

# TUTTOSCUOLA

Elezioni 2008

## DOSSIER per la SCUOLA

### FACCIA A FACCIA

*Tuttoscuola incontra*

**Valentina Aprea e  
Mariangela Bastico**



1 Aprile 2008 - ore 11 - Camera dei Deputati



## Indice

Italia 2008 – Emergenza educativa. I numeri della crisi

1. Incidenza della spesa per l'istruzione sulla spesa pubblica totale	pag.	5
1.1 Un calo continuo	pag.	7
1.2 Lo Stato centrale spende meno in istruzione, ma le amministrazioni locali non fanno meglio	pag.	8
1.3 Effetto decentramento: più poteri alle Regioni e meno soldi alle scuole?	pag.	8
1.4 L'Europa punta sul capitale umano. E l'Italia?	pag.	8
2. Qualità della spesa ed efficienza del sistema	pag.	11
2.1 Continuità didattica	pag.	11
2.2 Continuità amministrativa	pag.	13
2.3 Chi deve tenere pulite le scuole? Oggi costa 4 miliardi l'anno	pag.	14
2.4 Le ore pagate e non lavorate	pag.	14
3. Disomogeneità del servizio di istruzione	pag.	17
3.1 Una offerta disuguale	pag.	17
3.2 Dispersione scolastica	pag.	19
3.3 Sistema di valutazione	pag.	21
3.4 Federalismo scolastico e Titolo V	pag.	22
4. La questione degli insegnanti	pag.	23
4.1 Un mestiere usurante: sempre più difficile resistere fino a 65 anni nella scuola	pag.	23
4.2 Carriera docente e riconoscimento del merito: Pd e Pdl d'accordo?	pag.	24
4.3 Il nodo del sindacato	pag.	24
4.4 Basta sanatorie e "mille proroghe"	pag.	24
5. Le difficoltà finanziarie degli istituti scolastici	pag.	27
5.1 L'autonomia dimezzata	pag.	27
5.2 Il crescente contributo richiesto alle famiglie	pag.	27
6. 2015, fine della scuola?	pag.	29
7. Il patto. Un'intesa per la scuola	pag.	33



# Italia 2008

## EMERGENZA EDUCATIVA

### I numeri della crisi

<b>36</b>	<p>Il salto all'indietro della scuola italiana comincia da qui, dai dati dell'inchiesta Ocse-Pisa, che ha misurato le capacità di problem solving dei quindicenni. Siamo ai livelli più bassi della classifica, al 36mo posto su 57 Paesi testati. Peggio di noi in Europa fanno solo Grecia, Portogallo, Bulgaria e Romania. Meglio persino Lituania e Slovenia. Rispetto a sei anni fa, la situazione è drammaticamente peggiorata: l'Italia è abbondantemente sotto la media Ocse. Anche se i risultati sono assai differenziati sia riguardo alla tipologia di scuola (meglio i licei, peggio i professionali), sia rispetto all'area geografica (meglio il nord, peggio sud e isole).</p>
<b>200.000</b>	<p>Sono gli studenti delle superiori che nel corso del quinquennio dalla prima alla quinta classe si disperdono per abbandono della scuola o per bocciatura: sono quasi il 33% degli studenti iscritti al primo anno di corso, cinque anni prima.</p>
<b>70%</b>	<p>Due milioni di studenti, il 70,3 per cento dei ragazzi che frequentano le superiori, hanno riportato una o più insufficienze al termine del primo quadrimestre. In media ogni ragazzo ha riportato insufficienze in quattro materie. Un valore di per sé molto negativo – come ha ammesso lo stesso ministero – che diventa drammatico negli istituti professionali, dove gli insufficienti sono ben 8 su 10.</p>
<b>200.000</b>	<p>Sono i docenti che ogni anno, all'apertura delle scuole, cambiano cattedra o ruolo. Una girandola frenetica di movimenti territoriali e professionali, di professori costretti a girovagare tra le classi della provincia – o anche fuori – per anni, o che chiedono di spostarsi per le più diverse ragioni. Alla faccia della continuità didattica. Un problema storico per la scuola italiana, che si è aggravato negli ultimi anni con il crescente grado di precarizzazione del personale e la fuga di molti docenti verso la pensione.</p>
<b>48</b>	<p>Sono i dirigenti generali che – solo negli ultimi sette anni – si sono alternati sulle 18 poltrone di Direttore degli Uffici Scolastici regionali. In alcune sedi, ci sono stati cinque direttori in sei anni. Un tempo inadeguato per svolgere azioni di governo del sistema di istruzione e assicurare continuità amministrativa. Un insieme di spoils system e mobilità, che mette a rischio la credibilità stessa del sistema.</p>

<b>500</b>	Sono i milioni di euro – non previsti da alcuna disposizione, ma richiesti dalle scuole – che le famiglie versano ogni anno alle scuole a titolo di contributo: per spese di laboratorio, per le assicurazioni degli alunni, per le pagelle, per effettuare in locali idonei l'educazione fisica. La richiesta di versamento – senza il quale l'intero sistema scolastico crollerebbe – sfiora l'assurdo quando viene chiesta senza sconto anche alle famiglie che – per situazione economica – hanno diritto a non pagare le tasse scolastiche.
<b>4</b>	Sono i miliardi di euro che si spendono ogni anno per tenere pulite le scuole. Servono a pagare un esercito di collaboratori scolastici, quelli che un tempo si chiamavano bidelli. In Italia ce ne sono 167mila, assai più che i carabinieri, che si attestano sui 118 mila. Un costo spropositato: c'è un collaboratore scolastico in media ogni 2, 2 classi. Eppure si raccolgono continue lamentele sullo stato di pulizia di molti edifici scolastici.
<b>14,6</b>	Euro lordi. È la paga oraria di un'insegnante di scuola dell'infanzia con meno di 8 anni di anzianità. Poco più di una collaboratrice domestica...
<b>27.500</b>	È lo stipendio lordo in euro, tredicesima inclusa, di un professore di scuola secondaria superiore dopo 15 anni di insegnamento. Fosse in Germania, ne guadagnerebbe ventimila in più. In Finlandia sedicimila in più. La media Ocse è superiore a 40.000 euro l'anno.
<b>56%</b>	è la percentuale della popolazione italiana compresa nella fascia 16-74 anni non ha mai usato un computer (in Europa siamo al terz'ultimo posto)

## 1

## Incidenza della spesa per l'istruzione sulla spesa pubblica totale

*Dal 1990 al 2006 l'incidenza della spesa per l'istruzione sulla spesa pubblica si è ridotta dal 10,3% all'8,8%. Tornare alla percentuale del 1990 vorrebbe dire per la scuola disporre di altri 7 miliardi all'anno anche nell'ipotesi di una riduzione del 5% della spesa pubblica totale.*

### 1.1 UN CALO CONTINUO

**L'istruzione è diventata fanalino di coda nelle scelte strategiche dell'Italia:** l'incidenza della spesa per l'istruzione sulla spesa pubblica totale si è infatti ridotta nel 2006 all'8,8%, mentre nel 1990 era pari al 10,3%.

Fatto pari a 100 l'ammontare delle risorse pubbliche (raccolte prevalentemente con l'imposizione fiscale e con il debito) con il quale il Paese fa fronte alle proprie esigenze, dalla sanità alla previdenza, dall'ordine pubblico alla difesa, è come dire che la quota destinata alla formazione e al sapere è stata ridotta in questo arco di tempo del 15% (pari alla riduzione tra 10.3 e 8.8). Insomma è stata considerata, in termini relativi, del 15% meno importante a beneficio di altre priorità (le quote relative alla protezione sociale e alla sanità si sono incrementate notevolmente, ma per esempio quella destinata alle spese per la difesa è rimasta invariata, a differenza dell'istruzione).

L'istruzione dunque è uno dei settori che ha pagato di più in questi anni per il risanamento dei conti pubblici. Mentre i nostri studenti scivolavano in fondo nelle graduatorie internazionali sull'apprendimento, il Paese ha ridotto il proprio impegno finanziario verso la scuola. Ma nei programmi elettorali delle principali forze politiche lo spazio dedicato all'istruzione è stato poco, e fatto soprattutto di slogan, parole a effetto, piuttosto che di proposte concrete e misurabili.

*Tuttoscuola* ha avanzato una proposta alle forze politiche: prendere un impegno preciso e di facile computo: riportare l'incidenza della spesa per l'istruzione al 10,3% della spesa pubblica totale (come nel 1990) entro la fine della prossima legislatura (2013), e al 9,5% (valore del 2005) già nel 2009, con la prossima Finanziaria.

E attenzione, **non si tratta di aumentare necessariamente la spesa pubblica totale:** anche a fronte di una riduzione della spesa pubblica del 5% (negli ultimi anni è aumentata a valori correnti alla media del 6% annuo), tornare a un'incidenza del 10,3% vorrebbe dire, a parità di spesa totale, maggiori risorse per l'istruzione per 7 miliardi di euro l'anno. E la razionalizzazione della spesa, attraverso una rigorosa caccia alle numerose e spesso vistose inefficienze, di cui seguono all'interno degli esempi, libererebbe ulteriori risorse.

È quindi una questione **di scelte, di priorità: la scuola e la formazione hanno perso posizioni nell'agenda del paese, ed è ora che le riguadagnino, indipendentemente dalle risorse complessive a disposizione.**

E questo non certo per un interesse di settore, corporativo, in quello che purtroppo è diventato il Paese dei *nimby* ("Not In My Back Yard", "non nel mio giardino"), in cui si è soliti anteporre la difesa del "*particolare*", ma per un interesse strategico, per un principio di tutta evidenza in ambito economico e sociale e cioè che l'investimento in sapere e conoscenza ha un effetto moltiplicativo per la crescita (per citare un solo dato: uno studio dell'Ocse dimostra che se si aumentano dell'1 per cento gli investimenti del settore produttivo si ottiene, sul lungo periodo, un aumento del prodotto pro-capite dell'1, 3-1, 5 per cento; ma se nello stesso periodo si aumentasse di un anno l'istruzione degli adulti nella fascia 15-64 anni il prodotto pro-capite aumenterebbe del 3, 8-6,8%).

Sarebbe una scelta in linea con gli altri paesi? Sì, e tardiva. Riportare l'incidenza della spesa dell'istruzione ai valori del 1990 (10,3%) vorrebbe dire, in termini di rapporto tra spesa per l'istruzione e PIL, elevare entro il 2013 l'attuale 4,5% al 5%, che sarebbe comunque meno del 5,6% di oggi della Francia e del 6,1% della media dei Paesi Ocse.

Se non se ne parla ora (e non se ne parla), allora quando? Dunque è richiesto a chi si candida per governare l'Italia per i prossimi cinque anni, un impegno minimo, non trascurabile ma serio e concreto, per rendere non velleitari i programmi elettorali sulla scuola. E, cosa non da poco, un impegno facilmente e inequivocabilmente misurabile a posteriori, perché gli italiani sono stanchi di promesse non verificabili e soprattutto non mantenute. È sottinteso che le risorse dovrebbero essere investite secondo rigorosi criteri di qualità. Questo il senso della nostra proposta.

Dalla combinazione di maggiori risorse fresche e riduzione degli sprechi/inefficienze deriverebbero i mezzi e le condizioni per ammodernare la scuola: nelle strutture (laboratori, aule multimediali, strutture sportive, interventi per carenze strutturali etc), nel know how (rimotivazione della classe docente, riconoscimento del merito, etc).

L'alternativa è secca, ed è quella di proseguire nel trend degli ultimi 16 anni: ridurre, o al massimo confermare, la quota delle risorse destinate alla formazione e alla ricerca, e osservare probabilmente i nostri studenti scivolare sempre più in fondo nelle prossime classifiche internazionali.

