

## **OSSERVAZIONI DELLA FLC CGIL ALLO SCHEMA DI DECRETO SUL DIRITTO-DOVERE**

### **Premessa**

In premessa, rileviamo l'inopportunità di procedere nell'iter che porta alla definitiva approvazione di questo decreto, visto che da alcuni giorni il Miur ha reso nota la Bozza di decreto sul secondo ciclo, cui vanno rapportati sia questo che il decreto sull'alternanza scuola lavoro. Questa opportunità diventa, a nostro giudizio, necessità, nel momento in cui alcune previsioni, contenute nella bozza sul secondo ciclo, non sono del tutto compatibili con quelle contenute nella bozza di cui all'oggetto di queste osservazioni. Segnaliamo fra le tante incongruenze, quella che ci pare più grave e palese: in questo decreto si sostiene che il diritto dovere all'istruzione e alla formazione si assolve parimenti nei due sistemi e nell'apprendistato; nella Bozza sul secondo ciclo, si prefigura la possibilità di non frequentare neppure un' ora di formazione, nei percorsi di istruzione e formazione professionale, dato che il monte ore lì previsto si riduce nella migliore delle ipotesi a 15 h settimanali di formazione vera e propria, che potrebbero ridursi a molto meno fino a sparire. A meno che non si voglia riconoscere, ope legis, che tutto ciò che i giovani faranno dai 14 anni in avanti, sia formativo in sé, a prescindere dalla presenza di formazione! Tale ipotesi renderebbe del tutto propagandistica, inoltre, la garanzia ai passaggi fra i sistemi affermata all'interno di questo stesso decreto. E' evidente, infatti, che anche solo dal punto di vista dell'impianto orario così profondamente differenziato e ridotto, tale possibilità è negata anche in parola oltre che nei fatti.

### **Le nostre considerazioni**

La FLC CGIL ritiene che di obbligo scolastico ci sia ancora bisogno, e che il diritto dovere in alcun modo sia riconducibile ad esso. Ciò in considerazione del fatto che:

- i dati (resi noti dallo stesso Miur) dicono che grazie alla legge 9/99 (che aveva elevato di un anno la durata dell'obbligo scolastico) circa 40.000 ragazzi in più si erano iscritti alla 1<sup>a</sup> classe della scuola superiore e la stragrande maggioranza di loro aveva proseguito gli studi nel sistema di istruzione, anche dopo l'assolvimento dell'obbligo;
- appena la legge 9/99 è stata abrogata, a seguito dell'approvazione della legge 53/03, il numero di questi ragazzi è immediatamente sceso: una parte si è rivolto alla formazione professionale regionale, un'altra si è persa per strada, nonostante i tentativi di trattenerli con gli Accordi Stato Regioni;
- la ricerca dell'O.C.S.E. P.I.S.A., che ha analizzato gli esiti dei sistemi formativi, ha rilevato che i paesi con i sistemi formativi con gli esiti migliori sono quelli dove la durata dell'obbligo scolastico è più elevata;
- al vertice europeo di Lisbona nel 2000 i Paesi membri si sono impegnati a combattere la dispersione scolastica, portandola al di sotto del 10%, a portare almeno l'85% dei giovani in età al diploma di scuola secondaria, a costruire un sistema di educazione permanente. entro il 2010;

- in un Paese moderno, i cittadini hanno bisogno di rimanere più a lungo a scuola per acquisire i saperi necessari all'esercizio pieno della cittadinanza, in una società sempre più complessa.

