

TAGLI E PRETESTI

I pesanti tagli degli organici della scuola sono stati giustificati con una serie di motivazioni sull'andamento della spesa per l'istruzione:

- la spesa per l'istruzione è fuori controllo;
- negli ultimi 10 anni gli alunni sono diminuiti e la spesa è cresciuta di oltre 10 miliardi;
- il 97% della spesa è destinata agli stipendi;
- la spesa per alunno è più alta della media OCSE.

Le conclusioni sono note: la riduzione già prevista di 20.000 posti per i docenti è stata incrementata a 87.341; per il personale ausiliario tecnico e amministrativo oltre ai tagli già previsti per il 2008/2009 è prevista un'ulteriore riduzione di 42.500 posti.

In considerazione dei pesanti effetti delle scelte, vale la pena verificare se le motivazioni addotte trovano una conferma nei dati.

1 -La spesa per l'istruzione non è fuori controllo

Negli anni 1990, 1991, 1992 la spesa del Ministero della PI è stata pari al 3,9% del PIL. Negli anni successivi tale spesa è andata costantemente diminuendo:

3,7% nel 1993; 3,5% nel 1994; 3,3% nel 1995; 3,1% nel 1996 .

Per avere un quadro completo degli andamenti della spesa dal 1997 al 2007, nel grafico 1 è riportato l'andamento della spesa del Ministero per l'istruzione comparato con l'andamento del PIL. I dati relativi al 2001 e al 2003 risentono del pagamento degli arretrati dei rinnovi contrattuali.

Nella tabella 1 sono riportati, oltre ai valori del PIL e della spesa del Ministero, anche la percentuale rispetto al PIL della spesa pubblica complessiva, secondo quanto riportato negli annuali rapporti OCSE.

Grafico 1 – Evoluzione nominale del PIL e della spesa del Ministero per l'istruzione dal 1997 al 2007

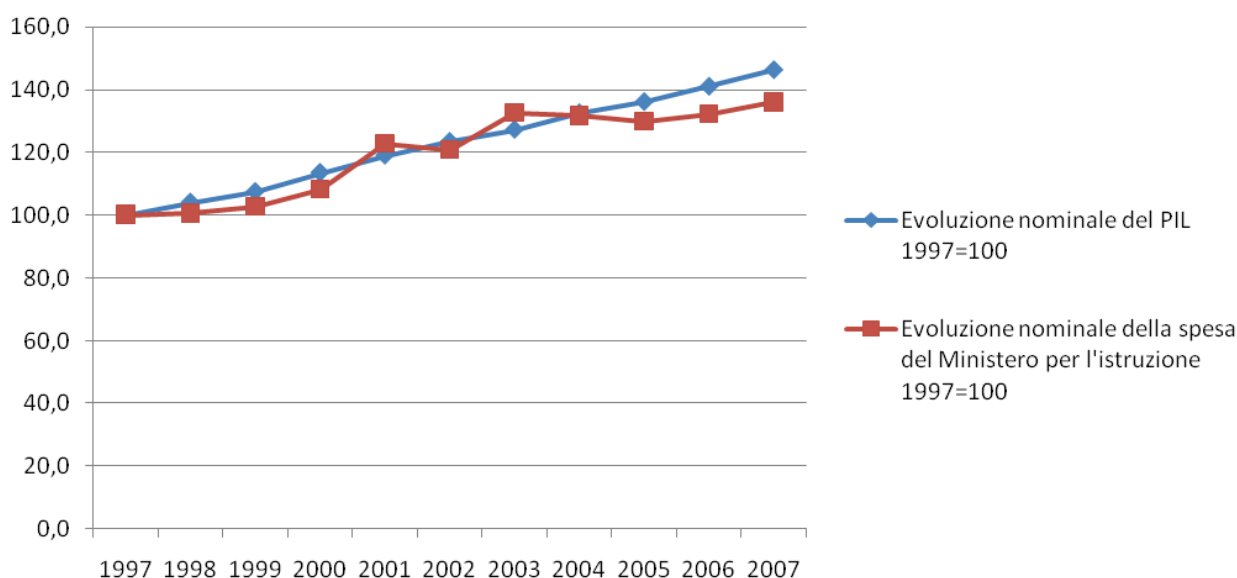


Tabella 1 - Spesa per la pubblica istruzione - Dati ISTAT, OCSE, MPI, MIUR, Bilancio dello Stato

