

**Indagine conoscitiva sulle problematiche connesse alla riforma
del secondo ciclo del sistema educativo nazionale di istruzione
e di quello di istruzione e formazione pro-fessionale.**

DOCUMENTO CONCLUSIVO APPROVATO DALLA COMMISSIONE

1. Premesse.

Il 23 gennaio 2007 la VII Commissione cultura, scienza e istruzione della Camera dei deputati ha deliberato l'avvio di un'indagine conoscitiva sulle problematiche connesse alla riforma del secondo ciclo del sistema educativo nazionale di istruzione e di quello di istruzione e formazione professionale. Intento della Commissione è stato quello di approfondire alcune questioni quali quelle connesse all'attuazione del Titolo V della Costituzione in materia di istruzione ai fini della definizione specifica delle competenze e delle responsabilità istituzionali tra Stato e regioni, del decentramento delle funzioni amministrative, con particolare riguardo all'inquadramento giuridico ed economico del personale della scuola; al raggiungimento degli obiettivi europei in materia di apprendimento e di istruzione e la definizione, in ambito comunitario, di un sistema comune in ordine al riconoscimento delle qualifiche professionali e ad un sistema di crediti accademici; all'individuazione delle modalità di assolvimento del diritto-dovere all'istruzione e formazione, così come previsto dal decreto legislativo n. 76 del 2005; alla realizzazione dei percorsi triennali sperimentali dell'istruzione e formazione professionali e alla definizione delle modalità con le quali sono state attuate le politiche di contrasto alla dispersione scolastica; all'approfondimento, inoltre, del tema dell'integrazione tra sistema scolastico e di formazione professionale, anche al fine di assicurare il passaggio dall'uno all'altro.

L'indagine conoscitiva ha inteso approfondire, d'altra parte, anche il tema dei requisiti e delle formalità richieste per l'accreditamento delle sedi dove si svolgono i corsi di formazione professionale; delle fonti di finanziamento dei percorsi triennali sperimentali; quello relativo alla collaborazione tra le scuole, i centri di formazione professionale, i servizi per l'impiego ed i servizi sociali; gli aspetti concernenti il successo delle politiche di istruzione e formazione in ordine all'accesso al mondo del lavoro, nonché le prospettive dell'Alta formazione tecnica superiore non accademica.

Per approfondire le tematiche in esame la Commissione ha proceduto quindi allo svolgimento di audizioni di soggetti istituzionali, tra i quali, principalmente, il Ministro della pubblica istruzione, il Ministro del lavoro e della previdenza sociale, nonché il Commissario europeo all'istruzione, formazione e cultura. Sono stati, altresì, auditi esperti del settore nonché rappresentanti delle regioni e delle province autonome; del Cedefop, l'agenzia dell'Unione europea per lo sviluppo e la formazione professionale; dell'Isfol, l'istituto di ricerca che si occupa di ricerca nella formazione e nell'istruzione, nel mercato del lavoro e delle politiche sociali; nonché esponenti

di enti ed istituti di formazione professionale, di associazioni professionali e di sindacati della scuola e degli enti di formazione e di fondazioni private. Nel periodo compreso tra il 31 gennaio e il 31 luglio 2007, quindi, sono state svolte 12 sedute con il coinvolgimento di 42 soggetti, per un totale di circa 15 ore e trenta minuti di seduta.

La Commissione ha completato la propria conoscenza sulle tematiche indicate anche attraverso lo svolgimento di una serie di missioni in Italia - precisamente Cagliari, Milano, Bari, Roma, Torino - allo scopo di verificare i temi del programma con rappresentanti degli organi regionali competenti in materia, anche attraverso lo svolgimento di sopralluoghi ad impianti e strutture di istruzione e formazione professionale maggiormente rappresentative delle realtà locali. È stata svolta altresì una missione ad Helsinki, individuando così nella Finlandia il Paese membro dell'Unione europea avente un sistema di istruzione e formazione professionale particolarmente avanzato e meritevole di approfondimento. Nel corso di tale missione in particolare sono stati svolti incontri con rappresentanti del Governo e del Parlamento finlandese competenti in materia, nonché visite ad impianti e strutture per la istruzione e formazione professionale più rappresentative della realtà locale. Delle indicate missioni sono state rese dal presidente Folena, le relative comunicazioni alla Commissione, i cui resoconti sono agli atti dell'indagine.

Prima di dar conto dei dati emersi e delle questioni affrontate, merita quindi ripercorrere il quadro normativo nazionale e comunitario in materia, anche alla luce dei numerosi mutamenti intervenuti negli ultimi anni.

2. Quadro normativo nazionale.

Occorre preliminarmente ricordare che, in relazione alla riforma del Titolo V della Costituzione, attuata dalla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, il quadro delle competenze legislative in materia di istruzione e formazione professionale definito dall'articolo 117 della Costituzione ha attribuito allo Stato la disciplina delle «norme generali sull'istruzione» e la «determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale». È stata invece assegnata alla competenza concorrente Stato-Regioni la materia «istruzione, salva l'autonomia delle istituzioni scolastiche e con esclusione della istruzione e della formazione professionale»; questa ultima pertanto è stata riservata alla competenza esclusiva delle regioni, fatti salvi i (citati) livelli essenziali determinati dallo Stato.

Nel corso della XIV legislatura, la legge n. 28 marzo 2003, n. 53, la cosiddetta legge Moratti, recante delega al Governo per la definizione delle norme generali sull'istruzione e dei livelli essenziali delle prestazioni in materia di istruzione e formazione professionale, ha delineato quindi una nuova articolazione del sistema dell'istruzione, ridefinendo tra l'altro i percorsi scolastici, il diritto-dovere all'istruzione, le modalità di valutazione degli alunni, la formazione iniziale dei

docenti nonché l'introduzione dell'alternanza scuola-lavoro. La legge n. 53, in particolare con l'articolo 2, ha delegato il Governo alla definizione del sistema educativo di istruzione e formazione articolato nella scuola dell'infanzia, in un primo ciclo, comprendente la scuola primaria e la scuola secondaria di primo grado, e, in un secondo ciclo, comprendente il sistema dei licei ed il sistema dell'istruzione e della formazione professionale; al riguardo, il provvedimento ha indicato tra i criteri di delega l'esigenza di assicurare 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;

In attuazione della legge Moratti sono stati quindi emanati vari decreti legislativi. Il decreto legislativo 15 aprile 2005, n. 76, ha definito le norme generali sul diritto-dovere all'istruzione e alla formazione, ai sensi del citato articolo 2, comma 1, lettera c), della legge n. 53, ampliando l'obbligo scolastico e formativo per una durata minima di 12 anni e, comunque, fino al conseguimento di una qualifica di durata almeno triennale entro il diciottesimo anno di età. Si è disposto altresì che il diritto-dovere trovi compimento nelle istituzioni del primo e del secondo ciclo del sistema educativo di istruzione o della istruzione e formazione professionale, anche attraverso l'apprendistato [\(8\)](#).

Il medesimo provvedimento ha inoltre disposto all'articolo 6 che, in attesa dell'emanazione dei decreti legislativi inerenti al secondo ciclo di istruzione e di istruzione e formazione professionale, dall'anno scolastico 2005-2006, l'iscrizione e la frequenza gratuite comprendessero i primi due anni degli istituti secondari superiori e dei percorsi sperimentali di istruzione e formazione professionale, realizzati sulla base dell'accordo in sede di Conferenza unificata del 19 giugno 2003, come si dirà più diffusamente in seguito.

Si è prevista infine, per sostenere l'attuazione del diritto-dovere all'istruzione e formazione nei percorsi sperimentali, l'attribuzione alle regioni delle risorse statali destinate annualmente a tale scopo, con apposito accordo in Conferenza unificata, tenendo anche conto dell'incremento delle iscrizioni ai predetti percorsi da computarsi a partire dall'anno scolastico 2002/2003. Per l'accreditamento delle strutture, sedi dei percorsi di istruzione e formazione professionale delle regioni e delle province autonome di Trento e di Bolzano, il decreto legislativo n. 76 del 2005 ha fatto quindi riferimento ai criteri dettati dal Ministro del lavoro e della previdenza sociale per l'accreditamento delle sedi formative e delle sedi orientative, con il decreto 25 maggio 2001.

Il decreto legislativo 15 aprile 2005 n. 77 ha poi disciplinato le norme generali relative all'alternanza scuola-lavoro, in attuazione dell'articolo 4 della legge 28 marzo 2003, n. 53. In questo senso, l'alternanza scuola-lavoro è stata individuata quale modalità di realizzazione della formazione del secondo ciclo sia nei licei, sia nel sistema dell'istruzione e della formazione professionale, anche al fine di assicurare l'acquisizione di competenze spendibili nel mercato del lavoro. La responsabilità del percorso è espressamente attribuita alle istituzioni scolastiche o formative assegnando alle scuole specifiche risorse, in base al disposto dell'articolo 9 del decreto

legislativo, pari a 30 milioni di euro a decorrere dall'anno 2006 [\(9\)](#), a valere sul Fondo per l'offerta formativa, istituito dalla legge 18 dicembre 1997, n. 440, e determinato annualmente in tabella C della legge finanziaria. Si è previsto altresì che le strutture regionali potranno utilizzare quota parte dei Fondi già destinati all'attuazione dell'obbligo di frequenza di attività formative dall'articolo 68 della legge n. 144 del 1999 e reperiti a valere sul Fondo per l'occupazione, ai sensi dell'articolo 1, comma 7, del decreto-legge n. 148 del 1993, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 236 del 1993, allocato presso il Ministero del lavoro.

Con riguardo alle modalità di realizzazione dei percorsi in alternanza, il decreto legislativo in oggetto ha fatto quindi riferimento ad una convenzione - a titolo gratuito - da stipulare tra le istituzioni scolastiche o formative ed i soggetti disponibili ad accogliere i giovani nelle proprie strutture. Per i criteri di predisposizione delle convenzioni, le risorse finanziarie, i requisiti dei soggetti interessati ed il modello di certificazione per la spendibilità a livello nazionale delle competenze si è prevista inoltre l'emanazione di un decreto del Ministro dell'istruzione università e ricerca - l'attuale Ministro della pubblica istruzione -, previa intesa con la Conferenza unificata e sulla base delle indicazioni di un apposito «Comitato per il monitoraggio e la valutazione dell'alternanza scuola-lavoro». Va segnalato peraltro che dall'indagine svolta dalla VII Commissione tale adempimento non risulta allo stato ancora espletato.

