



**Al Ministro dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca,
ai Presidenti delle Regioni,
agli Uffici Scolastici Regionali
alle ANCI regionali,
all'UNCCEM,
alle Comunità Montane,
ai Dirigenti scolastici,
alle Organizzazioni Sindacali
ai Parlamentari,
alle forze politiche,
ai genitori**

I provvedimenti legislativi degli ultimi anni hanno messo in difficoltà la garanzia di un sistema di istruzione di qualità per i cittadini delle aree montane ed isolate del nostro Paese.

Crediamo che intorno alla riorganizzazione della rete scolastica territoriale occorra intervenire con una metodologia che tenga conto non solo degli aspetti finanziari, ma di una strategia di tutela e valorizzazione della permanenza delle popolazioni su territori definiti geograficamente marginali, ma di grande importanza in merito alla gestione delle risorse naturali, alla qualità territoriale e alla coesione sociale.

Nella convinzione che un tema così delicato necessiti di un confronto profondo che tenga conto delle peculiarità dei luoghi e nel contempo di bisogni educativi sempre più calzanti, vi inoltriamo in allegato il documento scaturito dal seminario *“Le scuole montane come presidi educativi di eccellenza. Quali condizioni amministrative, didattiche ed organizzative per una nuova governance dell'istruzione nei territori montani: buone pratiche a confronto”*, organizzato il 7 maggio 2011 da Anci Umbria, Uncem Umbria, Provincia di Terni, Comune di Montegabbione.

Il documento nasce dalla voce di tante esperienze territoriali che hanno riflettuto su alcune condizioni imprescindibili per garantire una buona scuola ad ogni bambino ed ad ogni territorio.

Sulla base anche di quanto contenuto nel documento, che ci auguriamo possa essere un valido contributo, chiediamo che venga urgentemente istituito in sede di Conferenza Unificata un tavolo che affronti in maniera specifica la situazione e i bisogni dei presidi scolastici montani e delle piccole isole.

In attesa di un cortese riscontro, inviamo distinti saluti.

Montegabbione, 27 luglio 2011

Anci Umbria, Vladimiro Boccali

Comune di Montegabbione, Andrea Ricci

Legambiente Scuola e Formazione, Vanessa Pallucchi



LE SCUOLE MONTANE COME PRESIDI EDUCATIVI DI ECCELLENZA Documento di Montegabbione

Al termine del Convegno nazionale *“Le scuole montane come presidi educativi di eccellenza. Quali condizioni amministrative, didattiche ed organizzative per una nuova governance dell’istruzione nei territori montani: buone pratiche a confronto”*, organizzato il 7 maggio 2011 da Anci Umbria, Uncem Umbria, Provincia di Terni, Comune di Montegabbione, Legambiente,¹ i soggetti promotori hanno raccolto alcuni spunti di riflessione per rilanciare la discussione sulla salvaguardia e valorizzazione dei presidi educativi nello sviluppo culturale e socio-economico delle aree montane. Questo documento è il risultato di un lungo percorso, che si intreccia con altri battuti in quest’ultimo periodo, intrapreso da insegnanti, dirigenti scolastici, amministratori, politici, genitori, e vuole essere una utile piattaforma per chiunque intende confrontarsi con una tematica che pur sembrando marginale, risulta fondamentale per l’istruzione di qualità nelle zone più fragili del Paese.

Territorio montano e percezione della montagna da parte della popolazione

La maggior parte dei comuni italiani è classificata montana, il 52% degli 8.101 comuni; tra questi, 655 sono parzialmente montani e i rimanenti 3.546 totalmente montani. Se poi si considera la conformazione geografica risulta che l’Italia è costituita da montagna e collina per il 74% del territorio nazionale (fonte: Censimento ISTAT 2001), conferendole la caratteristica di secondo Stato montano in Europa, dopo la Svizzera che è totalmente montana.

