



**AUDIZIONE UPI PRESSO UFFICIO DI PRESIDENZA
7^a COMMISSIONE (Istruzione) –SENATO DELLA REPUBBLICA**

**SULL'AFFARE ASSEGNATO
SCUOLA
(ATTO N. 386)**

Roma, 5 novembre 2014

1. Premessa. Il complesso contesto istituzionale, le nuove province e le città metropolitane e l'incognita delle risorse finanziarie

Essendo chiamati in quanto associazioni di rappresentanza di Province, Comuni e Città metropolitane ad esprimerci in questa sede su temi fondamentali per il futuro del nostro Paese, si è ritenuto opportuno focalizzare la nostra attenzione in particolare rispetto agli ambiti di nostra più diretta competenza, peraltro fortemente integrati tra loro.

Come è noto infatti, le politiche di istruzione, formazione, orientamento sono strettamente connesse con quelle del lavoro e dell'occupazione che oggi costituiscono il problema di fondo del nostro Paese.

Al riguardo tuttavia occorre necessariamente premettere un discorso di carattere più generale da cui oggi non è possibile prescindere.

Come è certamente noto, la recente legge 56/14 ha riordinato il sistema di governo di area vasta con l'istituzione delle Città metropolitane e la trasformazione delle Province in enti di secondo livello.

Alla luce di questa riforma i nuovi enti di area vasta provinciale hanno mantenuto, tra le altre, quali funzioni fondamentali, le competenze in merito all'edilizia scolastica delle scuole superiori nonché la programmazione provinciale della rete scolastica, nel rispetto della programmazione regionale.

In questa delicata fase di riordino complessivo (secondo principi di efficienza e cooperazione istituzionale - come indicato dalla legge 56/14) sono però intervenute pesanti manovre finanziarie (dal 2011 al 2014) che pesano sul comparto delle Province e delle Città metropolitane per **oltre 2,5 miliardi di euro**. Mentre i Comuni hanno contribuito nel periodo 2007-2014, per il risanamento della finanza pubblica per complessivi 16,4 miliardi di euro, di cui 8 miliardi e 700 milioni in termini di patto di stabilità interno e 7 e 700 milioni in termini di riduzioni di trasferimenti (elaborazioni IFEL)

La già complessa situazione si è inoltre aggravata con il disegno di legge di stabilità 2015 in cui si prevede un ulteriore taglio di 1 miliardo di euro sui bilanci delle Province e delle Città metropolitane, pari al 13,1% delle loro spese correnti, a cui vanno aggiunti 183 milioni della spending review 2014. Ammonta a 1,2 mld di euro quello per i Comuni previsto nel ddl stabilità cui devono aggiungersi 300 milioni provenienti da precedenti provvedimenti che unitamente all'attuazione della armonizzazione dei bilanci (d.lgs. 126/2014) comportano un effetto combinato di riduzione delle risorse correnti comunali per il 2015 per oltre 3,7 miliardi di euro. Cifra cui si giunge sommando gli impatti finanziari dei diversi provvedimenti riguardanti la finanza comunale.

Alla luce di questo contesto, si prospetta dunque una situazione di insostenibilità per le Province e le Città metropolitane che non consente loro, così come peraltro già evidenziato nel recente incontro con il Governo, di poter garantire un livello seppur minimo di esercizio delle funzioni assegnate con gravi ricadute sulla cittadinanza (mancata manutenzione e messa in sicurezza di strade e scuole, impossibilità di provvedere con i 'piani neve' ad assicurare la viabilità nella stagione invernale,

impossibilità di assicurare la gestione ordinaria degli istituti superiori – pagamento utenze, riscaldamento, acquisto arredi, impossibilità di intervenire sul dissesto idrogeologico) a meno che non si cambi l'impostazione della manovra e si riducano i tagli.

A tale riguardo, abbiamo nei giorni scorsi aperto un confronto con la Presidenza del Consiglio dei Ministri, per valutare la sostenibilità dei tagli sulle funzioni fondamentali e sui servizi collegati e per discutere delle ricadute che questa scelta produce nella gestione del personale delle Province.

