

# **CESP - Centro Studi per la Scuola Pubblica dei COBAS Scuola Sardegna**

## **CONTRIBUTO PER LA RISCrittURA DELLA LEGGE REGIONALE "PRINCIPI E NORME PER L'EDUCAZIONE, L'ISTRUZIONE E LA FORMAZIONE PROFESSIONALE"**

### **Premessa**

La seguente proposta di riscrittura della bozza di disegno di Legge regionale è il frutto di un lungo e paziente lavoro di analisi scientifica, di ascolto e di discussione democratica che in questi mesi il CESP-Cobas ha realizzato, raccogliendo e integrando contributi dei lavoratori della scuola, dei genitori, degli studenti, degli operatori e degli esperti dei servizi educativi e delle associazioni professionali e culturali.

Il lavoro fonda i suoi presupposti sulle richieste più volte avanzate e argomentate dai COBAS-scuola nelle diverse sedi istituzionali: l'abrogazione integrale della Legge 53 e la modifica dell'art.117 della Costituzione per evitare la regionalizzazione integrale e la dequalificazione della istruzione e formazione professionale.

Riproponiamo pertanto prioritariamente tali richieste nonché l'esigenza e l'urgenza di rifiutare e ribaltare le politiche privatistiche e aziendalistiche di smantellamento della scuola pubblica e di snaturamento dello spirito e della lettera degli art. 33 e 34 della Costituzione: i continui tagli dei servizi e degli organici operati con tutte le leggi finanziarie a partire dal 1992 che hanno comportato il dimezzamento dei finanziamenti; la parità tra scuole pubbliche e private ed il loro finanziamento; il concetto di obbligo formativo e l'equivalenza tra scuola e formazione professionale privata; l'autonomia scolastica fondata sull'autocrazia dei dirigenti scolastici e degli apparati burocratici (senza alcuna verifica di qualità) e sull'esautoramento degli organi collegiali, la concorrenza tra le scuole immiserite costrette a contendersi gli studenti ed i finanziamenti, il finanziamento discrezionale di progetti estemporanei e spesso inutili a scapito dell'attività didattica ordinaria ed il disprezzo e l'umiliazione per i lavoratori cui si impedisce di esprimersi sulle scelte politiche e di esercitare il diritto di assemblea e il diritto di voto sui contratti.

Riteniamo un grave errore feroce di pesanti conseguenze, fondare una nuova Legge-quadro regionale sull'istruzione sui presupposti dell'ordinamento nazionale definiti dalla legge 53 che taglia i servizi educativi ed il tempo scuola in ogni ordine dell'istruzione e, tra l'altro, abolisce il tempo pieno e il modulo alle elementari, riduce l'obbligo ai 13 anni e introduce l'avviamento professionale con la selezione già dall'ultimo anno delle medie e il diritto-dovere formativo nell'apprendistato e nella formazione professionale con l'abolizione degli Istituti Professionali Statali. Ricordiamo che la L.53 è stata imposta contro la volontà pressoché unanime dei lavoratori della scuola, dei genitori e degli studenti espressa attraverso molteplici scioperi e manifestazioni, e che l'attuale Giunta regionale garantì il proprio impegno ad agire per la totale abrogazione della stessa.

Prendiamo atto che la bozza proposta non dota la Regione di strumenti efficaci per contrastare le devastanti politiche privatistiche e che, in piena coerenza con la L.53, concede alle agenzie formative, ovvero agli enti privati di addestramento, l'intero settore della istruzione e formazione professionale. In tal modo si accetta di fatto l'abolizione degli Istituti Professionali Statali e si pretende di correggere la L.53, facendo partire la formazione professionale pura dai 16 anni invece che dai 14 ma affidando in compenso alle agenzie parti consistenti del curriculum nei primi bienni delle superiori e si presenta questo ulteriore vulnus all'istruzione pubblica, neppure previsto dalla L.53, come recupero ed orientamento.

Denunciamo pertanto che la Giunta regionale propone di adottare una logica di presunto miglioramento dell'impianto legislativo, per noi non emendabile, imposto da un Governo che ha creato tanti danni sociali.

Osserviamo che peraltro che il programma elettorale recentemente presentato dall'Unione non si impegna alla abrogazione integrale della L.53 infatti afferma solo l'impegno "ad abrogare le parti della legislazione vigente non compatibili con il nostro programma", il che ci fa ritenere che purtroppo il centro-sinistra non intenda rinunciare alle politiche aziendalistiche adottate negli ultimi 15 anni, ispirate al fallimentare pensiero unico neoliberalista, né voglia accettare le analisi della cultura e della pedagogia democratica e riconoscere i gravi danni, peraltro statisticamente verificabili, prodotti dai provvedimenti che hanno inaugurato il processo di smantellamento della scuola pubblica delineata dalla Costituzione.

