

«SCUOLA E FORMAZIONE PROFESSIONALE»

LE RIFORME E LE SINERGIE NECESSARIE

RELAZIONE DI ORIANA PUTZOLU
SEGRETARIA REGIONALE CISL SARDA

mercoledì 25 gennaio 2006 - ore 9,30 Cagliari - Hotel Mediterraneo

PREMESSA

La grave situazione economico sociale della nostra regione, la rigidità del sistema scolastico, la scarsa integrazione tra istruzione generale e istruzione professionale (sia statale, sia regionale), la quasi impercettibile cooperazione fra scuola, famiglia e istituzioni locali, la mancanza di opportunità di aggiornamento specifico per gli insegnanti, la carenza di formazione in servizio e l'insufficienza di attività di orientamento, risultano essere i fattori principali che determinano l'accrescersi dell'allarmante situazione di incertezza e precarietà dell'intero sistema scolastico e formativo sardo.

Tutti questi elementi non sono che le manifestazioni, gli effetti, di una sorta di distrazione collettiva verso la scuola, generata da una convinzione datata e ormai superata da mille eventi, cioè che è dovere dello Stato assicurare quanto sancisce l'articolo 34 della Costituzione:

- q la scuola è aperta a tutti,
- q l'istruzione inferiore è obbligatoria e gratuita
- q i capaci e meritevoli, anche se privi di mezzi, hanno diritto di raggiungere i gradi più alti degli studi,
- q la Repubblica rende effettivo questo diritto.

In nome di questa tutela statale che – come sappiamo - non c'è mai stata, continuiamo a pensare e credere che, ancora una volta, dobbiamo attenderci tutto dallo Stato.

Ma non è più così.

E se una volta si aspettava che lo Stato si ricordasse di noi, oggi questo non è più possibile.

La scuola che verrà sarà come la vorremmo noi: noi regione, noi famiglie, noi docenti, noi studenti.

LA RIFORMA DEL SISTEMA

La forte preoccupazione per quel che sarà del nostro sistema scolastico e formativo, da cui dipende in grande misura il futuro della Sardegna, porta la CISL sarda e la CISL Scuola, a richiamare l'attenzione della Giunta regionale e degli Assessori competenti sulla necessità di costruire un nuovo sistema di scuola e formazione professionale in Sardegna.

È questa una richiesta posta dall'Europa, dal mondo del lavoro, dalla cultura, dallo stesso contesto sociale che naturalmente emargina chi non dispone di strumenti culturali adeguati a stare in questa comunità, in cui la condizione di benessere e della vivibilità si misura soprattutto sulla conoscenza.

La CISL sarda da tempo propone un progetto di riforma complessiva con una nuova normativa che contempererà le specificità dell'istruzione e della formazione professionale.

Una riforma che punti al coinvolgimento di tutti gli attori sociali, degli enti locali e delle istituzioni scolastiche, capaci di sviluppare un sistema educativo attraverso percorsi di

apprendimento e orientamento più consoni alla preparazione scolastica, universitaria e professionale.

Una riforma che tenga conto soprattutto delle nuove norme in capo al Titolo V della Costituzione, in cui si afferma il principio della sussidiarietà e si stabilisce il conferimento allo Stato della competenza esclusiva sulle regole generali concernenti l'istruzione, ma è conferita alle regioni la potestà legislativa concorrente in materia di istruzione e formazione professionale.

L'iniziativa odierna, promossa dalla CISL sarda e dalla CISL Scuola, si propone di avviare una riflessione sullo stato dell'istruzione e della formazione professionale in Sardegna e di contribuire al processo di riforma del settore. Oggi più che mai riteniamo straordinario, importante, che la qualità delle risorse umane sia un fattore strategico per lo sviluppo. La scuola certamente ha bisogno di un mutamento del contesto economico produttivo, ma essa stessa può agire come fattore di innovazione.

Il punto strategico intorno al quale dobbiamo interrogarci per il futuro è l'efficacia del sistema, i suoi risultati, in termini di conoscenza e di competenza.