**Tavola 1 - Spesa complessiva delle Amministrazioni Pubbliche per funzione - Anni 1990-2005 (in milioni di euro)**

FUNZIONI	1990	1993	1996	1999	2002	2005	2006
Servizi generali	90.897	129.985	142.552	115.217	122.996	127.976	130.696
Difesa	10.682	12.362	11.868	13.511	17.014	20.842	21.222
Ordine pubblico e sicurezza	14.261	17.384	21.450	22.875	25.239	28.337	28.982
Affari economici	44.306	48.620	51.197	48.452	58.589	60.877	94.060
Protezione dell'ambiente	2.977	3.173	3.360	4.412	6.362	7.533	7.630
Abitazioni e assetto del territorio	9.703	9.785	10.281	11.387	2.744	11.199	12.302
Sanità	43.822	51.236	54.753	63.728	81.899	98.629	104.167
Attività ricreative, culturali e di culto	5.307	6.138	8.092	8.920	10.061	11.675	11.949
Istruzione	38.355	44.073	48.341	52.467	60.012	65.754	65.746
Protezione sociale	113.193	147.186	176.297	201.537	229.067	258.245	268.804
<b>Totale</b>	<b>373.503</b>	<b>469.942</b>	<b>528.191</b>	<b>542.506</b>	<b>613.983</b>	<b>691.067</b>	<b>745.558</b>

*Dati ISTAT*

## 1.2 LO STATO CENTRALE SPENDE MENO IN ISTRUZIONE, MA LE AMMINISTRAZIONI LOCALI NON FANNO MEGLIO

Scomponendo i numeri della spesa pubblica complessiva per soggetto di spesa (Amministrazioni centrali e Amministrazioni locali) emergono dati sorprendenti e perciò ancora più preoccupanti.

Lo Stato centrale (Ministeri, etc) dedica all'istruzione l'1,6% in meno delle proprie risorse (dal 10, 82% del 1990 al 9, 27% del 2006). Mentre le amministrazioni locali (Regioni, Province, Comuni) spendono in istruzione lo 0,9% in meno dei propri budget (dall'8, 75% del 1990 al 7, 81% del 2006). E questa non è una buona notizia per il sistema di istruzione, dal momento che in questi 17 anni c'è stata una complessiva redistribuzione di fondi dal centro alla periferia, per effetto della quale l'incidenza della spesa gestita dalle amministrazioni locali è passata dal 26, 8 al 30,8% della spesa pubblica totale.

## 1.3 EFFETTO DECENTRAMENTO: PIÙ POTERI ALLE REGIONI E MENO SOLDI ALLE SCUOLE?

L'analisi dell'andamento della spesa pubblica per settore riserva dunque alcune sorprese. Le amministrazioni locali per effetto soprattutto della legge Bassanini (n. 59/1997), con la quale si amplia il decentramento amministrativo e si delegano funzioni dallo Stato centrale agli enti territoriali, vedono incrementare notevolmente le risorse a disposizione (da 100 miliardi di euro del '90 ai 230 del 2005, +130%, con un'accelerazione dal '97 in avanti).

Ma come le spendono? Quasi la metà nella sanità (45% nel 2006); affari economici e servizi generali assorbono insieme un altro 31%. All'istruzione resta il 7,8%, che indica un sensibile ridimensionamento nelle scelte di investimento di Regioni, Province e comuni, che nel '94 dedicavano a scuola e sistema formativo l'11,6% delle risorse a disposizione. Insomma le risorse drenate soprattutto dalla sanità (dal '90 al 2005 la spesa degli enti territoriali per il sistema sanitario è aumentata del 140%, 10 punti sopra la media) hanno impoverito la scuola (la cui spesa è

cresciuta del 105%, quindi 25 punti sotto la media). E i fondi degli enti territoriali rappresentano circa un quarto del bilancio complessivo dell'istruzione.

Gli enti locali, dunque, per scelta propria o per mancato trasferimento di fondi dello Stato, hanno investito sempre meno sull'istruzione, che non sembra essere tra le loro priorità. Un segnale preoccupante, che deve destare attenzione negli amministratori locali in vista del nuovo contesto previsto dal Titolo V della Costituzione, che trasferisce alle regioni e alle autonomie locali poteri e responsabilità crescenti nel campo dell'istruzione. Ovviamente al trasferimento di competenze dovrà accompagnarsi il trasferimento di nuove risorse finanziarie, ma poi le scelte delle amministrazioni locali dovranno dimostrare un'inversione di tendenza rispetto agli ultimi anni.

Colpisce in particolare che prima della riforma Bassanini le amministrazioni locali spendessero in istruzione l'11,1% delle proprie risorse (1996) e abbiano poi costantemente ridotto il proprio impegno nel settore fino al 7,8% del 2005 (un'incidenza inferiore di quasi il 30%). Nello stesso periodo lo Stato centrale ha solo parzialmente compensato aumentando il proprio impegno dall'8,5% della spesa pubblica gestita dalle amministrazioni centrali del '96 al 9,3 del 2006. L'effetto complessivo è che l'incidenza della spesa per l'istruzione sulla spesa pubblica complessiva è passata dal 9,2 del '96 all'8,8 del 2006, ancora lontana dal 10,3% del 1990.

<b>Incidenza funzioni sulla spesa generale (spesa complessiva Amministrative Pubbliche)</b>								
<b>FUNZIONI</b>	<b>1990</b>	<b>1993</b>	<b>1996</b>	<b>1999</b>	<b>2002</b>	<b>2005</b>	<b>2006</b>	<b>2006-90</b>
Servizi generali	24,3%	27,7%	27,0%	21,2%	20,0%	18,5%	17,5%	-6,8%
Difesa	2,9%	2,6%	2,2%	2,5%	2,8%	3,0%	2,8%	0,0%
Ordine pubblico e sicurezza	3,8%	3,7%	4,1%	4,2%	4,1%	4,1%	3,9%	0,1%
Affari economici	11,9%	10,3%	9,7%	8,9%	9,5%	8,8%	12,6%	0,8%
Protezione dell'ambiente	0,8%	0,7%	0,6%	0,8%	1,0%	1,1%	1,0%	0,2%
Abitazioni e assetto del territorio	2,6%	2,1%	1,9%	2,1%	0,4%	1,6%	1,7%	-0,9%
Sanità	11,7%	10,9%	10,4%	11,7%	13,3%	14,3%	14,0%	2,2%
Attività ricreative, culturali e di culto	1,4%	1,3%	1,5%	1,6%	1,6%	1,7%	1,6%	0,2%
Istruzione	10,3%	9,4%	9,2%	9,7%	9,8%	9,5%	8,8%	-1,5%
Protezione sociale	30,3%	31,3%	33,4%	37,1%	37,3%	37,4%	36,1%	5,7%
<b>Totale</b>	<b>100,0%</b>							
<b>Incidenza funzioni sulla spesa delle PA centrali</b>								
<b>FUNZIONI</b>	<b>1990</b>	<b>1993</b>	<b>1996</b>	<b>1999</b>	<b>2002</b>	<b>2005</b>	<b>2006</b>	<b>2005-90</b>
Servizi generali	28,8%	32,6%	31,4%	23,6%	22,2%	20,1%	18,7%	-10,1%
Difesa	3,9%	3,5%	3,0%	3,4%	4,0%	4,4%	4,1%	0,2%
Ordine pubblico e sicurezza	4,6%	4,3%	4,8%	5,2%	5,2%	5,3%	4,9%	0,3%
Affari economici	9,9%	8,2%	7,6%	6,6%	6,7%	5,7%	11,3%	1,4%
Protezione dell'ambiente	0,1%	0,1%	0,1%	0,2%	0,2%	0,3%	0,2%	0,1%
Abitazioni e assetto del territorio	1,0%	0,8%	0,5%	0,3%	-1,8%	0,1%	0,2%	-0,8%
Sanità	0,4%	0,5%	0,7%	0,4%	0,4%	0,3%	0,3%	-0,1%
Attività ricreative, culturali e di culto	0,6%	0,6%	0,8%	0,9%	0,8%	0,9%	0,8%	0,2%
Istruzione	10,82%	9,5%	8,5%	9,6%	10,4%	10,3%	9,27%	-1,6%
Protezione sociale	39,8%	39,8%	42,6%	49,8%	51,8%	52,8%	50,2%	10,4%
<b>Totale</b>	<b>100,0%</b>							
<b>Incidenza funzioni sulla spesa delle PA territoriali</b>								
<b>FUNZIONI</b>	<b>1990</b>	<b>1993</b>	<b>1996</b>	<b>1999</b>	<b>2002</b>	<b>2005</b>	<b>2006</b>	<b>2005-90</b>
Servizi generali	12,1%	12,0%	13,2%	14,9%	15,0%	15,2%	15,0%	2,9%
Difesa	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
Ordine pubblico e sicurezza	1,7%	1,7%	1,7%	1,7%	1,7%	1,6%	1,6%	-0,1%
Affari economici	17,2%	17,0%	16,2%	15,1%	15,9%	15,5%	15,6%	-1,6%
Protezione dell'ambiente	2,6%	2,4%	2,2%	2,4%	2,9%	2,9%	2,8%	0,2%
Abitazioni e assetto del territorio	6,8%	6,0%	6,6%	6,8%	5,6%	4,9%	4,9%	-2,0%
Sanità	42,8%	43,8%	40,4%	41,3%	42,7%	44,2%	44,7%	1,8%
Attività ricreative, culturali e di culto	3,7%	3,6%	3,9%	3,6%	3,5%	3,4%	3,4%	-0,4%
Istruzione	8,75%	8,9%	11,1%	9,9%	8,3%	7,9%	7,81%	-0,9%
Protezione sociale	4,3%	4,5%	4,7%	4,2%	4,5%	4,4%	4,3%	0,0%
<b>Totale</b>	<b>100,0%</b>							

Elaborazione Tuttoscuola su dati ISTAT

#### 1.4 L'EUROPA PUNTA SUL CAPITALE UMANO. E L'ITALIA?

*“La ricchezza dell'Europa risiede nella conoscenza e nelle competenze dei suoi cittadini”.*

L'affermazione è contenuta nel documento (*“Dichiarazione di Berlino”*), approvato dal Consiglio Europeo in occasione della celebrazione del cinquantesimo anniversario del Trattato di Roma. È ormai da almeno 15 anni, dalla pubblicazione del *“Rapporto Delors”* (1992), che l'investimento nelle risorse umane viene considerato come la principale leva per lo sviluppo economico e civile dell'Europa comunitaria. Per questo, nel marzo 2000, il Consiglio Europeo di Lisbona decise di dotarsi dell'obiettivo strategico di *“trasformare l'Unione Europea, entro il 2010, in una economia fondata sulla conoscenza”*.

**E in Francia il rapporto Attali**, predisposto dalla commissione nominata dal presidente Sarkozy per la liberalizzazione e la crescita della società francese (della quale hanno fatto parte anche Mario Monti e Franco Bassanini), **ha messo l'istruzione al primo posto**: *“I francesi devono prima di tutto porre in essere una vera economia della conoscenza, sviluppando il sapere di tutti, dall'informatica al lavoro di squadra, dal francese all'inglese, dalle elementari agli studi superiori, dall'asilo alla ricerca”*.

L'investimento nella formazione a tutti i livelli figura in testa all'elenco delle *“ambizioni”* e delle *“decisioni fondamentali”*. Dalla *“ambizione 1”* (*“Preparare i giovani all'economia della conoscenza e alla propensione al rischio”*) deriva la *“decisione fondamentale 1”* (in tutto sono 316): *“dotarsi degli strumenti perché tutti gli studenti, prima del sesto anno di formazione (cioè alla fine della scuola primaria, ndr), padroneggino il francese, le abilità di lettura e scrittura, di calcolo, le modalità del lavoro in gruppo, l'inglese e l'informatica”*.

