

“ISTRUZIONE, FORMAZIONE, LAVORO:

costruiamo il futuro dei giovani!”

IX Congresso Nazionale della UIL-Scuola

Caserta: 13, 14, 15 e 16 gennaio 1998

TESI

per il dibattito congressuale

(B O Z Z A)

TESI

per il dibattito congressuale

PREMESSA

La transizione verso un nuovo modello di società ed un diverso assetto politico-istituzionale del nostro Paese - già iniziata nel momento della celebrazione dell'ultimo Congresso della UIL-Scuola - per ovviare ai gravi problemi della governabilità, che hanno contraddistinto l'inizio degli anni novanta, non è ancora compiuta.

Il IX Congresso, pertanto, si colloca all'interno del dibattito più generale che vede impegnati la sinistra al Governo - nell'ambito della coalizione di centro-sinistra dell'Ulivo - ed il Parlamento a realizzare in questa XIII Legislatura quelle riforme istituzionali da tutti ritenute essenziali per pervenire ad una nuova forma di Governo, che faccia capo al principio dell'alternanza ed ad una nuova regolamentazione dei rapporti tra Stato - nelle sue diverse articolazioni - e cittadini, al fine di dare maggiore effettività ai valori di democrazia, solidarietà ed uguaglianza dei diritti, in un contesto di sviluppo civile, sociale ed economico, tale da garantire un nostro più adeguato riposizionamento nel gruppo dei Paesi ad economia avanzata: e non solo in Europa, ma in una dimensione più allargata che tenga conto del processo in atto, più noto come fenomeno di globalizzazione dell'economia.

E' questa un'esigenza che non può essere elusa, se non a costo di rischiare l'avvio verso un ruolo marginale dell'Italia nel sistema delle relazioni internazionali.

Ciò comporta, per il nostro Paese, l'impegno a realizzare non solo le condizioni imposte dal Trattato di Maastricht per l'ingresso in Europa, su cui è imperniata l'attuale fase di governo delle politiche economiche e di sviluppo, ma anche quello relativo all'assunzione di iniziativa, affinché l'Europa stessa assuma le connotazioni di grande potenza in competizione con i grandi colossi mondiali dell'economia, ponendo al centro del suo intervento l'affermazione dei diritti dell'Uomo, individuali e collettivi.

Il superamento della crisi, quindi, non va calibrato secondo una dimensione nazionale, ma va pensato in una dimensione più allargata, tenuto conto che l'attuale situazione italiana mutua dal contesto internazionale le emergenze relative all'evoluzione dei sistemi economici, sociali e produttivi dei nostri partner e si presenta in forma più drammatica per quanto attiene alla questione della formazione e dell'occupazione giovanile, che sono gli aspetti sui quali il dibattito congressuale della UIL-Scuola vuole fornire il suo contributo di integrazione e di arricchimento delle tesi confederali.

In sintesi, la UIL-Scuola intende riproporre al proprio dibattito congressuale la discussione sul progetto di riforma dei cicli di istruzione, elaborato all'inizio del 1997 in alternativa al progetto Berlinguer, e realizzare, così, una concreta interlocuzione con le istituzioni e tutte le rappresentanze sociali, al fine di pervenire ad un moderno assetto del sistema formativo allargato, che abbia come obiettivo finale la salvaguardia del diritto delle future generazioni all'istruzione ed alla formazione correlata all'accesso al mondo del lavoro e delle professioni.

SISTEMA FORMATIVO - ISTRUZIONE E FORMAZIONE - EDUCAZIONE PERMANENTE E FORMAZIONE CONTINUA

Istruzione e formazione

Come è stato già affermato in premessa, è in atto il processo di globalizzazione dell'economia dei Paesi sviluppati, che determina, per altri versi, una nuova competizione su scala mondiale, che trascende - per noi - la stessa questione dell'adesione all'Europa monetaria. Adesione che - come è noto - è causa, tra l'altro, dell'assunzione di politiche di rigore e di contenimento della spesa pubblica (blocco degli investimenti, tagli alla spesa previdenziale, alla sanità, allo stato sociale ed alla scuola), con gravi ripercussioni sui processi di sviluppo e sull'occupazione giovanile.

Ma, al di là di ogni altra considerazione, va sottolineato come il rischio di perdere questo appuntamento sia determinato oggi anche dall'inadeguatezza del nostro sistema formativo, che si presenta tale, in ragione dei mancati interventi di riforma, che le politiche scolastiche e formative degli ultimi decenni non sono state in grado di garantire, dando luogo, per contro, al formarsi di una vera e propria "emergenza scuola", caratterizzata da una palese dicotomia tra scuola, formazione professionale di competenza regionale e università, con la conseguenza nefasta che un terzo dei giovani, finita la scuola dell'obbligo, si disperde ed esce dal sistema, e subito dopo, insieme ad un altro terzo, esce per sempre dai processi formativi, andando ad infoltire la schiera di sbandati e di disoccupati.

La UIL-Scuola, da sempre impegnata sul versante delle riforme, assume e fa propri i contenuti dell'accordo del 24 settembre 1996 (più noto come "patto per il lavoro"), sottoscritto dal Governo e dalle confederazioni CGIL, CISL e UIL, in cui il primo capitolo è riservato proprio all'istruzione ed alla formazione.

Occorre, peraltro, operare affinché sia sconfitta la condannevole disattenzione di larga parte della classe dirigente e dell'opinione pubblica sullo stato autentico delle nostre istituzioni scolastiche e formative, e rispetto alla condizione di frustrazione e di estremo disagio in cui versano tutti gli operatori scolastici, a cagione del mancato riconoscimento e valorizzazione delle professionalità, che è poi causa diretta dello scadente valore sociale attribuito oggi alla professione docente ed a tutte le altre professioni espresse dal comparto.

Occorre, altresì, prestare la massima attenzione allo sviluppo del dibattito a livello politico e sindacale sulla riforma dello stato sociale, dove si registra un'attenzione del Governo e della Confindustria, quasi esclusiva, verso il sistema pensionistico, con accenni casuali alla sanità, e nessuno interesse verso la scuola che vada al di là dei problemi spiccioli e di cassetta, che attengono alla gestione di routine degli interventi di formazione professionale di competenza del Ministero del lavoro, come se questa fosse del tutto estranea al "Welfare State". Questo mentre è universalmente riconosciuto - e noi siamo d'accordo - che lo scontro nel terzo millennio si giocherà sui saperi dei popoli e riuscirà a prevalere chi più sarà in grado di investire in istruzione e formazione.

A tale situazione fa da interfaccia il grande fermento sulla "questione formazione", che esiste nell'area dei Paesi industrializzati, con Germania e Francia, che, per loro conto, hanno già programmato ed attuato, da tempo, interventi di adeguamento dei propri sistemi formativi.

Del pari, non va trascurata un'attenzione particolare al caso Inghilterra, dove, dopo la vittoria laburista, il primo Ministro Tony Blair, nell'espone il programma di Governo, ha inserito la scuola al primo posto delle questioni sociali. Nonché all'identica presa di posizione già assunta dal Presidente degli Stati Uniti, Bill Clinton, al momento del suo secondo insediamento, allorché, nel rivolgere il messaggio al Paese, affermò che avrebbe chiesto al Congresso di incrementare la spesa pubblica per la scuola in misura non inferiore al 50%.

Del sistema scolastico in particolare

Pertanto, constatato che in Italia dal 1990 (anno in cui ha visto la luce l'ultima legge di riforma: quella degli ordinamenti della scuola elementare) la "questione scuola" è rimasta sempre negletta nelle politiche dei Governi che si sono succeduti nel tempo, assume maggior peso l'evidenza che, dopo i primi clamori suscitati dalla presentazione del progetto Berlinguer di riforma dei cicli scolastici, sembra avviarsi a fallimento anche quest'ultimo tentativo, considerato che si va sviluppando una contrapposizione politica, prima ancora che ideologica, di sapore puramente strumentale.

La UIL-Scuola, pur essendo tra i più convinti assertori della riforma globale del sistema nazionale di istruzione e formazione, in una logica di sistema formativo allargato ed integrato tra scuola, formazione professionale e università, accetta la sfida che viene dal Governo che propone un intervento riguardante sostanzialmente il solo sistema scolastico, e si offre al dibattito con il suo progetto alternativo in alcuni aspetti, ma che non disattende gli obiettivi di fondo della riforma, ossia: l'estensione dell'obbligo scolastico a 10 anni complessivi, rispetto agli 8 attuali; l'esigenza di riforma della scuola secondaria di primo e di secondo grado e l'individuazione di una soluzione che consenta il termine dell'iter scolastico dei giovani studenti a 18 anni.

Tuttavia, pur nella ricerca di un punto di intesa, non va sottaciuto che il progetto Berlinguer - che pure persegue gli stessi obiettivi - suscita riserve circa le reali possibilità di attuazione per il totale stravolgimento degli attuali ordinamenti che lo contraddistinguono e per i costi elevati che si prevedono, senza alcun investimento programmato. Al riguardo, appare azzardata l'operazione di revisione complessiva della scuola elementare, essendo stata - come già detto - recentemente investita da profonde modificazioni, con esiti, peraltro, sufficientemente soddisfacenti, ed irrealizzabile la sua fusione con il primo biennio della scuola media, senza che siano indicate le coordinate per la riconversione professionale dei docenti interessati.