E’ necessario affermare, come più volte enunciato dalla Corte Costituzionale, che la montagna non è semplicemente altimetria, ma la “montanità” deriva dalla conformazione oro-geomorfologica del suo territorio, la quale rende spesso i servizi primari fondamentali (scuola, servizi socio-sanitari, farmacie, servizi educativi...) di accesso limitato e difficoltoso. Purtroppo la montagna è relegata a ruolo marginale, in parte dovuto alla sua conformazione, che protegge anche geograficamente dei “tesori nascosti” appunto da “riscoprire”. La montagna italiana, oltre ad offrire scenari e paesaggi di meravigliosa bellezza, costituisce una preziosa riserva di energia e risorse insostituibili, nonché un patrimonio unico di storia, cultura e tradizioni. Chi vive in montagna spesso non percepisce le potenzialità che essa offre, soprattutto perché è vittima di politiche che continuano ad intervenire “a valle” sia in termini progettuali che, ovviamente, di emergenza. La popolazione montana percepisce la mancanza di risorse interne e spesso risponde a questa posizione di marginalità scegliendo di trasferirsi in città o zone metropolitane inseguendo la falsa idea di una vita più agiata, qualitativamente migliore.

Centralità della montagna e spopolamento

Le tipiche caratteristiche del territorio montano influenzano fortemente la distribuzione della popolazione: i territori montani coprono una superficie pari al 54,3% del territorio nazionale e in tali aree risiede il 18,3% della popolazione (fonte: ISTAT-UNCHEM 2009). La conformazione del territorio italiano mostra anche l’effetto più nefasto provocato dallo spopolamento, nonché dello sfruttamento indiscriminato delle risorse e della distruzione di un risorsa naturale, plasmata e conservata, con risultati alterni, per millenni dall’opera dell’uomo, oggi sempre più esposta alle continue catastrofi e al dissesto idrogeologico.

In questo senso la montagna rappresenta uno dei simboli della fragilità e della potenzialità inespresa dell’Italia e quindi le zone montane andrebbero riconosciute come un’assoluta

¹ Con il patrocinio di UNCEM nazionale, Regione Umbria, UPI Umbria, Ufficio Scolastico Regionale per l’Umbria, Provincia di Perugia, Comunità Montana Orvietano-Narnese-Amerino-Tuderte



priorità per il Paese, da tutelare, valorizzare e far crescere secondo un nuovo modello di sviluppo e con azione di governo nazionale e locale, con uno sforzo congiunto di tutte le istituzioni che si occupano di questi territori.

Ciò mostra come sia necessario uscire dal concetto di territorio marginale e di dare atto che la montagna necessita di leggi specifiche e non di deroghe.

E' chiaro che occorre interrogarsi sui motivi che provocano lo spopolamento della montagna. Indubbiamente l'incapacità di valorizzare quello che essa offre, non cogliendo opportunità di lavoro legate alle caratteristiche intrinseche del territorio, tese a creare occupazione soprattutto per le donne e i giovani; la scarsità di servizi essenziali alle persone (scolastici, educativi, socio-sanitari), l'isolamento sia esso reale (gli spostamenti verso le città sono problematici, richiedono molto tempo e costo finanziario; non c'è arte e intrattenimento, non ci sono molte possibilità di confrontarsi con altre culture rischiando una chiusura intellettuale e una pericolosa mancanza di curiosità), o percepito (i divertimenti sono in città, in montagna "non c'è niente").

La mancanza della scuola è considerata la principale causa di spopolamento dei territori montani; la chiusura di una scuola fa aumentare la marginalità di un territorio (report di ricerca finanziato dal MIUR "Scuola e montagna: per una nuova alleanza educativa").

Potenzialità della scuola in montagna

La scuola nelle zone montane, se supportata da una normativa specifica, può garantire il diritto ad un'istruzione di qualità per chi vive in zone fragili, nell'ottica della costruzione di una alleanza educativa fra scuola e territorio.

