

«SCUOLA E FORMAZIONE PROFESSIONALE»

LE RIFORME E LE SINERGIE NECESSARIE

RELAZIONE DI ENRICO FRAU
SEGRETARIO GENERALE CISL SCUOLA SARDEGNA

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

Un «vero» intervento sui versanti dell'organizzazione e delle scelte didattico/pedagogiche del Sistema Formativo è ormai consapevolezza diffusa.

In uno scenario di riforma dell'assetto istituzionale statale, anche se ancora sub-judice rispetto al passaggio referendario, ripensare il modello di sistema di istruzione e formazione, anche a livello regionale, pensiamo essere fondamentale in un'ottica di sviluppo dell'intero Sistema Regione.

Sotto questo profilo, non si può che valutare positivamente l'intervento legislativo mirato ad una significativa riforma del sistema formativo sardo.

Fondamentale soprattutto in una regione nella quale la scuola detiene il primato negativo della dispersione scolastica, in una regione nella quale il livello di istruzione delle persone di età 25/64 anni si rivela per la Sardegna il peggior valore a livello nazionale e tra i peggiori tra tutte le regioni europee messe a confronto dall'Eurostat nel terzo rapporto sulla coesione; in una realtà dove il 60,5% delle persone in cerca di occupazione possiede un livello di istruzione basso (licenza elementare/licenza media) o, peggio, nessun titolo.

In una situazione così fortemente connotata da aspetti di evidente debolezza strutturale sul versante della formazione e della qualificazione professionale, la risposta del governo nazionale, ma anche dei governi regionali, è stata quasi esclusivamente la «razionalizzazione» della «rete» scolastica. Per questi motivi consideriamo positiva ed utile la scelta della Giunta regionale sarda di intervenire, anche radicalmente, con un'azione riformatrice tesa a riqualificare il sistema della formazione e determinata dalla necessità di predisporre una legge organica di sistema che intervenga per rendere coerente il sistema dell'istruzione e della formazione professionale, e anche rispetto al mutato quadro normativo nazionale ed all'attuale situazione sociale ed economica della Regione.

Un disegno di legge, quello regionale, che si fonda su principi generali primari, quali il porre la persona al centro delle azioni formative, e fissando quale fattore prioritario di qualificazione del sistema dell'istruzione regionale quello relativo all'elevazione dei «livelli di istruzione» quale sostegno per «il successo scolastico e formativo». Unica prospettiva, questa, utile a «prevenire l'abbandono e la dispersione scolastica».

Ma ancora, ci pare condivisibile nella proposta di riforma l'obiettivo di «valorizzazione del ruolo sociale degli insegnanti, delle autonomie scolastiche universitarie e della loro reciproca interazione».

Tuttavia, dopo aver riconosciuto questi principi, quali fondanti per un nuovo sistema integrato per la formazione della persona, la proposta legislativa non riesce a convincere quando deve far forza giuridico/organizzativa alle scelte di «sistema», anzi il tutto sembra assumere pur troppo il carattere di mera enunciazione di principio.

La CISL e la CISL Scuola sarda dopo aver preso conoscenza del DL hanno, da cubito, evidenziato le loro obiezioni al progetto di riforma del sistema scolastico e della formazione che l'impianto legislativo regionale costruisce.

Una decisa contrarietà, in primo luogo, per il metodo seguito dalla Regione Sardegna.

Si è posto in essere un percorso di radicale cambiamento di sistema fondamentale per la conseguenza di carattere sociale, giuridico e statale, senza alcuna concertazione tra le parti sociali.

Un percorso di metodo, purtroppo, non molto differente da quello seguito a livello nazionale, quando nella vicenda dell'implementazione della legge di riforma del sistema scolastico nazionale, in maniera egualmente autoreferenziale non si sentì la necessità di alcun confronto sociale per la «costruzione» di una proposta di riforma condivisa e soprattutto partecipata.

Come in quell'occasione, anche questa a livello regionale si deve evidenziare in maniera fortemente negativa, lo scarso, anzi nullo, valore data all'apporto di idee e di proposta della rappresentanza sociale legittimamente espressa dalle organizzazioni portatrici di valori ed interessi sia categoriali che sociali in senso lato.

Ma la CISL e la CISL Scuola regionale hanno inoltre evidenziato soprattutto gravi e molteplici questioni che investono nel merito dei problemi la riforma.

Questioni che possono essere schematicamente così riassunte.

