

Consiglio Nazionale della Pubblica Istruzione

Prot. n. 11672

Roma, 15 luglio 2004

All'On. le Ministro

S E D E

Adunanza del 15 luglio 2004

OGGETTO: Parere sullo schema di decreto legislativo concernente la definizione delle norme generali relative all'alternanza "scuola – lavoro", ai sensi dell'art. 4 della legge 28.3.2003, n. 53.

Il Consiglio Nazionale della Pubblica Istruzione

Veduta la lettera del Direttore Generale per gli Ordinamenti Scolastici prot. n.39/Segr. in data 18.5.2004, con la quale è stato chiesto il parere di questo CNPI circa l'argomento in oggetto citato;

Veduti gli artt. 24 e 25 del D.Lvo n. 297 del 16.4.1994;

Veduto il parere in sede istruttoria reso congiuntamente dai Comitati Orizzontali per la Scuola Secondaria Superiore e per gli Istituti di Istruzione Artistica in data 15 luglio 2004;

dopo ampio e approfondito dibattito,

E S P R I M E

il proprio parere nei seguenti termini:

Premessa

In premessa, il CNPI dichiara di adottare il metodo della comparazione, ovvero mettendo a confronto il testo della legge n. 53/03 con il dettato dello schema di decreto, nell'intento di pervenire ad una lettura oggettiva e, quindi, alla formulazione del parere richiesto, da intendersi in termini di osservazioni e rilievi, sulla base di una puntuale e sistematica analisi.

Il CNPI ritiene tuttavia che l'ermeneutica del testo legislativo in esame postuli il richiamo ad elementi di contesto che, lungi dall'aver natura solo formale, sembrano incidere significativamente sull'attuazione dell'alternanza e sul ruolo che essa riveste all'interno del sistema educativo dell'istruzione e dell'istruzione e formazione professionale, quali:

- la mancanza di provvedimenti definitivi che traccino il quadro del secondo ciclo e definiscano gli obiettivi di apprendimento in coerenza con i livelli essenziali delle prestazioni e il profilo di uscita degli alunni;
- le incertezze gravanti circa l'estensione del principio di autonomia, costituzionalmente garantito, anche alle istituzioni formative e non solo a quelle scolastiche;
- la carenza di linee di riferimento relative alle modalità organizzative ed all'individuazione delle risorse umane e finanziarie;
- l'assenza di una chiara identificazione dei profili e dei requisiti che le imprese coinvolte devono possedere.

Tanto premesso, il CNPI fa rilevare che l'alternanza scuola-lavoro, anche alla luce del dettato di cui all'art.4 della L.53/03, debba essere intesa come strategia didattica del secondo ciclo, in grado di rispondere a bisogni formativi individuali connessi con diversi stili cognitivi di apprendimento per mettere l'allievo nelle condizioni di percepire la complessità del sistema del lavoro, favorire forme di auto orientamento scolastico e professionale e promuovere l'acquisizione di conoscenze, abilità e competenze, muovendo da problemi concreti, contestualizzati e connessi all'esperienza lavorativa.

In tal senso l'alternanza, lungi dall'essere un percorso limitato solo ad alcuni indirizzi o destinato al recupero di alunni in difficoltà, si configura come metodologia d'insegnamento/apprendimento atta a perseguire finalità educative e formative nell'ambito del sistema dei Licei e del sistema dell'istruzione e della formazione professionale, anche ai fini della correlazione dell'offerta educativa con lo sviluppo culturale, sociale ed economico del territorio e del raccordo tra la formazione d'aula e l'esperienza pratica.

Il CNPI, pur valutando positivamente la definizione che all'art.1 c.1 dello schema di decreto legislativo si dà dell'alternanza "come modalità di realizzazione della formazione del secondo ciclo", non può non rilevare l'incongruenza esistente tra detta definizione e quella che si dà all'art. 2 c. 2, là dove l'alternanza è intesa come "sistema". Al riguardo, il CNPI, nell'evidenziare che una siffatta definizione contraddice apertamente sia il dettato di cui all'art. 4 della L.53/03, sia l'intero impianto del sistema educativo dell'istruzione e dell'istruzione e formazione professionale, ritiene necessario che siano prefigurate già nel testo del decreto tutte le condizioni di fattibilità dell'alternanza come metodologia didattica. Si impone di conseguenza l'esigenza di definire in termini chiari ed inequivocabili:

- le competenze delle istituzioni scolastiche o formative;
- il ruolo del tutor interno;
- i criteri a tutela della spendibilità dei crediti formativi e dei titoli di studio conseguiti.

