

MEMORIA UNCEM

sullo “Schema di piano programmatico del Ministro dell’istruzione, dell’università e della ricerca, di concerto con il Ministro dell’economia e delle finanze, di cui all’articolo 64 del decreto legge 25 giugno n. 112 del 2008, convertito dalla legge 6 agosto 2008, n. 133” e sul Decreto legge n. 137/2008 contenente “Disposizioni urgenti in materia di istruzione e università”

Conferenza Unificata - Roma, 16 ottobre 2008

Premessa

L’UNCEM esprime netta contrarietà sui provvedimenti governativi riferiti alla scuola, che hanno la dichiarata finalità di complessiva razionalizzazione e ridimensionamento delle strutture scolastiche pubbliche presenti sul territorio italiano, incidendo tuttavia pesantemente sulla montagna.

Essi sono motivo di seria preoccupazione per le inevitabili drammatiche ripercussioni soprattutto sugli istituti scolastici comprensivi ubicati negli oltre 4.000 piccoli Comuni montani, in quanto si riduce drasticamente l’ennesimo servizio essenziale nelle comunità locali della montagna, dove la scuola rappresenta uno dei pochi presidi per garantire la crescita civile e culturale delle nuove generazioni, impedendo il progressivo spopolamento.

L’istruzione è un diritto fondamentale di ogni singolo cittadino in qualunque comune (di pianura o montano) esso si trovi, garantito dall’articolo 34 della Carta Costituzionale italiana.

La scuola italiana ha avuto proprio nei territori montani un esempio di riorganizzazione importante, sia sotto il profilo funzionale sia sotto quello del miglioramento della qualità formativa grazie alla nascita degli istituti scolastici comprensivi previsti dalla Legge sulla Montagna (legge n. 97 del 31 gennaio 1994). Infatti grazie a quella norma si può dire che la scuola di montagna abbia “fatto scuola”, considerato che lo strumento dell’istituto comprensivo è stato poi esteso all’intero territorio nazionale con risultati positivi.

Lungo quel versante, il sistema delle autonomie locali della montagna italiana - Comuni e Comunità Montane - hanno avviato una politica di riorganizzazione scolastica, di investimenti sull’ammodernamento delle infrastrutture e di sperimentazione di modelli innovativi che hanno avuto il pregio, da un lato di raccordare la scuola con il territorio, dall’altro di non sguarnire la montagna italiana di un presidio essenziale, oltre che di un diritto per le giovani generazioni di queste aree.

Tale livello di presidio e di qualità formativa assicurato dalla scuola rischia, con le misure in esame, di essere compromesso nel caso in cui venisse meno la sussidiaria, differenziata ed adeguata attenzione che occorre garantire alla montagna in linea con il dettato dell’articolo 44, ultimo comma, della Costituzione.

Non considerare adeguatamente il tema della specificità montana nell'approccio alle politiche di riordino della scuola rischia di creare condizioni di involuzione su un settore così delicato e fondamentale, che da un lato assicura la parità dei diritti e dall'altro garantisce la coesione sociale del Paese.

Considerazioni e proposte di merito

Il Piano Programmatico in esame, previsto ai sensi dell'articolo 64, comma 3 del decreto legge n.112/2008 convertito nella legge n.133/2008, sembrerebbe ispirato ad una logica che potremmo definire delle "tre R", ovvero Razionalizzare, Risparmiare e Ridurre. Eppure stando alle finalità contenute nell'art. 64 citato, tale piano dovrebbe essere volto a raggiungere "una migliore qualificazione dei servizi scolastici" ed "una piena valorizzazione professionale del personale docente".

Al paragrafo 2 del provvedimento "Riorganizzazione della rete scolastica", vengono espressamente richiamati i parametri di dimensionamento delle istituzioni scolastiche previsti dal DPR n. 233/1998 sulla base dei quali si rileva un diffuso scostamento nel corso degli anni e a cui si cerca di ricondurre gli istituti scolastici "fuori norma" in tempi, ad avviso di UNCEM, assolutamente irrealistici (non oltre il 30 novembre di ogni anno, così come previsto dal decreto legge n. 154/2008). Non si tratta, infatti, solo di "sopprimere" ma anche di "unire" e la questione non è sempre agevole soprattutto se la realizzazione deve avvenire in tempi assai brevi.

Secondo UNCEM, il problema è di duplice natura, ovvero una cosa è il "dimensionamento delle istituzioni scolastiche", altra cosa è la "rete di punti di erogazione del servizio".

Per quanto concerne il dimensionamento della rete scolastica, è di tutta evidenza che ad essere messe in discussione sono soprattutto le piccole scuole presenti nei Comuni di montagna, visto che le misure di razionalizzazione verranno attuate mediante la "*chiusura o accorpamento degli istituti scolastici aventi sede nei piccoli comuni*", in seguito alle quali "*lo Stato, le regioni e gli enti locali possono prevedere specifiche misure finalizzate alla riduzione del disagio degli utenti*" (art. 64, comma 3, legge n. 133/2008).

Viene omesso in primo luogo di precisare se la competenza volta alla riduzione del disagio degli utenti è in capo allo Stato, alle Regioni oppure agli enti locali.

La realtà scolastica odierna presenta situazioni molto variegata tra gradi di scuole, zone urbane e zone rurali, sud e nord, pianura e montagna.

