

## Federalismo, spesa e investimenti nel sistema di istruzione – Il parte di Franco De Anna

### LEP e politiche di spesa

Ovviamente il “finanziamento a prestazione” non è certamente esauriente per il “funzionamento” di una sistema complesso come l’istruzione ed afferente a diritti di cittadinanza.

Ma può costituire il nucleo rigoroso per una politica di spesa nel quadro delle competenze ripartite dal Titolo V e vincolato alle esigenze di omogeneità, eguaglianza di opportunità e di fruizione di tutti i cittadini, nonché delineare alcune priorità nelle politiche nazionali e regionali.

Nello schema successivo è rappresentato l’esito di una simulazione condotta dall’ISAE che mette a confronto una ipotesi di spesa regionale calcolata su ipotesi LEP e la spesa reale delle regioni, sul complesso dei servizi di welfare (Sanità, per i quali l’esistenza della declaratoria dei Livelli Essenziali di Assistenza rende più agevole la simulazione, istruzione e assistenza, per le quali sono stati usati parametri statistici di riferimento alle singole realtà, come popolazione, classi di età, ecc..)

La differenza tra spesa per prestazioni standard e spesa reale è stata rapportata al PIL regionale.

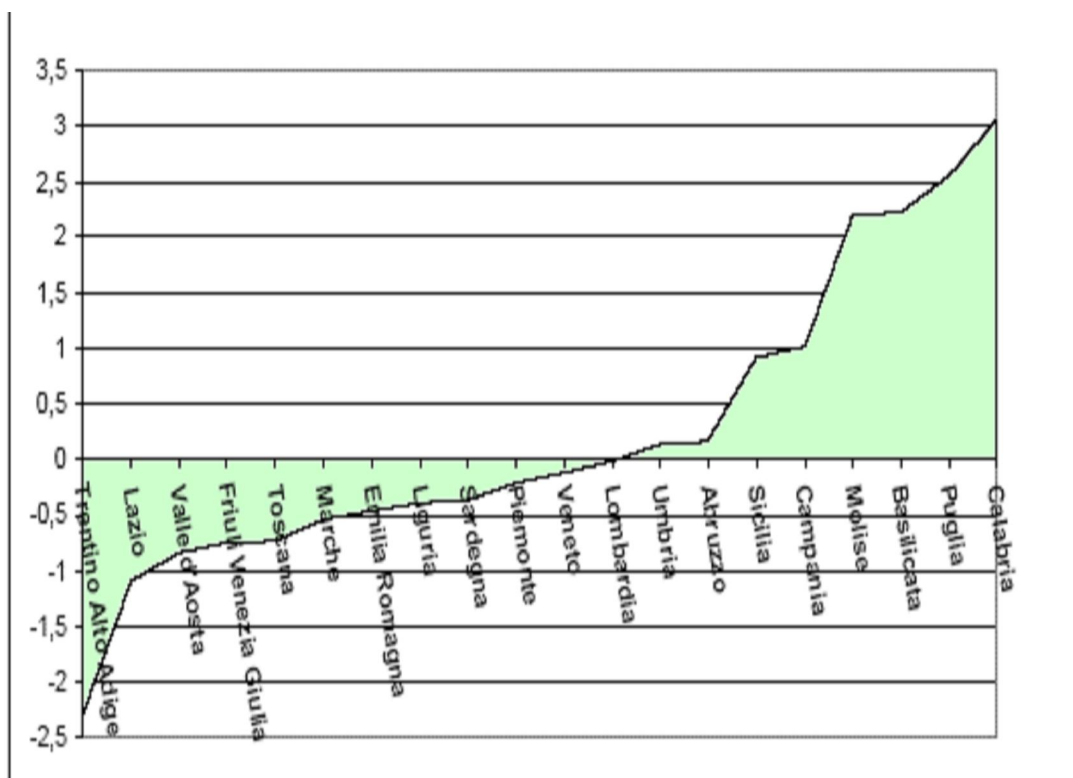
Per la lettura dello schema si tenga conto

- ✓ La differenza a zero o intorno allo zero contraddistingue le regioni nelle quali il valore reale delle prestazioni erogate è uguale e o simile a quella standard
- ✓ Le differenze positive (max la Calabria) rappresentano le Regioni nelle quali il valore reale delle prestazioni erogate è inferiore a quello standard
- ✓ Le differenze negative rappresentano le regioni nelle quali il valore delle prestazioni erogate è superiore a quello standard.

