

La riforma Moratti: aspetti critici.

di Armando Catalano e Anna Maria Santoro, da Proteo Fare Sapere del 13/3/2005

L'apparato formativo di un Paese è sempre il frutto di rapporti politici, sociali ed economici, ma soprattutto è il frutto di un pensiero "forte", di una percezione che la società ha di se stessa e di una idea che essa ha del proprio futuro. E' stato sempre così nelle varie formazioni che la società umana si è data nel corso del suo processo civilizzatore, è stato così nella storia recente del nostro Stato nazionale, è stato così con la Riforma Gentile che ha proiettato i suoi effetti fino ai nostri giorni. Non fanno eccezione i provvedimenti legislativi che si stanno susseguendo in questi anni sul sistema di istruzione del nostro Paese.

Quale sia il pensiero che presiede alla Legge Moratti sulla scuola emergerà, crediamo, da quanto andremo dicendo di seguito, ma il proposito di queste righe è soprattutto quello di analizzare i costi sociali, culturali ed economici di quei provvedimenti.

In materia di istruzione l'Italia si allontana dall'Europa. Gli obiettivi di Lisbona definiti nel marzo del 2000 sono quelli di costruire la società e l'economia della conoscenza più competitive nel mondo, per una maggiore coesione sociale, una produzione sostenibile e con nuovi e migliori posti di lavoro. Per fare questo occorre avere una popolazione colta, molto più colta di quanto non lo sia oggi quella italiana [1] e occorre creare, appunto, una società dove la conoscenza viene messa in valore, anzi è il primo valore. L'idea, moderna, dell'Europa come società della conoscenza è di una semplicità lineare, ma di una complessità formidabile nella sua realizzazione. Infatti, l'Europa pone ai suoi stati membri di realizzare entro il 2010 obiettivi ambiziosi : l'incremento degli studi scientifici (in crisi verticale nei paesi occidentali), l'incremento dei diplomati e dei laureati, l'incremento della formazione per tutta la vita. Sono appunto i parametri per la costruzione di una società che scopre che la sua risorsa, il suo futuro risiedono nella cultura. Solo il cittadino (europeo ed italiano) con una base culturale elevata potrà contribuire a costruire una società competitiva sul piano economico, inclusiva sul piano dei rapporti fra le persone, sostenibile nei suoi rapporti con la natura attraverso una tecnologia amica dell'ambiente che non sopporta più depredazione e dissipazione, con nuovi e migliori posti di lavoro.

Ora, ci sembra che i provvedimenti Moratti siano ben lontani da questa ambizione e mostrano di coltivare una idea di società bloccata, lontana perfino dal dinamismo della società industriale che ci siamo lasciati alle spalle, anche se, vogliamo dirlo, comunque l'industria mantiene una sua centralità anche nella società del nostro tempo.

Se si guarda, infatti, ai provvedimenti sulla scuola che si sono susseguiti nel secondo novecento si vede che essi si sono mossi lungo una linea ascendente, comunque volta ad elevare la cultura della popolazione, non riuscendo, tuttavia, a scardinare un impianto classista che si è