È sufficiente intervenire modificando la scuola e la formazione come comparti a sé stanti o è invece necessario introdurre innovazioni strutturali che garantiscano una maggiore qualità del sistema? Cosa devono imparare i ragazzi? È di questo che dobbiamo discutere se vogliamo affrontare il nodo strategico che è non solo tra istruzione e formazione professionale, ma tra cultura della scuola e cultura del lavoro.

La governance del sistema istruzione deve essere strettamente collegata alla governance dello sviluppo: Regione, Enti locali, Stato; un sistema pubblico, locale, nazionale, europeo, in cui il territorio è un protagonista dei processi di istruzione e formazione.

Da tempo la CISL sarda chiede un segnale di cambiamento e di svolta rispetto ad una situazione economica così delicata, difficile e pesante. E non lo diciamo perché è abitudine dei sindacalisti drammatizzare la situazione.

ALCUNI NUMERI SUL SETTORE

I dati sul sistema economico e sociale della Sardegna indicano purtroppo la crescita della povertà e la drammaticità dei livelli della disoccupazione (femminile, giovanile, di lunga durata).

In particolare, i dati sull'istruzione e la formazione professionale ci preoccupano non poco:

- q nell'anno scolastico 1992/1993 gli alunni iscritti alla I elementare sono stati 17.578, nell'anno scolastico 2004/2005 gli alunni iscritti all'ultimo anno della scuola secondaria di 2° grado sono 13.446. Non completano gli studi oltre quattro mila alunni, che rappresentano il 23,50% di dispersione scolastica, con punte anche del 29,31% nella provincia di Nuoro;
- q in Sardegna 1 alunno su 4 viene bocciato;
- q il 36,03% viene promosso con debito;

- q il 38,9% dei ragazzi tra i 20 e i 29 anni, lascia la scuola avendo in tasca solo il diploma di scuola media;
- q infine, dato altrettanto preoccupante per il sindacato, dall'anno scolastico 1997/1998 ad oggi si sono persi 5.004 posti di lavoro nella scuola sarda.

Sul versante della formazione professionale le cose non vanno certo meglio: dal 2004 l'attività corsuale è ridotta ai minimi termini. Gli enti di formazione professionale, accreditati per l'attività formativa, in particolare quelli maggiormente strutturati per garantire qualità ed efficienza, stanno dichiarando lo stato di crisi; come conseguenza, i circa 3000 lavoratori del settore, compresi i lavoratori iscritti nell'albo regionale della legge regionale 42, rischiano il licenziamento.

Eppure le leggi regionali 47/89 e 42/89 sono leggi ancora vigenti, anche se sono bloccati i piani regionali formativi da realizzare sulla base di indicazioni provenienti dalle parti sociali e dalle istituzioni locali, così come prevede la stessa legge 47.

I risultati sono sotto gli occhi di tutti: non si sono recuperati quei 4.132 ragazzi fuoriusciti dalla scuola, che forse avrebbero potuto scegliere la formazione professionale come percorso formativo alternativo, e ancora è assolutamente carente l'offerta formativa per quella fascia di persone di età tra i 18 e i 40 anni (disoccupati e inoccupati) che ha la necessità di acquisire o aggiornare una qualifica professionale spendibile nel mercato del lavoro.

Eppure nell'esperienza formativa sarda degli ultimi decenni l'attività si è realizzata con la programmazione annuale regionale che ha riguardato (articolo 2 della legge 47) i settori dell'agricoltura, dell'industria, dell'artigianato, del commercio, del turismo, della sanità e dei servizi in generale.

Attività che hanno coinvolto tra i 9 e gli 11 mila utenti all'anno, in età tra i 15 e i 25 anni, con finanziamenti annuali di circa 200 miliardi di vecchie lire, di cui il 95% provenienti da risorse comunitarie e il 5% da risorse proprie della Regione.

Sia sull'istruzione che sulla formazione, alla luce della manovra regionale finanziaria del 2006, si riscontrano ancora limiti nella definizione della spesa per la scuola sarda.

Le disposizioni e le risorse inserite nella finanziaria sono infatti provvedimenti, certamente utili, ma che non hanno il carattere della novità, anzi si aggiungono e sovrappongono agli strumenti esistenti, e i limiti stanno proprio nell'incapacità di affrontare le questioni aperte del sistema scolastico sardo nella sua complessità.

