N. **4917-5098-5099-5107-**A-*bis*

CAMERA DEI DEPUTATI

RELAZIONE DELLA VII COMMISSIONE PERMANENTE

(CULTURA, SCIENZA E ISTRUZIONE)

presentata alla Presidenza il 22 luglio 1998

(Relatore: **APREA,** *di minoranza)*

SUL

DISEGNO DI LEGGE

n. 4917

PRESENTATO DAL MINISTRO DELLA PUBBLICA ISTRUZIONE
E DELL'UNIVERSITÀ E DELLA RICERCA SCIENTIFICA E TECNOLOGICA
(BERLINGUER)

DI CONCERTO CON IL MINISTRO DEL TESORO, DEL BILANCIO
E DELLA PROGRAMMAZIONE ECONOMICA
(CIAMPI)

E CON IL MINISTRO PER LA FUNZIONE PUBBLICA E GLI AFFARI REGIONALI
(BASSANINI)

—

Disposizioni urgenti per l'elevamento dell'obbligo di istruzione

Presentato il 26 maggio 1998

E SULLE

PROPOSTE DI LEGGE

n. 5098, D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

NAPOLI, MALGIERI, BUTTI, LANDOLFI, BENEDETTI VALENTINI

Disposizioni per l'elevamento dell'obbligo di istruzione

Presentata il 13 luglio 1998

n. 5099, D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

BERLUSCONI, PISANU, APREA, ARACU, BONAIUTI, MELOGRANI, MICHELINI, PALUMBO, ROMANI, ROSSETTO, VITO, ALEFFI, AMATO, ARMOSINO, BAIAMONTE, BECCHETTI, BERGAMO, BERRUTI, BERTUCCI, VINCENZO BIANCHI, BIONDI, DONATO BRUNO, BURANI PROCACCINI, CALDERISI, CASCIO, CESARO, CICU, COLLAVINI, COLLETTI, COLOMBINI, CONTE, COSENTINO, COSTA, CRIMI, CUCCU, de GHISLANZONI CARDOLI, DE LUCA, DELL'ELCE, DELL'UTRI, DEODATO, DI COMITE, d'IPPOLITO, DI LUCA, DIVELLA, FILOCAMO, FLORESTA, FRATTA PASINI, FRATTINI, FRAU, GAGLIARDI, GARRA, GASTALDI, GAZZARA, GAZZILLI, GIANNATTASIO, GIOVINE, GIUDICE, GIULIANO, GUIDI, LAVAGNINI, LEONE, LO JUCCO, LORUSSO, MAIOLO, MAMMOLA, MANCUSO, MAROTTA, MARRAS, MARTINO, MARTUSCIELLO, MARZANO, MASIERO, MASSIDDA, MATACENA, MATRANGA, MICCICHÈ, MISURACA, NAN, NICCOLINI, PAGLIUCA, PALMIZIO, PAROLI, PECORELLA, PILO, PIVA, POSSA, PRESTIGIACOMO, PREVITI, RADICE, REBUFFA, RIVELLI, RIVOLTA, ROSSO, ALESSANDRO RUBINO, RUSSO, SANTORI, SAPONARA, SCAJOLA, SCALTRITTI, SCARPA BONAZZA BUORA, STAGNO d'ALCONTRES, STRADELLA, TABORELLI, TARADASH, TARDITI, TORTOLI, TREMONTI, URBANI, VALDUCCI, VIALE, VITALI

Disposizione urgenti per l'elevamento dell'obbligo di istruzione scolastica o professionale

---

Presentata il 14 luglio 1998

---

n. 5107, D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

CASINI, GIOVANARDI, FOLLINI, BACCINI, D'ALIA, GALATI, LUCCHESE, PERETTI

Norme per l'innalzamento dell'obbligo di istruzione e di formazione

---

Presentata il 15 luglio 1998

ONOREVOLI DEPUTATI ! — Il confronto politico-legislativo intorno ai problemi della scuola si è incentrato, in quest'ultima fase, sull'opzione di anticipare un primo elevamento dell'obbligo di istruzione rispetto al complessivo riordino del sistema scolastico e formativo, che risulta così di fatto rinviato. È una scelta che ha suscitato non poche perplessità, per i rischi che comportano in simili materie scelte frammentarie.

Ma poiché questo è oggi il terreno su cui ci si misura, abbiamo ritenuto non solo opportuno ma doveroso proporre una proposta di legge che si collocasse in quest'ambito di intervento, nell'ambito e sulle linee direttive della proposta organica di riforma dei gradi scolastici che abbiamo presentato a suo tempo. E proprio perché questo è lo spirito animatore del presente progetto di legge riteniamo opportuno illustrarlo anche richiamando alcune delle motivazioni di ordine complessivo che avevamo indicato nella relazione di presentazione del progetto di legge C. 4416.