anno	Prodotto interno lordo ai prezzi di mercato (valori correnti) (milioni di euro dal 1999; milioni di euro lire per gli anni precedenti)	Spesa per l'istruzione del MPI o del MIUR ai prezzi di mercato (valori correnti) (milioni di euro dal 1999; milioni di euro lire per gli anni precedenti)	Spesa per l'istruzione sul PIL (Da dati MPI-MIUR, Bilancio dello Stato)	Spesa pubblica per l'istruzione in rapporto al PIL	Evoluzione nominale del PIL 1997=100	Evoluzione nominale della spesa del Ministero per l'istruzione 1997=100
1997	1.048.766	31.153	3,0	3,6	100,0	100,0
1998	1.091.361	31.337	3,0	3,5	104,1	100,6
1999	1.127.091	32.002	2,9	3,4	107,5	102,7
2000	1.191.057	33.715	2,9	3,3	113,6	108,2
2001	1.248.648	38.223	3,1	3,7	119,1	122,7
2002	1.295.226	37.616	2,9	3,4	123,5	120,7
2003	1.335.354	41.334	3,1	3,5	127,3	132,7
2004	1.391.530	41.033	2,9	3,4	132,7	131,7
2005	1.428.375	40.480	2,8	3,3 (*)	136,2	129,9
2006	1.479.981	41.198	2,8	3,3 (*)	141,1	132,2
2007	1.535.540	42.396	2,8	3,3 (*)	146,4	136,1

(*) I dati relativi all'incidenza sul PIL della spesa pubblica complessiva per l'istruzione relativa agli ultimi tre anni non sono disponibili. Considerando che, mediamente, tale spesa è pari a quella dello Stato incrementata dello 0,5% , l'incidenza della spesa pubblica per l'istruzione dovrebbe essere pari al 3,3%.

Dal 1990 al 2007 la quota di risorse destinate al MPI o al MIUR per l'istruzione è passata dal 3,9% al 2,8% del PIL (-1,1% pari 16,9 miliardi di euro). Negli ultimi 10 anni la riduzione è stata pari allo 0,2% (3,07 miliardi di euro).

La spesa per l'istruzione non è affatto fuori controllo. Anche considerando il periodo 1997, 2007 in cui la contrazione della spesa è stata più modesta, è evidente come la quota di risorse destinate alla scuola, non solo è sotto controllo, ma ha subito una significativa contrazione (fatta 100 la quota di PIL destinata alla scuola nel 1997, nel 2007 tale quota è scesa a 93). Se questo comportamento virtuoso avesse riguardato tutti i settori della spesa pubblica il debito pubblico sarebbe significativamente diminuito.

Nello stesso periodo il numero complessivo di alunni è leggermente cresciuto (+ 2% pari 152.246 alunni) e il numero degli insegnanti è diminuito (-2,38% pari a 17.651 docenti).

Tabella 2- Variazioni alunni e docenti tra l'a.s. 2007/2008 e l'a.s. 1997/1998		
anno scolastico	alunni	docenti
a.s. 1997/1998	7.599.110	741.004
a.s. 2007/2008	7.751.356	723.353
differenza in valore assoluto	152.246	-17.651
differenza percentuale	2,00%	-2,38%

2 - La spesa personale è inferiore al 74% della spesa pubblica per l'istruzione

Come già anticipato, la spesa del Ministero della pubblica istruzione è solo una componente della spesa pubblica per l'istruzione. La ripartizione delle competenze in materia di istruzione attribuisce infatti alle Regioni, alle Province e ai Comuni, notevoli incombenze ed oneri: edilizia scolastica, mense, trasporti, diritto allo studio, ecc.. Per quanto riguarda le risorse, **la competenza fondamentale del Ministero è quella relativa al personale e al funzionamento delle istituzioni scolastiche.** La riduzione delle risorse si è ripartita linearmente su queste due finalità: minore spesa per il personale e minori trasferimenti alle scuole.

Nel 2007 la spesa del Ministero della PI (bilancio di assestamento) è stata pari a 42,4 Miliardi. Di questi 3,1 miliardi sono costituiti da trasferimenti alle scuole: 840 milioni per il funzionamento e per gli appalti per le spese di pulizia e 2.264 milioni per le attività aggiuntive decise dalle scuole. Queste ultime risorse rappresentano lo spazio minimo su cui agisce l'autonomia scolastica per l'ampliamento dell'offerta formativa, i corsi di recupero e le altre attività finalizzate a prevenire la dispersione scolastica. Basterebbe questo dato a confutare la tesi che il 97% della spesa per l'istruzione è destinata a stipendi.