Tanto meno queste disposizioni entrano in sinergia con l'articolato della legge di riforma del sistema di istruzione e formazione professionale, approvato in via provvisoria dalla Giunta Regionale, e per il quale oggi ci troviamo a dibattere.

IL DISEGNO DI LEGGE

Nel merito del disegno di legge della Giunta sarà oggi presentato un documento redatto dalla CISL sarda e dalla CISL Scuola da discutere con gli Assessori all'Istruzione e al Lavoro, come da accordi avuti nel corso dell'ultimo e unico incontro.

Anticipiamo alcuni cenni sulla nostra posizione.

Mancano un quadro organico e una programmazione complessiva su un delicato settore quale quello dell'istruzione e della formazione professionale.

Tanto per l'istruzione quanto per la formazione professionale non esiste un monitoraggio del sistema (l'ultimo risale a circa 10 anni). Secondo noi il monitoraggio non deve rimanere un fatto episodico, ma essere costante, una normale prassi di lavoro, come avviene in altre regioni del nostro Paese.

Nell'articolato del disegno di riforma della Giunta, si enunciano molti principi, ma nella sostanza appare molto vago il progetto di sistema scolastico.

L'istruzione: articolo 4 del DDL – interventi a favore dell'infanzia. Articolo soddisfacente sotto l'aspetto dei principi e delle finalità per l'infanzia, ma molto riduttivo in quanto espressione di un solo segmento dell'istruzione.

Per questo proponiamo un articolo 4 bis in cui si dica che la Regione, d'intesa con gli Enti Locali e le parti sociali, deve garantire anche la presenza e la funzionalità dei diversi gradi e ordini di scuola in tutto il territorio, e precisamente scuole primarie e secondarie di primo e secondo grado, in particolare nei quartieri periferici delle città, nei piccoli centri e nelle aree soggette a fenomeni di riduzione demografica.

La Regione deve quindi realizzare il diritto-dovere all'istruzione e alla formazione sostenendo nei giovani lo sviluppo, la crescita e l'acquisizione di competenze anche tecnologiche e linguistiche, con interventi e attività progettuali per migliorare la qualità dell'offerta formativa.

Sulla formazione professionale: nonostante sia stata dichiarata la pari dignità dei due sistemi, di fatto in tutto l'articolato viene a mancare in modo costante il riferimento alla formazione professionale.

Notiamo una generale assenza di riferimento al riconoscimento fondamentale della formazione professionale quale strumento essenziale nelle dinamiche delle politiche attive per il lavoro.

Il Consiglio regionale ha approvato il tanto atteso disegno di legge sui servizi all'impiego. Disegno di legge che dovrebbe intervenire per la gestione del mercato del lavoro regionale con tutti gli strumenti e le risorse utili allo sviluppo e all'occupazione.

Sembra strano che, in un momento in cui a livello regionale è stata attivata la mobilitazione di tutte le forze politiche, sociali ed economiche per rivendicare verso il Governo nazionale il riconoscimento di maggiori trasferimenti erariali da destinare per lo sviluppo e l'occupazione, proprio in Sardegna si assiste ad un ridimensionamento da parte della Giunta degli stanziamenti volti a queste finalità.

La situazione è infatti sotto gli occhi di tutti: pressoché azzeramento della formazione professionale (resta ancora il dubbio se si spenderanno le risorse del FSE, nonostante poi i corsi di formazione vengano utilizzati come progetti coerenti per rendicontare risorse proprio sul POR Sardegna - FSE). La fase attuale è caratterizzata da un blocco quasi integrale di tutto il sistema della formazione professionale, con pesanti ripercussioni sia dal lato delle attività rivolte ai giovani e disoccupati, sia anche sul versante dei lavoratori dipendenti e dei collaboratori.

È fatto curioso come nel disegno di riforma istruzione e formazione non si tenga affatto conto della legge sui servizi all'impiego. Eppure tale norma, tanto attesa perché strumento di promozione dell'occupazione, sicurezza e qualità del lavoro, è particolarmente caratterizzata sul valore dell'istruzione e della formazione.

