

31 dicembre 1962

Legge 1859, Istituzione e ordinamento della scuola media

di Mario Guglietti

“Più istruzione per tutti”

“Art. 1 (Fini e durata della scuola) - In attuazione dell'art. 34 della Costituzione, l'istruzione obbligatoria successiva a quella elementare è impartita gratuitamente nella scuola media, che ha la durata di tre anni ed è scuola secondaria di primo grado.

La scuola media concorre a promuovere la formazione dell'uomo e del cittadino secondo i principi sanciti dalla Costituzione e favorisce l'orientamento dei giovani ai fini della scelta dell'attività successiva”.

E' questo l'esordio (Titolo I - Norme generali, Capo I - Ordinamento) della **Legge 31 dicembre 1962, n. 1859** “Istituzione e ordinamento della scuola media statale” di cui oggi, 31 dicembre 2013, ci accingiamo a celebrare il **51°** compleanno.

Abbiamo assunto, infatti, come riferimento cronologico per questa nostra Rubrica la data della sua **promulgazione**, ad opera dell'allora Presidente della Repubblica Antonio Segni, su proposta del Ministro della Pubblica Istruzione, Luigi Gui, componente del IV Governo “Fanfani” (a maggioranza di centro-sinistra, nato dall'alleanza tra Democrazia Cristiana e Partito Socialista), in alternativa a quelle dell'avvenuta **pubblicazione** nella G.U. (30 gennaio 1963, n. 27), dell'**entrata in vigore** (14 febbraio 1963) e dell'**effettivo avvio** con l'anno scolastico 1963/64.

Tra il 2012 e il 2013, abbiamo assistito ad un'ampia e significativa “*mobilitazione*” del mondo della scuola in chiave culturale, pedagogica e professionale in coincidenza del **50°** anniversario di questa Legge, a suo tempo definita come la “*più importante riforma scolastica del dopoguerra*” ma che ebbe nel contempo un forte impatto sociale, avendo dato vita a quel processo di “*mobilità sociale*” che avrebbe consentito anche ai figli appartenenti a famiglie meno abbienti di accedere ai gradi dell'istruzione superiore dai quali erano fino ad allora, di fatto, esclusi per una odiosa discriminazione di esclusiva natura socio-economica.

Anche la CISL SCUOLA non è venuta meno a questo importante appuntamento. Nel percorso preparatorio al 5° Congresso Nazionale, infatti, nell'ambito di una trilogia di interventi di riflessione, approfondimento e proposte sulle problematiche emergenti nei diversi segmenti del nostro sistema scolastico e formativo quale contributo alla costruzione di “*UNA SCUOLA A MISURA DI FUTURO*”, il 7 novembre 2012 si è svolto a Roma un Convegno Nazionale riservato alla scuola secondaria di primo grado dall'allusivo e promettente titolo: “**Orientare il viaggio, scegliere la rotta**”.

Premesso che gli Atti del Convegno sono rinvenibili, consultabili e scaricabili sul nostro sito internet (<http://www.cislscuola.it>- sezione “**I nostri dossier**”), ritengo utile riportare alcuni significativi stralci dell'intervento introduttivo della Segretaria Nazionale Rosa Mongillo (“**Secondaria di I grado, anello debole o snodo essenziale?**”) con il quale sono state riassunte e aggiornate le più incalzanti problematiche in materia emerse dall'attuale dibattito e le prospettive di impegno del nostro Sindacato.

... “*Parliamo di scuola secondaria di primo grado, che vorrei continuare a chiamare scuola media; e quella di oggi è anche una buona occasione per ricordare i cinquant'anni dalla sua nascita.*”



Fu promulgata, infatti, il 31 dicembre del 1962 la legge che istituiva la **scuola media unificata**; un segmento del nostro sistema scolastico a cui va la nostra gratitudine, perché ha fatto davvero molto per il nostro Paese e non possiamo, né vogliamo dimenticarlo.

La scuola media è sicuramente un fondamento del sistema e ha svolto un ruolo determinante per lo sviluppo non soltanto formativo ma anche socio-economico del nostro Paese. In questi ultimi anni però è considerata da alcuni come anello debole, anello mancante del nostro sistema scolastico e c'è da chiedersi se davvero è così.

L'istituzione della scuola media unificata non fu soltanto una riforma scolastica, ma una vera e propria riforma sociale. Prima di allora esistevano due distinti canali di istruzione dopo la scuola elementare: la scuola media, caratterizzata da una preparazione umanistica, votata ad accompagnare gli alunni migliori e meritevoli verso il liceo e verso un futuro di alte professioni, e l'avviamento professionale, che orientava invece i giovani all'addestramento al lavoro.

La precocità delle scelte appariva già allora un fattore determinante che segnava i percorsi lavorativi ma anche sociali e culturali. Il futuro dei ragazzi, la natura dei percorsi formativi da intraprendere non erano legati solo alle capacità o alle inclinazioni personali, **ma erano condizionati in modo decisivo dal contesto socio-familiare.**

Dall'anno scolastico 1962-63 un milione e seicentomila ragazzi (gli alunni licenziati dalle elementari) hanno così la possibilità di sottrarsi ad una scelta precoce sui loro destini formativi: è dato loro il tempo di mettere meglio a fuoco attitudini e inclinazioni, di capire meglio quale strada intraprendere per il proprio futuro.

A un milione e seicentomila giovani è data non solo l'opportunità di assolvere a un obbligo scolastico già previsto dalla riforma Gentile, ma soprattutto quella di iniziare un percorso importante e fondamentale verso la maturazione di scelte di vita più consapevoli.

La scuola media unica è stata sicuramente un grandissimo volano di mobilità sociale, perché ha consentito a tutti i giovani di proseguire gli studi non solo nei licei, ma anche negli istituti tecnici e professionali, che sono stati poi grande occasione di sviluppo economico” ...

... “Con la media unificata nasceva dunque una scuola che finalmente andava al di là del suo compito di istruire, ma che molto si inseriva nel contesto generale adempiendo a una **funzione di orientamento**, dando quindi maggiori opportunità di scelte confacenti alle inclinazioni di ciascuno.

Un'opportunità, quindi, che caratterizza quel periodo con una grande evoluzione nel segno di un'equità sociale rettamente intesa: non dare tutto a tutti in parti uguali, ma offrire a ciascuno quanto necessario per realizzare il proprio progetto di vita, obiettivo comune di una società civile” ...

... “La scuola media è la ‘terra di mezzo’ che accoglie (o dovrebbe accogliere) adolescenti e preadolescenti, con tutte le loro problematicità individuali, nel rapporto - spesso conflittuale - con situazioni talvolta assai complesse della vita quotidiana. Sicuramente una grande responsabilità.

Credo che la scuola media sia in grado non soltanto di accettare questa responsabilità, ma anche di farvi fronte con successo. Abbiamo però la necessità di fare il punto su alcuni nodi fondamentali che siamo chiamati ad affrontare e risolvere.

Il percorso della scuola media è giunto a un bivio; si è infatti concluso un ciclo fondamentale, quello che rappresentava la scuola media come il tratto terminale dell'assolvimento dell'obbligo scolastico. Chiara l'identità di un segmento che apriva a scelte di studio o di lavoro.

Ora che l'obbligo di istruzione è stato innalzato ai primi due anni della scuola secondaria di secondo grado, **la secondaria di primo grado vive una crisi di identità.** Quale il suo compito? Quale la sua funzione? Quali gli strumenti e le risorse di cui necessita per misurarsi efficacemente con i problemi della preadolescenza e dell'adolescenza che è chiamata a gestire?” ...