Di qui la riaffermazione dell'attualità della proposta alternativa della UIL-Scuola, che si fonda sul teorema delle "riforme possibili", nella situazione data, e prevede prioritariamente il coinvolgimento e l'utilizzo del capitale umano di cui la scuola dispone, mettendolo al centro del processo di trasformazione e di ammodernamento. Essa, infatti, mentre consente il raggiungimento dei medesimi obiettivi complessivi, colloca ugualmente l'inizio dell'obbligo a cinque anni, nell'ultimo anno del ciclo della scuola per l'infanzia, mantiene immutato l'attuale assetto della scuola elementare e propone il riassetto della scuola secondaria, in maniera tale da realizzare un segmento di scuola inferiore della durata di 4 anni, articolati in due bienni (il primo di completamento della preparazione di base e di motivazione; il secondo di orientamento), in cui si completi l'obbligo scolastico, ed un segmento di scuola superiore della durata di 3 anni, con termine del percorso scolastico dei giovani a 18 anni, come nel progetto governativo.

In ogni caso, questo progetto di riforma può essere accettato solo a condizione che si preveda la totale riscrittura dei curricoli e dei programmi di insegnamento e, contestualmente, vengano regolamentati ed istituiti i corsi d'istruzione post-secondaria, da incardinare nel sistema scolastico, opportunamente integrati con la formazione professionale di competenza regionale, e gestiti attraverso un coordinamento interistituzionale tra Ministero del lavoro, Pubblica Istruzione e Regioni.

Della formazione professionale

Quanto alla formazione professionale, considerata a sé stante, va riconfermata l'esigenza di una riforma complessiva, poiché la legge n. 845 del 1978 ha fatto il suo tempo. D'altra parte, in una logica di sistema integrato, così come si sta discutendo anche nell'ambito del confronto in atto tra Governo e parti sociali sugli interventi per lo sviluppo dell'occupazione giovanile e sull'applicazione del cosiddetto pacchetto Treu, la formazione professionale non può continuare a rimanere ai margini delle politiche formative e deve avere, al contrario, un ruolo determinante per quanto attiene alla formazione dei giovani, sia quando, finito l'obbligo, intendano accedere a qualifiche medio basse, sia nella fase successiva, al termine degli studi di istruzione secondaria, interagendo con i corsi post-secondari per il conseguimento delle qualifiche intermedie, nonché specifica competenza per la relativa certificazione.

Conseguentemente, nel contesto più generale dei progetti di riforma, si segnala l'opportunità di un testo coordinato tra sistema scolastico e sistema della formazione professionale, in modo tale che si

pongano le basi per lo sviluppo di un'offerta formativa di qualità, che veda protagonisti con pari dignità i diversi settori, ivi compresi l'università e gli eventuali dispositivi di formazione-lavoro. Particolare importanza assume, in tale ottica, la programmazione coordinata dell'offerta formativa e l'adozione di un sistema di crediti formativi, che consenta anche il passaggio da un sistema all'altro.

Va, inoltre, meglio approfondita la questione della collocazione nel sistema e nei percorsi formativi dell'apprendistato.

Dell'educazione permanente e della formazione continua

La crisi del "Welfare State" induce riflessioni sulle tematiche che riguardano il progressivo esaurirsi delle possibilità di creare nuove opportunità occupazionali in sintonia con la crescita dell'offerta di lavoro da parte delle giovani generazioni, l'obiettivo del pieno impiego, nonché le possibili alternative al modello fordista e Keinesiano (ossia ad un sistema di produzione e di scambio fondato sul predominio della 'grande impresa' e delle 'grandi unità di produzione', finalizzate a fornire produzioni di massa, altamente standardizzate), di cui si registra un graduale e inarrestabile superamento, che incide, peraltro, direttamente sulla stabilità del rapporto di lavoro.

Ma, al di là dell'esame dei possibili interventi sulla regolamentazione del lavoro subordinato, interessa qui valutare quanto si può fare sul piano dell'educazione permanente e della formazione continua, tenuto conto che comunque il lavoro salariato o parasubordinato sta ancora crescendo a ritmi accelerati su scala mondiale, per effetto dell'ingresso di nuovi paesi e di nuove forze sociali nel processo cosiddetto di globalizzazione, con aumento delle disuguaglianze di reddito, di status, e dei diritti individuali. Ci si riferisce, in effetti, al fatto che il rapporto fra sviluppo, innovazione e occupazione, in questa fase di rivoluzione tecnologica, si fa via via più complesso e meno lineare, per cui diventa ineludibile la messa in atto di strategie capaci di innestare le opportune sinergie fra un rilancio dell'attività produttiva, incentrata sull'innovazione di processo e la promozione della ricerca e dell'innovazione tecnologica, e la sperimentazione di nuovi modelli di organizzazione delle risorse umane, sia attraverso massicci investimenti nella loro formazione e qualificazione, sia mediante l'utilizzazione della capacità produttiva degli impianti o dei servizi.

Si tratta, insomma, di affidare al nuovo sistema formativo riformato l'assolvimento di questi compiti, ritenendo ormai superati il modello delle "150 ore" - che pure ha consentito a centinaia di migliaia di lavoratori il conseguimento del titolo di studio dell'obbligo - e l'attuale regolamentazione delle iniziative educative per gli adulti.

L'educazione permanente, pertanto, dovrà essere finalizzata al recupero di quelle sacche di analfabetismo, ancora esistenti su larga parte del territorio nazionale, ed all'arricchimento culturale dei cittadini che, superata l'età scolare, intendano accrescere le proprie informazioni e conoscenze.

La formazione continua, invece, dovrà costituire un sistema permanente di formazione, a cui affidare le riconversioni professionali, oggi rese ineludibili dalla flessibilità dell'organizzazione del lavoro e dalla mobilità professionale imposte dall'evoluzione degli attuali assetti del sistema produttivo, economico e sociale.

LA COMPETIZIONE, L'AUTONOMIA SCOLASTICA E LA VALUTAZIONE

Non c'è dubbio che l'elevazione della qualità dell'offerta formativa, di cui si avverte il bisogno e di cui tanto si parla, passa attraverso la differenziazione dell'offerta stessa, oltre che nell'apprestamento delle riforme di ordinamento necessarie e di adeguate risorse da investire, sia per l'acquisizione di nuove strutture e di nuova strumentazione tecnica, didattica e scientifica, sia per lo sviluppo e la valorizzazione di tutte le professionalità espresse dal comparto.

Sta di fatto, però, che nei quattro anni e mezzo che sono trascorsi dalla celebrazione dell'VIII Congresso (aprile del 1993) l'emergenza economica ha pesantemente condizionato la vita del Paese,

per cui i Governi che si sono succeduti in questo arco di tempo (da Berlusconi a Prodi), pur nella forte diversificazione politica e ideologica, hanno tenuto un atteggiamento univoco nei confronti del sistema formativo, caratterizzato da una costante contraddizione di fondo:

- da una parte il riconoscimento e l'esaltazione della centralità della scuola, intesa come risorsa strategica per superare la crisi e inserita tra le "priorità";
- dall'altra parte, il mancato riconoscimento dei suddetti principi e l'attuazione di interventi di mera razionalizzazione e di tagli alla spesa, senza la previsione dei necessari investimenti; con il risultato che lo strumento indicato per superare la crisi economica non è stato utilizzato per motivi economici.

In questo contesto, nel corso delle ultime due Legislature, il bilancio della scuola è assai modesto e può così compendiarsi:

- 4 leggi approvate: n. 352 dell'8 agosto 1995 (abolizione degli esami di riparazione nella secondaria superiore); n. 23 dell'11 gennaio 1996 (nuove norme per l'edilizia scolastica); n. 431 dell'8 agosto 1996 (interventi urgenti per l'edilizia scolastica); n. 59 del 15 marzo 1997 (autonomia scolastica);
- 25 disegni di legge esaminati e poi decaduti per fine legislatura o per mancanza di copertura finanziaria (innalzamento dell'obbligo scolastico, seconda lingua straniera nella scuola media, riforma delle accademie, riforma degli organi collegiali ed altre, ma di non vitale importanza);
- tagli operati dalle leggi finanziarie, che, a partire dall'anno scolastico 1990-91, hanno determinato la riduzione di: n. 62.938 classi; n. 111.231 posti di organico, ed una diminuzione del prelievo di ricchezza dal PIL pari allo 0,90 %, corrispondente a 17.616 miliardi in lire correnti.

Nel rimarcare le carenze e le difficoltà del sistema, non si possono dimenticare, per altro verso, due fattori, che hanno inciso in senso negativo sullo stesso:

- l'inefficienza dell'Amministrazione centrale e periferica della pubblica istruzione, incapace di gestire il "vecchio", e del tutto sorda alle esigenze del "nuovo";
- lo stato di forte delusione della categoria, continuamente chiamata a svolgere nuovi compiti e ad assumere nuove responsabilità, senza ottenere significativi riconoscimenti sul piano economico.

Come si vede, nel cantiere delle innovazioni c'è oggi la sola legge Bassanini (la 59 del 1997) di riforma della pubblica amministrazione, al cui interno si conferisce delega al Governo per l'attribuzione alle scuole dell'autonomia, che rappresenta una riforma essenziale ed importante, ma che rimane, pur sempre, una riforma cornice dentro cui occorre collocare le riforme di ordinamento. Essa rappresenta, comunque, un'occasione da non lasciarsi sfuggire, considerato quanto è accaduto con il Governo Berlusconi e con il Ministro D'Onofrio che ha fatto decadere la delega della legge n. 537/93, per mancato esercizio entro le scadenze fissate dalla legge medesima.