Il 17 ottobre 2005 è stato quindi emanato il decreto legislativo n. 226 recante norme generali e livelli essenziali delle prestazioni sul secondo ciclo del sistema educativo di istruzione e formazione, adottato ai sensi degli articoli 1 e 7 della legge n. 53 del 2003. Ai sensi del decreto legislativo n. 226, il secondo ciclo del sistema educativo di istruzione e formazione - Capo I, articolo 1 - è costituito dal sistema dei licei e dal sistema dell'istruzione e formazione professionale, per il quale lo Stato garantisce i livelli essenziali delle prestazioni. Si afferma, tra l'altro, la pari dignità dei due percorsi nonché la possibilità di cambiare scelta tra i vari tipi di liceo, tra gli indirizzi dei licei o anche, appunto, tra i due sistemi di istruzione. Per la definizione di corrispondenze e modalità di riconoscimento dei crediti acquisiti nei due percorsi, il decreto legislativo indicato da ultimo fa quindi rinvio ad accordi da adottare in sede di Conferenza Stato-Regioni, su proposta del Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca, di concerto con il Ministro del lavoro e delle politiche sociali, poi recepiti con decreto del Presidente della Repubblica. Si dispone comunque che i titoli e le qualifiche a carattere professionalizzante siano di competenza delle regioni e province autonome e siano rilasciati esclusivamente dalle istituzioni scolastiche e formative del sistema d'istruzione e formazione professionale accreditate che rispettino i livelli essenziali di prestazione (LEP). È stato quindi previsto che la continuità dei percorsi di istruzione e formazione professionale con quelli previsti dalla normativa previgente sia realizzata tramite accordi da adottare in sede di Conferenza Unificata.

I percorsi liceali di durata quinquennale, definiti dal Capo II, articoli 2-14, del decreto legislativo n. 226, hanno finalità comuni, riassumibili nella comprensione della realtà contemporanea,

nell'acquisizione di capacità progettuali e conoscenze specifiche; in particolare i licei ad indirizzi sviluppano le capacità scientifiche e professionali coerenti con il settore di riferimento ed il profilo educativo, culturale e professionale del corso di studi - definito dall'allegato B del decreto legislativo -, secondo le indicazioni nazionali di cui agli allegati C, C/1 - C/8 del decreto citato. A conclusione del percorso formativo è stato quindi previsto un esame di Stato - necessario per l'accesso all'università ed agli istituti di alta formazione artistico musicale [\(10\)](#) - in esito al quale si consegue il titolo di diploma liceale con specifica del liceo e dell'eventuale indirizzo.

Il sistema dei licei così delineato dal decreto legislativo n. 226 comprendeva quindi otto diversi percorsi riassumibili in: liceo artistico, liceo classico, liceo economico, liceo linguistico, liceo musicale e coreutico, liceo scientifico, liceo tecnologico, liceo delle scienze umane. Tale impianto è stato peraltro modificato nel corso della XV legislatura dall'articolo 13 del decreto-legge n. 7 del 2007, come si dirà più diffusamente in seguito, ripristinando gli istituti tecnici e professionali dei quali il decreto legislativo n. 226 del 2005 prefigurava la trasformazione in licei.

Il Capo III, in specie gli articoli da 15 a 22, del decreto legislativo n. 226 ha quindi dettato i livelli essenziali (LEP) per i percorsi di istruzione e formazione professionale di competenza regionale specificando che tali livelli costituiscono requisiti per l'accreditamento e l'attribuzione dell'autonomia alle istituzioni formative delle regioni e delle province autonome di Trento e Bolzano. I LEP riguardano in particolare l'offerta formativa, l'orario minimo annuale, i requisiti dei docenti, la valutazione e la certificazione delle competenze, le strutture ed i servizi delle istituzioni formative. I titoli e le qualifiche rilasciate a conclusione dei percorsi di istruzione e formazione professionale, di durata almeno quadriennale, costituiscono quindi titolo per l'accesso all'istruzione e formazione tecnica superiore; i medesimi consentono inoltre di sostenere l'esame di Stato, utile anche ai fini degli accessi all'università e all'alta formazione, previa frequenza di apposito corso annuale. Le qualifiche professionali conseguite attraverso l'apprendistato di cui all'articolo 48 del decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276, da considerarsi titoli a tutti gli effetti, costituiscono poi anche crediti formativi per il proseguimento nei percorsi del secondo ciclo.

Il decreto legislativo n. 226 del 2005 ha infine previsto che, dall'anno scolastico 2006-2007, i percorsi di istruzione e formazione gestiti dalle regioni avrebbero costituito attuazione graduale del diritto-dovere all'istruzione in alternativa alla frequenza del primo triennio delle scuole secondarie superiori.

Sull'articolazione dei percorsi scolastici come delineata dal decreto legislativo n. 226 del 2005 è quindi intervenuto, nella XV legislatura, il già ricordato articolo 13 del decreto-legge n. 7 del 2007, convertito con modificazioni dalla legge 2 aprile 2007, n. 40, che ha ripristinato gli istituti tecnici e professionali dei quali, come già accennato, il citato decreto legislativo n. 226 del 2005 prefigurava la trasformazione in licei, contestualmente sopprimendo i licei economico e tecnologico. Ad uno o più regolamenti ministeriali, peraltro non ancora adottati, è stato quindi

affidato il riordino degli istituti tecnico-professionali secondo la direttrice di una riduzione degli attuali indirizzi e di un maggior collegamento con il mondo del lavoro e dell'impresa, con conseguente potenziamento di attività laboratoriali, *stages* e tirocini.

Allo stato attuale, il quadro normativo del secondo ciclo del sistema educativo di istruzione e formazione prevede il sistema dell'istruzione secondaria superiore, del quale fanno parte sei diverse tipologie di licei, gli istituti tecnici e gli istituti professionali, ed il sistema dell'istruzione e formazione professionale, di competenza regionale. Va rilevato peraltro che l'avvio dei nuovi percorsi di istruzione secondaria superiore, inizialmente fissato per l'anno scolastico 2006/2007, è stato poi rinviato all'anno scolastico 2009/2010, anche in ragione delle innovazioni introdotte dal citato articolo 13 del decreto legge n. 7 del 2007; pertanto le opzioni attualmente possibili, in uscita dal primo ciclo dell'istruzione, sono ancora quelle antecedenti alla riforma Moratti; e cioè il ginnasio-liceo classico, il liceo scientifico, il liceo artistico, gli istituti tecnici, gli istituti professionali, gli istituti d'arte.

I percorsi di istruzione e formazione professionale gestiti dalle regioni sono stati avviati in via sperimentale, a partire dall'anno scolastico 2003-2004, sulla base dell'Accordo quadro siglato in Conferenza unificata il 19 giugno 2003, cioè prima dell'emanazione del decreto legislativo n. 226 del 2005, al fine di assicurare comunque agli studenti in uscita dal primo ciclo degli studi un'offerta formativa alternativa all'istruzione scolastica, in attesa della piena definizione dei percorsi delineati dalla cosiddetta legge Moratti. L'accordo specifica in particolare che tali percorsi devono avere durata triennale; prevedere le attività e le discipline attinenti la formazione culturale nonché le aree professionali interessate; assicurare la qualifica professionale, riconosciuta a livello nazionale e corrispondente al secondo livello europeo, cioè alla capacità di scegliere autonomamente ed utilizzare tecniche e strumenti per l'esercizio di un'attività ben definita, in corrispondenza con la classificazione definita dalla decisione 85/368/CE del 1985. L'accordo in questione ha previsto inoltre che successive intese tra Ministero dell'istruzione, università e ricerca, Ministero del lavoro e delle politiche sociali e le singole regioni fossero sottoscritte, tenendo conto dei parametri dettati. Il medesimo documento ha indicato inoltre le risorse finanziarie per la realizzazione dell'offerta di formazione sperimentale per il periodo 2003/2004 individuandole in una quota - 11,3 milioni di euro - a valere sul Fondo per l'offerta formativa, istituito nello stato di previsione del Ministero dell'istruzione, università e ricerca dalla legge n. 440 del 1997; nonché in una quota più consistente - 204,71 milioni di euro - a valere sul Fondo di rotazione per la formazione professionale per l'accesso al Fondo Sociale europeo di cui al decreto-legge n. 148 del 1993, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 236 del 1993. Si è prevista infine la definizione degli *standard* formativi minimi, a partire da quelli relativi alle competenze di base, al fine di consentire il riconoscimento a livello nazionale dei crediti - compresi quelli acquisiti in apprendistato -, delle certificazioni e dei titoli, ciò anche ai fini dei passaggi dai percorsi formativi a quelli scolastici.

A tale adempimento ha provveduto l'Accordo, sancito in sede di Conferenza Stato-Regioni, del 15 gennaio 2004, articolando gli *standard* in quattro aree - area dei linguaggi; area scientifica; area tecnologica; area storico-socio-economica -, specificando che essi si riferiscono ad un'accezione di competenze di base più ampia di quella solitamente utilizzata nella formazione professionale, in quanto non sono concepiti solo con riferimento all'occupabilità delle persone, ma anche con la finalità di assicurare il conseguimento di un quadro culturale di formazione di base. Merita ricordare, infine, che in data 28 ottobre 2004 è stato siglato un Accordo tra il Ministero dell'istruzione università e ricerca, il Ministero del lavoro, le regioni e gli enti locali per la certificazione finale ed intermedia dei percorsi formativi sperimentali e per il riconoscimento dei crediti formativi ai fini della spendibilità dei titoli su tutto il territorio nazionale anche con riguardo all'eventuale prosecuzione degli studi nel quarto anno degli istituti secondari superiori. Regioni e province autonome, inoltre, con l'Accordo 24 novembre 2004 hanno previsto il riconoscimento reciproco dei titoli in uscita dai percorsi sperimentali triennali di cui all'Accordo 19 giugno 2003.

Il 5 ottobre 2006 sono stati quindi concordati in sede di Conferenza Stato Regioni gli *standard* minimi delle competenze tecnico professionali relative ai percorsi sperimentali di istruzione e formazione professionale; *standard* che si riferiscono a 14 figure professionali, la cui denominazione è definita a livello nazionale. Si tratta di figure di operatori destinati ad accoglienza turistica, ristorazione, benessere, amministrazione, punto vendita, magazzino merci, grafica, edilizia, legno ed arredamento, autoriparazione, installazione di impianti termoidraulici, installazione di impianti elettrici, officina meccanica, montaggio di sistemi. L'Accordo è stato quindi recepito con decreto 20 dicembre 2006, adottato dal Ministro della pubblica istruzione di concerto con il Ministro del lavoro e della previdenza sociale.