mantenuto nei decenni soprattutto nella secondaria superiore. Ma hanno consentito mobilità sociale, promozione culturale, coesione. Non sono di tal fatta i provvedimenti Moratti. L'emblema di tutto ciò è l'abbassamento dell'obbligo di nuovo a 14 anni. Sicché un Paese che, secondo Lisbona, dovrebbe incrementare il numero dei diplomati, promuove al contrario le condizioni per la dispersione: i ragazzi che non si sono iscritti alle superiori, dopo l'abbassamento dell'obbligo, sono stati decine di migliaia e il percorso formativo sostitutivo messo su in tutta fretta per riparare il danno con le convenzioni MIUR, Ministero del Lavoro e Regioni non hanno evitato il peggio. La nostra impressione, invece, è che si ritorni a Gentile, quando si varò una scuola per il popolo minuto, una per la classe dirigente e una per gli studi meccanici. Oggi la Legge Moratti, la n. 53 del 2003, propone di nuovo una scuola per il popolo che può studiare fino a 14 anni, una scuola per le élite destinata a proseguire gli studi e una grande formazione professionale per chi è destinato poi a lavorare. E non vale a recuperare questa divisione per classi, che comincia a 13 anni e mezzo quando cioè l'alunno deve scegliere il suo destino, di studente o di lavoratore, l'introduzione del cosiddetto diritto-dovere all'istruzione secondo cui occorre conseguire una qualifica o un diploma entro 18 anni. Né vale a recuperare questa dualità che si incorpora nel sistema il fatto che si possa passare da un sistema all'altro, quando i due sistemi sono così distanti. Si pensi che addirittura il secondo sistema, l'istruzione e formazione professionale, è affidato alle regioni, dura quattro anni (il liceo invece cinque), non dispone di docenti ma soprattutto di esperti in lavorazioni varie, potrà avere insegnamenti di base per 15 ore a settimana su 30. I due sistemi sono palesemente squilibrati e non sono di pari dignità come pure si va dicendo. La strada maestra è l'elevamento dell'obbligo progressivo verso i 18 anni. Tale deve essere il cittadino italiano del futuro: colto, versatile, in grado di cambiare lavoro, di essere creativo e collaborativo, critico e autonomo. Un cittadino che abbandona a 14 anni lo studio forte, quello cioè che fornisce i connettivi del sapere oggi superparcellizzato, non sarà un cittadino con le virtù che abbiamo sopra descritto. Ed invece, l'Europa, con uno dei suoi più prestigiosi intellettuali, Edgar Morin, ci richiede di costruire una "testa ben fatta" piuttosto che una testa ben piena.

Ma ciò che si sta preparando per la scuola secondaria superiore è, in gran parte, in atto nella scuola elementare e media. Se l'Europa raccomanda con Lisbona il potenziamento delle scienze, dell'inglese, dell'apprendimento delle nuove tecnologie, nella scuola di base si sta andando in direzione opposta: le ore dell'offerta formativa si contraggono da 40 (tempo pieno) o 36 (tempo prolungato) o 30 (tempo ordinario) a 27 obbligatorie. Altre tre o sei ore si possono aggiungere con attività che la famiglia può scegliere. Il potere pubblico così, che ha la responsabilità di operare delle scelte sugli insegnamenti da impartire interpreta la costituzionale libera scelta educativa delle famiglie come assecondamento di mode o di tendenze fra le più varie che possano emergere nel mercato delle attività formative. Non solo, ma materie come inglese, informatica, scienze ne escono depotenziate: quantitativamente le ore di inglese diminuiscono nella scuola media ed elementare e in quest'ultimo segmento della formazione l'inglese, per via dell'ultima finanziaria, sarà a breve insegnato da maestri comuni preparati con un corso breve all'insegnamento della lingua inglese; informatica è affidata trasversalmente a tutti gli

insegnanti; le scienze, che hanno di recente riacquisito Darwin in un primo momento cancellato dai programmi, non sembrano trarre beneficio dalle ore di educazione tecnica soppressa nella scuola media e trasferite – ma la cosa non riesce ad avvenire- agli studi scientifici.

La riduzione delle ore d'insegnamento, nella scuola elementare e media come nella secondaria superiore, di fatto riduce l'offerta formativa, quando l'esigenza di una società della conoscenza ne richiederebbe semmai l'incremento. Certo, si può fare la riflessione che è la qualità degli insegnamenti impartiti e la qualità delle metodologie adottate a fare la differenza. Ma così palesemente non è, ove si consideri che le discipline tradizionali vengono solo ridotte ma non ristrutturare, in una logica che sembra piuttosto improntata al risparmio di risorse. Il ragionamento sembra essere il seguente: poiché non si può risparmiare sul personale si risparmia sull'offerta formativa. Non è nemmeno così, perché il taglio al personale realizzato in questi anni, come si documenterà più avanti, è stato pesante, e quello che si annuncia nelle scuole secondarie superiori lo sarà ancora di più: si calcolano circa 100.000 insegnanti in meno. E' ripartito nella pubblicistica giornalistica il ritornello sulla media degli alunni per insegnanti che in Italia sarebbe di gran lunga inferiore rispetto agli altri Paesi europei. Le comparazioni, quando si estrapola un dato dal contesto, servono a fare statistica o notizia di un giorno, oppure a fare propaganda per dimostrare che i docenti sono troppi e vanno tagliati, magari per pagarli meglio. Ora, è bene tenere presente che negli altri Paesi il personale di supporto agli insegnanti è molto sostenuto. E, a parte il danno, anche psicologico, che si riversa sul personale della scuola che viene additato continuamente alla pubblica opinione come un peso, un costo sociale, pubblica opinione, che, tuttavia, chissà perché, continua ad apprezzarne l'operato.