Nonostante questi pesanti condizionamenti, apprezziamo le intenzioni manifestate dalla Giunta nel presentare la bozza e la scelta di aprire una consultazione ampia prima di portare il testo in Commissione, benché notiamo che non si è richiesto, come peraltro ancora si potrebbe, un dibattito ed un pronunciamento a tutti i Collegi dei docenti ed i Consigli di Istituto e non sono stati convocati i rappresentanti di tali organi.

Vengono coinvolti esclusivamente i Dirigenti scolastici, che rappresentano gli istituti scolastici sul piano giuridico ma non rappresentano il punto di vista dell'intera comunità scolastica.

Ciò nonostante abbiamo ritenuto di dover offrire il nostro contributo per tentare di cambiare radicalmente il disegno di legge, indicando gli articoli e le parti inaccettabili e assumendoci anche il compito di intervenire su tutto il testo, per riformularlo in modo coerente e radicale come alternativa alla L.53, basandoci sugli art. 33 e 34 della Costituzione, anche per ovviare ai limiti dell'art. 117.

Ne risulta un testo nuovo e alternativo che riteniamo corrispondente alle esigenze del mondo della scuola e della cultura e della pedagogia democratica nonché giuridicamente ineccepibile e coerente con la Costituzione ed al suo interno. Pertanto se si riterrà di non accoglierlo, sarà per scelta politica, che vorremmo almeno pubblica ed argomentata, e non certo per eccezioni giuridiche e normative.

## **Le cause fondamentali della crisi della scuola in Sardegna**

La scuola in Sardegna non funziona bene come si evince dai dati sull'esiguo numero di diplomati e laureati, sull'eccessivo numero degli abbandoni prima del diploma di licenza media e nel biennio successivo; lo confermano le valutazioni, molto negative, sulle competenze linguistiche e logiche e sulle conoscenze scientifiche acquisite dai ragazzi nelle varie fasi del percorso educativo secondario.

Emerge inoltre che essa, che precedentemente otteneva risultati migliori rispetto alle regioni meridionali, negli ultimi 10 anni è precipitata agli ultimi posti nella graduatoria nazionale.

Indichiamo molto schematicamente le cause di tali fenomeni: in Sardegna la gestione centralistica, l'assenza di una adeguata formazione iniziale e ricorrente degli insegnanti, la non istituzione delle scuole materne pubbliche e del tempo pieno nelle elementari e l'arretratezza sociale e culturale, hanno fin dalle origini limitato l'efficacia della scuola dell'obbligo delineata dalla Costituzione, che nel centro-nord Italia consegue tuttora (aziendalismo e L.53 permettendo) risultati eccellenti.

La secondaria di secondo grado nazionale è rimasta invece sostanzialmente quella del 1927 con parziali e precarie innovazioni, una scuola per pochi: licei per l'élite e addestramento tecnico-professionale per una parte delle classi subalterne, che ovviamente è carente in tutta Italia e del tutto inadeguata nel sud e in Sardegna.

Non si è mai realizzata l'indispensabile modernizzazione richiesta dalla pedagogia democratica, con l'obbligo fino ai 18 anni, biennio unico e triennio unitario con indirizzi differenziati, anche perché tale riforma avrebbe eliminato il sistema di formazione professionale gestito da enti privati e integralmente finanziato con risorse pubbliche, molto influente politicamente, benché irrazionale e inefficiente anche rispetto ai caratteri di flessibilità e corrispondenza alle esigenze del mercato del lavoro millantati come ragione della sua esistenza a scapito della scuola pubblica.

In più dalla fine degli anni '80 si è realizzato il dimezzamento della spesa nazionale per la scuola attraverso la progressiva riduzione delle risorse umane e finanziarie con chiusure e accorpamenti di scuole, aumento del numero di alunni per classe, eliminazione dell'aggiornamento, precarizzazione programmatica e rotazione continua di più del 30% dei docenti e con una lunga serie di altre malversazioni che sono state applicate in modo particolarmente vessatorio a tutti gli ordini della scuola sarda senza che i diversi Consigli Regionali intervenissero in alcun modo per difenderla. Queste politiche, innestandosi sulle precedenti carenze e sulle debolezze secolari, culturali e sociali, hanno prodotto il disastro attuale e sono la causa principale dei pessimi risultati degli ultimi 10 anni in Sardegna.

