

Risparmi in finanziaria ?
Daniele Checchi – Massimo Bordignon

Come ben messo in luce dal recente Quaderno Bianco sulla scuola, un'indagine congiunta del ministero dell'istruzione e di quello dell'economia, il sistema dell'istruzione italiano soffre più che di una carenza di risorse di una spesso inefficiente gestione delle stesse, e in particolare di quella fondamentale, il corpo insegnante.

Una maggiore valorizzazione ed un uso più flessibile della stessa appare dunque necessaria, anche per superare gli ampi divari territoriali esistenti negli apprendimenti, un tema su cui sono ritornati i ministri Bersani e Fioroni nella presentazione del Quadro Strategico Nazionale per l'istruzione. I recenti risultati dell'indagine PISA relativi al 2006 e resi noti ieri ribadiscono con forza la realtà ormai nota per il nostro paese, ovvero quella di un divario territoriale nel livello delle competenze conseguite dagli studenti, all'interno di un sistema scolastico che resta concepito su base nazionale. Il problema è come riuscire a modificare questa realtà. Un'idea importante in questo senso è contenuta nella proposta di legge finanziaria per il 2008, dove all'art.50 (art.94, dopo il passaggio al Senato) si prevede la possibilità di sperimentare a livello territoriale un modo diverso di utilizzare le risorse scolastiche esistenti, una sperimentazione che se di successo verrà poi estesa all'intero territorio nazionale.

In cosa consiste la sperimentazione ? Dal momento che una delle maggiori rigidità che si incontrano nella allocazione degli insegnanti tra le scuole e le classi sono le norme sul numero minimo e massimo di studenti per classe (che a causa della disomogenea distribuzione della popolazione sul territorio fa sì che si possano osservare contemporaneamente classi con 5 e classi con 30 alunni - vedi figura sottostante, tratta dal Quaderno Bianco), la sperimentazione prevede innanzitutto la possibilità di deroga a questi limiti finalizzata al risparmio di risorse (possano essere docenti, spazi, servizi di trasporto, mense e quant'altro). Inoltre, poiché le scelte relative al numero degli studenti per classi sono vincolate dalle caratteristiche della rete scolastica, la cui organizzazione è competenza di Regioni ed enti locali e non ministeriale, la sperimentazione prevede anche di mettere in sinergia i diversi livelli di governo, tramite la condivisione delle economie realizzate.

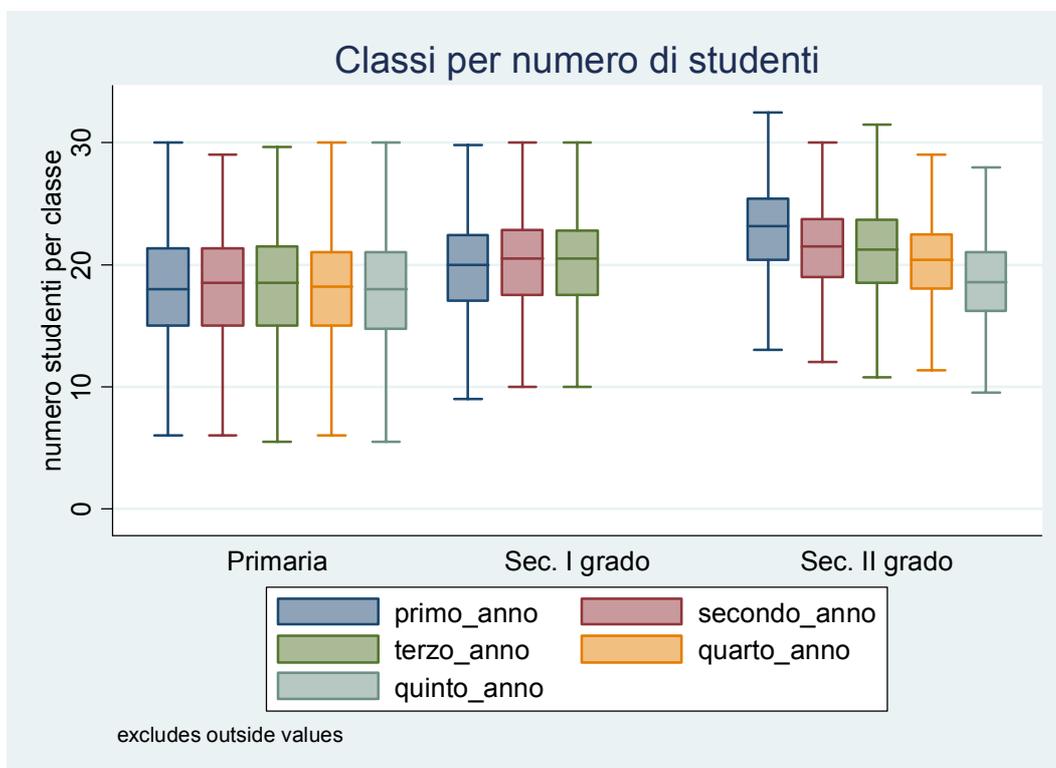
Questa è la vera novità della proposta . Invece di adottare, come si è sempre fatto in passato, una procedura centralistica di fissazione (ed eventuale innalzamento) dei limiti numerici degli alunni per la formazione delle classi, con tutti i limiti che questi interventi dal centro hanno sempre incontrato, l'articolo della finanziaria attribuisce questo compito a dei comitati paritetici locali, tendenzialmente su base provinciale, che dovrebbero redigere ed attuare piani di accorpamento delle scuole e/o di riallocazione del personale docente, anche in deroga, come già ricordato, alla numerosità massima delle classi previste dalla normativa vigente. Queste sperimentazioni dovrebbero prendere forma a partire da piani concordati con le direzioni regionali dell'Istruzione, che tengano anche conto delle previsioni demografiche sulla domanda di partecipazione scolastica a livello locale.

