie di rinforzo e di recupero hanno indotto talora le scuole a darsi un'organizzazione più complessa e flessibile di quella tradizionale, con orari e divisione del lavoro rigidi ed incardinata esclusivamente sul gruppo-classe. Ad esempio, le classi aperte o parallele, gli affiancamenti e il lavoro in team degli insegnanti, l'articolazione in gruppi di vario tipo, di livello o eterogenei. Si può osservare che quanto più difficili da comporre diventano gli obiettivi perseguiti dalla scuola – ad esempio l'equità come inclusione e l'eccellenza – tanto più serve un'organizzazione complessa al posto di quella sostanzialmente monista (centrata sulla classe) che ereditiamo da una tradizione plurisecolare. E serve altresì una diversa strutturazione spaziale dei luoghi di istruzione. Da questo punto di vista, mentre la figura del docente-tutor, prevista già dalla Moratti, è da considerare un'innovazione utile in quanto potrebbe rispondere al bisogno di flessibilità e complessità, il ritorno al docente unico nella scuola elementare, pur giustificato per ragioni di spesa, non può non apparire una scelta regressiva.

In ogni caso, semplice o complessa che sia l'organizzazione, l'attenzione all'equità pone in primo piano la questione compositiva: quanto omogenee o eterogenee in termini di status sociale e di livelli di profitto scolastico debbono essere le diverse unità organizzative: gli istituti, i plessi, le classi, i gruppi di apprendimento? Le ricerche hanno mostrato inequivocabilmente che segregare gli studenti svantaggiati ed a rischio di insuccesso in ambiti separati conduce piuttosto ad un aumento che ad una riduzione delle diseguaglianze nelle opportunità e nei risultati. Vi è da rilevare in proposito che il tempo pieno o prolungato e la stessa didattica per competenze, pur essendo dispositivi utilizzabili in funzione dell'equità come inclusione, sono stati spesso implementati in modo segregante, cioè a valere esclusivamente per taluni tipi di scuola o per taluni tipi di studente, appunto quelli di bassa origine sociale e con maggiori difficoltà di apprendimento. Così facendo si è sposato di fatto il criterio della omogeneità riproponendo una forma pericolosa di divisione tra chi è tenuto a rimanere a scuola di più e chi di meno, tra chi studia per acquisire competenze e chi studia per acquisire conoscenze. Diverso è stato il caso delle esperienze, per la verità più rare, in cui un intero istituto scolastico ha adottato il tempo pieno o prolungato, ovvero ha portato avanti un progetto didattico basato sulla integrazione fra conoscenze e competenze, fra studiare e fare.

D'altra parte, non si può negare che gli studenti in difficoltà abbisognino di speciali forme di supporto né che, se si intende promuovere insieme l'inclusione e l'eccellenza, non si possono costringere gli studenti più brillanti a procedere al passo di quelli più lenti nell'apprendere. Prescelto per ragioni di equità il criterio della eterogeneità per la formazione delle classi, si dovrebbero allora utilizzare i meccanismi di flessibilità organizzativa cui si è fatto sopra cenno allo scopo di individualizzare l'insegnamento e per alternare, magari in un assetto a classi aperte,

momenti di apprendimento in gruppi di livello con altri in gruppi eterogenei. Alcune esperienze di innovazione nelle scuole si sono orientate proprio in questo senso e in alcuni casi si sono adottate forme di articolazione in gruppi eterogenei ma con l'utilizzo di modalità didattiche di *cooperative learning*, intese a promuovere contemporaneamente il progresso degli studenti più brillanti e di quelli in difficoltà.

Fin qui si è affrontato il tema dell'equità nelle pratiche locali con riferimento al curricolo e alla didattica, ma non si deve dimenticare che un aspetto di non minore rilevanza riguarda la valutazione. Ancora una volta il problema si pone in modo specifico per la fascia dell'istruzione dell'obbligo, dove equità significa innanzitutto inclusione, in quanto tutti gli studenti dovrebbero acquisire un nocciolo di conoscenze e di competenze comuni, da considerarsi oggetto di un vero e proprio diritto-dovere di cittadinanza. Una concezione restrittiva dell'equità come mero contrasto alla dispersione, insieme ad un uso distorto dei "giudizi" nella scuola media e dei "debiti" nella secondaria superiore assecondato da atteggiamenti lassisti - anche sul terreno della "tenuta" della classe - diffusisi in misura crescente tra i nostri insegnanti spesso frustrati, ha innescato una perniciosa tendenza all'appiattimento, di cui oggi si comincia ad avvertire tutta la gravità in termini sia di autentica equità che di rispetto e valorizzazione dei meriti individuali. Gli ultimi due ministri, Fioroni e Gelmini, hanno cercato di ripristinare forme più severe di valutazione con provvedimenti quali l'abolizione dei debiti, il ritorno ai voti numerici, il prerequisito del sei in tutte le materie (compresa la condotta) per la promozione all'anno successivo. Nello stesso tempo, sollecitati anche dalle grandi indagini internazionali del tipo Pisa, hanno compiuto alcuni primi passi verso l'allestimento di meccanismi di valutazione più oggettivi: ci riferiamo in particolare al rafforzamento dell'esame nazionale di terza media ed alla terza prova, cosiddetta Invalsi, negli esami di maturità.