ASPETTI GIURIDICO/LEGISLATIVI

Tutta l'impostazione della proposta di legge risente più del principio dell'esclusività della competenza in materia di istruzione che di quello di «legislazione concorrente» proprio della riforma del titolo V (legge n. 3/2001). È questa un'impostazione da rivedere se vuole essere coerente con il principio affermato di particolare attenzione alla scuola pubblica.

Gli assetti costituzionali da confrontare, che corrispondono a tre impianti normativi:

- q il vecchio articolo 117 della Costituzione con il conseguente riparto di funzioni tra Stato e Regioni (legislativa ma anche regolamentari ed amministrative);
- q la riforma 2001 del Titolo V, passata attraverso un referendum popolare;
- q il percorso legislativo, già approvato dal Parlamento italiano, di ulteriore «devoluzione» ma sub-judice referendario.

ASPETTI GIURIDICO/ORGANIZZATIVI

Sin dall'entrata in vigore del Decreto Legislativo n. 112/1998 /Decreto Bassanini) in alcuni settori della pubblica amministrazione, tra questi la scuola, è stato costruito un ridisegno della distribuzione di competenze tra Stato ed Autonomie locali, tanto che alcuni atti formali (accordi in sede di conferenza unificata 19 aprile 2001) parlano di sistema «complesso», con più «attori», nel quale ciascun soggetto esercita competenze su identiche materie e quindi, necessariamente, deve coordinarsi con gli altri.

Nella proposta in esame l'istituzione scolastica autonoma quasi non appare. Eppure la scuola è il luogo in cui si eroga il servizio «istruzione», dove si attiva il processo di apprendimento; è soggetto chiamato a fornire la «prestazione» destinata a soddisfare il diritto all'istruzione del cittadino. In questo senso l'istituzione scolastica sembra non essere in un rapporto paritario rispetto agli altri enti. Sembra che non si sia tenuto in adeguata considerazione la rilevanza «costituzionale» dell'autonomia delle I.S. e la funzione del Dirigente scolastico.

Si può rilevare criticamente, che viene affermata nel D.L. la valorizzazione dell'autonomia delle istituzioni scolastiche, ma si ignora la funzione del Dirigente scolastico, mai espressamente nominato, parlando di rappresentante della scuola che potrebbe essere diverso dal Dirigente.

Analoga riflessione critica la si deve fare, riguardo a problemi giuridico/organizzativi all'assoluta mancanza del riconoscimento delle figure professionali di «sistema»: assistenti amministrativi, tecnici, ausiliari.

Ma ancora come CISL e CISL Scuola sarda rilevano criticamente l'assoluta mancanza di una coerente struttura di sistema relativamente alle varie fasi evolutive della persona in formazione.

Nel Disegno di Legge infatti, sorprendentemente e gravemente, il percorso di crescita della persona sembra interrompersi con la scuola dell'infanzia. Vengono, infatti, specificati gli interventi a favore di questo «segmento» del sistema scolastico, ma vengono ignorate tutte le altre fasi del percorso. Nulla si dice della scuola primaria, nulla si dice della scuola secondaria.

In questo quadro di grave confusione giuridico/organizzativa, ci pare ancora più grave la continua e puntuale «esposizione» nella proposta di riforma di «sistema», nei confronti del «privato» come soggetto forte organizzativo/educativo.

Riflessione questa che acquista maggiore certezza quando si analizza il sistema della «programmazione generale e territoriale» nella specificità delle funzioni e dei compiti della Regione.

L'impianto delle conferenze, consulte e comitato regionale di valutazione, sembrano in maniera evidente, determinare una scelta chiara di strutturare centri di distribuzione di potere e controllo delegati a gruppi con «accrediti» non chiaramente controllati, se non dallo stesso soggetto che li ha determinati: cioè la Giunta regionale.

Ma ancora ed infine, tutta la proposta di legge non viene supportata da una certa indicazione di spesa.

È questo l'aspetto più grave e preoccupante. Non esiste nel Disegno di Legge alcuna dichiarazione relativa all'individuazione delle risorse finanziarie disponibili per la riforma del sistema. Si è in pratica approvato un D.L. senza prevedere quante risorse finanziarie vengono poste in capo ad un impegno così rilevante di cambiamento istituzionale ed organizzativo.

Analoghe riflessioni sul metodo e sul merito come CISL e CISL Scuola le facciamo per le problematiche relative alla formazione professionale.

