

I TAGLI ALL'ISTRUZIONE E IL FUTURO DELLA SCUOLA

di Magister
08 luglio 2008

"Dobbiamo trovare insieme il modo di migliorare le prestazioni della scuola, la retribuzione degli insegnanti e la qualità dei servizi accessori, sapendo che non disponiamo di risorse economiche illimitate, e che, anzi, dobbiamo compiere un grande sforzo di riqualificazione della spesa pubblica". Così si è espresso il Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca, Mariastella Gelmini, in occasione dell'Audizione alla Camera del 10 giugno scorso. Occorre, dunque, riqualificare la spesa pubblica per l'istruzione.

Ma per farlo, si deve partire da una programmazione puntuale di fabbisogni "testati" oppure da disposizioni di carattere emergenziale come quelle contenute nel decreto legge 112/2008? La risposta del governo, sembra essere la seconda, considerando l'articolo 64 del provvedimento appena citato che, appunto, contiene norme in materia di organizzazione scolastica. Va detto subito che anche l'articolo 63, comma 3, interviene sulla spesa, prevedendo per il 2008 un incremento pari a 200 milioni di euro del Fondo per il funzionamento delle istituzioni scolastiche. Questo Fondo nel 2007 ammontava a 824 milioni di euro, anche grazie alla legge di assestamento che aveva aumentato la sua dotazione finanziaria (+59 milioni di euro). Nel 2008, nonostante l'aumento previsto, ammonterà a 520 milioni di euro, essendo pari soltanto a 320 milioni lo stanziamento previsto nella legge di bilancio per il 2008. A prescindere dalle somme stanziare, non vi è dubbio che il Fondo ha permesso di snellire, semplificare e velocizzare le procedure relative al finanziamento diretto delle scuole statali rappresentando, così, un intervento decisamente innovativo nel processo di assegnazione delle risorse finanziarie.

Il cuore della manovra è, peraltro, concentrato nell'articolo 64, che prevede un piano triennale di razionalizzazione del sistema di istruzione (2009-2011) e mira ad innalzare di un punto il rapporto medio alunni/docenti. Secondo il Quaderno Bianco sulla Scuola del 2007, in Italia, nel 2005, questo rapporto era pari a 9,3, cioè per ogni 100 alunni gli insegnanti erano poco più di 9. Se, si considerano tutti i docenti a qualsiasi titolo assunti (compresi i docenti di religione, quelli di sostegno e delle scuole dell'infanzia), il rapporto sale a 11,5. Altri paesi registrano un rapporto più basso: la Francia all'8,3, la Germania al 6,6, la Gran Bretagna al 6,9, gli Stati Uniti al 6,5 e la media Ocse pari al 7,5. Ma cosa comporta l'innalzamento di un punto del rapporto medio alunni/docenti? Il taglio dell'organico sarà diverso a seconda che si assuma come riferimento l'intero universo dei docenti o parte di esso: nel primo caso la riduzione può essere molto drastica e raggiungere le 100 mila unità; nel secondo caso (che esclude i docenti di religione, tecnico-pratici, di sostegno e infanzia) il taglio sarebbe di 70 mila docenti.

Il comma 2 dello stesso articolo prevede, inoltre, di conseguire, nel triennio 2009/2011, una riduzione complessiva del 17 per cento della consistenza numerica della dotazione organica del personale ATA (amministrativo, tecnico e ausiliario), rispetto all'anno scolastico 2007/2008. Si tratta di 42.952 posti in meno (essendo l'organico di quasi 253 mila unità) da spalmare equamente sul triennio, vale a dire 14.317 posti ATA in meno per ciascuno degli anni considerati.

Questa forte "cura dimagrante" degli organici dovrebbe dar luogo ad economie lorde di spesa pari complessivamente a 7.832 milioni di euro così ripartiti: 456 milioni di euro nel 2009, 1.650 milioni di euro nel 2010, 2.538 milioni di euro nel 2011 e 3.188 milioni di euro a decorrere dal 2012.

Lo strumento per conseguire queste economie di spesa è la revisione dell'attuale assetto organizzativo e didattico del sistema scolastico da effettuarsi mediante la razionalizzazione e l'accorpamento delle classi di concorso, la ridefinizione dei curricoli e la revisione dei criteri di formazione delle classi, della consistenza degli organici del personale docente e ATA, dell'assetto organizzativo-didattico della scuola primaria e dei centri di istruzione per gli adulti. Ancora una volta si è persa l'occasione per una "robusta" programmazione del fabbisogno di insegnanti e personale ATA, basata sulla definizione di un loro reale organico funzionale.

