

6

LE RISORSE PER
LA BUONA SCUOLA,
PUBBLICHE E PRIVATE



Un disegno ambizioso come quello che abbiamo descritto non è a costo zero. Sappiamo bene che l'istruzione è un investimento strategico, e uno Stato moderno ha solo un'alternativa davanti: credere nell'istruzione, e investirci risorse ed energie. Oppure non crederci, e consegnarsi a un futuro di declino.

Questo Governo non ha esitazioni: la scuola è la priorità del Paese, e su di essa intendiamo mobilitare le risorse che servono. Abbiamo già visto nel Capitolo 1 che, come primo e più importante impegno, il Governo ha dichiarato la sua intenzione di reperire le risorse in Legge finanziaria per le immissioni in ruolo di quasi 150 nuovi docenti di ruolo, e di basare su questo la propria credibilità.

Ci sono poi le risorse che servirà reperire per tutto ciò che potremmo mettere sotto la rubrica di "innovazioni della didattica", e

che si vanno ad aggiungere a quelle già mobilitate per l'edilizia scolastica. Tali risorse provengono da fonti diverse, compreso l'efficientamento delle spese della PA.

In aggiunta ad un impegno per l'incremento di risorse dedicate al potenziamento e l'innovazione dell'offerta formativa, dobbiamo creare le condizioni perché l'impatto di queste risorse sia massimizzato, e non disperso in troppi interventi senza coerenza ed evidenza pubblica. Per fare questo, servono tre cose.



1

Primo, partendo da una porzione limitata, dobbiamo progressivamente vincolare gli investimenti all'**effettivo miglioramento dei singoli istituti** e al merito di chi lavora per produrlo

2

Secondo, le risorse pubbliche **dedicate all'offerta formativa devono essere stabilizzate e non dovranno più essere dirottate su altri capitoli di spesa**, ma investite in ragione di obiettivi chiari e strategici di potenziamento di ciò che i ragazzi imparano a scuola, anche sulla base di indicazioni nazionali.

3

Terzo, l'investimento nella scuola non deve essere considerato solo una voce di spesa della PA, ma uno sforzo di tutto il Paese nel costruire il suo futuro. Per questo crediamo che le risorse pubbliche debbano servire anche per fare leva e **attrarre sulla scuola molte risorse private**, aumentando il legame delle scuole con le comunità locali e con il mondo del lavoro.

6.1

LE RISORSE PUBBLICHE *che servono*



Ridare centralità alla missione formativa della scuola merita, prima di tutto, **risorse pubbliche più ingenti e più certe.** Ossia: dobbiamo invertire la tendenza degli ultimi anni, nel corso dei quali l'attenzione per ciò che si insegna e si impara a scuola – la cosiddetta “offerta formativa” – non è cresciuta ed è addirittura andata diminuendo drasticamente. Basta guardare a cosa è successo al Fondo per il miglioramento dell'offerta formativa (MOF) e ai finanziamenti erogati sulla base della Legge 440 del 1997.

MOF

Si tratta del Fondo per il miglioramento dell'offerta formativa (MOF) che è destinato al personale scolastico per attività aggiuntive in favore degli alunni, per corsi di recupero, per incarichi specifici, per funzioni strumentali all'offerta formativa, per progetti nelle aree a forte rischio sociale, per le ore eccedenti per le sostituzioni del personale docente.

Il primo è un fondo utilizzato per retribuire il personale della scuola su attività aggiuntive e in favore degli alunni. Nel tempo è stato però spesso utilizzato per pagare altro, ossia l'adeguamento degli scatti e degli arretrati stipendiali dei docenti. Basti pensare che se nel 2010 le risorse destinate al MOF erano di quasi un miliardo e mezzo di euro, quelle rimaste utilizzabili per le attività in favore degli alunni sono diventate quest'anno meno di mezzo miliardo. Uno scopo certamente importante, ma che non può diventare la ragione per ridurre la qualità e la varietà dell'offerta formativa a favore degli studenti. Se non interveniamo, il MOF avrà da oggi in poi – “a regime” come si dice in gergo ministeriale – solamente 689 milioni di euro.

Stessa sorte è toccata alle risorse della Legge 440. Sono passate dai 93 milioni del 2012, ai 78 nel 2013, ai circa 20 milioni attuali. Anche qui, perché quest'anno in particolare 39 milioni sono stati usati per recuperare le posizioni economiche del personale ATA e altri 20 milioni sono serviti negli ultimi mesi per affrontare il problema di circa 11 mila esuberanti addetti alle pulizie delle scuole (ex LSU). Altro intento nobile, per ragioni principalmente occupazionali, ma che di fatto toglie risorse destinate agli alunni.