La scuola di montagna non può essere pensata come semplice trasposizione del modello impoverito delle scuole di città. La dimensione incide sulla scuola non come fattore astratto: il ruolo della scuola per i bambini e per gli adulti è profondamente diverso in montagna e nei centri urbani. La scuola di montagna è diversa perché è diversa la vita in montagna: le modalità delle relazioni sociali, del sistema produttivo e della vita culturale sono profondamente diverse e la loro ricaduta sulle modalità con cui si possono ottenere alti risultati nel processo di istruzione è significativa. La scuola in montagna lega fortemente la comunità locale con l'habitat naturale, aspetto che purtroppo è precluso alle scuole di città e periferie urbane. Questo permette lo sviluppo del senso di identità collettivo, in un ambiente ecologicamente privilegiato, e pone le basi per la tutela della cultura, della storia e delle tradizioni locali.

L'ambiente circostante funge da "aula aperta" e quindi i ragazzi sviluppano un rapporto stretto e positivo con l'ambiente naturale perché hanno la possibilità di svolgere attività di movimento e di fruizione del territorio naturale, quindi conoscenza dello stesso. La scuola in montagna non è l'edificio "separato" dall'esterno: gli alunni e spesso anche gli insegnanti che sono costretti a dei lunghi viaggi per raggiungere il posto di lavoro, accolgono altri "maestri" come gli anziani, gli agricoltori, gli artigiani a far lezione agli alunni e a se stessi. I ragazzi hanno autonomia negli spostamenti e gestione del tempo libero. La scuola diventa fattore di sviluppo culturale complessivo e agente principale della individuazione delle risorse locali, fungendo da centro di educazione per gli adulti per la formazione continua, inclusa la formazione professionale. Logisticamente ed architettonicamente parlando, anche se con risultati alterni negli anni, si hanno maggiori possibilità di integrazione con l'esistente e di progettazione funzionale ai processi di apprendimento, che sono come già detto, fortemente ancorati, connessi, innervati nel territorio.

La formazione continua nell'arco della vita, rappresenta un aspetto rilevante di crescita del territorio ed è l'unico fattore di aumento di competitività territoriale.

Perché sia incrementata deve essere svolta sui territori aumentando la possibilità di partecipazione di chi ci vive, che altrimenti rinunciarebbe se si vedesse costretto a percorrere molti chilometri per seguire corsi di formazione, e la scuola dovrebbe essere "struttura di



formazione continua"cioè una scuola a servizio del territorio, utilizzando nuove tecnologie ben integrate alle didattiche tradizionali.

Il legame fra Comune montano e Scuola, presidi culturali sui territori

Il Comune e la Scuola, soprattutto in montagna, sono le istituzioni più vicine ai cittadini e ne determinano l'aggiornamento e la crescita in termini politici e culturali. Sono i presidi socio-culturali di un territorio, attenti ai mutamenti e capaci di interagire nell'immediato con le persone. Rappresentano un binomio inscindibile, la presenza dell'uno senza l'altro rende il territorio profondamente penalizzato: un Comune è valorizzato ed economicamente più stabile se c'è una scuola; una comunità è più viva e ricca culturalmente se c'è una scuola.

I Comuni piccoli risultano essere i Comuni più ospitali, quelli che hanno più integrazione e meno problemi sociali e sono quelli che spendono di più in istruzione e cultura. Tenere una scuola aperta investendo risorse sul territorio, abbassa i costi sociali di tutto il sistema: laddove ci sono le scuole, i genitori si fermano ed insieme a loro diventa più semplice per gli Enti preposti mantenere un sistema di cura e protezione della fasce più deboli, dai bambini agli anziani; spesso tale sistema virtuoso può arrivare a compensare i costi di manutenzione delle strutture.