L’esame del grafico, senza ulteriori commenti, rappresenta un buon esercizio per comprendere

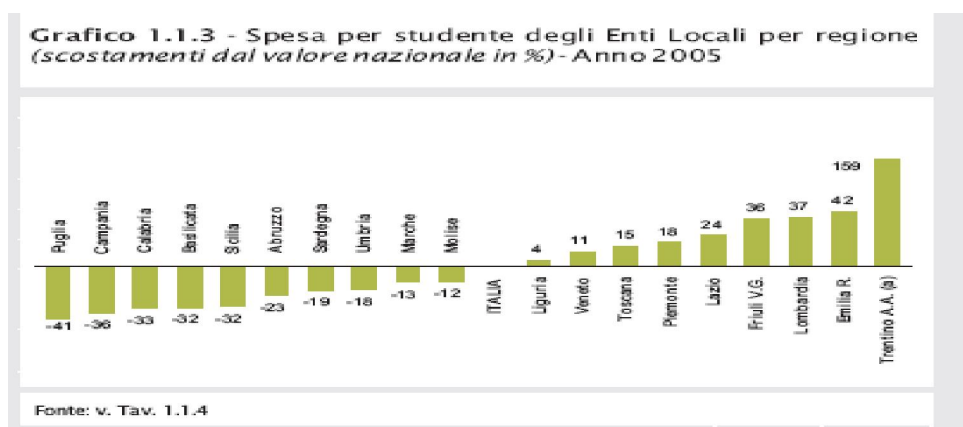
- quale sia la portata e le problematiche connesse al dibattito sul cosiddetto “federalismo fiscale”, tenendo anche conto che le regioni con prestazioni lontane dagli standard sono anche quelle con maggiori deficit di spesa in rapporto al PIL
- dove e come si debba intervenire con politiche di investimento prioritario e in termini di solidarietà nazionale, ma anche a quali misure di rigore si debba legare tale solidarietà
- Il sotteso compito di “pulizia democratica” che dovrebbe mettere le classi dirigenti locali di fronte alla loro responsabilità: riportare i valori allo standard potrebbe consentire ad alcuni di alleggerire la fiscalità locale e/o costringere altri ad aumentarne il carico (con il consenso degli elettori locali...)

## Spesa reale e spesa standard in rapporto al PIL regionale



Il grafico è frutto di una simulazione, che, come tale, può essere messa in discussione critica circa i metodi e le fonti.

Ma si osservi il grafico successivo che riporta la spesa per la scuola sostenuta dalle regioni e riferita alla media nazionale fatta uguale a 100



Come si vede il grafico ha il medesimo andamento e i medesimi “protagonisti”. La variabilità della spesa regionale in istruzione va da un 60% in più della media nazionale (province di Trento e Bolzano) ad un 40% in meno (Puglia).

La conclusione è la medesima.

**La determinazione dei LEP, oltre che costituire un impegno relativo ai diritti essenziali dei cittadini è la condizione tecnico-politica per costruire “razionalità decisoria” e responsabilità politica all’investitore in istruzione, chiunque esso sia.**