STABILIZZARE E ACCRESCERE

Se vogliamo offrire ai nostri ragazzi una scuola a prova di futuro, dobbiamo prima di tutto **stabilizzare le risorse destinate al MOF** su dei livelli congrui ed evitare che queste risorse siano dirottate all'interno del sistema scolastico su altre finalità, ugualmente degne, ma non strettamente legate al miglioramento dell'offerta formativa. È un atto di onestà intellettuale ed è necessario per permettere alle scuole e al Ministero di programmare la gestione negli anni.

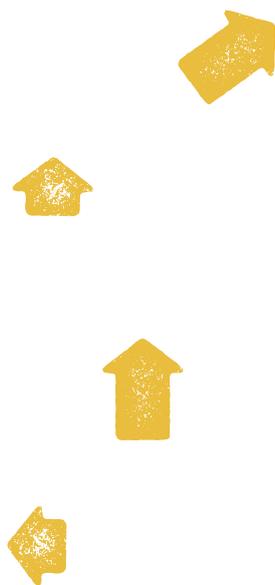
La stabilizzazione dovrà infatti servire anche per **consentire alle scuole un'adeguata e tempestiva programmazione basata su un budget triennale**.

ALLOCARE IN MANIERA TRASPARENTE E PREMIALE

Innanzitutto il complessivo ripensamento della carriera dei docenti (vedi capitolo 2) consentirà di riallocare le risorse attualmente assegnate sulla base dell'anzianità secondo criteri di premialità e di valorizzazione delle competenze. Ciò implica un più efficiente utilizzo delle stesse sia a favore dei docenti, sia a favore del miglioramento dell'offerta formativa, collegata al sistema di valutazione.

Innanzitutto, un reintegro parziale del MOF potrà essere destinato a quegli istituti che sviluppino pratiche di potenziamento dell'offerta formativa di particolare impatto (di formazione, di autoproduzione di contenuti didattici, di progettualità) e trasferibili attraverso “modelli di rete”, partendo da indirizzi strategici periodicamente identificati, come ad esempio innovazione digitale, alternanza scuola-lavoro o multilinguismo.

In questo modo il Ministero avrà finalmente a disposizione gli strumenti per “incubare” le migliori soluzioni sviluppate dalla scuola: non possiamo infatti permetterci di mantenere il criterio dimensionale (quantità di studenti e organico) come unico indicatore per quantificare e allocare le risorse destinate alle scuole.



Contestualmente, una percentuale delle risorse del Fondo, una volta allocata ai singoli istituti, sarà utilizzabile in almeno due modi innovativi: il 10% delle risorse sarà nella piena disponibilità del Dirigente, per remunerare docenti per attività gestionali e di didattica di particolare rilievo per il Piano di miglioramento.

Infine, **Scuola in chiaro 2.0** sarà la vetrina delle scuole per dare evidenza all'uso dei fondi del MOF, e diventerà lo strumento per il MIUR (e il sistema scolastico intero) per monitorare e comprendere meglio il modo in cui questi fondi sono utilizzati. Come avviene già per la rendicontazione dei fondi europei, ad esempio.

Per un'altra quota (inizialmente del 5%) sarà promossa la gestione attraverso **la modalità del bilancio partecipato, coinvolgendo studenti e rappresentanti dei genitori**, per obiettivi didattici coerenti con le finalità strategiche del Piano di miglioramento, ad esempio con attività laboratoriali innovative, competenze di produzione e creatività digitale, percorsi di imprenditorialità e alternanza-scuola lavoro. Non è solo una questione di scegliere come utilizzare le risorse, ma di acquisire fiducia e consapevolezza. Fiducia, da parte di studenti e famiglie verso una migliore comprensione degli impegni costanti dei dirigenti scolastici nel gestire la complessità di bilanci sempre più ristretti per esigenze formative. Consapevolezza, in particolare da parte degli studenti, per un utilizzo delle risorse pubbliche che abbia un impatto diretto sulle loro vite.

ALLINEARE

Infine, intendiamo allineare ogni altra risorsa disponibile, a partire dai Fondi Strutturali destinati all'istruzione, alle finalità descritte nei capitoli 4 e 5.