Per un esame più compiuto sulla composizione della spesa si possono esaminare alcuni dati ricavati dalla pubblicazione annuale del MPI o MIUR: "la scuola in cifre". Dall'opuscolo pubblicato nel 2007 "la scuola in cifre 2006" è ricavata la tabella 3.

Tabella 3 – La composizione della spesa del MPI da "la scuola in cifre 2006"						
anno	spesa corrente in milioni di euro	spese correnti	spese in conto capitale	redditi da lavoro	consumi intermedi	altre spese correnti
2001	38.223	99,4	0,6	89,5	2,9	7,6
2002	37.616	98,9	1,1	91,0	1,6	7,4
2003	41.334	99,2	0,8	89,6	2,8	7,6
2004	41.033	99,9	0,1	88,4	3,2	8,4
2005	40.480	99,9	0,1	89,8	3	7,2

Come si evince dalla tabella, la spesa per il personale è mediamente inferiore al 90% della spesa complessiva del Ministero.

Sempre dalla stessa pubblicazione, risulta che la spesa del Ministero rappresenta l'82% della spesa pubblica destinata all'istruzione (la rimanenza è rappresentata dalla spesa delle Regioni: 1,5 miliardi, pari al 2,7% e dalla spesa degli Enti locali: circa 8 miliardi pari al 16%). La composizione della spesa e i valori assoluti corrispondono a quanto sinteticamente riportato negli annuali rapporti OCSE.

La spesa per il personale rappresenta, quindi, secondo i dati del MPI, il 73,8% (il 90% dell'82%) della spesa pubblica complessiva.

3 - La spesa per alunno va calcolata correttamente (potrebbe risultare inferiore alla media OCSE)

Dai più volte citati dati OCSE emerge che, in Italia, la spesa media per alunno è del 10% superiore alla media OCSE.

Prima di trarre conclusioni affrettate da questo dato, occorre fare qualche riflessione su alcune caratteristiche del nostro sistema di istruzione che non emergono dalle comparazioni internazionali ma che sono conosciute da chi si occupa di queste cose e sono riportate nelle documentazioni specialistiche.

Le comparazioni internazionali tengono conto di quello che nei diversi paesi viene considerato afferente al sistema di istruzione.

Gli alunni disabili

L'Italia ha fatto la scelta di inserire gli alunni disabili nelle classi normali: una scelta di civiltà che nessuno dichiara di voler mettere in discussione. L'istruzione degli alunni disabili, in molti paesi, viene affidata a scuole speciali che non vengono considerate afferenti al sistema di istruzione e, conseguentemente, anche dal punto di vista della spesa, non vengono prese in considerazione nelle comparazioni internazionali. Non significa che non costano: tali costi non vengono imputati al sistema di istruzione.

In Italia gli insegnanti di sostegno alle classi dove sono inseriti gli alunni disabili rappresentano il 12,5% dell'organico dei docenti (circa 93.000). Se si considera che gli alunni disabili sono circa il 2% della popolazione scolastica e che le classi con alunni disabili hanno, mediamente, un numero di alunni inferiore a quelle delle altre classi, si può stimare che almeno 40.000 docenti (5,5%) sono necessari per garantire la riduzione del numero di alunni nelle classi con disabili. Una stima prudente porta a dire che dei 723.353 docenti a tempo indeterminato e determinato annuale (a.s. 2007/2008) il 18% è dovuto alla scelta di inserimento nelle classi normali degli alunni disabili.

Il personale parascolastico

In molti paesi il personale addetto al funzionamento della scuola è a carico di istituzioni che non vengono considerate tra quelle che concorrono al sistema di istruzione, ma afferiscono ad altre classificazioni (sport, assistenza, etc). Queste figure svolgono funzioni che vanno dall'assistenza alla mensa, all'assistenza allo studio (istitutori), all'avviamento alla pratica sportiva, al rapporto scuola lavoro.

Queste funzioni, in Italia, vengono affidate alla scuola. In un contesto di analisi della spesa non si tratta di discutere se queste scelte siano giuste o sbagliate, quanto di ricordare che queste attività, da chiunque siano svolte, costano. Per una corretta comparazione dell'efficacia della spesa è necessario confrontare attività e costi omogenei. Non è consentito sommare grandezze diverse e trarre conclusioni affrettate sulla base di dati incompleti o disomogenei.

Le motivazioni addotte a giustificazione dei tagli alla spesa per l'istruzione risultano prive di qualsiasi fondamento reale. Se ciò è avvenuto scientemente o per incompetenza e superficialità non cambia il risultato: una scelta grave e immotivata.