## LEP e valutazione di sistema

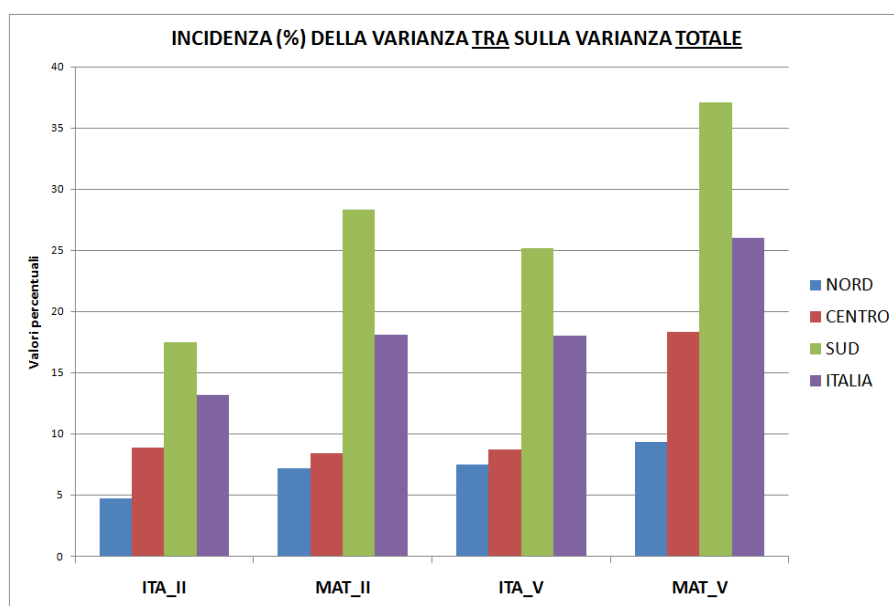
Le rilevazioni degli apprendimenti condotte dall'INVALSI negli ultimi anni consentono di analizzare la realtà con il conforto di qualche "misura".

E le considerazioni che se ne traggono ci fanno affermare che è più che necessario "mandare a regime" tale pratica superando definitivamente la dimensione "sperimentale" (che non significa ovviamente non proseguire sulla strada dell'affinamento e miglioramento degli strumenti e della organizzazione delle rilevazioni).

Si veda il grafico successivo.

In esso si raffronta la varianza totale relativa ai risultati di apprendimento nelle classi II e V della primaria nella popolazione rilevata e la varianza "interna" alla stratificazione geografica della medesima popolazione.

Il rapporto è un buon indicatore di "equità" sociale della funzione svolta dalla scuola. Più basso è il rapporto tra le due varianze, più omogenea è la distribuzione dei risultati di apprendimento



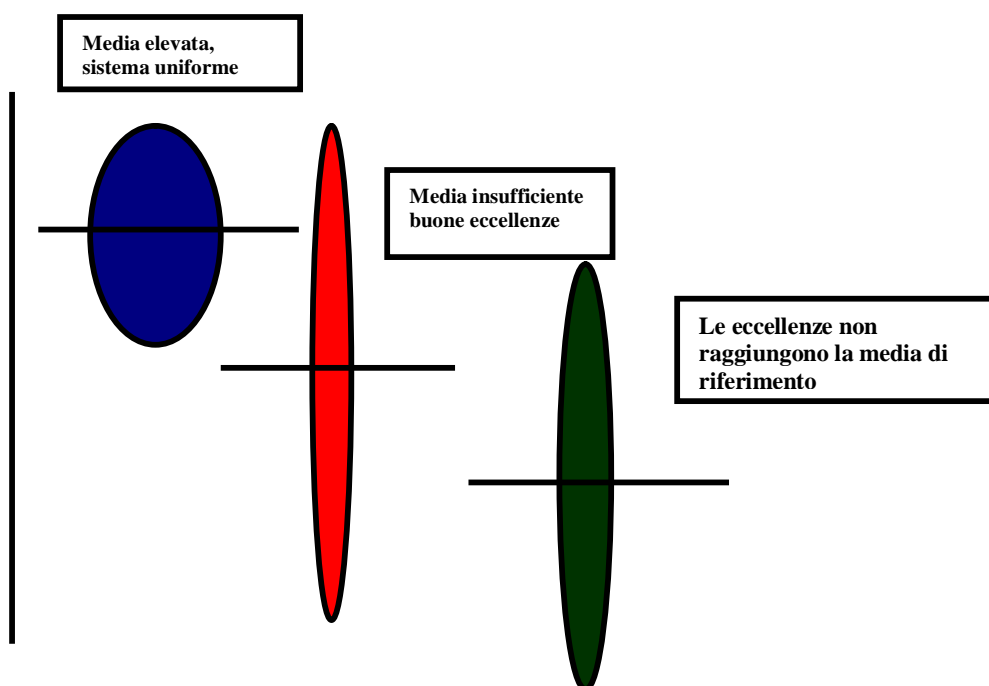
1. E' agevole riscontrare che nel Nord, dove come noto sono più elevati i risultati, essi sono anche distribuiti più omogeneamente; mentre il Sud, accanto a risultati inferiori, presenta una variabilità interna significativamente più elevata. La scuola non è in grado di appianare le differenze sociali: un obiettivo che da sempre ha costituito una sorta di "valore fondativo" per l'opinione democratica e posto (o supposto) a fondamento della stessa politica di spesa.
2. Nel passaggio dalla seconda alla quinta classe il rapporto tra le due varianze aumenta: segno che la stessa attività della medesima scuola provoca "aumento" delle disuguaglianze, e non attenuazione.