2. Politiche di istruzione, formazione, orientamento scolastico e professionale e politiche per l'impiego, lavoro

L'ente provincia 'ante riforma Delrio' grazie alla sua dimensione e al suo ruolo ha potuto, in molti casi, nonostante le difficoltà del contesto socio-economico, politico e istituzionale, coniugare le vocazioni imprenditoriali e le esigenze di professionalità espresse dai territori attraverso l'integrazione delle politiche del lavoro con l'offerta di una formazione professionale effettivamente rispondente ai bisogni del tessuto produttivo locale.

Gli interventi integrati delle province in materia di orientamento scolastico e professionale (realizzati anche attraverso i centri per l'impiego) hanno potuto contribuire anche al miglioramento della qualità ed efficienza dell'istruzione superiore nonché all'accrescimento della pertinenza dei programmi alle esigenze del mercato del lavoro (attraverso ad esempio la promozione dei tirocini formativi e gli strumenti di alternanza formazione e lavoro).

Nell'ambito dei servizi per l'impiego inoltre la presenza di strumenti informativi territoriali di rilevazione ed analisi dei fabbisogni formativi delle imprese (attraverso gli osservatori del mercato del lavoro presenti a livello sia provinciale che regionale) ha permesso di realizzare in molti casi una connessione tra le esigenze del mercato del lavoro e la programmazione dell'offerta formativa in ogni bacino locale di impiego.

Anche in ragione di ciò, sulla base della nostra esperienza e nell'ambito della cornice delineata dalla relazione della senatrice Puglisi oggetto dell'audizione, intendiamo sottolineare alcuni temi (e le relative criticità):

Politiche di orientamento: l'orientamento dovrebbe permeare tutte le fasi della vita delle persone fin dai primi anni di istruzione attraverso una maggiore promozione della didattica orientativa. L'orientamento lungo tutto il corso della vita è riconosciuto unanimamente come una dimensione trasversale indispensabile ai fini dell'apprendimento permanente, capace di incidere sulla progettualità e l'occupabilità della persona e sui fattori di cambiamento economico e sociale. L'orientamento migliora l'efficienza e l'efficacia dei sistemi di istruzione, formazione e lavoro attraverso la sua azione di prevenzione e contrasto

della dispersione scolastica, attraverso il potenziamento dell'incontro tra domanda e offerta di competenze favorendo il successo formativo e l'occupabilità.

In ogni territorio servono reti territoriali (così come previsto dalla legge Fornero n.92/2012) per promuovere interventi di orientamento rivolti alle persone con una particolare attenzione alla prevenzione dell'uscita dai percorsi di istruzione, formazione e inserimento al lavoro, per accompagnare nell'elaborazione dei progetti di vita, per sostenere le persone nella fasi di transizione o nelle cadute. L'orientamento deve prevedere occasioni di contatto diretto dei giovani con il mondo del lavoro, i mestieri, le professioni. La citata legge n.92/2012, con l'introduzione nel nostro ordinamento del diritto all'apprendimento permanente, nonché, a tal fine, della realizzazione di reti territoriali, ha dato avvio ad un percorso concertato di attuazione che ha preso le mosse con l'intesa sancita in Conferenza Unificata il 20 dicembre 2012 che definisce le "politiche di apprendimento permanente e gli indirizzi per l'individuazione di criteri generali e priorità per la promozione e sostegno alla realizzazione delle reti territoriali" prefigurando le politiche e le linee di azione necessarie per la promozione e lo sviluppo del Sistema nazionale di apprendimento permanente e della creazione di reti territoriali (in una prospettiva di governance multilivello: nazionale, regionale e locale). Nell'ambito del tavolo interistituzionale ad hoc istituito, lo scorso 10 luglio 2014 è stato sottoscritto sempre in Conferenza Unificata un accordo in merito alle linee strategiche di intervento in ordine ai servizi per l'apprendimento permanente ed in queste ultime settimane Governo, Regioni, Province e Comuni hanno predisposto una intesa sull'orientamento permanente (di definizione degli standard minimi dei servizi e delle competenze degli operatori di orientamento) che sarà sottoposta alla Conferenza Unificata in una delle prossime sedute.