## **Le più gravi incongruenze della bozza di Legge regionale**

Se queste, per quanto esposte in estrema sintesi, sono le principali cause delle inefficienze e dei fallimenti, la bozza di Legge regionale "Principi e norme per l'educazione, l'istruzione e la formazione professionale" approvata dalla Giunta, non sembra certo in grado di contrastarle, soprattutto perché, nonostante prometta un nuovo e grande impegno, di fatto accetta e asseconda le scelte gravemente negative per l'isola delle politiche nazionali della scuola.

La proposta non realizza l'intento di invertire la rotta e non contrasta efficacemente e radicalmente, come dovrebbe, la legislazione nazionale e la tendenza privatistica che imperversa. Per ottenere i risultati desiderati si deve infatti ribaltare lo smantellamento della scuola pubblica già in atto dagli anni '90 e ora esasperato dalla Legge 53.

La bozza prevede molti interventi, in linea con l'attuale incentivazione della progettualità estemporanea, ma non utilizza come potrebbe (secondo la Corte Costituzionale, sentenza 13/2004) l'art.5 dello Statuto e l'art.117 della Costituzione, per attribuirsi il fondamentale diritto di determinare le risorse umane e finanziarie a carico dello Stato indispensabili per garantire gli obiettivi dichiarati. Invece di fatto continua ad affidare la determinazione degli organici e la gestione del personale all'Ufficio regionale del Ministero e lascia gli utenti e gli operatori in balia delle sue logiche burocratiche ed autoritarie.

Prevede di continuare a finanziare le scuole materne private, enuncia molte buone intenzioni ma non indica gli strumenti attuativi certi per la lotta alla dispersione, per l'elevamento della qualità dei servizi e per la valorizzazione della cultura e della lingua sarda, specie per quanto riguarda le procedure di attuazione ed i poteri delle comunità scolastiche.

La proposta è a nostro avviso subalterna alla L.53 ed ai potentati privati sulla questione della formazione professionale (e questa appare la scelta più grave, dannosa ed inaccettabile) tanto che nell'intera bozza si riduce sempre l'istruzione professionale alla formazione e si accetta tacitamente l'abolizione degli Istituti Professionali Statali con il loro patrimonio di valide esperienze e i loro dipendenti destinati ad essere riciclati o licenziati.

Si conferma e si allarga, invece, anche rispetto alle vigenti norme, il tradizionale sostegno agli Enti privati di addestramento professionale a scapito dell'istruzione pubblica, prevedendo la gestione di tutte le attività professionalizzanti con le modalità della tradizionale formazione professionale finanziata con i programmi annuali approvati dalla Giunta e affidati alle così dette agenzie formative (con il 95% della spesa attualmente destinato ai privati).

Così la conclamata integrazione si riduce ai "percorsi integrati" che sono presentati in modo totalmente mistificante come interventi antidispersione (qui sta l'origine delle contraddizioni di cui agli art. 5 e 9) ma che in effetti ripropongono su più larga scala, benché solo per parti del curriculum, la concorrenza sleale e l'accaparramento di alunni più deboli, indotti a lasciare la scuola per attività prive di valore educativo e formativo, presentate come recupero formativo dalla Giunta Pili.

Perciò proponiamo di eliminare integralmente il testo originario della bozza agli art. 9, 17 e 22, e di riscrivere totalmente gli art. 5, 9 e 22. (Di seguito indichiamo tra parentesi gli articoli riscritti in corrispondenza con le nostre principali proposte alternative).

## **Le ragioni delle nostre principali proposte alternative**

E' indispensabile perciò che la Legge venga seriamente modificata per fare davvero dell'istruzione il motore della emancipazione del popolo sardo e per evitare di compiere un grave atto di autolesionismo. Prioritariamente si deve affermare (art.2) il diritto della Regione di attenersi agli art.33 e 34 della Costituzione e non alle norme europee e nazionali in contrasto con essi, dandone un'interpretazione migliorativa, definendo scuola di base tutti i servizi educativi dai 3 ai 18 anni, generalizzando il servizio pubblico ed escludendo finanziamenti ai privati in tale ambito.

La Regione si deve attribuire esplicitamente il diritto esclusivo di decidere sulle risorse umane e finanziarie (art.13).

Si devono poi istituire organismi di governo, con componente maggioritaria eletta direttamente dai lavoratori e dagli utenti della scuola, che rispondano del loro operato ad una platea elettorale consapevole delle conseguenze degli atti, con poteri concorrenti con la Regione e le Province (art.38 e 40), per definire i bisogni ed organizzare gli interventi senza abbandonarli alle burocrazie ed alle clientele e tutelare gli utenti e gli operatori.

Su queste basi va avviata una contrattazione con lo Stato (art.43) per definire gli standard ed i parametri dei servizi, i trasferimenti delle risorse e delle strutture amministrative ed i contingenti dei docenti statali, compresi quelli necessari al mantenimento degli Istituti professionali pubblici, necessari per il buon funzionamento della scuola in Sardegna.