Non è un "effetto Gelmini"; è il risultato di una "storia". E la sfida attuale è anche quella di "rivedere" certezze del passato a fronte dei risultati prodotti.

Sulla base di tali considerazioni risulta evidente che non sia sufficiente reclamare una maggiore spesa e un maggiore investimento in istruzione; ciò che può qualificare una politica scolastica è indicare priorità e scelte discriminanti.

Per esemplificare si osservino i grafici-ipotetici successivi che rappresentano “idealtipi” di sistema di istruzione e una simulazione di confronto tra scuole appartenenti al medesimo sistema. Sono costruiti supponendo di rappresentare la distribuzione (ipotetica) dei risultati di apprendimento di una popolazione raccolti intorno alla media delle prestazioni rilevate.

1. Il primo grafico rappresenta tre “sistemi”: il primo con una bassa variabilità interna e con risultati raccolti attorno alla media; il secondo con una media più bassa, ma, per effetto della variabilità interna, con eccellenze confrontabili o addirittura superiori al primo; il terzo con media ancora più bassa e con eccellenze che non raggiungono la media del primo. Il secondo “ipotetico” sistema potrebbe rappresentare l’Italia degli anni ’70-’80 nei quali le ricerche IEA già rilevavano lo scarto dei valori medi nazionali rispetto al confronto internazionale, ma la “tenuta” delle eccellenze: i nostri migliori studenti erano “migliori come gli altri”.



La politica scolastica di quegli anni intervenne con spesa elevata, ma evidentemente l’obiettivo di attenuare le differenze, predicato e condiviso dall’opinione democratica, ebbe strumenti inadeguati. Ci si accontentò dei buoni risultati dei “migliori”. Oggi stiamo scivolando nella terza condizione.

La condizione è critica: se le eccellenze non agganciano la media di riferimento, la base reale e realistica di effettivi progetti e programmi di miglioramento si fa evanescente.

Qui si pone una scelta di politica scolastica “radicale”: a quale delle rappresentazioni schematiche “di sistema” vogliamo assomigliare?

Ogni ragionamento o sollecitazione su parole come “merito”, “meritocrazia”, “eccellenza”, deve misurarsi con tale scelta e trarne le conseguenze nella destinazione delle risorse.

2. La seconda rappresentazione, con lo stesso approccio, confronta, all'interno del medesimo sistema i risultati di scuole diverse (la varianza "interna").  
Con considerazioni analoghe: se l'eccellenza dell'aggregato di risultati con media più bassa non raggiunge la media di riferimento, dove fondare politiche di miglioramento?  
Sono possibili queste ultime? Sono convenienti? E quale politica di investimenti discriminanti è necessaria e su quali elementi di investimento?

Puntare alla omogeneità del sistema determina una caratteristica delle politiche di investimento assai diversa da quella determinata dall'obiettivo della ricerca dell'eccellenza.