Al riguardo, in linea con queste rilevanti intese di natura istituzionale, va segnalato come sia opportuno intervenire sui seguenti aspetti :

1. Il potenziamento del sistema dell'orientamento e la connessione tra osservatori del mercato del lavoro, orientamento formativo presso le scuole ed orientamento al lavoro (la spesa italiana per l'orientamento è tra le ultime nella classifica Ocse) ;
2. La condivisione di standard dei servizi e la previsione di livelli essenziali delle prestazioni (per quanto riguarda i livelli essenziali dell'orientamento presso i servizi per l'impiego ed i soggetti accreditati è stato a luglio approvato un documento tecnico che non è ancora stato dal Ministero del lavoro formalizzato);
3. La previsione di un sistema unitario ed organico nel rapporto tra Stato e regioni che preveda e subordini all'intervento orientativo ogni misura di attivazione al lavoro di inoccupati e disoccupati, anche tramite un percorso formativo propedeutico;

4. La definizione di uno specifico percorso formativo e della qualifica di orientatore, da certificare nell'ambito del repertorio delle competenze, in ragione anche di specifici percorsi accademici.

In ogni caso appare opportuno evidenziare come l'esigenza di garantire il diritto all'orientamento e di promuovere un sistema integrato sul territorio di orientamento permanente richieda una funzione di promozione e coordinamento da parte dello Stato delle relative iniziative e di sostegno al potenziamento delle risorse umane e strumentali disponibili.

Dispersione scolastica: occorre un'analisi attenta di questo fenomeno e delle sue molteplici cause: le informazioni prodotte devono favorire la conoscenza, evidenziare le carenze e supportare la programmazione integrata.

La dispersione è spesso il risultato di un cattivo o mancato orientamento. Tale questione si può risolvere con azioni all'interno del percorso scolastico. Lo scopo dell'orientamento deve essere quello di cogliere i talenti e le attitudini dei nostri ragazzi e delle nostre ragazze. È necessario creare negli alunni a partire dalle scuole secondarie di secondo grado una nuova cultura del lavoro che abbatta le gerarchie tradizionali e ridia dignità ai mestieri, all'artigianato, all'agricoltura: tutto può essere innovazione. Solo in questo modo saranno preparati a vivere in un mondo caratterizzato dal continuo cambiamento e dove bisogna fondare competenze, pensiero critico, capacità di innovazione. Molti sono i Comuni che già lo fanno attraverso programmi sul successo formativo che possono essere proposti come buone prassi.

È inoltre indispensabile mettere a disposizione l'anagrafe degli studenti, unico strumento che consente azioni mirate per la prevenzione e il contrasto. *Gli attori territoriali quali enti locali, scuole, agenzie formative hanno bisogno di conoscere nel dettaglio le caratteristiche della dispersione per progettare e attuare interventi efficaci.* Su tale anagrafe le Province e diversi Comuni hanno sviluppato significative esperienze, adottate a livello regionale, che consentirebbero di rendere operativo lo strumento in tempi rapidi, secondo tali esigenze di dettaglio, e in proficuo rapporto con l'anagrafe del MIUR. È auspicabile in tale logica il superamento degli ostacoli residui, riferibili essenzialmente al trattamento dei dati.

Poli tecnico professionali e le reti territoriali: così come previsti dalle normative, possono diventare un'occasione per ricollocare le istituzioni scolastiche sui territori, articolare e integrare le offerte formative e rispondere maggiormente ai fabbisogni professionali dei territori e delle imprese. La promozione della formazione terziaria non universitaria (ITS e IFTS), all'interno dei Poli tecnico professionali, può assumere un ruolo rilevante nell'accrescere l'attenzione delle istituzioni scolastiche, formative e universitarie ai territori e al mondo del lavoro.