L'insieme dei passaggi sopra citati ha quindi consentito l'avvio di percorsi sperimentali di istruzione e formazione professionale gestiti dalle regioni ed autorizzati a costituire attuazione del diritto dovere all'istruzione dall'articolo 28 del decreto legislativo n. 226 del 2005, in attesa del completamento dell'apparato normativo previsto dal medesimo decreto legislativo n. 226 del 2005.

Nel corso della XV legislatura, d'altro canto, oltre al citato ripristino degli istituti tecnici e professionali, sono state adottate altre disposizioni legislative. In particolare si tratta della legge finanziaria 2007, legge n. 296 del 2006, che all'articolo 1, commi 622-624 ha ridefinito l'obbligo di istruzione elevandolo a dieci anni - sedici anni di età -, a decorrere dall'anno scolastico 2007-2008, disponendo che l'adempimento di questo ultimo sia effettuato nelle istituzioni scolastiche o, limitatamente ai primi due anni di applicazione, nei percorsi sperimentali di istruzione e formazione professionale (di cui al più volte citato Accordo 19 giugno 2003) per i quali ha confermato i finanziamenti già disposti dall'articolo 28 del decreto legislativo n. 226 del 2005. Il provvedimento ha escluso pertanto l'assolvimento dell'obbligo nell'ambito dell'apprendistato,

con una deroga per la provincia autonoma di Bolzano dove, in relazione al particolare sistema di formazione professionale [\(11\)](#), l'ultimo anno dell'obbligo può essere speso anche nelle scuole professionali provinciali in abbinamento con adeguate forme di apprendistato.

Si prescrive inoltre l'accreditamento delle strutture formative per l'assolvimento dell'obbligo da parte delle regioni, sulla base di criteri generali da definire con decreto del Ministro della pubblica istruzione adottato di concerto con il Ministro del lavoro e della previdenza sociale, previa intesa con la Conferenza unificata.

Per la definizione dei *curricula* del primo biennio degli istituti di istruzione secondaria superiore, la legge finanziaria 2007 ha invece rinviato ad un regolamento ministeriale, poi adottato con decreto 22 agosto 2007, n. 139. In base a questo ultimo sono stati indicati saperi e competenze volti ad assicurare l'equivalenza formativa dei percorsi dei primi due anni degli istituti di istruzione secondaria, nel rispetto dell'identità dell'offerta formativa e degli obiettivi che caratterizzano i *curricula* dei diversi ordini, tipi e indirizzi di studio, specificando che tali indicazioni si applicano negli anni scolastici 2007/2008 e 2008/2009 e riguardano anche i percorsi sperimentali di istruzione e formazione professionale, di cui all'Accordo quadro in sede di Conferenza unificata 19 giugno 2003. Per il loro recepimento nei curricula dei primi due anni degli istituti di istruzione secondaria superiore di ordine classico, scientifico, magistrale, tecnico, professionale e artistico previsti dai vigenti ordinamenti, si prevede che le istituzioni scolastiche potranno avvalersi degli strumenti offerti dall'autonomia didattica organizzativa loro conferita - ai sensi del decreto del Presidente della Repubblica 8 marzo 1999, n. 275 -, con particolare riferimento alle forme di flessibilità nell'articolazione del monte ore annuale di ciascuna disciplina ed alla definizione di unità di insegnamento non coincidenti con l'unità oraria della lezione nonché all'utilizzazione della quota di flessibilità oraria del 20 per cento (quota oraria del 20 per cento dei curricula), rimessa alle istituzioni scolastiche da utilizzare nell'ambito degli indirizzi definiti dalle Regioni, secondo quanto disposto dal decreto del Ministro della pubblica istruzione del 13 giugno 2006, n. 47. Il regolamento definisce in particolare le otto competenze chiave di cittadinanza che tutti gli studenti devono acquisire a 16 anni: imparare ad imparare; saper progettare; comprendere messaggi di genere e complessità diversi nella varie forme comunicative e comunicare in modo efficace utilizzando i diversi linguaggi; interagire con gli altri, comprendendone i diversi punti di vista; agire in modo autonomo e responsabile; risolvere, o contribuire a risolvere, situazioni problematiche; individuare collegamenti e relazioni; acquisire ed interpretare criticamente l'informazione ricevuta valutandone l'attendibilità e l'utilità.

Tali competenze chiave di cittadinanza sono acquisibili attraverso conoscenze ed abilità riferite a quattro *assi culturali* - dei linguaggi, matematico, scientifico-tecnologico, storico-sociale - per ciascuno dei quali vengono specificate le abilità/capacità/conoscenze il cui possesso è necessario alla conclusione del percorso dell'obbligo.

Occorre peraltro rilevare che il regolamento si richiama esplicitamente agli orientamenti emersi nel contesto europeo. Si fa infatti riferimento, con riguardo alle finalità dell'obbligo, alle competenze chiave per l'apprendimento permanente definite dalla Raccomandazione del Parlamento e del Consiglio 18 dicembre 2006, mentre per l'articolazione dei saperi in abilità/capacità e conoscenze, si ripropone il sistema di descrizione previsto per l'adozione del Quadro europeo dei Titoli e delle Qualifiche- EQF, per i quali profili si rinvia a quanto si dirà in seguito. Per completezza va infine ricordato che per l'adempimento dell'obbligo di istruzione è stata autorizzata, dall'articolo 12 del decreto-legge n. 159 del 2007, convertito con modificazioni dalla legge n. 222 del 2007, la spesa di 150 milioni di euro per l'anno 2007.

Sempre nella XV legislatura altre due misure legislative adottate dal legislatore hanno denotato una crescente attenzione al tema dell'educazione permanente e della formazione tecnico-professionale. Da un lato, infatti, si è affidata la riorganizzazione dei centri territoriali permanenti [\(12\)](#) per l'istruzione degli adulti - con l'articolo 1, comma 634, della legge finanziaria 2007 - ad un decreto del Ministro della pubblica istruzione, sentita la Conferenza unificata, secondo linee di autonomia finanziaria e gestionale. Dall'altro, si è prevista con l'articolo 13 del citato decreto-legge n. 7 del 2007, la possibile costituzione, in ambito provinciale o sub-provinciale, di «poli tecnico-professionali» tra istituti tecnici, istituti professionali, strutture della formazione professionale accreditate per l'adempimento dell'obbligo scolastico; strutture cooperanti nell'ambito del sistema dell'istruzione e formazione tecnica superiore (I.F.T.S) ride denominate «Istituti tecnici superiori», di competenza regionale, che dovranno definire la loro attuazione nei piani triennali. Tale innovazione ha avuto la finalità di promuovere la diffusione della cultura scientifica e tecnica senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica, assicurando la fruizione comune di strutture per lo svolgimento di attività di laboratorio localizzate nel territorio.

3. Orientamenti comunitari.

Nel quadro normativo nazionale si inserisce d'altra parte la disciplina prevista al livello comunitario. Va detto innanzitutto che la disciplina dell'istruzione e della formazione professionale non rientra fra le materie in cui, in base ai Trattati, l'Unione europea ha competenza normativa.

L'articolo 149 del Trattato che istituisce la Comunità europea prevede il contributo della Comunità stessa allo sviluppo di un'istruzione di qualità, attraverso il sostegno agli Stati membri - che decidono in piena autonomia il contenuto dell'insegnamento e l'organizzazione del sistema di istruzione- nel rispetto della loro diversità culturale e linguistica. L'attività dell'Unione si espleta pertanto nella deliberazione di indirizzi ed azioni incentivanti in materia di istruzione, escludendo esplicitamente «qualsiasi armonizzazione delle disposizioni legislative e regolamentari degli Stati membri.» Tali azioni sono volte a sviluppare la dimensione europea dell'istruzione-

ne, specie con l'apprendimento e la diffusione delle lingue degli Stati membri; a favorire la mobilità di studenti ed insegnanti, promuovendo, tra l'altro, il riconoscimento accademico dei diplomi; nonché ad incentivare l'istruzione a distanza.

Anche con riguardo alla formazione professionale, l'articolo 151 del Trattato assegna alla Comunità un ruolo di integrazione e rafforzamento della politica degli Stati membri che gestiscono autonomamente i sistemi di formazione; tale ruolo consiste nel facilitare l'adeguamento delle modalità di formazione dei singoli paesi alle innovazioni industriali, nell'agevolare formazione iniziale e permanente al fine dell'ingresso e del reinserimento nel mercato del lavoro, nel promuovere la cooperazione tra strutture formative ed imprese.

Con riguardo all'evoluzione degli orientamenti comunitari ed ai loro riflessi sulle strategie educative, va ricordato che il Consiglio europeo di Lisbona del 23 e 24 marzo 2000, fissando l'obiettivo di rendere l'Europa più competitiva e dinamica a livello mondiale, ha posto le basi per il rilancio dei sistemi di istruzione e formazione («Istruzione e formazione 2010») indicando alcune priorità da raggiungere: attribuire una adeguata importanza all'apprendimento durante tutto l'arco della vita; aumentare gli investimenti *pro capite* in risorse umane; elevare il livello di istruzione per tutti i giovani ed offrire un'ampia gamma di opportunità formative; definire nuove competenze di base; incrementare la mobilità, anche con l'uso di incentivi appropriati; migliorare le possibilità di occupazione dei giovani, attraverso sistemi di alternanza diffusi, e degli adulti, con il sostegno alla formazione continua.

Il Consiglio europeo, nella riunione del 5-6 maggio 2003, proseguendo la cosiddetta «strategia di Lisbona», ha fissato alcuni parametri di riferimento per l'istruzione e la formazione da conseguire entro il 2010. Tra questi figurano, in particolare, la riduzione degli abbandoni scolastici entro la media del 10 per cento, con riferimento ai cosiddetti *early school leavers*, cioè gli studenti a rischio tra i 15 e i 24 anni; il completamento del ciclo di istruzione secondaria superiore da parte dell'85 per cento della popolazione giovanile; lo sviluppo dell'apprendimento lungo tutto l'arco della vita. Nella successiva riunione del 22 e 23 marzo 2005, finalizzata alla revisione intermedia della strategia di Lisbona, il Consiglio ha richiamato l'attenzione sull'importanza di sviluppare la ricerca, l'istruzione e l'innovazione in tutte le forme che consentano di convertire la conoscenza in valore aggiunto e creare nuovi posti di lavoro [\(13\)](#); sulla necessità di sviluppare l'apprendimento permanente ed una società dell'informazione accessibile a tutti. È stata ribadita, tra l'altro, la necessità di intensificare gli sforzi per elevare il livello generale d'istruzione, ridurre il numero degli abbandoni scolastici, assicurare l'apprendimento permanente, in particolare per i lavoratori meno qualificati e per il personale delle piccole e medie imprese. Tali orientamenti sono stati quindi confermati nelle successive riunioni del 23 e 24 marzo 2006 e dell'8 e 9 marzo 2007, con particolare riferimento all'esigenza di accelerare riforme che pongano in essere sistemi scolastici di elevata qualità, efficaci ed equi ed adottare strategie nazionali per l'apprendimento permanente.