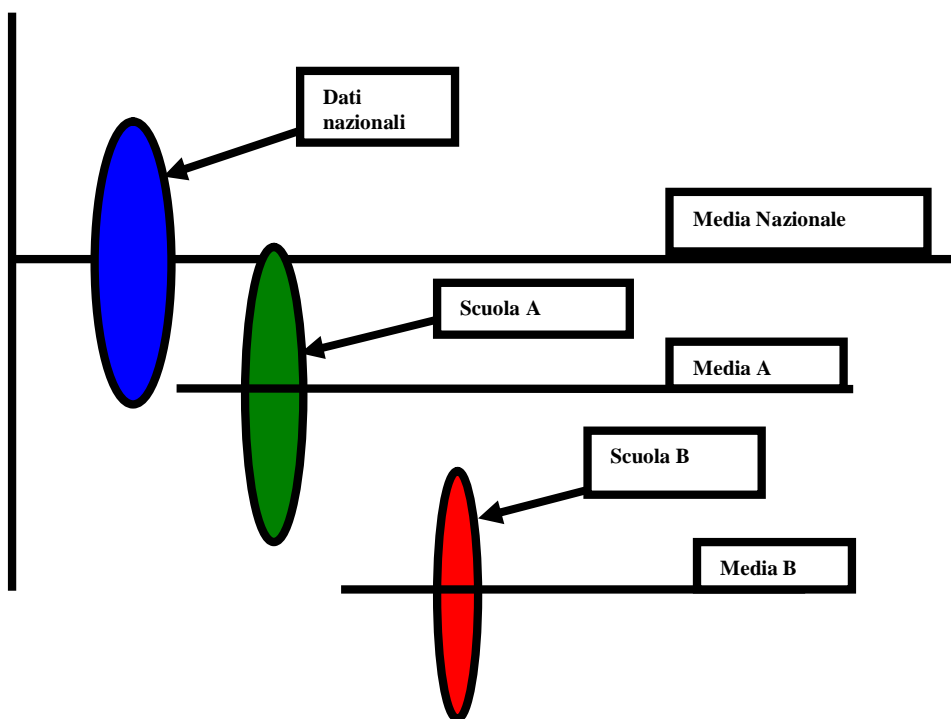
Nel primo caso l'eccellenza è un "derivato" della politica di sistema; si tratta di accoglierla, e semmai valorizzarla attraverso selettività "in ingresso" in "isole dedicate"

Nel secondo è l'obiettivo principale: si può trascurare la varianza del sistema, anzi, paradossalmente il "numero di scarti" potrebbe essere assunto come "indicatore di qualità". La logica produttiva dell'investimento richiederebbe alta selettività e concentrazione dedicata, lasciando il resto del sistema alla uniformità a basso costo. (una "tentazione politica" attuale, per quanto non esplicita?)

Ciò che non si può fare è "le due cose insieme", tanto più quanto le risorse siano limitate e si imponga una loro razionalità d'uso.

Tra le due alternative corrono le differenze di politiche anche a parità di "affermazioni generali" come quella che nessuno vuole contraddire che l'istruzione sia un "investimento per il futuro".

E corrono differenti risposte alle domande anche drammatiche precedenti: invece di chiedersi a quali condizioni siano possibili politiche di miglioramento, qualcuno potrebbe essere tentato di lasciare andare le situazioni "irrimediabili" con quel minimo di spesa che consenta la sopravvivenza, e di puntare invece sulle condizioni ottimali o comunque passibili realisticamente di miglioramento (potrebbe essere questa una versione deteriorata del "federalismo scolastico"?)



## Le garanzie dei LEP e le differenze reali

Quali fattori si correlano negativamente per produrre i differenziali di risultato tra le scuole italiane, posto che il sistema ha una legge unificata, regole comuni, e che l'investitore principale segue parametri di finanziamento "oggettivi" (numero di alunni, di classi, di plessi ecc..).

La prima risposta è quella fornita dalle ricerche internazionali ed applicata dall'INVALSI stesso per l'analisi del cosiddetto "valore aggiunto".

Si tratta di correlare i risultati dell'apprendimento e di "depurarli" dall'effetto delle variabili socio-economiche-familiari del contesto.

Ma ciò non dà risposte esaustive circa la maggiore varianza interna in alcune regioni, specie meridionali, rispetto ad altre e neppure tra scuola e scuola anche in contesti simili.

Vi sono, almeno ipoteticamente, altre variabili

- La qualità degli insegnanti
- Le caratteristiche organizzative e dimensionali delle scuole
- Le caratteristiche del "contesto operativo" delle scuole stesse: ambiente di formazione, tempi, spazi e relazioni educative che essi contengono.
- La "cultura" del contesto locale che sappia assumere o meno la scuola come "capitale proprio", sul quale investire e "prenderci cura".

Tralascio la prima variabile che, essendo di "livello soggettivo", non darebbe ragione di una qualità dell'insegnamento diversamente distribuita per esempio tra Nord e Sud (quanti meridionali tra i docenti delle scuole del Nord); e del resto investire nella qualità dei docenti si pone come obiettivo politico generale, non certo differenziabile per aree territoriali.