In proposito va, altresì, osservato che l'autonomia è da rendere effettivamente possibile con un impegno maggiore da parte di tutti: forze politiche, parti sociali ed operatori scolastici; ma che anche il Governo deve fare la sua parte, destinando più risorse alla scuola, perché l'autonomia senza risorse non avrebbe alcun senso. Occorre, inoltre, determinare un grande coinvolgimento nella definizione dei provvedimenti attuativi di questa delega e sulla riforma globale di cui abbiamo parlato, poiché riforme di tale portata, per avere successo, devono essere metabolizzate dalla società, cioè dai fruitori immediati della nuova scuola, ma soprattutto devono essere condivise da coloro i quali sono chiamati ad essere i protagonisti delle stesse. Una riforma non condivisa rischia, infatti, di non passare: e non tanto per le possibili resistenze, quanto per il fatto che chi viene impegnato deve essere convinto di svolgere un ruolo protagonista, in ragione del rinnovamento e del contributo che il sistema formativo può dare alle politiche di sviluppo.

Dell'autonomia scolastica in particolare

Quanto all'autonomia scolastica, premesso che qui si tratta di passare dalla "scuola delle regole" alla

“scuola delle responsabilità”, va sottolineato l’aspetto di novità introdotto dall’art. 21 della legge di delega, che configura le singole scuole autonome come afferenti ad un “sistema delle autonomie scolastiche”, rapportate con un nesso più stretto all’Amministrazione centrale, sicché il livello provinciale dell’Amministrazione periferica della pubblica istruzione viene a porsi più come struttura servente che come struttura di gestione. Ovviamente, il tutto è condizionato dall’attuazione della delega.

Altro aspetto che merita attenzione, oltre a quello dell’istituzione di una specifica dirigenza scolastica e dell’individuazione di nuove figure professionali, che integra gli estremi di un intervento di valorizzazione e di accrescimento delle correlate professionalità, è da annoverare nel “nuovo dimensionamento delle unità scolastiche”, che riprende i principi già fissati con la legge finanziaria 1997 e viene assunto come “*conditio sine qua non*” per l’attribuzione dell’autonomia medesima.

A parte la questione della dirigenza scolastica e delle figure professionali che saranno trattate in altro capitolo, la UIL-Scuola valuta negativamente l’assenza nella delega di qualsiasi norma di indirizzo per la riforma degli organi di gestione e di governo, sia tecnici che amministrativi, delle istituzioni scolastiche autonome, avendo il Governo ritenuto di lasciare tale questione all’iniziativa parlamentare in atto (proposta di legge Acciarini ed altri). Tale circostanza potrebbe rappresentare un elemento condizionante nella definizione dei poteri e delle responsabilità da allocare a livello di unità scolastica.

Del pari occorre vigilare sull’attuazione della delega concernente la riforma degli organi collegiali nazionali e territoriali. Qui la UIL-Scuola riafferma la validità della sua proposta, già elaborata in occasione dei precedenti tentativi di riforma, ed a cui fa rinvio, richiamando l’attenzione sulla parte riferita alla proposta di soppressione dei distretti scolastici ed alla istituzione di nuovi organi territoriali e anche d’istituto, come la conferenza permanente di programmazione ed i nuclei di valutazione.

La UIL-Scuola, infine, rimarca l’importanza della “revisione delle istruzioni contabili e della formazione dei bilanci” (comma 14, art. 21), che, collegata alla deroga alle norme vigenti in materia di contabilità di Stato, contenuta nel primo comma dell’art. 21, non può essere considerata a sé stante, come fatto di mero aggiustamento, ma deve portare alla ridefinizione dell’attuale assetto dei servizi amministrativi, tecnici ed ausiliari ed alla individuazione di nuove figure professionali e di nuovi profili per tutte le categorie di personale ATA, a partire dalla figura del “responsabile amministrativo”, il quale, nella scuola dell’autonomia, assume un ruolo strategico, che non può essere diverso da quello correntemente inquadrato nelle figure direttive, con assegnazione di competenze esclusive ed originarie e di autonomia di intervento. Altrimenti, non ha senso l’attribuzione della dirigenza scolastica ai capi d’istituto e non avrebbe senso il grande impegno e tutta l’enfasi profusa nell’approvazione della norma. Senza dire, poi, del venir meno di tutte le aspettative collegate all’innovazione in questione per dare efficienza ed efficacia alle istituzioni ed al servizio.

Del servizio di valutazione

L’innovazione nell’organizzazione dell’attività delle singole unità scolastiche, che discende dai contenuti della legge di delega n. 59/1997, può restituire efficacia ed efficienza al sistema e realizzare l’obiettivo del miglioramento e differenziazione dell’offerta formativa, a condizione che si dia luogo ad una concreta valutazione dei risultati conseguiti, sulla base di standard prefissati ed in relazione alla progettazione degli interventi, in connessione con le esigenze formative del territorio.

Ciò richiede che, in conformità a quanto previsto dal comma 9 dell’art. 21, sia istituito un sistema nazionale di valutazione, articolato a livello territoriale, che abbia capacità di intervento in piena autonomia, faccia capo a specifiche competenze professionali, opportunamente individuate e selezionate, e sia svincolato dalla gestione amministrativa della pubblica istruzione e, quindi, dai relativi organi e dalle relative strutture. L’osservanza di tali principi, tra l’altro, appare ineludibile, anche al fine di potere determinare un collegamento più diretto ed immediato del sistema di valutazione alle singole istituzioni scolastiche.

Queste considerazioni portano la UIL-Scuola a confermare le riserve espresse in merito alla direttiva Berlinguer n.307 del 21 maggio 1997, la quale, motivata dall’esigenza di anticipare i tempi di attuazione della delega sull’autonomia, applica, di fatto, ed a distanza di ben quattro anni dalla data di entrata in vigore, la norma fissata dall’art. 8 del D.L.vo n. 35 del 1993, poi trasposta nell’art. 603 del

T.U. n. 297/94, affidando al CEDE la gestione del servizio nazionale di valutazione. Nella direttiva, infatti, senza mai accennare alla transitorietà della struttura in vista di futuri diversi assetti, viene tutto riportato all'interno dell'Amministrazione, assegnando i compiti di alta direzione al pool di direttori generali ed altri alti burocrati del Ministero, che, sull'argomento garantiscono senz'altro l'elevata professionalità, ma certamente un po' meno l'indipendenza, mentre il comitato tecnico-scientifico, situato all'interno del CEDE è stato ridotto, più o meno, al rango di semplice suggeritore per definire i riferimenti metodologici.

Tutto ciò, anche alla luce dello stesso art. 21 che prevede anche la riforma, a venire, del CEDE, degli IRRSAE e della BDP.

LA PARITÀ SCOLASTICA

Facendo astrazione dalle polemiche suscitate dal disegno di legge sulla parità scolastica, approvato a fine luglio 1997 dal Governo e mascherato dietro il titolo di "disposizioni per il diritto allo studio e per l'espansione, la diversificazione e l'integrazione dell'offerta formativa nel sistema pubblico dell'istruzione e della formazione", la UIL-Scuola, pur esprimendo perplessità sull'estensione del concetto di servizio pubblico alle iniziative promosse da enti e privati e il loro inserimento nel sistema pubblico d'istruzione e formazione, con la definizione di "scuole pubbliche paritarie", tale e quale si evince dall'art. 1 del provvedimento, conferma il giudizio di pieno accordo sull'esigenza di promuovere l'approvazione di una legge ordinaria che definisca le condizioni necessarie che le scuole private sono tenute ad osservare per accedere all'autorizzazione. Qui, semmai, va sottolineato il ritardo di 50 anni con il quale il Governo ed il Parlamento si accingono ad affrontare la questione relativa all'applicazione dell'art. 33 della Costituzione, considerato che ancora oggi l'autorizzazione alle scuole private è regolata da una legge del 1942, sia pure trasposta nel T.U. n. 297 del 1994.

Per la UIL-Scuola, però, questo intervento va distinto da quello finalizzato a fissare una qualsiasi forma di finanziamento per le scuole private, anche se oggi è palesemente desumibile dal dibattito il fine precipuo - e pressoché unico - di dar luogo principalmente al finanziamento delle scuole di ispirazione cattolica, ed ancorché si possa confermare in questa sede l'apprezzamento per il livello formativo e culturale che, tradizionalmente, le contraddistingue. Tale questione, semmai, deve trovare radicamento giuridico nell'art. 34 della stessa Costituzione, a meno che, anziché tentare di aggirare l'ostacolo, i soggetti preposti non si assumano la responsabilità di proporre direttamente la soppressione della clausola "senza oneri per lo Stato", inserita nell'art. 33.

La UIL-Scuola, pertanto, mentre è favorevole al programmato incremento delle risorse da destinare alle borse di studio a favore di tutti gli studenti meritevoli e bisognosi, sia che frequentino scuole pubbliche, sia che frequentino scuole private, manifesta netta contrarietà alla destinazione, nell'attuale quadro, alle scuole private di un qualsiasi finanziamento, sia sotto forma di contributo a carico dell'erario, sia sotto forma di sgravi fiscali.