... **“Abbiamo ancora oggi necessità della scuola media? Certamente sì.** Ci serve una scuola che sia assolutamente in grado di tenere insieme diverse spinte, ma anche i tratti di un percorso di studio di cui va assicurata l'unitarietà. Viene da chiedersi: gli istituti comprensivi

possono rafforzare la pratica di una continuità intesa sia in verticale che in orizzontale? Possono aiutare veramente la scuola media a fare da pilota e da trait d'union tra due realtà così complesse?

Gli istituti comprensivi hanno un vizio d'origine, accentuato dai più recenti interventi legislativi in materia: sono nati, cioè, non tanto per sostenere un progetto didattico e pedagogico, ma soprattutto sotto la spinta di esigenze di contenimento della spesa. Si è costruito spesso con queste premesse, un contenitore vuoto, che ora va riempito di significato: farlo diventare il luogo che afferma e mette in pratica la continuità può essere il modo giusto per dargli senso e significato forte.

La continuità come principio sotteso a un curriculum verticale, pensato dalla scuola dell'infanzia alla scuola secondaria di primo grado, ma che non si chiuda rigidamente entro quei confini, tendendo invece a proporsi come ponte importante tra primo e secondo grado della scuola secondaria.

Se nel nostro paese la domanda e l'offerta del mercato del lavoro non si incontrano più, dovremmo chiederci perché. Serve una maggiore attenzione al fine di assecondare scelte opportune di indirizzo verso destini professionali necessariamente più aperti e flessibili, ma che non possiamo consegnare all'assoluta incertezza. Questo ci aiuterebbe fra l'altro a contrastare con più efficacia il fenomeno dell'abbandono scolastico, che registra percentuali ancora troppo alte nel nostro Paese, con un preoccupante trend di crescita (in alcune realtà si attesta persino al 29-30%).

La scuola media ha sicuramente la necessità, in questo momento, di dotarsi degli strumenti tecnologici indispensabili per inserirsi efficacemente e a pieno titolo nella "rete" attraverso cui si snodano le relazioni comunicative nella società contemporanea. E deve fare i conti con un dato sempre più evidente, il venir meno della funzione esclusiva svolta da un sistema scolastico detentore di una sorta di monopolio dell'istruzione, centrato sugli apprendimenti formali; oggi invece è l'apprendimento informale a proporsi con peso forte e crescente.

Il ragazzo apprende a scuola, ma apprende molto e forse di più anche fuori, apprende molto in strada, apprende molto "in rete". Guai se la scuola concepisse la "rete" e le tecnologie come delle rivali: sarebbe destinata a perdere la partita. La scuola, allora, deve puntare a farne luoghi da praticare e strumenti da utilizzare, rendendosi da un lato più "accattivante", dall'altro acquisendo gli strumenti necessari per attrezzare il giovane di tutto quanto gli è necessario a compiere i tratti successivi del suo percorso di vita.

È un obiettivo troppo ambizioso? È nelle possibilità della nostra scuola media? La scuola, come ogni sistema organizzato, è fatta di persone, di dirigenti, di personale, di docenti. Quelli della scuola media sono in questi ultimi anni docenti con molte ragioni di demotivazione, privi di molti punti di riferimento tradizionali del loro bagaglio culturale e professionale; docenti che sempre più spesso si interrogano sulla valenza della loro azione formativa nei processi di crescita.

Un forte sostegno alla formazione e all'aggiornamento del personale docente diventa, quindi, la "chiave di volta" per un progetto che voglia fare della scuola media, oggi "terra di mezzo" dall'incerta identità, lo snodo essenziale e cruciale del nostro sistema scolastico.

Siamo convinti che **il sistema abbia bisogno di una scuola media forte, in grado di poter affrontare tutte le sfide che oggi anche il nostro convegno cercherà di rappresentare.**

Noi, qui, oggi, parliamo di un viaggio per affrontare il quale occorre saper scegliere la rotta. Abbiamo di fronte ragazzi che, venendo dalla scuola primaria, hanno potuto consentirsi finora una navigazione a vista. Giunti alle medie, questi stessi ragazzi si avviano ad affrontare la navigazione d'altura, andando verso il mare aperto. Quando si va verso il mare aperto, i punti di riferimento sulla costa sono oscurati dalla distanza e, talvolta, dalle nebbie. Serve perciò una strumentazione all'altezza della situazione, che tuttavia diventa inutile se non si ha la capacità di leggerla.

La scuola media è chiamata, in modo particolare e senza dubbio alcuno, a fornire questi strumenti, a definire le conoscenze e le abilità, a dare le competenze necessarie ai ragazzi per potersi muovere in una navigazione d'altura.

Concludendo: scuola media anello debole, o anello forte che può veramente dare senso e unitarietà al sistema? È una domanda impegnativa alla quale non abbiamo la presunzione di dare risposte esaustive con un convegno, ma quella di contribuire all'avvio di un discorso approfondito certamente sì.

Vogliamo che sia riconosciuto il pregio di questa scuola, rivalutandola; vogliamo contribuire a rilanciarla. Ne abbiamo bisogno perché troppo delicata è la fase di età alla quale la scuola media fa riferimento; ma soprattutto è fondamentale avere una scuola media forte che possa contribuire ad un generale rafforzamento di tutto il sistema scolastico”.

L'attenzione e l'interesse della CISL SCUOLA per questo segmento del nostro sistema scolastico e formativo non hanno carattere estemporaneo bensì permanente e ricorrente; a testimonianza di ciò consentitemi di fare riferimento ad un altro significativo momento di riflessione e dibattito svoltosi nell'ambito del Convegno Nazionale del 26 marzo 2003 **“La scuola media: un diritto per crescere”** organizzato in occasione del quarantennale della legge 1859, coincidente con la pressoché contestuale definitiva approvazione della Riforma “Moratti” (legge 53/2003) che tra l'altro, sancendo giuridicamente la costituzione, all'interno del primo ciclo d'istruzione, della scuola primaria e della scuola secondaria di primo grado *“... ferma restando la specificità di ciascuna di esse”* ..., assegnava alla ex scuola media una nuova identità istituzionale, pedagogica, organizzativa e didattica.

Di questo Convegno, per gli aspetti maggiormente pertinenti alla natura di questa Rubrica, ci piace riportare alcuni passaggi della Relazione tenuta dal Segretario Nazionale Dionisio Bonomo **“La scuola media: un diritto per crescere”** che ha dato il titolo all'intera iniziativa, i cui contenuti restano tuttora attuali e stimolanti.

“Questo il titolo che abbiamo voluto dare all'iniziativa di oggi, condensando in esso valori ed atteggiamenti che hanno contraddistinto il nostro modo di essere e di pensare una scuola che affronta una fase delicata di crescita del soggetto persona, nel passaggio dalla fanciullezza all'adolescenza.

La Scuola media: una grande scuola

Non si può parlare di scuola media senza partire dalla Costituzione.

Ci riferiamo all'art. 34 e all'art. 3.

Art. 34 “L'istruzione inferiore impartita per ALMENO OTTO ANNI è obbligatoria e gratuita”

Art. 3 “È compito della Repubblica rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale che, limitando di fatto la libertà e l'uguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo e la partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese”

La Premessa ai Programmi del '79 fa esplicito riferimento a questi articoli e dichiara che la scuola media è finalizzata al raggiungimento di queste finalità, sia nelle strutture, sia nella impostazione educativa e didattica, sia nei contenuti programmatici.