Anche la *“decisione fondamentale 2”* riguarda il sistema educativo: *“Costruire 10 grandi poli d'insegnamento superiore e di ricerca intorno a 10 campus, reali e virtuali, fissando le condizioni per l'eccellenza dell'insieme del sistema di formazione superiore e di ricerca”*.

Se l'Europa va in questa direzione, perché l'Italia non fa delle scelte di politica economica coerenti con quell'indirizzo, e disegna un trend al ribasso della quota di risorse destinata all'istruzione?

Eppure l'attenzione per far recuperare all'istruzione il terreno perso nelle scelte di investimento del nostro Paese ci sarebbe. Basta ricordare il commento del ministro della pubblica istruzione Giuseppe Fioroni nel marzo 2007 agli analoghi dati che avevamo evidenziato un anno fa circa l'incidenza della spesa per l'istruzione sulla spesa pubblica totale (nel 2005 – ultimo dato allora disponibile - era pari al 9,5%, e nel 2006 è addirittura scesa, come abbiamo visto, all'8,8%). *“I dati di Tuttoscuola - ha affermato - meritano un approfondimento e una riflessione. Tutti siamo consapevoli della necessità di razionalizzare la spesa evitando sprechi e sperperi. Ma ora - ha aggiunto il ministro - è necessario affiancare a questo percorso quello di rilancio e investimento”*.

Tuttavia la previsione per il 2008 (fonte Ministero dell'Economia) è del 9% che, se sarà mantenuta, segna sempre un differenziale di -1, 3 punti rispetto al 1990.

Non basta insomma l'impegno di chi è più direttamente interessato al settore, occorre un impegno politico corale, frutto di una scelta condivisa e generalizzata.

## 2

## Qualità della spesa ed efficienza del sistema

*Ogni anno circa un terzo del personale docente delle superiori cambia scuola e ci sono province nelle quali si supera addirittura il 50% con gravi danni per la continuità didattica. Anche la mobilità dei dirigenti generali è eccessiva. Tutto questo provoca ritardi, inefficienze, proteste. Serve maggiore stabilità e continuità a tutti i livelli. E il sistema si può permettere 167 mila collaboratori scolastici e 7 milioni di ore di docenza retribuite ma non lavorate?*

Non si tratta però – lo abbiamo ricordato – solo di spendere di più, ma anche di spendere meglio.

In un sistema elefantico e ingessato come quello della scuola italiana si nascondono numerose inefficienze, che si ripercuotono sulla qualità e sul costo del servizio. E in troppi casi le logiche di tutela delle garanzie del personale precedono di fatto il diritto degli studenti e le esigenze di efficienza del sistema.

Appare indispensabile uno snellimento delle regole di funzionamento del sistema, dal contenimento della mobilità dei docenti alla semplificazione delle procedure di nomina e assegnazione del personale.

Quando si vuole agire in questo senso si ottengono anche dei risultati, come dimostra il regolamento delle supplenze introdotto nel 2007, che consentirà nel tempo di risparmiare e ridurrà i fenomeni paradossali, in più occasioni documentati da *Tuttoscuola*, che hanno caratterizzato la macchina amministrativa della scuola per anni (nel 2006-07 casi limite di 574 telefonate per nominare un supplente, 103 telegrammi per trovare due supplenti, con spese per telegrammi arrivate complessivamente a circa 50 milioni di euro all'anno).

Le aree di miglioramento, per usare un'espressione eufemistica ma che vuole rivelare anche rispetto e consapevolezza per la complessità di una macchina da un milione di dipendenti, con nove milioni di "clienti" e oltre 50 mila "punti di servizio", sono numerose. Ne analizziamo qui alcune.

### 2.1 CONTINUITÀ DIDATTICA

Uno dei principali interrogativi che genitori e studenti si pongono all'inizio di ogni anno scolastico riguarda quale insegnante troveranno in cattedra.

Infatti in un terzo dei casi non sarà lo stesso dell'anno scorso, almeno nella scuola secondaria (nella primaria avviene in un quinto dei casi). Con buona pace della continuità didattica.

Tra trasferimenti di sede, pensionamenti e nomine provvisorie del personale non di ruolo, ogni anno nei collegi docenti si registra un via vai di arrivi e partenze.

L'Italia spende 39 miliardi di euro l'anno per il personale della scuola, ma non riesce ad assicurare ai propri studenti – in un terzo dei casi – un docente che li segua per tutto il ciclo scolastico.

Con quali conseguenze? Per gli alunni il cambio del docente significa ricominciare da capo, adattarsi a nuovi metodi e a nuovi rapporti interpersonali; per gli insegnanti significa riavviare un'esperienza didattica, impostare nuovi piani di lavoro, conoscere per la prima volta decine di alunni, nuovi colleghi, nuovi ambienti.

Difficile valutare quanto questo incida sulla qualità del servizio offerto dalle scuole. Per molti genitori è certamente una fonte di preoccupazione.

**Ma come si arriva a numeri così elevati?** I conti sono presto fatti. Il 19,4% di docenti è precario e il 12,8% sono docenti trasferiti da altra sede: 32,2% in tutto a livello nazionale (nella scuola media; alle superiori si arriva al 31,3%). Ma ci sono province nelle quali si supera addirittura il 50% (Isernia 54,2%, La Spezia 52,2% sempre alla media, con

il 49,3% alle superiori).

Quel 19% e più di docenti precari è formato da supplenti, nominati di anno in anno, quasi sempre su scuole diverse. Nell'anno 2006/07, come risulta dal "1° Rapporto sulla qualità nella scuola" di Tuttoscuola, che ha elaborato dati del Ministero della PI, era supplente annuo o fino al termine delle attività il 19,4% nella scuola media, il 20,3% nelle superiori, il 9% nella scuola primaria e dell'infanzia. Maestre, professori (ma vale anche per il personale amministrativo) costretti a girovagare tra le classi della provincia, o anche fuori, per anni.

Quest'anno quella percentuale si riduce un po' grazie alle prime immissioni in ruolo del piano pluriennale, ma la sostanza non cambia perché in cattedra sono arrivati nuovi docenti.

A questi precari o ex-precari si aggiungono i docenti che si avvalgono della possibilità offerta dalla normativa in vigore sulla mobilità interna di chiedere di essere trasferiti: 1 su 10, ogni anno.

Una girandola frenetica di movimenti territoriali (da sede a sede) e professionali (da cattedra a cattedra, da ruolo a ruolo) che caratterizza l'elefantico sistema di istruzione: nel complesso **un esercito di oltre 200 mila docenti (ai quali si aggiungono circa 100 mila persone tra il personale tecnico-amministrativo), che ogni anno si sposta su e giù per l'Italia, si potrebbe dire "da poppa a prua e da prua a poppa"**.

Difficile immaginare un'azienda, o un comparto industriale o di servizi, con un "turnover" di personale così elevato. Fenomeno tanto più preoccupante se si considera che "il prodotto" in questione non riguarda beni o servizi, ma la formazione dei ragazzi, che si realizza giorno per giorno anche nel rapporto docente-discente.

**Si tratta di un problema storico per la scuola italiana**, che si è aggravato negli ultimi anni con il crescente grado di precarizzazione del personale e la "fuga" di molti verso la pensione.

A questa situazione di discontinuità degli insegnanti va poi aggiunto il fenomeno fisiologico (più o meno) delle altre interruzioni della continuità durante l'anno scolastico per assenze dei titolari con impiego temporaneo di supplenti (altre "facce nuove", le cosiddette "supplenze brevi") per una percentuale di cattedre coinvolte che secondo dati ufficiosi e probabilmente sottostimati è almeno del 5%.

**Particolarmente grave la situazione per gli alunni disabili**, proprio là dove sarebbe ancora più importante mantenere una continuità nell'accompagnamento dell'alunno nell'ambito di un programma individualizzato. Infatti tra i docenti di sostegno il tasso di precarietà raggiunge il 47,4% (dati MPI). Nei cinque anni di scuola elementare, ad esempio, un alunno disabile che si imbatte in un posto "in deroga" (cioè non coperto da un insegnante titolare della cattedra di sostegno) – il che avviene appunto quasi in un caso su due – può vedersi cambiare il docente di sostegno ogni anno, con tutti i disagi del caso.

Anche qui si sta cercando di porre riparo, infatti la Finanziaria 2007 e quella del 2008 hanno previsto di rivedere i criteri per la determinazione degli organici e di ridurre e poi cancellare i posti cosiddetti "in deroga" (ma gli effetti si vedranno forse dal 2008-2009).

### La mappa della (dis)continuità didattica

Tra docenti precari e docenti trasferiti, il primato negativo della percentuale di "facce nuove" in cattedra ce l'ha nella scuola media il Molise (44,2%), seguito dal Friuli Venezia (39,3%) e, sempre nella scuola media, dall'Emilia-Romagna (38,3%).

Riguardo l'incidenza della precarietà di nomina dei docenti, nel Nord Est, dove il precariato è più diffuso, si è sfiorato il 24% negli istituti secondari, con l'Emilia Romagna al 25% e più (Bologna con quasi il 31% di precari nelle scuole medie e Modena il 29% negli istituti superiori).

Per quanto riguarda l'incidenza della mobilità del personale, è ancora una volta la scuola media a detenere il primato del maggior numero di docenti che chiedono di essere trasferiti da una sede all'altra: 12,8% con punte che superano il 13% nel Nord Est e nelle Isole (in Molise si è arrivati al 17,3%).

Negli istituti superiori, secondo il "1° Rapporto sulla qualità nella scuola" di Tuttoscuola, la mobilità dei prof è superiore all'11%, nella scuola primaria è del 10% e nella scuola dell'infanzia dell'11,8%.

Nelle scuole medie del Friuli Venezia Giulia e in Sardegna la mobilità dei prof di scuola media supera il 15%.

Quando si parla di “carosello” degli insegnanti la mobilità, come si vede, ha il suo peso.

## 2.2 CONTINUITÀ AMMINISTRATIVA

La (dis)continuità nella scuola non riguarda solo la didattica, ma anche l’Amministrazione periferica del Ministero della pubblica istruzione: negli ultimi 7 anni sulle 18 poltrone di direttore degli USR sono stati alternati ben 48 dirigenti, per una media per ufficio di quasi tre cambiamenti.

UFFICI SCOLASTICI REGIONALI	N. di Direttori che si sono avvicendati nel periodo 2001-2007
PIEMONTE	4
LOMBARDIA	3
LIGURIA	2
VENETO	3
FRIULI-V. G.	3
EMILIA-ROM.	3
TOSCANA	2
UMBRIA	4
MARCHE	2
LAZIO	5
ABRUZZO	3
MOLISE	1
CAMPANIA	2
PUGLIA	2
BASILICATA	2
CALABRIA	4
SICILIA	2
SARDEGNA	1
<b>TOTALE</b>	<b>48</b>

Agli Uffici scolastici regionali è rimesso il governo del sistema scolastico sul territorio.

Eppure i direttori generali degli uffici scolastici regionali sono stati oggetto in questi ultimi anni di intensa mobilità e di intervento di spoils system che ne hanno compromesso la continuità di azione politica e la stessa credibilità per l’eccessiva dipendenza dal sistema centrale.

Vi sono Uffici scolastici regionali che hanno visto cambiare nel quinquennio quattro o addirittura cinque direttori, in media quasi uno all’anno. Un tempo del tutto inadeguato per svolgere azioni di governo del sistema di istruzione, gestire adeguate relazioni politiche e istituzionali, assicurare stabilità e continuità amministrativa per far crescere la qualità del sistema.