Il Disegno di Legge viene «costruito» da una commissione dove non è presente nessun componente esperto proveniente dalla formazione professionale. Di fatto in una legge che riordina anche il settore della formazione professionale e le cui competenze rimangono tuttora all'assessorato del lavoro, non vi è nessun apporto degli esperti che nel settore interessato da un processo di riforma vi operano da anni.

Questa premessa è utile per capire l'impianto complessivo della legge e gli indirizzi teorici e metodologici che ne stanno alla base. Un approccio che testimonia la limitata visione del quadro di riferimento dell'articolato normativo relativo al sistema della formazione professionale.

Una scelta di merito che viene a determinare:

- q totale assenza di riferimenti al territorio e alle sue variabili sociali economiche e del mercato del lavoro in quanto non vengono delineati a sufficienza tutti gli aspetti che riguardano le politiche formative ad esso connesse; non viene assegnato agli attori sociali nessun ruolo attivo sul versante delle politiche formative e del raccordo formazione/lavoro;
- q una proposta di un sistema, in cui si prefigura un sistema di formazione professionale su-balterno a quello scolastico.

Intendiamo dire che il disegno di legge formalmente riconosce la formazione professionale, ma sostanzialmente non attribuisce alla stessa un ruolo fondamentale nel sistema educativo e sulla formazione nel lavoro (apprendistato e fondi interprofessionali).

A nostro parere nel Disegno di Legge la formazione professionale è esclusa dagli aspetti più qualificanti della proposta di riforma.

Convinzione rafforzata dalla scelta operata per quanto riguarda la «...possibilità che si realizzino dei percorsi integrati attraverso l'attivazione di reti di scuole con una miriade di soggetti (sportivi, culturali, del volontariato, delle imprese pubbliche e private, etc.) - articolo 9 e non si riconosce alla formazione professionale la stessa dignità di soggetto capifila di queste reti di integrazione che la normativa nazionale, a cui il Disegno di Legge dichiara di ispirarsi, gli riconosce.

Discriminazione, nei riguardi della formazione professionale e dei suoi operatori che trova ulteriore conferma nell'articolo 39 dove si prevedono le consulte regionali, ma che non prevede nessuna consulta dei formatori.

Ulteriore riprova della volontà di non voler riconoscere il ruolo professionale svolto dagli operatori della formazione nel sistema educativo?

Oppure una semplice volontà di subordinare tale personale nel sistema educativo?

Tuttavia anche nei confronti dell'impianto giuridico della formazione professionale il Disegno di Legge interviene in maniera non sempre corretta.

Un esempio lo abbiamo con l'articolo 26 che entra in merito allo stato giuridico degli operatori della formazione professionale, regolamentato dal CCNL della formazione professionale, disciplinando, erroneamente, i requisiti necessari per l'insegnamento nei corsi.

Scelta questa che configge con l'istituzione dell'albo dei formatori come docenti, senza tener conto che nel CCNL della formazione professionale, i formatori sono anche i progettisti, i coordinatori, i tutor, i responsabili della qualità, della sicurezza, dell'orientamento.

Ci si sarebbe aspettato, ci si aspetta da questa legge di riforma di sistema, un ben più robusto riconoscimento della specificità degli operatori della formazione professionale.

Riconoscimento che non ci pare possa avvenire con la prevista istituzione dell'albo regionale dei formatori.

Un meccanismo che prevede l'accesso all'Albo, e quindi all'insegnamento, solo a coloro che abbiano già maturato cinque anni nella formazione professionale, o coloro che sono già iscritti alle graduatorie provinciali permanenti dell'istruzione.

Tale meccanismo permetterà solo a questi ultimi di inserirsi nell'albo, escludendo di fatto gli operatori della formazione professionale.

Un'evidente discriminazione nei confronti della formazione professionale e dei suoi operatori. Discriminazione o, quanto meno, subordinazione nei confronti del sistema scolastico, rinforzata dall'articolo 21 quando si definisce la formazione professionale un servizio pubblico finalizzato all'istruzione. E non più correttamente parte fondante dell'intero sistema educativo regionale.

In conclusione come CISL e CISL Scuola nel ribadire un giudizio negativo sull'impianto generale del Disegno di Legge di riforma, esprimiamo la necessità di un'ampia revisione del testo prima della sua discussione in Consiglio regionale.

Sollecitiamo a tal fine un vero coinvolgimento delle parti sociali, con la richiesta dell'apertura di un tavolo di confronto finalizzato alla progettazione di un percorso di riforma del sistema regionale di istruzione e formazione consapevolmente orientato allo sviluppo dell'intero sistema Sardegna.