

Schema di decreto del Presidente della Repubblica recante norme generali per la ridefinizione dell'assetto organizzativo-didattico dei centri di istruzione per gli adulti, ivi compresi i corsi serali (atto n. 194).

PARERE APPROVATO DALLA VII COMMISSIONE DELLA CAMERA DEI DEPUTATI IL 10 novembre 2010

La Commissione VII (Cultura, scienza e istruzione), esaminato lo schema di decreto del Presidente della Repubblica «Norme generali per la ridefinizione dell'assetto organizzativo didattico dei Centri d'istruzione per gli adulti, ivi compresi i corsi serali, adottato ai sensi dell'articolo 64, comma 4, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133»; considerato che la riorganizzazione dei centri territoriali permanenti per l'educazione degli adulti e dei corsi serali, era stata avviata con la legge 27 dicembre 2006, n. 296, legge finanziaria per il 2007 e con il successivo decreto del Ministro della pubblica istruzione del 25 ottobre 2007; tenuto conto delle indicazioni emerse nel corso delle audizioni informali di rappresentanti delle associazioni di categoria, rappresentanti sindacali, dirigenti scolastici ed esperti, svolte dalla Commissione Cultura, scienza e istruzione, nelle sedute del 28 aprile 2010, 4 e 11 maggio 2010 e 21 settembre 2010; preso atto del parere espresso dalla Conferenza unificata in data 6 maggio 2010, pervenuto il 18 maggio 2010, e di quello del Consiglio di Stato espresso il 22 luglio 2010, trasmesso dal Governo il 27 luglio 2010; rilevata la necessità di dare attuazione al citato articolo 64, comma 4, lettera f), della legge n. 133 del 2008 attraverso una ridefinizione dell'assetto organizzativo e didattico dei centri per l'istruzione degli adulti, compresi i corsi serali, idonea a superare le criticità emerse nel previgente sistema, in modo da garantire, tra l'altro, l'acquisizione e lo sviluppo delle competenze connesse all'assolvimento dell'obbligo di istruzione, comprese le competenze chiave di cittadinanza, al fine di innalzare i livelli di istruzione della popolazione adulta, anche immigrata, in coerenza con le Raccomandazioni dell'Unione Europea in materia; rilevato che appare condivisibile il complessivo assetto organizzativo e didattico articolato in percorsi di primo e secondo livello, finalizzati i primi al conseguimento del titolo di studio conclusivo del primo ciclo e della certificazione dei saperi e delle competenze connesse all'assolvimento dell'obbligo di istruzione, i secondi al conseguimento del titolo di studio conclusivo del secondo ciclo; ritenuto che risulta altresì condivisibile la previsione di strumenti specifici per la sostenibilità dei carichi orario delle lezioni, soprattutto ai fini del riconoscimento dei crediti comunque acquisiti dall'adulto in contesti formali, informali e non formali, da considerare nella definizione del patto formativo individuale per la personalizzazione del percorso e della sua fruizione anche a distanza nei limiti previsti; considerato opportuno valorizzare, comunque, i positivi risultati conseguiti dai progetti di innovazione destinati alle fasce deboli della popolazione, ivi compresa quella immigrata, realizzati dai Centri territoriali e dagli Istituti scolastici impegnati nell'attuazione dei corsi serali; precisato che, nel rispetto delle competenze esclusive delle Regioni in materia di programmazione dell'offerta formativa, i Centri erogano i percorsi di secondo livello soltanto attraverso accordi con le istituzioni scolastiche sedi dei percorsi di istruzione tecnica, professionale, artistica e, nell'ambito dell'ampliamento dell'offerta formativa, anche liceale, come richiesto nel parere espresso dalla Conferenza unificata sullo schema in esame. I Centri si configurano pertanto quale punto di riferimento per tutti gli adulti che intendono conseguire titoli di studio, ferma restando ogni altra opportunità di ampliamento dell'offerta formativa nel quadro di accordi con le Regioni e gli Enti locali; ritenuto necessario ottimizzare le risorse umane e strumentali disponibili attraverso la previsione di modelli organizzativi «a rete» sul territorio, idonei a sviluppare rapporti stabili e organici tra i centri provinciali per l'istruzione degli adulti, dotati di una propria autonomia a norma dell'articolo 1, comma 632, della citata legge n. 296 del 2006, e le altre sedi nelle quali si attuano i percorsi del secondo ciclo, in modo da assicurare all'utenza la più ampia e diversificata offerta di istruzione e formazione nel rispetto dei principi di efficacia, efficienza,