Esaminiamo queste due tendenze sotto l'angolo visuale dell'equità come inclusione. La stretta dei freni è, per quanto si è appena detto, sicuramente giustificata, ma nel modo in cui è stata effettuata rischia di rappresentare un puro e semplice ripristino delle forme tradizionali di selettività che sono in evidente contrasto con il principio di equità. Si è infatti a lungo constatato, in Italia come in altri paesi, che la bocciatura non offre efficace rimedio al basso rendimento, che anzi essa, per i suoi effetti demotivanti e di erosione dell'auto-efficacia e del concetto di sé, sembra per lo più compromettere ulteriormente la possibilità per gli studenti a rischio di insuccesso di raggiungere, certo non solo formalmente, i livelli essenziali di istruzione di base. Quei livelli che costituiscono, come si è detto, un diritto-dovere di cittadinanza per lo studente e al tempo stesso un'ineludibile obbligazione di risultato per l'istituzione scolastica. La circostanza che quest'anno le bocciature in

terza media si siano notevolmente infittite fino a toccare il 15% - l'esame di licenza media appare oggi relativamente più esigente e selettivo di quello di maturità - dovrebbe essere dunque un fattore di forte preoccupazione anziché, come qualcuno lo ha presentato, un gioioso ritorno alla severità dei bei tempi antichi. Se poi l'intenzione del ministro fosse, più correttamente, quella di spezzare la disastrosa pratica dell'occultamento degli insuccessi e premere sugli insegnanti perché a fine anno siano effettivamente raggiunti i risultati prescritti, si dovrebbe comunque riconoscere l'illusorietà di tale proposito, dimostrata non solo dalla impennata delle bocciature ma anche dal propagarsi di nuove pratiche di occultamento - dapprima palesi e, dopo il formale divieto del ministero, divenute latenti -, come il cosiddetto 6 in rosso.

Quanto all'introduzione di meccanismi di valutazione più oggettivi, i passi compiuti di recente vanno accolti positivamente, sebbene al confronto internazionale non possano non palesarsi tardivi. Per instaurare un sistema di valutazione tendenzialmente obiettivo occorre, tuttavia, effettuare al più presto ulteriori e più decisivi passi, primo fra i quali la definizione di una struttura scalare delle conoscenze e delle competenze da conseguire nei vari stadi e, più importante ancora, al termine del percorso obbligatorio. Né le competenze-chiave di derivazione europea né le *Indicazioni* ministeriali sul primo ciclo forniscono al momento, in aggiunta ad un pur apprezzabile quadro concettuale, una strumentazione operativa tale da permettere la valutazione standardizzata delle conoscenze e meno ancora delle competenze degli studenti. Sebbene non tutto sia suscettibile di standardizzazione ed alcuni risultati del processo educativo tutt'altro che marginali, si pensi ad esempio a quelli relativi alla motivazione ed allo sviluppo personale, si prestino ad apprezzamenti in forma di descrizione e di giudizio piuttosto che a misurazioni quantitative, la messa a punto di un tale strumento – da cui dovrebbero essere estratti quelli che potremmo chiamare i LEP dell'apprendimento – va ritenuta un presupposto necessario per il rafforzamento delle pratiche locali improntate da criteri di equità nella qualità.

5. Alunni stranieri: l'integrazione possibile

La presenza degli alunni con cittadinanza straniera nella scuola italiana ha assunto una forte e crescente consistenza soltanto negli ultimi dieci anni, passando da 86.522 a 628.876 unità (cfr. tabella n. 1). La distribuzione degli alunni stranieri sul territorio nazionale è peraltro assai diversificata, essendo concentrata in alcune aree del Centro e del Nord del Paese, in particolare nel Nord-Est, dove si registra non solo nelle grandi città ma anche in medi e piccoli centri.