4 - Il maestro unico e l'autonomia scolastica

La sentenza n. 13 del 2004 della Corte costituzionale, affrontando il tema del rapporto tra le competenze dello Stato e le competenze delle Regioni in materia di istruzione, afferma, tra l'altro, che pur non potendosi risolversi l'autonomia nella incondizionata libertà di autodeterminazione, "essa esige che a tali istituzioni (le istituzioni scolastiche autonome n.d.r.) siano lasciati adeguati spazi di autonomia che le leggi statali e quelle regionali, nell'esercizio della potestà legislativa concorrente, non possono pregiudicare".

In altri termini, la Corte, in coerenza con quanto previsto dall'art. 117 del riformato Tit. V della Costituzione che attribuisce competenze in materia di istruzione a Stato e Regioni, fatta salva l'autonomia scolastica, puntualizza che esistono adeguati spazi di autonomia che non possono essere invasi. Tra questi spazi vanno sicuramente ricompresi quelli relativi all'autonomia didattica e organizzativa individuati dai commi 8 e 9 dell'art. 21 della legge 59/97. Questa legge, in vigore al momento della modifica costituzionale e ancora vigente, rappresenta appunto il paradigma di riferimento per capire quali spazi di autonomia il legislatore costituente abbia voluto far salvi.

Per quanto concerne **l'autonomia organizzativa** stabilisce, tra l'altro: "essa si esplica liberamente anche **mediante il superamento dei vincoli in materia di unità oraria della lezione, dell'unitarietà del gruppo classe e delle modalità di impiego dei docenti** ,.....fermi restando la distribuzione dell'attività didattica in non meno di cinque giorni settimanali, il rispetto degli obblighi complessivi di servizio dei docenti previsti dai contratti".

L'autonomia didattica , nel rispetto della libertà di insegnamento, della libera scelta educativa da parte delle famiglie ... **"si sostanzia nella scelta libera e programmata di metodologie, di strumenti, di organizzazione e tempi di insegnamento"**.... "fermi restando il monte annuale orario complessivo previsto per ciascun curriculum".

In definitiva, sulla base della citata sentenza della Corte e di quanto previsto dalla legge, Il Parlamento, attraverso la legge, e il Ministro, in base a quanto previsto dall'art. 8 del D.P.R. 275/99, devono definire:

1. Il monte ore annuale di ciascun curriculum (e nella scuola secondaria il monte ore previsto per ciascuna disciplina);
2. l'organico funzionale necessario a realizzare gli obiettivi generali e specifici definiti dal curriculum;
3. le procedure di valutazione del raggiungimento degli obiettivi.

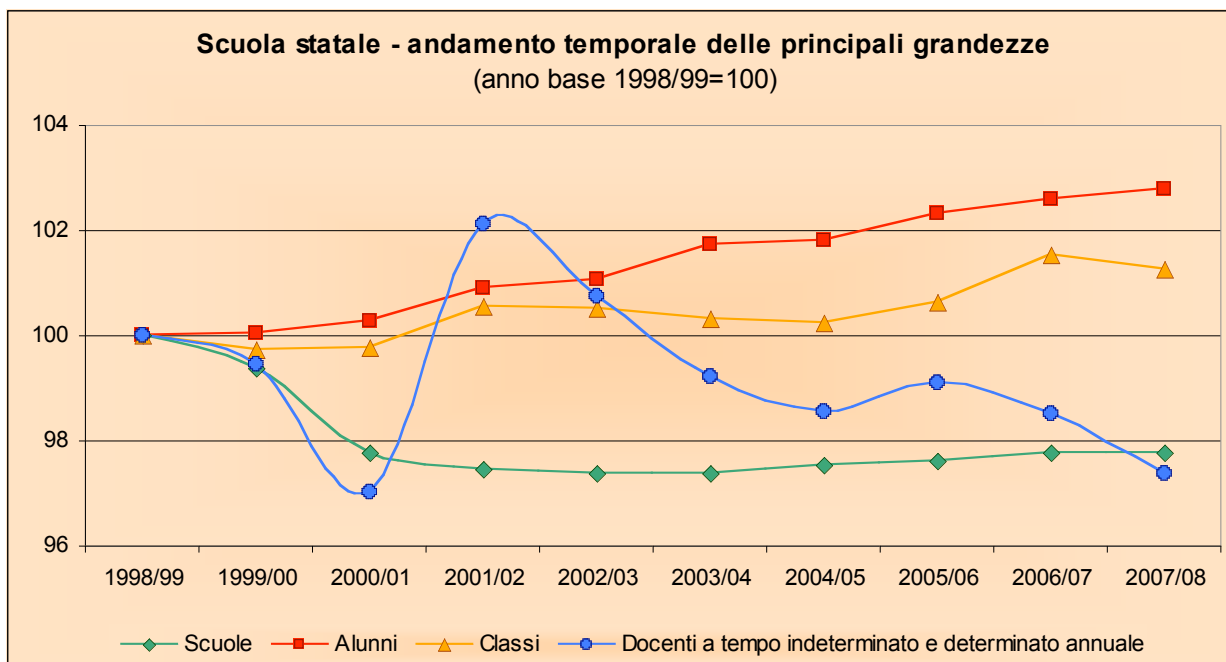
Se passiamo dal monte ore annuale a quello settimanale, si deve stabilire se si vuole una scuola a 24, 27, 30 o 40 ore settimanali. Se si prevede che i diversi modelli vengano attivati sulla base delle scelte delle famiglie, allora vanno previste le risorse necessarie a garantire il rispetto di tale scelte. Non è infatti possibile proporre un modello a 30 ore o a 40 ore e poi concederlo in modo discrezionale.

