

Il sistema scolastico integrato nella scuola dell'infanzia: storia della sua attuazione e dell'opposizione popolare al progetto.

La scuola dell'infanzia

Il nostro sistema scolastico ha una lunga tradizione popolare. Già dai primi del 900 l'U.D.I. si fece promotrice della creazione di scuole materne diffuse sia nelle campagne che nei centri industriali.

Dopo la liberazione notevole fu il contributo del C.N.L.

Negli anni 60 si aprì una fase nella quale questi servizi passarono mano a mano ai Comuni. In Emilia Romagna iniziò la storia delle scuole dell'infanzia comunali, che divennero il fiore all'occhiello di tante amministrazioni.

L'esperienza regionale fu alla base dell'istituzione nel 1968 della scuola materna statale.

Ancora oggi in molti comuni della regione tra cui Bologna e Ravenna la presenza della scuola comunale resta significativa. A Bologna copre il 60% degli iscritti.

Nel tempo i modelli istituzionali si diversificarono.

Il Comune di Reggio Emilia, il cui modello di scuole materne è diventato famoso in tutto il mondo, per sostenerne i costi, introdusse la retta di iscrizione.

Bologna e Ravenna svilupparono le loro scuole secondo il principio costituzionale della gratuità e dell'equiparazione fra scuole dell'infanzia e degli altri ordini e gradi.

La presenza della scuola dell'infanzia statale si è progressivamente estesa in tutto il territorio nazionale in quanto gratuita, laica e collegata alla scuola primaria. A livello nazionale la scuola statale accoglie il 60% degli iscritti, quella comunale il 10% e quella paritaria privata il 30%.

In Emilia Romagna la statale copre il 48%, la comunale il 16% e la privata il 36%.

Il sistema integrato pubblico-privato

Nel 1994 il Comune di Reggio inaugurò la stagione del sistema integrato pubblico-privato.

Il modello scelto fu quello delle convenzioni fra il Comune e la Federazione italiana scuole materne (di orientamento cattolico), che già copriva il 43% dell'utenza comunale.

Il Comune di Bologna seguì subito l'esempio.

In cambio di finanziamenti alle spese di funzionamento le scuole materne private si impegnavano a garantire un servizio educativo simile a quello delle scuole comunali per numero di bambini per classe, numero di insegnanti, ecc..

Fin dall'inizio l'entità del finanziamento fu significativo: più di 9 milioni di lire per classe, mentre allora il finanziamento statale, riconosciuto alle sole scuole private che svolgevano attività assistenziali, riconoscendo almeno una gratuità, era meno di 4 milioni.

Nel 1995 la Giunta regionale, alla cui presidenza era Pierluigi Bersani, modificò la legge regionale per il diritto allo studio, introducendo contributi a favore dei Comuni che stipulassero convenzioni con le scuole materne private secondo un preciso modello.

Si inaugurava con questo atto la stagione dell'Ulivo che portò alla alleanza elettorale corrispondente.

Prese corpo l'idea di un sistema scolastico integrato fra pubblico e privato, di una scuola intesa non più come istituzione della Repubblica, ma servizio erogabile da tanti diversi soggetti.

La legge produsse in tutta la regione la proliferazione di convenzioni fra i Comuni (oltre 200) e le scuole materne private con finanziamenti consistenti.

Contro la delibera del Comune di Bologna e la legge regionale il Comitato bolognese Scuola e Costituzione, la Comunità ebraica, la Chiesa evangelica metodista, la Chiesa cristiana avventista presentarono ricorso al TAR sollevando la questione della legittimità costituzionale.

Il TAR con la sua ordinanza del 1997 ravvisò il dubbio di incostituzionalità e inviò gli atti alla Corte Costituzionale.

Il TAR per tre volte ha accolto il ricorso e la Corte per altrettante volte si è rifiutata di emettere sentenze nel merito rinviando sempre gli atti al TAR per motivi procedurali e sostenendo l'illegittimità del ricorso.