A parte questo danno grave, il ragionamento potrebbe essere rovesciato. Guardiamo agli investimenti che fa il Governo per la scuola e più in generale per i settori della conoscenza (istruzione, università, ricerca) e compariamoli con quelli degli altri Paesi europei. Ne viene fuori che siamo sotto la media europea (quasi il 5% a fronte del 6% nella scuola e meno dell'1% a fronte del 3 % nella ricerca in relazione al PIL). Allora, fatto questo adeguamento, si può poi ragionare su che cosa investire, se in personale o in strutture. Ma nella scuola non si investe, semmai il Governo disinveste. E i dati che seguono ne sono la più chiara dimostrazione.

In effetti la gestione del Ministero dell'Istruzione da parte della Moratti si è connotata sin dal primo momento come una politica di tagli e di forte ridimensionamento dell'autonomia scolastica.

In questa direzione vanno letti buona parte dei provvedimenti amministrativi, finanziari e di legge da parte di questa Legislatura (si veda il blocco delle assunzioni, il taglio alle dotazioni organiche, il taglio dei finanziamenti della legge 440/97) e che hanno peggiorato e continuano a peggiorare la funzionalità delle istituzioni scolastiche e le condizioni di lavoro degli operatori scolastici.

I diffusi processi di esternalizzazione e l'aumento del precariato sono le dirette conseguenze della politica dei tagli col risultato di svalutare il lavoro, creare subalternità e marginalizzare il sistema dell'istruzione della Repubblica.

Sono scelte che portano fatalmente e inevitabilmente verso un neo centralismo del sistema in una visione ancora più burocratica e autoritaria rispetto a quanto accadeva prima dell'attuazione dell'autonomia scolastica.

L'uso e la destinazione delle risorse pubbliche nel campo dell'istruzione, settore nevralgico per la vita democratica e civile di una Nazione, non sono un fatto neutro.

Vediamo il piano programmatico approvato nel 2003 per finanziare la legge 53/2003. Il piano prevede investimenti pari a 8.320 milioni di euro per finanziare la legge 53 nell'arco di un quinquennio a partire dal 2004.

Ma, allo stato attuale, questi sono stati i finanziamenti specifici e le previsioni.

Finanziamenti specifici per la "Riforma" (Legge 28 marzo 2003, n.53)

Tabella n. 1 (milioni di euro)

Voci di spesa	Anni			
	2003	2004	2005	2006
- Anticipo delle iscrizioni (Legge n..53/2003, articolo 7)	12,70	45,80	66,20	66,20
- Interventi per l'orientamento contro la dispersione scolastica e potenziamento della scolarizzazione (legge di bilancio 2004)	-		8,50	8,50
- Quota finanziamento piano programmatico a sostegno della riforma (Legge finanziaria 2004)	-	90,00	90,00	90,00
TOTALE	12,70	135,80	164,70	164,70

Come si vede siamo ad un investimento per gli anni 2004,2005 e 2006 pari 465,200 milioni di euro. Questo significa che per i primi tre anni di applicazione il piano programmatico si esprime in termini percentuali in misura inferiore al 6%. La semplice lettura di questi dati finanziari ci

porta a dire che le risorse previste dal piano programmatico pari a 8.320 milioni di euro a sostegno dell'istruzione non saranno mai stanziati.