## 2.3 CHI DEVE TENERE PULITE LE SCUOLE? OGGI COSTA 4 MILIARDI L'ANNO

### Il contesto

Periodicamente si ascoltano le proteste dei genitori, e qualche volta anche degli insegnanti, per lo stato di sporcizia e degrado nel quale molti istituti sono costretti a (mal)funzionare. E non mancano le polemiche, da parte di coloro che protestano, per il fatto che le scuole disporrebbero di personale ausiliario in misura più che sufficiente per tenerle pulite (il quale ovviamente non svolge solo compiti di pulizia, ma anche di vigilanza, accompagnamento e altro).

Ma quanti sono i collaboratori scolastici, meglio conosciuti con il tradizionale nome di "bidelli"? Nelle scuole statali sono circa 167 mila (dati 2007, al lordo dei posti LSU e agenzie), di cui il 60% di ruolo. In media 15, 6 per ogni istituzione scolastica, distribuiti sulla sede principale e sulle sezioni o sedi distaccate (quando ci sono). Ma un altro dato colpisce di più: ce n'è uno ogni 2, 2 classi. Per un costo complessivo per lo Stato che sfiora i 4 miliardi di euro all'anno (un "bidello" infatti costa, compresi gli oneri riflessi, circa 23.500 euro all'anno). E teniamo conto che in alcune scuole della primaria i servizi di pulizia sono stati appaltati a ditte esterne, con costi aggiuntivi.

E questo suggerisce un'altra analisi: in media i collaboratori scolastici costano 367 mila euro l'anno a istituto (dato che farebbe saltare dalla sedia molti amministratori nel privato, e probabilmente chiunque all'estero, non abituato a certe sproporzioni della pubblica amministrazione italiana): quanto costerebbe esternalizzare questo servizio? Certamente molto meno.

Insomma non è che lo Stato italiano (che si finanzia con il prelievo fiscale, di cui si parla molto) non dedichi risorse rilevanti all'organizzazione di questo servizio (di cui si parla poco). **Ci sono molti più bidelli (appunto, 167 mila), che carabinieri (118 mila), per fare un esempio. Eppure si raccolgono lamentele sullo stato di pulizia di molti istituti scolastici.**

### E se ci pensassero gli studenti?

Difficile dire chi abbia torto e chi ragione in questa antica querelle. Certo è che esistono Paesi come il Giappone, e in Europa la Finlandia e la Spagna, nei quali il compito di tenere puliti i banchi, le aule e i corridoi delle scuole fa parte dei normali doveri degli stessi allievi. E altri nei quali i danni causati dagli allievi, anche quelli lievi, sono sistematicamente (non episodicamente, come da noi) riparati a cura e a spese delle rispettive famiglie.

In alcuni di questi Paesi la figura del personale ausiliario (almeno nella forma dei "bidelli" addetti alle pulizie) è pressoché sconosciuta, le scuole e il personale docente sono più rispettati e forse non è un caso che gli insegnanti siano anche meglio pagati. C'è chi si chiede se non sia opportuno cominciare a responsabilizzare in tal senso gli allievi (e anche i loro genitori, a volte troppo protettivi) inserendo per esempio nell'orario scolastico uno spazio di cura dell'ambiente scolastico. Diventerebbe tra l'altro per gli studenti un momento di educazione alla convivenza civile praticata, e non predicata.

## 2.4 LE ORE PAGATE E NON LAVORATE

### **Superiori: circa 7 milioni di ore pagate e non lavorate ogni anno**

Possono essere stimate in 6-7 milioni all'anno le ore di lavoro non prestate dai docenti della secondaria superiore, e regolarmente pagate dallo Stato, per un importo virtuale di oltre 200 milioni di euro all'anno.

Lo "sconto" di orario è legato alla riduzione della durata delle lezioni dipendente da "cause di forza maggiore" (mancanza di trasporti, mense ecc. ), avallata da una norma contrattuale (l'art. 28 comma 8 del CCNL 2006-2009 che richiama una circolare del 1979). La riduzione di orario delle lezioni per gli alunni non comporta infatti obbligo di recupero per i docenti.

Il fatto è che, soprattutto per gli istituti con orari di 34-36 e più ore settimanali, i rientri pomeridiani laddove non vi siano servizi di mensa e di trasporto non sono quasi mai possibili, e pertanto, per "cause di forza maggiore", l'orario viene ridotto, con "sconti" di 10 minuti all'ora fino a comprimere le 36 e più ore di lezione nell'arco della mattina. Di conseguenza, si può stimare che dei 224 mila docenti di istituti secondari di II grado (soprattutto di istituti d'arte, tecnici e professionali), almeno 100 mila fruiscono del non recupero. Per una media di 2 ore a settimana, pari quindi

a 60-70 ore all'anno normalmente retribuite, il benefit può essere stimato in un monte annuo complessivo di 6-7 milioni di ore "scontate".

Applicando un costo medio all'ora di circa 35 euro per un docente della secondaria superiore (anzianità media 15 anni, comprensivo di oneri riflessi a carico dello Stato), se ne ricava un importo virtuale compreso tra i 210 e i 245 milioni di euro. Per ore non prestate, ma regolarmente retribuite.

L'eventuale restituzione delle ore non lavorate potrebbe contribuire a risolvere a costo zero una parte della delicata questione dei corsi di recupero.

### **Il monte ore di docenza per classe: una notevole risorsa utilizzata o sprecata?**

Una scuola con dieci classi funzionante per 30 ore di lezione alla settimana sviluppa un monte ore complessivo di lezione di 300 ore (30 x 10), ma quasi sempre dispone di un monte ore di docenza ben superiore, arrivando anche – è il caso della scuola media - fino a 420 ore, cioè un'eccedenza di docenza di 120 ore, pari al 40%, non direttamente impiegata nell'insegnamento e utilizzata in altro modo (supplenza di colleghi, contemporaneità nel tempo prolungato, disponibilità, sostegno): 300 ore per insegnare e 120 per fare (o non fare) altro.

Dal "1° Rapporto sulla qualità nella scuola" di *Tuttoscuola*, si ricava che proprio la scuola media detiene il più alto monte ore di docenza: mediamente circa 46 ore settimanali a disposizione di ciascuna classe con punte massime a Vibo Valentia (circa 57 di ore di docenza per classe) dove comunque il 53% delle classi funziona a tempo prolungato. A Viterbo si registra la media più bassa, meno di 41 ore di docenza settimanale per classe, ma qui c'è soltanto il 15% di classi a tempo prolungato.

Negli altri ordini di scuola la docenza media settimanale ha caratteristiche meno "ricche": nella scuola dell'infanzia (dove in via ordinaria l'orario settimanale delle attività educative è di 40 ore) il monte ore di docenza è di poco superiore a 53 ore (in ogni sezione vi sono mediamente due docenti con orario settimanale di 25 ore ciascuno) con una eccedenza finale pari a circa il 33%.

Nella scuola primaria (orario settimanale di 22 ore per maestro) il monte settimanale di docenza per classe è di 43, 5 ore con una eccedenza del 28% rispetto ad una media oraria delle lezioni di circa 34 ore (parte per il tempo pieno a 40 e parte per moduli a 30 ore con rientri pomeridiani e mensa).

Negli istituti superiori, infine, vi è il monte settimanale di docenza mediamente più basso: 41, 5 ore per classe. Come nel I grado, l'orario individuale dei prof. è di 18 ore, ma l'orario settimanale di lezione, orari ridotti compresi, non supera mediamente le 32 ore settimanali, con una eccedenza pari a circa il 30%.

Un'approfondita analisi di questo potenziale di docenza, razionalmente impiegato, rappresenta una preziosa risorsa, per esempio per sostenere corsi di recupero (da quest'anno introdotti anche per le prime classi di scuola secondaria di I grado), attività laboratoriali, ampliamento dell'offerta formativa.

## **Monte ore settimanale di docenza disponibile mediamente per ogni classe**

Settore scolastico	Media ore di docenza	Orario settimanale di lezione
Scuola dell'infanzia	53, 3 ore	40 ore
Scuola primaria	43, 5 ore	32/40 ore
Scuola secondaria I grado	45, 8 ore	30/38 ore
Scuola secondaria II grado	41, 5 ore	30/35 ore

Fonte: "1° Rapporto sulla qualità nella scuola". Elaborazione Tuttoscuola su dati MPI



## 3

## Disomogeneità del servizio di istruzione

*Il sistema di istruzione è sul territorio molto più disomogeneo, sul piano della qualità del servizio offerto e dei risultati ottenuti dagli allievi, di quanto si potrebbe supporre. Gli studenti dell'una o dell'altra provincia partono con le stesse opportunità? Con il federalismo scolastico alle porte, manca un vero sistema di valutazione che aiuti a individuare le ricette più adeguate e supporti l'autonomia delle scuole*

150 anni di centralismo amministrativo, fatto di migliaia di circolari, di riforme e controriforme, hanno prodotto un sistema di istruzione molto più disomogeneo, sul piano della qualità del servizio offerto e dei risultati ottenuti dagli allievi, di quanto si potrebbe supporre. Lo dicono i dati (152 indicatori, 62 mila dati elaborati, tutti di fonte ufficiale) del "1° Rapporto sulla qualità nella scuola" curato da *Tuttoscuola*, che offre gli elementi per un'analisi comparata delle parti che compongono il nostro sistema di istruzione. Ma lo racconta anche l'esperienza comune di chi visita le scuole sul territorio.

Più che di *una* scuola italiana, si deve parlare di *tante* scuole, diverse da Regione a Regione, da Provincia a Provincia. Le differenze sono rilevanti, a volte assurde, inspiegabili.

Ci sono province con 100 computer per istituto e altre con 30; ci sono province dove le graduatorie di istituto per le supplenze sono pronte entro il 1° settembre e altre dove dopo 3 mesi si assiste ancora al carosello dei docenti sulle cattedre; a Ravenna la dispersione nel biennio iniziale degli istituti professionali è dello 0,9%, a Crotona del 47,4%; il certificato di conformità dei Vigili del fuoco è posseduto dal 70% degli edifici scolastici di Forlì, ma solo dal 7% di quelli di Isernia... E così via

Gli studenti dell'una o dell'altra provincia partono con le stesse opportunità?

### 3.1 UNA OFFERTA DISUGUALE

**STRUTTURE E RISORSE:** Il Rapporto di *Tuttoscuola* ha messo in evidenza che la ricchezza (o la povertà) materiale delle scuole non dipende solo dai finanziamenti dello Stato ma anche da quelli degli Enti locali, e in piccola misura (che potrebbe aumentare a seguito delle recenti disposizioni sulle donazioni alle scuole) dall'autofinanziamento delle singole istituzioni scolastiche.

La forbice della graduatoria delle Province risulta piuttosto ampia, evidenziando un forte divario di dotazioni e risorse per la scuola, ma ad una distribuzione della ricchezza che non riserva troppe sorprese a livello regionale (Emilia-Romagna, Lombardia e Piemonte occupano i primi tre posti in graduatoria, Sardegna e Campania gli ultimi) non corrisponde una distribuzione delle Province ricalcata su quella delle rispettive Regioni di appartenenza. In fondo alla graduatoria delle Province ce ne sono alcune che stanno in Regioni ben piazzate, come le toscane Lucca (98° posto) e Massa (91°) o la ligure La Spezia (85°), mentre relativamente ben sistemate sono Province appartenenti a Regioni meridionali, come Cosenza (28° posto) o Brindisi (29°).