La legge regionale apripista della parità pubblico privato

Il progetto di un sistema integrato pubblico-privato si sviluppò poi con l'approvazione della Legge "Rivola", una legge definita "apripista" dall'allora Presidente della Regione La Forgia, che intendeva estendere tale modello ad ogni ordine, da una parte prevedendo finanziamenti diretti a tutte le scuole private per interventi di miglioramento dell'offerta e delle strutture, dall'altra introducendo l'idea del "buono scuola" ovvero di un contributo alle famiglie a rimborso delle spese scolastiche sostenute, comprese le rette di iscrizione.

L'opposizione che si creò a tale legge culminata nella manifestazione nazionale dei 50.000 a Bologna del 27/02/1999 portò all'abbandono dell'estensione dei finanziamenti a tutte le scuole private.

Venne approvata una nuova versione della legge, ma rimasero i finanziamenti diretti al funzionamento delle scuole materne convenzionate e il buono scuola agli alunni delle scuole superiori.

I finanziamenti diretti previsti dalla Legge fin da allora furono di più di 5 miliardi di lire all'anno, ancora oggi di 2 milioni e settecentomila euro.

La prima applicazione del buono scuola produsse una situazione per cui gli alunni delle scuole private (il 3,7% del totale) ricevettero un contributo medio più che doppio (lire 1.860.000) di quello degli alunni della scuola pubblica (860.000), a parità di reddito.

L'esperienza popolare del referendum abrogativo

La rivolta popolare a questa politica si concretizzò nella proposta di un referendum abrogativo delle parti riguardanti il sistema integrato e dei corrispondenti finanziamenti della legge regionale n. 10/99. Il Comitato promotore costituito dai Comitati Scuola e Costituzione e di difesa della scuola pubblica sortì in quegli anni in tutte le province, dal Partito della Rifondazione comunista e dalla U.I.L. raccolse ben 60.000 firme (ne erano sufficienti 40.000) che furono consegnate il 6 marzo del 2000.

Si aprì poi una lunga fase di ostruzionismo e dilazioni da parte della Giunta regionale tesa ad evitare lo svolgimento del referendum, fino a che, verificata la inevitabile concomitanza con il referendum nazionale sulla riforma costituzionale del Titolo V, previsto per ottobre 2001, la Giunta e il Consiglio approvarono la Legge regionale n.26 del 8/8/2001 "DIRITTO ALLO STUDIO ED ALL'APPRENDIMENTO PER TUTTA LA VITA. ABROGAZIONE DELLA LEGGE REGIONALE 25 MAGGIO 1999, N. 10"

Tale legge eliminava formalmente il sostegno alle scuole materne private, ma manteneva il loro finanziamento per due milioni e 700mila euro (come prima) sotto la voce "progetti di miglioramento dell'offerta". Modificava poi i "buoni scuola" prevedendo una cifra uguale per tutti gli iscritti alle scuole pubbliche o private al di sotto di determinate fasce di reddito ISEE.

Il movimento ottenne un successo relativo, ma non riuscì ad invertire la tendenza a favore dei privati.

Dopo la legge ER 26/2001

La partita si spostò pertanto sul carattere di questi progetti di miglioramento.

Questi vennero affidati direttamente alla gestione dell'associazione monopolista di riferimento cioè la F.I.S.M.

Nel contempo si rafforzò la spinta a incrementare i finanziamenti comunali attraverso l'Intesa fra Regione e FISM e l'approvazione di una convenzione quadro di riferimento.

I finanziamenti diretti regionali vennero congelati alla cifra del 2001, ma crebbero notevolmente quelli comunali. I finanziamenti del Comune di Bologna passarono dai 400.000 euro del 1994 al milione di euro attuali. Così è stato in tutti i comuni della regione.

Si può stimare che oggi i finanziamenti della Regione e dei Comuni alle scuole materne private assommino nella nostra regione a 30 milioni di euro che si vanno ad aggiungere agli altrettanti

previsti dallo Stato in seguito all'approvazione della legge di parità: in tutto **60 milioni di euro all'anno a favore di 1.676 classi di scuole materne private presenti in regione nel 2014.**

I finanziamenti delle regione ER a favore delle scuole dell'infanzia vennero suddivisi in due capitoli (dati 2012):

- 1) progetti di qualificazione indirizzati alle scuole comunali e statali per una cifra di 994.000 euro
- 2) progetti di miglioramento riservati alle sole scuole paritarie private per 2.647.150 + 347.850 per il coordinamento pedagogico.