Una tale ipotesi potrebbe essere presa in considerazione, in linea di principio, in un prossimo futuro, salvaguardando comunque alcune forme, connesse con il concetto di sussidiarietà, ma solo se e quando il Governo sarà in grado di predisporre un piano pluriennale di riforme e di adeguamento dell'intero sistema formativo, che preveda massicci investimenti, a partire dalla valorizzazione del capitale umano.

Quanto, in particolare, agli sgravi fiscali va sottolineato, altresì, che questo beneficio potrebbe essere accordato, comunque, solo nel quadro di una riforma globale del sistema fiscale italiano, e quando si creeranno le condizioni per investire - come detto - adeguate risorse nel sistema pubblico per la realizzazione dei processi di riforma in atto, con contestuale istituzione e attivazione di un appropriato sistema di valutazione per la verifica del possesso dei requisiti richiesti per il riconoscimento dell'idoneità all'esercizio delle attività educative e formative.

DECENTRAMENTO ISTITUZIONALE E RIFORMA PUBBLICA AMMINISTRA-ZIONE

Le uniche certezze rispetto agli interventi di riforma esistono, al momento, esclusivamente per le materie di cui al presente titolo.

Infatti, abbiamo le due leggi cosiddette "Bassanini", vale a dire la legge n. 59/1997, riguardante "delega al Governo per il conferimento di funzioni e compiti alle regioni ed enti locali, per la riforma della Pubblica Amministrazione e per la semplificazione amministrativa", e la legge n. 127/1997, riguardante "misure urgenti per lo snellimento dell'attività amministrativa e dei procedimenti di decisione e di controllo", che intervengono in maniera significativa a delineare un nuovo assetto nella gestione dei rapporti tra cittadini e apparato dello Stato, inteso in senso lato.

Della prima si è già trattato nel capitolo dell'autonomia scolastica, ma va rilevato che questa legge non può riguardare la scuola solo per l'autonomia, poiché, al contrario, va assunta nella sua interezza, dal momento che investe anche le questioni attinenti alla riforma dell'Amministrazione centrale e periferica della pubblica istruzione ed al trasferimento di compiti, poteri e responsabilità, dallo Stato alle regioni ed agli enti locali, tra le quali sono certamente da comprendere quelle in materia di istruzione, che oggi sono contrassegnate da una sovrapposizione e frantumazione di competenze non più adeguate a determinare un ordinato governo del settore.

Abbiamo, poi, il documento approvato dalla Commissione bicamerale per la riforma della costituzione, che in ogni caso deve ancora passare al vaglio del Parlamento e che all'art. 59 precisa: "Spetta allo Stato la potestà legislativa in riferimento a: c) norme generali sull'istruzione e sull'università, sui relativi titoli di studio e sulla loro utilizzazione professionale;".

Al riguardo va rilevato che una corretta lettura delle norme e del documento innanzi citati porta alla conclusione che, in materia di istruzione e formazione, nulla è innovato rispetto al vigente testo della Costituzione, considerato che il documento della bicamerale, oltre che osservare tale testo, è in coerenza con alcune parti della legge n. 59, che ci piace qui richiamare, ossia quelle in cui si stabilisce che sono escluse dal trasferimento alle regioni ed agli enti locali le funzioni ed i compiti riconducibili alle seguenti materie: "istruzione universitaria, ordinamenti scolastici, organizzazione generale dell'istruzione scolastica e stato giuridico del personale" (art. 1, comma 3), e quella in cui, fissando i criteri dell'autonomia, precisa: "fermi restando i livelli unitari e nazionali di fruizione del diritto allo studio, nonché gli elementi comuni all'intero sistema scolastico pubblico in materia di gestione e programmazione definiti dallo Stato", con la sola deroga possibile per le vigenti norme di contabilità di Stato.

Degli aspetti riguardanti, in particolare, la gestione della scuola

Semmai occorre osservare che queste disposizioni e orientamenti rendono, tra l'altro, oggi possibile quella ricomposizione delle competenze tra Stato ed enti locali, da tutti sempre invocata e mai realizzata. In particolare, in questa sede vanno definite:

- l'assegnazione, in via esclusiva, ad un solo Ente locale (il Comune) delle competenze in materia di edilizia scolastica (progettazione, costruzione e fornitura in comodato degli edifici e delle strutture complementari, manutenzione straordinaria) e servizi (trasporti, mensa, ecc., da gestire di intesa con i singoli istituti e scuole);
- l'assegnazione delle competenze per la manutenzione ordinaria, l'acquisizione di servizi e quant'altro attiene alle esigenze di funzionamento della scuola alle singole istituzioni scolastiche, *mediante apposito finanziamento da iscriverne nel bilancio delle stesse;*
- il trasferimento allo Stato di tutte le competenze degli Enti locali in materia di personale amministrativo, tecnico ed ausiliario.

Quanto alla riforma dell'Amministrazione centrale e periferica della pubblica istruzione, va riaffermato che essa deve essere segnata da un forte decentramento delle competenze e da un significativo snellimento delle procedure, anche al fine di dare effettività all'azione programmatica e continuità ai processi di gestione e di sviluppo del sistema scolastico, nonché ai necessari collegamenti con i rimanenti segmenti del sistema formativo, che fanno capo alla formazione professionale di competenza regionale ed all'università.

Per l'Amministrazione centrale della pubblica istruzione la riforma dovrebbe ispirarsi al criterio della verticalizzazione delle competenze, prevedendo la soppressione delle attuali direzioni generali, degli ispettorati e servizi, caratterizzati per ordine e grado di scuola e con competenza di gestione su tutti gli aspetti riguardanti i singoli settori, dal reclutamento del personale, alla fissazione degli ordinamenti, degli indirizzi ed alla dislocazione delle risorse finanziarie ed umane.

In relazione a ciò, si dovrebbe dar luogo ad un'organizzazione del Ministero della pubblica istruzione in dipartimenti ed in servizi, a guisa di quanto è stato già fatto per il Ministero dell'università e della ricerca scientifica.

Ai dipartimenti, a capo dei quali vanno preposti funzionari con la qualifica di dirigente generale, dovrebbero afferire le competenze per la determinazione degli ordinamenti, per la programmazione e la fissazione degli standard nazionali, per l'utilizzazione e la dislocazione delle risorse, per la ricerca e la sperimentazione, per la valutazione a livello nazionale, per la formazione e l'aggiornamento, per i rapporti interistituzionali e internazionali, per la gestione delle strutture dell'Amministrazione centrale e periferica.

Tutte le altre competenze, attualmente assegnate ai vari uffici, andrebbero riorganizzate in servizi specifici, con riferimento alle materie oggetto di trattazione.

Il coordinamento tra i dipartimenti ed i servizi dovrebbe essere affidato ad un Segretario generale, che dovrebbe disporre di un'apposita struttura da organizzare in sostituzione dell'attuale ufficio di gabinetto. Ciò, sia al fine di dare continuità e coerenza di indirizzo a tutto l'apparato amministrativo-burocratico, sia per sottrarre la gestione dell'Amministrazione agli effetti negativi di frequenti avvicendamenti possibili di capi di gabinetto, i quali, come è noto, sono di nomina politica e, di solito, seguono le sorti del Ministro.

L'Amministrazione periferica della pubblica istruzione va riorganizzata e ristrutturata con gli stessi criteri di decentramento e di verticalizzazione delle competenze indicati per l'Amministrazione centrale, con un rafforzamento dei poteri e delle responsabilità a livello regionale ed un'attenuazione dei compiti di gestione degli uffici scolastici periferici, in armonia con la regolamentazione dell'autonomia scolastica.

LA CONTRATTAZIONE: RIFORMA E RINNOVO CONTRATTUALE

La piena contrattualizzazione del rapporto di lavoro - introdotta con il D.L.vo 3 febbraio 1993, n. 29, emanato in applicazione della legge di delega n. 421/1992 - sperimentata per il primo contratto del quadriennio 1994-1997, ha dato senz'altro risultati che si possono definire positivi, ancorché il provvedimento di regolamentazione risentisse della logica di risanamento della finanza pubblica che nel 1992 ne ispirò la delega. Difatti, tale provvedimento, che non è classificabile né come strumento di privatizzazione del settore, né come presidio di delegificazione, ha rivelato grossi limiti, riscontrabili soprattutto nella scarsa autonomia dell'ARAN e nell'obbligo impostole dalla norma di operare esclusivamente sulla base delle direttive di carattere generale del Governo su tutti gli aspetti della contrattazione. Circostanza questa, che ha determinato rigidità insormontabili: e non solo sotto il profilo della spesa.

Della riforma della contrattazione

Il rinnovo del contratto per il quadriennio 1998-2001 può, però, beneficiare della riforma della contrattazione prevista dall'art. 11 della legge n. 59/1997, la quale, pur non potendo produrre gli effetti annunciati dal Ministro Berlinguer di scorporo della scuola dal pubblico impiego (si richiama qui il contenuto del comma 4, lettera a), che estende il regime di diritto privato anche ai dirigenti generali ed equiparati!), certamente potrà offrire l'opportunità di realizzare più ampi spazi di intervento, affinché la regolamentazione del rapporto di lavoro e la determinazione delle retribuzioni fondamentali ed

accessorie siano più aderenti ai contenuti professionali dei diversi profili e figure di comparto.