Un recente viaggio di ispezioni in Campania e Calabria (verifica progetti su finanziamento europeo) nel quale ho registrato drammatici livelli di variabilità, fino ad abilitare la domanda tragica se vi siano o meno condizioni realistiche di miglioramento e di definizione di investimenti che non abbiano elevatissimi livelli di rischio, mi fa ritenere che la risposta per dare orientamento alle risorse da dedicare alla scuola sia negli altri punti elencati.

Occorre investire in ambiente di formazione, in organizzazione del lavoro, più che in "abilità professionali"; investire in "cultura" delle comunità locali, più che in "tecnologie".

Può apparire paradossale e contraddittorio.

Ma si tenga conto che la stessa ricerca internazionale sul funzionamento dei sistemi di welfare sembra dimostrare che il rapporto tra investimenti "tecnici" e benessere della popolazione sia tutt'altro che lineare, superati i livelli essenziali.

Per esempio è dimostrato che l'indice di salute di una popolazione cresce al crescere degli investimenti in attrezzature sanitarie, ma fino ad un punto di flesso oltre il quale una dotazione aggiuntiva di TAC o di apparecchiature di risonanza magnetica, o di farmaci non modifica affatto tale indice.

Nella sanità è noto che oltre quel punto di flesso, per migliorare l'indice di salute di una popolazione occorre investire in prevenzione: investimenti a basso contenuto tecnico, a basso livello di intensità, ma che coinvolgono la popolazione stessa nell'impresa "salute". Un investimento in "cultura della salute" che la faccia percepire e considerare "patrimonio comune e capitale sociale".

Un ragionamento "isomorfo" andrebbe fatto per l'istruzione, superando una concezione tradizionale per la quale le variabili relative alla "durata" degli insegnamenti o alla consistenza degli organici siano quelle esaustive: lo sono state in un passato caratterizzato da spesa crescente, e i cui risultati contraddittori sono quelli più sopra commentati. (Abbiamo alfabetizzato il paese, ed è un grande

risultato, ma abbiamo perso la scommessa sul significato dell'istruzione come leva dell'equità e uguaglianza sociale).

Soprattutto tenendo conto che quelle variabili (durata degli insegnamenti, organici...) sono “filtrate” da ordinamenti (le classi di concorso, le “classi” come contenitori della didattica, le ore di lezione, insomma tutta l’incastellatura formalistica e burocratica dell’organizzazione del lavoro scolastico) che limitano drasticamente la produttività della spesa stessa così indirizzata.

Ambienti di formazione e organizzazione del lavoro da un lato. (Impegno politico e sindacale conseguente e parallelo alla politica delle risorse: l’organizzazione del lavoro scolastico come campo prioritario della contrattazione)

“Cultura della scuola” e capacità di farla percepire dalla collettività come “capitale sociale” dall’altro. E questo è soprattutto un investimento che riguarda le comunità locali e che ha ovviamente un cotè di “investimento politico”.

Una considerazione fondamentale, al termine di queste riflessioni, si pone comunque con tutta evidenza.

Rispetto ad un passato anche recente la problematica della “valutazione di sistema” emerge come riferimento di ogni fondata ipotesi di politica scolastica.

Anzi, in modo ancora più preciso, una valutazione che faccia propria la problematica della definizione di standard (senza esaurirsi in ciò: conosciamo le derive di “accomodamento” che la logica degli standard porta con sé).

Anche in tale caso una impresa culturale di grande portata: nel nostro sistema scolastico, presso i nostri insegnanti, la valutazione è vissuta e praticata, al meglio, in chiave “promozionale” e di “accompagnamento”.

Almeno due generazioni di docenti hanno elaborato la loro cultura professionale in proposito sulla base della Legge 517 (tra le meglio scritte nella nostra scuola).

Ebbene in essa non troviamo nulla che abbia a che fare con standard, e la parola non vi viene mai neppure nominata.

La sfida culturale e professionale è quella di ricongiungere tale ispirazione di fondo della cultura valutativa con la necessità di reperire e mantenere standard di riferimento per restituire razionalità decisoria alla politica di sistema.