Il **PON Istruzione** è il programma nazionale che utilizza risorse europee per qualificare e innovare il sistema di istruzione pubblica. Ha una dotazione di circa 3 miliardi impegnata per i prossimi sette anni. Seppure sia destinato ad un ventaglio molto ampio di attività, **almeno 800 milioni saranno utilizzabili per il settennio 2014-2020 per attività didattiche aggiuntive** o comunque integrative rispetto a quelle già previste dai percorsi curricolari.

IL PON ISTRUZIONE

La politica di coesione dell'Unione europea prevede una strategia di promozione e supporto dello sviluppo armonico generale degli Stati membri e delle regioni. Per non lasciare indietro nessuno, si investe di più dove il bisogno di interventi strutturali è maggiore: lo stanziamento finanziario è articolato in relazione alle tre aree territoriali definite dai Regolamenti europei.

Il quadro di riferimento prevede un ciclo di 7 anni: l'attuale ciclo di programmazione è appena iniziato, copre il periodo 2014-2020 e avrà respiro nazionale.

La politica viene adottata ed attuata dagli organi nazionali e regionali di ciascuno Stato Membro, in collaborazione con la Commissione europea, mediante un "Accordo di Partenariato" e diversi "Programmi" – nazionali (PON) o Regionali (POR).

Per rinvenire risorse aggiuntive per miglioramento del servizio scolastico e dell'offerta formativa, si può utilizzare una quota della programmazione dei Fondi Strutturali

2014 – 2020, in cui è previsto un Programma Plurifondo (FSE – FESR) per sviluppare risorse umane, progettualità e infrastrutture del settore scolastico.

Il PON Istruzione finanzia la qualificazione e l'innovazione del sistema di istruzione pubblico, contribuendo ad aggiornare e migliorare le competenze dei docenti e del personale scolastico; avvicinare la scuola al mondo del lavoro; migliorare le competenze chiave degli studenti; potenziare le dotazioni infrastrutturali; arginare i fenomeni di dispersione scolastica.

Fra i risultati attesi vi è quello relativo al miglioramento delle competenze chiave, come competenze digitali e attività laboratoriali.

Le risorse disponibili per il rafforzamento di queste competenze consistono in circa € 800 milioni nel settennio.

Va ricordato che le risorse del Fondo Sociale Europeo sono da considerarsi utilizzabili solo per attività aggiuntive rispetto alle attività già previste dai percorsi curricolari – non essendo consentito il loro

uso per l'integrazione dei curricula né per sostenere la spesa del personale docente in organico. È inoltre importante sottolineare che le risorse sono utilizzabili in particolari aree territoriali – comportando, ad una prima valutazione dei costi, la possibilità di raggiungere non più del 40% delle scuole del Centro – Nord, circa il 60% nelle regioni in transizione e l'80% nelle regioni meno sviluppate.

6.2

LE RISORSE PRIVATE

Destinazione Scuola

Le risorse pubbliche non saranno mai sufficienti a colmare le esigenze di investimenti nella nostra scuola. Stiamo parlando della più grande e preziosa rete pubblica del Paese, ma anche di un cantiere sempre aperto, che richiede costante cura e aggiornamento.

La scuola è una frontiera mobile: se pensiamo alle sfide della competizione globale, al dinamismo di una società sempre più multiculturale, alla rapidità del cambiamento tecnologico, capiamo subito le esigenze di una continua sperimentazione educativa. Vale per la scuola quanto è ormai ovvio per moltissimi altri ambiti, a partire dalla ricerca: sommare risorse pubbliche a interventi dei privati è l'unico modo per tornare a competere.

Non c'è quindi nulla da temere dall'idea che, a certe condizioni, risorse private possano contribuire a trasformare la scuola in un vero investimento collettivo. A maggior ragione se ne giustificiamo lo sforzo creando una visione comune in cui credere convintamente tutti, come cittadini.

Per funzionare, questo investimento collettivo deve essere apertamente incentivato. Anzitutto per le scuole deve essere facile, facilissimo ricevere risorse. La costituzione in una Fondazione, o in un ente con autonomia patrimoniale, per la gestione di risorse provenienti dall'esterno, deve essere priva di appesantimenti burocratici.

E poi va offerto al settore privato e no-profit un pacchetto di vantaggi gradualmente per investimenti in risorse umane o finanziarie destinato a singole scuole o reti di scuole, attraverso meccanismi di trasparenza ed equità che non comportino distorsioni.