Tab. n. 1 - Alunni stranieri – Serie storica			
Anno scolastico	Alunni stranieri	Numero indice (1998-99=100)	Incidenza alunni stranieri sul totale
1998-1999	86.522	100	1,1
1999-2000	119.679	138	1,6
2000-2001	147.406	170	1,9
2001-2002	181.767	210	2,4
2002-2003	232.766	269	3,1
2003-2004	282.683	327	3,7
2004-2005	361.576	418	4,7
2005-2006	424.683	491	5,5
2006-2007	501.445	580	6,5
2007-2008	574.133	664	7,4
2008-2009 (dato provv.)	628.876	727	8,1

Fonte: Elaborazione su dati MIUR tratti dalle pubblicazioni *Alunni con cittadinanza non italiana* (maggio 2009) e *La scuola statale: sintesi dei dati - Anno scolastico 2008/2009* (maggio 2009)

Nel nostro Paese il fenomeno immigratorio si è sviluppato più tardi rispetto a quanto avvenuto in altri Stati europei, e quindi i problemi derivanti dall'arrivo di elevate quantità di alunni stranieri nelle scuole italiane si sono posti soltanto da pochi anni all'attenzione delle autorità politiche e amministrative, che hanno mostrato nel complesso, come vedremo più avanti, una certa incapacità non tanto di prevedere quanto di governare i processi in corso.

Alunni di prima e di seconda generazione

L'ultima edizione dell'indagine annuale del MIUR "*Alunni con cittadinanza non italiana*", pubblicata nel mese di maggio 2009, offre un quadro ampio e approfondito della presenza di questi alunni nella scuola italiana nell'anno scolastico 2007-2008. Rispetto alle indagini effettuate negli anni precedenti, quest'ultima contiene informazioni aggiuntive assai interessanti e utili, e in particolare la distinzione tra alunni con cittadinanza non italiana nati in Italia e alunni di recente immigrazione.

Nell'anno scolastico 2007/2008 gli alunni con cittadinanza straniera erano 574.173 (7,4% della popolazione scolastica complessiva), di cui quasi 200.000 nati in Italia. Questi alunni stranieri di seconda generazione presentano caratteristiche e bisogni educativi assai diversi da quelli degli studenti nati all'estero: parlano quasi sempre l'italiano, hanno comportamenti scolastici, interessi e gusti identici o molto simili a quelli dei loro coetanei italiani.

Di queste peculiarità occorrerebbe tener maggior conto in sede di formazione delle classi e di programmazione educativo-didattica, e anche nella determinazione del ventilato (dallo stesso ministro Gelmini) "**tetto**" del **30%**, che – ove fosse definito normativamente – dovrebbe ragionevolmente essere calcolato *al netto degli alunni stranieri nati in Italia*.

Si deve tener conto inoltre del fatto che la presenza degli alunni stranieri è assai rilevante nella scuola primaria (218 mila, pari al 7,7% degli iscritti), una fascia d'età in cui l'integrazione con gli alunni italiani è più agevole. Questa considerazione, e la presenza nelle scuole di molti alunni stranieri di seconda generazione, dovrebbe contribuire a sdrammatizzare il problema delle classi multietniche, amplificato per ragioni estranee a quelle di una corretta ed efficace azione di integrazione.

Oltretutto, la consistenza dei flussi migratori tende a ridursi, probabilmente anche a causa della crisi economica: nell'anno scolastico 2008-2009 gli alunni stranieri sono aumentati assai di meno che nei cinque anni precedenti. Nel quinquennio 2003-2008 l'aumento medio annuale di alunni stranieri nelle classi italiane era stato di 72 mila unità, con una punta nel 2004-2005 di 78.893 alunni stranieri in più rispetto all'anno precedente. Ma nel 2008-2009 l'incremento, rispetto al precedente anno scolastico, è sceso a 54.743 unità (su un totale di 628.876), in gran parte di seconda generazione, iscritti per la prima volta alla scuola dell'infanzia.

L'apporto dei "nuovissimi" alunni stranieri - nati all'estero e iscritti per la prima volta a una scuola italiana - sul totale degli iscritti stranieri, è quantificabile, secondo fonti ministeriali, in non più di 5-6 mila unità. Sono questi ultimi in effetti a rappresentare l'area critica della presenza straniera nella scuola; una presenza che, come riconosce la stessa indagine ministeriale, *"reclama una priorità di misure di accompagnamento per una integrazione rapida ed efficace del cui conseguimento può beneficiare, oltre agli interessati, anche la scuola di accoglienza"*.