Particolare rilievo va conferito al potenziamento dell'ARAN, presso cui sono chiamati ad operare i comitati di settore in rappresentanza dei Dicasteri o delle pubbliche amministrazioni rappresentate, con compiti di indirizzo e di verifica, nonché alla parte in cui si introducono nuove regole per l'accelerazione dei tempi di perfezionamento dei contratti e l'obbligo di devolvere, entro il 30 giugno 1998, alla competenza del giudice ordinario tutte le controversie relative al rapporto di lavoro.

Va valutata positivamente, infine, la parte in cui l'art. 11 introduce il principio della contrattazione collettiva integrativa, che va garantita - dice la norma - a tutte le pubbliche amministrazioni, sia pure nel rispetto dei vincoli di bilancio. Ciò, fermo restando quello che occorre realizzare per il comparto scuola e che sarà in seguito specificato.

Tuttavia, considerata l'esperienza sin qui acquisita, la UIL-Scuola ritiene che non possa essere messa in discussione la durata quadriennale del contratto per la parte normativa e biennale per la parte economica, ferma restando la verifica entro il 30 novembre dell'anno di scadenza economica degli scostamenti tra tassi programmati e tassi reali di inflazione, al fine di negoziare l'allineamento tra i due dati. Così come, va sostenuto il mantenimento di un unico comparto scuola separato da qualsiasi altro comparto, ivi compresa la nuova area della dirigenza scolastica (il comma 17 dell'art. 21, precisa, infatti, che *"il rapporto di lavoro dei dirigenti scolastici sarà disciplinato in sede di contrattazione collettiva del comparto scuola, articolato in autonome aree"*), stante la specificità di tutte le attività che sono richieste dal funzionamento del servizio.

Per quanto attiene alla contrattazione integrativa, che si vuole introdurre in sostituzione della contrattazione decentrata, si può essere d'accordo, a condizione, però, che il finanziamento dei rinnovi contrattuali destini significative risorse da gestire a livello territoriale ed aziendale, per compensare, attraverso il trattamento accessorio, i maggiori impegni e più qualificate prestazioni professionali, individuali e collettivi, volti a realizzare il miglioramento dell'offerta formativa, l'elevazione della qualità del servizio e, di conseguenza, la differenziazione delle retribuzioni, direttamente collegata alle prestazioni, principio sul quale la UIL-Scuola è d'accordo.

Rimane, in ogni caso, l'individuazione del livello di contrattazione integrativa, che per il comparto scuola potrebbe includere, in forza della nuova autonomia scolastica e dell'attribuzione della dirigenza ai capi d'istituto, un **"livello d'istituto"**. Ciò in quanto - come detto - non solo l'autonomia definita dalla legge 59/1997, per i suoi contenuti, assume forti connotazioni e porta all'individuazione di un vero e proprio sistema di autonomie scolastiche, ma anche per altre due motivazioni: a) l'art. 11, comma 4, lettera e), nel definire un livello di contrattazione collettiva integrativa, la colloca in *"tutte le amministrazioni pubbliche autonome"*; b) l'art. 21 definisce un'autonomia a tutto campo, con ampi spazi di intervento, sia per quanto attiene alle scelte di programmazione, di progettazione dell'offerta formativa e di gestione delle risorse finanziarie ed umane, sia per quanto riguarda l'organizzazione del lavoro, intesa in senso lato, e sia, infine, per quanto attiene alla capacità impositiva.

Degli obiettivi connessi con il rinnovo del CCNL - Gli inquadramenti professionali ed i regimi orari

In altri termini, gli obiettivi prioritari che il rinnovo contrattuale 1998-2001 deve realizzare sono:

- preliminare riforma delle regole per la contrattazione, nel senso sopraindicato, e soprattutto per evitare gli appesantimenti e la farraginosità delle procedure sperimentati, le sovrapposizioni e duplicazioni tra il livello nazionale collettivo e il livello decentrato, nazionale e territoriale, per i molteplici aspetti per cui è consentito o previsto, tra i quali vanno ricordati quelli relativi alla formazione degli organici, al reclutamento, alla formazione in servizio ed alla mobilità;
- ridefinizione dei profili professionali di tutte le categorie, in connessione con l'applicazione dell'art. 21 della legge sull'autonomia: e non solo per la dirigenza scolastica e le "nuove figure professionali", che per la UIL-Scuola sono le figure di sistema, già individuate fin dal 1989, ma anche per il personale docente ed educativo e per il personale amministrativo, tecnico ed ausiliario, di cui si è già detto nel capitolo sull'autonomia;

- maggiore concretezza nei rapporti con l'Amministrazione nella fase di programmazione degli organici, affinché questi assumano l'indispensabile stabilità ed una periodicità pluriennale, a condizione, però, che si definisca il loro effettivo decentramento ed il loro ancoraggio a livello di singole istituzioni;
- revisione degli attuali regimi degli obblighi di lavoro, per renderli più funzionali alla stessa autonomia ed al processo di rinnovamento e di adeguamento del sistema. Oggi siamo di fronte a due soli regimi: l'orario definito (obblighi totali) ed il tempo parziale: quest'ultimo, tra l'altro, pur tenendo conto delle modificazioni introdotte dalla legge finanziaria 1997 (la n. 662/96), non sembra offrire, al momento, l'opportunità di acquisire alla scuola l'apporto delle migliori professionalità. La UIL-Scuola, pertanto, propone al dibattito, come per il passato, l'individuazione di un regime di tempo pieno, da affiancare a quelli esistenti, con regolamentazione e retribuzione da definire in sede contrattuale, ma che risulti gratificante;
- perequazione dei trattamenti fondamentali ed accessori, pur tenendo conto dell'esiguità delle risorse che potranno essere destinate ai rinnovi contrattuali, connessa al calo dell'inflazione e, quindi, alla inconsistenza dei tassi programmati. Questo comporta che occorrono per la scuola risorse aggiuntive, realizzabili oltre che sul piano di un riequilibrio distributivo tra i vari comparti, nella logica di una comparazione dei trattamenti, in relazione agli impegni professionali, ai carichi di lavoro ed al livello di autonomia degli interventi e delle prestazioni, anche eventualmente attraverso l'utilizzo delle economie di bilancio rinvenienti dai processi di dimensionamento delle unità scolastiche (finanziaria 1997 e autonomia scolastica);
- conseguimento di cospicui investimenti nel settore per realizzare un piano generale e generalizzato di formazione in servizio, finalizzato all'autonomia scolastica ed ai processi di riforma, ed uscire, così, dallo stato di marginalità e pressoché totale inefficacia delle attuali iniziative di aggiornamento. Il tutto privilegiando un livello di programmazione, attuazione e gestione decentrato territorialmente e per singole istituzioni.

Qui si ricorda che il comparto scuola è quello che gode della percentuale più bassa di trattamento accessorio, che complessivamente non raggiunge il 2% della massa salariale, a fronte del 5÷15% accordato ad altri comparti ed un processo di totale rivoluzionamento del sistema per adeguarlo alle esigenze formative richieste dai processi di sviluppo, il quale non è realizzabile a costo zero e senza un concreto protagonismo degli attori principali, investiti di tale responsabilità.

Rimane da risolvere la questione del collegamento della progressione economica all'aggiornamento e della costruzione di criteri di carriera, che sono stati i punti dolenti del contratto in vigore; tuttavia, questo è problema sul quale è giusto che il Congresso fermi la sua attenzione, ma che andrà risolto in sede di predisposizione della piattaforma per il rinnovo del CCNL.

Del reclutamento

La revisione del sistema di reclutamento non può riguardare soltanto i dirigenti scolastici, così come è previsto nell'art. 21 della legge n. 59/1997, ma deve riguardare tutto il personale della scuola, anche al fine di determinare criteri e modalità idonee che siano in grado di eliminare l'attuale consistente precariato. Sotto questo profilo le norme di cui al disegno di legge n. 932 (atti Senato) si pongono solo come soluzione transitoria.

Occorre, al contrario, dare completa attuazione alla legge n. 341/1990 per l'istituzione dei corsi di laurea di accesso all'insegnamento nella scuola dell'infanzia e nella scuola primaria e delle scuole speciali per il conseguimento della formazione iniziale per l'accesso all'insegnamento nella scuola secondaria, ed accompagnare questa fase con la revisione delle norme di reclutamento, anche al fine di dare continuità agli adempimenti, garantire maggiore oggettività nelle procedure concorsuali, piena aderenza alle esigenze di copertura delle cattedre e dei posti ed, infine, ma non ultimo, quel ricambio generazionale che è finora mancato o realizzato solo per esaurimento degli impegni individuali.

LA PREVIDENZA INTEGRATIVA

La questione "previdenza", che è al centro del dibattito e del confronto per la riforma dello "stato

sociale”, è destinata ad occupare gran parte del futuro impegno del Sindacato, sia nell’ambito del rapporto di concertazione col Governo, sia in termini di tutela e di difesa dei diritti dei lavoratori.

Tuttavia, ferma restando la posizione di CGIL, CISL e UIL, circa l’intangibilità, al momento, dell’ultima legge di riforma del sistema pensionistico (la 335 del 1995), con collocazione della verifica degli effetti prodotti relativamente al contenimento della spesa pubblica alla fine dell’anno 1998, sta di fatto che l’attuale stato della situazione e le proiezioni future non fanno intravedere la possibilità di evitare ulteriori interventi che diano garanzia di tenuta per i prossimi anni, tale da scongiurare ulteriori riduzioni della rendita pensionistica ed ulteriori attenuazioni dei diritti connessi con le pensioni di anzianità. Ciò soprattutto al fine di assicurare alle future generazioni un trattamento equo e socialmente apprezzabile.