Tabella n. 2 Spesa complessiva del bilancio dell'istruzione quadriennio 2001/2005

In milioni di euro

Categorie di spesa	Previsione definitiva da consuntivo			Previsione definitiva	Previsione
	2001	2002	2003	2004	2005
Personale	34.197	35.918	37.880	a) 38.418	38.267
Beni e servizi	650	819	952	(b) 1.231	985
Interventi	700	578	578	549	554
Investimenti	240	419	326	90	116
TOTALE	35.787	37.734	39.736	40.288	39.922
Finanziamento per stabilizzazione L.S.U. - art.1, comma 126, legge finanziaria 2005					375
Finanziamento attuazione piano programmatico a sostegno della riforma degli ordinamenti scolastici					10
Totale complessivo					40.407

NOTE

(a) Nella previsione definitiva dell'anno 2004 alla voce personale è compresa la riassegnazione, disposta in sede di assestamento di bilancio per l'anno 2004, delle economie di spesa derivanti dal processo di riduzione del personale docente e ata ammontanti a 413 milioni di euro.

(b) comprende la somma relativa alla stabilizzazione degli Lsu già iscritta per l'anno 2003 sotto la voce investimenti per 297 milioni di euro

Gli anni presi in considerazione dalla tab. 2 sono il 2001, 2002, 2003, 2004 e 2005 e dimostrano un aumento della spesa complessiva per l'Istruzione (università esclusa dipendenti del Miur inclusi) pari a 4.620 milioni di euro.

L'unica categoria di spesa in aumento è quella riconducibile alla voce "personale". L'aumento della voce di spesa è dovuto in gran parte al costo (3.683 milioni di Euro in parte già stanziati dal precedente Governo) del rinnovo del Ccnl del comparto scuola avvenuto nel 2003 e che comprendeva anche gli arretrati del 2002.

La stessa categoria di spesa nel 2004 è stata incrementata in gran parte grazie alle economie di sistema realizzate attraverso i tagli di personale (413 milioni di euro) Ma, come dimostrano le note tecniche del Ministero delle Economie e Finanze , le economie realizzate con i tagli al personale e rese disponibili per sostenere i processi di valorizzazione del personale docente e amministrativo tecnico e ausiliario, sono state in misura inferiore (285,600 milioni di euro per i docenti e 33 milioni di euro per gli amministrativi, tecnici e ausiliari). Come si vede anche qui c'è uno scarto a favore della politica dei tagli pari a 94,400 milioni di euro.

L'aumento della voce beni e servizi nel 2004 è in gran parte dovuto alle spese per la stabilizzazione degli ex Lsu (375) e per le altre funzioni amministrative tecniche e ausiliarie attribuite al Ministero dell'Istruzione dopo il passaggio di questo personale dagli Enti Locali allo Stato in seguito alla approvazione della legge 124/99.

Considerare questa spesa un investimento per l'istruzione non sembra corretto perché, almeno per i primi due anni (2001/2002), il Ministero dell'Istruzione ha attinto le risorse necessarie per pagare gli ex LSU dal fondo per l'occupazione e ha beneficiato, in parte, dei trasferimenti dal Ministero degli Interni.

Ne consegue, a nostro avviso, che la L. 53/2003 (Legge Moratti) è stata finanziata solo formalmente con risorse "fresche". In realtà buona parte dei finanziamenti come indicato dalla tab. 2 è stata recuperata grazie ai tecnicismi contabili (spostamento di risorse da un capitolo ad un altro) e ai tagli delle voci di spesa destinate al funzionamento delle scuole.

I bilanci delle scuole, sono stati i primi a fare le spese della politica di tagli e riduzioni. Tutto questo appare molto grave se si considera che i bilanci delle scuole sono finanziati quasi esclusivamente da risorse dello Stato.