economicità e contenimento della spesa pubblica;
tenuto conto che, allo stato degli atti, il provvedimento in esame potrà essere perfezionato e reso efficace soltanto a partire dall'anno scolastico 2011/ 2012;
esprime

PARERE FAVOREVOLE

con le seguenti condizioni:

- 1) ferma restando l'impostazione organizzativa e didattica, che consente di riconoscere i crediti acquisiti dagli adulti e di personalizzare i percorsi sulla base del patto formativo individuale e che prevede un'articolazione organizzativa per gruppi di livello, si ritiene necessario coordinare lo schema di regolamento in esame con la disciplina introdotta dai decreti del Presidente della Repubblica n. 87, 88 e 89 del 2010, riguardanti rispettivamente gli istituti professionali, gli istituti tecnici e i licei, in modo da renderlo coerente, nell'impianto e nei termini utilizzati, con il nuovo assetto della scuola secondaria superiore quale risulta dagli indicati regolamenti;
- 2) al fine di innalzare i livelli di istruzione della popolazione adulta, anche immigrata, per rispondere ai nuovi fabbisogni di istruzione indotti dalle rapide trasformazioni in atto della struttura demografica della popolazione, appare necessario modificare il provvedimento in esame in modo da assicurare centralità, nell'offerta formativa dei centri, all'acquisizione delle competenze di base connesse all'adempimento dell'obbligo di istruzione e all'esercizio della cittadinanza attiva, anche per sostenere meglio gli adulti nei percorsi di secondo livello per il conseguimento di un titolo di studio di istruzione secondaria superiore;
- 3) in considerazione del fatto che ai Centri territoriali compete, nella loro autonomia organizzativa e didattica, la gestione degli strumenti di flessibilità di cui all'articolo 4, comma 7, anche ai fini dell'orientamento e dell'accoglienza necessari alla definizione del patto formativo individuale, funzionale alla personalizzazione dei percorsi, si ritiene necessario, inoltre, all'articolo 4, dopo il comma 5, inserire il seguente: «5-bis. I percorsi di cui al comma 1, lettera b), sono realizzati dai Centri attraverso gli accordi di rete di cui al decreto del Presidente della Repubblica n. 275 del 1999, con particolare riferimento all'articolo 7, stipulati con le istituzioni scolastiche presso le quali funzionano i percorsi di istruzione tecnica, professionale e artistica»;
- 4) appare necessario, inoltre, che le materie di cui all'articolo 4, comma 7 siano disciplinate con uno strumento flessibile, come le linee guida, per sostenere gradualmente il passaggio al nuovo ordinamento dei percorsi per l'istruzione degli adulti, nel rispetto dell'autonomia dei centri;
- 5) si considera necessario altresì prevedere misure nazionali di accompagnamento per l'introduzione del nuovo assetto organizzativo e didattico dei Centri, che comprendano prioritariamente l'aggiornamento del personale scolastico;
- 6) è necessario ridefinire i tempi previsti all'articolo 11, comma 1, stabilendo che il termine del 31 agosto 2011 fissato per la cessazione del previgente ordinamento sia sostituito quello del 31 agosto 2013;

e con la seguente osservazione:

il Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca valuti l'opportunità di adottare tutte le iniziative necessarie, anche nell'ambito dei contratti collettivi di lavoro del personale della scuola, per assicurare ai Centri territoriali personale in possesso di specifici titoli culturali e di esperienze maturate nel settore dell'istruzione degli adulti.