I percorsi formativi di Istruzione e formazione professionale di durata triennale, che danno come esito le **qualifiche regionali** definite in Conferenza Unificata, rappresentano una valida alternativa e integrazione per i giovani rispetto ai percorsi scolastici ordinari, sono un'esperienza di rimotivazione e di riscoperta del gusto dell'apprendimento. Il conseguimento della qualifica rappresenta in moltissimi casi un traguardo raggiungibile che apre successivamente anche alla ripresa di percorsi scolastici. A fronte di una forte richiesta di qualifiche da parte di ragazzi e ragazze l'offerta è scarsa. Ciò deriva dal contingentamento dei corsi, per scarsità di risorse in buona parte delle realtà regionali, laddove il soggetto realizzatore è un organismo accreditato, da solo o in integrazione con la scuola. In particolare le scuole, da parte loro, incontrano moltissime difficoltà nella realizzazione di tali corsi con la modalità dell'**offerta sussidiaria**: occorre analizzare le criticità e individuare le azioni di accompagnamento e supporto necessarie per sostenere l'esperienza delle qualifiche professionali nella scuola. In particolare risulta difficile organizzare la formazione pratica nei laboratori e organizzare gli stage nelle aziende. Per incrementare la qualità della formazione sulle competenze professionalizzanti, spendibili nel mondo del lavoro, occorre investire sui **laboratori**: mappare l'esistente a livello territoriale, individuando situazioni di carenza e programmando miglioramenti adeguati, anche coinvolgendo attori privati e utilizzando Fondi Strutturali.

L'idea di introdurre delle ore di educazione musicale nella scuola primaria è ottima. Occorrerebbe però non limitarsi alle classi IV e V, ma iniziare dalle classi prime. Per le scuole medie ad indirizzo musicale, occorre introdurre l'insegnamento di tutti gli strumenti musicali previsti nei Licei Musicali, in modo da garantire una necessaria continuità didattica e da aumentare l'offerta formativa. Si registra una crescente domanda, da parte di ragazzi e famiglie, di accrescere l'apprendimento delle **lingue straniere**, anche con metodologia CLIL. Le autonomie scolastiche cercano di dare risposte anche richiedendo alle famiglie una partecipazione finanziaria ma incontrano seri ostacoli nella gestione di questa offerta e nell'individuazione di insegnanti adeguati. I percorsi formativi dovrebbero prevedere esperienze di **mobilità transnazionale**, occorre sperimentare e conoscere direttamente il funzionamento dei sistemi educativi e del mondo del lavoro in altri paesi, imparare e accrescere le proprie competenze in una dimensione internazionale. Infine, le azioni di cambiamento della scuola necessiterebbero di un rilancio della **formazione dei formatori** per rielaborare e valorizzare il ruolo dell'insegnante di fronte alle sfide contemporanee.

L'alternanza scuola-lavoro rappresenta l'occasione per le istituzioni scolastiche e per gli stessi allievi di contatto diretto con il mondo del lavoro. Oggi le esperienze di alternanza sono molto limitate e le scuole non hanno la strumentazione e le risorse, anche umane, per progettare, monitorare, valutare e certificare le competenze conseguite in impresa.

Educazione degli adulti: la fase di avvio dei **CPIA** (Centri per l'istruzione degli adulti) può rappresentare un'importante occasione per il rilancio dell'educazione dei giovani e degli

adulti. Essi possono attivare il monitoraggio dei fabbisogni d'istruzione del territorio, diventare un laboratorio per la progettazione e l'attuazione di interventi formativi integrati. I CPIA sono uno dei soggetti che possono mettere in campo interventi per recuperare e migliorare le competenze dei giovani che hanno abbandonato precocemente la scuola.