Qual è l'incentivo che dovrebbe indurre le direzioni regionali dell'Istruzione e gli enti locali interessati ad aderire a questa sperimentazione ? L'impegno che il Ministero dell'Economia, di concerto con il Ministero della Pubblica Istruzione, si assume nel restituire le risorse risparmiate in termini di fondi gestibili localmente per iniziative tese al miglioramento della qualità della scuola locale, sia in termini di risorse per il personale che per iniziative relative alla edilizia scolastica.

Si apre quindi la strada per un rapporto diverso tra periferia e centro nella gestione delle risorse scolastiche, prefigurando la possibilità di un gioco a somma positiva. La modalità principale che i dirigenti scolastici utilizzano attualmente per accrescere le risorse a disposizione della propria scuola è sostanzialmente quella di gonfiare gli organici, giocando sulle migliori informazioni di cui godono a livello locale rispetto al centro. La modalità che questa sperimentazione apre è quella di gestire più razionalmente l'organico esistente, facendo emergere risorse utilizzate male o solo parzialmente, senza che questo penalizzi i virtuosi. È evidente infatti che le scuole fronteggiano situazioni molto

diversificate sul territorio nazionale, per rispondere alle quali hanno bisogno di maggiori gradi di flessibilità organizzativa. Organizzare un sistema scolastico in un'area montana pone dei problemi molto diversi da quelli di una periferia urbana degradata o di una cittadina di provincia. Attualmente non sono previsti disincentivi per i comportamenti opportunistici, anche perché i dirigenti scolastici possono in parte giocare sulla formazione delle classi, sulla presenza di alunni con handicap, sulla sostituzione del personale in congedo e sulle compresenze in aula. Fino ad oggi questo margine di flessibilità veniva implicitamente garantito dalla presenza di una quota elevata di insegnanti precari, con tutti i costi connessi all'eccessivo turnover sulle cattedre. Nel momento in cui questo strumento di flessibilità viene abbandonato con la stabilizzazione degli insegnanti precari e con il blocco delle graduatorie (e per molti versi è bene che lo sia), occorre far emergere un' "imprenditorialità organizzativa" anche all'interno del sistema scolastico, imprenditorialità che sicuramente esiste ma che fino ad ora non ha avuto incentivi reali a manifestarsi.

Figura 1.21 – Distribuzione delle scuole in base alla loro dimensione media delle classi in tutti gli anni e ordini di scuola. Anno scolastico 2005-06.



Nota: La rappresentazione grafica a box-plot consente di descrivere l'intera distribuzione: gli estremi indicano il minimo e il massimo, il rettangolo rappresenta la distribuzione concentrata tra il primo e terzo quartile ed è tagliato da una linea all'altezza della mediana.

Fonte: Elaborazioni Ministero della Pubblica Istruzione – DG Studi e Programmazione, cfr. Tavola A1.1 in Appendice