Una volta che Parlamento e Governo hanno deciso sui tre punti sopra richiamati, non è consentito a nessuno, se non alla programmazione del Collegio dei docenti, che confluirà poi nel Piano dell'offerta formativa, stabilire, nei limiti delle risorse disponibili, se un team di docenti deve riferirsi ad una sola classe o a un modulo di 2, 3, 4, o 5 classi. Sarebbe come pretendere di definire per legge o con un DM la composizione e le modalità di organizzazione di un'equipe medica.

In definitiva, l'imposizione del maestro unico, oltre che superata e inadeguata dal punto di vista didattico, è in contrasto con la sentenza della Corte costituzionale citata, in quanto lede quegli spazi di autonomia che, secondo la Corte, *le leggi statali e quelle regionali, nell'esercizio della potestà legislativa concorrente, non possono pregiudicare.*

Emanuela barbieri

Grafico 3 – Serie storica delle principali grandezze della scuola statale



NOTE: alunni e classi sono quelli in Organico di Fatto; i docenti comprendono quelli con contratto di lavoro a tempo indeterminato e determinato annuale.

Il numero delle scuole non comprende le scuole carcerarie primarie e secondarie di I grado gestite dai Centri territoriali permanenti.

Tra i docenti non è stato conteggiato il personale educativo, il personale docente di religione cattolica e i docenti di Accademie e Conservatori.

Tabella 4 - Serie storica della consistenza di scuole, alunni, classi e docenti della scuola statale

Ordine e grado d'istruzione	Anni scolastici									
	1998/99	1999/00	2000/01	2001/02	2002/03	2003/04	2004/05	2005/06	2006/07	2007/08
Scuola dell'infanzia										
Scuole	13.667	13.588	13.597	13.542	13.546	13.572	13.601	13.614	13.652	13.629
Bambini	917.423	925.406	936.018	947.986	960.984	972.250	978.073	979.301	968.470	975.757
Sezioni	39.565	39.918	40.314	40.949	41.100	41.467	41.688	41.927	42.302	42.370
Docenti a tempo indeterminato e determinato annuale	78.477	80.012	78.244	83.529	82.794	82.548	83.296	84.130	83.277	83.586
Scuola primaria										
Scuole	16.654	16.632	16.460	16.336	16.249	16.174	16.145	16.100	16.067	16.018
Alunni	2.588.725	2.573.578	2.559.053	2.534.209	2.515.219	2.523.240	2.524.508	2.545.491	2.572.257	2.579.938
Classi	142.916	141.404	140.208	139.170	138.011	137.462	137.024	137.366	138.480	138.056
Docenti a tempo indet.to e determinato annuale	251.173	250.885	246.060	253.319	249.917	247.693	247.134	248.028	248.087	245.727
Scuola secondaria di I grado										
Scuole	7.777	7.584	7.039	7.039	7.027	7.025	7.037	7.055	7.081	7.104
Alunni	1.683.460	1.682.440	1.684.555	1.704.479	1.701.449	1.708.599	1.694.451	1.668.184	1.633.603	1.625.651
Classi	82.360	81.168	80.835	81.652	81.187	80.875	80.025	79.035	78.159	77.511
Docenti a tempo indet.to e determinato annuale	183.884	178.420	171.546	180.393	177.156	174.429	172.030	171.045	167.266	163.159
Scuola secondaria di II grado										
Scuole	4.732	4.762	4.779	4.828	4.876	4.934	4.983	5.039	5.081	5.128
Alunni	2.350.575	2.360.808	2.382.154	2.421.303	2.442.575	2.465.416	2.479.237	2.521.581	2.561.641	2.570.010
Classi	107.476	108.865	110.059	112.569	113.950	113.700	114.440	116.387	119.093	119.051
Docenti a tempo ind.to e determinato annuale	229.407	229.512	224.921	241.336	238.611	232.502	229.719	233.161	233.160	230.881
Totale										
Scuole	42.830	42.566	41.875	41.745	41.698	41.705	41.766	41.808	41.881	41.879
Alunni	7.540.183	7.542.232	7.561.780	7.607.977	7.620.227	7.669.505	7.676.269	7.714.557	7.735.971	7.751.356
Classi	372.317	371.355	371.416	374.340	374.248	373.504	373.177	374.715	378.034	376.988
Docenti a tempo ind.to e determinato annuale	742.941	738.829	720.771	758.577	748.478	737.172	732.179	736.364	731.790	723.353

