

I COMUNI ITALIANI: IL DECRETO DELLA PRIMARIA VA CAMBIATO

d Scuola Oggi del 23/11/2003

La riforma Moratti è arrivata ormai alla prova del fuoco: il fatidico decreto applicativo della legge 53 licenziato (e poi debitamente "commentato") dal consiglio dei ministri sta per avere il primo "parere". Quello della Conferenza unificata Stato, Regioni, Enti locali. Particolarmente atteso quello dei Comuni, i più diretti interessati al varo di questo provvedimento. E' imminente il documento in cui l'Anci (l'associazione dei Comuni, appunto) farà conoscere il proprio punto di vista. Abbiamo ottenuto il testo dell'intervento di Massimo Nutini, membro della commissione scuola dell'Anci, al recente convegno di Milano. Un intervento che ha praticamente smontato quello di Giuseppe Bertagna, il "padre" della riforma presente alla riunione, in cui, dopo un'analisi stringente delle questioni in gioco, alla fine espone il punto di vista dell'Associazione. Con una serie di proposte alternative che, se accolte, costringerebbero il governo a modificare radicalmente il progetto di scuola fin qui sostenuto. Ecco come la pensa Nutini: "È noto a tutti che le politiche per la qualificazione e la razionalizzazione della spesa, nel sistema d'istruzione, sono state avviate da governi precedenti a quello attuale (basti ricordare, in particolare, la legge 449/97, cosiddetta finanziaria di Maastricht).

Il problema di fondo, senza addentrarsi in alcun modo (in questo ragionamento) nel giudizio di valore sui due progetti di riforma, sta nel fatto che la legge 30/2000 prevedeva la riduzione di un anno, nel percorso scolastico complessivo. Tale riduzione mitigava di molto gli effetti dei tagli d'organico che nelle leggi finanziarie erano già previsti.

I Comuni e le riforme del sistema d'istruzione

Non vorrei che qualcuno ritenesse che i Comuni debbano essere coinvolti nella discussione sui modelli organizzativi del servizio scolastico solo in relazione alle questioni sociali o alle competenze loro assegnate dalla normativa obsoleta, per quanto in gran parte vigente, che definisce le funzioni relative alla somministrazione delle strutture e dei servizi di supporto e di assistenza scolastica.

Ancora di meno vorrei che si pensasse ai Comuni come a enti che potrebbero docilmente subentrare in spazi e servizi che qualcun altro ha pensato, e attribuito loro, in modo implicito, senza un aperto confronto sulle prospettive generali, sugli obiettivi e sulle risorse.

Si tratta di questioni delle quali certo dovremo discutere, sicuramente anche in relazione ai modelli organizzativi, ma sono qui per affermare che gli enti locali hanno da dire la loro su tutto ciò che sta capitando alla scuola nel nostro paese e hanno da esprimere preoccupazioni e proposte confrontandosi con l'impianto complessivo, e non solo con parti di esso, dell'intera riforma del sistema educativo d'istruzione e formazione.

Sarebbe un grave errore ritenere questa una presunzione: pensare che ci siamo montati la testa a seguito del nuovo ruolo assegnato dalle norme sul decentramento amministrativo, prima, e dal nuovo Titolo V della Costituzione, poi.

La storia della scuola in Italia testimonia che gli enti locali sono, da sempre, partecipi alle trasformazioni del sistema educativo e, non di rado, animatori di innovazioni e riforme di questo sistema.

Mi pare utile ricordare, in questa sede, due esperienze che introducono, in realtà, il contributo che intendo portare con questo intervento.

I vecchi doposcuola comunali

Nella seconda metà degli anni sessanta mi sono ritrovato a discutere con il Sindaco di un piccolo comune sulla necessità di organizzare un servizio di doposcuola comunale, per la scuola elementare.

Si voleva andare incontro alle richieste di tanti cittadini, che avevano bisogno di lasciare i figli a scuola anche di pomeriggio.

Espletate le procedure necessarie per l'attivazione del servizio, si presentò il problema di definire quali attività dovevano essere svolte durante le ore pomeridiane. Si decise, semplicemente, di chiedere alla scuola cosa era meglio per quei ragazzi e si organizzò, sull'argomento, un incontro con il direttore didattico e con le insegnanti del plesso.

Che cosa ci fu suggerito? Vi lascio un attimo per pensarci...

Ci venne detto che questi ragazzi, nel pomeriggio, dovevano fare i compiti.

Dovevano fare i compiti.

Nel primo incontro con le giovani insegnanti comunali, assunte a tempo determinato per il doposcuola, dicemmo che il loro compito era ...far fare i compiti.

Non era ancora trascorso un mese dall'inizio delle attività che, un sabato mattina, tutte le insegnanti del doposcuola piombarono in Comune chiedendo un incontro immediato con il Sindaco e con l'Assessore alla pubblica istruzione.

Che cosa era accaduto per avere bisogno un intervento così urgente?

Le giovani insegnanti non volevano far fare i compiti!

Ed erano venute a dire che:

"Non tutti ne hanno necessità, molti di loro hanno bisogno di altre cose, di altre attività... sono di dieci classi diverse, hanno compiti diversi; ne risulta una situazione frustrante e ingestibile, per noi e per i ragazzi... Gianni e Manuela sono bravissimi a dipingere, con loro si potrebbe fare... il nonno di Paolo potrebbe venire a raccontare la sua storia avventurosa... Gennaro, che è una vera tragedia dal punto di vista strettamente scolastico, è sempre allegro e simpatico, potrebbe recitare e, inoltre, sa smontare la bicicletta ...le "Maestre" del mattino certo non si sono accorte di queste potenzialità e attitudini, continuano a riempirlo di compiti, qualcuno dati in più, per punizione ...perché non provare a valorizzarlo e a motivarlo a partire dai suoi interessi ...vogliamo parlare con il Direttore!".

Quante esperienze simili a questa sono state vissute in Italia in quegli anni? E quante volte, a partire dalla questione dei compiti, ci siamo trovati a discutere della scuola tutta intera ...quasi che sotto a quella questione "di dettaglio" ci fosse un iceberg, enorme, sommerso?

In Toscana ce ne sono state sicuramente tante. Forse non è un caso se quel signore con i capelli ricci, di una famosa filastrocca di Gianni Rodari, era proprio di Scandicci, e nemmeno se Clotilde Pontecorvo ha presentato, tanti anni or sono, uno studio sul primo tempo pieno del Comune di Bagno a Ripoli.

In quel Comune, proprio per superare i limiti del doposcuola, fu sperimentata una pionieristica scuola a tempo integrato che poi confluì tra le prime esperienze di tempo pieno, per le quali la legge 820/1971 aveva previsto le prime possibilità di realizzazione.

Nelle stanze del Comune, il personale della scuola e quello dell'ente locale, ...e quante assemblee con i genitori!, progettavano e riprogettavano, anno per anno, il modello organizzativo del servizio scolastico.

L'esperienza delle sezioni "ponte" tra nido e materna

Qualcosa di simile è accaduto una decina d'anni più tardi quando, per rispondere alle pressioni delle famiglie che chiedevano una maggiore risposta alla domanda di asilo nido, abbiamo pensato di inserire bambini di due anni e mezzo nelle sezioni dei tre anni della materna.

Eh sì! Proprio l'anticipo, quello che stiamo tanto criticando in questi giorni, per come è previsto dalla legge 53. Proprio l'anticipo, l'abbiamo sperimentato prima, e da tanto tempo, nelle scuole comunali. Ma come lo abbiamo fatto?

Le sezioni "ponte" come le chiamano al Comune di Roma, o "primavera" come le chiamano in Emilia Romagna, o "Ni-Ma", come le chiamiamo nel Comune di Prato, mettono insieme una quindicina di utenti in età di materna con una decina di utenti in età di nido.

Il personale assegnato è pari a due educatrici di nido e due insegnanti di materna, dove gli utenti in età di nido effettuano un orario anche pomeridiano, e ad una educatrice di nido e due insegnanti di materna, nei casi in cui gli utenti in età di nido effettuano solo un orario mattutino.

Il rapporto utenti/educatori è rispettoso, per gli utenti di età inferiore ai tre anni, agli standard definiti dalle normative regionali in materia. Gli spazi e gli arredi sono riprogettati, anche per tenere conto delle necessità degli utenti più piccoli. Il piano dell'offerta formativa è rielaborato in relazione alle caratteristiche di questa nuova fascia d'utenza. Non si attivano sezioni di questo tipo, che sottraggono di fatto posti alla scuola dell'infanzia, in presenza di liste d'attesa per tale servizio.

Si tratta di poche, limitate, esperienze in quanto, com'è facile intuire, la garanzia di adeguati standard qualitativi comporta costi di difficile sostenibilità per gli enti locali.

Vedremo, più avanti, che lo Stato non ha previsto alcuna risorsa aggiuntiva per l'attuazione dell'anticipo nella scuola dell'infanzia, ma, prima di cambiare argomento, non voglio tralasciare un cenno ad uno dei principali motivi per il quale i Comuni, che hanno avviato questa esperienza, resistono alle difficoltà economiche che ne derivano, e continuano a portarla avanti.

Nelle sezioni "ponte" tra nido e materna avviene un confronto tra due diverse professionalità educative, quella dell'educatrice e quella dell'insegnante, che rappresenta un'opportunità unica di formazione in servizio: l'attenzione ai rapporti con le famiglie ed al cosiddetto curriculum implicito dell'educatrice si confronta, e a volte si scontra, con le competenze organizzative e di programmazione dell'insegnante.

È un confronto dal quale, ambedue le figure, ne escono arricchite e trasformate. Queste sezioni rappresentano, quindi, veri e propri laboratori della continuità nei servizi da zero a sei anni. A tutte le educatrici e le insegnanti viene offerta la possibilità di svolgere tale esperienza.

Vorrei sottolineare, a proposito di modelli organizzativi, che le modalità di utilizzazione del personale educativo sono lasciate all'autonoma decisione di ogni singola scuola. Abbiamo conosciuto esperienze nelle quali tutte le insegnanti ruotavano nei turni indipendentemente dalla presenza degli alunni di riferimento e altre dove le educatrici e le insegnanti costruivano i loro turni per rimanere nelle fasce di presenza degli alunni di riferimento.

Ciò di cui di cui vi sto parlando ha nomi: autonomia e collegialità. Solo che il concetto, in questo caso, è applicato addirittura al singolo plesso, alla singola scuola, che è poi tenuta a verificare e a relazionare sul modello adottato.

Vi invito a pensare alla differenza tra questo modello di autonomia, sperimentato dai comuni nei servizi alla prima e seconda infanzia, e un modello che preveda scelte operate, nell'ambito di un intero istituto, sulla base di modelli organizzativi suggeriti centralmente.

Vi invito a pensare a quanta diversità può esserci tra un'autonomia, come quella a cui ho fatto cenno, esercitata in un quadro di risorse, umane, strumentali e finanziarie certe e un'autonomia proclamata senza alcuna certezza sulle risorse disponibili.

Vi invito a riflettere, infine, prendendo spunto da questa breve narrazione, sui motivi per i quali è universalmente riconosciuto il contributo che i Comuni hanno dato per la crescita dell'attenzione ai temi dell'educazione infantile e sui motivi per i quali l'esperienza nei servizi per l'infanzia dei Comuni italiani costituisce un punto di riferimento per le riflessioni che si svolgono nella comunità scientifica internazionale.

Le risorse per l'anticipo nella primaria

La relazione tecnica che accompagna, nel suo iter presso la Conferenza Unificata e presso le Commissioni parlamentari competenti, la bozza del primo decreto attuativo della legge 53, relativo alla scuola dell'infanzia e al primo ciclo dell'istruzione, si dilunga per dimostrare che il decreto in questione non determina nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica e che, di conseguenza, non è necessario il preliminare e propedeutico provvedimento legislativo che stanzi le occorrenti risorse finanziarie, per come obbligatoriamente previsto, in presenza di maggiori oneri, dal comma 8 dell'art. 7 della stessa legge 53.

Intendo dimostrare, in questa sede, invece, che la mancanza di ulteriori risorse finanziarie renderà impraticabile l'attuazione del decreto sia nella sua versione ufficiale attuale (cioè l'articolato, per come approvato in via preliminare dal Consiglio dei Ministri del 12 settembre scorso) sia, e ancor di più, nella sua versione ufficiosa (quello che si impara, cioè, dalle parti illustrative che, in modo poco ortodosso, sono state inserite nel testo disponibile sul sito istituzionale del Miur).

Parliamo, per adesso, solo dell'anticipo. Le risorse stanziate per tale intervento sono stabilite dall'art.7, comma 5, della 53 in 12.731 migliaia di euro per l'anno 2003, 45.829 migliaia di euro per l'anno 2004 e 66.198 migliaia di euro a decorrere dall'anno 2005. Spalmando sugli anni scolastici tali somme (il gioco degli otto dodicesimi e dei quattro dodicesimi) si ricava che le risorse per gli anni scolastici 2003/2004 e 2004/2005 sono, rispettivamente, 43.284 migliaia di euro e 59.408 migliaia di euro.

Tali somme, in realtà, sarebbero destinate dalla legge non solo al finanziamento dell'anticipo nella scuola primaria, ma anche a quello della scuola dell'infanzia. Su questo torneremo più avanti. Proseguiamo, per adesso, con i conti, prendendo per buona la scelta, in realtà molto discutibile, che è stata operata nel non riservare alcuna risorsa per l'anticipo nella scuola dell'infanzia.

La circolare con la quale sono state riaperte le iscrizioni per attuare l'anticipo nell'elementare nell'anno scolastico 2002/2003, la n.37 del 11 aprile 2003, porta in allegato una tabella dalla quale si evince che, con la somma destinata a tale anno si è resa disponibile una dotazione aggiuntiva di 1472 posti.

Applicando gli stessi parametri si può calcolare che con la somma destinata per l'anno scolastico 2003/2004 si potrà attivare una dotazione aggiuntiva di 2020 posti.

I potenziali utenti dell'anticipo erano, nell'anno scolastico in corso, circa 87.000. Hanno utilizzato tale opportunità in circa 23.000; poco più del 25%. Ipotizzando l'estensione massima dell'anticipo (i nati fino ad aprile) abbiamo che potenziali utenti dell'anticipo saranno, per l'anno scolastico 2003/2004, circa 175.000.

Quale percentuale di adesione dobbiamo ipotizzare, per il prossimo anno scolastico? Non possiamo certo basarci sul numero degli utenti che si sono espressi in tal senso nella prima attuazione della legge. Sappiamo tutti che le iscrizioni sono state riaperte in fretta dal 18 al 30 aprile, periodo nel quale le scuole sono state aperte, tra vacanze di Pasqua, 25 aprile e primo maggio, solo due giorni!

Forse non possiamo neppure basarci sui sondaggi di gradimento resi noti prima dell'approvazione della legge, che rilevavano un notevole gradimento di tale opportunità.

Utilizziamo un dato medio: ipotizziamo solo il 50% degli aventi diritto. Una percentuale inferiore, considerata la dovuta sottrazione della parte di utenti che già anticipava con il sistema della primine, significherebbe un'oggettiva e pesante smentita dell'interesse delle famiglie per tale modificazione ordinamentale.

Ebbene, considerando che per accogliere i 23.000 utenti anticipatori dell'anno in corso sono stati necessari circa 1230 posti d'organico (risulta, infatti, che circa 240 posti, dei 1472 disponibili, sono residuati ed utilizzati per la generalizzazione dell'inglese), si può facilmente calcolare che per i circa 57.000 utenti aggiuntivi ipotizzabili per il prossimo anno scolastico (circa 80.000 meno i circa 23.000 che già hanno liberato posti anticipando nell'anno precedente) sarebbero necessari ben 3.000 posti mentre, come abbiamo appena visto, le risorse stanziare ne possono finanziare solo 2020.

Voglio ancora sottolineare che il ragionamento, puramente matematico, che ho appena svolto comporta una stima al ribasso, in quanto non tiene conto di alcuni fattori che quasi certamente provocheranno una lievitazione nella necessità di organico in incremento.

Il primo di questi fattori è la buona probabilità che l'adesione all'anticipo sia ben più alta della percentuale qui ipotizzata.

Il secondo fattore è l'esponenzialità delle esigenze di organico in relazione all'incremento dell'utenza. Credo risulti a tutti evidente che le prime migliaia di utenti in aggiunta hanno maggiore possibilità di trovare posti nel completamento del numero massimo degli alunni per classe. Con l'aumentare del numero, invece, la probabilità che risulti necessario lo sdoppiamento di alcune classi diviene sempre più alta.

Il terzo fattore è la certezza del diritto. Vi invito a chiedervi cosa potrebbe accadere se tutti gli utenti cui viene offerta la possibilità di anticipare di un anno decidessero di avvalersi di tale opzione? Come si potrebbe dir loro, a un certo punto, che i posti sono finiti? Come proporre un anno d'attesa per l'esercizio di un "diritto dovere legislativamente sanzionato"?

Visti questi semplici ragionamenti risulta molto facile azzardare una previsione.

Non ci sarà, per il prossimo anno scolastico, la possibilità di concedere la facoltà di anticipo dell'iscrizione per tutti i nati nel periodo gennaio-aprile 1999. Ovvero, se ci sarà una disposizione in tal senso, si dovrà procedere a finanziare, con un provvedimento successivo, ulteriore ed urgente, un aggiuntivo incremento degli organici.

Da più parti è stato suggerito al Ministro di programmare una gradualità nell'attuazione del provvedimento di cui stiamo trattando.

Sarebbe possibile in questo modo realizzare quel coinvolgimento dei protagonisti principali del sistema, che risulta tanto enfatizzato quanto poco praticato.

Purtroppo, gli attuali responsabili del Ministero (si vedano le dichiarazioni del sottosegretario Aprea qui a Milano, proprio pochi giorni fa, che va in giro a dire che al decreto non sarà aggiunta una virgola e che già è stata prenotata una Gazzetta Ufficiale di metà gennaio per la pubblicazione) preferiscono fare il gioco degli annunci trionfalistici, salvo poi adottare provvedimenti affrettati e "tamponi", come è avvenuto per i due decreti estivi dei progetti nazionali di sperimentazione, pur di non prendere atto che le difficoltà che le loro proposte incontrano sono segno dell'oggettiva necessità di un maggiore approfondimento e non frutto di un oscuro complotto ordito da chissà chi.

Preferiscono, come vedremo poco più avanti, delegare a provvedimenti amministrativi (DM e circolari) alcune scelte fondamentali che invece dovrebbero essere operate con decreti legislativi. Pare che in questo modo si riesca a confondere le idee sia ai partiti di opposizione sia a quelli di maggioranza, Ministro Tremonti compreso.

Le risorse per gli altri interventi imprescindibili per l'attuazione della riforma

Oltre all'insufficienza delle risorse per gli organici, dobbiamo registrare la totale assenza di previsioni finanziarie, in alcuni casi, e l'inconsistenza del piano programmatico finanziario presentato ai sensi dell'art.1, comma 3, della legge 53, in altri casi.

Abbiamo già visto come non si intenda, e come risulti impossibile, destinare alla scuola dell'infanzia alcuna parte delle somme finalizzate all'anticipo. In relazione a questa scelta, non regge la motivazione secondo la quale nella scuola dell'infanzia dovrebbe avvenire un semplice scorrimento di utenti: tanti ne entrano e tanti ne escono, in quanto anticipatori per la primaria.

Questo ragionamento, peraltro discutibile, non tiene conto del fatto che si è sempre ritenuto necessario, in relazione all'anticipo per l'infanzia, sia una riduzione del numero di alunni nelle sezioni che accoglieranno i più piccoli sia l'introduzione di specifiche professionalità.

Come sarà possibile realizzare ciò, senza un centesimo di euro?

Oltre a ciò non è previsto alcun trasferimento aggiuntivo a favore dei comuni, per gli arredi, i servizi di supporto, i libri di testo, etc. E i finanziamenti per l'edilizia si mantengono su cifre al di sotto della spesa storica sostenuta dallo Stato con i piani triennali della legge 23/96, unica norma in Italia specificamente destinata alla qualificazione del patrimonio di edilizia scolastica.

Si legge, nel piano finanziario, che tali interventi sarebbero di competenza esclusiva dei comuni e delle province; si afferma che gli interventi dello Stato devono essere intesi unicamente ad adiuvandum.

Un'affermazione del genere rappresenta una vera provocazione nei confronti degli enti locali. Non stiamo parlando, infatti, del mantenimento del sistema come attualmente organizzato. Siamo di fronte a modifiche ordinamentali che impongono la disponibilità di un numero maggiore di aule, di arredi, di beni, di servizi..., che implicano spese ingenti. Queste spese aggiuntive e straordinarie devono essere finanziate dallo Stato.

Mancano poi le risorse per concretizzare la disposizione, dettata dall'art.2 della legge 53, secondo la quale deve essere assicurata la generalizzazione dell'offerta formativa e la possibilità di frequenza alla scuola dell'infanzia. Anche in questo caso, nella bozza di decreto attuativo, altro non è rintracciabile se non un rinvio ai finanziamenti iscritti annualmente nelle legge finanziaria e alla compatibilità con la finanza pubblica. Senza alcun termine, senza alcuna scadenza. Non c'è un impegno dello Stato a raggiungere tale obiettivo in un periodo di tempo certo e dichiarato.

Stesso destino è riservato praticamente a tutte le previsioni della legge. Una strana catena di provvedimenti ...che non provvedono: la legge delega che altro non finanzia (e, come abbiamo visto in modo insufficiente) se non l'anticipo; un piano finanziario indefinito nel tempo e indeterminato nelle cifre; i decreti legislativi delegati che, se il buon dì si vede dal mattino, altro non faranno che rinviare a successivi provvedimenti amministrativi. Il tutto subordinato prioritariamente alle compatibilità finanziarie.

Il rompicapo del tempo scuola e del tempo mensa

Si discute molto, in questi giorni, sulla questione del tempo scuola possibile con quanto disposto dalla bozza di decreto e della questione di chi svolgerà l'assistenza agli alunni durante la consumazione del pasto.

Non sono pochi i commentatori che leggono nel decreto la cancellazione di ogni possibilità di un tempo superiore alle ore nello stesso indicate e la cancellazione della presenza obbligatoria degli insegnanti nel tempo dedicato alla mensa.

Il Ministero smentisce in pubblici comunicati e ha anche inserito, scelta originale e non ordinaria per una bozza di decreto, degli specchietti illustrativi e interpretativi lungo l'articolato pubblicato sul sito ufficiale.

La Conferenza Unificata e le Commissioni parlamentari competenti hanno ricevuto, invece, una bozza senza i commenti con allegate due relazioni, una illustrativa e una tecnica, i cui contenuti si discostano dai commenti contenuti negli specchietti diffusi tramite internet.

Non voglio qui dilungarmi sulle questioni di metodo (troppe ce ne sarebbero da dire!); voglio pronunciare, senza timore di smentita, tre affermazioni:

- 1) L'attuale stesura del decreto non garantisce in alcun modo che l'organico degli istituti venga dimensionato in modo da permettere una estensione del tempo delle attività educative oltre le 30 ore settimanali, per la scuola primaria, ed oltre le 33 ore settimanali per la secondaria di primo grado;
- 2) L'attuale stesura del decreto non garantisce in alcun modo che l'organico degli istituti venga dimensionato in modo da assicurare la presenza del personale insegnante durante il momento della mensa;
- 3) E' falso quanto affermato, per tranquillizzare l'utenza, negli specchietti illustrativi diffusi dal ministero, quando si dice che "il tempo scuola raggiunge le 40 ore settimanali e si caratterizza come tempo pieno degli alunni" e anche quando si dice che "alla definizione dell'organico d'istituto concorre la quota oraria derivante dal numero dei rientri previsti che comprende il tempo dedicato alla mensa".

Non voglio dire con questo che non è possibile, magari per i primi anni, che venga assegnato, pur sempre nei limiti delle disponibilità finanziarie, un organico per garantire le attività appena elencate. Voglio dire che non si intende garantire per legge il diritto delle famiglie di avere un servizio corrispondente alle loro richieste. Si vuole demandare a provvedimenti amministrativi successivi l'eventuale "concessione" di tali servizi. Si vuole, in sostanza, far dipendere interamente dagli equilibri politici, all'interno della maggioranza e tra maggioranza e opposizione, ai rapporti di forza con i sindacati, alla misurazione della pressione delle famiglie, quello che invece dovrebbe essere assicurato da una norma di carattere generale.

In questo modo si crea un'oggettiva situazione d'incertezza che penalizza le famiglie che dovranno, di anno in anno, studiare la legge finanziaria e le circolari ministeriali per capire quale e quanta scuola potranno avere i loro figli.

In questo modo si uccide l'autonomia degli istituti scolastici: Quale autonomia senza alcuna certezza di risorse? E quale progettualità nell'elaborazione dei modelli organizzativi e didattici potrà mai essere esercitata?

In questo modo si mina alla base ogni proficua relazione tra scuole ed enti locali, sia per la costruzione di un sistema integrato nel quale le risorse e gli interventi, ma anche la progettualità e le idee, di ogni soggetto interagiscono nell'interesse comune, sia per la stessa razionalizzazione nell'uso delle risorse che unicamente da una programmazione locale dei servizi può essere realizzata.

Prima di illustrare, conclusivamente, le proposte dell'Anci, vorrei soffermarmi un attimo sui contenuti di alcuni specchietti esplicativi che il Miur ha inserito nel decreto.

In tali illustrazioni si usano due argomenti per rassicurare le famiglie, in relazione al tempo scuola.

Il primo argomento è la vigenza di due norme: l'art. 131, comma 7, del Testo Unico dell'istruzione, il quale stabilisce che nell'orario di lavoro dei docenti è compresa l'assistenza educativa svolta nel tempo dedicato alla mensa; l'art. 26, comma 10, del CCNL ultimo, secondo il quale il servizio di mensa rientra a tutti gli effetti nell'orario di attività didattica.

Queste due norme in realtà non garantiscono nulla in relazione all'orario del servizio scolastico: esse definiscono unicamente l'obbligatorietà e l'esigibilità di una mansione nei confronti del personale. L'orario del servizio scolastico e l'orario di lavoro dei docenti sono cose diverse e non immediatamente sovrapponibili.

L'altro argomento è l'affermazione che il terzo comma dell'art. 7 della bozza di decreto, secondo il quale il tempo dedicato alla mensa non è compreso nel tempo della attività didattiche, risulta identico al comma che regolava, nella legge 148/90, l'orario del modello modulare.

Questa affermazione è esatta, ma si tace che, nella legge 148, c'era un articolo che blindava l'organico della scuola elementare in tre insegnanti ogni due classi (art.121, comma 2, del T.U.) e un altro articolo che prevedeva altre due tipologie d'orario: una di 37 ore settimanali e una di 40 ore settimanali (art.130, commi 1 e 2 del T.U.).

Credo che tutti siano in grado di capire cosa veniva fuori dal combinato disposto di questi tre articoli e di confrontarlo con cosa viene fuori dal combinato disposto del nuovo decreto che, dopo aver escluso dalle attività didattiche, quelle dei commi 1 e 2, il tempo mensa, stabilisce, al comma 4, che l'organico d'istituto è costituito per garantire unicamente le attività di cui ai commi 1 e 2.

Non so dire quanto le famiglie possano sentirsi rassicurate da una normativa del genere o quanto le scuole si siano tranquillizzate prendendo per legge, come un po' sono abituate a fare, le interpretazioni ministeriali; certo è che qualunque osservatore attento, e i comuni devono essere annoverati in questa categoria, si rende facilmente conto che gli specchietti esplicativi altro non sono, passatemi un'espressione molto usata in Toscana, che specchietti per le allodole. Questo, a meno che l'articolato non venga modificato accogliendo le proposte emendative avanzate dall'Anci in sede di Conferenza Unificata.

Le preoccupazioni e le proposte dell'Anci

Il titolo di questo contributo pone, in apertura, un quesito: ...ma la scuola -ci si chiede- si ritira?

Tale interrogativo vuole evocare due significati.

Il primo di questi è la preoccupazione per il restringimento, quantitativo e qualitativo, del servizio scolastico.

La legge 53/2003, invece, oltre che ripristinare il tredicesimo anno del percorso complessivo dell'istruzione, ha preso in carico (forse sarebbe il caso di dire, letteralmente, "in collo") un mezzo anno in più di utenti che vengono spostati dall'asilo nido alla scuola materna.

Queste due scelte, insieme alle maggiori riduzioni di spesa che sono già state disposte, realizzano una miscela esplosiva: la riduzione del servizio, in tutti gli ordini di scuola, appare di fatto una scelta obbligata.

Il secondo significato del "si ritira?" è, invece, legato alla preoccupazione che il sistema educativo abbandoni il modello inclusivo che oggi lo caratterizza. La nota presa d'atto dell'impotenza e della rassegnazione della scuola (Davide) nei confronti dei fallimenti scolastici derivanti principalmente dall'ambiente sociale e familiare di provenienza (Golia).

Quasi che la scuola non dovesse più annoverare tra i suoi compiti quello di rendere concrete pari opportunità per tutti e quello di creare condizioni per il successo scolastico di ognuno. Esattamente l'opposto, e lo dimostrava il racconto che ho fatto in apertura sul passaggio dai doposcuola al tempo pieno, di un'idea che vede, invece, inscindibili gli obiettivi dell'istruzione e della formazione da quelli dell'inclusione e della partecipazione.

Se abbiamo bisogno di un sapere critico, e non credo vi sia alcun dubbio su questo; se non vogliamo individui incapaci di partecipare attivamente ai processi lavorativi, sociali, alle stesse relazioni interpersonali; se non vogliamo ambienti di vita pieni di quel mix micidiale che è dato dalla superficialità, dall'indifferenza e dalle chiacchiere, allora forse dobbiamo ripensare a questa idea di rigida divisione dei compiti tra i vari soggetti del sistema dell'istruzione, dell'educazione e della formazione.

Se però questa dovesse essere la strada prescelta, allora come Comuni non potremo che chiedere che si facciano i conti. Se la scuola non fa più alcuni servizi, che precedentemente svolgeva, o anche se non li garantisce più nella stessa quantità e qualità, allora si deve quantificare finanziariamente la somma economizzata dallo Stato e tale somma deve essere trasferita ai soggetti che subentrano nello svolgimento di tali competenze.

Mi raccontava l'Assessore di Ravenna che alcuni comitati di genitori hanno consegnato al Comune, pochi giorni or sono, settecento firme di genitori che chiedevano garanzie per il tempo pieno. Sapete a chi era, unicamente, indirizzata la lettera? Al Sindaco e all'Assessore! Manco ci avevano pensato di scrivere al Ministero!

