



UNIONE DELLE PROVINCE D'ITALIA

Audizione del 13 gennaio 2005.

Commissione Cultura, Scienza e Istruzione della Camera dei Deputati

Schema di decreto legislativo concernente la “Definizione delle norme generali relative all’alternanza scuola-lavoro, ai sensi dell’articolo 4 della legge 28 marzo 2003, n. 53”.

.....

Elementi conoscitivi forniti dall’Unione delle Province d’Italia.

La normativa contenuta nello schema in oggetto, sul quale sono chiamate a formulare il prescritto parere le competenti Commissioni parlamentari, coincide, salvo alcune modificazioni di limitata rilevanza, con quella sottoposta nel giugno scorso alla Conferenza Unificata e sulla quale questa Unione si è espressa negativamente, secondo quanto risulta dalla documentazione, già in possesso delle Commissioni, relativa alla riunione della Conferenza stessa in data 14 ottobre 2004.

Nel richiamare pertanto il contenuto di tali atti e tenuto conto delle modificazioni apportate successivamente al testo, si forniscono i seguenti ulteriori elementi conoscitivi.

I. In ordine alla pregiudiziale della sussistenza delle condizioni tecniche ed economico-finanziarie per l’introduzione della nuova disciplina concernente l’alternanza scuola-lavoro, previa intesa con le Regioni e le Autonomie locali, si evidenzia quanto segue:

A. Necessità della preventiva predisposizione e approvazione del Piano programmatico degli interventi finanziari per la realizzazione delle finalità della legge n. 53 del 2003. da sottoporre all’approvazione del Consiglio dei ministri, previa intesa con la Conferenza unificata....”, ai sensi di quanto previsto nell’art. 1, comma 3, della legge stessa.

La tesi dell’infondatezza di tale pregiudiziale, sostenuta dal MIUR nella relazione illustrativa allo schema di decreto legislativo, non pare condivisibile.

Infatti l’affermazione ministeriale secondo la quale “ *il Piano programmatico degli interventi non può condizionare l’emanazione dei decreti legislativi attuativi della delega, dal momento che il Piano è predisposto a sostegno di una serie di iniziative finalizzate, oltre che all’attuazione della legge n. 53/03, anche al complessivo miglioramento e riqualificazione della scuola*”, non esclude (al di là di ogni artificiosa accentuazione di un percorso procedimentale) che, nei fatti e secondo logica, sia necessario, secondo quanto chiaramente esprime la norma, predisporre prima dei decreti il piano che quantifica le risorse (cosa diversa è la formale approvazione dei singoli stanziamenti che semmai dovrebbero essere contenuti nelle singole iniziative, di attuazione della legge e successive) e raggiungere su di esso l’intesa in Conferenza unificata. E ciò al fine di porre in essere tutte le condizioni che consentono l’approvazione e l’operatività innanzi tutto delle disposizioni mediante le quali viene dato corso alla delega contenuta nella legge e, beninteso, anche di quelle ad esse successive. La necessità di tali quantificazioni finanziarie rileva, tra l’altro,

anche con riferimento a quegli aspetti che – alla luce del nuovo complesso quadro normativo delle attribuzioni amministrative in materia di istruzione - fanno capo alle diverse articolazioni della Repubblica, cioè non solo allo Stato, ma anche alle Regioni e alle Autonomie locali. Logica vuole che per poter sostenere qualcosa con un mezzo, occorre prima aver individuato contenuto e caratteristiche del mezzo stesso. Tale interpretazione è sicuramente più coerente, rispetto a quella ministeriale, con la previsione esplicita, contenuta nell'art. 1, comma 3, della legge n. 53 del 2003, della predisposizione del piano da parte del Ministro, “entro novanta giorni dalla data di entrata in vigore della legge medesima”, e quindi necessariamente prima della predisposizione dei decreti delegati nel termine, ben più ampio, di due anni, recentemente prorogato..

B. La mancanza di adeguate previsioni finanziarie per rendere effettiva, pur se graduale, l'applicazione delle nuove norme proposte.