#### Nel merito della Bozza di decreto

1. L'obbligo scolastico è previsto dall'art. 34 della Costituzione. Perché si possa modificare e/o annullare, occorre una legge di pari grado, cioè costituzionale. Il Governo presume di poterlo fare addirittura con un decreto legislativo!!
2. è lo stesso testo di decreto a sostenere che i due concetti (obbligo e dovere) sono diversi: infatti per definire il dovere si cita il "dovere sociale", di cui al 2<sup>a</sup> comma dell'art.4 della Costituzione, che poco o nulla ha a che vedere con quello di dovere giuridicamente sanzionabile, di cui all'art. 34 cost.
3. Si dice che "La repubblica assicura a tutti il diritto alla istruzione e alla formazione per almeno 12 anni..." (art. 1 comma 3). In tal modo si delimita il diritto allo studio, che in quanto tale invece si esplica in termini generali e in forme diverse, senza limiti di tempo. Addirittura l'Europa parla di diritto all'istruzione per tutto l'arco della vita. Ne deriva, quindi un equivoco e di fatto una pesante limitazione del concetto di diritto all'istruzione che, nel nostro paese, sarebbe compito della repubblica assicurare, invece, solo per 12 anni!
4. questa assicurazione viene sostanziata da un unico fatto: la gratuità. "La fruizione del diritto di cui al comma 3 non è soggetta a tasse di iscrizione e di frequenza."(art. 1 comma 4). Se ne potrebbero dedurre, quindi, alcune conseguenze: nella gratuità, e quindi nel diritto, non rientra la scuola dell'infanzia, il quinto anno del liceo con l'esame di stato. E potrebbero non rientrare neppure gli anni di studio oltre i 12, derivanti da eventuali bocciature e ripetenze. Infatti il diritto in questione è definito quale "diritto soggettivo" (art. 1 comma 5) e quindi a responsabilità del tutto personale. Avremo dunque i fuoricorso anche nella secondaria superiore?

Oggi, inoltre, l'obbligo scolastico si sostanzia anche con la gratuità dei libri di testo, totale nella scuola elementare, vincolata a condizioni di reddito nella scuola media. Non si capisce se la definizione di gratuità contenuta nella bozza di decreto debba intendersi estesa ai libri di testo o limitata alle sole tasse di iscrizione e di frequenza.

Peraltro, nonostante il "diritto" in questione sia assicurato per 12 anni, per ora, a partire dal 2004-05 sarà assicurato solo per 10 (art. 8 comma 1) o, meglio, qui più esattamente si dice: saranno assicurate la frequenza e l'iscrizione gratuite. Quindi la gratuità cresce progressivamente, per ora di un anno, ma quando arriverà a regime non è detto. Quando si compirà questo diritto?

5. Dopo quattro commi sul diritto all'istruzione e alla formazione, si richiama il concetto di dovere, definendolo espressamente un "dovere sociale" ai sensi dell'art. 4 della Costituzione" (art. 1 comma 5). L'articolo 4 della Costituzione recita: "Ogni cittadino ha il dovere di svolgere, secondo le

proprie possibilità e la propria scelta, un'attività o una funzione che concorra al progresso materiale e spirituale della società.”

Una definizione di dovere sociale, appunto, per il quale non risulta che sia prevista sanzione alcuna nel nostro ordinamento giuridico, proprio in quanto principio generale contenuto nella 1<sup>a</sup> parte costituzionale; concettualmente e sostanzialmente diverso dal concetto di obbligo, quindi, giuridicamente definito e sanzionato.