1

Il **primo** strumento per realizzare questo è lo **School Bonus** (sulla falsariga del c.d. “Art Bonus”), un bonus fiscale per un portafoglio di investimenti privati (da parte di cittadini, associazioni, fondazioni, imprese) nella scuola. Lo School Bonus potrebbe trovare immediata applicazione nell’opera di potenziamento e riqualificazione degli istituti scolastici, dei loro laboratori tramite l’acquisto di nuove tecnologie chiave per i loro obiettivi formativi, nell’apertura prolungata della sede. Questa iniziativa potrà integrare il piano di edilizia scolastica del Governo ed essere adottata in sinergia con l’uso di fondi FAS per azioni regionali.

2

Il **secondo** strumento, chiamato **School Guarantee**, è invece mirato a premiare in maniera più marcata l’investimento nella scuola che crea occupazione giovanile. L’impresa che investe risorse su un istituto professionale, su un istituto tecnico o su un polo tecnico-professionale – ad esempio finanziando percorsi di alternanza scuola-lavoro, ricostruendo un laboratorio o garantendone l’utilizzo efficiente – potrà ricevere incentivi aggiuntivi rispetto allo School Bonus, nel momento in cui si dimostri il “successo formativo” dei processi di alternanza e didattica laboratoriale sviluppati nella scuola di riferimento.

3

Il **terzo** strumento coinvolge invece tutti i cittadini e mira ad incentivare meccanismi di microfinanziamento diffuso a favore della scuola, il cosiddetto **crowdfunding**. Vogliamo applicarlo in particolare al sostegno di progetti didattici, per premiare, e scalare, quelli che dimostrano di coinvolgere al meglio i nostri ragazzi perché più innovativi. Ma anche sostenere le iniziative in grado di dare speranze concrete ai contesti più difficili, quindi di maggiore impatto sociale. I docenti, i genitori, gli studenti stessi saranno protagonisti. Questo tipo di raccolta fondi sta, in parte, già avvenendo. Ma per stimolarla ulteriormente e assicurare che diventi una

DULCIS IN FUNDO

pratica diffusa, sostenendone così scopi, dignità e ricadute sociali, il Governo valuterà di mettere a disposizione finanziamenti fino a 5 milioni di euro all'anno per fare matching fund con rapporto 1:1 o 1:2 su progetti in grado di dimostrare uno specifico impatto o raccogliere significativo sostegno pubblico. Ciò significa che per ogni euro – o due euro, a seconda del rapporto – messo dai cittadini su questi progetti, lo Stato ne metterà a disposizione un altro.

Sarà infine utile sperimentare **altri strumenti di “finanza buona”**. Le obbligazioni ad impatto sociale (i cosiddetti Social Impact Bonds), già ampiamente utilizzate dal Governo inglese, da diversi Dipartimenti negli Stati Uniti e in fase di studio in diversi Paesi, sono una prospettiva di grande interesse. Sono strumenti che mirano a creare un legame forte tra rendita economica e impatto sociale: negli Stati Uniti, ad esempio, sono stati utilizzati per aiutare i bambini provenienti da contesti poveri e ad alto rischio di marginalizzazione a non avere problemi nell'ingresso della scuola dell'infanzia, con conseguenti risparmi, nel tempo, in corsi di recupero e bisogni educativi speciali (BES). Nel nostro Paese saranno sperimentati per la ricerca di soluzioni per la piaga della dispersione scolastica, finanziando schemi di formazione innovativa nei contesti ad alto rischio. Si tratta di una iniziativa sfidante, ma anche coerente con la nostra ambizione di affrontare di petto i problemi con tutti gli strumenti possibili, a maggior ragione quelli più coerenti con il nostro tempo.

Se lo sviluppo di progetti didattici innovativi, tramite l'azione di docenti e dirigenti straordinari, è il modo più efficace che ha ogni scuola per fare la differenza con le poche risorse a disposizione, è venuta l'ora di sostenere chi, anche partendo da condizioni molto diverse e spesso difficili, investe già quotidianamente in tutto questo. Siamo convinti che alcuni di questi investimenti – laboratori, potenziamento tecnologico, infrastrutture, percorsi di inserimento al lavoro, didattica innovativa – abbiano una redditività particolarmente alta proprio perché hanno un impatto sulla capacità delle scuole di creare il futuro, e quindi vadano stimolati dall'intero Paese.

Per avvicinare anche chi non è direttamente coinvolto nella scuola. Perché la scuola è di tutti, anche di quelli – molti – che non ne hanno ancora, oggi, piena consapevolezza.