Quanto alle **spese degli enti locali**, emerge che le Province riescono a pagare per l'istruzione nel l'esercizio di competenza solamente il 38% degli impegni di spesa assunti con deliberazione nel medesimo anno finanziario. Ciò significa perdita di efficacia dei servizi di supporto alle scuole, alle quali d'altra parte le province riservano solo un settimo degli impegni politico-amministrativi che, in media, esse assumono. E nei Comuni capoluogo di provincia le cose vanno ancora peggio, perché essi riservano all'istruzione mediamente non più del 6-7% dei loro impegni complessivi di spesa concentrata sulle scuole dell'infanzia e sull'assistenza, dalla refezione scolastica ai servizi in

genere. Gli impegni di spesa per la scuola primaria e, peggio ancora, per la secondaria di I grado sono invece notevolmente ridotti.

Gli impegni di spesa dei Comuni per la scuola dell'infanzia sono consistenti solo dove c'è una tradizione che va in questa direzione, come nel caso di Reggio Emilia, ma si abbassano fino quasi ad azzerarsi in altri casi, come quelli di Sassari e Caltanissetta, dove gli impegni di spesa per l'infanzia sfiorano appena lo 0,1% dell'impegno complessivo.

Anche per quanto riguarda le **tecnologie didattiche** emergono forti squilibri distributivi per le diverse tipologie di scuola: gli istituti superiori dispongono mediamente di 60 computer, mentre nel 1° ciclo la dotazione non va oltre i 13 computer per scuola. La stessa situazione si registra anche per le altre dotazioni informatiche – una media di 26 kit per istituto nel 2° ciclo e di circa 8 per scuola nel 1°.

Quanto agli **edifici scolastici**, il quadro complessivo è preoccupante: due edifici scolastici su cinque sono privi della certificazione di agibilità statica, e in una situazione analoga sono gli edifici privi della certificazione di prevenzione infortuni sul lavoro.

Ancora più preoccupante è il quadro della certificazione di agibilità igienico-sanitaria, di competenza delle Asl, visto che sei edifici su sette ne sono privi. Due terzi degli edifici inoltre sono sprovvisti del visto di conformità dei Vigili del Fuoco.

La **sicurezza degli edifici** decresce dal Nord al Sud (fa eccezione la Campania), e in qualche caso il divario tra le Province raggiunge livelli molto elevati. La competenza in materia è degli Enti locali: dei Comuni per la costruzione e manutenzione degli edifici che ospitano scuole statali dell'infanzia e del primo ciclo di istruzione; delle Province per gli edifici che ospitano istituti di istruzione secondaria superiore. La situazione appare bloccata perché gli Enti locali non dispongono delle necessarie risorse, ma in qualche caso è evidente che essi preferiscono, o sono costretti a fare scelte diverse.

**ORGANIZZAZIONE E SERVIZI:** i dati più rilevanti anche sul piano politico e sociale sono quelli relativi al numero di allievi per classe e alla diffusione del tempo pieno e prolungato, ma non mancano indicatori riguardanti anche altri aspetti e fattori di quella che viene diffusamente percepita come la "qualità" del servizio, come i servizi forniti dagli Enti locali (mense e trasporti) e l'efficienza della macchina amministrativa per quanto riguarda i tempi di gestione delle graduatorie del personale non di ruolo.

Quanto al **numero di allievi per classe** la legge finanziaria 2007 ne ha previsto, come è noto, l'aumento del numero medio nella misura di 0,4 punti dall'anno scolastico 2007-2008. L'obiettivo dichiarato è quello di ridurre il numero delle classi, con conseguente riduzione del numero degli insegnanti. Una misura che è stata giustificata peraltro non soltanto con l'esigenza di ridurre la spesa pubblica complessiva, e quindi anche quella per l'istruzione, ma anche con una motivazione più strutturale, ripresa dal governatore della Banca d'Italia Mario Draghi: quella di avviare un percorso di tendenziale rientro nella media europea del rapporto docenti/allievi che si registra in Italia.

Dal punto di vista della qualità del servizio, però, l'aumento del numero di alunni per classe riduce la possibilità di interventi personalizzati, soprattutto nei confronti degli allievi che ne hanno più bisogno. E i margini di manovra sono molto stretti, soprattutto al Nord, dove in molti casi il numero di alunni è aumentato rispetto alle previsioni. Allo svuotamento di classi, verificatosi nel Mezzogiorno, non ha sempre corrisposto la chiusura di classi, mentre al Nord e al Centro è avvenuto il contrario: all'aumento degli alunni non sempre ha corrisposto un proporzionale incremento del numero delle classi.

Quanto ai **servizi di supporto all'attività scolastica**, il 64% delle scuole primarie dispone del servizio di mensa scolastica, ma solo poco più della metà degli alunni (52%) se ne avvale: quelli che fruiscono del tempo pieno (25,5%) e più o meno altrettanti che se ne avvalgono solo per alcuni giorni alla settimana.

Il dato segnala una rilevante differenza di abitudini e di aspettative tra il Centro-Nord e il Mezzogiorno, perché al Sud e nelle Isole i livelli di disponibilità e di fruizione della mensa sono minimi. Nella scuola secondaria di primo grado la situazione è analoga, ma soltanto un quinto circa degli alunni si avvale del servizio di mensa scolastica, con indici di fruizione nettamente inferiori nel Mezzogiorno, dove comunque il servizio è spesso del tutto assente.

La disponibilità della mensa, nella scuola primaria, è una condizione fondamentale per l'attivazione del **tempo pieno**, e costituisce un chiaro segnale della volontà del Comune di favorirne l'organizzazione. Altrettanto non si può dire per il tempo prolungato nella scuola secondaria di primo grado, dove il basso livello di fruizione del servizio di mensa da parte degli alunni della scuola secondaria di I grado nelle aree meridionali (10-11%), nonostante una per-

centuale di iscritti al tempo prolungato di livello pari a quello della scuola primaria (25-26%) pone un interrogativo circa la loro presenza effettiva alle attività didattiche pomeridiane dove mancano servizi di interscuola con mensa.

Palermo per esempio ha l'1,6% di classi a tempo pieno nella scuola primaria, ma il 26% di classi a tempo prolungato nella scuola secondaria di primo grado. A Bari si passa dal 4% del tempo pieno al 16% del tempo prolungato. A Napoli l'1,5% delle classi della scuola primaria è a tempo pieno e sono al 9,3% quelle del tempo prolungato.

Ciò significa in pratica che il tempo pieno corrisponde di più alle esigenze delle famiglie, tanto che non si riesce a soddisfarne per intero la domanda, mentre il tempo prolungato trova il suo punto d'appoggio più nell'espansione degli organici che nella domanda delle famiglie.

Un altro aspetto concorre a determinare la percezione sociale della qualità del servizio scolastico, ed è l'**efficienza dell'Amministrazione** a livello territoriale. Come indicatori di efficienza il Rapporto di *Tuttoscuola* ha considerato i tempi di pubblicazione delle graduatorie provinciali. Mediamente le graduatorie di I fascia sono pronte a fine settembre, ma quelle di III fascia su cui si basa la maggior parte delle nomine di supplenza nelle scuole e negli istituti sono pronte a fine ottobre e forse anche qualche giorno più in là. Nelle situazioni peggiori le graduatorie di I fascia sono pronte a metà ottobre e oltre, mentre quelle di III a fine novembre. Gli effetti negativi del ritardo si ripercuotono ovviamente sulle classi con le modifiche di nomine dei supplenti aventi titolo.

L'efficienza amministrativa, cioè la rapidità di approntamento delle graduatorie, sembra essere comunque privilegio delle piccole province, che si trovano a gestire un minor numero di domande di supplenza. L'efficienza amministrativa non è esclusiva di particolari aree geografiche, anche se le regioni centrali vanno un po' meglio rispetto alle altre e quelle del Sud un po' peggio. La provincia più efficiente è Asti. Spicca in negativo il terzultimo posto di Bologna, mentre Roma (47°) batte Milano (67°).

**Quanto al rapporto alunni disabili/insegnanti di sostegno** si rileva che la media nazionale del numero di disabili per ogni docente di sostegno è attestata ormai intorno a 2, cioè due alunni con disabilità ogni docente di sostegno. Precisamente, oggi questo rapporto medio nazionale è di 1,97 alunni disabili ogni docente di sostegno. Ma, come si sa, senza scomodare l'aforisma di Trilussa sulla statistica dei polli, le medie nascondono realtà molto diverse e, in questi casi, molto sperequate.

Capita, ad esempio, che regioni con un numero di alunni disabili quasi uguale abbiano un organico di sostegno nettamente diverso.

Un caso estremo: il Lazio con 20.008 disabili ha 8.261 docenti di sostegno (rapporto 2,42), mentre la Sicilia con 20.359 disabili ha 12.576 sostegni (rapporto 1,62), che è come dire che la Sicilia con 350 disabili in più "porta a casa" 4.315 posti in più, cioè oltre il 50% in più.

### 3.2 DISPERSIONE SCOLASTICA

L'Unione europea, con l'accordo di Lisbona del 2000, ha fissato per i Paesi membri il traguardo del conseguimento del diploma per il 90% dei giovani, con conseguente contenimento della dispersione scolastica al 10%, per il 2010. La dispersione negli istituti superiori italiani, misurata registrando i dati quantitativi degli iscritti all'inizio e al termine di un intero quinquennio, si presenta in termini sconcertanti: durante l'intero percorso di studi degli istituti superiori, 200 mila giovani si "disperdono" tra abbandono della scuola o ripetenza.

L'innalzamento dell'obbligo di istruzione, introdotto nel 1999 nel nostro sistema scolastico, pur trattenendo all'interno del sistema migliaia di giovani con riduzione del numero di abbandoni, non ha impedito un aumento del tasso di dispersione percentuale.

Un fenomeno simile si sta verificando da poco tempo anche per i licei, dove, a fronte di incrementi di iscritti negli ultimi anni, è parimenti aumentato il tasso di dispersione. Queste due ultime notazioni evidenziano come la dispersione in Italia abbia rilevanza sotto l'aspetto quantitativo e qualitativo.

L'analisi di *Tuttoscuola* ha riguardato l'andamento delle presenze degli studenti di istruzione secondaria dal primo al quinto anno di corso negli istituti statali italiani, dall'anno scolastico 1995-96 in avanti per nove quinquenni. È un modo per misurare la normalità (o l'anormalità) del percorso degli studenti all'interno della scuola secondaria superiore.

Ebbene, nel quinquennio 1995/96-1999/00 su 100 studenti iscritti al 1° anno sono arrivati al 5° anno in 63 (37, tra

bocciature e abbandoni, si sono dispersi). L'anno dopo i "dispersi" sono stati 35, e poi sempre meno, fino al minimo storico per i ragazzi del quinquennio 1998/99-2002/03 con una dispersione del 30%. Con l'anno scolastico 1999-2000 l'Italia ha introdotto l'innalzamento dell'obbligo di un'altra annualità, portando negli istituti di istruzione secondaria 20-30 mila studenti in più all'anno.

Ebbene da allora la dispersione percentuale, come sopra descritta, ha ricominciato a salire: 31% per i ragazzi del primo quinquennio dopo l'introduzione dell'obbligo, poi 32%, fino al 33% dell'ultimo quinquennio completo 2003/04-2007/08. Il fenomeno è stato particolarmente evidente negli istituti professionali, che nel primo quinquennio analizzato avevano una dispersione del 51%, gradualmente scesa al 44% l'anno prima dell'innalzamento dell'obbligo e poi progressivamente risalita al 51%; oggi al 49%.