Le risorse indicate nello schema di decreto legislativo ammontano a 30 milioni di euro l'anno (art. 9, comma 1), che, come illustrato nella relazione tecnico-finanziaria che accompagna la proposta, consentono – dedotte le spese per il Comitato di cui all'art. 3, previste in 15.500 euro l'anno – di prevedere l'attivazione di 2.272 “corsi” (interventi di alternanza scuola-lavoro), che interessano ciascuno gruppi composti mediamente da 24 allievi, ad un costo unitario stimato in 13.200 euro.

In proposito si evidenzia che:

- a) la normativa (art.1 e 4 della legge 440/1997 e art. 68 della legge 144/1999) richiamata nell'art. 9 dello schema di decreto per gli stanziamenti cui attingere **comprende interventi di tipo diverso da quelli per alternanza scuola-lavoro**; tale tipo di interventi non è neppure citato tra gli altri indicati nelle disposizioni della Finanziaria 2005 (art. 1, comma 130), nello stanziamento in essa previsto per l'attuazione del piano programmatico della legge 53/2003;
- b) risulta in ogni caso difficile cogliere l'avvio, anche solo graduale, di un'effettiva innovazione in un provvedimento delegato che dovrebbe perseguire l'obiettivo di “assicurare agli studenti che hanno compiuto il quindicesimo anno di età la possibilità di realizzare i corsi del secondo ciclo in alternanza scuola-lavoro”(legge n. 53 del 2003, art. 4, comma1), e che mette in campo risorse **sufficienti a coinvolgere circa il tre per cento delle classi funzionanti** con allievi quindicenni in totale, dalla seconda alla quinta, in tutte le scuole secondarie superiori italiane; si tratta di una percentuale che non sembra modificare in modo percepibile l'attuale livello delle esperienze di collegamento tra scuola e mondo del lavoro.

Quanto sopra evidenzia ancora una volta la necessità della preventiva definizione del piano programmatico degli interventi finanziari, ottemperando all'adempimento – non meramente formale - di cui all'art. 1, comma 3, della legge n. 53 del 2003 (di cui sopra al n. 1), e danno fondatezza alla pregiudiziale posta, in proposito dalle Regioni e dalle Autonomie locali. Tale piano infatti consentirebbe di operare le scelte necessarie, in un quadro di compatibilità con le limitate risorse complessivamente disponibili, per una reale previsione dei mezzi da destinare alle principali innovazioni indicate in tale legge.

II. **In ordine al contenuto della disciplina proposta per gli aspetti diversi da quelli di carattere finanziario**, quale risulta dal testo dello schema di decreto legislativo di cui si tratta, sottoposto al parere delle Commissioni parlamentari dopo il passaggio avvenuto, da giugno ad ottobre 2004, nella Conferenza Unificata, si evidenzia che sul testo originariamente approvato dal Consiglio dei Ministri in data 21 maggio 2004, **questa Unione ha formulato (contrariamente a quanto sostenuto dal MIUR nella Relazione illustrativa dello schema di decreto legislativo) numerose osservazioni di merito**; esse sono state riassunte in un documento scritto, consegnato dall'UPI nella riunione della Conferenza unificata in data 21 luglio 2004.

In particolare si evidenziano di seguito alcuni rilievi sollevati che non hanno trovato seguito negli argomenti svolti in proposito dal MIUR (allegato A al verbale della Conferenza in data 21 luglio 2004) e negli emendamenti introdotti nel testo deliberato dal Consiglio dei Ministri dell'11 novembre 2004.

Le disposizioni contenute nello schema proposto **non sono adeguatamente correlate al nuovo quadro normativo delle competenze legislative e amministrative** che affidano alle diverse articolazione della Repubblica, e non solo allo Stato, la definizione della normativa e l'esercizio di funzioni amministrative rispetto al complesso sistema educativo di istruzione e di formazione professionale, inteso unitariamente. Tale limite trova riflesso in alcune disposizioni che prevedono rilevanti interventi amministrativi diretti da parte dello Stato destinate ad incidere sul contenuto della realizzazione delle iniziative.