Pertanto il 75% dei contributi regionali va alle scuole paritarie private.

Per comprendere il senso di questi contributi occorre tenere presente che in regione il numero degli iscritti alla scuola d'infanzia si ripartisce in questo modo (dati Istat 2014):

	iscritti	%	scuole	%	classi	%
stato	55373	47,9	721	46,9	2231	47,8
comune	19529	16,9	238	15,5	764	16,4
privato	40762	35,2	579	37,7	1676	35,9
totale	115664		1538		4671	

Se i finanziamenti fossero proporzionali agli iscritti la proporzione dovrebbe essere 64,2% a favore delle scuole statali e comunali e solo 35,8% a favore delle private.

La vicenda regionale si legò strettamente a quella nazionale, visto che il governo Prodi, con il ministro Berlinguer approvò la Legge nazionale di parità n. 62 il 10 marzo del 2000.

La legge nazionale inserisce a pieno titolo le scuole private paritarie nel sistema scolastico nazionale, e definisce l'esistenza di un sistema prescolastico integrato dotato dei relativi finanziamenti.

Art. 13. A decorrere dall'esercizio finanziario successivo a quello in corso alla data di entrata in vigore della presente legge, gli stanziamenti iscritti alle unità previsionali di base 3.1.2.1 e 10.1.2.1 dello stato di previsione del Ministero della pubblica istruzione sono incrementati, rispettivamente, della somma di lire 60 miliardi per contributi per il mantenimento di scuole elementari parificate e della somma di lire 280 miliardi per spese di partecipazione alla realizzazione del sistema prescolastico integrato.

E' da notare che i finanziamenti vengono accreditati sui capitoli di spesa "storici", risalenti al 1928, che prevedevano contributi alle scuole materne private che svolgessero un'attività assistenziale.

Viene inoltre previsto il buono scuola, "a sostegno della spesa sostenuta e documentata dalle famiglie per l'istruzione mediante l'assegnazione di borse di studio di pari importo eventualmente differenziate per ordine e grado di istruzione".

L'esperienza della forte opposizione dei cittadini della nostra regione portò almeno alla previsione di un buono di pari importo, a differenza di quanto continua ad accadere in altre regioni, in primis la Lombardia.

Da allora il finanziamento statale alle scuole paritarie si aggira ogni anno intorno ai 500 milioni.

Il ministro Fioroni:

Con il decreto dell'8/08/07 riconosce alle scuole paritarie private di svolgere una funzione pubblica (non solo un servizio) e amplia i finanziamenti a tutti gli ordini di scuola, dall'infanzia alle superiori.

Il ministro **Gelmini** prosegue su questa strada aumentando i finanziamenti mentre taglia quelli alle scuole statali. Introduce poi nel decreto applicativo n. 89/2009 sulla scuola dell'infanzia all'art. 2 c. 4. "L'istituzione di nuove scuole e di nuove sezioni avviene in collaborazione con gli enti territoriali, assicurando la coordinata partecipazione delle scuole statali e delle scuole paritarie al

sistema scolastico nel suo complesso.” Tale articolo ostacola l’apertura di nuove sezioni statali, subordinandole di fatto ai voleri delle scuole private.

Da allora si sono moltiplicati i problemi relativi al diritto di accesso alle scuole statali e comunali e la proliferazione delle liste d’attesa.

L’esperienza bolognese del referendum

Il tema era già stato all’attenzione dei cittadini bolognesi dal 1995 in seguito ai ricorsi del Comitato bolognese Scuola e Costituzione. La crescita demografica dei nati nel 2008-09 portò nel 2012 a una lista d’attesa per accedere alle scuole comunali e statali di ben 465 bambine e bambini. Da lì nacque la spinta a proporre un referendum cittadino la cui storia completa rinviama al sito

<http://referendum.articolo33.org/>

Furono raccolte in meno di tre mesi 13.000 firme. Il voto popolare del 26/05/13 sancì la netta vittoria (59%) di chi chiedeva che tutte le risorse comunali fino ad allora indirizzate alle scuole paritarie private pari a un milione di euro fossero destinate alle scuole comunali e statali in modo da rafforzare l’offerta della scuola dell’infanzia laica e gratuita.