Nonostante i principi sanciti dalla Costituzione, non si arriva subito alla loro realizzazione: sappiamo tutti che la scuola media, che lì doveva mettere in atto, nasce nel 1962, esattamente il 31 Dicembre; si avvia però nel '63, ecco il perché del quarantennale celebrato proprio quest'anno 2003.

Una celebrazione non da “amarcord”, il tempo che stiamo vivendo (è stata approvata la riforma del sistema di istruzione e formazione da poco; parte la fase di costruzione dei decreti attuativi che dovrà concludersi entro 24 mesi) necessita di un forte impegno e noi siamo qui per riflettere e dire la nostra su un segmento scolastico che riteniamo importante per lo sviluppo della

personalità del ragazzo; lo stesso fatto che nel nuovo assetto la **scuola media c'è** ci abilita a pensare che le buone pratiche che si sono affermate e diffuse nelle scuole possano trovare nella sua nuova mission valorizzazione ed implementazione ...

... La scuola media unica ha declinato un assunto basilare in attuazione dei principi fondamentali: **essere strumento di democrazia e della sua elaborazione nel contesto sociale in termini di pari condizioni e di accesso ai diritti.**

L'idea di un'istruzione per tutti come bene nazionale non è recentissima: risale all'illuminismo, ed in Italia si diffuse nella seconda metà dell'ottocento, in seguito all'unità nazionale ma va dato merito alla scuola media di aver raccolto questo valore.

La scuola media, come viene realizzata nel '62, è quindi "un'idea che viene da lontano".

Fino a quel momento la scuola per tutti è solo quella elementare, pensata nella legge Casati come strumento per dare una base di istruzione a popolazioni ancora in buona parte analfabete prive degli strumenti fondamentali, il "leggere, scrivere e far di conto".

Il metodo di insegnamento è trasmissivo e mnemonico, fondato sul principio che il maestro è depositario della conoscenza e che la trasmette all'allievo come verità indiscussa e indiscutibile.

Con la riforma Gentile, l'istruzione elementare rimane un'istruzione di serie C.

Nella serie A stavano i licei e le università, destinati a formare la classe dirigente, in serie B gli istituti tecnici che dovevano formare la classe media ed, infine, la scuola elementare per i lavoratori dei campi e delle fabbriche.

Quando il fascismo fu spazzato via dalla stessa guerra che aveva voluto ad ogni costo, oltre alle distruzioni materiali, fu necessario far fronte alle distruzioni morali: pur volendo fortemente la nascita di una scuola democratica e moderna, così come la Costituzione stabilisce, non fu facile né per i governanti, né per gli stessi studiosi e operatori della scuola superare la "demolizione culturale" del periodo fascista, che aveva appiattito ogni ricerca pedagogica e metodologica, per una scuola elementare (l'unica per tutti) pensata per i figli dei contadini e degli operai, fondata sulla trasmissione mnemonica, sulla disciplina, sulla uniformità culturale.

Pertanto la scuola media del '62 fu una conquista straordinaria e può essere considerata la prima e forse la più grande Riforma della scuola dell'Italia repubblicana.

La troviamo a conclusione di un percorso che passa dalla forte influenza delle teorie del pedagogista americano Carleton Wosley Washburne, amico e seguace di John Dewey, che venne in Italia con le truppe alleate, attraverso gli studi e le sperimentazioni di un gruppo di giovani maestri che si rifacevano alla pedagogia di Celestin Freinet e crearono il Movimento di Cooperazione Educativa, e soprattutto attraverso l'esperienza pedagogica e sociale della scuola di Barbiana e della pedagogia di Don Milani.

Il debito che la scuola italiana ha nei confronti di don Milani non è stato ancora interamente pagato.

Se il principio fondamentale di scuola di base formativa e non selettiva è entrato negli ordinamenti della scuola media del '62 e ancora di più negli interventi legislativi successivi degli anni '70, molta parte delle teorie pedagogiche che l'hanno ispirata e delle pratiche educative meriterebbero ancora oggi maggiore riflessione e approfondimento.

Dall'assunzione di un modello dominante si passa infatti ad una impostazione rispettosa di un pluralismo culturale, attenta alla valorizzazione delle diversità pur nell'impegno di assicurare una base essenziale comune.

Anche se c'è chi ha visto nella scelta della unicità della scuola media i prodromi della coincidenza con una rigidità istituzionale che ha spesso consolidato disuguaglianze laddove queste già esistevano nei livelli di partenza.

Ma la nuova scuola media nasceva sul principio di fondo del prolungamento dell'istruzione obbligatoria dagli 11 ai 14 anni, prima grande conquista di un disegno riformista che rifiutava la gerarchizzazione per soggetti, intendendo offrire a tutti una scuola ricca e viva, senza predeterminazioni, volta ad affermare più cultura, più forza educativa, più interesse e partecipazione in un quadro improntato sulla centralità della persona.

Veniva a rappresentare il decondizionamento sociale dell'istruzione attraverso la generalizzazione del diritto allo studio, la partecipazione della scuola al mutamento socio-culturale-economico della società, offrendo contenuti più aperti, critici e formativi.

L'orientamento ha rappresentato sicuramente un significato pedagogico rilevante in questa riforma perché doveva consentire a ciascuno ritmi di sviluppo coerenti con le proprie capacità e soprattutto potenzialità: la ricerca e la conquista della propria identità di fronte al contesto sociale.

La scuola media si è portata dietro negli anni una complessità pedagogica di fondo per essere scuola di cultura e scuola aperta a tutti, scuola di massa e scuola al contempo orientativa e quindi personalizzante.

Su questa complessità e su questa ambiziosa finalità si è misurato il rapporto qualità/quantità: realisticamente gli esiti hanno registrato qualche fallimento in quanto l'impegno sulla quantità ha sacrificato il risultato di qualità, che è diventato un problema nonostante le innovazioni via via succedutesi attraverso la 517/77 e la 348/77, ma soprattutto con i programmi del '79 la cui Premessa concentra l'autentico spirito della nuova scuola media.

La difficoltà di fare esplodere le potenzialità nella direzione della qualità degli esiti è dipesa comunque anche dall'essere rimasta compressa tra l'innovazione che successivamente avrebbe investito sia la scuola elementare sia la scuola dell'infanzia e la conservazione del vecchio impianto da parte della scuola superiore, impossibilitata a dare continuità attraverso finalità ridisegnate, piani di studio e linee metodologiche coerenti con quanto precedeva.

Di qui la sofferenza dei tassi di dispersione soprattutto nell'avvio del ciclo secondario ed il ritorno di colpevoli responsabilità sulla scuola media, incapace di ottemperare alle proprie finalità ed alla peculiarità degli obiettivi.”

Pur ritenendo che questi ampi stralci estrapolati dalle relazioni di Rosa Mongillo e Dionisio Bonomo mi assolvano da ulteriori riferimenti ai contenuti essenziali della legge 1859/62, non posso esimermi dal sottolineare come essa, dando finalmente e gradualmente attuazione dopo ben 14 anni al dettato sancito dal citato art. 34 della Costituzione e al di là dei suoi stessi profili normativi di consistente discontinuità rispetto alla precedente statuizione, abbia segnato l'avvio, fin dal 1° ottobre dell'anno scolastico 1963/64, di un "progetto" di alto profilo socio-culturale, pedagogico, organizzativo e didattico, indubbiamente sorretto da un adeguato impianto ordinamentale, ma che nel successivo ventennio si è andato progressivamente ad implementare e perfezionare, senza tradirne l'originaria aspirazione, attraverso le leggi 348 e 517 del 1977, "progetto" coerentemente completato con i Programmi del 1979 e la trasformazione del "doposcuola" in tempo "prolungato", disposta - a partire dall'anno scolastico 1984/85 - dal D.M. 22 luglio 1983.