A tali indicazioni di carattere generale si accompagnano alcune altre iniziative meritevoli di segnalazione. Va ricordato infatti che l'8 settembre 2006 la Commissione europea; ha presentato la Comunicazione *Efficienza ed equità nei sistemi europei di istruzione e formazione* (COM(2006)481). Il documento ha segnalato tra l'altro l'opportunità di evitare la differenziazione precoce dei percorsi degli studenti assicurando l'acquisizione di una serie di competenze base nel ciclo dell'obbligo; per tale profilo si auspica il posticipo dello smistamento al livello secondario superiore, unitamente alla possibilità di passare ad un altro tipo di scuola, che promuova l'equità, senza diminuire l'efficienza.

Con la decisione n. 1720/2006/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 15 novembre 2006 è stato istituito poi un Programma d'azione nel campo dell'apprendimento permanente per il periodo 2007-2013. Il Programma sostituisce così vari progetti comunitari - Socrates, Leonardo da Vinci, *eLearning* - venuti a scadenza alla fine del 2006, con un unico programma di sostegno al settore dell'istruzione e della formazione, in linea con la politica di apprendimento permanente. Lo stesso Programma si articola quindi in quattro specifiche iniziative rivolte ai diversi segmenti dell'istruzione e della formazione professionale. Si tratta di *Comenius*, per le attività di istruzione generale fino al compimento del livello di istruzione secondaria; *Erasmus*, per l'istruzione superiore; *Leonardo da Vinci*, per l'istruzione e la formazione professionale; *Grundtvig*, per l'istruzione degli adulti. A queste si aggiunge poi il *Programma Jean Monnet* a sostegno di azioni connesse all'integrazione europea, di istituzioni e associazioni europee operanti nel campo dell'istruzione e della formazione.

Va ancora ricordato che con la comunicazione *Educazione degli adulti: non è mai troppo tardi per apprendere* (COM(2006)614), del 23 novembre 2006, la Commissione europea ha invitato gli Stati membri ad adoperarsi per definire priorità ed attuare sistemi di istruzione per gli adulti efficaci ed integrati nella strategia dell'apprendimento permanente. Tali sistemi dovrebbero permettere ai partecipanti un migliore accesso al mercato del lavoro ed una migliore integrazione sociale. Il 18 dicembre 2006 è stata quindi adottata la Raccomandazione del Parlamento europeo e del Consiglio n. 2006/962/CE, relativa a competenze chiave per l'apprendimento permanente, intesa a realizzare uno strumento di riferimento europeo volto a definire le competenze da fornire a tutti i cittadini, mediante l'apprendimento permanente, per contribuire alla realizzazione personale, alla partecipazione attiva e al miglioramento dell'occupabilità della persona in economie e società basate sulla conoscenza. Le otto competenze chiave individuate dal documento sono state: comunicazione nella madrelingua; comunicazione nelle lingue straniere; competenza matematica e competenze di base in scienza e tecnologia; competenza digitale; imparare a imparare; competenze sociali e civiche; spirito di iniziativa e imprenditorialità; consapevolezza ed espressione culturale.

Va segnalato che è inoltre in corso di definizione il Quadro europeo delle qualifiche per l'apprendimento permanente (QEQ), a proposito del quale il 5 settembre 2006 la Commissione eu-

ropea ha presentato una proposta di raccomandazione (COM(2006)479) con l'obiettivo di fornire uno strumento per confrontare le qualifiche dei diversi sistemi di istruzione e di formazione nell'UE. L'elemento chiave è la definizione di otto livelli di riferimento che descrivono le conoscenze e le capacità di chi apprende, spostando l'attenzione dagli *input* dell'apprendimento - durata, tipo di istituzione - ai risultati finali. Si ricorda, infine, che per quanto riguarda il riconoscimento dei risultati dell'apprendimento, la Commissione europea è impegnata a sviluppare un sistema europeo di crediti accademici nel campo dell'istruzione e formazione professionale, *ECVET - European Credit System for Vocational Education and Training*. Il sistema indicato intende facilitare il trasferimento, la capitalizzazione e il riconoscimento dei risultati dell'apprendimento acquisito in paesi, sistemi e contesti educativi diversi da quello di origine [\(14\)](#).

4. Le questioni e le indicazioni emerse nel corso delle audizioni.

Come si è detto la Commissione cultura ha inteso confrontarsi con un numero rilevante di soggetti dalle quali audizioni sono emersi dati e riflessioni che hanno consentito l'approfondimento completo delle problematiche sottese al settore.

4.1 Le considerazioni espresse dal Commissario europeo all'istruzione, formazione e cultura.

L'8 marzo 2007 la Commissione ha convocato in audizione, nell'ambito dell'indagine conoscitiva, il Commissario europeo all'istruzione, formazione e cultura Jan Figel, il quale, dopo aver ricordato come la materia dell'istruzione e formazione professionale rientra nella competenza degli Stati membri e che l'azione comunitaria si fonda su una scelta degli stessi Stati membri di far convergere le singole politiche nazionali verso obiettivi comuni, ha sottolineato come gli sforzi dell'Unione europea siano, al momento, concentrati per incentivare un apprendimento permanente e continuo, con percorsi flessibili e possibilità di passaggio tra un sistema e l'altro. In tal senso, il Commissario europeo ha evidenziato come risultano estremamente rilevanti le iniziative in materia di riconoscimento delle qualifiche professionali e dei crediti formativi. Il Commissario Figel ha rilevato inoltre, che, se risultati soddisfacenti possono dirsi raggiunti in ordine all'accesso all'istruzione, più problematico è assicurare all'Europa una preparazione di qualità, che premi l'eccellenza, incentivando una cultura del risultato e del riscontro. Si è quindi detto convinto della necessità di considerare la cultura come generatrice di risorse, capace di creare crescita ed occupazione, anche se, conseguentemente, occorre avviare un processo di ammodernamento dell'intero sistema dell'istruzione, arrivando ad investire nel settore almeno il 2 per cento del PIL.

Il rappresentante della Commissione europea ha quindi rilevato come il problema dell'Unione europea sia non riuscire a rendere produttivo il talento e a tradurlo in investimenti pratici. Lo stesso Commissario ha evidenziato d'altro canto che i cambiamenti in atto nell'economia e nella società richiedono una flessibilità maggiore da parte delle persone alle quali si chiederà nel

corso della propria vita di affrontare numerosi e sempre più frequenti cambiamenti in termini di vita lavorativa. Occorre, quindi, *imparare ad imparare*, acquisendo il metodo di apprendimento e fornendo quelle competenze di base che l'Unione europea identifica in otto aree: lingua madre; lingue straniere; matematica, scienza e tecnologia; alfabetizzazione ed informatica; competenze orizzontali e trasversali; imparare a studiare, capacità imprenditoriali, cioè come trasformare le idee in azione, l'assunzione di responsabilità, un approccio attivo all'economia; competenze civiche interpersonali; consapevolezza ed espressione culturale.

4.2 La posizione del Governo.

Il Ministro della pubblica istruzione ha fornito nel corso della sua audizione un quadro sullo stato di attuazione delle nuove disposizioni introdotte nella finanziaria 2007 e nel cosiddetto decreto Bersani sulle liberalizzazioni. Al riguardo il Ministro ha ricordato di aver emanato un decreto in merito alle competenze comuni da acquisire al fine di considerare assolto l'obbligo scolastico fino al sedicesimo anno d'età; ha, inoltre, sottolineato come sia in corso una riflessione sulla revisione delle indicazioni nazionali del primo ciclo, al fine di arrivare alla definizione dei programmi dell'offerta formativa e dei *curricula* scolastici. Il Ministro ha, poi, comunicato di aver istituito un tavolo di confronto sulle modalità di attuazione del Titolo V che dovrà fornire una sistemazione definitiva al riordino delle competenze in materia, soprattutto per quanto riguarda la definizione delle qualifiche professionali, esse, seppur rientrano in una materia di competenza regionale, si inseriscono in un contesto quale quello dell'attività degli istituti professionali, che devono rimanere di competenza statale. È stato quindi sottolineato come occorra rivolgere un'attenzione particolare all'alta qualificazione tecnica e professionale. In tal senso i poli tecnici e professionali, finanziati dal CIPE e dal Ministero dello sviluppo economico, oltre che dal Ministero della pubblica istruzione, possono costituire strumenti utili per il rilancio e lo sviluppo dell'istruzione tecnica. Quanto all'apprendimento permanente e all'istruzione degli adulti, è prevista la predisposizione di una nuova regolamentazione in materia. Infine, per quanto riguarda la formazione professionale, è stato ricordato come essa sia di competenza delle regioni, sottolineando come il suo futuro dipenda dalla capacità delle stesse regioni di mettere a disposizione proprie risorse al riguardo, che garantiscano una progettualità stabile e duratura.

Il Ministro del lavoro e della previdenza sociale ha d'altro canto ricordato come sia ancora rilevante in Italia il problema della dispersione scolastica e formativa, evidenziando come l'elevamento a 16 anni dell'obbligo di istruzione, insieme con altre misure di accompagnamento, possano fornire una valida risposta. Il Ministro ha quindi ricordato che è stato attivato un tavolo unico per la creazione di un sistema nazionale di certificazione in linea con i parametri europei. Si è detto convinto in particolare della necessità di individuare un quadro nazionale di *standard* professionali ed un sistema omogeneo di certificazione delle competenze acquisite nei curricula formali, sul lavoro e nelle attività volontarie e del tempo libero. Ha preannunciato al contempo la definizione di un nuovo modello di accreditamento nazionale delle strutture adibite alla for-

mazione professionale, in modo da privilegiare indicatori di qualità rispetto a quelli di tipo strutturale ed organizzativo.