Lo stato attuale

Il consiglio comunale con il voto del 29 luglio 2013 disattese l’esito del referendum. Il comune, nonostante l’introduzione di qualche correttivo teso a ridimensionare i contributi alle scuole private con rette altissime, continua a finanziare le scuole private paritarie con una cifra analoga.

Il Comune ha aumentato l’offerta trasferendola sempre più però su sezioni a gestione indiretta.

In regione le cose sono proseguite sulla base dell’impostazione della legge 26/2001.

Da Ferrara a Modena a Imola si sono moltiplicate le proteste contro le ipotesi di esternalizzazione al privato di sezioni comunali.

Posizioni analoghe si sono sviluppate in tutta Italia da Roma a Firenze.

E’ evidente che i continui tagli ai trasferimenti statali agli enti locali spingono gli stessi verso la tentazione della dismissione della scuola dell’infanzia.

Fa specie che i Comuni, invece di rivendicare il ruolo di supplenza nei confronti dello Stato, abbiano accettato che le scuole da loro gestire siano messe sullo stesso piano di quelle a gestione privata.

La proposta di legge n. 1260 Disposizioni sul sistema integrato dalla nascita fino ai sei anni

Il 27/01/2014, prima firmataria la sen. Puglisi viene depositata la [proposta](#) che ha lo scopo di rendere definitivo il carattere di servizio a domanda della scuola dell’infanzia comunale trattata alla pari dei nidi di infanzia, prevedendo “la partecipazione economica delle famiglie alle spese di funzionamento”.

I principi ispiratori di questa legge fanno parte di una delle deleghe previste dalla Legge 107/2015. Non è un caso se l’ultima delibera regionale dell’Emilia Romagna approvata il 22/03/16 “ritiene opportuno

- auspicare che, così come già avviene in diversi territori, vengano definite dagli Enti locali tariffe di frequenza per le scuole dell’infanzia paritarie comunali sulla base di criteri di equità, ricercando la massima armonizzazione a livello distrettuale.

La strada della trasformazione definitiva della scuola dell’infanzia in servizio a domanda individuale è ormai tracciata.

Il carattere della scuola dell’infanzia statale.

Nel 1968 con la legge 444 fu istituita la scuola materna statale, poi denominata scuola dell’infanzia nel testo unico del 1994. La sua gratuità espressamente prevista la dovrebbe rendere disponibile al libero diritto all’accesso, come negli altri gradi.

Da allora la scuola d'infanzia è gestita dal Ministero dell'istruzione come ogni altro ordine e grado. Il D.P.R. 20 marzo 2009, n. 89 Revisione dell'assetto ordinamentale, organizzativo e didattico della scuola dell'infanzia e del primo ciclo di istruzione ai sensi dell'articolo 64, comma 4, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133. (09G0099) (GU n. 162 del 15-7-2009) non a caso la inserisce di fatto nel primo ciclo. Tale inserimento non ha comportato però la previsione del diritto all'iscrizione di chiunque ne faccia domanda visto che il comma 4 dell'art. 2 su citato.

Una battaglia decisiva: scuola o servizio?

Se passerà la linea dettata dal DPR 89 e dalla proposta Puglisi la separazione della scuola dell'infanzia a partire da quella comunale dal resto del sistema scolastico sarà definitiva sia sul versante degli enti gestori che su quello della gratuità. Per non parlare del personale che nella gran parte delle scuole comunali ha il contratto della funzione pubblica, a differenza di quello delle scuole statali.

La scuola dell'infanzia comunale diventerà un servizio a domanda individuale erogato in funzione delle disponibilità di bilancio e a pagamento.

Poiché resterà la forte presenza della scuola statale gratuita e inserita pienamente nel sistema la discriminazione fra chi riuscirà ad entrarvi e chi sarà costretto ad accedere a quella a pagamento diverrà esplosiva.

Bisogna prepararsi a una battaglia popolare sulla delega su 0-6 prevista dalla legge 107 per rivendicare il diritto di ogni bambina e bambino ad accedere alla scuole dell'infanzia statale.

Bisogna incalzare i Comuni affinché scelgano il modello statale come riferimento per le proprie scuole, rivendicando i conseguenti finanziamenti, e abbandonino il mortale abbraccio con le scuole private.

Bruno Moretto, Comitato bolognese Scuola e Costituzione