Della legge 16 giugno 1977, n. 348 ricordiamo brevemente e succintamente:

- a) l'aggiunta per tutte le classi dell'educazione tecnica (in sostituzione delle applicazioni tecniche) e dell'educazione musicale;
- b) la denominazione di "scienze matematiche, chimiche, fisiche e naturali" assunta dall'insegnamento di matematica, osservazioni ed elementi di scienze naturali;
- c) la delegificazione dei programmi, degli orari d'insegnamento e delle prove di esame, affidati ad un Decreto Ministeriale, sentito il CNPI, tenendo conto delle seguenti esigenze:
 - 1) il rafforzamento dell'educazione linguistica attraverso un più adeguato sviluppo dell'insegnamento della lingua italiana - con riferimento alla sua origine latina e alla sua evoluzione storica - e delle lingue straniere;
 - 2) il potenziamento dell'insegnamento di scienze matematiche, chimiche, fisiche e naturali -finalizzate quest'ultime anche all'educazione sanitaria - attraverso l'osservazione, l'esperienza e il graduale raggiungimento della capacità di sistemazione delle conoscenze;
 - 3) la valorizzazione, nei programmi di educazione tecnica, del lavoro come esercizio di operatività unitamente alla acquisizione di conoscenze tecniche e tecnologiche;

- 4) la gradualità di attuazione delle modifiche introdotte;
- 5) la fissazione a 30 ore settimanali dell'orario degli insegnamenti;
- 6) la fusione a decorrere dall'inizio dell'anno scolastico 1979/80 degli attuali ruoli di applicazioni tecniche maschili e applicazioni tecniche femminili, in ragione di una cattedra o posto orario di educazione tecnica ogni due corsi.

Della pressoché contestuale legge 4 agosto 1977, n. 517 *“Norme sulla valutazione degli alunni e sull'abolizione degli esami di riparazione nonché altre norme di modifica dell'ordinamento scolastico”*, vanno ricordati l'art. 6 e, soprattutto, l'art. 7 che – con l'intento specifico di agevolare l'attuazione del diritto allo studio - ha legittimato una nuova modalità di programmazione educativa, comprendente attività scolastiche di integrazione e sostegno anche a carattere interdisciplinare, organizzate per gruppi di alunni della stessa classe o di classi diverse, fornendo altresì un'esplicita sanzione giuridica al principio pedagogico dell'individualizzazione degli interventi in relazione alle esigenze di singoli alunni.

Dei Programmi per la scuola media statale, emanati con il D.M. 9 febbraio 1979, ci limitiamo - infine - a riportare uno stralcio della I Parte della Premessa Generale, dedicata alla definizione dei “caratteri” e “fini” di questa scuola che, esemplarmente, partono dal dettato costituzionale:

“1. Il dettato costituzionale

La Costituzione italiana sancisce all'art. 34 che “l'istruzione inferiore impartita per almeno otto anni è obbligatoria e gratuita” e all'art. 3 che “è compito della Repubblica rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale che, limitando di fatto la libertà e l'uguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana e l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese”.

“Al raggiungimento di queste finalità è diretta e ordinata la scuola media nella sua impostazione educativa e didattica, nelle sue strutture, nei suoi contenuti programmatici”.

“2. Gli interventi legislativi ... “ [omissis]

“3. Principi e fini generali della scuola media

“Come scuola per l'istruzione obbligatoria, la scuola media risponde al principio democratico di elevare il livello di educazione e di istruzione personale di ciascun cittadino e generale di tutto il popolo italiano, potenzia la capacità di partecipare ai valori della cultura, della civiltà e della convivenza sociale e di contribuire al loro sviluppo.

La scuola media, secondo la legge istitutiva, “concorre a promuovere la formazione dell'uomo e del cittadino secondo i principi sanciti dalla Costituzione e favorisce l'orientamento dei giovani ai fini della scelta dell'attività successiva”.

“a) Scuola della formazione dell'uomo e del cittadino.

La scuola media è formativa in quanto si preoccupa di offrire occasioni di sviluppo della personalità in tutte le direzioni (etiche, religiose, sociali, intellettive, affettive, operative, creative, ecc.). Essa favorisce, anche mediante l'acquisizione di conoscenze fondamentali specifiche, la conquista di capacità logiche, scientifiche, operative e delle corrispondenti abilità e la progressiva maturazione della coscienza di sé e del proprio rapporto con il mondo esterno”.

“b) Scuola che colloca nel Mondo. La scuola media aiuta pertanto l'alunno ad acquisire progressivamente una immagine sempre più chiara ed approfondita della realtà sociale, a riconoscere le attività con cui l'uomo provvede alla propria sopravvivenza e trasforma le proprie condizioni di vita, a comprendere il rapporto che intercorre fra le vicende storiche ed economiche, le strutture, le aggregazioni sociali e la vita e le decisioni del singolo. Le esperienze e le conoscenze che la scuola media è tenuta a fornire offrono, in questo quadro, un ruolo di primaria importanza anche ai fini dell'orientamento”.

“c) Scuola orientativa. La scuola media è orientativa in quanto favorisce l'iniziativa del soggetto per il proprio sviluppo e lo pone in condizione di conquistare la propria identità di fronte al contesto sociale tramite un processo formativo continuo cui debbono concorrere unitariamente le varie strutture scolastiche e i vari aspetti dell'educazione. La possibilità di operare scelte realistiche nell'immediato e nel futuro, pur senza rinunciare a sviluppare un progetto di vita

personale, deriva anche dal consolidamento di una capacità decisionale che si fonda su una verificata conoscenza di sé”.

Ed è proprio questa, pertanto, la **scuola media** “fotografata” dal “Testo Unico delle disposizioni legislative in materia di istruzione”, approvato con d.P.R 16 aprile 1994, n. 297 (Parte Seconda, Titolo IV, artt. da 161 a 190), che risulta ora largamente rimaneggiata, a seguito a delle disposizioni legislative e ordinamentali che si sono succedute fino ai nostri giorni, a partire dalla stessa trasformazione nominalistica da scuola “media” in scuola “secondaria di primo grado”, formalmente disposta dall’art.19, comma 2, del decreto legislativo 19 febbraio 2004, n. 59: “Le espressioni “scuola materna”, “scuola elementare” e “**scuola media**” contenute nelle disposizioni vigenti sono sostituite rispettivamente, dalle espressioni “scuola dell’infanzia”, “scuola primaria” e “**scuola secondaria di primo grado**”.

Infatti, come è noto, il suo impianto è stato messo in discussione prima con il tentativo abortito della legge 30/2000 (“Berlinguer”), approvata in Gazzetta ma rimasta inattuata, poi con la Riforma “Moratti” (legge 53/2003 e decreto legislativo 59/2004 con le allegate Indicazioni Nazionali) ulteriormente “rivisitata” dal ministro Fioroni e infine “devastata” dagli interventi Tremonti/Gelmini.

Non è più, pertanto, la scuola media voluta dal ministro Luigi Gui, di cui alcuni anni dopo la sua entrata in vigore fornì il seguente giudizio: “Questa scuola impedì precoci e ingiuste divisioni discriminatorie tra i preadolescenti: si può essere in disaccordo forse sui modi di effettuazione, ma nessuno può negare la misura umana, sociale e cristiana di tali provvedimenti che rappresentano una vera rivoluzione sociale, nell’accezione non ambigua e demagogica del termine, ma in quella di autentico di balzo in avanti rinnovatore delle superate strutture scolastiche del nostro Paese”.