4.3 L'esperienza delle regioni e delle province autonome.

Nel corso dell'indagine i primi soggetti ad essere auditi sono stati i rappresentanti delle regioni e delle province autonome. È emerso così un quadro estremamente articolato sia in ordine alle modalità con le quali sono state attuate le nuove politiche in materia di istruzione e di formazione professionale, con particolare riguardo all'esperienza dei percorsi sperimentali triennali, sia in riferimento alla valutazione di tali esperienze.

Alcune regioni, quali la Lombardia ed il Veneto, hanno fornito in particolare un quadro estremamente positivo in ordine alla sperimentazione triennale dei corsi professionali, sottolineando come questi siano in grado di creare una sinergia tra il mondo dell'istruzione e quello del lavoro, rivelandosi la formazione tecnica estremamente importante per l'accesso al mondo produttivo. In particolare è stato evidenziato nel corso dell'audizione dei rappresentati regionali che la Regione Lombardia ha attivato percorsi gestiti integralmente dai centri di formazione professionale accreditati per il triennio sperimentale, con il conseguimento di risultati lusinghieri. Si è partiti infatti con 630 alunni, nel 2002, arrivando a 30 mila nel 2007, con un secondo ciclo di quarto anno coinvolgente 130 alunni. Per il triennio, invece, con la qualifica di secondo grado europeo, è stato raggiunto un accordo, condividendo la qualifica - a livello di coordinamento regionale ma anche di Conferenza Stato regioni - sul quarto anno e sul diploma.

Nello stesso senso è stata l'esperienza condotta dalla Regione Veneto, dove i percorsi triennali hanno fatto registrare un notevole interesse da parte della popolazione studentesca, tanto che è stato ricordato come il 10 per cento della medesima popolazione assolva all'obbligo scolastico proprio grazie a tali percorsi. Nel corso dell'audizione dei rappresentati di questa regione è stata peraltro evidenziata l'opportunità di aumentare le risorse finanziarie, vista l'alta domanda, allo scopo di intercettare un maggior numero di studenti. È stato altresì sottolineato che i percorsi indicati hanno quindi permesso di ridurre significativamente la dispersione scolastica.

Rappresentanti di altre regioni, quali Friuli-Venezia Giulia e Puglia, hanno fornito, invece, alcune riflessioni critiche in merito alla scelta di rendere autonoma dal sistema scolastico la formazione professionale, sottolineando come occorra mantenere una formazione di base all'interno del sistema di istruzione, per poi approfondire successivamente lo sviluppo delle capacità tecniche e pratiche. In particolare i rappresentanti della Regione Friuli-Venezia Giulia hanno sottolineato come, a fronte di una forte pressione da parte delle imprese verso un abbandono scolastico ed una formazione professionale precoce, la regione cerchi di offrire utili strumenti di sostegno, quali il comodato gratuito di libri anche per i primi due anni delle superiori e l'incremento dell'assegno di studio alle famiglie meno abbienti. Il bilancio in ordine ai percorsi triennali poi, se da un lato registra un incremento del numero di iscritti, dall'altro risente di un costo

unitario per studente elevatissimo. I rappresentanti della Regione Puglia hanno, d'altra parte, sottolineato che si è determinata una confusione tra sistema d'istruzione, che dovrebbe rimanere di competenza statale, e formazione professionale, con una sovrapposizione di due problematiche che dovrebbero restare distinte: quelle cioè dell'adempimento dell'obbligo scolastico e della lotta alla dispersione.

I rappresentanti della Regione Abruzzo hanno quindi sottolineato come i percorsi triennali risentano di difficoltà in ordine al loro finanziamento, dal momento che è aumentata la richiesta di iscrizioni, mentre si sono esaurite le disponibilità finanziarie. È stato sottolineato, inoltre, come occorra avviare un ripensamento in merito ai criteri di accreditamento degli enti di formazione, allo stato attuale troppo rivolti ai profili organizzativi e gestionali e poco attenti alla qualità dell'insegnamento.

I rappresentanti della Regione Piemonte hanno evidenziato invece - anche nel corso della missione svolta da una delegazione della VII Commissione - come sia stato scelto un modello integrato tra il sistema di istruzione e quello di formazione, diversificando i percorsi attraverso la previsione di corsi triennali, prima, e biennali integrati, poi, attivando, inoltre, percorsi destrutturati per permettere il riconoscimento in ingresso dei crediti formativi acquisiti dagli studenti in percorsi differenti. È stato, comunque, sottolineato come occorra istituire un sistema di accreditamento nazionale degli enti e delle strutture deputate alla formazione.

Anche i rappresentanti della Regione Toscana hanno riferito di aver scelto un sistema integrato tra istruzione, formazione e lavoro. I percorsi si svolgono all'interno della scuola professionale nel primo anno; successivamente, solo per coloro che decidono di uscire, sono garantiti, attraverso un'attività di tutoraggio e percorsi concordati tra scuola e agenzie formative, speciali percorsi di qualifica professionale. È stato quindi ricordato che, per quanto riguarda la lotta alla dispersione scolastica, è stato istituito un osservatorio scolastico regionale mentre con riferimento alla formazione superiore, invece di creare, come in Lombardia ed in Veneto, dei poli formativi, ci si è orientati verso esperienze di consorzio e progetti tra università, sistema scolastico e agenzie formative.

I rappresentanti della Regione Lazio hanno quindi evidenziato di aver attivato percorsi triennali integrati tra il mondo scolastico e quello della formazione, creando una cabina di regia per monitorare le istituzioni scolastiche, la formazione professionale e l'attività delle province, che hanno una delega per quanto attiene all'obbligo formativo, ed istituendo un osservatorio regionale sulla dispersione scolastica. In particolare, l'assessore all'istruzione di quella regione ha sottolineato, anche in qualità di responsabile del coordinamento della IX Commissione della Conferenza delle regioni, come i percorsi sperimentali non possono rappresentare un'alternativa al sistema di istruzione ma semmai una proposta integrativa rispetto all'offerta scolastica.

È stato quindi sottolineato dai rappresentanti della regione Umbria come ancora non siano disponibili dati di raffronto sugli effetti dei percorsi triennali, rendendosi così difficile una valutazione in proposito.

I rappresentanti della Regione Emilia-Romagna hanno quindi ricordato come i percorsi professionali sono strutturati in modo da effettuare un biennio nella scuola professionale più un terzo anno integrato in istituti professionali o svolto nella formazione professionale. Nella provincia autonoma di Trento è stato ricordato che allo stato attuale la formazione professionale si inserisce su due livelli: la formazione di base e un'azione di formazione permanente in ordine alla professione e specializzazione dei soggetti. Per i soggetti che non sono in grado di raggiungere una qualifica triennale o quadriennale, si sviluppano percorsi personalizzati di quattro anni con attestati di frequenza ed un libretto formativo. È stato quindi evidenziato come sia possibile passare, attraverso un sistema di convenzioni, dalla formazione professionale agli istituti superiori e viceversa; accanto a questa formazione di base, sono previsti altri strumenti di formazione, quali l'alta formazione e percorsi brevi di professionalizzazione, con uno stretto rapporto con il mondo del lavoro, attraverso *stage*. È stato quindi sottolineato come l'organizzazione indicata fornisca ottimi risultati, tanto che la dispersione scolastica registra valori intorno al 2 per cento.

4.4 Il punto di vista dei rappresentanti di istituti di ricerca e di altri esperti.

La VII Commissione ha inteso confrontarsi anche con esperti e rappresentanti dei maggiori istituti di ricerca del settore, procedendo all'audizione innanzitutto di rappresentanti del Cedefop e di Isfol.

Il Cedefop, *European Centre for the Development of Vocational Training*, è l'agenzia dell'Unione europea per lo sviluppo della formazione professionale. Il Consiglio dei ministri europei ha di recente conferito all'Agenzia il compito di monitorare le politiche nazionali in materia. I rappresentanti dell'istituto hanno ricordato che in ambito comunitario la strategia di Lisbona ha definito alcune priorità in materia quali l'incremento del capitale umano, attraverso l'incremento dell'eccellenza e dell'inclusione, ed il miglioramento della qualità dei sistemi di istruzione e formazione. I tre obiettivi più rilevanti da raggiungere sono: il 10 per cento di dispersione scolastica, l'85,5 per cento dei giovani ventiduenni con un'istruzione secondaria superiore, il 12,5 per cento di persone adulte che possono avvalersi di una formazione permanente. Rispetto a questi dati si registra un ritardo complessivo nella media europea nonché una situazione di polarizzazione tra gli Stati, nel senso che alcuni sono fortemente sopra la media ed hanno ampiamente superato gli obiettivi - prevalentemente i paesi nordici - mentre altri faticano ad avvicinarsi agli obiettivi.

È stato sottolineato quindi che l'Europa ha necessità di produrre un livello di tecnici di livello medio-alto e di investire nella popolazione adulta con bassi livelli di istruzione. Pur nella consa-

pevolezza che in materia di istruzione la competenza primaria spetta agli Stati membri, i Paesi membri hanno deciso di attivare un processo di convergenza delle loro politiche cercando di realizzare come prioritari i seguenti obiettivi: conseguire percorsi di istruzione e formazione flessibili in modo da consentire un transito tra sistemi diversi; incrementare i rapporti tra istruzione, formazione e vita professionale; prevedere un riconoscimento comune delle qualifiche acquisite, attraverso un sistema di trasferimento dei crediti acquisiti; incrementare la partecipazione delle donne al sistema delle professioni; rendere maggiormente attraente la formazione, attraverso la competizione e le cosiddette gare di qualificazione; incrementare le politiche di formazione lungo l'intero arco della vita.

In risposta ad alcune osservazioni formulate da componenti della Commissione, i rappresentanti del Cedefop hanno quindi rilevato come il sistema europeo delle qualifiche si basi sui tre cardini fondamentali di conoscenze, competenze e abilità; senza che rivesta importanza se le stesse siano conseguite in percorsi di tre o quattro anni. Quanto al problema della dispersione scolastica, è stato osservato che, se si analizzano alcuni modelli quale quello finlandese, si può notare come lo stesso offra una molteplicità di percorsi, adattabili a seconda dell'utenza, essendo accompagnato da incisive misure di sostegno alle persone e alle famiglie, come emerso d'altra parte anche nel corso della missione svolta da una delegazione della Commissione ad Helsinki, mentre in Italia si pone ancora un problema relativo all'anagrafe della dispersione.

I rappresentanti dell'Isfol (Istituto per la formazione dei lavoratori) hanno quindi sottolineato come l'Italia registri un forte ritardo ai fini del raggiungimento dei parametri di Lisbona, probabilmente occorrendo rivedere al ribasso tali *target*. In ordine alla formazione professionale, dopo aver ricordato che i percorsi triennali nascono in via sperimentale per assicurare una pluralità di offerta nell'ambito del diritto-dovere alla formazione fino al diciottesimo anno di età, stabilito dalla legge n. 53 del 2003, è stato quindi sottolineato che i dati in ordine alla frequenza di detti corsi risultano positivi sia in termini di domanda che di raggiungimento di una prima qualifica professionale; nonché in termini di successo formativo durante il percorso.

Nel corso della sua audizione, d'altro canto, il professor Bertrand Schwarts ha fatto partecipare la medesima Commissione dell'esperienza vissuta come coordinatore di un progetto per il recupero dei giovani in difficoltà, che ha portato alla creazione in Francia di numerose missioni locali.

4.5 La posizione dei rappresentanti di enti, istituti professionali e fondazioni.

Sono stati quindi auditi i rappresentanti di alcuni enti ed istituti professionali, i quali hanno sottoposto all'attenzione della Commissione alcune questioni di particolare rilevanza.

I rappresentanti di *Forma*, associazione che raggruppa enti di carattere confessionale e sindacale, hanno ricordato in particolare come in Italia esista un equilibrio non corretto tra la formazione generale, di tipo liceale o tecnico-liceale, e la formazione professionale in senso proprio;

mentre, infatti, secondo un'indagine conoscitiva svolta dall'OCSE nel 1998 tale rapporto dovrebbe assestarsi intorno al 50 per cento, in Italia lo stesso si attesterebbe intorno al 25 per cento. È stato d'altro canto evidenziato come le riforme approvate nel corso degli anni hanno avuto l'obiettivo di rafforzare la formazione iniziale di base per poi rendere più flessibile ed articolata la formazione successiva, quella di tipo tecnico-professionale; una formazione di base solida rende poi più facile la formazione ulteriore, continua e permanente.

Sono stati, quindi, auditi, i rappresentanti della *Fondazione Aldini Valeriani*, specializzata nella formazione tecnica nel comparto industriale, i quali hanno sottolineato l'importanza di una collaborazione tra la scuola e la formazione professionale e la necessità di rendere maggiormente stabili i finanziamenti nel settore, ancora legati all'emanazione di bandi specifici, e, quindi, con carattere di instabilità. I rappresentanti del Centro italiano opere femminili salesiane (CIOFS/FP) hanno sottolineato invece l'importanza della formazione iniziale e la necessità di rafforzare la lotta alla dispersione scolastica, anche attraverso l'istituzione dell'anagrafe formativa, prevista dalla legge n. 144 del 1999, ma mai attuata in concreto. Analoghe considerazioni sono state quindi espresse dai rappresentanti del CNOS-FAP, Formazione e aggiornamento professionale, i quali hanno messo in risalto peraltro che i destinatari della formazione professionale rappresentano un numero irrisorio rispetto ai ragazzi che frequentano il sistema scolastico, mentre le regioni hanno previsto politiche differenziate in materia, rendendo difficile ricondurre ad unità tale settore. Hanno, inoltre, sottolineato come occorre avviare una nuova stagione di accreditamento delle strutture, di riqualificazione del personale insegnante e di definizione del quadro finanziario di sostegno. Il rappresentante dell'Ente nazionale *Giuseppini del Murialdo (ENGIM)* ha ricordato quindi come, da quando la formazione professionale è stata affidata alle regioni, le stesse, insieme agli istituti di formazione, hanno condotto numerose sfide: dapprima quella dell'innovazione, attraverso la dotazione di strutture e laboratori d'avanguardia, poi quelle della formazione nel lavoro, il legame con il territorio, lo *stage*, i corsi serali a qualifica, nonché la formazione continua e l'apprendistato.

La Commissione ha svolto quindi l'audizione di rappresentanti di alcune fondazioni private del settore. In particolare, sono stati convocati i rappresentanti dell'Accademia del mare, i quali hanno fornito una ricostruzione dell'esperienza formativa svolta. Sono stati, poi, auditi i rappresentanti della Fondazione IARD (Individuazione Assistenza Ragazzi Dotati), che hanno resi noti i dati della ricerca condotta nel 2005 dal titolo «Progettualità ed orientamento alle scelte». I risultati di tale ricerca hanno in particolare evidenziato che la scuola è percepita dai ragazzi come spazio di crescita personale e di socializzazione; gli studenti non manifestano la necessità di essere guidati ed orientati nelle scelte; la motivazione allo studio non è un elemento intrinseco alla persona ma deriva prevalentemente dalle influenze della famiglia e della società; i dati registrano una scarsa conoscenza delle riforme scolastiche poste in essere; gli studenti ritengono che il momento più giusto per effettuare una scelta in ordine all'indirizzo scolastico prescelto sia 14 anni. È peraltro emerso nel corso dello studio condotto dalla Fondazione che la

scuola, dal primo ciclo all'università, riesce a fornire competenze di base, ma non competenze per il mercato del lavoro.

Sono stati quindi auditi i rappresentanti della Fondazione per la sussidiarietà che hanno fornito alcuni dati interessanti su un'indagine svolta in merito alle capacità dell'educazione e dell'istruzione di essere strumenti di riconoscimento e valorizzazione del singolo, delle formazioni sociali e delle piccole e medie imprese.

4.6. Il ruolo e l'orientamento delle associazioni professionali e dei sindacati.

Nel corso dell'audizione di rappresentanti delle associazioni professionali e dei sindacati della scuola e degli enti di formazione è emerso quindi un quadro estremamente differenziato in ordine alle politiche da attivare nel campo dell'istruzione e della formazione professionale.

In questo senso, i rappresentanti dell'Associazione docenti italiani hanno sottolineato come occorra attuare il Titolo V della Costituzione, decentrando le competenze in materia ed evitando una distinzione tra i due settori, sconosciuta nel resto dell'Europa. Hanno rilevato, inoltre, come sussista una enorme sottovalutazione dell'apprendistato ed un'incapacità di realizzare una riforma dell'istruzione tecnica superiore. I rappresentanti dell'Associazione maestri cattolici hanno sottolineato quindi come l'istruzione e la formazione professionale siano state da sempre considerate in Italia scelte di «serie B», occorrendo altresì fare chiarezza sul processo di attuazione del titolo V della Costituzione. Gli intervenuti in rappresentanza dell'Associazione nazionale presidi e direttori didattici hanno quindi sottolineato come gli eccessivi cambiamenti legislativi posti in essere negli ultimi anni abbiano determinato una situazione di stallo nel settore. Si sono quindi dichiarati convinti dell'opportunità di prevedere un sistema maggiormente flessibile, introducendo una riduzione del carico orario obbligatorio ed un ampliamento delle scelte individuali in ordine ai *curricula*. Per quanto riguarda l'inquadramento del personale scolastico, è stato invece distinto l'aspetto economico riguardante la retribuzione da quello professionale, ritenendo preferibile che questo ultimo rimanga di competenza statale.

I rappresentanti dell'Associazione professionale europea per la formazione, pur condividendo la necessità di definire la dipendenza funzionale del personale scolastico, hanno affermato che la creazione di un unico sistema di IFP nel quale scuole e centri IFP concorrono ad offrire percorsi di pari dignità, rappresenti una risposta innovativa, purché sia garantita la possibilità di osmosi da un sistema all'altro. Altri rappresentanti del Centro iniziativa democratica degli insegnanti hanno rilevato, invece, come dai primi dati emersi risulti che i corsi triennali hanno avuto scarso successo, raccogliendo prevalentemente figli di immigrati e, comunque, ragazzi espulsi dal sistema scolastico. Si è ritenuto necessario, in questo senso, agire in termini di lotta alla dispersione, rivedendo i *curricula* e sviluppando la progettualità e l'attività di laboratorio nelle scuole.

I rappresentanti dei dirigenti delle scuole autonome e libere hanno sottolineato invece l'importanza di politiche che garantiscano agli studenti e alle famiglie libertà di scelta della scuola e libertà in ordine all'individuazione dei percorsi formativi; in tal senso hanno manifestato la loro contrarietà agli indirizzi politici attuati nel corso dell'attuale legislatura. A nome poi del Movimento cooperazione educativa gli intervenuti all'audizione hanno ribadito la propria preferenza per una scuola inclusiva e di qualità, pur ritenendo necessario adottare una legge quadro nazionale che dia poi modo alle autonomie locali di muoversi all'interno di una cornice comprensibile e chiara.

I rappresentanti dell'Unione cattolica italiana degli insegnanti, dirigenti e formatori hanno posto invece in risalto l'importanza che il sistema dell'istruzione e della formazione professionale rimangano distinti e che si definisca un quadro normativo certo ed omogeneo in merito alle qualifiche rilasciate dagli istituti professionali, attualmente disciplinato in maniera eterogenea dalle singole regioni. I rappresentanti della FLC-CGIL, dopo aver sottolineato come l'Italia sia ancora molto lontana dal raggiungimento degli obiettivi fissati in ambito comunitario, hanno sottolineato poi come l'assolvimento dell'obbligo di istruzione debba essere effettuato all'interno del sistema scolastico. La dispersione registrata nei percorsi triennali è simile a quella della scuola, con un problema legato al finanziamento dei corsi, connesso a fondi comunitari instabili nella loro determinazione perché determinati di volta in volta. Il rappresentante della CISL scuola ha sottolineato invece come la criticità non risieda nei percorsi triennali in sé, ma nei livelli essenziali delle prestazioni, che devono essere identici per tutti i percorsi e le agenzie di formazione. Pertanto, il ripristino degli istituti tecnici è visto con favore, insieme con l'implementazione dei poli professionali sul territorio.