Lasciare una scuola aperta sul proprio territorio, decentrata, tarata sul corretto rapporto anche numerico oltre che educativo, consente anche di evitare l'accentramento, che determina problemi importanti per la gestione delle scuole più grandi, sia in termini di spazi, sia in termini di apprendimento, sia in termini di adeguamento logistico alle nuove esigenze spesso impossibile da determinare: le scuole italiane sono state costruite per garantire il diritto allo studio non per *parcheggiare* bambini e ragazzi in spazi angusti, inadeguatamente arredati, e con uno sbilanciato rapporto insegnante/alunni. Inoltre una scuola sul territorio vuol dire minore pendolarismo, che significa sostenibilità, qualità della vita, aumento del tempo utile e disponibile: tutto ciò è garantito da una scuola decentrata, dimensionata alle esigenze della comunità e all'efficacia dei processi pedagogici.

Il cambiamento legislativo in atto nella scuola

L'articolo 64 della legge 6 agosto 2008, n. 133, ha previsto l'adozione di interventi volti a incrementare di un punto il rapporto alunni/docente e la riduzione del 17% della consistenza del personale ATA, da realizzare gradualmente nel triennio 2009/2012. Per la realizzazione di tali obiettivi è stato predisposto un Piano programmatico di interventi, che stimava la riduzione in 87.341 milioni di euro per il personale docente e 44.500 milioni di euro per il personale ATA, oltre ai risparmi previsti dalla perdita di autonomia di 700 istituzioni scolastiche, e quindi nella riduzione di altri 63 milioni di euro per la diminuzione di posti da dirigenti scolastici.

Con il DPR del 20 marzo 2009 n.81 viene emanato il Regolamento sulla "riorganizzazione della rete scolastica" (Titolo I) e sul "razionale ed efficace utilizzo delle risorse umane nella scuola" (Titolo II).

Successivamente la Corte Costituzionale con sentenza n. 200 del 2 luglio 2009 si pronuncia sull'illegittimità costituzionale dell'art.64 comma 4 f-bis) e f-ter), ponendo in capo alle Regioni la fissazione di "criteri, tempi e modalità" per il dimensionamento della rete scolastica, mentre allo Stato assegna i "criteri per la formazione delle classi e l'assegnazione degli organici". Ciò ha significato, di fatto, l'abrogazione del Titolo I del Regolamento.

Nel Titolo II si è registrato rispetto alla normativa precedente, l'innalzamento del numero di alunni per classe per ogni ordine di scuola e, fattore molto importante, si è innalzato il parametro per la formazione della pluriclasse, attivabile con 8 alunni (invece che 6) e avente come limite massimo quello di 18 alunni (invece di 12).

Quindi per riuscire ad ottenere i risparmi stimati dall'art.64 della legge 133/08, non potendo più incidere a livello centrale sul dimensionamento della rete scolastica, lo Stato sta cercando



di raggiungere l'economia di spesa dall'assegnazione degli organici. L'aumento a 18 del numero di alunni per la pluriclasse ha permesso fino ad ora di ottenere il massimo risparmio possibile, in quanto gli USR hanno adottato come criterio fondamentale quello di "accorpate in pluriclasse" il più possibile, per raggiungere gli obiettivi dettati annualmente dal MIUR.

La scuola di montagna dopo l'entrata in vigore della Riforma Tremonti-Gelmini

La specificità delle scuole nei comuni montani, dal punto di vista legislativo permane sia nel Piano programmatico che nel DPR 81/09. Il cambiamento importante che si registra rispetto alla normativa precedente, è l'innalzamento del parametro del numero di alunni necessari per l'attivazione della classe: per la scuola dell'infanzia si passa da 15 a 18 alunni per la possibile richiesta della sezione; per la scuola primaria da 6 si passa a 10 per la costituzione della classe. Inoltre l'attivazione della pluriclasse non prevede una regola speciale per le zone più fragili, ma viene assoggettata alla regola generale e quindi, anche nelle zone montane, la pluriclasse può essere istituita contenendo fino a 18 alunni. Questo significa, laddove i numeri sono esigui, caratteristica peculiare delle zone montane, una proliferazione di pluriclassi uniche e un impoverimento nella qualità della didattica e difficoltà nell'insegnamento, determinando situazioni complesse di difficile gestione in quanto a numeri, dinamiche e problematiche.