Ad esempio, la voce "funzionamento didattico e amministrativo" costituisce la parte più consistente dei bilanci delle scuole ma negli ultimi anni è stata ridotta drasticamente (oltre il 43%) come dimostrano le cifre di seguito indicate:

Anno 2001	331,480 milioni di euro
Anno 2002	248, 259 milioni di Euro
Anno 2003	187, 839 milioni di Euro (anno del decreto tagliaspese)
Anno 2004	208.159 milioni di Euro
Anno 2005	185,587 milioni di Euro

Tale voce serve per fronteggiare tutte le spese ordinarie e ricorrenti delle scuole: bollette del telefono, manutenzione delle attrezzature, materiale per i laboratori, dotazioni librerie, abbonamenti a riviste, cancelleria, viaggi d'istruzione, la Tassa di rimozione dei rifiuti ecc,

Eclatante è il caso della Tarsu (tassa di rimozione dei rifiuti solidi e urbani)

A partire dall'anno 2002, il Ministero dell'Istruzione, in base all' Accordo in sede di Conferenza Unificata Stato/Città e Autonomie Locali, si era impegnato ad erogare 38.734.267 euro (75 miliardi delle vecchie lire).

E invece :

Anno	Stanziamiento	Nota
2002	34,438 milioni di €.	al di sotto degli impegni e comunque ben lontano dal colmare le somme arretrate degli anni precedenti
2003	5,843 milioni di €.	le risorse sono state tagliate per finanziare il federalismo
2004	Circa 12 milioni di €.	Nettamente al di sotto del fabbisogno
2005	29 milioni di €.	L'aumento c'è stato anche grazie all'intervento del sindacato che ha lanciato una vertenza per far ottenere alle scuole i necessari finanziamenti

Di conseguenza le scuole, in quest'ultimi anni, per poter pagare tributi come quello relativo alla Tassa di rimozione dei rifiuti solidi urbani e per garantire un minimo di funzionalità dei laboratori e delle segreterie, sono state costrette ad aumentare in maniera considerevole il contributo annuale che gli alunni pagano al momento della loro iscrizione. Una scelta obbligata che però incide pesantemente sui bilanci delle famiglie.

La politica sul personale viene fatta a colpi di tagli, di riduzione del potere di acquisto dei lavoratori, di mancati rinnovi contrattuali espandendo fino all'inverosimile la precarietà e l'instabilità nei luoghi di lavoro.

In tre anni si tagliano complessivamente 871 milioni di €. per stipendi al personale supplente.

Ma la questione del precariato nei prossimi anni assumerà, crediamo, dimensioni drammatiche: con il pensionamento di circa il 50% degli attuali addetti ci sarà la dispersione del patrimonio professionale dovuto alla mancata programmazione di un piano di assunzioni e di formazione professionale del personale. Vediamo ora nel dettaglio le voci del bilancio dell'istruzione legate agli stipendi del personale supplente

Con la legge finanziaria 2005 che ha stabilito i tetti di spesa per il 2005/2006 e 2007 si procede ad un nuovo e robusto taglio degli stipendi al personale supplente come dimostrano i dati sottoindicati

2004	889 milioni di euro
2005	766 milioni di euro
2006	565 milioni di euro
2007	565 milioni di euro

Riepilogando:			
	milioni di euro		
Bilancio Istruzione anno 2005	40.407		
Bilancio Istruzione anno 2001	35.787		
Aumento della spesa		4.620	di cui:
- Rinnovo del Ccnl			3.683
- Stanziamento Lsu			375
- Economie reinvestite per tagli al personale			413
- Tarsu			29
- <i>Differenza</i>			120

Nell'arco di 5 anni l'aumento della spesa è stata di soli 120 milioni di euro di investimento a favore dell'Istruzione.

La semplice registrazione dei dati finanziari ci porta a dire che a fronte di una "riforma" del sistema scolastico che viene presentata come un avvenimento storico, gli investimenti sono di gran lunga inferiori agli impegni dichiarati e sono la diretta conseguenza dei tagli e dei sacrifici che in questi anni hanno sopportato i lavoratori della scuola. Alla loro disponibilità e al loro senso di responsabilità si deve la mancata paralisi del sistema e una apprezzabile qualità dell'offerta formativa che invece si è cercato di depotenziare attraverso la riduzione dei relativi fondi .