Per esempio:

- o all'articolo 1 sui diritti del cittadino dice che la Regione riconosce il diritto al lavoro come diritto della persona e per rendere effettivo tale diritto pone in atto tutte le azioni formative, di orientamento all'istruzione e al lavoro;
- o all'articolo 3 negli obiettivi e linee guida: la Regione promuove e favorisce l'integrazione delle funzioni relative ai servizi per il lavoro con le politiche attive per del lavoro, dell'istruzione, anche universitaria, dell'orientamento scolastico e professionale;
- o all'articolo 5 sulla funzione dei soggetti diversi dagli enti territoriali proprio al comma 1 cita la scuola, le università, gli enti di formazione, gli enti bilaterali, ect. come soggetti che possono svolgere attività di rilevazione dei fabbisogni e progettazione dei servizi; le funzioni delle Province che devono garantire l'integrazione con le altre funzioni in materia di orientamento, istruzione e formazione e promuovendo progetti quali quello degli iscritti all'elenco anagrafico, con particolare riferimento ai disoccupati di lunga durata e di quelli privi di qualifica professionale;
- o e ancora, l'articolo 12 sulla Conferenza regionale per l'occupazione formula proposte per il coordinamento tra politiche del lavoro, sistema dell'istruzione e sistema dei servizi per l'impiego.

L'elenco potrebbe ancora continuare.

UN APPROCCIO INTEGRATO ISTRUZIONE-FORMAZIONE-SVILUPPO

Quello che manca nel testo, lo abbiamo già sottolineato, è un progetto complessivo che tenga conto delle dinamiche regionali in tutti i settori di interesse collettivo, quali appunto il lavoro, la crescita e lo sviluppo della Regione e delle persone che vivono in questa regione.

Il progetto di sistema di istruzione e formazione non può essere estraneo al progetto complessivo di adeguamento al sistema sociale ed economico della Regione, perciò occorre un progetto di rilancio che impegni la Regione in un programma a lungo termine. Diversamente gli interventi diventano sporadici, episodici, scollegati tra loro e magari legati alle sole emergenze.

La scuola e il sistema dell'istruzione e della formazione professionale è una priorità da affrontare non in termini di gioco delle competenze e dei ruoli in capo al Governo e alla Regione, distanti dalla responsabilità vera di agire nell'interesse dei sardi, dei lavoratori e soprattutto dei giovani studenti sardi.

La necessità di affrontare il problema dell'istruzione e della formazione, nel contesto delle politiche attive per il lavoro e, in particolare, nel rapporto con la scuola, in una logica di integrazione e insieme di differenziazione funzionale, deve convincere e spingere la Regione ad avviare tutte le iniziative necessarie al conseguimento degli obiet-

tivi utili quali anche le leggi, ma tenendo conto che esse siano attuabili e in forte sinergia tra le diverse competenze finalizzate a rendere competitiva per davvero la nostra Regione.

Diversamente accade che la delibera dei voucher formativi, strumento di politica attiva del lavoro, che la Giunta regionale ha inteso promuovere in un progetto per la formazione di eccellenza post-laurea per i giovani laureati sardi a migliorare l'esperienza di competenze da investire nel mercato del lavoro (finanziamento in ambito POR di circa 50 milioni di euro per circa 3000 laureati) rischia di non sortire gli effetti desiderati se non si attivano in parallelo iniziative volte a favorire lo sviluppo del sistema imprenditoriale regionale, dove i giovani potranno spendere le competenze acquisite.

Occorre dare una risposta alle nuove generazioni.

È sulla persona, sulla esigibilità dei diritti della persona e sulla responsabilità di ognuno di esercitare i diritti di cittadinanza, che vogliamo come CISL sarda e CISL Scuola misurare le politiche concrete per la nostra Regione.

La scuola, i diversi percorsi formativi sono le grandi priorità regionali su cui investire con decisione e responsabilità (anche se oggi non si investe, si tagliano le scuole e gli enti di formazione professionale).

Serve quindi un impegno forte per una scuola adeguata ai processi di innovazione, occorre ora realizzare un nuovo patto sull'istruzione e la formazione professionale.