Quindi le specificità delle zone montane sono passate in secondo piano, a fronte delle rilevanti problematiche che si trovano a gestire gli USR con l'aumento di pluriclassi anche in territori non montani e classi sovraffollate nelle grandi città e zone metropolitane, a causa dell'innalzamento dei limiti massimi della formazione delle classi. Occorre osservare perciò, che di fronte a vincoli di bilancio, viene meno anche una delle questioni fondamentali del diritto che riguardano il rapporto tra legge speciale e legge generale insita anche nel DPR 81/09: la regola generale fissa i parametri generali per la costituzione delle classi (per es. 18 per costituire una classe nella scuola primaria); per le scuole dei comuni montani la regola speciale prevede parametri più bassi (cioè 10 alunni). Quindi il Comune montano non è una deroga, ma costituisce parte fondante la legge stessa. La norma che consente la riduzione o l'aumento del 10% su detti parametri, ossia la possibilità di derogare, opera nella stessa maniera per entrambi i tipi di scuola.

Quindi la richiesta di attivazione della classe nella scuola primaria con dieci alunni nei comuni montani, non costituisce deroga all'articolo in cui si danno i criteri generali per la formazione delle classi, ma dignitosamente incrocia i parametri dettati dalla legge. Purtroppo a fronte di assegnazione di organico determinata, non sempre gli USR condividono tale argomentazione, considerando "già deroga" la caratteristica di Comune montano rispetto agli altri Comuni. In tal caso però la possibilità di applicazione del 10% solo al parametro previsto nella norma generale e non a quello della norma speciale vanificherebbe, di fatto, l'effetto della legge speciale.

Quanto detto in questo punto vale anche per le piccole isole.

Le pluriclassi laboratori di innovazione didattica: a quali condizioni ?

In montagna da anni si lavora in pluriclasse. Tale modalità didattica presenta vantaggi e svantaggi ed esistono per essa diverse correnti di pensiero, ma solitamente viene data un'accezione negativa. Noi riteniamo che l'alternativa non possa essere difendere comunque l'esistente o chiudere la scuola; inoltre è noto come le pluriclassi, a determinate condizioni, possano essere considerate un "laboratorio didattico". Un ambiente che può favorire l'apprendimento cooperativo, l'autonomia, la responsabilità, l'iniziativa, doti di cui c'è un gran bisogno per affrontare le complesse sfide cognitive e sociali del presente e del futuro. Partiamo dal presupposto che la classe di per sé è già una pluriclasse considerati i diversi livelli di apprendimento degli alunni. Inoltre visto l'innalzamento dei limiti numerici nella formazione delle classi, che può arrivare nella primaria fino a 29 bambini, dobbiamo interrogarci circa l'efficacia dell'azione educativa e sulla costruzione di conoscenza: è preferibile una classe



numerosa in città o una pluriclasse in zona montana con il giusto rapporto alunni/insegnanti (interrogativo che preferiremmo non porci, ma che le condizioni date ci obbligano a formulare e a trovare risposta)?

La scuola di montagna, grazie al fatto che da anni si trova a sperimentare le pluriclassi, è in questo momento un'esperienza avanzata e un laboratorio di esperienze e buone pratiche per tutte le scuole d'Italia, anche guardandola da questo punto di vista. Non vanno trascurate le interessanti esperienze innovative già in atto nelle scuole di montagna o delle piccole isole, dove, grazie agli strumenti tecnologici, si possono costituire anche "classi a distanza" per superare l'isolamento e la scarsa socializzazione.

L'introduzione delle nuove tecnologie dell'informazione e della comunicazione (TIC) nella didattica, riveste importanza strategica per tentare di superare l'isolamento ed offre grandi potenzialità per il miglioramento qualitativo del processo didattico e di apprendimento dello studente. Come già evidenziato, spesso le proposte specifiche per la scuola montane e per la pluriclasse rivestono, per loro natura, ruolo di proposta utile in generale per tutto il mondo della scuola.