È stato quindi ricordato dal rappresentante della UIL scuola come occorra ricondurre ad unità una serie di strumenti già esistenti ma allo stato attuati in maniera disorganica e non omogenea. Si è inteso così fare riferimento allo sviluppo del modello dell'autonomia scolastica, alla definizione dei poli come strumento di integrazione tra istruzione e formazione professionale, all'apprendistato, ai percorsi triennali, all'istruzione tecnica superiore nonché all'istruzione e formazione degli adulti. La formazione professionale dovrebbe rimanere così di competenza della scuola, nella quale dovrebbero, comunque, essere sviluppate attività di formazione professionale, con *stage* e strumenti di alternanza scuola-lavoro. A tal fine, si è ritenuto molto importante lo sviluppo dell'alta formazione tecnica superiore e la definizione delle competenze in ordine al personale scolastico. Il rappresentante della CONFISAL (SNALS) ha evidenziato invece l'importanza di una scuola di qualità e la necessità di ricondurre ad unità i diversi sistemi regionali. Il rappresentante di GILDA UNAMS ha espresso quindi alcuni rilievi critici in ordine ai nuovi parametri europei in base ai quali si ritiene di poter costruire il nuovo sapere del futuro; in tal senso è stato rilevato come non debba essere del tutto abbandonata un'impostazione che educi all'idea del pensiero critico. L'istruzione professionale deve rimanere in capo alla scuola; inoltre, mentre è condivisa l'idea del riconoscimento dei titoli professionalizzanti, più difficile

risulta accettare l'uniformità di valutazione dei contenuti culturali. Infine, il rappresentante della CISAL ha posto in risalto come occorra rivedere il sistema sugli accreditamenti formativi.

5. Conclusioni

Dal complesso lavoro svolto dalla Commissione è possibile quindi trarre alcune considerazioni conclusive.

È necessario ricordare innanzitutto che il modello gentiliano, al quale la scuola italiana è ancora in buona parte informata, distingueva il «sapere» dal «fare». Scuole del «sapere» erano i ginnasi-licei, scuole del «fare» erano i vecchi avviamenti professionali e, in misura minore, gli istituti tecnici e professionali. La separazione tra «sapere» e «fare» muoveva in larga parte dalla presa d'atto di una divisione in classi della società italiana che, inevitabilmente, si ripercuoteva anche sulla cultura generale degli alunni e degli studenti. Per il modello gentiliano, protrattosi anche successivamente alla nascita della Repubblica italiana, non era realistica né utile una scuola che modificasse lo *status quo* in senso inclusivo. È avvenuto così che, di fatto, si è creata una gerarchia tra i percorsi superiori: formare una classe dirigente - nei licei e poi nell'università -, una classe di tecnici - negli istituti tecnici-professionali - ed una classe di operai, partendo dall'idea dell'incomunicabilità tra tali classi. Tale divisione netta, con il tempo, si è andata allentando con una serie di riforme che hanno avvicinato i due ambiti. In primo luogo la scuola media unificata, obbligatoria per tutti, e in secondo luogo l'accesso all'istruzione universitaria per tutti i diplomati, compresi quelli degli istituti tecnici.

Queste riforme solo in parte hanno funzionato, riducendo, almeno negli anni dell'obbligo scolastico, la differenza di opportunità legate alla classe sociale di provenienza. Anche nel prosieguo del percorso di istruzione, l'apertura dell'Università ai diplomati degli istituti tecnici ha parzialmente agevolato la mobilità sociale fino ad allora esistente. Il valore di queste riforme è ancora oggi intatto. E, tuttavia, nel corso degli anni esse hanno mostrato la corda di fronte alle impetuose trasformazioni dell'economia e delle tecnologie che comunemente vanno sotto il nome di globalizzazione.

Il Consiglio europeo infatti, riunitosi a Lisbona nel marzo 2000, ha conferito all'Unione europea un nuovo ambizioso obiettivo: diventare entro il 2010 «l'economia basata sulla conoscenza più competitiva e dinamica del mondo». Differentemente dalla profezia della fine del lavoro, difatti, la facilità di comunicare immaterialmente ha prodotto la necessità di fare altrettanto materialmente. Di qui la crescita esponenziale dei trasporti. Parimenti, la necessità di sopperire a bisogni sempre più variegati e complessi dell'Occidente, ha generato non solo la delocalizzazione delle produzioni per inseguire costi del lavoro più bassi, ma anche un generalizzato ritorno del lavoro operaio (che sarebbe forse più corretto oggi definire genericamente lavoro manuale) che, nei paesi industrializzati, è in alcuni settori tornato a crescere anche grazie alla presenza

di manodopera proveniente dall'Africa, dall'Europa dell'Est, dall'America latina e dall'Estremo Oriente. Già all'inizio degli anni Novanta era iniziato questo percorso di «crescita basata sulla conoscenza» nonché di «economia della conoscenza» nel senso di considerare il lavoro sempre meno come *materiale*, cioè fisico, e più invece come lavoro mentale; con riferimento non solo ai lavori intellettuali, ma a tutte le attività lavorative ivi incluso il lavoro cosiddetto operaio.

Si assiste nuovamente, allo stato attuale, al problema di dover separare, o meno - o eventualmente quanto -, il lavoro intellettuale da quello manuale, soprattutto in un Paese, come l'Italia, che nel contesto europeo non occupa posizioni di vertice, fatte salve alcune eccellenze. A questi processi si accompagnano i non risolti problemi sociali, in particolare nel Mezzogiorno, ma anche in larghe zone del Nord Italia dopo la fine del «piccolo boom» degli anni Novanta. In queste parti del Paese la condizione generale di difficoltà si riverbera anche nell'istruzione scolastica. Basti pensare ai risultati dell'indice PISA che rilevano preoccupanti carenze nel Sud Italia rispetto alle conoscenze acquisite degli studenti. Non certo perché la scuola nel Mezzogiorno sia di qualità nettamente inferiore a quella nel Nord, ma piuttosto perché il contesto culturale e sociale rende più problematico acquisire conoscenze fuori dalla scuola. Fino a poco tempo fa si parlava delle «biblioteche familiari», così poco presenti nelle aree svantaggiate del Paese. Oggi a questo si aggiunge l'assenza o la carenza di connettività alle reti telematiche, fonte di conoscenza spesso liberamente disponibile, preclusa ad una parte dei bambini e dei ragazzi italiani dall'inefficacia del mercato nel sopperire a quello che è ormai un bisogno fondamentale per un paese moderno.

È necessario peraltro superare la logica per cui il percorso di formazione e istruzione professionale debba formare una volta e per sempre i futuri lavoratori. È fondamentale piuttosto realizzare un effettivo percorso di apprendimento per tutto l'arco della vita, come d'altra parte più volte affermato in sede europea, dove con la *Vocational Education and Training* - VET si spingono le legislazioni nazionali degli Stati membri a preparare i cittadini dell'Unione con processi di qualificazione tecnico-scientifica elevata, nel rispetto del «quadro europeo delle qualifiche per l'apprendimento permanente» (EQF).

È quindi reale e non può essere disconosciuta la questione di calare i principi dell'istruzione per tutte e per tutti nei differenti contesti. L'abbandono scolastico è stato e continua ad essere la cartina tornasole per indagare sul grado di inclusione sociale e culturale. E ad esso si affianca, come detto, anche il livello di conoscenze acquisite da parte di chi invece è inserito nei percorsi di istruzione.

L'innalzamento dell'obbligo di istruzione almeno a sedici anni, in una prospettiva di diritto-dovere fino all'età di diciotto, è una possibile, seppur non esaustiva, risposta al problema. Esso difatti è divenuto una necessità sia sul piano della coesione socioculturale del paese, sia sul piano strettamente economico, poiché non si risponde in modo adeguato alle sfide della nuova economia se non si possiedono le conoscenze e gli strumenti ad esse collegati. Portare tutti al

diploma o alla qualifica professionale è, sia pure con gradualità, una vera e propria priorità irrinunciabile. Ma da qui discende immediatamente il problema di come l'innalzamento dell'obbligo può essere realizzato, in particolare per chi invece ha difficoltà già nell'obbligo attuale. È un problema complesso che non si presta a una soluzione immediata. Da un lato, infatti, appare astratta l'idea di «diplomare tutti per decreto» senza tenere conto dell'oggettiva situazione individuale o del contesto sociale e culturale di provenienza. D'altra parte però, la scuola italiana non può e non deve tornare semplicemente a «prendere atto» delle differenze, ma porsi l'obiettivo costituzionale di rimuoverle, nello specifico attraverso l'istruzione ed una nuova istruzione e formazione professionale.

Le ipotesi che sono emerse nel corso dell'indagine sono sostanzialmente due. La prima è quella rappresentata dalla riforma cosiddetta Moratti, a cui si ispirano talune applicazioni regionali, come in parte quella della Regione Lombardia. In questa, l'obbligo di istruzione può essere adempiuto anche nei percorsi di istruzione e formazione professionale regionali, che garantiscono l'acquisizione dei *saperi* considerati irrinunciabili in quanto corrispondenti a livelli essenziali di competenza. Questa innovazione, chiamata da alcuni «doppio canale» è un modo per rispondere al problema, integrando maggiormente il sistema di istruzione con le vocazioni del territorio e del relativo mondo produttivo. A questo si accompagna l'alternanza tra scuola e lavoro per gli studenti che hanno compiuto 15 anni e che hanno, così, l'occasione di alternare, appunto, periodi di studio nel canale di istruzione a periodi di lavoro in azienda, poi valutati a fini dell'acquisizione di crediti da computare per il raggiungimento del diploma conclusivo. L'intento è quello di creare percorsi personalizzati, in cui, preso atto della vocazione e delle attitudini del singolo studente, si valorizzano le esperienze del «saper fare» a diretto contatto con l'ambito produttivo. Nella riforma Moratti tale soluzione ha previsto anche l'innalzamento degli istituti tecnici al grado di licei mentre la sua abrogazione è stata accompagnata dall'accorpamento di tali istituti in poli comprendenti anche gli istituti professionali e la formazione professionale.

La seconda ipotesi, invece, è quella di una radicale trasformazione della scuola stessa che bandisca la separazione tra il «sapere» e il «fare» così da rimuovere, in radice, il problema stesso: ovvero il dover scegliere se percorrere l'istruzione «classica» oppure la formazione o l'alternanza scuola-lavoro. Per illustrare questa strada è utile pensare all'attuale insegnamento di alcune materie ricadenti nell'ambito umanistico, come la musica e l'arte. Nella maggioranza dei casi c'è un'evidente e paradossale dicotomia tra l'insegnamento teorico e quello pratico. A conoscenze richieste piuttosto elevate sul piano teorico si contrappone invece la banalizzazione dell'apprendimento della pratica artistica o musicale. Eppure, mai come nella musica e nell'arte la pratica è parte della teoria.

Tale dicotomia è identica anche per le materie scientifiche. La fisica, scienza sperimentale per eccellenza, viene in molti casi insegnata senza laboratori, così da apparire per ciò che non è.