Altra competenza connessa, finora svolta dalle Province, è quella relativa al **diritto allo studio**, con particolare riferimento ai **servizi di supporto per i ragazzi disabili nelle scuole superiori**, e più nello specifico il trasporto degli alunni disabili che il consiglio di Stato nell'aprile 2013 ha ribadito essere di competenza delle province. Una funzione di grande impatto sociale e oggettivamente costosa, ma che alla luce della legge n.56 non è chiaro a chi debba competere. Fino a quando, dunque, il nuovo assetto non avrà trovato piena attuazione, stante il principio della successione delle Città Metropolitane e delle Province "di area vasta" in tutti i rapporti attivi e passivi delle precedenti Province, i diritti degli alunni con disabilità dovrebbero avere certezza di soggetti tenuti a soddisfarli. Una volta realizzata la ripartizione delle competenze, però, bisognerà vedere se e quale ente (nuove Città Metropolitane e nuove Province o Unioni di Comuni) dovrà erogare i servizi di trasporto gratuito, di assistenza per l'autonomia e la comunicazione. E questa è una partita ancora tutta da giocare nel confronto tra Stato e Regioni e nell'ambito di ogni singola Regione.

Un altro importante tema da sottolineare riguarda l'attuazione della GARANZIA GIOVANI e il JOBS ACT

Le difficoltà del sistema dell'orientamento scolastico e formativo in Italia si riverberano sulla promozione e sull'efficacia di Garanzia giovani e più in generale dei programmi destinati all'attivazione al lavoro.

Il programma Garanzia Giovani è stato attivato da poco e non senza difficoltà, e, come è noto, le riforme del mercato del lavoro (contenute nel Jobs Act) saranno promosse solo nei prossimi mesi. Inoltre, nella legge delega non emerge il "nuovo" modello di governance dei servizi per il lavoro la cui scelta viene di fatto rinviata ai decreti delegati.

I primi mesi di programmazione su scala nazionale di Garanzia Giovani stanno purtroppo confermando le nostre perplessità iniziali sulla capacità del nostro sistema pubblico-privato di servizi al lavoro di affrontare una sfida così difficile e complessa come quella della disoccupazione giovanile con una strumentazione di stampo europeo ed improntata, quantomeno nelle originarie aspettative comunitarie, alla logica del risultato.

La possibilità concessa alle Regioni di gestire in autonomia, pur nell'ambito di quanto a macro-linee impostato in un documento di programmazione nazionale, lo sviluppo del programma a livello territoriale ha portato ad oggi:

- ad un avvio lentissimo del programma in alcune Regioni ed al non avvio del programma in molti altri territori regionali

- al coinvolgimento di solo poco più del 10% dei giovani target nel programma
- alla presa in carico di meno del 3% dei giovani target
- alla quasi totale esclusione dal programma (per l'assenza di politiche mirate alla loro attivazione) del target principale previsto dalla Commissione: i giovani NEET.

Inoltre, a 6 mesi dall'avvio nazionale del programma (avviato a maggio 2014), l'autonomia conferita alle Regioni in fase attuativa (permessa di fatto dal non aver posto alcun vincolo sulla ripartizione delle risorse economiche assegnate tra le diverse macro-azioni convenute a livello centrale) fa sì che in ogni singolo territorio regionale il Programma abbia caratteristiche e operatività completamente diverse.

Appare in ogni caso evidente come l'orientamento non costituisca la base comune degli interventi di Garanzia giovani, in quanto alla profilazione del candidato è collegato solo un primo orientamento e l'orientamento vero e proprio costituisce invece una misura specifica, destinata solo ai non occupabili. **Diventa invece importante rafforzare su Garanzia giovani l'accesso a percorsi di orientamento, da rendere vincolanti per i NEET, ancora fuori dai percorsi in molte regioni, e per tutti coloro che aderiscono ad un percorso formativo dopo un fallimento scolastico, formativo o sul lavoro. Questa mancata previsione rende poco connesso in molte Regioni il ruolo dell'orientamento rispetto al programma di Garanzia giovani ed in generale alle iniziative di reimpiego.**

La debolezza del sistema dell'orientamento di base ed il posizionamento su Garanzia giovani dell'orientamento soprattutto per casi specifici, ma senza vincoli sull'utenza, chiarisce come la funzione orientativa sia in Italia e nelle Regioni poco valorizzata e non costituisca ancora un asse del rapporto tra la scuola, la formazione ed il lavoro.