UN PATTO PER L'ISTRUZIONE E LA FORMAZIONE

Un patto da realizzare in Sardegna per una società ad alto sviluppo, che assuma l'educazione e la formazione come elementi strategici per la sua evoluzione e che tenga conto delle specificità del territorio.

Più che in altre regioni, infatti, la situazione scolastica in Sardegna è drammatica. Coinvolge pesantemente non soltanto il personale docente e non docente della scuola e della formazione, ma lo stesso diritto costituzionale allo studio, negato e messo a serio rischio dalle mille difficoltà che bambini, ragazzi e giovani incontrano per esercitarlo, se non a costo di enormi sacrifici degli studenti e delle loro famiglie, tenendo presente le situazioni ambientali, economiche e sociali in cui vivono.

Se è vero che l'istruzione è uno dei terreni su cui si gioca il destino della Regione è quindi necessario un patto per la riforma appena presentata. Un patto che veda la più ampia convergenza tra le parti sociali, gli operatori del settore, le istituzioni locali, gli attori politici.

Non a caso a livello europeo il partenariato viene considerato essenziale al successo delle riforme nel campo dell'educazione.

Una sfida di particolare importanza è costituita dalla capacità di fare sistema a livello regionale e locale. Vanno sviluppati tutti i raccordi tra scuola, formazione professionale, università e mercato del lavoro.

La capacità di sviluppare sinergie tra enti territoriali, parti sociali, imprese in materia di formazione, costituisce attività di sviluppo concertato del territorio e pilastro per la competitività delle politiche settoriali.

Per questo diciamo alla Giunta regionale che deve puntare decisamente ad un sistema educativo di istruzione e formazione unitario e integrato, organizzato su un partenariato multiplo, ispirato ai principi dell'inclusione e della coesione sociale, nell'ambito del quale prevedere percorsi educativi differenziati, ma di equivalente valore formativo; un sistema dotato di autonomia e interdipendenza, che guarda al cittadino nelle sue fasi di vita.

Un sistema integrato pone innanzitutto in luce l'obiettivo di un'offerta formativa ricca, articolata, di qualità verificata sulla base di parametri e procedure certe, facilmente individuabili e conosciuti dalla platea degli utenti.

Il pluralismo dell'offerta formativa fondato sul ruolo centrale della scuola pubblica, come garante dell'uguaglianza, di accesso e della qualità per tutti i suoi cittadini, può allargare le opportunità ad altre risorse del settore privato e del privato sociale, con agenzie e soggetti anche diversi, che cooperano per il conseguimento di obiettivi unitari.

Allargare la condizione dell'eguaglianza d'opportunità all'accesso e alla frequenza della scuola per tutti i giovani e in tutti i territori destinando risorse crescenti per il "diritto allo studio", intervenendo sulle condizioni di svantaggio che limitano l'esercizio di un diritto e limitano l'equità del sistema scolastico e formativo.

Tra le diverse proposte indicate nel documento della CISL sulle considerazioni del disegno di legge di riforma dell'istruzione e della formazione professionale, sottolineo, per concludere, le proposte più rilevanti:

- q l'istituzione di un osservatorio sulla scuola, sulla formazione professionale e sull'università, in grado di fornire i dati reali e aggiornati sui processi di formazione e apprendimento e allo stesso tempo sulle cause e le circostanze che li ostacolano e i relativi esiti delle politiche regionali;
- q una conferenza annuale delle istituzioni scolastiche autonome statali e delle scuole private, degli enti di formazione e delle università, come sede di verifica del processo di autonomia e interazione fra i diversi modelli organizzativi;
- q la realizzazione di un fondo perequativo e di solidarietà per rafforzare il sistema educativo sardo, soprattutto nelle aree deboli e soggette a contrazione demografica;
- q la realizzazione concreta dell'aggiornamento degli insegnanti, l'organizzazione delle reti scolastica e formativa e degli organici, la ristrutturazione degli edifici e delle attrezzature.

La CISL è ancora una volta pronta a fare la sua parte, convinta che l'educazione sia un bene troppo grande per sacrificarlo a qualsiasi logica di parte.