Ai sistemi formativi dei paesi più sviluppati sono rivolte domande sempre più esigenti. Ad essi è richiesto di: formare alla cittadinanza; preparare al lavoro; far accedere all'istruzione superiore l'intera popolazione non soltanto un'élite, favorendo in tutti i modi l'eguaglianza delle opportunità e la mobilità sociale verso l'alto; costruire le classi dirigenti; fornire impulso allo sviluppo economico; conferire all'educazione i caratteri di un'attività che dura tutta una vita.

I Ministri dell'educazione dei paesi membri dell'OCSE, riunitisi a Parigi nel 1996 hanno chiesto di monitorare gli sviluppi delle politiche scolastiche dei paesi membri, per individuare più chiaramente i progressi in questo campo. Ma se è relativamente facile descrivere l'espansione dei sistemi scolastici evidenziando gli accresciuti tassi di scolarità, assai più difficile è stabilire se simili investimenti riescano a sortire effetti.

I milioni di giovani in più che frequentano le aule scolastiche ed universitarie per un numero più elevato di anni affrontano con una migliore preparazione l'ingresso nel mondo degli adulti e del lavoro?

E le condizioni in cui quest'ingresso si realizza sono tali da indurli a protrarre la propria educazione per l'intero arco della vita?

In realtà, le opinioni pubbliche, i governi, gli operatori sono consapevoli dell'inadeguatezza della maggior parte dei modelli formativi tuttora vigenti.

Le ragioni sono ormai note.

Tempo di vita e tempo di lavoro, età della formazione ed età del lavoro, ruoli dirigenti e ruoli esecutivi, contenuti formativi d'eccellenza e contenuti formativi professionalizzanti, tutto era scandito secondo gerarchie e cadenze stabili e prevedibili. Quest'insieme « ben ordinato » sta crollando sotto la spinta dei mutamenti produttivi, economici e sociali indotti dalla globalizzazione e per effetto delle trasformazioni profonde cui il « welfare State » è stato costretto. I mutamenti hanno sconvolto ruoli, contenuti, tempi e rapporti tra le generazioni.

Dal punto di vista della quantità, inoltre, la scuola italiana « disperde » al livello del diploma, circa il 50 per cento della generazione in età, al livello della laurea circa il 90 per cento.

Alla dispersione si deve aggiungere il fenomeno dell'evasione dell'obbligo, soprattutto al sud, e quello della fuga dal post-obbligo, soprattutto al nord.

Queste medie ci collocano molto al di sotto della media OCSE. Per non parlare dei nostri diretti *partners* e concorrenti economici: USA, Germania, Gran Bretagna

e Francia, se la media OCSE è del 70 per cento dei diplomati e in Germania raggiunge il 90 per cento, la produttività della nostra scuola è certamente molto bassa.

Le cause della dispersione si possono ricondurre alla rigidità dei percorsi scolastici, al centralismo politico-amministrativo, alla cultura pedagogica dominante, fondata sulla centralità dell'insegnare, invece che su quella dell'apprendere.

Le cause dell'evasione e soprattutto della fuga si devono, al nord, alla spinta delle famiglie verso il lavoro subito e purchessia, al sud a condizioni di povertà economica e deprivazione culturale.

Tra le riforme necessarie c'è innanzitutto il rovesciamento della filosofia formativa della scuola fondata sull'unicità del percorso formativo e sul primato assoluto della funzione docente.

Al centro del processo formativo deve stare il soggetto che apprende e si forma, nella concretezza della sua condizione sociale, culturale, ambientale.

La scuola deve prevedere, per questo, in ogni suo grado, larghi margini di opzione, deve articolare l'onnicomprensività, deve adottare « la pedagogia del successo » valorizzando attitudini e interessi. Occorre pertanto una nuova strutturazione dell'apparato formativo, che preveda un minimo comune denominatore di strumenti culturali, sufficiente per muoversi nella società contemporanea, e una pluralità di percorsi flessibili e di curricoli, ai quali i giovani possano accedere consapevolmente.

Oggi in Italia, in materia di istruzione, tutto è ingessato perché essa è unica in tutto il Paese e per tutti i destinatari: quella decisa e pianificata da parte del Ministero della pubblica istruzione.