### Studenti di istituti statali di istruzione secondaria II grado Dispersione nell'arco del quinquennio (\*)

NAZIONALE	1° anno	2° anno	3° anno	4° anno	5° anno	Totale	Dispersione	
1995-96	589.533	519.329	502.714	455.177	400.842	2.467.595	-	-
1996-97	586.231	507.971	487.574	446.839	390.920	2.419.535	-	-
1997-98	576.434	513.641	483.343	438.985	386.691	2.399.094	-	-
1998-99	562.444	502.486	479.550	431.082	375.013	2.350.575	-	-
1999-00	585.496	496.132	473.275	433.177	372.728	2.360.808	-216.805	-36,8%
2000-01	585.351	512.246	472.170	432.176	380.211	2.382.154	-206.020	-35,1%
2001-02	593.010	515.201	487.644	437.642	387.806	2.421.303	-188.628	-32,7%
2002-03	617.309	510.337	481.129	439.826	393.974	2.442.575	-168.470	-30,0%
2003-04	620.897	535.796	490.100	440.217	401.984	2.488.994	-183.512	-31,3%
2004-05	613.388	529.226	502.566	439.367	394.144	2.478.691	-191.207	-32,7%
2005-06	616.645	541.954	507.753	458.552	396.725	2.521.629	-196.285	-33,1%
2006-07	627.166	543.065	518.696	459.118	413.596	2.561.641	-203.713	-33,0%
2007-08	618.343	546.523	520.065	467.343	417.736	2.570.010	-203.161	-32,7%

(\*) L'indice di dispersione è stato calcolato rapportando il numero degli iscritti al 1° anno di corso al numero di iscritti cinque anni dopo all'ultimo anno di corso. Si tratta di un indice spurio (non tiene conto, ad esempio, dei passaggi alla scuola non statale), ma altamente significativo nell'analisi del trend.

Quindi più scolarizzazione e più dispersione: all'aumento di studenti ha corrisposto anche un aumento dei ritardi e degli abbandoni negli anni successivi.

Insomma dai dati si deduce che non è sufficiente "alzare l'asticella" dell'obbligo se non si mettono in atto anche misure di accompagnamento e sostegno che favoriscano il successo formativo (interazione con il territorio, orientamento, tutoraggio, *mentoring* con la partecipazione di soggetti esterni, aziende, volontariato ecc. )

La Finanziaria 2007, nel disporre nuovamente l'obbligo di istruzione, ha previsto di accompagnarne l'attuazione con percorsi e progetti paralleli nell'obiettivo di prevenire la dispersione e sostenere il successo formativo. A tutt'oggi, però, quella previsione è rimasta lettera morta, mentre la dispersione continua ad avanzare.

Gli impegni di Lisbona si avvicinano, mentre l'Europa si allontana.

### Dispersione scolastica negli istituti statali di II grado nelle diverse aree geografiche

Quinquenni	Nord Ovest	Nord Est	Centro	Sud	Isole	Italia
1995/06-1999/00	37, 28%	31, 13%	35, 48%	36, 40%	44, 12%	36, 78%
1996/07-2000/01	36, 65%	29, 74%	32, 40%	34, 84%	42, 81%	35, 14%
1997/98-2001/02	33, 74%	28, 13%	29, 97%	32, 92%	39, 42%	32, 72%
1998/99-2002/03	32, 05%	25, 77%	27, 63%	29, 39%	35, 58%	29, 95%
1999/00-2003/04	34, 33%	25, 99%	27, 68%	31, 21%	37, 76%	31, 34%
2000/01-2004/05	35, 41%	27, 55%	28, 81%	32, 71%	38, 87%	32, 67%
2001/02-2005/06	35, 93%	28, 25%	28, 28%	33, 62%	39, 36%	33, 10%
2002/03-2006/07	34, 91%	27, 64%	28, 66%	34, 31%	39, 00%	33, 00%
2003/04-2007/08	34, 94%	27, 32%	28, 03%	33, 91%	39, 20%	32, 72%

Elaborazione Tuttoscuola su dati MPI

### Dispersione scolastica negli istituti statali di II grado in alcune regioni italiane

Quinquenni	Sardegna	Sicilia	Campania	Italia	Marche	Umbria	Molise
1995/06-1999/00	47,4%	42,7%	-40,6%	36, 78%	28,7%	27,3%	28,6%
1996/07-2000/01	47,3%	40,9%	-40,0%	35, 14%	26,6%	24,3%	26,7%
1997/98-2001/02	43,6%	37,7%	-38,1%	32, 72%	24,4%	20,4%	23,6%
1998/99-2002/03	39,1%	34,2%	-34,2%	29, 95%	22,8%	20,1%	21,4%
1999/00-2003/04	41,3%	36,5%	-34,9%	31, 34%	23,2%	18,4%	21,9%
2000/01-2004/05	43,4%	37,2%	-36,4%	32, 67%	23,6%	20,9%	24,0%
2001/02-2005/06	41,0%	38,8%	-37,9%	33, 10%	23,6%	22,9%	22,1%
2002/03-2006/07	36,4%	39,8%	-38,5%	33, 00%	21,8%	21,8%	24,8%
2003/04-2007/08	36,4%	40,0%	-38,9%	32, 72%	20,8%	21,1%	24,1%

Elaborazione Tuttoscuola su dati MPI

### 3.3 SISTEMA DI VALUTAZIONE

Sulla necessità e urgenza di dotare l'Italia di un sistema nazionale di valutazione, esiste un'ampia convergenza a livello politico, oltre che scientifico.

Il passaggio al regime di autonomia scolastica evidenzia ancor più l'esigenza di controllare, conoscere, analizzare le criticità e le eccellenze e orientare l'intero sistema verso il suo miglioramento.

Ma, dopo vari tentativi, avvii di riforma e modifiche controriformatrici, il sistema di valutazione nazionale è di fatto ancora fermo al palo, e rischia di rimanerci a lungo.

È stato rilevato da molti osservatori che con il "1° Rapporto sulla qualità della scuola" di *Tuttoscuola* è emerso un grado di consapevolezza sulla disomogeneità del sistema formativo che non era stato raggiunto prima. Ma questo è un segnale di distorsione, che c'è qualcosa che non va.

Altri soggetti hanno cercato di misurare taluni aspetti qualitativi del sistema di istruzione.

È evidente che manca ancora l'azione di un soggetto istituzionale qualificato che abbia autorevolezza scientifica e operi con un sufficiente grado di indipendenza, per valutare il sistema e aiutarlo a crescere.

### 3.4 FEDERALISMO SCOLASTICO E TITOLO V

#### Il contesto

#### **Verso la scuola delle Regioni**

Siamo alla vigilia di un cambiamento epocale nell'organizzazione della scuola italiana, ma... nessuno lo sa. O meglio, nelle scuole, sui giornali, non se ne parla. E dunque gli italiani non se ne rendono conto.

Di che si tratta? Già da settembre 2009, quindi dall'anno scolastico successivo al prossimo, potrebbe scattare il federalismo scolastico previsto dalla Costituzione (nuovo Titolo V, approvato nel 2001), con un radicale trasferimento di competenze e poteri alle Regioni nel governo del sistema di istruzione e formazione.

Cosa cambierebbe nella scuola? Moltissimo. Un grande numero di decisioni oggi prese nel palazzone di viale Trastevere a Roma sarebbero dislocate in 20 luoghi diversi, nei capoluoghi di ogni regione.

Si andrà quindi verso tanti sistemi scolastici differenti? Studiare a Roma sarà diverso rispetto a Palermo o a Bologna?

Qui sta il nocciolo di un grande equivoco. Infatti manca la consapevolezza che già adesso esistono tante scuole diverse, di regione in regione e di provincia in provincia: scuole a diverse velocità. Oggi in Italia bisogna aver la fortuna di nascere in aree dove la scuola funziona al meglio, e non è uno scherzo.

Il problema quindi va ribaltato. Riuscirà il federalismo scolastico ad assicurare un sistema formativo in grado di colmare le differenze tra le aree di eccellenza e quelle critiche?

Certo, sui risultati ottenuti dagli allievi influiscono in modo significativo diversi fattori esterni, dal contesto territoriale e socio-culturale all'estrazione familiare, ma a questi fattori di differenziazione dei risultati si sommano oggi anche quelli, afferenti alla struttura dell'offerta, che sulla carta dovrebbero invece essere omogenei sul piano nazionale (dal numero di allievi per classe alla disponibilità di laboratori e tecnologie), e che di fatto non lo sono, e anzi concorrono potentemente ad accrescere le differenze.

È su questo terreno che verrà messa alla prova l'efficacia della "medicina" del federalismo scolastico prescritta dalla Costituzione. Una cura radicale, a ben guardarci, vicina ormai ad essere somministrata, ma di cui solo in pochi ad oggi si sono accorti.

Le strutture regionali sono pronte a prendere in carico queste responsabilità? Gli organismi dello Stato sono intenzionati a favorire il trasferimento di poteri? Se ne stanno adeguatamente predisponendo le condizioni? È in atto quell'ampio e sinergico disegno di cooperazione interistituzionale senza il quale sarebbe ben difficile risolvere il problema delle disuguaglianze e delle dispari opportunità? Sono stati identificati e misurati i "pesi e contrappesi" necessari per assicurare un sistema flessibile ma unitario, che garantisca il buon funzionamento del sistema?

Perché il mondo della scuola non è coinvolto?

È essenziale prendere consapevolezza della complessità della realtà scolastica italiana, conoscerne a fondo la variegata geografia, approfondire le cause delle differenze (che in questo caso non sono una ricchezza, ma un grave limite), e studiare soluzioni mirate, che tengano conto delle diverse situazioni di partenza.

Vanno definiti celermente contenuti e modalità di attuazione, tenendo conto che il 1° settembre 2009, data entro la quale le Regioni si sono impegnate a predisporre le condizioni per esercitare le funzioni loro attribuite dalla Costituzione, è vicino. Appare opportuno che al dibattito concorra il maggior numero di persone che poi sarà coinvolto dalle decisioni che verranno prese in questi mesi, che si annunciano decisivi per futuro della scuola italiana.

## 4

## La questione degli insegnanti

*Guadagnano il 10-15% in meno dei colleghi europei. E va considerato il carattere ogni giorno più impegnativo e usurante del lavoro degli insegnanti, alle prese con comportamenti giovanili sempre meno governabili, con la scarsa considerazione sociale di cui godono e con le inesistenti - allo stato - prospettive di carriera professionale e di riconoscimento dei meriti.*

Qualsiasi intervento sul sistema di istruzione non può non considerare che gli insegnanti italiani guadagnano il 10-15% in meno dei colleghi europei. Un'insegnante di scuola dell'infanzia con meno di 8 anni di anzianità viene retribuita 14,6 euro lordi l'ora, poco più di una collaboratrice domestica...

L'adeguamento retributivo all'Europa è oneroso. Considerando che le retribuzioni medie dei docenti italiani sono tra l'8 e il 15% più basse della media europea (-13% per scuola primaria, -8% per secondaria di I grado, -15% per la secondaria di II grado), costerebbe per gli 831 mila docenti italiani circa 3 miliardi di euro all'anno.

Va riequilibrata la situazione e contestualmente prevista l'introduzione di criteri meritocratici per premiare ulteriormente i più bravi e motivati.

### Retribuzione oraria dei docenti in euro (2008)

Anni	Materna 25 ore settim.	Elementari 24 ore settim.	Media 18 ore settim.	Superiori 18 ore settim.
0-2	14,22	14,82	21,44	21,44
3-8	14,61	15,22	22,03	22,66
9-14	15,79	16,45	23,97	24,60
15-20	17,17	17,89	26,19	27,00
21-27	18,52	19,29	28,36	30,05
28-34	19,84	20,67	30,48	32,05
35 e più	20,82	21,69	32,05	33,65

#### 4.1 UN MESTIERE USURANTE: SEMPRE PIÙ DIFFICILE RESISTERE FINO A 65 ANNI NELLA SCUOLA

Su 100 docenti che vanno in pensione, solamente 16 lo fanno per raggiunti limiti di età (65 anni): gli altri lasciano il servizio anzitempo per dimissioni o altre cause. Non è un fenomeno solo italiano. Anche in altri Paesi dell'area OCSE si stanno manifestando tendenze analoghe, e in alcuni di essi (USA, Regno Unito, alcune Regioni della Germania) la situazione è altrettanto se non più complicata perché questi Paesi, a differenza del nostro, non hanno lunghe liste di "precarî" in attesa di essere assunti, e sono addirittura costretti ad importare insegnanti dall'estero.