Schema di decreto del Presidente della Repubblica recante norme generali per la ridefinizione dell'assetto organizzativo-didattico dei centri di istruzione per gli adulti, ivi compresi i corsi serali (atto n. 194).

PROPOSTA DI PARERE ALTERNATIVO DEI DEPUTATI COSCIA, GHIZZONI, SIRAGUSA, BACHELET, DE PASQUALE, DE TORRE, PES, ROSSA, DE BIASI, LEVI, LOLLI, MAZZARELLA, MELANDRI, NICOLAIS, ANTONINO RUSSO e ZAZZERA

La Commissione VII (Cultura, scienza e istruzione), esaminato lo schema di decreto del Presidente della Repubblica recante «Norme generali per la ridefinizione dei Centri d'istruzione per gli adulti, ivi compresi i corsi serali, adottato ai sensi dell'articolo 64, comma 4, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133»; tenuto conto dei contributi emersi nel corso delle audizioni informali dei rappresentanti delle associazioni, delle organizzazioni sindacali, dei dirigenti e dei rappresentanti di diverse istituzioni scolastiche interessate e di esperti del settore, svolte dalla VII Commissione nel corso di varie sedute; ritenuto che la ridefinizione dell'offerta formativa dell'istruzione per gli adulti debba collocarsi nel quadro degli indirizzi emanati dall'Unione Europea, in particolare, dalla Conferenza Internazionale di Amburgo del luglio 1997, con il Trattato di Lisbona del 2000 e la Strategia Europea 2020, che attribuiscono al «lifelong learning», cioè all'apprendimento lungo tutto il corso della vita, un ruolo centrale nell'ambito delle strategie per la crescita e l'occupazione, per la trasformazione del Welfare e per la cittadinanza attiva; considerato che l'UE, con la raccomandazione del Parlamento Europeo e del Consiglio del 18 dicembre 2006, ha individuato otto competenze chiave per l'apprendimento permanente: comunicazione nella madre lingua; comunicazione nelle lingue straniere; competenza matematica e competenze di base in scienza e tecnologia; competenza digitale; imparare ad imparare; competenze sociali e civiche; spirito di iniziativa e imprenditorialità; consapevolezza e espressione culturale; considerato inoltre che l'Ue, con la raccomandazione del Parlamento Europeo e del Consiglio del 18 dicembre 2006, ha definito il quadro europeo delle qualifiche dell'apprendimento permanente; considerato altresì che l'Unione Europea, con la nuova strategia «Europa 2020», finalizzata a superare la crisi e a preparare l'economia ad affrontare le sfide del prossimo decennio, ha individuato tre motori per la crescita: la crescita intelligente (promuovere la conoscenza, l'innovazione, l'istruzione e la società digitale); la crescita sostenibile; la crescita inclusiva; ritenuto che, per essere in linea con le indicazioni dell'Unione Europea, come previsto dall'Accordo tra Governo, Regioni, Province, Comuni e Comunità Montane, approvato dalla Conferenza Unificata il 2 marzo 2000, sarebbe necessario costruire nel nostro Paese un «sistema integrato di istruzione, formazione e lavoro, con gli obiettivi prioritari di recuperare i bassi livelli di istruzione e formazione, quale premessa per lo sviluppo formativo e l'inserimento lavorativo; di offrire opportunità educative ai cittadini adulti per l'acquisizione di conoscenze e di competenze funzionali di base nei diversi campi per il pieno esercizio del diritto di cittadinanza»; rilevato che il predetto accordo non solo non è richiamato nelle premesse dello schema di regolamento in esame, ma è palesemente contraddetto nei contenuti; ritenuto che l'offerta formativa dell'istruzione pubblica per gli adulti vada non solo riorganizzata, ma, come sottolinea il CNPI nel suo parere, debba essere soprattutto potenziata per colmare i ritardi accumulati dal nostro Paese nella costruzione del sistema integrato finalizzato a promuovere l'apprendimento durante tutto l'arco della vita e per affrontare in modo efficace alcune criticità come l'elevato rischio alfabetico, come testimoniano alcuni dati: analfabetismo funzionale e di ritorno per 2 milioni di cittadini fra i 46 e i 65; il 19,3 per cento dei giovani tra i 18 e i 24 anni privo di diploma o di qualifica e fuori da ogni circuito formativo. A questi dati vanno aggiunte le difficoltà di inserimento di un numero sempre più crescente di immigrati regolari nel nostro Paese, circa 5 milioni, per i quali l'apprendimento della lingua italiana costituisce un presupposto fondamentale per favorirne la piena integrazione; considerato, pertanto, che l'impianto dello schema di regolamento in esame è privo del necessario respiro strategico richiesto dall'Europa ed è fortemente limitato dai vincoli imposti