Infatti, i fondi per la L. 440/97 e per la Formazione (cioè per ambiti di intervento strategici per la qualità della scuola) hanno subito con questa Legislatura tagli molto consistenti che sono stati operati con la varie leggi finanziarie. Nell'arco di un quadriennio(vedi tabella sottostante) i tagli sfiorano il 22%. A farne le spese sono state soprattutto le scuole, già allo stremo per mancanza di liquidità. Di contro, le quote destinate all'Amministrazione Centrale e agli Uffici Scolastici Regionali, sono state preservate dai tagli se non addirittura aumentate.

Risorse per l' ampliamento dell'offerta formativa L.440/97 (Tabella in milioni di euro)

E.F. 2001 Direttiva n.51/2001	E.F. 2002 Direttiva n. 53/2003	E.F. 2003 Direttiva n 48/2003	E.F. 2004 Direttiva n. 60/2004
258.885.889	231.771.912	225.045.588	203.718.588

Ma per avere una quadro ancora più completo di come in questi ultimi anni sono state utilizzate le risorse del bilancio dell'Istruzione, vale la pena di evidenziare ulteriori dati desunti dalla tabella 7 allegata al bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2005.

Si scopre ad esempio che fra l'assestato dell'anno 2004 e la previsione dell'anno 2005, la scuola privata riceve "un premio" di 84.127.231 euro. Mentre le spese per l'integrazione degli alunni disabili segnano una differenza negativa pari 4.479.000 di euro.

Stupefacente è il dato relativo all'acquisto di attrezzature informatiche per le segreterie delle scuole. Per loro negli anni 2004 e 2005 non c'è stato nessun finanziamento.

La scuola, l'università, la ricerca hanno bisogno di profondi cambiamenti, perché siamo lontani dai "parametri" di Lisbona: il Paese si presenta con un alto tasso di dispersione scolastica, basso numero di diplomati e laureati, un basso livello culturale della popolazione. I dati della ricerca "Pisa" (Programme for Internazionale Student Assesment), che ha coinvolto i Paesi dell'OCSE, rivelano per seconda volta in pochi anni (le rilevazioni si riferiscono al 2000 e al 2003) che i quindicenni italiani si collocano agli ultimi posti nelle competenze linguistiche e scientifiche. Altrove (Germania) ciò ha provocato allarme e pubblici dibattiti. Da noi no. E non si va a vedere perché la Finlandia si colloca al primo posto; si preferisce pensare che lì il paese è più piccolo, il sistema è diverso, la popolazione più riflessiva. Basterebbe , invece, constatare che praticamente Helsinki ha raggiunto già gli obiettivi di Lisbona: i ragazzi quasi tutti diplomati, una percentuale altissima di laureati, il 12 % della popolazione adulta coinvolta in corsi di formazione (con ricadute formidabili anche sui ragazzi in apprendimento visto che la famiglia a partire dalla terza elementare in poi conta culturalmente tantissimo per il successo scolastico). Per non parlare della buona e migliore occupazione, dal momento che la flessibilità lavorativa

non punta come da noi (vedi la legge 30/2203) a precarizzare i rapporti lavorativi ma al lavoro a tempo indeterminato.

Fare come in Finlandia ? No, se si tratta di copiare sistemi che non sono sempre trasferibili. Sì, se si tratta di investire le stesse percentuali di risorse rispetto al PIL e se si tratta di dare sicurezza e stabilità al personale della scuola oggi fra il più instabile e precario nel panorama dei lavori pubblici (134.000 posti da coprire fra i docenti, 69.000 fra gli ata, 2000 fra i Dirigenti Scolastici, 20000 fra i ricercatori). E ancora sì, se si tratta di lasciare fare veramente le scuole e le Università: lasciare fare nel senso di far loro esercitare davvero l'autonomia che è ormai valore costituzionale.

Ma da tutto ciò non si evince che il Governo più che liberista sia in realtà centralizzatore e statalista?

Armando Catalano

e Anna Maria Santoro

FLC Cgil Nazionale