Nelle scuole secondarie di secondo grado, la presenza di alunni stranieri è più contenuta (4,3 ogni 100 iscritti, contro 7,7 nella scuola primaria), ma è più che raddoppiata rispetto al 2003/04, e più che decuplicata nell'arco degli ultimi 10 anni. Dopo l'esame di licenza media gli studenti stranieri si orientano verso scuole che facilitano l'ingresso nel mondo del lavoro, come gli istituti professionali, cui si iscrive quasi il 41% di essi (dati 2007-2008), contro il 19,4 per cento degli italiani.

Pari opportunità: un traguardo lontano, ma non irraggiungibile

Gli studenti stranieri, rispetto a quelli italiani, registrano maggiori difficoltà negli studi, dovute in parte al fatto che alcuni di essi si inseriscono nelle scuole secondarie italiane di primo e secondo grado già da grandi, anche a seguito dei ricongiungimenti familiari. Oltre la metà degli studenti stranieri iscritti a scuole secondarie di primo grado, per esempio, è in ritardo negli studi, contro il 6,8 per cento degli alunni italiani. Ma il ritardo in molti casi è dovuto all'inserimento degli alunni stranieri di recente immigrazione in classi non automaticamente corrispondenti all'ultima

frequentata nel Paese di origine. Decisione motivata in genere dagli insegnanti con ragioni di ordine didattico, psicologico, linguistico.

Un indicatore molto significativo delle difficoltà incontrate dagli studenti stranieri nella loro carriera scolastica è piuttosto costituito dai tassi di ripetenza, che sono abbastanza limitati nella scuola primaria (0,9% contro lo 0,2% degli italiani), ma piuttosto consistenti nella scuola secondaria di primo grado (6,3% contro il 2,7%) e un po' meno in quella di secondo grado (9,2 contro il 6,9), dove anzi in alcune Regioni la selezione colpisce in maggior misura gli italiani: per esempio in Sardegna, dove ripete il 9,3 degli studenti stranieri contro il 13,2 degli italiani.

In linea di massima si può dire che appaiono ***prioritari gli interventi a sostegno degli studenti stranieri iscritti alla scuola secondaria di primo grado***, interventi che potrebbero migliorare anche le loro chances di successo negli studi successivi.

Il “Pacchetto sicurezza”. Cosa cambia per gli alunni stranieri

Il cosiddetto pacchetto sicurezza, approvato in via definitiva dal Parlamento il 15 luglio 2009 (legge n. 94), contiene poche disposizioni sugli alunni stranieri, riferite alla situazione di coloro che sono privi del permesso di soggiorno.

Eliminata, dopo molte polemiche, la norma che avrebbe costretto le autorità scolastiche ad individuare gli alunni stranieri privi di tale permesso, la legge si limita a disporre che per gli alunni in età di obbligo scolastico si prescinde dalla regolarità della loro posizione. La norma contenuta nel precedente regolamento sull'immigrazione (DPR 394/1999) non viene peraltro modificata, ma in qualche modo affiancata dalla nuova disposizione.

Il DPR 394/1999, art. 45, aveva previsto che *“I minori stranieri presenti sul territorio nazionale hanno diritto all'istruzione indipendentemente dalla regolarità della posizione in ordine al loro soggiorno, nelle forme e nei modi previsti per i cittadini italiani. Essi sono soggetti all'obbligo scolastico secondo le disposizioni vigenti in materia”* (la norma è riportata più ampiamente nell'appendice sui riferimenti legislativi).

La nuova norma ignora questo articolo del DPR 394/1999 (senza peraltro abrogarlo) e fa invece riferimento al Decreto lgs. 25 luglio 1998 n. 286 (*Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero*), al quale apporta un emendamento volto a consentire la deroga al possesso del permesso di soggiorno agli studenti stranieri tenuti alle *“prestazioni scolastiche obbligatorie”* (art. 2, comma 22, punto g).

In sintesi si può dire che la vecchia norma (DPR 394/1999) era imperniata sul diritto all'istruzione per tutti i minori stranieri, e non solo per quelli soggetti all'obbligo, mentre la nuova norma (legge

n. 94/2009), più limitativa, assume come prioritaria la regolarità della posizione e il possesso del permesso di soggiorno, consentendo una deroga solo per chi si trova in situazione di obbligo di istruzione, fissato dal governo Prodi in 10 anni (Finanziaria 2007).