Così possono essere garantiti i seguenti obiettivi innovativi: la definizione di organici stabili, completi contro la devastante precarizzazione e allargati per garantire l'efficacia e la continuità del servizio ordinario e di tutti gli interventi innovati didattici e curricolari, ridefiniti in termini chiari e coerenti (art.5) e da attuarsi anche in collaborazione con pedagogisti, psicologi, terapeuti, animatori e artisti e con servizi culturali e associazioni ma non certo con gli enti di addestramento, sia per migliorare i livelli di conoscenza che contro la dispersione, che va combattuta prioritariamente istituendo un massimo 20 alunni per classe (art.5) e un sussidio economico alla frequenza proporzionale al reddito per tutte le famiglie di studenti in disagiate condizioni economiche (art.11).

L'offerta di scuole materne pubbliche al 40% dei bambini sardi cui sono negate e non semplicemente la loro diffusione senza precisi impegni e strumenti (art.4); la difesa del modulo e la diffusione del tempo pieno nelle elementari e del tempo prolungato nelle medie (art.3); il sostegno adeguato alle persone in situazione di svantaggio e di disagio (art.7 e 8); l'apertura in tutta l'isola dei centri per l'educazione degli adulti (art.19); l'integrazione dei curricoli con la storia, la cultura, la lingua e l'ambiente sardo (art.6), con le stesse modalità delle altre innovazioni (art.5) da raccordare strettamente alla progettazione delle scuole ed alla formazione degli insegnanti (art.9) con l'obiettivo primario del successo scolastico e della soddisfazione dei bisogni educativi, non solo cognitivi ma anche emotivi, corporei, espressivi e relazionali.

E' inoltre assolutamente necessario mantenere gli Istituti professionali pubblici esistenti con organici statali (art.22), mantenendone le attuali caratteristiche. Ad essi si devono affidare tutte le attività di istruzione professionale per ragazzi fino ai 18 anni, con un primo biennio di istruzione generale equivalente a quello delle altre scuole pubbliche, in cui istituire, contro la dispersione, un numero massimo di 20 alunni per classe ed un sussidio economico alla frequenza per i non abbienti.

Vanno poi riattivati e diffusi su tutto il territorio i Centri Regionali di Formazione Professionale, orientati ad una formazione professionale di qualità, dove potranno essere riquilibrati e assunti stabilmente (art.31) i dipendenti degli Enti di formazione inclusi nelle graduatorie della legge 42. Va istituita (art.22) l'integrazione dell'attività degli Istituti professionali pubblici con i Centri Regionali di Formazione Professionale per attivare specifici e flessibili percorsi professionalizzanti, corrispondenti alle esigenze del mercato del lavoro ed alla necessaria articolazione territoriale dei corsi.

Gli Istituti professionali pubblici e i Centri regionali devono essere lo strumento operativo della Regione per l'integrazione nella scuola di tutte le attività professionalizzanti per giovani fino ai 18 anni ed anche gli operatori privilegiati (art.27) ed i certificatori dei percorsi formativi professionali rivolti agli adulti (art.30), mentre l'accertamento delle competenze professionali pregresse (art.29) e il recupero delle competenze culturali (art.24) devono essere realizzati da essi in collaborazione con i Centri territoriali permanenti per l'educazione degli adulti.

Infine si possono affidare corsi di formazione per utenti superiori ai 18 anni alle agenzie private, purché dotate di personale direttivo e amministrativo e di strutture logistiche proprie non finanziate dalla Regione (art.27), dando però la priorità ai servizi pubblici. E' infatti irrazionale che la Regione finanzi integralmente i privati e li metta sullo stesso piano delle istituzioni scolastiche e formative pubbliche, facendo concorrenza a se stessa e continuando a mantenere in essere l'attuale sistema clientelare che non garantisce la qualità e l'imparzialità nel reclutamento del personale e nei risultati formativi, né, tanto meno, l'efficacia nell'ottenimento di reali sbocchi occupazionali.

## **Legenda per il lavoro di riscrittura**

Il lavoro è realizzato sulla impaginazione fornita dalla Regione e contiene:

- testo originale, in nero lato sinistro;
- eliminazioni di parti di testo **sottolineate e in rosso** lato sinistro;
- aggiunte, indicate nel testo con **V** e riportate a lato destro in **grassetto in blu**, inserite nelle righe corrispondenti copiate a destra;
- commenti per il Consiglio e la Giunta Regionale e per l'opinione pubblica riportati
- in *-"corsivo con lineetta e virgolette in verde"*, quasi tutti nel lato destro salvo eccezioni per economia di spazio.