A causa dell'innalzamento dei limiti di alunni per classe, tuttavia le difficoltà sono aumentate sia in termini di apprendimento che di insegnamento e pertanto varie sono le condizioni da mettere come prioritarie perché la pluriclasse non assuma caratteristiche fortemente negative, e non sia percepita da alunni, docenti e genitori come una modalità di fare scuola di serie B.

Verso i Patti Educativi Territoriali: "Scuola presidio culturale del territorio - scuola di qualità"

La scuola è centro di promozione culturale, ma non può né affrontare né risolvere tutto, e soprattutto non può presentarsi isolata, perché non ha la forza per realizzare neppure i propri progetti, se rimane da sola.

Per difendere e valorizzare le scuole di montagna, è strategico che le Regioni, d'intesa con le Province e i Comuni, mantengano e potenzino nel Piano di dimensionamento della rete scolastica, le scuole delle zone montane, individuando i bisogni formativi delle comunità che vi risiedono, ricercando di volta in volta le molteplici soluzioni più opportune, tenendo fermo che la scuola debba restare presidio sul territorio e che sia di qualità nell'apprendimento.

Per contrastare l'isolamento reale o percepito dalle comunità locali gli Enti locali devono prevedere nell'ambito dei loro piani programmatici, iniziative sui territori che includano anche l'extra scuola, da realizzare di concerto con le associazioni e la società civile.

Alcune proposte per permettere alle scuole di montagna di essere "presidi educativi di eccellenza"

1. E' necessario abbassare il parametro di costituzione della pluriclasse, che al momento è fissato in un massimo 18 alunni, per evitare la creazione di pluriclassi comprendenti un numero eccessivo di gruppi di alunni di età diverse, anche non contigue
2. E' importante investire nella formazione degli insegnanti che lavorano nelle pluriclassi, al fine di garantire un insegnamento di qualità e condizioni adeguate per l'innovazione didattica
3. Occorre garantire la "continuità" pluriennale degli insegnanti nelle scuole di montagna, legando la concessione di punteggi aggiuntivi ad una effettiva continuità di servizio, secondo criteri da concordare tra le parte sociali
4. Occorre impegnare le Regioni, come già avviene in alcune parti di Italia, a sostenere progetti innovativi volti a superare le "sofferenze" di organico (docente e personale ATA) nelle piccole scuole nell'ottica di sostenere, potenziare e valorizzare questi presidi educativi, strettamente legati al loro territorio



5. L'istituzione di un gruppo di lavoro inter-istituzionale per "La scuola di montagna e la montanità" (da individuare la tipologia di bacino: comprensoriale, provinciale, regionale), è considerato opportuno strumento per la programmazione educativa sul territorio.

Risulta quindi evidente come un deciso impegno delle istituzioni e della società civile per il mantenimento delle scuole di montagna esca dal suo carattere specifico e diventi impegno per garantire qualità della didattica e diritto allo studio per tutto il sistema scolastico italiano. Anci, Uncem, Enti Locali, Legambiente, continueranno ad impegnarsi attraverso ricerca teorica e pratiche partecipate, affinché tali presidi culturali dall'alto valore sociale ed economico, non vengano sacrificati sull'altare mal costruito dei vincoli di bilancio.

Come dimostrato chiudere una scuola produce danni anche economici molto maggiori che tenerla aperta, chiudere una scuola in montagna o non garantirne la qualità della didattica produce danni permanenti di cui abbiamo già visto le conseguenze e che difficilmente possono essere risananti in futuro. Tale documento vuole porsi proprio nell'ottica di un futuro possibile ed il percorso fatto fin ora, trova in questo atto un punto da cui ripartire per far valere le ragioni di chi ha a cuore il diritto al futuro dei territori marginali, dei loro abitanti e delle giovani generazioni.²

Montegabbione, Luglio 2011

² Documento di sintesi a cura di *Isabella Marchino* Assessore Istruzione di Montegabbione, *Pasquale D'Avolio* Esperto Scuola UNCEM, *Vanessa Pallucchi* e *Ferdinando Pirro* Legambiente Scuola e Formazione