In quegli stessi anni gli faceva eco Gesualdo Nosengo che alla conclusione del primo triennio di vita della nuova scuola media, così si esprese: “Questa scuola, se adeguatamente realizzata, influenzerà la vita civica, operativa e culturale dei prossimi decenni intorno al 2000. Realizzerà una pacifica rivoluzione civile”.

Ora abbiamo una nuova scuola secondaria di primo grado sorretta da un rinnovato (e “razionalizzato”) impianto ordinamentale e da più aggiornate (e “armonizzate”) indicazioni curriculari ... ma è un’altra “storia” della quale, forse, ci occuperemo in una successiva occasione.

Una rapida ricostruzione storica

Come è ampiamente noto, quando si vuol tentare un minimo di ricostruzione storica degli eventi giuridico-ordinamentali che hanno definito l’architettura istituzionale del sistema scolastico del nostro Paese, non si può prescindere dal riferimento a due precisi contesti normativi, ambedue caratterizzati dall’approccio dispositivo organico e complessivo: la legge “Casati” (15/11/1859) e l’insieme dei provvedimenti normativi ricompresi nella cosiddetta “Riforma Gentile” del 1928.

Relativamente all’istruzione secondaria, la legge “Casati” istituì due distinti percorsi quali proseguimenti diretti della scuola primaria:

- a) il ginnasio quinquennale, che dava accesso al liceo triennale, unico canale che consentiva il proseguimento negli studi universitari;
- b) la scuola tecnica triennale, che dava accesso all’istituto tecnico triennale.

La Riforma “Gentile” mantenne il ginnasio quinquennale (con proseguimento nel liceo triennale), trasformò in quadriennale l’istituto tecnico inferiore, che dava accesso all’istituto tecnico superiore (quadriennale), istituì l’istituto magistrale inferiore di durata quadriennale, con possibilità di accesso all’istituto magistrale superiore triennale. Un’ulteriore possibilità era costituita dalla scuola “complementare” triennale che dal 1928 divenne scuola di avviamento professionale, senza prospettiva di accesso a percorsi superiori.

Per accedere al ginnasio, all’istituto tecnico e all’istituto magistrale era necessario il superamento al termine della scuola elementare di un apposito (e selettivo) esame di ammissione, soppresso solo dal 1962.

A proposito del percorso quinquennale del ginnasio, è significativo ricordare come abbia nominalisticamente resistito, nonostante i numerosi processi di riforma istituzionale e ordinamentale dell'istruzione secondaria superiore.

Infatti fino all'entrata in vigore del decreto legislativo 226/2005 attuativo della Legge 53/2003 ("Moratti"), le prime due classi del Liceo Classico erano denominate quarto e quinto ginnasio, che davano accesso al successivo triennio (1°, 2° e 3° liceo) concluso dall'esame di "maturità".

Ebbene, la forza evocatrice di questo impianto ha trovato in alcuni solerti e nostalgici burocrati ministeriali ancora indomabili sostenitori. Cosicché nell'attuale (e vigente) Regolamento del Liceo Classico adottato, in attuazione delle deleghe contenute nell'art. 64 del decreto-legge 112/2008 ("Tremonti"), con d.P.R. 89/2010, all'art. 5, comma 2, nell'articolazione del percorso quinquennale, a fianco del 1° biennio, troviamo l'inciso "... che mantiene la denominazione ginnasio ...", certamente frutto dell'ostinazione, degna di miglior causa, a voler riesumare una presunta gerarchia culturale di questo ordine scolastico, nonostante l'affermata "pari dignità" dei percorsi del ciclo secondario!

Questi sommari e del tutto parziali riferimenti ci consentono di meglio cogliere la portata innovativa della legge **1° luglio 1940, n. 899 "Istituzione della scuola media"**, voluta da Giuseppe Bottai, Ministro dell'Educazione Nazionale, che segna dal punto di vista giuridico e nominalistico la nascita della scuola "media" con una più chiara e distinta identità istituzionale rispetto all'impianto gentiliano del quale, tuttavia, manteneva il tratto distintivo degli ordini scolastici, ispirati ad una rigida impostazione selettiva, speculare all'articolazione classista della società italiana, funzionale alla sua arcigna e sostanziale conservazione.

I primi due articoli di questa legge così recitano:

"Art. 1. La scuola media, con i primi fondamenti della cultura umanistica e con la pratica del lavoro, saggia le attitudini degli alunni, ne educa la capacità, e in collaborazione con le famiglie, li orienta nella scelta degli studi e li prepara a proseguirli.

Art. 2. La scuola media ha la durata di tre anni. Non è ammessa abbreviazione alcuna della durata triennale del corso. Dalla scuola media si accede alle scuole dell'ordine superiore, al Liceo artistico, alle scuole dell'ordine femminile."

A rimarcare il carattere discriminatorio e selettivo di questa Legge concorre sicuramente, tra gli altri, il successivo art. 16:

"La valutazione e la classificazione degli alunni si effettuano mediante un giudizio complessivo e motivato: 1° sulle capacità generali e sul profitto in ciascuna disciplina; 2° sull'energia e continuità del volere; 3° sulla disposizione a proseguire gli studi; 4° sulle qualità morali dimostrate, anche in rapporto alle attività svolte nelle organizzazioni giovanili"

Prima della pressoché totale abrogazione di questa Legge, disposta dalla Riforma del 1962, della quale si spera di aver fornito una parziale ma sufficiente illustrazione, va doverosamente registrata una consistente operazione emendativa e correttiva compiuta dal D.L.vo lgt. 7 settembre 1945, n. 816, voluta da Vincenzo Arangio Ruiz, Ministro della Pubblica Istruzione dal dicembre del 1944 al dicembre del 1945, che aprì la strada, anche in materia scolastica e formativa, alla nuova e travolgente stagione riformatrice indotta, ispirata e sostenuta dai principi della Costituzione, che da lì a poco avrebbe dato al nostro Paese, insieme alla riconquistata Libertà, l'auspicato assetto democratico e repubblicano.

Roma, 31 dicembre 2013

APPENDICE (1)

Una digressione sull'“obbligo”: fattispecie e modalità di assolvimento

La Repubblica italiana ricomprende l'istruzione e l'educazione tra i diritti fondamentali della persona e dei cittadini.

Nel nostro Ordinamento, pertanto, l'istruzione e l'attività educativa si configurano come un pubblico interesse, giuridicamente protetto, al cui soddisfacimento lo Stato provvede direttamente attraverso due modalità di intervento:

- dettando le norme generali sull'istruzione;
- istituendo scuole statali per tutti gli ordini e gradi.

Questi principi sono sanciti dall'art. 33 della Costituzione che esordisce, com'è noto, con la proclamazione solenne della libertà d'insegnamento, che costituisce uno dei pilastri dell'architettura ordinamentale del nostro sistema scolastico: *“L'arte e la scienza sono libere e libero ne è l'insegnamento” (comma 1).*

L'attività educativa viene, dunque, **garantita direttamente dallo Stato** (per cui si è parlato di “statualità” del pubblico servizio scolastico; principio che oggi deve essere integrato e aggiornato alla luce delle modifiche al Titolo Quinto – Parte Seconda – della Costituzione, introdotte dalla Legge costituzionale 18.10.2001, n. 3) **ma gestita non in regime di monopolio.**

Lo stesso art. 33, infatti, al comma 3, riconosce a *“Enti e privati”* il diritto di istituire *“scuole e istituti di educazione”*, aggiungendo il famoso inciso *“senza oneri per lo Stato”*, fonte di innumerevoli e contrastanti interpretazioni giuridiche, politiche e culturali e di polemiche tuttora non sopite.