La ragione principale della fuga dalla scuola, in Italia come all'estero, sembra essere la stessa: il carattere ogni giorno più impegnativo e usurante del lavoro degli insegnanti, alle prese con comportamenti giovanili sempre meno governabili, con genitori poco collaborativi e anche con il cambiamento epocale degli strumenti di informazione e comunicazione, al quale molti di loro non vogliono o non possono adeguarsi.

La situazione va riequilibrata e contestualmente dovrebbe essere prevista l'introduzione di criteri meritocratici per premiare ulteriormente i più bravi e motivati.

#### **4.2 CARRIERA DOCENTE E RICONOSCIMENTO DEL MERITO: PD E PDL D'ACCORDO SULLA CARRIERA DEI DOCENTI?**

Nella precedente legislatura, con Berlusconi premier, venne presentato un disegno di legge per lo stato giuridico dei docenti che prevedeva la valorizzazione professionale e una carriera per i docenti. Ma la proposta ebbe poca fortuna in Parlamento, anche per la netta opposizione del mondo sindacale.

Il Pdl, a quanto sembra, ci riproverà nella prossima legislatura (nel programma si legge: *“commisurazione degli aumenti retributivi a criteri meritocratici con riconoscimenti agli insegnanti più preparati e più impegnati”*).

Nel programma del PD compare un riferimento esplicito a una prospettiva di carriera: *“Nella scuola investire sugli insegnanti premiandone la carriera professionale”*.

La carriera dei docenti, oggi ostaggio dell'automatico scorrimento per anzianità, potrebbe, dunque, costituire un obiettivo comune di maggioranza e opposizione nella prossima legislatura, sindacati permettendo, naturalmente.

#### **4.3 IL NODO DEL SINDACATO**

Il segretario nazionale della UIL Luigi Angeletti ha scelto tempo fa una platea confindustriale per fare un'affermazione che ha fatto discutere: *“il merito è un valore della sinistra”*, ha detto, *“ma purtroppo questa cosa la sinistra non la capisce”*.

Naturalmente i presenti hanno applaudito, forse un po' sorpresi dalla improvvisa apertura di un esponente di punta del sindacalismo confederale su una problematica che aveva spesso visto gli imprenditori e i rappresentanti dei lavoratori su posizioni opposte.

Il fatto è che nella *sinistra* di cui parla Angeletti convivono e si confrontano – oggi come in passato – posizioni diverse, che vanno dall'egualitarismo più spinto a forme di individualismo meritocratico di derivazione blairiana. In Italia il sindacato, per varie ragioni, si è spesso identificato più con la prima che con la seconda accezione della *sinistra*, e anche nel mondo della scuola si muove con estrema cautela sul terreno del riconoscimento del merito: basti pensare alla vicenda del “concorstone” di Berlinguer, i cui strascichi sono ancora presenti nella linea che i sindacati confederali hanno tenuto nei recenti rinnovi contrattuali, da quello dei docenti (la commissione che doveva occuparsi della carriera dei docenti si è conclusa con un nulla di fatto) a quello dei dirigenti scolastici, il cui sistema di valutazione (SIVADIS) è stato di fatto insabbiato.

#### **4.4 BASTA SANATORIE E “MILLE PROROGHE”**

Anche nel mondo della scuola non mancano, purtroppo, fenomeni di clientelismo e il “padrinaggio”. I diversi decreti milleproroghe o simili che, nel corso ma soprattutto a fine legislatura o a fine esercizio, sono stati approvati dal Parlamento, spesso in forma trasversale con sostegno della maggioranza e della opposizione di turno, sono un po' la prova di questo costume discutibile.

In materia di reclutamento “*ope legis*”, prendiamo il caso (non è l'unico) dei concorsi per l'accesso alla carriera dirigenziale.

Nel 2001, in relazione alla accresciuta sfera di responsabilità della dirigenza per effetto del riconoscimento dell'autonomia delle istituzioni scolastiche, fu definito un sistema di reclutamento che avrebbe dovuto garantire la scelta imparziale della persona migliore. L'esperienza concreta documenta che le cose sono andate diversamente. L'ultimo

decennio registra una pluralità di sanatorie che hanno investito tutti i concorsi a dirigenti scolastici. Il Parlamento e il Governo hanno soggiaciuto alle pressioni di parte, consentendo la nomina anche di personale non in possesso dei requisiti di partecipazione. Tutto ciò a discapito dei docenti che, non in possesso dei requisiti richiesti, hanno volontariamente assunta la decisione di non presentare la domanda, per poi vedere colleghi, neanche essi in possesso dei requisiti richiesti ma che avevano presentato domanda, passare il concorso. Quando si dice che il mondo è dei furbi... Sì, ma se ci sono delle istituzioni che lo consentono.

La patologia concorsuale (che non è certamente esclusiva del mondo della scuola) deriva poi dal fatto che candidati esclusi legittimamente per evidente mancanza di requisiti, dopo la legittima esclusione dal concorso, ottengono dal giudice amministrativo l'ammissione con riserva, perché il *fumus* della fondatezza dell'impugnativa ormai non lo si nega più a nessuno, sapendo già fin dall'inizio come andranno a finire le cose.

La storia dimostra che non sono state realizzate politiche del personale di valorizzazione del merito e di sostegno allo sviluppo professionale, eppure la storia dimostra che la cultura del rigore e del merito non sono una pratica impopolare.



## 5

# Le difficoltà finanziarie degli istituti scolastici

### 5.1 L'AUTONOMIA DIMEZZATA

Le istituzioni scolastiche statali hanno accumulato nel quinquennio 2002-2006 circa un miliardo di euro di debiti, che sarà difficile abbattere, nonostante alcuni recenti provvedimenti che daranno un po' di ossigeno alle esauste casse delle scuole (stipendi per maternità dei supplenti e Tarsu non più a carico del bilancio delle scuole)

Le scuole dell'autonomia sono state sottoposte negli anni a un lento dissanguamento, come evidenziano i dati dell'Associazione nazionale presidi. Fatta pari a 100 la dotazione del 2001, si sono viste ridurre i finanziamenti secondo la seguente successione:

2002: 80% del 2001 pari a 80

2003: 80% del 2002 pari a 64

2004: come nel 2003

2005: 80% del 2004 pari a 51, 2

2006: 70% del 2005 pari a 35, 8 (nel migliore dei casi) - 50% del 2005 pari a 25, 6 (nel peggiore).

Tolte le spese obbligate, quali margini restano per esercitare l'autonomia?

### 5.2 IL CRESCENTE CONTRIBUTO RICHIESTO ALLE FAMIGLIE

In molti casi i soldi che servono per il funzionamento delle scuole ce li mettono i genitori degli alunni. Più che per una donazione, spesso la cosa viene fatta passare come un contributo "obbligatorio" che, soprattutto al momento delle iscrizioni (ma durante l'anno vi sono altri esborsi a saldo), i genitori debbono versare.

Negli istituti superiori, ad esempio, il contributo oscilla tra i 90 e i 150 euro, a seconda della tipologia di scuola e delle esigenze di cassa. Ma ci sono casi che vanno ben oltre.

La causale del contributo è la più diversa: spese di laboratorio, pagelle, manutenzione attrezzature, assicurazione alunni, ecc.

Mediamente da questo incasso straordinario un istituto superiore con mille alunni può introitare tra i 90 mila e i 150 mila euro. Cifra di gran lunga superiore al contributo statale.

Nelle scuole medie e nelle scuole elementari, fino alla scuola dell'infanzia, le cifre sono molto più basse, ma non indifferenti per le tasche delle famiglie soprattutto con più figli a scuola. Complessivamente si può stimare che il budget dei contributi - non previsti da nessuna disposizione ma decisi in forza dell'autonomia delle scuole - non sia inferiore ai 500 milioni di euro.

La richiesta di versamento obbligato del contributo sfiora anche l'assurdo, quando, ad esempio, ne viene richiesto il versamento senza sconto alcuno anche da parte di quelle famiglie che per situazione economica hanno diritto a non pagare la tassa scolastica (questa sì obbligatoria per legge) di iscrizione o di frequenza rispettivamente di 6, 04 e di 15, 13 euro.



## 6

# 2015, fine della scuola?

*Alcune tendenze in atto a livello internazionale e nella società italiana prefigurano per l'educazione uno scenario, nel volgere di pochi anni (prendiamo il 2015 per fissare un riferimento di massima), del tutto inedito, e pongono un interrogativo per certi versi inquietante: la scuola rischia di essere messa fuori gioco, percepita dagli adolescenti di domani come un'istituzione inutile?*

Alcune tendenze in atto a livello internazionale e nella società italiana prefigurano per l'educazione uno scenario, nel volgere di pochi anni (prendiamo il 2015 per fissare un riferimento di massima), del tutto inedito, e pongono un interrogativo per certi versi inquietante: la scuola rischia di essere messa fuori gioco, percepita dagli adolescenti di domani come un'istituzione inutile?

La “generazione del 2000+”, ossia gli scolari nati nel terzo millennio, cresciuti in un “brodo tecnologico” con palmare e videotelefono, connessi a internet dalla nascita, abituati al compagno di banco straniero, ad essere giovani in una società sempre più anziana, come guarderanno il loro “prof”?

Cosa si aspetteranno da lui, potendo già contare su potenti strumenti alternativi di conoscenza e di informazione e su innumerevoli stimoli, quali avranno a disposizione nell'era, ormai dietro l'angolo, della banda larga e della piena integrazione TV-telefono-PC?

### Un contrasto stridente

Nel 2015 sarà ancora nella scuola la maggior parte dei docenti oggi in servizio. Ma lo studente del 2015 sarà profondamente diverso da quello di oggi. Basti pensare del resto alla velocità con la quale le nuove tecnologie stanno trasformando le condizioni strutturali (tempi, luoghi, modi) della trasmissione del patrimonio culturale e professionale da una generazione all'altra. E quello tecnologico è solo uno dei fattori di impatto, accanto ad altri di ordine sociale, anagrafico, geopolitico: il tasso di invecchiamento (della società e degli insegnanti), la multietnicità, la concorrenza di altre agenzie e luoghi formativi, il malessere e la crescente disaffezione di molti insegnanti, per citarne alcuni.

Se già oggi il modello del docente tradizionale comincia a “stare stretto” allo studente curioso, inserito nel proprio tempo, cosa succederà tra otto-dieci anni allo stesso docente che si troverà di fronte un adolescente ancora diverso, che avrà interiorizzato sia il progresso tecnologico, sia la società multirazziale e globalizzata?

Se la scuola non si adegua rischia di essere tagliata fuori, di “non servire più” alla società, alla quale offrirebbe modelli formativi superati. L'adolescente del 2015 o del 2020 accetterà di dedicare ad essi tanta parte del suo tempo? O si chiederà “ma che cosa ha da insegnarmi quella signora?”. “Il re è nudo”, non resterebbe che concludere quel giorno.

Il rischio è quello di una nuova frattura generazionale, diversa da quella del '68, non più a carattere ideologico e politico, ma basata sull'insofferenza dell'adolescente di domani, sulla perdita di credibilità e di senso dell'istituzione scuola, sulla sua incapacità di comunicare se stessa, di usare linguaggi e strumenti diversi.