In effetti, sono in discussione il mantenimento o meno delle pensioni di anzianità, l’elevazione dell’età pensionabile, la piena omogeneizzazione tra pubblico e privato ed il passaggio per tutti dal sistema retributivo a quello contributivo.

Questa emergenza, ovviamente, si affronta sulla base delle situazioni oggettive monitorate e verificate, e attraverso l’unico intervento che possa offrire soluzioni idonee, ossia la costituzione dei fondi integrativi.

Del comparto scuola in particolare - Le condizioni di gestione - L’ENAM e l’associazione “G. Kirner”

La UIL-Scuola, pertanto, è impegnata a realizzare, sin dal prossimo contratto 1998-2001, e nel pieno rispetto delle linee e delle scelte confederali, la costituzione del fondo integrativo per il personale del comparto scuola, sulla scia del modello già tracciato dai lavoratori del settore chimico con l’ultimo contratto. Le condizioni che si pongono sono la volontarietà dell’adesione al fondo, il pluralismo degli enti di gestione, il finanziamento del fondo, in analogia con quanto avviene nel settore privato, attraverso un contributo, se non esclusivo almeno cospicuo, a carico della pubblica amministrazione, nella veste di datore di lavoro, e con incidenza al minimo dei costi a carico dei lavoratori.

Per quanto attiene alla gestione del fondo, pur nel rispetto delle scelte confederali, la UIL-Scuola è attenta a quanto è possibile realizzare promuovendo apposita iniziativa all’interno dell’attività dell’ENAM (Ente nazionale di assistenza magistrale), il cui nuovo Statuto (art. 27) prevede la possibilità di gestire fondi volti a costituire posizioni previdenziali integrative. Questa scelta dovrebbe coinvolgere tutto il personale del comparto scuola, mediante estensione delle competenze dell’ENAM, o sulla base di apposita convenzione o in relazione ad apertura dell’iscrizione all’Ente del rimanente personale, oltre quello della scuola materna ed elementare statale. Essa discende dalla constatazione del mancato decollo dell’Associazione privata “G. Kirner”, costituita a norma di legge in sostituzione dell’omonimo soppresso Istituto nazionale, e della condizione di marginalità che vive tale associazione, la quale appare destinata ad un inesorabile declino.

UN PIANO PLURIENNALE PER IL SISTEMA FORMATIVO

Affrontare le emergenze e le questioni del sistema formativo, inteso nella sua accezione più ampia, significa predisporre un piano pluriennale di intervento, soprattutto in considerazione della situazione economico-finanziaria presente e degli elevati costi che un intervento globale sul sistema comporta.

Qui non si tratta di perpetuare una politica di tagli e dei pochi centesimi da destinare alla formazione, così come è stata la costante degli ultimi dieci anni, in cui, in termini reali, la spesa per l’istruzione anziché crescere in ragione dei necessari investimenti, si è ridotta di oltre 17.000 miliardi, pari ad una riduzione percentuale del prelievo di ricchezza dal PIL dello 0,90% (risultato rapportato al periodo 1990/1997). Si tratta, per contro, di sviluppare una vera e propria politica di piano, con investimenti per i prossimi cinque anni che non vadano al di sotto di almeno 10.000 miliardi, se vogliamo stare al passo con i Paesi industrializzati e con il processo di realizzazione dell’Unità Europea.

Il Sindacato non può rimanere estraneo a questa programmazione e progettazione e deve essere in grado di elaborare un suo progetto originale e portarlo al confronto con il Governo, nell’ambito del rapporto di concertazione, che è stato sinora - spesso solo a parole - privilegiato. Con tale comportamento non si vuole usurpare ruoli o determinare collateralismi o, peggio ancora, consociativismi, come solitamente viene definito dalle opposizioni lo stato attuale delle relazioni

sindacali. Si vuole, invece, dare concreta applicazione all'art. 46 della Costituzione, anche al fine di dare effettività alla politica dei redditi, determinando la partecipazione dei lavoratori attraverso le loro rappresentanze alla definizione delle politiche di sviluppo, non escludendo - se fosse necessario - il ricorso ad una legislazione ordinaria di sostegno alla concertazione ed alla partecipazione.

IL MODELLO DI SINDACATO - RAPPRESENTANZA E RAPPRESENTATIVITÀ - LE LIBERTÀ SINDACALI

Non c'è dubbio che con l'avanzare delle trasformazioni dei sistemi economici, produttivi e sociali dei Paesi industrializzati e ad economia avanzata, è andato in crisi il modello di sindacato di classe, operaista e antagonista, e si è andato via via affermando l'esigenza di individuare un nuovo modello di sindacato: quello della partecipazione e della concertazione, con estensione dei propri interessi e del proprio ruolo ad una tutela più generale dei lavoratori, in quanto cittadini, parte di una società, ed in quanto titolari di diritti individuali e collettivi costituzionalmente garantiti. Di qui - ad esempio - la scelta della UIL del "Sindacato dei cittadini" e quella successiva della CGIL del "Sindacato dei diritti". Ma il processo non è ancora compiuto ed è profondamente condizionato e condizionante del dibattito tuttora aperto sulla questione dell'unità sindacale e dell'unità di azione, per le cui valutazioni si rinvia alle tesi confederali, sia pure rimanendo nel convincimento dell'ineludibilità dell'unità di azione, unico strumento attraverso cui il sindacalismo confederale riesce ad esercitare il proprio ruolo di rappresentanza e ad esprimere la forza della propria rappresentatività.

Queste considerazioni, per altri versi, portano a sciogliere subito le perplessità e le diatribe sorte intorno alla questione del sindacato soggetto politico e sindacato soggetto contrattuale. Ebbene, nel momento in cui il sindacato adotta il metodo della partecipazione e della concertazione, e nel momento in cui sottoscrive accordi per lo sviluppo di una politica di tutti i redditi, implicitamente o esplicitamente richiamandosi ai principi sanciti dall'art. 46 della Costituzione, diventa automaticamente soggetto politico. Ciò non toglie, però, che è proprio questo ruolo che del sindacato ne fa il soggetto contrattuale per eccellenza.

Messa così in disparte questa *querelle*, va sottolineato come, a fronte di una profonda mutazione di ruolo e delle esigenze di tutela dei lavoratori, il sindacato rimanga ancora ancorato a vecchi schemi organizzativi, ed alle vecchie liturgie dei rapporti tra vertici e base e tra le diverse organizzazioni. C'è, pertanto, necessità di un intervento di ristrutturazione organizzativa e di ripensamento del modo di relazionarsi ai lavoratori ed ai cittadini, e non di una semplice operazione di *maquillage*.

Un sindacato moderno, il sindacato del terzo millennio, deve rispondere alle due esigenze su cui si fonda la scelta associativa: la tutela e la rappresentanza, sapendo peraltro cogliere, per quanto attiene alla scuola, la specificità del lavoro che vi si svolge.

La tutela nelle sue diverse forme: una tutela generale, che richiede l'intervento confederale; una tutela di settore, che si esplica attraverso la contrattazione, nazionale e decentrata; una tutela di area, attraverso interventi di informazione e formazione, riguardanti aspetti relativi alla crescita professionale ed alle forme di partecipazione; una tutela dei diritti e degli interessi individuali, che può essere garantita mediante apprestamento di servizi di consulenza e di assistenza legale in materia di lavoro e previdenza, nonché mediante forme di mutualità moderna in settori che attengono anche alla qualità della vita, come previdenza, turismo, risparmio, ausili per l'attività lavorativa (dispense, testi, ecc.).

La rappresentanza, la quale non deve essere letta solo come diritto iscritto in testa a ciascuna organizzazione, ma come mandato effettivo ricevuto dai lavoratori iscritti deleganti. Ciò impone una serie di comportamenti, che vanno dalla ricerca di nuove metodologie, tese a favorire la partecipazione alle decisioni, alle modalità con cui si fa la verifica delle scelte; dal modo di espressione e di assunzione della delega a quello di gestione dei poteri decisionali. In definitiva, si tratta di fissare un nuovo codice di deontologia nei rapporti, che abbia riscontro nella responsabilità concreta dei gruppi dirigenti, nella trasparenza dei comportamenti, nella pratica quotidiana della democrazia sindacale e nell'informazione, volta a favorire l'ampliamento delle conoscenze per poter partecipare e decidere.

Sin qui la filosofia del sindacato moderno. Occorre, tuttavia, osservare che, anche in forza dei

processi di trasformazione in atto della nostra società e di azioni politiche positive (va ricordato - ad esempio - l'esito del referendum sulla rappresentanza e la rappresentatività sindacale), che hanno caratterizzato gli ultimi anni, qualcosa si muove. E', infatti, in corso la fase di emanazione degli strumenti normativi attuativi della legge di delega n. 59/1997 (la cosiddetta Bassanini uno), che prevede, tra l'altro, la riforma del decreto legislativo n. 29/1993 per la regolamentazione della contrattazione in materia di rapporto di lavoro nel pubblico impiego, che ci riguarda direttamente.