Al contrario, solamente il pluralismo dell'offerta formativa permette una risposta corretta alla domanda e alla libertà di scelta degli aventi diritto. Ne esce rafforzato il compito della Repubblica, che è di dettare le norme generali sull'istruzione statale e non statale, pubblica e privata; e dello Stato, che è di garantire i cittadini facendo osservare le norme.

Le scuole di Stato, finalmente autonome dall'ente che le istituisce, sono chiamate, d'ora in avanti, a progettare l'offerta in risposta alla domanda, non in attuazione della pianificazione del Ministro, ma in base alla committenza sociale, visto che le risorse provengono, attraverso l'imposizione, dai privati cittadini.

La nostra proposta di legge (C. 5099) si prefigge l'obiettivo iniziale di innalzare l'obbligo dell'istruzione a 16 anni attraverso un sistema « duale ».

Un'attenzione particolare va infatti data al rapporto della scuola con il mondo del lavoro; tale rapporto deve divenire organico e sinergico.

È tempo che nasca anche nel nostro Paese un sistema duale della formazione che riabiliti e valorizzi adeguatamente la formazione professionale.

L'obbligo scolastico previsto fino ai 16 anni interessa per queste ragioni in modo differenziato ed articolato la scuola e la formazione professionale.

L'obiettivo prioritario dì questa proposta è quello di consentire il passaggio: dalla centralità delle discipline alla centralità dell'alunno; dalla centralità delle nozioni alla centralità della cultura come approccio ai problemi della vita e come palestra di libertà; dalla centralità della burocrazia alla centralità dell'efficienza e dell'efficacia del sistema, attraverso una pari dignità tra i gradi scolastici e tra questi e i soggetti statali e non statali coinvolti nel sistema formativo.

Rispetto alla formazione professionale non possiamo fare a meno di evidenziare che il modello italiano è rimasto l'unico in Europa che non si è posto in sintonia con lo sviluppo industriale e con le nuove logiche della società complessa in cui viviamo. Sicché la formazione professionale è rimasta, nel nostro sistema scolastico, isolata, in una posizione subalterna e di emarginazione, sino a porsi come alternativa finale di ripiego rispetto a fenomeni che purtroppo caratterizzano negativamente il nostro sistema scolastico (evasione, dispersione, insuccessi).

L'idea che l'istruzione e la formazione professionale siano qualcosa che sta « al servizio di » o che è « strumentale a », cioè qualcosa di subalterno, di inferiore, di

sottoposto, di subordinato, è radicata storicamente. Intendiamo dire nella storia del sistema scolastico italiano. Il sistema scolastico secondario, infatti, è nato più di cento anni fa in maniera dicotomica, cioè con una netta divaricazione tra l'istruzione classica e l'istruzione tecnica.

Nel nostro Paese, insomma, la formazione professionale è stata percepita come percorso di pari dignità culturale e pedagogica rispetto a quello scolastico solo da coloro che l'hanno vissuta (enti, docenti, studenti, famiglia). Di questa concezione prioritaria, invece, non c'è traccia nei documenti legislativi in vigore, né nelle proposte di riforma del Governo Prodi. La formazione professionale sembra ridotta a schiava della scuola nel documento governativo sul « riordino dei cicli scolastici » e a serva del lavoro nel pacchetto che contiene le « norme in materia di promozione dell'occupazione ». Nel disegno di legge 4917 sempre del Governo, che innalza l'obbligo a 15 anni la formazione professionale resta addirittura fuori dal sistema formativo nel senso che non viene riconosciuta agli studenti la possibilità di accedere alla formazione professionale per assolvere l'obbligo. Si tratta, dunque di visioni riduttive e fortemente penalizzanti della formazione professionale.

Il sistema da noi proposto è, al contrario, « duale » proprio nel senso di un'effettiva compenetrazione ed interazione tra i due aspetti (culturale e professionale) ed è innovativo nel senso che, per la prima volta, nel ridisegnare la scuola italiana, si pongono sullo stesso piano lo studio e il lavoro.

In sostanza, con la nostra proposta di legge si innalza l'obbligo scolastico di due anni e se ne prevede l'assolvimento anche negli istituti di formazione professionale che debbono passare tutti, in ossequio al dettato costituzionale, alle Regioni.

La formazione professionale, in altre parole, assume pari dignità al canale scolastico e sono previste forme di passaggio fra scuola e formazione.

Particolare rilievo è dato nell'ambito della formazione professionale ai rapporti con la realtà produttiva e con l'apprendistato al fine complessivo di eliminare la separazione drammatica fra mondo della scuola e della formazione e mondo del lavoro che ha contribuito fino ad oggi alla crescita del grave fenomeno della disoccupazione giovanile intellettuale.