Già il Quaderno bianco sulla scuola - elaborato nel 2007 dal Ministero dell'economia e finanze e dal Ministero della pubblica istruzione - aveva tracciato al riguardo alcune ipotesi di lavoro: costruzione di una programmazione di medio-lungo periodo degli organici che chiuda l'epoca del precariato degli insegnanti e l'incertezza degli studenti utilizzando al meglio le risorse pubbliche; costruzione di un sistema di valutazione nazionale incentrato sull'INVALSI; programmazione e valutazione per organizzare meglio il lavoro e valorizzare la carriera docente. Nel sottolineare l'alto rango sociale dell'insegnante, il Quaderno bianco aveva indicato anche alcuni target: essenzialità della formazione iniziale ed in itinere, importanza degli incentivi da finanziarsi con risorse dedicate, sperimentazione di nuove metodologie per concorrere all'innalzamento della qualità della scuola.

Al di là dei suggerimenti offerti dal Quaderno bianco per migliorare la condizione della professione insegnante

(che vanno dalla maggiore flessibilità nell'organizzazione del lavoro alla formazione permanente fino ad arrivare ad un sistema di incentivi per la carriera), la professione insegnante è oggi caratterizzata da un complesso intreccio di aspetti positivi e negativi sui quali è difficile intervenire.

Consapevole di queste difficoltà, la Commissione europea ha, di recente, elaborato un documento⁽¹⁾ sul miglioramento della qualità degli studi e della formazione degli insegnanti. In considerazione degli obiettivi dell'Agenda di Lisbona questo documento, nelle sue conclusioni, afferma che la qualità dell'insegnamento e la formazione degli insegnanti sono fattori chiave della qualità dell'istruzione e del miglioramento dei risultati scolastici dei giovani. Esso sottolinea, altresì, che gli insegnanti devono possedere le conoscenze, la mentalità e le competenze pedagogiche utili per realizzare efficacemente i loro compiti. È importante dunque valorizzare il loro ruolo rispetto al lavoro che svolgono, a come lo svolgono e agli obiettivi da raggiungere.

In Italia, gli insegnanti sono quasi un milione, a fronte di quasi 9 milioni di alunni/studenti; la loro età media è di 49 anni e per il 75% sono donne. I precari sono ancora molto numerosi (più di 120.000) e, come è noto, all'inizio di ogni anno scolastico si verifica una "girandola" di trasferimenti sul territorio (specie verso il sud e tra le sue regioni) e per tipologia di scuola, senza troppa attenzione per le effettive esigenze didattiche di alcune realtà territoriali. Ciò avviene a prescindere dalla qualità professionale e dal merito che, invece, andrebbero attentamente considerati soprattutto quando si è in presenza di "scuole difficili". A questo riguardo, occorrerebbe un sistema di incentivi e premi per coloro che mettono a disposizione il proprio bagaglio culturale, come avviene, ad esempio, in Francia dove gli insegnanti che operano nelle Zep (zone di educazione prioritaria) beneficiano di incentivi economici e punteggi.

Come si può, dunque, cercare di realizzare anche in Italia un miglior coordinamento tra le caratteristiche che dovrebbe avere la categoria degli insegnanti e gli aspetti economici e sociali?

Si potrebbe puntare sulla valutazione delle performance e sul grado di raggiungimento degli apprendimenti.

Sembra poco utile continuare a rivalersi sul trattamento retributivo, in assenza di una struttura di valutazione che misuri l'equità e l'efficienza del sistema scolastico nei vari modi possibili: in termini di apprendimento degli alunni/studenti, di professionalità dei docenti o di condizioni delle strutture. Solo in un contesto diverso potranno essere adottati nuovi sistemi di reclutamento e di formazione iniziale e potranno essere introdotti meccanismi adeguati di progressione di carriera. Valorizzare il merito significa premiare chi investe di più sulla propria persona con effetti benefici per gli studenti e per l'intera collettività. L'investimento in istruzione, quando è utile, può rappresentare una delle chiavi per accedere a migliori opportunità occupazionali e a più elevato benessere. Siamo proprio certi che quella parte (30 per cento), di economie di spesa derivanti dall'attuazione della manovra sulla scuola, di cui si potrà disporre a partire dal 2010, saranno sufficienti per valorizzare e sviluppare professionalmente la carriera del personale della scuola?

1) Communication de la Commission au Conseil et au Parlement Européen, Améliorer la qualité des études et de la formation des enseignants, agosto 2007