

**L'ISTITUTO COMPRENSIVO**  
**TRA INNOVAZIONE SCOLASTICA E CONTENIMENTO DELLA SPESA PUBBLICA**  
di Valeria Ammenti  
insegnante IC, Coordinatrice FGU Lombardia

Gli Istituti Comprensivi, sorti grazie alla legge 97 del 1994, rappresentano la forma di aggregazione delle scuole del primo ciclo (infanzia, primaria, secondaria di primo grado) più diffusa sul territorio. Attualmente questo modello è oggetto di diverse disposizioni sulla sperimentazione educativa e didattica, che sembrano finalizzate a conferire all'IC un'identità pedagogica ancora poco definita.

A questo proposito è opportuno rilevare che i provvedimenti che l'Amministrazione scolastica sta disponendo in modo verticistico aumentano le responsabilità e i carichi di lavoro dei docenti, senza alcun riconoscimento retributivo. L'ineluttabilità della diffusione del Comprensivo scaturisce da precise scelte di natura politica ed amministrativa e rende quanto mai necessaria una riflessione sulle ragioni della sua nascita, sul senso della sua implementazione, sui suoi punti di forza e di debolezza, sul ruolo degli attori chiamati a realizzarlo: legislatori, amministrazione scolastica, docenti, studenti, famiglie, comunità territoriali, enti locali.

Con questa mia riflessione intendo mettere in luce gli elementi di criticità dell'IC ponendoli in relazione dialettica con le sue potenzialità, non certo per esprimere una posizione pregiudiziale, ma perché l'evidenza delle debolezze deve condurre, chi ne ha la responsabilità, ad introdurre i necessari correttivi.

#### NASCITA E DIFFUSIONE DEI COMPRESIVI: LE ESIGENZE DEL DIMENSIONAMENTO

È bene precisare fin da subito che non si tratta di un modello sorto per dare risposta a bisogni educativi, ma per tutelare le scuole nelle zone di montagna e questo aspetto costituisce, a mio parere, una sorta di peccato originale del Comprensivo, che si è definito così come risposta a bisogni di tipo amministrativo, caratteristica questa presente in quasi tutte le scelte che lo hanno riguardato.

Tra il 1997 e il 2000 gli II.CC. si sono ulteriormente diffusi in connessione con i processi di dimensionamento legati all'autonomia scolastica, alla dirigenza di stampo aziendalistico, alla Riforma dei cicli fortemente voluta dall'allora ministro Berlinguer e realizzata con la L. 30/2000.

Berlinguer, che intendeva realizzare la sua idea di scuola di base, ha visto nel Comprensivo una sorta di "Laboratorio per l'innovazione" per migliorare l'offerta formativa attraverso un curriculum continuo capace di recepire i bisogni espressi dalle comunità locali, utilizzando le risorse educative del territorio stesso.

Questa esigenza di connessione tra istituzione scolastica e territorio si è probabilmente realizzata nei piccoli comuni, ma nei grandi centri urbani, territorialmente molto estesi, le ragioni di un dimensionamento scellerato, perché volto esclusivamente al rispetto dei parametri numerici, hanno prevalso su quelle del buonsenso. Intendo dire che nelle realtà più vaste le comunità sociali sono spesso disomogenee ed esprimono domande e bisogni molto differenziati.

In questi casi si è realizzata una contiguità tra le scuole che è ben altra cosa rispetto alla decantata continuità e che troppo spesso si è limitata alla messa in comune di DS, DSGA, C.d'I., allo svolgimento di 2 o 3 Collegi unitari all'anno, magari con alti livelli di conflittualità, e all'istituzione delle commissioni di raccordo che, comunque, esistevano anche prima.

In definitiva quella di Berlinguer si è rivelata un'operazione verticistica e velleitaria perché non ha visto il coinvolgimento attivo di chi la scuola la fa, non ha visto cioè il coinvolgimento propositivo dei docenti.

Non solo, quelle scelte di politica scolastica attuate dal primo governo Prodi hanno posto le basi per le successive imposizioni autoritarie che hanno svilito e sviliscono tuttora la professionalità, il ruolo e la funzione docente, con una continuità sospetta da parte dei governi di diverso orientamento politico.

Comunque, con buona pace di tutti noi, tra i primi a denunciare quanto si stava prospettando mentre il sindacalismo tradizionale era connivente, allora Berlinguer fu costretto a dimettersi grazie alla mobilitazione di centinaia di migliaia di insegnanti che riempirono le piazze del Paese contro il cosiddetto "concorso".

#### DALLA SOSPENSIONE DEI COMPRESIVI ALLA LORO RISCOPERTA

La L. 53/2003, nota come Riforma Moratti, ha abrogato la precedente Riforma dei cicli riaffermando esplicitamente la separazione tra i diversi gradi scolastici e reintroducendo le dizioni di scuola primaria e di scuola secondaria inferiore. In questo periodo i comprensivi sono finiti in stand by, finché sono stati riscoperti dalla famigerata coppia Tremonti-Gelmini, che vi ha ravvisato uno strumento utile al taglio di risorse e al contenimento della spesa pubblica. Peccato che in questo caso la spesa pubblica sia quella necessaria a formare ed istruire i cittadini di domani!