In questo senso gli interventi del Jobs Act, che danno enfasi ad una riforma dei servizi per l'impiego fortemente condizionata dal placement dei disoccupati, sono chiamati ad esplicitare le linee di riforma dei servizi per l'impiego in merito quantomeno ai seguenti aspetti:

- a) ruolo dei soggetti pubblici e privati;
- b) funzione dell'orientamento come propedeutica alle misure di attivazione;
- c) potenziamento delle risorse umane e strumentali
- d) garanzia di livelli essenziali delle prestazioni
- e) obbligo di collegare la formazione finanziata dal soggetto pubblico alla verifica dei reali fabbisogni occupazionali delle imprese.

L'Italia spende dieci volte meno di Francia e Germania sull'orientamento e sui servizi per l'impiego: la scarsa efficacia di Garanzia giovani dipende anche da questo ed il Jobs Act è chiamato a dare indicazioni più chiare, sotto il profilo delle responsabilità, competenze, risorse, valutazione e premialità. Serve un sistema nazionale ed integrato per l'orientamento alla formazione ed al lavoro.

EDILIZIA SCOLASTICA

Un approfondimento a parte merita l'annosa e delicata questione dell'EDILIZIA SCOLASTICA, che intendiamo sottoporre alla Vostra attenzione pur esulando dalla cornice della relazione della senatrice Puglisi. La gestione dell'edilizia scolastica è infatti una competenza fondamentale di comuni, province e città metropolitane (ex legge 23/96 e specificamente per le province e città metropolitane anche ai sensi della legge 56/2014).

Innanzitutto, dobbiamo rilevare che dopo ben 18 anni dalla legge 23/96 non esiste ancora un'ANAGRAFE NAZIONALE DEGLI EDIFICI SCOLASTICI (già prevista dall'articolo 7 della legge n.23/96 ma mai completata) che dovrebbe costituire uno strumento conoscitivo fondamentale ai fini dei diversi livelli di programmazione degli interventi nel settore. L'Anci e l'Upi ne richiedono il completamento già da tanti anni e auspicano che la ripresa in tal senso del tavolo presso la Conferenza Unificata (annunciata nei giorni scorsi) possa portare finalmente ad una soluzione.

In questi anni invece, piuttosto che intervenire in maniera organica in un settore così importante per il futuro del Paese qual è quello dell'istruzione, è mancato un investimento reale, in particolare sull'edilizia scolastica (e più in generale nel settore dell'istruzione sono stati operati tagli sostanziosi al personale).

Se da un lato apprezziamo, sul punto specifico, l'inversione di tendenza del nuovo Governo che considera la Scuola pubblica quale priorità del Paese su cui investire, inversione di tendenza anche nel settore dell'edilizia scolastica con la messa a disposizione di consistenti risorse e la predisposizione di un piano per l'edilizia scolastica. Ma al tempo stesso dobbiamo rilevare una mancanza di raccordo con gli enti locali coinvolti per la pianificazioni degli ultimi interventi previsti dal Governo, che riteniamo sia imprescindibile a prescindere dalla provenienza delle risorse.

Pur restando importante l'esclusione dal Patto di stabilità per gli interventi di edilizia scolastica per tutti i soggetti, Comuni, Province e Città metropolitane, è fondamentale assicurare strumenti di sostegno agli investimenti per gli enti locali che subiranno tagli molto pesanti.

A fronte di ciò, come si accennava in premessa, l'ulteriore recente taglio a Province, Città metropolitane di 1 miliardo previsto per il 2015 nel ddl stabilità che tra l'altro interviene senza che vi sia stato il riordino delle funzioni (che avrebbe dovuto essere completato prima delle elezioni di secondo livello)oltre a quello previsto anche per i Comuni impatta così pesantemente sui loro bilanci rischiando ripercuotersi anche in questo settore.