Tutte questioni queste che assumono una significativa rilevanza strategica alla luce dei provvedimenti previsti per l'attuazione delle norme regolamentanti il diritto dovere all'istruzione ed alla formazione e per l'intreccio esistente tra gli ambiti di competenza delle istituzioni scolastiche operanti in regime di autonomia e quelli spettanti alle regioni sulla base delle disposizioni di cui all'art.117 del novellato Titolo V della Costituzione.

1. Le competenze delle istituzioni scolastiche e formative, il ruolo del tutor ed i percorsi in alternanza

Per quanto attiene le competenze delle istituzioni scolastiche in materia di alternanza, in considerazione di quanto previsto all'art.1 c. 2 dello schema di decreto, il CNPI ravvisa una attenuazione del ruolo progettuale e gestionale delle istituzioni scolastiche o formative, nonché una chiara discrasia tra detto comma e quanto indicato all'art. 4 c. 1 della legge 53/03, là dove chiaramente il legislatore attribuisce alle citate istituzioni la progettazione, l'attuazione e la valutazione dei percorsi in alternanza.

Una discrasia questa che, a parere del CNPI, consegue alla incertezze che traspaiono nel testo del decreto a riguardo delle competenze spettanti alle istituzioni scolastiche o formative in materia di progettazione delle attività formative ed all'approssimazione con la quale si considera il ruolo dei docenti e quello del tutor interno.

Alla luce di dette considerazioni, il CNPI ritiene, pertanto, che il testo del decreto debba richiamare il ruolo dell'autonomia delle istituzioni scolastiche e formative anche al fine di dare seguito a quanto disposto all'art. 7 dello schema di decreto in esame che riconosce alle istituzioni scolastiche la possibilità di collegarsi "con il sistema dell'istruzione e formazione professionale".

Il CNPI ritiene, altresì, che si debbano chiarire ancor più i compiti del tutor interno, fermo restando che la progettazione, la realizzazione e la valutazione delle attività in alternanza siano competenze afferenti l'area docente. In tale prospettiva, il CNPI sostiene che il tutor interno debba svolgere la sua attività in coerenza con le finalità ed i modelli organizzativi definiti con il piano dell'offerta formativa e che il previsto istituto contrattuale ne debba definire modalità e condizioni di esercizio. Il CNPI ritiene, comunque,

che, nella attuale fase transitoria, gli organi collegiali siano competenti per tutte le materie riguardanti l'attività tutoriale e che, in prospettiva, le istituzioni scolastiche e formative debbano essere destinatarie di adeguate ed aggiuntive risorse umane ed economiche.

2. Istituzioni scolastiche, istituzioni formative ed Enti territoriali

E' convinzione del CNPI che la disposizione di cui all'art. 8 c. 2 dello schema di decreto, ovvero la previsione di far dipendere la realizzazione dei progetti in alternanza dalle "risorse destinate ai percorsi di formazione professionale" confligga con la piena attuazione del "diritto - dovere" all'istruzione e con il conseguente riconoscimento a ciascuno ed a tutti dell'esercizio del diritto alle pari opportunità formative.

Il passaggio dal diritto formale a quello sostanziale postula, infatti, l'intervento attivo delle istituzioni. E questo vale ancor più quando tale intervento riguarda la modulazione di attività didattiche mirate al successo formativo ed alla piena realizzazione della persona come cittadino e come lavoratore.

D'altronde, solo all'interno di un sistema educativo caratterizzato da una sicura unitarietà e solidità d'impianto è possibile raggiungere gli obiettivi programmatici fissati in materia d'istruzione e di formazione professionale nella Conferenza di Lisbona e, nel contempo, riconoscere alle Regioni ed alle Province autonome quel ruolo attivo che l'art. 117 della Costituzione loro affida in materia d'istruzione e d'istruzione e formazione professionale.

Per detti motivi il CNPI ritiene, altresì, indispensabile che si pervenga, nel breve tempo, alla definizione degli standard minimi di competenze, anche per dare seguito a quanto disposto all'art. 6 commi 2, 3 e 4 dello schema di decreto e, quindi, per porre in essere le condizioni per valutare la qualità dell'offerta formativa e consentire la spendibilità dei titoli conseguiti.