Solo in tempi relativamente recenti - cioè nel corso della XIII Legislatura, (a maggioranza di centro-sinistra) - è stata approvata la Legge 10 marzo 2000, n. 62 **“Norme per la parità scolastica e disposizioni sul diritto allo studio e all'istruzione”**, dopo oltre mezzo secolo dall'enunciazione del principio programmatico – assoggettato a riserva di legge – contenuto al comma 4 dell'art. 33: *“La legge, nel fissare i diritti e gli obblighi delle scuole non statali che chiedono la parità, deve assicurare ad esse piena libertà e ai loro alunni un trattamento scolastico equipollente a quello delle scuole statali”.*

La Legge 62/2000, comunemente nota come “legge paritaria”, all'art. 1 afferma: **“Il sistema nazionale di istruzione, fermo restando quanto previsto dall'art. 33, secondo comma, della Costituzione, è costituito dalle scuole paritarie private e degli enti locali”** omissis ...

Comma 2 *“Si definiscono scuole paritarie, a tutti gli effetti degli ordinamenti vigenti, in particolare per quanto riguarda l'abilitazione a rilasciare titoli di studio aventi valore legale, le istituzioni scolastiche non statali, comprese quelle degli enti locali, che, a partire dalla scuola per l'infanzia, corrispondono agli ordinamenti generali dell'istruzione, sono coerenti con la domanda formativa delle famiglie e sono caratterizzate dai requisiti di qualità ed efficacia di cui ai commi 4, 5 e 6.”* omissis ...

Altri importantissimi principi costituzionali sono sanciti dal successivo art. 34:

- il carattere assolutamente pubblico della scuola: *“La scuola è aperta a tutti”* (comma 1);
- il cosiddetto, anche se improprio, obbligo scolastico, oggi più correttamente definito “obbligo di istruzione”: *“L'istruzione inferiore, impartita per almeno otto anni, è obbligatoria e gratuita”* (comma 2);
- il diritto allo studio: *“I capaci e meritevoli, anche se privi di mezzi, hanno diritto di raggiungere i gradi più alti degli studi”* (comma 3);
- strumenti per l'esigibilità di questo diritto: *“La Repubblica rende effettivo questo diritto con borse di studio, assegni alle famiglie ed altre provvidenze, che devono essere attribuite per concorso”* (comma 4).

Questi due distinti principi costituzionali del “diritto all’istruzione” e del “diritto allo studio” esigono alcune ulteriori considerazioni, utili alla loro contestualizzazione all’attuale dibattito culturale, politico e sociale, che vale la pena brevemente sviluppare, con riferimenti prima alla Legge “Moratti”, poi all’innalzamento dell’obbligo di istruzione voluto dal Ministro Fioroni e inserito nella Finanziaria 2007, successivamente all’intervento di Tremonti tra le deleghe dell’art. 64, per finire all’emendamento “Cazzola” inserito nella Legge 4 novembre 2010, n. 183, comunemente noto come “Collegato-Lavoro”.

Il cosiddetto “Sistema Binario”

Nell’impianto giuridico della legge 53/2003 - che di fatto ha definito la struttura architettonica tuttora portante del nostro sistema di istruzione formazione, salvo le modifiche intervenute prima con la legge 40/2007 (Prodi /Fioroni) e successivamente con i provvedimenti attuativi dell’art. 64 della legge 133/2008 (Tramonti) e della legge 169/2008 (Gelmini) - viene esplicitato il proposito (art. 2, lett. g) di conferire **pari dignità educativa, culturale, pedagogica e professionale al sistema dell’istruzione e formazione professionale di competenza regionale**, (doppio canale/sistema binario) superandone la riconosciuta fragilità istituzionale. Problema, questo, affrontato anche dalla legge 30/2000 (Berlinguer, formalmente abrogata dalla legge 53/2003), nella prospettiva dell’integrazione istituzionalizzata tra la Scuola secondaria superiore e i Centri di formazione professionale.

L’istruzione e formazione professionale diventa, accanto al sistema dei **licei**, (ed oggi degli Istituti Tecnici e Professionali) uno dei percorsi nei quali si articola il “secondo ciclo” di istruzione le cui finalità generali, indistintamente valide sia per l’una che per l’altra “gamba” del sistema, consistono nell’assicurare “... *la crescita educativa, culturale e professionale dei giovani attraverso il sapere, il fare, l’agire e la riflessione critica su di essi, per sviluppare l’autonoma capacità di giudizio e l’esercizio della responsabilità personale e sociale*”.

L’istruzione e formazione professionale si riscatta dallo stato di “minorilità” culturale e sociale nella quale versava, prevedendosi la possibilità di accesso all’IFTS (Istruzione e Formazione Tecnica Superiore) e, previa frequenza di un anno integrativo, all’Università.

Con l’art. 13 della legge 40/2008 è stata prevista l’istituzione degli Istituti Tecnici Superiori, (per la quale sono state dettate apposite Linee Guida) del tutto assimilabili ai percorsi di alta formazione non universitaria.

La pari dignità dei due percorsi, nella Legge “Moratti” è giuridicamente sancita dalla possibilità “assicurata e assistita” di passaggio dall’uno all’altro sistema, attraverso il riconoscimento dei crediti formativi acquisiti con la frequenza di un determinato percorso scolastico e/o formativo (le famose, ancorché fragili e traballanti “*passerelle*”).

Dentro questa nuova architettura di sistema, la legge compie un’ardita opzione giuridica, culturale e sociale, destinata ad incidere profondamente sui futuri assetti ordinamentali di breve e medio termine: **la trasformazione dell’“obbligo scolastico”** (espressione, in realtà, giuridicamente imprecisa anche se universalmente utilizzata; il già richiamato art. 34 della Costituzione, parla, infatti, di “*istruzione inferiore*”, impartita per almeno 8 anni, “*obbligatoria e gratuita*”) **in “diritto-dovere all’istruzione e alla formazione per almeno 12 anni”** e, comunque, fino al conseguimento di una qualifica entro il 18° anno”. L’obbligo “scolastico” o di “istruzione”, che la legge 9/99 aveva elevato a regime a 10 anni e in via transitoria a 9, si trasforma in “*diritto formativo*”, la cui fruizione costituisce un “*dovere legislativamente sanzionato*”.

Anche il più volte richiamato provvedimento concernente l’innalzamento a 16 anni dell’obbligo di istruzione, che può essere assolto anche attraverso la frequenza dei percorsi sperimentali regionali di istruzione e formazione professionale, ed ora anche nelle esperienze di apprendistato, richiama la piena vigenza dell’obbligo formativo fino al 18° anno di età, facendo esplicito riferimento al D.L.vo 15 aprile 2005, n. 76 sul cosiddetto “diritto/dovere”, tuttora pienamente vigente.

Un nuovo scenario nell’emendamento “Cazzola” e una digressione tra le varie accezioni delle nozioni di “obbligo”



A proposito di apprendistato e obbligo di istruzione, è doveroso, anche in questo caso per aggiornare e contestualizzare il relativo dibattito, un chiarimento preliminare di terminologia giuridica relativa alle espressioni:

- obbligo di istruzione;
- obbligo scolastico;
- obbligo formativo;
- diritto–dovere.