In particolare viene innanzi tutto in rilievo **la disciplina posta nell'art. 3 dello schema**, anche se parzialmente modificato rispetto al testo originario, che **attribuisce compiti amministrativi al Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca** - con l'apporto di un nuovo Comitato nazionale, istituito dal concerto di diversi Ministri (MIUR, Lavoro e Attività produttive)- in una materia, quella della realizzazione dei percorsi in alternanza, che sarebbe opportuno (oltre che doveroso in base al riparto di competenze definito nel decreto legislativo n. 112 del 1998, articoli 135 e seguenti ed in coerenza con quanto prevede l'art. 118 della Costituzione) attribuire in misura maggiore a determinazioni decentrate, per essere coerenti sia con esigenze di autonomia delle istituzioni scolastiche, chiamate a realizzare i percorsi formativi, sia con quelle di massima flessibilità e aderenza alle specificità dello sviluppo e dell'organizzazione dell'attività produttiva a livello locale, la cui conoscenza ed il cui governo sono più vicini alle autonomie locali. Tutto ciò evitando di creare regolamenti e vincoli eccessivi, quali finirebbero per diventare le disposizioni contenute nei decreti ministeriali emanati sulla base delle indicazioni del Comitato, secondo quanto previsto nell'articolo 3 proposto. Se l'esigenza, certamente condivisibile, è quella di favorire il coordinamento complessivo degli interventi sussidiari e di sostegno (quali devono essere quelli statali in materia) finalizzati a promuovere la crescita complessiva nel paese degli interventi di alternanza scuola-lavoro, sembra sufficiente il pieno utilizzo della collaborazione, disciplinata nell'art. 10 risultante dalla stesura dello schema sottoposto al parere delle Commissioni parlamentari, prevista in sede di Conferenza unificata, magari con l'apporto dei diversi Ministeri e degli altri soggetti interessati alla materia.

In secondo luogo è rilevante, per evitare ambiguità, che le norme generali contenute nel decreto proposto, ad esempio **negli articoli 1 e 3 dello schema, richiamino con chiarezza il quadro delle competenze dei diversi livelli istituzionali** nel quale gli interventi di alternanza sono promossi e realizzati da parte delle singole istituzioni scolastiche, riconoscendo ad essi -

non solo con espressioni rituali, ma con riferimento ai concreti apporti previsti per la programmazione e l'organizzazione dei servizi di istruzione e formazione- il ruolo stabilito nell'ordinamento.

Si rileva infine come le nuove norme riguardano una materia nella quale, pur nelle incertezze derivanti dall'applicazione di complesse innovazioni costituzionali (l'art.117 in materia di istruzione) e di leggi ordinarie (le disposizioni di cui alla legge 28 marzo 2003, n. 53), sono fortemente coinvolti una pluralità di enti competenti, a livello nazionale per garantire l'omogenea tutela di un diritto fondamentale, quale è quello in esame, e a livello locale, per la rilevanza degli adempimenti di programmazione ed organizzazione, specifici nei diversi territori. **Assume pertanto una particolare importanza il clima di leale collaborazione**, tra Stato, Regioni ed Autonomie locali, per la messa a punto di adeguate soluzioni, sia pur destinate a trovare definizione in provvedimenti legislativi assunti in piena autonomia e responsabilità dei competenti organi dello Stato. Al contrario è stata rilevata una **limitata sensibilità alla collaborazione da parte dello Stato**, sia nel corso dei lavori della Conferenza unificata svolti sul decreto, in occasione della vicenda concernente l'oggetto dell'intesa (se tutto il decreto legislativo ovvero solamente una parte di esso), sia successivamente, per le modalità con le quali è stata superata la mancata intesa sulla parte della normativa in cui essa era comunque ritenuta necessaria;quanto richiesto in proposito dal decreto legislativo n. 281 del 1997 in ordine alla deliberazione motivata, viene di fatto eluso nelle premesse dello schema, che richiama tautologicamente la necessità di dare concreta attuazione alla delega prevista nella legge 28 marzo 2003, n. 53.