Tra gli aspetti che più meritano attenzione vanno ricordati quelli relativi alla rappresentanza ed alla rappresentatività, alla costituzione delle rappresentanze sindacali aziendali (RSA) e delle rappresentanze sindacali unitarie (RSU), che costituiscono le strutture abilitate a gestire sui posti di lavoro i diritti sindacali collettivi, nella logica della piena applicazione al pubblico impiego delle norme della legge 300 del 1970 (statuto dei lavoratori). Quest'ultima circostanza porta a considerare che sorgerebbe l'obbligo di costituzione delle RSU in tutte le unità che vantino un numero di dipendenti non inferiore a 15.

Quanto alle libertà sindacali, rimangono per ora confermati i limiti quantitativi dei distacchi e dei permessi fissati dal DPCM n. 770/1994, adottato in forza della legge finanziaria n. 537/1993. Ma va rivendicata una revisione di tali limiti, anche in considerazione dell'evoluzione che ha subito la disciplina della materia, la quale risulta per gran parte delegificata e con competenze trasferite alla sede negoziale con l'ARAN. Ciò ha prodotto, tra l'altro, l'accordo quadro collettivo transitorio 26 maggio 1997 sull'utilizzo dei distacchi e dei permessi sindacali. Esso ha efficacia fino alla stipula del nuovo CCNL di comparto, sede in cui, comunque, si dovrà tenere conto delle nuove norme in formazione per la determinazione della rappresentatività, anche allo scopo di dare consistenza al diritto di rappresentanza, iscrivendolo in testa esclusivamente a quelle organizzazioni realmente rappresentative e che abbiano una larga diffusione territoriale.

LA SCUOLA NON STATALE NELL'ASSETTO ATTUALE

Della scuola non statale se ne è già parlato indirettamente, trattando la questione della parità scolastica e dei contenuti della proposta di legge governativa di regolamentazione della stessa.

Ciò nondimeno, interessa qui sottolineare il ruolo che essa svolge nel nostro Paese, considerato che è frequentata nella scuola materna da 735.000 alunni, pari al 46,85%; nella scuola elementare da 242.000 alunni, pari all'8,18%; nella scuola media da 96.000 alunni, pari al 4,66% e nella scuola secondaria superiore da 253.000 alunni, pari all'8,93% .

Questi dati dimostrano come l'accesso alla scuola non statale interessa in maniera preponderante la scuola materna, settore dove ancora oggi lo Stato non è in grado di garantire un servizio generalizzato e dove esiste una forte presenza dei Comuni (circa il 50% della percentuale non statale), con una presenza altrettanto significativa delle scuole cattoliche. Fenomeno, quest'ultimo, che, per larga parte, è dovuto alla residuale percezione assistenziale dell'intervento da parte delle famiglie.

Il ruolo della scuola non statale si attenua, invece, nei due segmenti della scuola elementare e della scuola media (fascia dell'obbligo), dove più forte è stato l'intervento statale, e subisce un'impennata nella scuola secondaria superiore, a causa della presenza delle cosiddette scuole laiche, a cui spesso fanno ricorso gli studenti che hanno interesse all'accesso immediato al titolo di studio, con recuperi di anni e facilitazioni varie, pagate con rette altamente sovradimensionate rispetto al servizio ricevuto: il tutto a discapito della qualità, salvo eccezioni che possono riferirsi alle sole scuole gestite da enti di ispirazione cattolica e da enti pubblici non statali, quali comuni e province, di più provata tradizione culturale.

Ma, fatte queste considerazioni, rimane da sottolineare lo stato di crisi in cui versa la scuola non statale, alle prese - dicono i gestori - con il calo delle iscrizioni; crisi che sta determinando chiusure di scuole e licenziamenti indiscriminati, quando non si fa ricorso ai cosiddetti contratti di solidarietà, con l'intervento del Ministero del lavoro. Forse le ragioni sono da ricercarsi altrove, magari nello stato di crisi economica diffusa che induce le famiglie a scegliere la scuola statale anche per ragioni di bilancio domestico.

In ogni caso, il sindacato non può limitarsi a gestire i licenziamenti o i contratti di solidarietà.

In questo senso assume maggiore importanza la posizione della UIL-Scuola per la rapida definizione della legge di parità, che - come detto - comunque non può essere la legge del finanziamento della scuola privata. Essa deve consentire la verifica, a priori, dell'esistenza di tutte le condizioni e di una struttura solida organizzativa perché enti pubblici e privati possano accedere all'autorizzazione a fare scuola. Occorre un adeguato sistema di valutazione per verificarne l'efficienza e l'efficacia, in un'ottica di comparazione dell'offerta formativa, nonché delle risorse umane e degli strumenti disponibili. Questi interventi sono preliminari a qualsiasi discorso. Questo significa stare sul mercato e non la smobilitazione della scuola pubblica a favore di quella privata.

L'ATTIVITÀ SINDACALE INTERNAZIONALE DELLA UIL-SCUOLA

Abbiamo coscientemente sviluppato, nel corso degli ultimi anni, l'attività sindacale internazionale.

La costruzione europea e la mondializzazione dell'economia fanno sì che si moltiplicano e si rafforzano i luoghi dove i governi coordinano le loro politiche economiche e sociali.

Le istituzioni finanziarie internazionali (soprattutto la Banca Mondiale e il Fondo Monetario Internazionale), gli organismi come l'OCSE, le diverse forme d'unione doganale o di zone di libero scambio (l'unione Europea, ma anche quel che resta dell'A.E.L.E. in Europa, l'A.L.E.N.A. in nord America, il MERCOSUR, nell'America Latina, ecc.) sono realtà la cui influenza sulle politiche nazionali è ormai superfluo dimostrare,

Influenza che si è tradotta, sinora, nell'egemonia del liberismo economico e nella propensione al taglio delle spese pubbliche, nella deregolamentazione e nell'esaltazione delle privatizzazioni (in molti Paesi anche quelle dei sistemi educativi), nella riduzione dell'impiego nel settore pubblico.

In questo contesto il sistema di relazioni sindacali internazionale assume un nuovo significato: la conoscenza dell'esperienza acquisita in altri Paesi e l'azione comune intrapresa nelle istanze internazionali sono divenuti elementi fondamentali di riflessione e d'azione sindacale sul piano nazionale. Pur nella varietà dei sistemi formativi e nel loro radicamento nell'identità nazionale, è importante conoscere le soluzioni che gli altri Paesi hanno adottato per rispondere a problemi che possono essere comuni.

La UIL Scuola intende sviluppare la sua attività internazionale su due direzioni:

- moltiplicando le relazioni bilaterali, orientandole sugli scambi e la conoscenza reciproca dei problemi rivendicativi;
- rinforzando la sua presenza ed il suo contributo nelle strutture sindacali internazionali, nel CSEE (Comitato Sindacale Europeo dell'Educazione) e nell'IE (Internazionale dell'Educazione).

A ciascuno di questi due livelli, ma soprattutto a quello europeo, si pone il problema delle modalità d'azione comune: gli incontri, i gruppi di lavoro, hanno permesso di realizzare studi ed elaborare piattaforme nelle quali ritroviamo l'essenziale delle nostre analisi e dei nostri problemi: ma tutto ciò è restato ancora appannaggio di pochissime persone all'interno della nostra organizzazione - e delle altre confederali, con cui lavoriamo all'estero all'insegna dell'unità sindacale -, non è riuscito a divenire patrimonio comune della riflessione sindacale scolastica nel suo insieme.

E, d'altra parte, l'azione del sindacalismo internazionale spesso si riduce ad azione di lobbying presso gli organismi dell'Unione Europea, non essendo capace di mobilitare concretamente le decine di milioni di aderenti che rappresenta.

Gli ostacoli sono numerosi e reali: le modalità dell'estrinsecarsi dell'attività sindacale sono diverse da Paese a Paese, è difficile coordinare delle azioni a livello sovranazionale, il concetto di concertazione e contrattazione che noi abbiamo è ben diverso da quello dei nostri colleghi, ecc.

L'esperienza concreta di questi anni ci ha però dimostrato che l'efficacia dell'azione sindacale internazionale dipende dalla capacità delle organizzazioni sindacali nazionali di fare proposte

concrete, su temi specifici: si sta faticosamente realizzando il "Manifesto" dell'insegnante europeo; si è costretta la Unione Europea a non chiudere frettolosamente la discussione sul libro bianco promosso da Edith Cresson sulla società cognitiva, che ha influenza sui programmi comunitari d'azione Socrates, Leonardo, Gioventù per l'Europa, Sviluppo delle Tecnologie Multimediali, ecc., di cui beneficiano molte scuole italiane e sul quale abbiamo avanzato alcune critiche non marginali; è in avanzato stato di elaborazione una proposta di direttiva all'Unione Europea sul problema del copyright per quanto riguarda gli usi didattici, nelle scuole, di prodotti dell'ingegno (dalle fotocopie dei libri al software); si stanno elaborando proposte comuni sull'eguaglianza delle opportunità, sulla lotta al razzismo, all'antisemitismo, alla xenofobia; si sta focalizzando sempre più la discussione sul concetto di "funzione pubblica" dell'istruzione e della formazione anche in quei Paesi che hanno tradizioni di gestione molto diverse dalle nostre; si riflette sui sistemi di formazione iniziale e continua dei formatori; si paragonano l'organizzazione e la funzionalità dei sistemi nazionali di valutazione, ecc.