Con questa proposta intendiamo, dunque, orientare il nostro ordinamento scolastico e formativo verso l'Europa consentendo ai nostri giovani di essere competitivi sul piano europeo ed internazionale. Al contrario, nella proposta governativa l'obbligo scolastico è elevato al 15° anno di età. Cioè di un anno. Ebbene, la prima cosa che gli italiani non hanno capito è se si sia trattato di una notizia che riguardasse l'obbligo scolastico o *tout court* che il Governo avesse trovato un accordo. Perché quei signori che venerdì 10 luglio sedevano a Palazzo Chigi, avevano questa come preoccupazione primaria: che si trovasse un accordo « qualsiasi » sul problema della scuola in questo momento più bruciante, al fine non di portare i nostri ragazzi a traguardi più razionali nel corso della loro vita e delle loro prospettive di lavoro, ma di salvare la maggioranza. Viva, anzi sopravviva la maggioranza, *pereat mundus*, cioè il Paese e la scuola.

L'obbligo a 15 anni non tiene conto dell'avvenire dei nostri ragazzi e neppure della coerenza con tutta una storia del pensiero in materia di istruzione, con venti anni di filosofia educativa impostata da coloro di cui gli attuali partiti di maggioranza si dicono eredi. Con un colpo di penna hanno cancellato non le idee della maggioranza, non le idee delle scuole pedagogiche di gran parte del mondo, ma prima di tutto dei loro padri politici e filosofici: hanno cancellato Don Bosco, Sturzo, Gozzer, Borghi, vent'anni di documenti del Centro europeo dell'educazione di Frascati; hanno cancellato tutte le promesse di allinearci con l'Europa attraverso un'elevazione dell'obbligo scolastico prima a 16 e poi a 18 anni. L'elevazione dell'obbligo a 15 anni può essere considerata una notizia solo nel senso giornalistico della parola, i giornalisti usano dire una frase ormai trita: è notizia il fatto che l'uomo morda un cane. Ebbene la notizia dell'ele-

vazione dell'obbligo scolastico a 15 anni se non è una notizia di fondamento pedagogico-didattico, lo è perché il fanatismo del potere ha morso la pedagogia.

Dopo aver proclamato l'urgenza del provvedimento sull'obbligo, all'improvviso, nello scontro tra Rifondazione comunista e gli altri, sul terreno della legittimazione del sistema formativo regionale nell'assolvimento dell'obbligo scolastico, sono riaffiorate le contrapposizioni ideologiche, la visione « scuolacentrica », le prevenzioni nei confronti dei privati e di ogni pluralismo educativo che non preveda lo Stato gestore. E allora che si fa? La maggioranza inventa il « monoennio », l'obbligo per un anno.

Risultato dell'operazione: si scardina senza senso la scuola secondaria superiore privandola di un anno sull'altare di un obbligo scolastico, statalista e probabilmente unico per tutti gli indirizzi; sono state messe fuori gioco le Regioni sulle competenze che la Costituzione attribuisce loro; sono state mortificate le strutture private prevalentemente cattoliche – che si sono sinora mirabilmente prese cura dei ragazzi in questa fascia di età, ma soprattutto ci si allontana sempre di più dall'Europa e infine, cosa ancora più grave, verranno ingannati e illusi i nostri ragazzi che non saranno in grado di reggere la concorrenza dei loro coetanei europei nel mercato del lavoro. Ma c'è di più. Se questo accordo dovesse trasformarsi in legge aumenterà di certo e non diminuirà il dramma della dispersione scolastica.

Con questo tipo di obbligo proposto dal Governo e dalla maggioranza dunque, si fa un passo indietro e non avanti. Inoltre, siamo certi che quell'accordo ha molte clausole segrete. Segrete, almeno, nelle riserve mentali di chi lo ha firmato e pensa nel tempo di poter ingannare il giocatore della sedia accanto, mentre inganna il Paese. Ma il Ministro Berlinguer ritiene davvero di non dover tener conto del disorientamento che un tale trattamento della scuola « al mercato delle vacche » crea, nelle famiglie, negli studenti, negli insegnanti e perfino nei sindacati?

APREA, *Relatore di minoranza.*

MODIFICAZIONI AL TESTO DELLA COMMISSIONE PROPOSTE DAL RELATORE DI MINORANZA

(Ai sensi dell'articolo 79, comma 12, del regolamento).

Sostituire gli articoli 1 e 2 con i seguenti:

ARTICOLO. 1.