dai drastici tagli lineari stabiliti con l'articolo 64 della legge 133/2008, che comportano, per il settore dell'istruzione per gli adulti, un taglio agli organici del personale di ben 2.097 unità, con una ricaduta drammaticamente negativa sulla quantità e qualità dell'offerta formativa assicurata fin qui dai Centri Territoriali Permanenti e dai Corsi Serali;

rilevato che tale impostazione vanifichi anche gli aspetti positivi previsti, a partire dal riconoscimento dell'autonomia del settore della formazione degli adulti nell'ambito del sistema dell'istruzione pubblica, con la grave conseguenza che possa essere messa in discussione la corretta attuazione dell'articolo 1, comma 632, della legge n. 296 del 2006 che prevede, sicuramente con altre intenzioni rispetto allo sviluppo delle attività, un riordino del settore su base provinciale con l'istituzione dei Centri provinciali di istruzione per gli adulti articolati in reti di servizio da attivare nei vari territori. Infatti, non solo lo schema del regolamento limita a 150 i Centri provinciali da attivare in tutto il territorio nazionale ma subordina la loro istituzione al venir meno di altrettante istituzioni scolastiche autonome nei piani regionali di dimensionamento in aggiunta alle già 700 tagliate questo anno scolastico;

rilevato che, in conseguenza dei tagli, l'offerta formativa viene limitata unicamente al conseguimento dei titoli di studio e delle certificazioni riferiti al primo ciclo, all'assolvimento dell'obbligo scolastico e, per il secondo ciclo di istruzione, solo ai percorsi degli istituti tecnici, degli istituti professionali e ai soli licei artistici, escludendo così, incomprensibilmente, tutti gli altri percorsi liceali peraltro già attivati in diverse realtà del Paese;

considerato altresì che con questa scelta viene meno una parte rilevante dell'offerta formativa già sperimentata con successo nei CTP con offerte formative modulari flessibili, come i percorsi finalizzati all'alfabetizzazione culturale e funzionale, i percorsi integrati di istruzione e formazione, i percorsi rivolti ai bisogni di alfabetizzazione delle fasce più deboli;

considerato che, in questo modo, si esclude l'apprendimento dell'italiano come seconda lingua per gli stranieri, possibile, secondo il regolamento, solo come parte di un percorso finalizzato al conseguimento del titolo di studio: invece di realizzare, come sarebbe necessario, un piano nazionale per l'apprendimento della lingua italiana da parte dei cittadini immigrati, si azzerano le tante esperienze positive realizzate in tante realtà del paese dai CTP e si rende impossibile l'accesso all'offerta formativa dell'istruzione pubblica da parte degli immigrati sia per l'apprendimento dell'italiano che di altre competenze non finalizzate all'acquisizione di un titolo di studio;

considerato che, allo stesso modo, si escludono dall'offerta formativa dedicata agli adulti i percorsi di cultura generale e di approfondimento, che, invece, avrebbero potuto arginare il drammatico problema dell'analfabetismo di ritorno, come fin qui è stato in moltissime esperienze positive diffuse nel nostro Paese, nonché tutti i percorsi integrati di istruzione e formazione professionale, indispensabili per tante lavoratrici e tanti lavoratori, che hanno perduto l'occupazione a seguito della grave crisi economica che incombe nel nostro Paese e che hanno bisogno di acquisire nuove competenze che rendano loro possibile il rientro nel mondo del lavoro;