Obbligo di “istruzione” e obbligo “scolastico”

L’art. 34 della Costituzione, al comma 2, come precedentemente ricordato, così testualmente recita: “L’**istruzione** inferiore, impartita per **almeno** otto anni, è **obbligatoria** e gratuita”.

Benché si trattasse di una disposizione immediatamente precettiva, il suo recepimento in una specifica legge ordinaria (e la conseguente acquisizione nell’ordinamento scolastico) è avvenuto, come detto, solo 14 anni dopo e precisamente con la Legge 31 dicembre 1962, n. 1859 “Istituzione e ordinamento della scuola media statale”, da allora indicata come “scuola media unica”, in quanto riassorbiva “... *le preesistenti scuole medie, le scuole secondarie di avviamento professionale e ogni altra scuola secondaria di primo grado* ...” (art.16: Trasformazione delle scuole attuali).

Nella stessa Legge, però, al Capo III, compare la nozione di “**Obbligo scolastico**” quale rubrica del Capo stesso.

L’art. 8 “Adempimento dell’obbligo” così dispone:

*“I genitori dell’obbligato o chiunque ne faccia le veci rispondono dell’adempimento dell’obbligo. Essi possono curare per proprio conto **l’istruzione dell’obbligato**, purché dimostrino la capacità di provvedervi e ne diano comunicazione, anno per anno, alla competente autorità scolastica.*

*Ha adempiuto all’**obbligo scolastico** l’alunno che abbia conseguito il diploma di licenza della scuola media; chi non l’abbia conseguito è prosciolto dall’obbligo se, al compimento del quindicesimo anno di età, dimostri di avere osservato per almeno otto anni le norme sullo **obbligo scolastico**”. (Ossia, ci pare di poter dedurre, frequentando otto anni la scuola con ripetenze varie, senza giungere alla licenza). Omissis ... “*

La norma costituzionale, dunque, parla di “istruzione”, dizione testualmente ripresa dall’art. 1 della Legge 1859/62.

Ma poiché all’epoca l’unico percorso istituzionale che consentiva di acquisire l’**istruzione** era la scuola (salvo che a ciò potessero provvedere i genitori dell’**obbligato**), – tant’è che l’avvenuto “**adempimento**”, nozione diversa dal “**proscioglimento**”, era certificato dal conseguimento del diploma di licenza media – l’utilizzo dell’aggettivo “scolastico” divenne intercambiabile con il termine di “istruzione” collegato all’obbligo, fino a sostituire quasi del tutto quest’ultimo nell’uso corrente.

Probabilmente il Legislatore costituente considerava l’istruzione, nel suo contenuto sostanziale, come possesso di un nucleo essenziale di **conoscenze formalizzate** (non si parlava ancora di abilità e competenze) che ogni cittadino doveva obbligatoriamente possedere per poter proficuamente esercitare quei diritti–doveri (civili, etico–sociali, economici e politici) declinati nella Parte Prima della Costituzione).

Ma poiché al principio dell’**obbligatorietà** si associava (e si associa) quello della “**gratuità**” è lecito supporre o ritenere che lo stesso Legislatore pensasse alla “**scuola**” come sede istituzionale nella quale potessero conseguirsi gli obiettivi di istruzione, senza oneri per i giovani cittadini.

Ma di ciò non disponiamo di attendibili fonti documentali sui lavori dell’Assemblea Costituente.

Da osservare che esistendo fin dalla prima metà del secolo scorso percorsi ed esperienze di “istruzione artigiana e professionale”, l’originaria formulazione dell’art. 117 della Costituzione (antecedente alla riforma del Titolo V, disposta dalla Legge Costituzionale n. 3/2001) già affidava questa materia, insieme alla “assistenza scolastica”, alla competenza legislativa esclusiva delle

Regioni. Ma la “formazione professionale”, oggi divenuta a seguito dell’evoluzione del quadro giuridico (sia di fonte costituzionale che legislativo) “istruzione e formazione professionale” rappresenta un capitolo a parte e pertanto, non ce ne occuperemo in questa sede.

Obbligo “formativo”

Nella seconda metà degli anni novanta l’innalzamento dei livelli di istruzione e qualificazione dei giovani viene assunto tra gli obiettivi prioritari delle politiche formative e del lavoro e oggetto di concertazione tra il Governo e le Parti Sociali.

Esemplari e fondamentali, in tal senso, il “Patto per il lavoro” del settembre 1996 e il successivo “Patto di Natale” del dicembre 1998.

Gli esiti legislativi connessi all’attuazione degli impegni assunti dalla suddetta azione concertativa sono rinvenibili:

- nella Legge n. 196/1997 “Norme in materia di promozione dell’occupazione” (normalmente conosciuta come “Pacchetto Treu”) che tra l’altro regola l’apprendistato, riordina la formazione professionale e introduce i tirocini formativi e di orientamento, oltre a prevedere elementi di flessibilità nel lavoro;
- nella Legge 20 gennaio 1999, n. 9 “Disposizioni urgenti per l’elevamento dell’obbligo di istruzione”, esplicitamente abrogata dalla Legge 53/ 2003 (“Riforma Moratti”), che aveva elevato l’obbligo di istruzione a 9 anni (in via transitoria, giacché a regime l’obbligo era portato a 10 anni che si concludeva comunque al 15° anno di età essendo stato il previsto ciclo primario compreso nel settennio 6–13 anni);
- nella Legge 17 maggio 1999, n. 144 che, con gli artt. 68 e 69, portando a compimento il “Pacchetto Treu” con il recepimento degli Accordi interconfederali, introduce nella nostra legislazione **l’obbligo formativo fino al 18° anno di età** e istituisce il Sistema dell’Istruzione e Formazione Tecnica Superiore (IFTS).

Quindi, politicamente e giuridicamente, la paternità dell’introduzione dell’obbligo formativo fino al 18° anno di età va attribuita ad un Governo di centro–sinistra (ma soprattutto alla pressante azione concertativa e alla convincente capacità propositiva della CISL e della CISL SCUOLA) e non ad un Governo di centro–destra che, comunque, l’ha fatta propria e declinata in un apposito provvedimento normativo di attuazione della relativa delega contenuta nella Legge 53/2003: il D.L.vo n. 76/2005.

Diritto–Dovere

La Legge 28 marzo 2003, n. 53 (“Riforma Moratti”) all’art.2, comma 1, lett. c), compie un’ardita opzione giuridica, culturale e sociale della quale non sono state ancora del tutto “metabolizzate” le implicazioni ordinamentali (in materia di obbligo) anche a seguito dell’effettivo innalzamento a 10 anni dell’obbligo di istruzione, disposto dal comma 622 dell’art. 1 della Legge n. 296/2006 (Finanziaria 2007) che ha trovato concreta attuazione con il D.M 22 agosto 2007, n 139.

La norma dispone: *“È assicurato a tutti il **diritto all’istruzione e alla formazione per almeno dodici anni o, comunque, sino al conseguimento di una qualifica entro il diciottesimo anno di età**; l’attuazione di tale diritto si realizza nel sistema di istruzione e in quello di istruzione e formazione professionale ... omissis ... La fruizione dell’offerta di istruzione e formazione costituisce un **dovere legislativamente sanzionato**; nei termini suddetti (diritto all’istruzione e formazione e correlativo dovere) viene ridefinito e ampliato l’obbligo **scolastico** di cui all’art. 34 della Costituzione, nonché l’obbligo **formativo** introdotto dall’art. 68 della legge 17 maggio 1999, n. 144 e successive modificazioni ... omissis”*.