1. Al fine di ottenere che tutti i giovani possano giungere a livelli di istruzione e formazione corrispondenti a quelli raggiunti negli altri Paesi membri dell'Unione europea, l'istruzione obbligatoria è elevata da otto a dieci anni; sarà ulteriormente elevata fino al compimento del diciottesimo anno di età nell'ambito del riordino generale del sistema scolastico e formativo.

2. Il completamento dell'istruzione obbligatoria si realizza nei primi due anni dei corsi di studio di istruzione secondaria superiore e negli istituti di formazione professionale di primo livello di cui al comma 6, lettera *b)*.

3. In attesa dell'entrata in vigore di una nuova disciplina legislativa sulla parità scolastica, il Ministro della pubblica istruzione definisce con proprio decreto, sentite le competenti Commissioni parlamentari, le modalità per il sostegno al diritto allo studio, in funzione delle fasce di reddito, degli studenti che completino l'istruzione obbligatoria in istituti scolastici o di formazione professionale che non assicurino la gratuità del servizio.

4. Avvalendosi delle modalità organizzative della didattica di cui all'articolo 21 della legge 15 marzo 1997, n. 59, negli ultimi tre anni dell'istruzione obbligatoria sono organizzate attività di orientamento e per l'informazione sugli sbocchi sia scolastico-formativi sia professionali, da realizzare anche mediante iniziative comuni tra scuole medie e scuole secondarie superiori ed istituti regionali di formazione professionale o agenzie di formazione professionale, e nel primo biennio delle scuole secondarie superiori sono organizzate attività di sostegno per gli studenti che vogliano cambiare il tipo di scuola secondaria superiore prescelta.

5. La promozione al terzo anno della scuola secondaria superiore, nonché la frequenza del biennio di formazione professionale di primo livello, di cui al comma 6, lettera *b)*, costituiscono assolvimento dell'obbligo di istruzione. Si considera comunque assolto l'obbligo di istruzione da parte di coloro i quali, al compimento del sedicesimo anno di età, dimostrano di aver osservato per almeno dieci anni le norme sull'obbligo di istruzione scolastica o professionale.

6. Con regolamenti emanati ai sensi dell'articolo 17, comma 2, della legge 23 agosto 1988, n. 400, previo parere delle competenti

Commissioni parlamentari, sulla base delle norme generali desumibili dalla presente legge, sono disciplinate:

a) le specifiche, differenziate modalità e funzioni dei bienni iniziali dei diversi indirizzi di scuola secondaria superiore, individuando per ciascuno le materie fondamentali e di indirizzo, in modo che agli studenti siano assicurate una adeguata maturazione culturale e le indispensabili conoscenze specialistiche in coerenza con l'indirizzo prescelto;

b) le caratteristiche e le condizioni in base alle quali istituti, centri o agenzie di formazione professionale possono essere sedi dell'assolvimento dell'obbligo attraverso il canale della formazione professionale di primo livello che contiene l'insegnamento tecnico specialistico e un percorso di approfondimento di materie culturali fondamentali compresa almeno una lingua straniera;

c) la certificazione con cui deve concludersi l'obbligo di istruzione, che costituisce anche credito per eventuali rientri nel sistema scolastico o formativo;

d) la riforma dell'istruzione professionale con particolare riferimento alla riduzione del *curriculum* obbligatorio, all'inserimento degli *stage* e all'alternanza scuola-lavoro, anche in collegamento con l'apprendistato, attraverso convenzioni con le imprese.

7. In attuazione degli articoli 117 e 118 della Costituzione le competenze e le funzioni amministrative in materia di istruzione artigiana e professionale sono integralmente trasferite alle regioni, entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, con regolamento emanato ai sensi dell'articolo 17, comma 1 della legge 23 agosto 1988, n. 400, sentita la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, previo parere delle competenti Commissioni parlamentari. Con il medesimo regolamento sono trasferiti alle regioni gli istituti professionali di Stato. I trasferimenti hanno effetto dal primo anno scolastico successivo all'attribuzione dell'autonomia agli stessi istituti ai sensi dell'articolo 2l della legge 15 marzo 1997, n. 59. Per effetto dei trasferimenti di cui al presente comma gli istituti professionali di Stato assumono la qualifica di enti regionali autonomi.

ARTICOLO 2.

1. L'articolo 3 della legge 17 ottobre 1967, n. 977, è sostituito dal seguente:

« ART. 3. – *1.* L'età minima per l'ammissione al lavoro anche degli apprendisti è fissata a sedici anni compiuti ».