In conclusione, l'attività europea e internazionale dei sindacati scuola non ha il progetto di costruire, "chiavi in mano", un progetto economico, sociale e politico, vuole invece dibattere ed esplorare assieme le soluzioni da proporre per contribuire a risolvere i problemi sociali più gravi che stanno di fronte alla costruzione Europea, a partire dall'istruzione e dalla formazione: ritrovare la strada per il pieno impiego; costruire una protezione sociale di alto livello per tutti; promuovere dei servizi pubblici che garantiscano il massimo di uguaglianza e di solidarietà; coinvolgere i cittadini nell'elaborazione democratica delle scelte economiche e sociali.

LE ISTITUZIONI SCOLASTICHE E CULTURALI ITALIANE ALL'ESTERO

PREMESSA

Sia l'ordinamento delle istituzioni scolastiche che risalgono addirittura al 1940, sia la realizzazione dei corsi di lingua e cultura italiana, voluti dal legislatore nel 1971, al fine di assistere i nostri connazionali e le loro famiglie in quel particolare periodo della storia della nostra emigrazione, così come il funzionamento dei Lettorati italiani nelle università straniere rappresentano ormai degli strumenti del tutto insufficienti a garantire la diffusione della lingua e della cultura italiana nel mondo, alle soglie del terzo millennio.

La legge n. 153 del 3 marzo 1971 è intervenuta per la prima volta in materia di intervento formativo nei confronti dei figli dei nostri emigrati all'estero. La scelta operata si è, però, rivelata prevalentemente di tipo assistenziale e non di qualità. Già nella prima Conferenza nazionale dell'emigrazione nel 1975 se ne chiese la riforma, denunciando la mancanza di una reale ed incisiva politica culturale.

Tra i decreti delegati del 1974, infatti, doveva esservene uno specifico sulla riforma complessiva delle istituzioni scolastiche e culturali italiane all'estero, che non fu mai approvato.

Nel 1982, in un convegno tenuto ad Urbino, sotto la spinta delle forze politiche ed associative dell'emigrazione, furono proposte modifiche sostanziali all'impianto della legge n. 153 del 1971, che, però, non hanno trovato fino ad oggi accoglienza nei progetti di legge presentati in Parlamento.

Gli istituti di cultura sono stati oggetto di una riforma (legge 401/90) che risulta in gran parte insoddisfacente; al contrario per i Lettorati non si è provveduto ad una riorganizzazione divenuta ormai ineludibile.

Le carenze

Più particolarmente si possono individuare le seguenti carenze:

- la residualità dell'intervento e la diminuzione dei contingenti, senza proporre alcun investimento significativo sul piano riformatore;

- l'assenza di strutture democratiche di partecipazione e la rinuncia ad una definizione degli organi collegiali all'estero;
- l'assenza di riferimenti specifici alle diverse aree geografiche, in particolare il mancato riferimento ai processi europei;
- assenza di criteri uniformi a quelli previsti per il personale del Ministero degli esteri dei coefficienti degli assegni di sede.

Una riforma strutturale

In un quadro di rapporti multiculturali, dove identità e diversità siano messe in grado di convivere e confrontarsi, pena l'esplosione di contraddizioni incontrollabili nei loro possibili esiti, emerge la convinzione che lo scambio culturale tra i diversi Paesi possa e debba segnare positivamente il passaggio da una fase in cui i rapporti internazionali sono stati motivati essenzialmente dagli scambi economici ad una fase di crescita culturale complessiva. Per queste considerazioni riteniamo urgente una legge organica che affronti sistematicamente tutti gli aspetti dell'intervento formativo e scolastico all'estero.

Lingua e cultura italiana all'estero rappresentano un investimento per il futuro.

Attraverso questo investimento il nostro Paese può rispondere ai diritti delle nostre collettività all'estero ed alle esigenze di vasti settori, anche non di origine italiana, interessati a conoscere la nostra realtà.

Gli obiettivi della riforma

La UIL Scuola invita, quindi, il Parlamento a promuovere una riforma organica capace di dare risposte esauritive e definitive per portare all'estero una formazione di qualità e collocarla al pari degli altri Paesi europei.

Una riforma complessiva dell'intervento scolastico italiano all'estero, in termini strutturali e non di semplice ammodernamento, non è più rinviabile.

E' urgente una legge organica che affronti sistematicamente tutti gli aspetti dell'intervento formativo e scolastico all'estero, che risponda alla richiesta di formazione qualificata da parte dei nostri connazionali che non trovano risposte adeguate con l'attuale quadro normativo di riferimento.

Fermo restando il principio che gli interventi formativi devono essere differenziati, a seconda dell'area geografica di riferimento, la legislazione necessaria deve essere caratterizzata da grande flessibilità per adeguarsi al mutare della domanda formativa, deve introdurre il sistema della programmazione e puntare sull'insegnamento della lingua italiana come lingua straniera.

Gli strumenti della riforma

La centralità dell'intervento statale, all'interno di un'impostazione multiculturale, con il supporto di adeguati strumenti e finanziamenti, deve essere mantenuta. Bisogna definire gli strumenti in grado di fornire informazioni sui bisogni formativi e di verificare le ricadute di sistema della programmazione. A questo fine è necessario un investimento forte sul personale scolastico in termini di: formazione iniziale e in servizio; supporti alla programmazione, alla didattica e ad una verifica complessiva degli interventi; valorizzazione delle competenze acquisite nel sistema scolastico metropolitano, una volta terminata l'esperienza all'estero.

Inoltre, un nuovo sistema di utilizzo del personale deve basarsi su una necessaria valorizzazione delle professionalità acquisite, consentire il tempestivo avvicendamento e la conseguente ripresa di

rapporto con la realtà scolastica italiana.

Il MAE deve potenziare gli accordi bilaterali, a partire dall'attuazione di quelli sottoscritti, rivisitando l'applicazione della Direttiva CEE 486/77 per rimuovere tutti gli ostacoli che più volte sono stati denunciati e predisporre una normativa organica che elimini tutti gli elementi di discrezionalità, fornisca un quadro compiuto di riferimento, superi la separatezza nella gestione degli interventi amministrativi.

La dimensione europea

Quanto sta accadendo nel nostro Paese da alcuni anni con i flussi immigratori ci invita a rivedere l'impostazione d'origine: l'intervento all'estero, infatti, non può più essere pensato o vissuto come separato dalle politiche metropolitane; deve essere considerato un segmento importante del sistema formativo metropolitano, con il quale deve interagire profondamente in termini di arricchimento.

In sostanza, il Parlamento deve essere messo in grado di legiferare in sintonia con alcune novità ormai prossime, tenendo conto di un quadro complessivo in forte evoluzione, soprattutto in Europa.

Infatti la "figura" di riferimento dei prossimi anni non sarà più l'emigrato, ma il cittadino europeo. Di conseguenza, gli stessi problemi formativi risultano proiettati in una dimensione nuova: quella del raccordo con i sistemi formativi degli altri Paesi europei.

Le proposte della uil-scuola

E' necessario avviare una profonda innovazione a sostegno della diffusione della lingua e della cultura italiane all'estero, attraverso la creazione di un apposito istituto nazionale, che, oltre a svolgere un ruolo specifico nei confronti delle scuole e delle istituzioni scolastiche, rappresenti un primo punto di riferimento per una politica nazionale di promozione della conoscenza della nostra lingua e della nostra cultura, simile a quella che molti paesi realizzano da tempo e che, colpevolmente, nel nostro Paese è stata trascurata.

Inoltre le competenze del MAE, in materia, oggi suddivise in due Direzioni Generali ,devono essere ricondotte all'interno di una unica Direzione Generale.

Il ruolo del MPI nella gestione delle attività scolastiche e formative del personale deve essere potenziato.

Si tratta, poi, di valorizzare la sperimentazione, momenti collegiali di programmazione, definire un utilizzo articolato del personale che rientra in territorio metropolitano e l'assegnazione di personale a supporto delle attività scolastiche che gravano su ambasciate e consolati.

In materia di reclutamento del personale, l'accordo successivo, sottoscritto ai sensi dell'art. 1, comma 3, lett. b, dell'ultimo CCNL, ha modificato sensibilmente le precedenti procedure di destinazione all'estero, tenuto conto che trattasi di mobilità professionale .

Il suddetto accordo ha definito le nuove modalità di selezione, che non possono essere solamente mirate alla verifica delle competenze relative alla disciplina di insegnamento, per le quali il personale è già stato ritenuto idoneo, bensì alla conoscenza delle lingue straniere e alla individuazione di specifici strumenti professionali, che possano favorire un effettivo inserimento nel tessuto scolastico del Paese ospitante.

Attraverso questo investimento il nostro Paese può rispondere ai bisogni delle nostre collettività all'estero ed alle esigenze di vasti settori, anche non di origine italiana, interessati a conoscere la nostra realtà.

Tuttavia, le attuali procedure necessitano ancora di ulteriori miglioramenti, che potranno essere apportati, al momento del rinnovo contrattuale.

Insegniamo ad imparare!

**“Istruzione e formazione per essere competitivi
nella società degli anni 2000”**

IX Congresso Nazionale della UIL-Scuola

Caserta: 13, 14, 15 e 16 gennaio 1998

oppure:

**“ISTRUZIONE, FORMAZIONE, LAVORO:
ricchezza essenziale per la società degli anni 2000!”**

IX Congresso Nazionale della UIL-Scuola

Caserta: 13, 14, 15 e 16 gennaio 1998

oppure: