



CONTRIBUTO ANCI SUL RAPPORTO
“LA BUONA SCUOLA. FACCIAMO CRESCERE IL PAESE”

Documento elaborato dalla Commissione Istruzione e Scuola ANCI

Roma, 12 novembre 2014

INDICE

- Premessa
- Edilizia scolastica
- Sistema 0/6
 - o Asili nido e Scuole infanzia
 - o Personale educativo ee.ll.
- Alunni immigrati
- Alunni con disabilità
- Disturbi specifici di apprendimento
- Interventi relativi al diritto allo studio:
 - o Libri e testo, borse di studio
- Mensa insegnanti
- Tarsu scuole
- Conferenze cittadine
- Orientamento scolastico
- Scuola digitale
- IDA Istruzione degli Adulti

I Comuni intendono partecipare e contribuire costruttivamente al processo di consultazione sul documento “La Buona Scuola. Facciamo crescere il Paese”.

L'ANCI auspica sin da ora che si possa attivare una sede di confronto interistituzionale per condividere idee, progetti, strategie, modelli organizzativi, ritenendo il "confronto" l'elemento fondamentale per promuovere il miglioramento continuo del sistema, condividendo la necessità di “dare al Paese una buona scuola” dotandola di un “meccanismo permanente di innovazione, sviluppo “ed individuando in tale progetto “un investimento di tutto il Paese su se stesso”.

Tale condivisione è particolarmente importante nella materia dell'istruzione che, qualunque sia il livello di federalismo che sarà realizzato in tale ambito, vedrà una governance con più attori istituzionali che dovranno proficuamente integrare le diverse competenze e funzioni.

Tra queste quelle degli enti locali che hanno visto, negli ultimi anni, un mutamento del ruolo nei confronti della scuola che ha affiancato alle storiche “funzioni serventi”, e a quelle di “assistenza scolastica”, nuovi e più impegnativi compiti di programmazione e pianificazione dell'offerta formativa sul territorio.

Sono molteplici e complesse le ricadute operative su diversi piani relativi alla programmazione e alla gestione dell'offerta di servizio scolastico, nonché dell'offerta formativa, che non paiono esplicitate nel documento proposto alla discussione.

Solo un'efficace interazione tra i diversi soggetti potrà contribuire al raggiungimento degli obiettivi del sistema al quale, in ogni caso, saranno affidati i non facili compiti di modellare indirizzi nazionali.

Un'azione per la Buona Scuola non potrà quindi trascurare la necessità di consolidare le relazioni locali restituendo ai Comuni il ruolo indispensabile che essi debbono e possono avere in relazione alle competenze in materia di educazione ed istruzione che lo Stato assegna loro e a quelle funzioni di collegamento con il territorio che solo i Comuni possono assicurare. Per questo motivo spiace che nelle 136 pagine del rapporto la parola Comune non compaia mai.

Il sistema delle autonomie locali ha maturato in questi anni una esperienza di buon governo del sistema scolastico grazie a innovazioni ed esperienze concrete anche se spesso non omogeneamente diffuse e non sempre conosciute.

La Buona Scuola ha bisogno di governance che riconosca tutti i ruoli degli attori coinvolti e competenti.

L'Anci condivide quanto si afferma nel documento delle Regioni sulla necessità di definire un modello coerente e condiviso di governance del sistema scolastico e formativo nonché sulla definizione di livelli essenziali di offerta di servizio scolastico e formativo nei diversi ordini e gradi di scuola.

Il rapporto "la Buona Scuola" trova l'apprezzamento dell'Anci che ne condivide l'ispirazione fondamentale: l'istruzione come soluzione strutturale al problema della disoccupazione e al bisogno di nuove competenze nel contesto di una società ad alto sviluppo tecnologico.

L'Anci, nel contempo, si riserva di formulare valutazioni e proposte più specifiche e di merito in ordine ai singoli punti proposti in occasione della presentazione e discussione dei singoli provvedimenti attuativi che dovranno necessariamente conseguire a conclusione della consultazione e a seguito della elaborazione di una sintesi e la sua traduzione in orientamenti operativi.

Edilizia scolastica

L'attenzione particolare ed i programmati stanziamenti dall'attuale Governo raggiungono una dimensione tale che si può sperare, dopo tanti anni, di conseguire importanti risultati su questo tema più volte definito un'emergenza nazionale da fronteggiare con urgenza.

E' in particolare su questo tema che il confronto con i Comuni per la pianificazione degli interventi si presenta imprescindibile. L'ANCI chiede che i Comuni siano coinvolti permanentemente, qualunque sia la fonte del finanziamento, e che pertanto si avvii al più presto l'Osservatorio per l'edilizia scolastica.

Gli enti locali faranno, come sempre, la loro parte ma è indispensabile che l'impegno dello Stato, conseguente peraltro al dettato costituzionale che impegna la Repubblica ad istituire scuole statali per ogni ordine e grado dell'istruzione, raggiunga le dimensioni cui i comunicati ufficiali della Presidenza del Consiglio hanno più volte fatto cenno, ovvero quella dei dieci miliardi di euro in tre anni. Oltre a ciò deve essere portata avanti la programmata semplificazione delle procedure ed il fondo unico evitando rigorosamente il continuo riproporsi di iniziative isolate e diverse proceduralmente dei vari ministeri.

E' inoltre necessario che dopo tanti anni siano riviste le linee guida e le norme tecniche del settore e si completi finalmente l'anagrafe dell'edilizia scolastica e Ssi possa disporre dei relativi dati.

Sistema 0/6 :

- Asili nido e Scuole infanzia

“La Buona Scuola” non tiene in considerazione il segmento 0-6 anni come segmento educativo visto in una prospettiva integrata e continuativa, come processo educativo lineare e come garanzia del successo formativo. È necessario estendere l'educazione in un'ottica integrata dei servizi rivolti alla prima infanzia, che detti regole chiare relativamente alla gestione di detti servizi, sia per quanto attiene al personale, alla formazione, ai criteri di accesso, ai titoli di studio del personale, sia per la partecipazione delle risorse finanziarie da parte dello Stato, prevedendo che rientrino nella competenze del Ministero dell'Istruzione Università e Ricerca.

Per questo l'ANCI auspica che il ddl “Disposizioni in materia di sistema integrato di educazione e istruzione dalla nascita fino ai sei anni e del diritto delle bambine e dei bambini alle pari opportunità di apprendimento”, termini il suo iter e sia

parte integrante del rapporto. Una buona scuola infatti deve prevedere la generalizzazione delle opportunità educative.

In questo contesto deve essere segnalata la questione dei contributi ministeriali alle scuole paritarie che ricomprendono anche quelle dei Comuni, prevalentemente scuole dell'infanzia, nei suoi aspetti problematici e incerti sia in ordine alla quantificazione delle risorse finanziarie che in ordine alle modalità di erogazione con evidenti ricadute sul piano della offerta complessiva di servizio a livello locale. Modalità che necessitano di una revisione.

- **Personale educativo ee.ll.**

Va poi evidenziata una questione che può apparire di dettaglio ma non lo è: i vincoli del Patto di stabilità limitano la possibilità di assumere, bandire concorsi, determinando un rapporto numerico tra insegnanti di ruolo e supplenti che diventa sempre più sbilanciato a favore dei precari.

È una situazione non più tollerabile che crea agli amministratori locali conflitti sia con le parti sociali (rappresentative dei precari) ma soprattutto non consente quella stabilità che invece "La Buona Scuola" applica nelle scuole statali.

Sul fronte del personale educativo, occorrono risorse aggiuntive, ma anche un quadro normativo coerente che consenta una programmazione pluriennale dei servizi e una maggiore copertura degli stessi.

Alunni immigrati

Una tra le questioni non sufficientemente affrontate nel rapporto è quella dell'aumento costante della presenza degli alunni con cittadinanza non italiana.

Negli ultimi anni il numero degli alunni stranieri presenti nelle scuole italiane è salito in modo repentino, tanto che siamo arrivati ad una presenza di circa 786.630 studenti stranieri, secondo le stime del MIUR, nell'anno scolastico 2012/13, pari all'8,8% sul totale degli iscritti. Sono soprattutto i Comuni del centro-nord ad avere il maggior numero di alunni stranieri.

Sono molti i Comuni ad elevata presenza di popolazione migrante che concorrono a favorire l'integrazione scolastica degli alunni stranieri con la creazione di laboratori linguistici attrezzati, affinché gli alunni stranieri possano apprendere la lingua italiana e possano essere sostenuti nello studio. A fronte di una crescita così rilevante dei numeri e quindi dei bisogni, non si registra tuttavia una assegnazione alle scuole di personale docente dedicato, tale da soddisfare la richiesta dei capi di istituto.

Ne' si può trascurare il ruolo della mediazione culturale, che andrebbe prevista e oggi è invece assicurata spesso dai Comuni attraverso interventi direttamente finanziati: essa costituisce per le scuole che accolgono gli allievi provenienti da altre culture una imprescindibile necessità. Si pensi alle difficoltà di inserimento di stranieri in età quasi-adulta o dei minori non accompagnati, o anche dei bambini appartenenti alle comunità Rom e Sinti, con particolare attenzione ai minori che vivono nei campi Rom, che non possono essere "trattati" come competenza solo dai servizi sociali. La richiesta da parte delle scuole di mediatori culturali e familiari cresce progressivamente a fronte di una sostanziale assenza di risposta da parte degli uffici scolastici territoriali.

Tutte le esperienze positive in questo campo si basano su positive collaborazioni tra scuola ed Ente Locale. La presenza di docenti per facilitare l'integrazione scolastica è vicenda già trattata dall'Anci, negli anni passati era stata rappresentata l'opportunità di un collegamento tra il numero dei docenti e la presenza di ragazzi socialmente svantaggiati oltre ai ragazzi disabili. Si tenne in considerazione solo quest'ultima e attualmente la normativa sulle dotazioni organiche non contiene alcun riferimento al numero degli allievi stranieri, lasciando pertanto insoluta la problematica, mentre invece andrebbe potenziata la presenza di insegnanti specializzati L2.

La necessità di maggiori attenzioni e risorse deriva dalla constatazione che uno degli strumenti più efficaci sia quello della integrazione precoce a partire se possibile dagli asili nido e sicuramente dalla scuola dell'infanzia.

Pur avendo accolto con favore le risorse destinate, nella legge n. 128/13, anche a percorsi finalizzati all'integrazione scolastica degli studenti stranieri relativamente alla didattica interculturale, al bilinguismo e all'italiano come lingua 2, è necessario che le risorse sia raccordate con quelle già impegnate dai Comuni prevedendo programmi di intervento condivisi.

Va comunque previsto il rifinanziamento di tali servizi, finalizzati sia alla costruzione delle strutture che alla gestione quotidiana, in un nuovo piano di responsabilizzazione nazionale delle politiche di accoglienza ed insieme di creazione di posti di lavoro.

Alunni disabili

Il Comune si occupa di garantire i servizi e le forniture per il diritto allo studio degli alunni disabili frequentanti i servizi per l'infanzia e le scuole del primo ciclo di istruzione. Non sempre è facile far combaciare organizzazione e soddisfacimento dei bisogni, perché spesso le risorse disponibili non sono sufficienti. Riuscire quindi a rendere compatibili questi due aspetti è complesso e per riuscire a farlo è necessaria l'azione comune di soggetti che, a diverso titolo, si

occupano di garantire l'integrazione scolastica degli alunni disabili: Scuola, Ente locale, ASL e famiglie.

Il numero degli alunni con attestazione di disabilità è in aumento in modo costante e continuo e negli ultimi anni si osserva fra questi un'alta incidenza di alunni stranieri disabili.

Scuola, ente locale, ASL hanno ruoli diversi, sarebbe auspicabile la creazione di una rete per cercare di soddisfare i bisogni di ogni singolo alunno tenendo conto delle risorse disponibili e rendere davvero dinamica l'integrazione tra i diversi soggetti coinvolti: l'assegnazione di servizi agli alunni disabili deve essere trasparente e realmente condivisa al fine di garantire il diritto allo studio in modo equo per tutti.

Disturbi specifici di apprendimento

Per gli alunni e alunne con disturbi specifici di apprendimento la Legge 170/10 rappresenta un significativo progresso nel processo di valorizzazione e inclusione degli alunni e alunne con questa difficoltà. E' ormai dominio comune che per trasformare queste storie da insuccesso a successo sia necessario aggiornare le competenze e conoscenze dei/lle docenti, cambiare la modalità di lavoro in orario scolastico e attivare laboratori in orario extrascolastico. Occorre dunque chiarire chi e con quali risorse, tra Stato, Regioni ed Enti Locali, si occupa dei diversi segmenti di questo percorso inclusivo.

Interventi relativi al diritto allo studio:

- Libri di testo, borse di studio

Un diritto allo studio più adeguato al mutamento socio-economico in atto in questi ultimi anni determinato da minori trasferimenti di risorse agli enti locali e da un conseguente aumento di povertà nei territori.

La difficile situazione finanziaria del Paese ha gravato anche sui Comuni che hanno visto progressivamente diminuire i trasferimenti dal Governo centrale e di conseguenza le disponibilità finanziarie per erogare servizi ai cittadini.

Da un lato si impone la necessità di razionalizzare le risorse a disposizione per garantire a tutti un'equa distribuzione dei benefici e dall'altro di garantire in modo trasparente e certo su scala nazionale i principi di pari opportunità di accesso al sistema scolastico alle famiglie e agli alunni, nonché di imparzialità nell'erogazione di benefici e contributi.

Le mutate condizioni sociali impongono una rivisitazione dei criteri di gratuità per la fornitura dei libri di testo agli alunni della scuola primaria e al tempo stesso un incremento delle risorse per la fornitura gratuita e semigratuita dei libri per gli alunni meno abbienti delle scuole dell'obbligo e superiori e per le borse di studio. Il segnale di attenzione riscontrato da parte degli ultimi Governi sul welfare dello studente deve essere supportato con investimenti importanti per consentire interventi che facilitino ai meno abbienti, in costante crescita negli ultimi anni, l'adempimento dell'obbligo scolastico e la prosecuzione degli studi oltre l'obbligo, fino al completamento della scuola secondaria.

Mensa insegnanti

Come già ricordato il mutamento socio-economico che sta determinando la necessità di razionalizzare le risorse a disposizione, rende non più rinviabile l'incremento delle risorse destinate al rimborso del pasto del personale scolastico statale che i Comuni sostengono in buona parte con risorse proprie.

L'ANCI ha sempre espresso la sua contrarietà al riconoscimento di un "contributo" per i pasti forniti dai Comuni al personale scolastico statale, in luogo del rimborso dell'intero costo di ogni singolo pasto e la non condivisione alla modalità di erogazione effettuata in proporzione al numero delle classi che accedono al servizio piuttosto che tenendo conto della platea del personale statale avente diritto alla mensa come previsto all'art. 21 del CCNL del comparto scuola introdotta dall'accordo stipulato il 29 novembre 2007, relativo al quadriennio 2006/2009, poi mantenuta nei contratti successivi. Infatti non si tiene in considerazione la previsione che il pasto venga fornito, in alcune realtà e stante le effettive modalità orarie del servizio scolastico, anche agli insegnanti di sostegno, al secondo insegnante della scuola primaria e ad alcuni ausiliari in servizio, per lo svolgimento delle mansioni di loro competenza, nei refettori. Con costi che ricadono sui Comuni.

Tarsu scuola

Per quanto riguarda la TARSU si rinnova la richiesta di provvedere all'adeguamento di tali finanziamenti fermi all'Accordo di conferenza Stato-Città ed autonomie locali del 2001 necessario, sia per far fronte agli aumenti dei costi per lo svolgimento di tale servizio dal 2001 ad oggi che per incrementare l'importo complessivo. Si ricorda che a seguito della sentenza della Corte Costituzionale del 2009, sono stati ricompresi, tra i Comuni aventi diritto al rimborso, anche quelli della Sicilia che hanno influito per 4,5 milioni di euro cui non ha fatto seguito alcun incremento di risorse. Ma soprattutto perché un aumento delle risorse consentirebbe di destinare una quota realmente premiante ai Comuni che

effettuano la raccolta differenziata, come previsto nell'Accordo di Conferenza Stato-Città ed autonomie locali del 2008.

Conferenze cittadine

La creazione di conferenze cittadine che siano un luogo di incontro periodico e di confronto tra enti locali, USR, autonomie scolastiche per lo scambio e il coordinamento dei progetti e anche per la creazione e il rafforzamento di reti tra scuole, più che mai utili oggi che le risorse scarseggiano, ma sempre fondamentali come sviluppo coordinato tra i vari attori delle politiche educative.

Orientamento scolastico

La dispersione e' spesso il risultato di un cattivo o mancato orientamento. Tale questione non si risolve con i saloni dell'orientamento ma con azioni che stiano all'interno del percorso scolastico. Lo scopo dell'orientamento deve essere quello di cogliere i talenti e le attitudini dei nostri ragazzi e delle nostre ragazze.

E' necessario creare negli alunni a partire dalle scuole secondarie una nuova cultura fondata su competenze, pensiero critico, capacità di innovazione. Una cultura che consenta di compiere scelte consapevoli dopo l'obbligo anche sul versante del lavoro. Solo così si possono abbattere luoghi comuni e si può ridare dignità ai mestieri, all'artigianato, all'agricoltura: tutto può essere innovazione. Solo in questo modo i ragazzi saranno preparati ad un mondo caratterizzato dal continuo cambiamento. Molti sono i Comuni che hanno già avviato questo tipo di orientamento attraverso programmi sul successo formativo che possono essere proposti come buone prassi.

Sarebbe utile prevedere questo tipo di orientamento nel rapporto dove invece si parla di orientamento al lavoro e di alternanza scuola lavoro.

Per mettere in contatto i ragazzi con il mondo imprenditoriale, con quello della ricerca ed economico-sociale e' necessario prevedere che i Comuni, per il ruolo che svolgono nel sistema Città, ne assumano il coordinamento.

Scuola digitale

I Comuni sono consapevoli di loro ruolo di copromotori della digitalizzazione della scuola, ma hanno bisogno di un forte sostegno per provvedere alla infrastrutturazione e alla formazione necessaria.

IDA Istruzione degli adulti

Si rileva la mancanza di riferimenti all'istruzione degli adulti (IDA) che pure costituisce un segmento fondamentale nel sistema di apprendimento permanente.

L'Anci è molto interessata al buon funzionamento del sistema di apprendimento degli adulti e molti Comuni sono attivi da anni nei loro territori per facilitarne le attività, in quanto rappresenta una leva fondamentale di sviluppo sociale e inserimento attivo per quei cittadini in difficoltà che quotidianamente si rivolgono ai servizi comunali e potrebbero trovare nella formazione/istruzione una risposta efficace ai loro bisogni.

La recente istituzione in diverse Regioni dei Centri Provinciali per l'Istruzione degli Adulti (CPIA), in attuazione del regolamento contenuto nel DPR 263 del 29/10/2012 e l'imminente messa a regime in tutto il territorio nazionale (settembre 2015) ci dà la possibilità di riflettere sui primi obiettivi raggiunti e sul ruolo che i Centri possono svolgere all'interno del sistema scuola prefigurato dal documento in oggetto.

La sperimentazione svolta nell'ultimo anno scolastico dai progetti assistiti ha evidenziato il ruolo fondamentale che i CPIA possono svolgere, oltreché per l'alfabetizzazione degli stranieri, per il recupero dei giovani dispersi (NEET), che costituiscono la vera grande emergenza della scuola italiana. Le metodologie utilizzate nei Centri (percorsi individualizzati, attività laboratoriali, orari flessibili) hanno ottenuto ottimi risultati con i 15enni per il conseguimento della licenza media e, in molti casi, per il loro inserimento nel biennio delle superiori. Non solo recupero di titoli di studio ma accompagnamento a percorsi professionali e, di conseguenza, al mondo del lavoro.

Ma c'è bisogno di implementare le attività dei CPIA e renderle fruibili ad un maggior numero di persone per raggiungere quegli obiettivi che in altri paesi europei costituiscono uno standard.

Per recuperare il valore dell'apprendimento in età adulta e la validità di questi corsi bisogna fornire maggiori strumenti di certificazione ai CPIA. Non solo rilascio di licenza media e attestazioni di italiano per gli stranieri ma, come accade in altri paesi europei, certificazioni per le lingue straniere e per l'informatica spendibili in altri contesti educativi e nel lavoro.

Va consolidato il sistema di apprendimento degli adulti attraverso l'assegnazione di maggiori risorse.