considerato che la chiave riduttivistica che sottende allo schema di regolamento e i tagli imposti anche alle Regioni e agli Enti locali impedirà l'attivazione dell'offerta formativa aggiuntiva in quanto non supportata con risorse da parte dello Stato;

ritenuto che il regolamento in esame doveva porsi nell'ottica più ampia dell'educazione permanente e, quindi, svolgere un ruolo attivo per l'avvio concreto del sistema integrato dell'educazione degli adulti, così come disegnato con l'accordo del 2 marzo 2000 approvato dalla Conferenza Unificata, anche attraverso la valorizzazione delle esperienze positive realizzate in moltissime realtà del Paese con la partecipazione fondamentale degli uffici periferici, dei CTP e dei Corsi Serali, dei Comitati Locali, dei Coordinamenti tra le diverse istituzioni, le parti sociali e le realtà impegnate nell'educazione degli adulti. Si tratta di importare strumenti finalizzati a rilevare i bisogni formativi, spesso inespressi, a orientare e sostenere la domanda, a programmare e a realizzare l'offerta integrata di istruzione e formazione. Assumere queste buone pratiche, metterle a sistema doveva essere il punto di partenza per definire un progetto complessivo di sviluppo e potenziamento del segmento dell'istruzione pubblica per gli adulti, seppure con le gradualità rese necessarie dalle risorse disponibili. Il regolamento appare invece schiacciato dalla logica dei tagli e privo di respiro strategico. Infatti, a tratti introduce principi positivi come la personalizzazione dei corsi, il riconoscimento dei crediti, il patto formativo individuale che vengono poi contraddetti dai richiami continui ai percorsi ordinamentali scolastici ordinari, rigidi. Per realizzare, invece, un sistema efficace di istruzione per la

popolazione adulta occorrerebbe, ad esempio, strutturare percorsi specifici per adulti e non semplicemente riproporre il percorso scolastico tradizionale limitandosi a ridurre il numero delle ore dedicate ai corsi; mettere al centro l'acquisizione di competenze, e non programmi esistenti rivisitati; individuare e valorizzare l'intreccio tra competenze acquisite in ambiti non formali, spendibili nella vita lavorativa e sociale e competenze più formali inerenti gli ambiti più generali del sapere; attuare modelli didattici che mettano al centro il coinvolgimento, la comprensione, la condivisione, l'assunzione di responsabilità da parte dell'adulto che rientra in formazione; sviluppare le attività di formazione in stretto rapporto con i territori. In questa ottica è particolarmente grave che il regolamento non preveda di attivare, come offerta formativa ordinaria, corsi modulari flessibili, non finalizzati cioè ad acquisire specifici titoli di studio, ma competenze fondamentali ai fini dei diritti di cittadinanza e del miglioramento dell'attività lavorativa, come l'acquisizione di competenze informatiche, di una seconda lingua come richiede l'Europa, oltre che, come già detto, l'apprendimento dell'italiano da parte degli immigrati;

ritenuta particolarmente grave la previsione che l'organico del personale sia attribuito solo sulla base del criterio della serie storica degli studenti e che non sia prevista, invece, l'attribuzione di una dotazione organica funzionale di personale, almeno triennale, definita sulla base di elementi di programmazione dell'offerta e dei suoi risultati, collegati con l'analisi dei flussi e dei bisogni formativi, l'analisi di contesto e della situazione territoriale; ritenuta altrettanto grave la mancata previsione di un piano nazionale di aggiornamento professionale;

visto il parere del Consiglio Nazionale della Pubblica Istruzione del 16 dicembre 2009;

visto il parere espresso dalla Conferenza Unificata in data 6 maggio 2010;

visto il parere del Consiglio di Stato espresso il 22 luglio 2010;

tutto ciò premesso

esprime

PARERE CONTRARIO