5. Il diritto-dovere inizia al primo anno della primaria: dal testo si evince un percorso ben stabilito che si divide in due rami nella secondaria superiore e che termina ai 12 anni di istruzione o formazione, a meno di una qualifica professionale ottenuta prima. Il percorso quadriennale di istruzione e formazione, previsto dalla legge 53/03 per il conseguimento di una qualifica, sparisce dal testo della bozza a favore di una "qualifica professionale di durata almeno triennale". Siamo, quindi, alla riduzione per decreto della stessa durata minima prevista dalla legge. Inoltre i 12 anni del diritto/dovere non coincidono nè con la durata quinquennale degli studi liceali nè con quella almeno triennale dei percorsi per ottenere una qualifica come previsto nella bozza. Si ferma prima del completamento del liceo e dura un anno in più per gli altri. Sfuggono logica e motivi di tale scelta.
6. Sparisce l'esame di Stato nel passaggio da un grado all'altro di scuola, anch'esso costituzionalmente previsto all'art.33: di nuovo con un decreto si cambiano i contenuti della Costituzione.
7. Sono davvero incomprensibili le ragioni per le quali si voglia istituire un'anagrafe nazionale degli studenti presso il Miur: a parte ovvie considerazioni su un nuovo, forte e anacronistico accentramento di competenze, se l'intento è quello di combattere, anche attraverso l'anagrafe, la dispersione scolastica, la sede più opportuna ed efficace è quella più vicina al luogo dove vivono e studiano gli studenti. Ed inoltre, si crea una confusione di ruolo fra soggetti istituzionali, visto che nulla si dice sui Centri per l'impiego che, secondo la normativa vigente, sono i referenti ed i responsabili istituzionali territoriali, rispetto alle scelte dei giovani dopo la terza media, con l'individuazione di una apposita figura che se ne dovrebbe far carico. Alla fine, chi ha la responsabilità degli interventi, chi controlla, chi prende contatto con i giovani e con le loro famiglie, chi interviene per favorire la frequenza?
8. Dopo il primo ciclo, di fatto, ci si può indifferentemente iscrivere sia al sistema di istruzione che alla formazione professionale regionale. Perché in molte, troppe regioni, l'Accordo tra Miur e Regione prevede che i ragazzi usciti dalla terza media e che non si iscrivano al sistema dell'istruzione possono iscriversi ai corsi di Formazione professionale. La frequenza obbligatoria del sistema di istruzione termina così con il primo ciclo, cioè a 14 anni, o prima, se si comincia a 5 anni e mezzo. Dopo si sceglie tra due sistemi, che sono falsamente posti sullo stesso piano, mentre la loro durata, i contenuti e le finalità sono profondamente diverse, e le stesse istituzioni di riferimento cambiano (allo Stato i Licei, alle Regioni il resto).
9. Per quanto attiene l'apprendistato, riteniamo sbagliato equiparare i suoi effetti ai fini del diritto – dovere alla formazione alla frequenza di un percorso formativo. Nel decreto legislativo 276/03 sul mercato del lavoro, infatti, sono spariti il vincolo alla formazione esterna degli apprendisti e la quantificazione delle ore da destinare alla formazione. In sostanza frequentare corsi con un numero

considerevole di ore di formazione e lavorare, soltanto evocando la formazione, pare abbiano lo stesso valore formativo. Da questo punto di vista si va ben oltre il riconoscimento della valenza formativa del lavoro, che pure condividiamo. Ma va notato anche che il percorso finale prende in considerazione solo i due canali (liceale e formativo), dimenticando qualsiasi riferimento di saldatura al canale dell'apprendistato, che viene citato solo per derivarne crediti formativi.

10. Su questi ultimi, peraltro, vogliamo sottolineare la necessità di precisare la loro definizione, non limitandosi alla sola citazione a qualcosa di cui pare sfugga la consapevolezza della complessità. Si tratta infatti di indicare le modalità concrete della loro certificazione, presupposto per il loro riconoscimento, peraltro da parte di soggetti anche istituzionalmente con ruoli e funzioni diverse. Permane peraltro il problema di un anno "vuoto": infatti l'accesso all'apprendistato è previsto dalla legge 30/03 a 15 anni e la scuola secondaria di primo grado termina a 14. Cosa faranno in questo anno quei ragazzi che non si iscrivono né all'istruzione né alla formazione/istruzione professionale, e che continueranno, grazie e nonostante il diritto dovere, a non essere soggetti all'obbligo di istruzione? si pensa di parcheggiarli per un anno in un corso qualunque, magari "povero", o si presume già, nella previsione legislativa, che saranno ragazzi che avranno maturato ripetenze nel loro curriculum? In tutti i casi si lascia ancora una volta la porta socchiusa per permettere a qualcuno di uscire dal sistema.
11. "Responsabili dell'adempimento del dovere di istruzione e formazione sono i genitori..." (art. 7 comma 1). La vigilanza sul diritto spetta ai sindaci, ai dirigenti scolastici e ai centri per l'impiego (art. 7 comma 2,) in maniera indistinta (sfugge cosa farà o dovrebbe fare ciascuno di loro in materia). Se il dovere (il dovere a questo punto non il diritto-dovere) non viene rispettato, si va alle sanzioni, che pare restino quelle previste per l'obbligo di istruzione, peraltro risibili. Ma se è così, allora perché sostituire l'obbligo scolastico con il diritto dovere ?

Infine le linee guida ministeriali, ancorché d'intesa con la Conferenza Unificata, per l'orientamento e la prevenzione degli abbandoni, confermano una preoccupante e contraddittoria spinta a riportare al centro competenze che attengono a livelli istituzionali territoriali e alle singole istituzioni scolastiche autonome. Sono problemi da leggere, interpretare, affrontare e risolvere a questi livelli, con interventi mirati e integrati anche con i servizi presenti sul territorio.