NOTE: bambini, sezioni, alunni e classi sono quelli in Organico di Fatto; i docenti comprendono quelli con contratto di lavoro a tempo indeterminato e determinato annuale.

Il numero delle scuole non comprende le scuole carcerarie primarie e secondarie di I grado gestite dai Centri territoriali permanenti.

Tra i docenti non è stato conteggiato il personale educativo e il personale docente di religione cattolica.

Tabella 5 - Quadro sinottico della scuola statale – a.s. 2007/08

Riepilogo dati sulla Scuola Anno scolastico 2007/08		Scuola dell'infanzia	Scuola primaria	Scuola secondaria di I grado	Scuola secondaria di II grado	Totale	
SCUOLE		13.629	16.117	7.155	5.128	42.029	
BAMBINI E ALUNNI		975.757	2.579.938	1.625.651	2.570.010	7.751.356	
SEZIONI E CLASSI		42.370	138.056	77.511	119.051	376.988	
DOTAZIONI ORGANICHE (cattedre e posti) DEL PERSONALE DOCENTE		88.934	265.160	177.612	244.486	776.192	
PERSONALE DOCENTE	<i>a tempo indeterminato</i>		80.092	238.871	156.397	225.945	701.305
	<i>di cui in part-time</i>		1.130	5.376	4.310	4.034	14.850
	<i>a tempo determinato</i>	<i>annuale</i>	3.494	6.856	6.762	4.936	22.048
		<i>fino al termine delle attività didattiche</i>	8.107	28.455	34.844	48.241	119.687
	<i>cessazioni (con decorrenza 01/09/2007)</i>		3.838	11.630	13.967	14.377	43.812
	docenti di religione a tempo indeterminato		7.001		7.331		14.332
	docenti di religione a tempo determinato ¹						11.301
	<i>cessazioni dei docenti di religione (con decorrenza 01/09/2007)</i>						197
DOTAZIONI ORGANICHE (posti) DEL PERSONALE EDUCATIVO						2.408	
PERSONALE EDUCATIVO	<i>a tempo indeterminato</i>				2.260		
	<i>di cui in part-time</i>				43		
	<i>a tempo determinato</i>	<i>annuale</i>				124	
		<i>fino al termine delle attività didattiche</i>				206	
<i>cessazioni (con decorrenza 01/09/2007)</i>				94			
DOTAZIONI ORGANICHE (posti) DEL PERSONALE ATA						253.931	
PERSONALE ATA	<i>a tempo indeterminato</i>				166.683		
	<i>di cui in part-time</i>				4.684		
	<i>a tempo determinato</i>	<i>annuale</i>				61.417	
		<i>fino al termine delle attività didattiche</i>				18.283	
<i>cessazioni (con decorrenza 01/09/2007)</i>				11.164			

¹Fonte: Ministero dell'Economia e delle Finanze. Il dato disaggregato per ordine e grado di istruzione non è disponibile.

NOTA: Le dotazioni organiche riportate in questa tabella e nel resto del volume sono sempre quelle in Organico di Fatto a.s. 2007/08, ad eccezione delle dotazioni organiche del personale educativo che sono, invece, quelle in Organico di Diritto a.s. 2007/08, dal momento che l'organico di fatto relativo al personale educativo non è gestito dal Sistema Informativo.