3. I modelli organizzativi

Per quanto riguarda i modelli organizzativi, il CNPI rileva tre ordini di questioni quali quelli riguardanti :

- la costituzione del Comitato nazionale di cui all'art. 2 c. 2 del decreto in esame;
- la previsione di attività in alternanza in situazione di simulazione di cui all'art. 4 c. 1;

- il monte orario complessivo da destinare annualmente alle attività in alternanza, di cui all'art. 4.

Al riguardo del primo punto, il CNPI, mentre apprezza la previsione di un Comitato nazionale avente, come si rileva all'art. 2 c. 2 dello schema di decreto, tra le finalità quelle dello sviluppo dei percorsi in alternanza, per altro verso sollecita l'istituzione di comitati regionali con funzione di raccordo tra le istanze nazionali e quelle territoriali, fermo restando la necessità che la composizione degli stessi sia snella e meno pletrica di quella prevista dallo schema di decreto. E questo, sia per evitare forme di centralismo, sia per scongiurare il pericolo della frammentazione dell'offerta formativa ma, soprattutto, per promuovere e diffondere una vera ed autentica cultura del lavoro.

Inoltre, con riferimento alle competenze attribuite dall'art.3 dello schema di decreto al già citato Comitato, "per quanto riguarda l'organizzazione didattica ed il sistema tutoriale", il CNPI sostiene che sulle decisioni attinenti questi aspetti, si debba esprimere anche il mondo della scuola. In tale senso, una possibile soluzione può essere rappresentata dall'acquisizione del parere dell'organo collegiale territoriale o nazionale.

Per quanto attiene poi l'indicazione di cui all'art. 4 c. 1 del decreto, ovvero la possibilità di realizzare esperienze di lavoro in situazione di simulazione, il CNPI ritiene che, nella fattispecie, debbano essere garantite tutte le condizioni e le modalità atte a fare dell'alternanza una metodologia didattica innovativa e che debbano essere definiti previamente gli ambiti ed i limiti di competenza delle istituzioni scolastiche ed educative in materia di simulazione. In tal caso le istituzioni scolastiche dovranno essere dotate di strutture e risorse adeguate.

Al riguardo, infine, di quanto disposto all'art. 4 c. 4 dello schema di decreto, il CNPI ritiene che vada esplicitato cosa si debba intendere per "orario complessivo", e quindi che si debba chiarire se tale dizione è da riferirsi al monte ore curriculare, oppure, come sembra evincersi dalla lettura della relazione tecnica allegata al decreto in esame, al solo monte ore opzionale o facoltativo.

Alla luce di quanto sopra esplicitato, il CNPI, ribadisce che le norme regolamentanti i percorsi in alternanza andrebbero emanate di concerto con quelle regolamentanti l'attuazione del secondo ciclo e ritiene che il testo del decreto presenti contraddizioni ed aspetti problematici quali, in particolare:

- la dicitura "l'intera formazione" sembra avvalorare l'interpretazione dell'alternanza come sistema piuttosto che quella, più condivisibile, di "percorso" (art. 1 c. 1);
- la formulazione "il più ampio numero di studenti" contrasta con l'idea di alternanza come scelta metodologica potenzialmente rivolta a tutti gli studenti (art. 1 c. 4);
- il riferimento all'alternanza come "sistema" mal si adatta ad una concezione dell'alternanza come metodologia d'insegnamento/apprendimento (art. 2 c. 2);
- i compiti e la composizione del comitato nazionale sembrano limitare le prerogative delle Regioni in materia d'istruzione e di istruzione e formazione professionale. Non risulta chiaro, inoltre, il rapporto tra l'attività del Comitato ed i compiti dell'INVALSI (art. 2 c. 2);

Il CNPI ritiene, altresì, che sia necessario fare chiarezza sul ruolo della formazione professionale in rapporto al sistema dell'istruzione e dell'istruzione e formazione professionale.

Il CNPI auspica, infine, che le osservazioni ed i rilievi siano attentamente valutati e che, conseguentemente, se ne tenga adeguatamente conto in sede di emanazione dell'atto definitivo.

IL SEGRETARIO
(M.R. Cocca)

IL VICE PRESIDENTE
(M. Guglietti)