Le scuole di montagna beneficiano, come previsto dal DPR n. 233/199, di parametri più favorevoli in rapporto alla consistenza degli Istituti (una deroga che prevede per le zone montane un dimensionamento degli istituti scolastici tra le 300 e le 500 unità), parametri che UNCEM ritiene di fondamentale importanza mantenere senza procedere ad un innalzamento di tale soglia (la qual cosa avrebbe come unico risultato la scomparsa degli istituti scolastici dalla montagna e il ridursi del diritto fondamentale all'istruzione garantito dalla Costituzione italiana).

Ma il problema non è rappresentato soltanto dal dimensionamento delle scuole di montagna, su cui sarebbe comunque necessario un maggiore approfondimento, ma anche dalla gestione dei plessi. Infatti se la gestione amministrativa richiede grandi numeri, questo comporta una penalizzazione della gestione educativo-didattica con la scomparsa quasi ovunque di quella leadership educativa una volta rappresentata dai Presidi e dai Direttori didattici (oggi Dirigenti scolastici), sempre meno attenti a tale dimensione anche nelle scuole del I° ciclo.

Non ultimo il problema della distanza tra la Direzione ed i centri di erogazione del servizio, oltre che del numero di questi ultimi, per cui una adeguata riorganizzazione dovrebbe essere realizzata prevedendo forme di “compensazione” che potrebbero essere rappresentate da figure di staff o da vicari con esonero (rivedendo utilmente gli attuali parametri).

Per quanto riguarda invece la revisione della rete dei punti di erogazione del servizio, una maggiore razionalizzazione delle risorse umane e strumentali, sempre secondo il legislatore, dovrebbe portare ad una “*maggiore efficacia ed efficienza*” del servizio scolastico.

Ora se è vero che efficienza ed efficacia non sono termini equivalenti, non è assolutamente detto che il primo termine si associ naturalmente *sic et simpliciter* al secondo.

Un servizio efficiente interessa tutti i cittadini, in quanto permette una migliore e più razionale allocazione delle risorse (possibilmente, come in questo caso, con una riduzione delle spese), ma come si riesce a fare in modo che il servizio risulti anche più efficace? Cosa vuol dire, parlando di servizio scolastico, conseguire una efficacia maggiore?

Indubbiamente dovremmo pensare a un innalzamento dei livelli di istruzione e di formazione degli utenti, i quali potrebbero essere interessati a sopportare dei disagi se il risultato fosse appunto il raggiungimento di standard superiori a quelli precedenti.

Il problema vero però sono sempre i piccoli plessi, sia di scuola primaria che di scuole medie, ubicati in montagna.

Un’indagine condotta da Tuttoscuola, presentata nello scorso mese di settembre, pone giustamente l’accento sulle realtà dei piccoli plessi:

- 3.411 pluriclassi;
- 4.150 quelli sotto i 50 alunni, di cui solo nelle elementari 2.627 su 16.000 totali, per la maggior parte concentrati al sud e non sempre in montagna.

Ma allora cosa accade se una piccola scuola elementare chiude, gli alunni ci perdono o ci guadagnano? Questa è secondo UNCEM la vera questione di fondo.

In secondo luogo quale è l’impatto sociale che la chiusura di un plesso sottodimensionato produrrebbe nel tessuto civile di un piccolo Comune di montagna?

E’ possibile discutere se debbano essere solo i Comuni, come avviene attualmente, a decidere sulla soppressione dei plessi (visto che i costi gravano in gran parte sullo Stato), ma è di tutta evidenza

che operazioni di puro risparmio decise dall'alto sulla base dei semplici numeri non colgano la complessità della questione.

Basti pensare alle pluriclassi che, come evidenziato dalla citata indagine di Tuttoscuola, costituiscono una realtà non facilmente risolvibile. Infatti è necessario, secondo UNCEM, evitare che vengano rivisti i parametri per lo sdoppiamento delle classi almeno in montagna. Innalzare tale parametro (attualmente a 13 alunni) significa moltiplicare le pluriclassi stesse con il risultato di una asfissia delle piccole scuole sotto i 50 alunni, che in montagna sono molto numerose.

L'UNCEM conviene sull'esigenza di affidare alle scuole autonome la definizione dell'ottimale utilizzo dell'organico, secondo criteri di flessibilità che promuovano l'azione modulare di gruppi di alunni anche tra plessi diversi, purché si diano gli strumenti e i mezzi adeguati, compresa la formazione degli insegnanti. Altrettanto dicasi per l'istruzione a distanza o la teledidattica per le zone più emarginate, laddove è impossibile il trasporto in altra sede, purché si predispongano adeguate infrastrutture tecnologiche.

In buona sostanza l'UNCEM, nel ribadire la necessità imprescindibile di non ridurre la presenza degli istituti scolastici in montagna (anche se con meno di 50 alunni) al fine di garantire pari opportunità di accesso nel godimento del diritto fondamentale all'istruzione anche nei piccoli Comuni di montagna, chiede al Governo di predisporre un Piano Programmatico specifico per le scuole di montagna, per la cui elaborazione l'Unione dà fin da subito la disponibilità a fornire il proprio contributo propositivo, anche sulla base delle esperienze già realizzate in questi ultimi anni nelle aree montane del Paese.

Ove tale proposta non fosse accolta e il provvedimento non venisse modificato, l'UNCEM richiede il ritiro del medesimo.

Con riferimento al decreto legge n. 137/2008, l'UNCEM esprime parere negativo salvo l'accoglimento della seguente proposta emendativa:

All'articolo 4, comma 1, alla fine del primo periodo dopo le parole "orario di ventiquattro ore settimanali" inserire le seguenti parole:

"e che sia salvaguardato il trattamento differenziato vigente previsto per l'organizzazione della scuola dell'obbligo nei territori montani"