Riteniamo tuttavia sostenibile la tesi che il combinato disposto delle due norme conservi a tutti i minori stranieri (e non solo a quelli che adempiono l'obbligo decennale) il diritto all'istruzione, portando all'età di 18 anni la deroga al possesso del permesso di soggiorno. Si potrebbe far valere in tal senso anche il Decreto lgs. n. 76 della legge n. 53/2003 (riforma Moratti), che fissa in 12 anni il "diritto-dovere di istruzione e formazione".

Strategia multiculturale o interculturale?

Solo in anni recenti, dopo l'inizio del ventunesimo secolo, l'Italia ha registrato un afflusso di studenti stranieri di tale consistenza da rendere concretamente comprensibili, anche da noi, i termini del dilemma che altri Paesi di più antica tradizione immigratoria avevano incontrato già da tempo.

La scelta sul modo migliore per integrare gli immigrati era (ed è rimasta) tra due strategie: quella multiculturale, che punta sulla conservazione e sulla civile convivenza delle diversità (etnico-religiose, linguistiche, di organizzazione sociale), e quella interculturale, che mira al loro superamento in nome di un comune e condiviso principio di uguale cittadinanza.

Per quanto riguarda l'educazione dei giovani immigrati, la prima strada ha portato alla creazione o legittimazione di scuole frequentate e a volte direttamente gestite dalle minoranze etniche, con finanziamento pubblico. E' stata la scelta, per esempio, del Regno Unito. La seconda opzione, quella interculturale, ha puntato sulla compresenza nelle scuole pubbliche di studenti di diversa origine etnica, realizzata in modo tale da avere un forte grado di interazione e cooperazione tra i singoli alunni, a prescindere dalla loro provenienza. La Francia è il Paese che con maggiore determinazione ha scelto questa seconda via.

In Italia, anche per effetto della normativa costituzionale (principio di uguaglianza, divieto di finanziamento delle scuole non statali), la prospettiva multiculturale nel significato sopra accennato non ha mai avuto spazio, nemmeno nella forma della previsione di classi monoetiche. Anche il ministro Gelmini opta di fatto per il modello interculturale nel momento in cui esprime l'intenzione di contenere il numero massimo di alunni stranieri per classe al di sotto del 30%. Su questo sembra esserci una convergenza bipartisan. In occasione delle polemiche sul cambio del nome della scuola primaria di Roma Carlo Pisacane (180 iscritti stranieri contro 6 italiani) con quello di un poco noto pedagogista giapponese, l'allora assessore all'Istruzione della Regione Lazio, Silvia Costa (PD), suggerì di coordinare le iscrizioni con altre scuole del territorio, *"per consentire le condizioni*

effettive di educazione interculturale, scelta dalla scuola italiana". Il sindaco di Genova Marta Vincenzi ha proposto di considerare scolasticamente "italiani" gli studenti stranieri nati in Italia. Ci sembrano proposte equilibrate, condivisibili da un ampio schieramento di forze politiche e sociali. Il MIUR potrebbe favorire esiti di questo genere raccogliendo e coordinando in un unico testo (potrebbe bastare una circolare ministeriale) le disposizioni vigenti, a partire da quella contenuta nel DPR 394/1999, che escludeva fra l'altro la formazione di classi a "predominante" presenza di alunni stranieri, e invitando le scuole a non considerare "stranieri", almeno dal punto di vista educativo e didattico, almeno gli alunni solo anagraficamente stranieri ma nati in Italia e già perfettamente integrati. Misure che si mostrerebbero certamente più efficaci che non la fissazione di un astratto tetto del 30% che prescindesse da tale fondamentale distinzione tra gli studenti stranieri.

APPENDICE - Riferimenti legislativi

Sono numerosi i riferimenti legislativi al tema della *educazione interculturale*, individuata in Italia fin dall'inizio degli anni novanta dello scorso secolo come la risposta più efficace ai problemi degli alunni stranieri. Si indicano qui di seguito alcuni tra i testi più significativi.

La **C.M. 22/7/1990, n. 205** (*La scuola dell'obbligo e gli alunni stranieri. L'educazione interculturale*), introduce per la prima volta il concetto di "educazione interculturale", individuata come fondamentale forma di prevenzione del razzismo e della intolleranza, fondata sul principio del coinvolgimento degli alunni italiani in un rapporto interattivo con gli alunni stranieri, in funzione del reciproco arricchimento.

La **legge sull'immigrazione n. 40 del 6 marzo 1998, art. 36**, sottolinea il valore formativo delle differenze linguistiche e culturali: "*Nell'esercizio dell'autonomia didattica e organizzativa, le istituzioni scolastiche realizzano, per tutti gli alunni, progetti interculturali di ampliamento dell'offerta formativa, finalizzati alla valorizzazione delle differenze linguistico-culturali e alla promozione di iniziative di accoglienza e di scambio*".

Il successivo **Decreto Legislativo 25 luglio 1998, n. 286** (*Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero*) raccoglie le disposizioni in materia coordinandole con la Legge n. 40/98 e ponendo l'accento su alcuni principi: l'effettivo esercizio del diritto allo studio, l'insegnamento dell'italiano come seconda lingua, il mantenimento della lingua e della cultura di origine, la formazione dei docenti e l'integrazione sociale.

Tali principi sono garantiti nei confronti di tutti i minori stranieri, indipendentemente dalla loro posizione giuridica, così come espressamente previsto dal **DPR 31 agosto 1999, n. 394** (*Regolamento recante norme di attuazione del testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero*), il cui art. 45 costituisce tuttora il principale riferimento normativo in materia di trattamento scolastico degli alunni stranieri:

"I minori stranieri presenti sul territorio nazionale hanno diritto all'istruzione indipendentemente dalla regolarità della posizione in ordine al loro soggiorno, nelle forme e nei modi previsti per i cittadini italiani. Essi sono soggetti all'obbligo scolastico secondo le disposizioni vigenti in materia. L'iscrizione dei minori stranieri nelle scuole italiane di ogni ordine e grado avviene nei modi e alle condizioni previsti per i minori italiani. Essa può essere richiesta in qualunque periodo dell'anno scolastico. I minori stranieri privi di documentazione anagrafica ovvero in possesso di documentazione irregolare o incompleta sono iscritti con riserva. L'iscrizione con riserva non pregiudica il conseguimento dei titoli conclusivi dei corsi di studio delle scuole di ogni ordine e grado".

Ulteriori azioni di sostegno nei confronti del personale docente impegnato nelle scuole a forte processo migratorio sono definite dalla **C.M. n. 155/2001**, attuativa degli articoli 5 e 29 del CCNL del comparto scuola: fondi aggiuntivi per retribuire le attività di insegnamento vengono assegnati alle scuole con una percentuale di alunni stranieri e nomadi superiore al 10% degli iscritti.

La **C.M. n. 160/2001** è finalizzata all'attivazione di corsi ed iniziative di formazione per minori stranieri e per le loro famiglie, "tesi a realizzare concretamente il diritto allo studio, in un contesto in cui la comunità scolastica accolga le differenze linguistiche e culturali come valore da porre a fondamento del rispetto reciproco e dello scambio tra le culture".

La **legge 30 luglio 2002, n. 189**, cosiddetta Bossi-Fini, che modifica la precedente normativa in materia di immigrazione ed asilo, non cambia le procedure di iscrizione degli alunni stranieri a scuola, che continuano ad essere disciplinate dal Regolamento n. 394 del 1999.

La **C.M. n. 24/2006** (*Linee guida per l'accoglienza e l'integrazione degli alunni stranieri*), fornisce un quadro riassuntivo di indicazioni per l'organizzazione di misure volte all'inserimento degli alunni stranieri.

Il **documento dell'ottobre 2007** *La via italiana per la scuola interculturale e l'integrazione degli alunni stranieri*, redatto dall'Osservatorio nazionale per l'integrazione degli alunni stranieri, definisce le caratteristiche di un modello italiano di integrazione nella prospettiva interculturale.

La **Nota Prot. n.779, 26 novembre 2008** (*Misure incentivanti per progetti relativi alle aree a rischio, a forte processo immigratorio e contro l'emarginazione scolastica, a.s. 2008/2009*), che fa riferimento all'art. 9 del C.C.N.L. comparto scuola, rivede e aggiorna i criteri e gli indicatori utilizzati per la ripartizione delle risorse finanziarie.

La **Nota Prot. n. 807, 27 novembre 2008** (*Programma Scuole aperte, a.s. 2008/2009*), riguarda il Piano nazionale L2 per alunni stranieri di recente immigrazione delle scuole secondarie.

La **C.M. n. 4, 15 gennaio 2009** (*Iscrizione alle scuole dell'infanzia e alle classi delle scuole di ogni ordine e grado per l'anno scolastico 2009/2010*), contiene, in particolare al paragrafo 10, "Alunni con cittadinanza non italiana", indicazioni per l'assegnazione delle classi, gli accordi di rete e le intese territoriali nei contesti a forte presenza di alunni stranieri. Per quanto riguarda la **legge 15 luglio 2009, n. 94**, si rinvia al paragrafo sul "Pacchetto sicurezza"

Fonte: rielaborazione dall'indagine "Alunni con cittadinanza non italiana" (MIUR, maggio 2009)

Conclusioni

Da una concezione monista delle modalità di adempimento dell'obbligo di istruzione si è ora passati ad una concezione che non è più dualista, come nella impostazione iniziale della riforma Moratti, ma pluralista, in quanto prevede almeno quattro canali – più ancora se teniamo conto del fatto che una gerarchia in termini di prestigio e di risultati è rintracciabile anche tra diversi tipi di liceo e diversi tipi di istituto tecnico – con una stratificazione che vede al vertice i licei, a seguire gli istituti tecnici, poi gli istituti professionali e infine i corsi regionali triennali. Vi è da notare che una così accentuata differenziazione dei percorsi nel biennio conclusivo dell'obbligo di istruzione non trova riscontro in nessuno degli altri maggiori paesi europei (con la parziale eccezione del “sistema duale” tedesco) e sappiamo quanto una canalizzazione precoce e irreversibile degli alunni possa generare effetti perversi sul terreno dell'equità.

E' vero, peraltro, che la differenziazione istituzionale, compresa la creazione del quarto canale extra-scolastico, potrebbe consentire un migliore adattamento dell'offerta formativa alle caratteristiche molto differenziate di un'utenza ormai quasi generalizzata. Ad esempio, il sistema regionale permetterebbe forse di accogliere e formare più agevolmente del sistema scolastico un certo numero di alunni “difficili”, ad alto rischio di dispersione. Ma con un possibile esito discriminatorio, nel senso che a questi alunni verrebbe riservata una formazione minore, a fondo cieco, fuori del circuito europeo di acquisizione delle competenze ritenute necessarie per entrare nella logica e fruire delle opportunità del *Life-Long Learning*.

Più in generale, la maggiore ritenzione, ammesso che effettivamente essa sia favorita dalla differenziazione dei percorsi, sarebbe ottenuta al prezzo del mantenimento, se non addirittura della crescita, degli attuali forti divari nei livelli di apprendimento, divari che, come ci hanno mostrato i test Pisa, pesano negativamente tanto sulla bilancia dell'equità quanto su quella dell'efficacia. La riduzione del 20% in ogni paese della quota dei *low performer* nelle prove Pisa di comprensione della lettura è – vale la pena di rammentarlo - uno dei *benchmark* della strategia europea di Lisbona ed il nostro paese, lungi dall'avvicinarsi ad esso, si va piuttosto allontanando.

Insomma, il problema dell'equità è reso particolarmente complesso dal fatto che, come si è appena notato, occorre fare i conti con i possibili effetti contraddittori di ambedue le strategie di politica scolastica che si sono storicamente contrapposte in Italia ed in molti altri paesi: l'unificazione dei percorsi cui tende in genere il centro-sinistra e la loro differenziazione e stratificazione cara al centro ed alla destra.

Senza riaccendere l'interminabile querelle ordinamentale di cui abbiamo qui ricostruito brevemente i passaggi salienti, una via per provare a sciogliere il dilemma fra maggiore inclusione nel mero

stare a scuola (o in formazione) e maggiore inclusione nei livelli effettivi di apprendimento, potrebbe essere il puntare su una coerente ed innovativa azione di implementazione delle disposizioni (di Fioroni, ma avallate da Gelmini) riguardanti l'acquisizione delle competenze-chiave "europee" da parte degli studenti in uscita dai 10 anni di obbligo di istruzione, a condizione di renderle praticabili anche mediante una riprogettazione dei curricula e una massiccia azione di formazione dei docenti e dei dirigenti scolastici.

Se non si vuole tornare all'idea del "biennio unitario", come proposto da Berlinguer, si dovrebbe infatti individuare un nucleo essenziale di competenze – più esattamente di conoscenze, abilità e competenze - da far conseguire a tutti i giovani italiani, quale che sia il percorso prescelto, al termine dei 10 anni di istruzione obbligatoria. Tali competenze sarebbero in larga parte le stesse misurate dai test Pisa (italiano, matematica, scienze, soluzione di problemi), alle quali in un'ottica nazionale potrebbero aggiungersi la storia e la prima lingua straniera. Ciò significherebbe attribuire al biennio, in quanto fase di transizione, una doppia finalità: completare l'istruzione di base unitaria, che va anche considerata un fondamento della coesione sociale, e al tempo stesso avviare la differenziazione dei percorsi sulla base delle attitudini individuali manifestatesi durante il primo ciclo di istruzione nonché delle preferenze degli studenti e delle loro famiglie.

Una proposta di questo tipo sarebbe compatibile con una quadripartizione delle modalità di adempimento dell'obbligo di istruzione o con una sua più ragionevole tripartizione, come quella verso cui tende attualmente la Regione Lombardia attraverso il modello di integrazione fra IPS e corsi regionali. Ma lo sarebbe – inutile negarlo – soltanto se risultassero soddisfatte almeno due condizioni.

La prima riguarda gli OSA ("obiettivi specifici di apprendimento") ed i programmi di insegnamento delle materie costituenti il nucleo comune che dovrebbero individuare in termini operativi le competenze da acquisire alla fine del percorso obbligatorio. Potremmo chiamare queste ultime le LEP ("livelli essenziali delle prestazioni"), in una versione riferita in questo caso direttamente agli studenti e solo indirettamente alle scuole.

La seconda riguarda il sistema delle valutazioni. In un disegno ordinamentale come quello della Moratti che modificando radicalmente la normativa di Berlinguer aveva riportato l'obbligo scolastico a 14 anni, aveva senso continuare ad assegnare all'esame per la licenza media il ruolo di valutazione iniziale fondamentale, essendo stato soppresso l'esame di licenza elementare. Ma ciò non sembra più vero oggi dopo che Fioroni e la Gelmini, con una decisione in linea con gli ordinamenti della maggior parte degli altri paesi avanzati, hanno di nuovo prolungato l'obbligo a 16 anni (anche se, come abbiamo detto, con caratteristiche diverse, di obbligo "quasi-scolastico" per il primo, "di istruzione" per la seconda).

Una volta effettuata tale scelta, e configurato di fatto il biennio come fase di snodo tra il primo e il secondo ciclo, è a nostro parere più sensato che la valutazione fondamentale, di tipo sommativo e non meramente formativo, venga spostata alla fine dell'istruzione obbligatoria, mentre l'esame di licenza media potrebbe assumere il ruolo di una pre-valutazione di tipo formativo ed orientativo piuttosto che sommativo. Potrebbe servire cioè a suggerire agli studenti, nel momento in cui essi si imbattono per la prima volta in un crocevia di percorsi, le modalità più adatte per proseguire gli studi fino al proscioglimento dall'obbligo. Evento questo che si verificherebbe di norma due anni dopo, e non semplicemente, come è stato fino ad oggi, per il decorrere del tempo (obbligo o, se si preferisce, "diritto-dovere" legato all'età) bensì per il conseguimento di quello che i francesi chiamano lo "zoccolo delle competenze" (obbligo come "diritto-dovere" alle competenze di base della cittadinanza), verificato attraverso un apposito esame terminale.

Il "diritto-dovere alle competenze di base" rimarrebbe, peraltro, ben distinto dal successivo "diritto-dovere alla formazione", non solo per la durata (rispettivamente di 10 e di 12 anni) e per le modalità di adempimento (nel secondo caso è previsto anche l'apprendistato) bensì pure e soprattutto per le competenze da acquisire: di base per uno dei due traguardi educativi, già in una certa misura specialistiche e/o professionali per l'altro.¹

¹In data 3 marzo 2010 il Parlamento, dopo un breve ma intenso dibattito, ha approvato in via definitiva una nuova legge sul lavoro che modifica, tra l'altro, la disciplina dell'apprendistato intervenendo anche sulle modalità di assolvimento dell'obbligo di istruzione.

La nuova legge prevede infatti che *"l'obbligo di istruzione si assolve anche nei percorsi di apprendistato per l'espletamento del diritto dovere di istruzione e formazione"*.

Con la legge finanziaria 2007 l'obbligo di istruzione era stato elevato di due anni, da frequentare solo all'interno del sistema scolastico, e con la stessa legge il limite minimo per accedere al lavoro era stato innalzato ai 16 anni di età.

La nuova disposizione consente invece anche ai quindicenni di accedere all'apprendistato, mentre l'accesso al lavoro viene anticipato di un anno: è quindi possibile accorciare di un anno il percorso scolastico obbligatorio.

La norma, introdotta con l'obiettivo di contrastare la dispersione scolastica, è stata criticata dall'opposizione e dai sindacati. La principale obiezione riguarda la mancanza di un minimo inderogabile di ore di formazione teorica, da assolvere in un contesto scolastico, ad integrazione di quella pratica, in modo da garantire una soglia accettabile di apprendimenti di carattere generale.