In attuazione di questa norma di delega è stato emanato il D.L.vo n. 76/2005 (tuttora pienamente vigente) nel quale si afferma che: *“La Repubblica promuove l’apprendimento in tutto l’arco della vita e assicura a tutti pari opportunità di raggiungere elevati livelli culturali e di sviluppare le capacità e le competenze, attraverso conoscenze e abilità, generali e specifiche, coerenti con le attitudini e le scelte personali, adeguate all’inserimento nella vita sociale e nel mondo del lavoro, anche con riguardo alle dimensioni locali, nazionale ed europea.”* (art. 1, c. 1).

Da ciò si desume il **contenuto sostanziale** di questo “**diritto**” che, anche secondo il Legislatore Delegato, ridefinisce e amplia, come diritto all’istruzione e formazione e correlativo dovere “*l’obbligo scolastico di cui all’art. 34 della Costituzione, nonché l’obbligo formativo introdotto dall’art. 68 della legge 17 maggio 1999, n. 144 e successive modificazioni*” (art. 1, comma 2).

Al successivo comma 3, dopo la precisazione che il conseguimento di una qualifica entro il 18° anno di età deve essere “di durata almeno triennale”, si stabiliscono le relative modalità di assolvimento:

- nelle istituzioni del primo e del secondo ciclo del sistema educativo di istruzione e formazione, costituite dalle istituzioni scolastiche e dalle istituzioni formative accreditate dalle regioni e dalle province autonome di Trento e Bolzano;
- attraverso l’apprendistato di cui all’art. 48 del D.L.vo 276/2003 (attuativo della Legge “Biagi”);
- nelle scuole paritarie riconosciute ai sensi della Legge n. 62/2000.

L’obbligo nella XV e XVI Legislatura

Il già richiamato comma 622 delle legge finanziaria 2007, ha disposto che “*L’istruzione impartita per almeno 10 anni è obbligatoria ed è finalizzata a consentire il conseguimento di un titolo di studio di scuola secondaria superiore o di una qualifica professionale di durata almeno triennale entro il diciottesimo anno di età ... omissis*” (Evidenti i tratti di continuità e discontinuità con le disposizioni primarie e secondarie della riforma “Moratti”).

Ma la grande scelta di netta innovazione giuridica, destinata a incidere direttamente su tutte le tipologie di apprendistato disciplinate dalla Legge “Biagi” (legge 30/2003) e dal successivo D.L.vo di attuazione n. 276/2003 (contratto di apprendistato per l’espletamento del diritto–dovere di istruzione e formazione; contratto di apprendistato professionalizzante; contratto di apprendistato per l’acquisto di un diploma o per percorsi di alta formazione) è contenuto nel secondo periodo dello stesso comma: “*L’età di accesso al lavoro è **conseguentemente** elevata da **quindici a sedici anni***”. Quest’avverbio esprime mirabilmente la sintesi sociale, politica e giuridica del provvedimento, che ha trovato sanzione ordinamentale nel già D.M. 22.8.2007, n. 139.

Anche in questo caso il Legislatore si è preoccupato di indicare il contenuto sostanziale dell’innalzamento dell’obbligo, consistente nella “*acquisizione dei saperi e delle competenze previste dai curricula relativi ai primi due anni degli istituti di istruzione secondaria superiore ... omissis*”.

Il successivo comma 624 introduce una norma transitoria che consente l’assolvimento dell’obbligo di istruzione nei percorsi sperimentali di istruzione e formazione professionale regionale, fino alla messa a regime “... di quanto previsto dal comma 622 ...”.

Nel corso della decorsa e XVI Legislatura, in sede di conversione nella Legge n. 133/2008 del D.L. n. 112/2008 con un emendamento introdotto al comma 4–bis dell’art. 64 (quello dei famigerati “tagli”) è stato soppresso il carattere transitorio contenuto nel predetto comma 624 e stabilito in via permanente che l’assolvimento dell’obbligo d’istruzione possa avvenire anche nei percorsi di istruzione e formazione professionale regionale, eliminando così la competenza attribuita al Ministero della P.I. a predisporre un apposito elenco nel quale inserire le strutture formative che intendessero concorrere alla realizzazione di “*percorsi*” e “*progetti*” “... in grado di prevenire e contrastare la dispersione e favorire il successo nell’assolvimento dell’obbligo di istruzione”.

Obbligo di istruzione e apprendistato

Per riassumere:

- a) L’**apprendistato**, esistente da tempo, è un contratto di lavoro “a causa mista” in quanto prevede che in aggiunta al rapporto di lavoro vero e proprio, l’azienda si impegna a fornire al giovane apprendista la formazione necessaria per diventare un lavoratore qualificato.

Accanto alla formazione acquisita sul posto di lavoro a cura dell’imprenditore, l’apprendista deve frequentare corsi di formazione esterni all’azienda.

La legge prevedeva che questo contratto di lavoro poteva essere sottoscritto all’età di 15 anni.

- b) Nel 1999, con l'art. 68 della **Legge 144**, accanto all'obbligo d'istruzione (allora previsto fino a 14 anni, cioè fino alla 3^a media) venne istituito l'obbligo di frequenza di attività formative fino al diciottesimo anno di età.

Questo nuovo obbligo poteva essere assolto in tre modi:

- 1– nel sistema dell'istruzione scolastica;
 - 2– nel sistema della formazione professionale regionale;
 - 3– nell'esercizio dell'apprendistato.
- c) Nel 2003, con l'approvazione **della legge “Moratti”**, venne sancito il cosiddetto diritto–dovere di istruzione e formazione fino al 18° anno di età o comunque fino al conseguimento di una qualifica o di un diploma.
- d) Nello stesso anno, in attuazione della **Legge “Biagi”** venne emanato il D.L.vo n. 276 che all'art. 48 disciplinava il contratto di apprendistato per l'espletamento del diritto dovere di istruzione e formazione, di durata non superiore a tre anni, finalizzato al conseguimento di una qualifica professionale.
- e) Nel 2006, con il comma n. **622 della Legge 296** (Finanziaria 2007), voluto dal Ministro Fioroni, l'obbligo di istruzione venne innalzato a 16 anni e, contemporaneamente, la possibilità di stipulare contratti di lavoro (anche di apprendistato) venne portata al sedicesimo anno di età, con forte disappunto delle aziende e delle imprese.
- f) **L'emendamento approvato in Commissione Lavoro** e definitivamente assunto nella Legge 183/2010 (c. “Sacconi”), stabilisce che il contratto di apprendistato consente di assolvere l'ultimo anno dell'obbligo di istruzione, il che significa che il **limite dei 16 anni**, per la stipula di contratti di lavoro viene nuovamente **riportato di fatto a 15 anni** e che gli studenti possono lasciare la scuola a quell'età.

Tutto questo dibattito, non esente – per la verità – da persistenti incrostazioni e pre–giudizi ideologici, ha un fondamento oggettivo socialmente drammatico: l'incontenibile fenomeno dell'evasione e della dispersione “scolastica” che vede annualmente circa 230 mila giovani fuori da qualsiasi percorso formativo.

(1) Il presente testo è tratto dal lavoro “Ricognizione, dei principali Atti Normativi che hanno connotato la XVI Legislatura (2008-2012)” curato da Mario Guglietti in occasione del V Congresso Nazionale della CISL SCUOLA (Firenze, 20/23 maggio 2013), inserito tra i relativi Atti.