Né la scuola valorizza lo stretto legame tra essa e la matematica, proponendo invece programmi il più delle volte sfasati tra le due discipline, immemore del fatto che alcune grandi acquisizioni della matematica (si pensi al calcolo infinitesimale) furono introdotte per risolvere quesiti della fisica, oppure al contrario teorie matematiche (ad esempio le geometrie non euclidee) si sono rivelate indispensabili a descrivere le scoperte della fisica (come la relatività generale). Questa dicotomia si è accentuata all'interno della scuola negli ultimi anni, a causa della riduzione dei fondi per l'istruzione, che hanno provocato la progressiva scomparsa di laboratori di fisica, di aule di disegno, di strumenti musicali e in generale delle attività applicative del sapere.

Questa seconda ipotesi si può definire una prospettiva di trasformazione in risposta al problema della dicotomia tra il sapere e il fare. Per essa l'obbligo di istruzione è essenzialmente obbligo scolastico, ma assolto in una scuola capace già al suo interno di valorizzare anche il «fare» oltre al sapere, in sintonia con alcune considerazioni di carattere teorico sull'apprendimento e la didattica. Per essa quindi non ha più senso parlare di scuola «teorica» e formazione «pratica», invece ha significato assumere il meglio degli strumenti didattici legati all'apprendimento di quelle che si potrebbero definire «conoscenze sperimentali» e «nozioni materiali». L'obiettivo di fondo è suscitare l'interesse dello studente - poco importa se in un liceo o in un istituto tecnico o professionale - alla conoscenza attraverso la dimostrazione della sua «realtà» e non solo con l'apprendimento teorico.

L'innalzamento dell'obbligo, quindi, non è visto come un problema da risolvere ma come un'occasione da cogliere per cambiare tutta la scuola. Nulla vieta, tuttavia, di accompagnare a questo anche la possibilità, in particolari situazioni, di usare i canali non di istruzione come esperienze in un contesto di apprendimento, sia per gli studenti con maggiore profitto che al fine di recuperare allo studio anche coloro che sono più lontani dai percorsi di istruzione. In tale ottica però queste ipotesi divengono parte di un più complessivo sistema di educazione permanente e, soprattutto, non sono sostitutive dell'obbligo (stavolta pienamente scolastico), ma di supporto.

È da considerare tuttavia che ci si muove in un contesto costituzionale, dopo la riforma del titolo V approvata nel 2001, assai contraddittorio. Da un lato il nuovo articolo 117 richiama come competenze esclusive dello Stato, al fine di applicare l' articolo 9, che detta i principi fondamentali, e gli articoli 33 e 34 della prima parte della Costituzione che trattano i diritti e i doveri dei cittadini in questo ambito, le «norme generali dell'istruzione». Dall'altro lato, nella seconda parte del medesimo articolo 117, si fa riferimento come legislazione concorrente tra Stato e Regioni, all'«istruzione, salva l'autonomia delle istituzioni scolastiche e con esclusione dell'istruzione e della formazione professionale». Il legislatore fin qui non ha trovato un punto di equilibrio soddisfacente tra le esigenze diverse, e come detto parzialmente contraddittorie, indicate nell'articolo 117.

Anche per ciò che riguarda questo aspetto si aprono due strade divergenti. La prima, muovendo dalla convinzione che le Regioni in base alla disciplina costituzionale vigente avrebbero competenze esclusive in materia di istruzione e formazione professionale, porta alla convinzione che nessun processo di riforma del settore potrà dirsi completo fino a quando gli organi competenti dello Stato e delle regioni non saranno pervenuti alla definizione di una proposta condivisa. A questo proposito è da ricordare che la Conferenza delle regioni e delle province autonome ha approvato nel luglio 2006 un documento di attuazione del Titolo V della Costituzione per il settore istruzione, rilevando in particolare che entro il 1° settembre 2009 dovranno essere individuate, a garanzia dell'unitarietà del sistema educativo, le norme generali ed i principi fondamentali di riferimento per la legislazione concorrente in materia di istruzione, nonché i livelli essenziali delle prestazioni per l'istruzione e formazione professionale di competenza esclusiva regionale.

La seconda strada, che alla fine richiede comunque la medesima volontà concertativa tra Stato e Regioni, è quella di definire meglio nell'articolo 117, seconda parte, l'istruzione e la formazione professionale come competenze concorrenti. In questo caso, l'istruzione e la formazione professionale sarebbero riportate anche nell'ambito della competenza dello Stato, così da poter accedere da essa anche all'istruzione accademica per i percorsi quinquennali.

Del resto, le recenti riforme volute dal Ministro della pubblica istruzione, Giuseppe Fioroni, relative agli istituti tecnici e professionali, nonché la creazione dei poli territoriali si muovono già in una direzione di forte collaborazione territoriale, anche con la società e col mondo del lavoro.

In conclusione, la scuola italiana ha bisogno di una radicale riforma del suo modo di operare. L'indagine svolta dalla VII Commissione cultura della Camera dei deputati ha individuato quindi, tra quelle possibili, in particolare due ipotesi volte a risolvere il problema-opportunità dell'innalzamento dell'obbligo di istruzione. È probabile che su questa materia sia necessario un coinvolgimento maggiore del mondo dell'istruzione e della formazione nei processi di riforma. In questi anni difatti è mancato proprio questo e le diverse riforme che si sono succedute hanno mancato di una interlocuzione profonda con la società e un'analisi delle sue mutazioni. Quale che sia la strada da seguire, essa non potrà prescindere dalla convinta adesione di quanti dovranno attuarla.

In ogni caso, per il pieno sviluppo ed integrazione della persona nel tessuto sociale appare necessario che i percorsi scolastici e formativi sappiano misurarsi con i rapidi cambiamenti della tecnologia e con la costante evoluzione del mondo del lavoro in un contesto mondiale che esige cultura dell'innovazione e dell'apprendimento continuo. Si rende necessario cioè un sistema dell'istruzione non subalterno alle leggi dell'economia, ma in grado di migliorare quelle leggi e la società.

Torna d'attualità la lezione di Don Lorenzo Milani. In modo forte, processato per i suoi metodi

di insegnamento, arriva a dire ai giudici: «in un certo senso, la scuola è fuori del vostro ordinamento giuridico. Il maestro è in qualche modo fuori del vostro ordinamento e pure al suo servizio». In queste parole c'è un mirabile senso dello Stato unito alla ribellione, un ossimoro assolutamente lineare nella sua logica. Il maestro, l'educatore, l'insegnante devono indicare i valori, quelli richiamati nella nostra Costituzione programmatica. Devono formare chi farà le leggi domani, non limitarsi ad applicare passivamente quelle di oggi. L'educazione civica - insomma - non è l'educazione alla mera osservanza delle leggi che esistono ma l'indicazione di quelle migliori e future.

NOTE

- (8)** Il decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276, emanato in attuazione delle deleghe in materia di occupazione e mercato del lavoro, di cui alla legge 14 febbraio 2003, n. 30, ha delineato la nuova organizzazione del mercato del lavoro e della relativa disciplina legale. In particolare, l'articolo 48 prevede il contratto di apprendistato per l'espletamento del diritto-dovere di istruzione e formazione.
- (9)** Quota parte di tali risorse (15.500 euro) sono riservate al funzionamento del Comitato per il monitoraggio e la valutazione dell'alternanza scuola-lavoro istituito dal medesimo decreto legislativo.
- (10)** Per l'accesso all'istruzione e formazione tecnica superiore è invece sufficiente l'ammissione al quinto anno.
- (11)** Con riferimento al sistema dell'istruzione e della formazione professionale della Provincia autonoma di Bolzano, si ricorda che il decreto del Presidente della Repubblica 31 agosto 1972 n. 670 (recante approvazione del testo unico delle leggi costituzionali concernenti lo statuto speciale per il Trentino-Alto Adige) ha incluso, all'articolo 8, tra le materie di competenze esclusiva della Provincia, l'addestramento e formazione professionale, mentre ai sensi del successivo articolo 9 l'apprendistato e l'istruzione elementare e secondaria (media, classica, scientifica, magistrale, tecnica, professionale e artistica) rientrano tra le materie di competenza concorrente. Successivamente, il decreto del Presidente della Repubblica 1 novembre 1973, n. 689, ha definito le norme di attuazione dello statuto concernenti addestramento e formazione professionale mentre il decreto del Presidente della Repubblica 10 febbraio 1983, n. 89, come modificato e integrato dal decreto legislativo 24 luglio 1996, n. 434, ha dettato le norme di attuazione dello statuto in materia di ordinamento scolastico.
- (12)** I Centri Territoriali Permanenti, istituiti ai sensi dell'Ordinanza Ministeriale n. 455/1997, hanno unificato le precedenti esperienze dei corsi di alfabetizzazione e dei corsi per lavoratori. Le attività per gli adulti si svolgono su più sedi anche non scolastiche e sono coor-

dinate dal Centro Territoriale che ha come riferimento amministrativo e didattico una istituzione scolastica della fascia dell'obbligo e come coordinatore responsabile il suo dirigente. Le attività (alfabetizzazione, apprendimento della lingua ecc), si svolgono mediante corsi lunghi di istruzione o moduli a carattere monografico e si concludono con il rilascio di titoli, certificazioni o attestazioni dei crediti formativi acquisiti. L'accesso é gratuito ed aperto a tutte le età, con precedenza per quanti chiedono il conseguimento di un titolo di studio (licenza media). I docenti sono assegnati dagli uffici scolastici regionali.

- (13)** A tal fine si è proposto un livello di investimento pari al 3 per cento, il rafforzamento dell'attrattiva dell'Europa per i ricercatori, istituzione di un Consiglio europeo della ricerca, promozione della ricerca congiunta tra imprese e università.

- (14)** Su tale questione si è svolta, fino al marzo 2007, una consultazione pubblica avente come riferimento un documento (SEC(2006)1431), presentato dalla Commissione il 31 ottobre 2006 che è stato sottoposto a consultazione pubblica fino a marzo 2007. Sulla base dei risultati della consultazione, delle risultanze di una conferenza organizzata sul tema dalla Presidenza tedesca dell'Unione europea nel giugno 2007 a conclusione del processo consultivo, nonché di eventuali contributi specifici, quali quelli forniti dal programma Leonardo da Vinci sull'istruzione professionale, la Commissione potrebbe decidere ulteriori iniziative per perfezionare l'introduzione dell'ECVET.