Il Comprensivo ancora una volta non si diffonde per necessità educativa, ma perché diventa una soluzione di tipo amministrativo ai problemi del dimensionamento scolastico, realizzato secondo i parametri stabiliti dalla L.111/2011 che, com'è noto, fissa il tetto della popolazione scolastica a 1000 alunni e a 500 nelle zone di montagna, nelle piccole isole e nei territori con minoranze linguistiche.

L'applicazione della norma ha comportato la soppressione di molti posti di lavoro tra il personale amministrativo, la riduzione delle dirigenze, la nascita di istituti pletorici con anche 1200-1400 alunni e 130 docenti. Appare evidente che in tali situazioni ogni riferimento alla qualità della formazione risulta paradossale, strumentale e fuorviante.

A seguito di un ricorso presentato da ben sette regioni si apre un contenzioso istituzionale che si risolve con la sentenza 147/2012, con cui la Corte Costituzionale dichiara illegittimo il dimensionamento attuato. La norma da rispettare pertanto è quella precedente, stabilita dal comma 2, art. 2, del DPR 233/1998, che prevede che gli istituti

abbiano tra 500 e 900 alunni. Ma nel frattempo i piani regionali sono stati approvati ed applicati, il personale è stato trasferito e dunque finisce all'italiana: chi ha dato, ha dato ... con quel che segue.

Il decreto 104/2013, attualmente in fase di conversione in legge, affida alla Conferenza Stato-Regioni il compito di definire i criteri per individuare le istituzioni scolastiche, senza tuttavia prevedere parametri certi per il dimensionamento. Occorre pretendere che questi parametri vengano stabiliti, che permettano la creazione di istituti gestibili sul piano dei numeri, che siano tutelati i territori ad alta dispersione scolastica e a rischio criminalità, abbassando ulteriormente i parametri individuati.

#### SITUAZIONE ATTUALE

La storia dell'IC, attraverso le scelte di politica scolastica attuate nel tempo dai diversi governi che si sono succeduti alla guida del Paese, rende palese che tali scelte non hanno avuto nulla a che fare con l'esigenza di migliorare l'offerta formativa, ma che sono state indotte da sole ragioni finanziarie. Tant'è che ancora adesso, a parte qualche briciola arrivata nel mese di agosto nei FIS e a parte i fondi, esigui, di cui si parla per la realizzazione dei progetti di rete per l'applicazione delle Indicazioni Nazionali, nulla è stato stanziato: non risorse per la formazione dei docenti che dovranno realizzare il curricolo continuo, non risorse per la creazione di tempi e spazi per la continuità (penso, ad esempio, alla programmazione comune, piuttosto che ai prestiti professionali).

La continuità, occorre ribadirlo, necessita di ore in più, non di ore in meno. Anche la qualità necessita di ore in più e di più personale: si pensi al taglio delle compresenze nella scuola primaria che ha implicato la limitazione delle attività che la qualificavano; in questo modo si è impoverita un'offerta che era il fiore all'occhiello del nostro sistema scolastico, con la conseguenza di aver trasformato gradualmente il tempo pieno in tempo vuoto di risorse e di contenuti. Inoltre non sono previste risorse finanziarie per rendere omogenea la funzione docente di chi, pur operando nello stesso istituto, ha orari di servizio e retribuzioni differenziate. Diciamo pure che questa questione non lambisce neanche lontanamente le coscienze dei nostri decisori.

L'IC appare dunque come la cartina di tornasole del fallimento delle politiche scolastiche degli ultimi anni. Un contenitore che si cerca faticosamente di riempire di contenuti ex post, sempre con il vincolo imprescindibile del costo zero: dalla formazione dei docenti (quando c'è), che dovrebbe essere blended ed invece è solo online perché costa meno, alle direttive e circolari sui BES che fanno sorgere il sospetto che siano state pensate per tagliare posti di sostegno ed eliminare la figura del mediatore culturale, all'aumento dei carichi di lavoro nonostante il contratto sia bloccato da anni.

#### PROSPETTIVE

Lungi dal voler assumere posizioni di retroguardia, magari di arroccamento identitario rispetto al grado scolastico in cui si opera, credo che appaia evidente dalla disamina delle criticità che ho cercato di illustrare che le potenzialità teoriche (legame con il territorio, messa in comune delle risorse professionali, strutturali e finanziarie, continuità educativa) che i comprensivi potrebbero esprimere per la realizzazione di progetti educativi attraverso la condivisione di buone pratiche, urta con una realtà fatta di disinvestimenti in un settore, quello dell'istruzione e della conoscenza, cruciale per la crescita del Paese.

Occorre invertire questa tendenza riconoscendo, sia sul piano economico che su quello della competenza professionale, il ruolo imprescindibile dei docenti, senza il cui protagonismo nessuna innovazione è possibile.