E allora, al Ministero, abbiamo scritto noi. Anche a nome e per conto dei nostri cittadini.

Nel documento che abbiamo consegnato al primo incontro della Conferenza Unificata per l'espressione del parere, previsto dalla legge delega prima dell'approvazione in via definitiva del decreto, abbiamo sollevato tutte le questioni cui ho fatto cenno, ed abbiamo avanzato anche numerose proposte emendative.

Non è stato per niente un incontro semplice e si prospetta una battaglia molto aspra dalla quale, però, confidiamo di ottenere dei risultati che, se non altro, dovrebbero attenuare la compressione della scuola italiana che deriverebbe dalla versione attuale del decreto.

Riporto in estrema sintesi gli emendamenti che abbiamo proposto in Conferenza Unificata:

Art. 4, comma 1; aggiungere: "Le scuole primarie e le scuole secondarie di primo grado possono essere aggregate in istituti comprensivi, comprendenti anche le scuole dell'infanzia che gravitano sullo stesso territorio"

Art. 5, comma 1, sostituire la prima riga come segue: "La scuola primaria, accogliendo e valorizzando le diversità individuali, ivi comprese quelle derivanti dalle disabilità, dalle provenienze culturali e geografiche e dalle situazioni di disagio sociale, promuove lo sviluppo" ecc...

Art.7, comma 1, sostituire le parole: "è di 891 ore" con: "è di almeno 891 ore"

art.7, comma 2, sostituire le parole: "ulteriori 99 ore" con: "ulteriori 198 ore"

Art.7, comma 2, al secondo capoverso, dopo: "le predette richieste sono formulate all'atto dell'iscrizione." inserire il seguente periodo: "Le ore aggiuntive per le quali la famiglia avrà optato fanno parte, a tutti gli effetti, dell'esercizio del diritto-dovere di cui all'art.4, comma 1".

Art.7, comma 3, al termine del comma 3 aggiungere: "che, ove previsto, sarà comunque gestito dalla scuola come momento educativo"

Art.7, comma 4 e Art.10, comma 4, inserire in entrambi i commi dei due articoli, dopo le parole: "Allo scopo di garantire le attività educative e didattiche di cui ai commi 1 e 2" le seguenti parole: ", nonché l'assistenza educativa da parte del personale docente nel tempo eventualmente dedicato alla mensa, fino ad un totale di 231 ore annue,".

Art.12 comma 1, al termine del primo comma aggiungere: " d'intesa con l'Anci."

In sostanza abbiamo lanciato al Ministero una duplice sfida.

Da un lato abbiamo chiesto di scoprire le reali intenzioni in relazione alle risorse e all'investimento politico che si intende fare sulle autonomie scolastiche e locali; dall'altro abbiamo proposto modifiche all'articolato che non potranno non essere accolte integralmente se le tante enunciazioni che in questi giorni vengono fatte rappresentano impegni seri ed in buona fede e non mere dichiarazioni propagandistiche.

Ferme restando le gravi preoccupazioni sull'impianto complessivo della riforma, staremo a vedere, se non altro su questo ultimo punto, se saremo capaci di salvare un minimo di certezza per le famiglie, ma anche per le scuole e per gli enti locali.

Scuola, lampioni e campi sportivi...

Permettetemi, gli ultimi due minuti, di rivolgermi in particolare agli amministratori locali. Vorrei citare, e poi tentare di rendere più attuale, una frase di Don Lorenzo Milani.

Esortava, il Priore di Barbiana, a mettere maggiore impegno nella scuola con queste parole: Sindaci, pensate alla scuola. I lampioni e i campi sportivi sanno metterli anche i monarchici.

Io vorrei dire, oggi: Sindaci, se ancora non lo avete fatto, date in gestione i campi alle società sportive e trovatevi una buona ditta per esternalizzare la manutenzione della rete della pubblica illuminazione, ma non abbandonate la scuola pubblica.

Inserite il vostro impegno per la scuola tra gli obiettivi prioritari, così come si deve quando si è nell'ambito della missione fondamentale dell'ente, che altro non è che la crescita culturale, sociale ed economica della popolazione e del territorio.

Quale migliore strategia, per perseguire tale missione, se non quella di pensare la città tutta come una città educativa, capace di vivere e infondere rispetto per l'ambiente, per i suoi abitanti, per i suoi ospiti.

Capace di dare senso alla parola comunità di cui il nome dell'ente che rappresentate altro non è che un sinonimo.