### Le direttrici del cambiamento

Quali sono dunque le direttrici del cambiamento che potrebbero mettere in discussione nel giro di un decennio il ruolo della scuola come la conosciamo oggi? Eccone alcune. Si tratta di fenomeni di natura e intensità molto diverse tra loro, ma tutti in grado di esercitare, direttamente o indirettamente, un notevole impatto sul mondo dell'*education*.

Qui li accenniamo solamente:

Il **gap multimediale**: si allarga il divario tra le abilità informatiche di un cinquantenne e di un 14enne. Si calcola che il gap tecnologico che esiste oggi tra una persona anziana e il proprio nipote è molto più consistente di quello che c'era una volta tra un anziano completamente analfabeta e il nipote che andava a scuola.

Se tra noi e gli antichi romani ci separano circa cinquanta nonni, si può sostenere che non ci sia mai stato in tutto questo arco di storia un gap tanto ampio tra un nonno e un nipote come quello di oggi e dei prossimi anni.

Il fatto è che la scuola ha finora educato all'analiticità, avvalendosi massicciamente dei libri di testo. E la stragrande maggioranza degli attuali insegnanti (che saranno in servizio anche nel 2015) si è formata sui libri. I giovani, i giovanissimi e ancor più le prossime generazioni, cresceranno invece in una realtà sempre più multimediale, orizzontale, reticolare, iconica.

Il mondo della scuola riuscirà a colmare il gap che già oggi si nota tra il modello culturale (e pedagogico) monomediale del suo passato-presente e quello multimediale richiesto dall'evoluzione tecnologica e sociale del nostro tempo? Se non si saprà adattare, e reinterpretare in chiave critica e propositiva i nuovi modelli, potrebbe finire per perdere gradualmente la sua ragione sociale.

- **Studiare a casa e non a scuola?** Già oggi negli Usa, società per molti versi proiettata nel futuro, 2 milioni di studenti non studiano a scuola. Sono gli "*homeschoolers*", il cui numero è cresciuto rapidamente (erano solo 20.000 negli anni settanta) soprattutto da quando le nuove tecnologie hanno consentito di disporre on line di quantità imponenti di informazioni, materiali didattici, sussidi vari, accompagnati da programmi di assistenza individualizzata, forniti da varie imprese e organizzazioni.

Si prevede che nel 2040 il numero degli *homeschoolers* supererà negli Usa quello degli studenti che frequentano scuole di tipo tradizionale. In Italia il fenomeno è per ora irrilevante, ma lo spostamento dell'accento dai curricoli agli esami e alle certificazioni, e l'eventuale assegnazione di buoni studio alle famiglie che volessero intraprendere questa strada potrebbero creare anche da noi condizioni più favorevoli allo sviluppo del fenomeno, che in pochi anni – lo spazio di 1-2 generazioni – ridurrebbe buona parte dei luoghi fisici nei quali oggi si fa scuola in qualcosa di simile alle fabbriche dismesse per manifesta obsolescenza: luoghi dell'archeologia formativa.

- **Gli insegnanti "scoppiati"**: la categoria degli insegnanti è quella più esposta, tra i lavoratori, a una nuova malattia, nota come "*burnout syndrome*", o "sindrome dello scoppio".

Le cifre fornite dallo studio "Golgota" per la Fondazione IARD parlano chiaro: l'analisi delle 3.347 richieste di inabilità al lavoro presentate alla ASL di Milano dal gennaio 1992 al dicembre 2003 mostra che l'incidenza delle patologie psichiatriche sul totale è del 49.8% per la categoria degli insegnanti, del 37.6% per gli impiegati, del 28.3% per gli operatori sanitari e solo del 16.9% per gli operai. Segno che il mestiere dei maestri e dei professori è oggi il più usurante, almeno dal punto di vista psicologico-psichiatrico, tra quelli presi in considerazione.

Anche i dati relativi all'incidenza nel tempo del burnout sul totale delle patologie psichiatriche vedono salire la percentuale degli insegnanti dal 44.5% del 1992-1994 al 56.9% del 2001-2003. Un quadro preoccupante toccato con mano con sempre maggior frequenza da chi frequenta le scuole italiane.

Non è allora un caso che il 32% dei ragazzi tra i 14 e i 16 anni ritenga che gli insegnanti siano disaffezionati alla propria classe, mentre il 26% degli studenti considera i propri professori distaccati da quello che insegnano. Sono i risultati di un'inchiesta condotta dall'Osservatorio sui Diritti dei Minori.

Il rischio concreto è che una parte della classe docente in questo stato non stimoli adeguatamente i giovani, non rappresenti un modello credibile e ne deluda le aspettative.

- Il **tasso di invecchiamento**: oggi in Italia ci sono più ultrasessantenni che ventenni. Per ogni 100 giovanissimi (età 0-14 anni), vi sono 130 anziani (65 anni e più). Nel 2015 vi saranno 153 anziani (182 al nord) ogni 100 giovanissimi. Solo 25 anni fa, nel 1980, il rapporto era capovolto: 58 anziani ogni 100 giovanissimi. E in una società che diviene sempre più anziana, il microcosmo dei docenti è particolarmente anziano: quasi

un docente su due ha più di 50 anni. Solo nove anni fa i docenti ultracinquantenni erano circa il 27% del totale. E il processo di invecchiamento della classe docente italiana, cui corrisponde una crescente femminilizzazione, non si ferma qui. Un lento turn over e assunzioni a singhiozzo fanno prevedere per i prossimi anni un ulteriore innalzamento dell'età media. Nel 2015 il gap generazionale, e quindi anche culturale con gli studenti si sarà ulteriormente ampliato.

- La **multietnicità**: otto anni fa gli alunni stranieri nella scuola italiana erano 85 mila (1% del totale alunni), nel 2015 saranno 617 mila (oltre il 6%), più di un terzo dei quali di religione musulmana. Nelle aule italiane si parlano ormai 113 lingue e si professano 16 diverse religioni. Culture e religioni diverse cominciano a integrarsi sui banchi di scuola. Già oggi fanno discutere le iniziative di classi per soli musulmani o l'opportunità del crocifisso dietro la cattedra. E poi, come si potrà garantire un livello di apprendimento uniforme, e che non tenda verso il basso? Certamente la scuola dovrà nei prossimi anni raccogliere ancora molte sfide nel campo dell'integrazione interculturale.

### I tre scenari dell'OCSE

L'OCSE ha svolto uno studio che presenta una serie di ipotesi sulle trasformazioni che i sistemi scolastici subiranno nei prossimi anni, in particolare per il 2020: un periodo quindi molto vicino a quel 2015 che abbiamo preso a riferimento per la nostra riflessione.

Lo studio delinea tre possibili scenari. Il primo è quello della *conferma dello status quo*: mantenimento di un forte "controllo burocratico" sul sistema (curricoli, formazione e accesso alla professione, finanziamento) da parte di autorità pubbliche, con conseguente stabilità, accompagnata però da una possibile carenza di docenti.

Il secondo scenario è quello della *riscolarizzazione*, cioè di un forte sviluppo del ruolo dei sistemi scolastici in termini strategici, sostenuto da adeguati investimenti. Il terzo scenario è quello invece della *descolarizzazione*, cioè dello smantellamento dei sistemi formali di istruzione e formazione, sostituiti da reti cooperative ("*learning networks*") gestite dalle comunità locali, o da una forte competizione tra agenzie formative e altri soggetti operanti in una logica di puro mercato.

È evidente che l'assetto che avrà il nostro sistema di istruzione e formazione tra 10-15 anni dipende strettamente dalle scelte e dagli investimenti che si compiono e si pianificano ora.

#### Un anno di scuola in più triplica il ritorno sull'investimento

Un anno in più di scuola è almeno tre volte più redditizio dell'aumento dell'1 per cento negli investimenti produttivi. Lo aveva già affermato la Commissione europea nel suo Memorandum 2000 sull'educazione permanente degli adulti: investire sulle persone, fare affidamento sul capitale umano, era il miglior sostegno per lo sviluppo dell'Europa. Da recenti ricerche dell'OCSE risulta infatti che se si aumentano dell'1 per cento gli investimenti del settore produttivo si ottiene, sul lungo periodo, un aumento del prodotto pro-capite dell'1, 3-1, 5 per cento. Se parallelamente si innalza di un anno il livello medio di istruzione della popolazione in età di 15-64 anni, nel medesimo periodo si ottiene un aumento del prodotto pro-capite del 3, 8-6, 8 per cento.

### Un difficile crinale

Insomma sono tanti i segnali, per chi vuole ascoltarli, che portano a pensare che la scuola italiana si trovi su un difficile crinale, forse senza saperlo.

In una società in via di invecchiamento che avrà meno risorse da dedicare ai giovani, che si apre al sapere "non formale" e "informale", con un insegnante anziano e meno motivato, in un ambiente sempre più tecnologico e multirazziale, la scuola di oggi rischia di essere sempre meno adatta a soddisfare le esigenze di quelli che abbiamo chiamato i ragazzi del 2000+.

È la scommessa dell'educazione che si giocherà nei prossimi anni. In gioco c'è la credibilità e l'esistenza stessa della scuola come istituzione di riferimento per la crescita e lo sviluppo della società. Gli allarmismi non servono,

ma l'invito a riflettere su una questione strategica per il nostro Paese è doveroso, e vale per tutti: operatori scolastici, genitori, *decision* e *opinion makers*, università, imprese. E mondo della politica.

## 7

## Un'intesa per la scuola

### Le ragioni dell'intesa

Alla luce delle problematiche indicate in questo dossier emerge l'esigenza che la politica trovi un punto di convergenza nella scelta dell'istruzione come priorità strategica per il Paese.

Ciò comporta l'individuazione di alcune grandi direttrici da perseguire nei prossimi 15-20 anni.

#### La lezione del passato

La riforma della scuola secondaria superiore è stata approvata quattro volte (1978, 1982, 1985, 1993), e mai realizzata. Dal 1994 a oggi sono state approvate due riforme generali dell'intero sistema scolastico, una per iniziativa del centro-sinistra, l'altra ad opera del centro-destra, ma entrambe sono state poi accantonate al cambio della legislatura e del governo. Ci sono voluti ben 29 anni per realizzare la riforma della maturità, che ha poi subito non poche traversie dal 1999 a oggi.

L'impatto degli annunci, dei rinvii e delle retromarcie su un sistema grande e complesso come quello della scuola (un milione di lavoratori, 9 milioni di allievi e di famiglie) è stato devastante. Ogni cambio di direzione è stato faticoso e oneroso, e tale da accrescere le incertezze dei genitori e la diffidenza degli insegnanti.

Il mito di Sisifo e la tela di Penelope sono le immagini più utilizzate per descrivere la non-decisione e la confusione alle quali è da troppo tempo condannata la scuola italiana.

#### L'importanza della scuola per il futuro del Paese

È indispensabile che tutti riconoscano la portata strategica, la dimensione intergenerazionale e il carattere di investimento di lungo periodo (15-20 anni) della spesa per l'istruzione. L'istruzione rappresenta un obiettivo strategico per il Paese.

Un impegno di carattere strategico in questo campo è destinato ad attraversare più legislature, che avranno presumibilmente governi e maggioranze politiche di segno diverso.

#### L'impegno

Questa è la ragione di fondo per la quale le principali forze politiche dovrebbero trovare, nell'interesse del Paese, alcuni punti di convergenza sulla scuola, impegnandosi a sostenerli in Parlamento a prescindere dalla loro collocazione, al governo o all'opposizione.

Chi si candida a governare l'Italia per i prossimi cinque anni non può che partire da qui.





