

IL COSTO STANDARD

L'anello mancante

Sunto

Il costo standard giunge a definire quali sono le risorse economiche ed umane impiegate annualmente per la formazione dei nostri studenti; è una voce di spesa e di investimento che permette di liberare risorse e, soprattutto, è uno strumento per realizzare la libertà di scelta educativa, l'anello mancante per arrivare ad una scuola veramente autonoma, libera e paritaria. Parlare di costo standard significa trasparenza: quale è il costo medio di un alunno di scuola statale? E per la scuola paritaria? Attraverso il costo standard, dunque, si può puntare alla proporzione tra i costi sostenuti e la qualità e quantità dei servizi erogati agli alunni.

di Anna Monia Alfieri

1. La libertà di scelta in un pluralismo di offerta formativa: la ri-conferma del TAR Lombardia

Con l'autorevole sentenza del 2 aprile u.s. il TAR Lombardia sancisce a) la costituzionalità del buono scuola per la famiglia che sceglie la scuola pubblica paritaria, perché sia resa effettiva la scelta nell'ambito del Servizio Nazionale di Istruzione, formato da scuole pubbliche statali e pubbliche paritarie; b) la necessità che rispetto al "sostegno al reddito", consistente in buoni servizi di valore oscillante tra i 60 e i 290 euro in base al reddito familiare, ci sia un'uguaglianza di trattamento tra alunni delle pubbliche statali e alunni delle pubbliche paritarie.

Altrettanto uguali dovrebbero essere – ma non lo sono – rispetto al diritto umano e costituzionale della libertà di scelta educativa (art. 30 della Costituzione) gli studenti che scelgono le scuole pubbliche paritarie nell'ambito dello stesso servizio pubblico. Oltre alle tasse, le loro famiglie pagano un contributo al funzionamento per la scuola pubblica paritaria *che hanno il diritto di scegliere in un pluralismo educativo* (senza pluralismo, la scelta non ha senso), come recita l'art. 33 della Costituzione. Scuole pubbliche statali e pubbliche paritarie fanno pienamente parte, per legge (62/2000) del Sistema Nazionale di Istruzione. Entrambe svolgono un servizio pubblico, indirizzato cioè verso chi paga le tasse.

Infatti i giudici del TAR *devono* – per onestà intellettuale – dichiarare quanto segue, nelle motivazioni della sentenza depositata il 2 aprile: «La pluralità dell'offerta formativa è tale solo se i destinatari sono realmente posti nella condizione di accedere ai percorsi scolastici offerti» dalle scuole pubbliche paritarie, «perché solo così si tutela la libertà di scelta e si assicura la pari opportunità di accesso ai percorsi offerti dalle scuole non statali». Il divieto costituzionale di *istituzione a spese dello Stato* di scuole paritarie non esclude «la legittimità di misure finanziarie dirette a superare le condizioni di svantaggio economico degli alunni», dal momento che le scuole gestite da enti o da privati «che ottengono la parità scolastica fanno parte a pieno titolo del sistema nazionale dell'istruzione e svolgono un servizio pubblico».

Il fatto che il TAR abbia rilevato un'anomalia in rapporto ai benefici per i redditi bassi, lo porta necessariamente a *doverla rilevare in rapporto ai diritti umani*, che oggettivamente sono a monte. Di conseguenza i giudici del TAR tolgono la pagliuzza mettendo in evidenza la trave. Infatti, a voler essere coerenti:

1. il Tar dovrebbe pronunciarsi per ritenere incostituzionale lo Stato Italiano che non è ancora giunto a garantire l'esercizio del diritto alla libertà di scelta educativa (le fonti: la Costituzione Italiana, la legge 62/00, le due risoluzioni UE del 1984 e del 2012)
2. impossibile garantire un pluralismo educativo se la famiglia che intende esercitare il proprio diritto alla libertà di scelta educativa deve pagare; chi sceglie, deve farlo in una pluralità di offerta alle stesse condizioni
3. il carattere di *pubblico* deriva dal servizio erogato *a prescindere dal soggetto erogatore*, come si deduca dalla legge 62/00 sulla parità scolastica; dunque tale servizio dovrebbe essere erogato con le tasse che i cittadini già versano.

Ai principi di diritto si affianca il dato che il welfare non può sostenere oggi costi aggiuntivi. Bisogna quindi spendere meglio, applicando il principio di sussidiarietà che, oltre ad avere una forte valenza etica, può produrre un risparmio economico fondamentale. Qui si inserisce la proposta di far **parlare il costo standard** per ogni allievo della scuola pubblica italiana, statale e paritaria. E' questo l' "*anello mancante*" alla possibilità di ristrutturazione del sistema scolastico pubblico.

2. Cosa è il costo standard?

Il costo standard viene definito in base a predefiniti livelli di efficienza e di prezzo in relazione a determinate condizioni operative in uno specifico lasso temporale, mentre il costo effettivo rappresenta gli oneri realmente sostenuti per la produzione di un bene/servizio. Il delta fra i due costi che vede il secondo superiore al primo è determinato dall'arco temporale che vede collocato il costo standard a monte (in una fase progettuale) e il costo effettivo a valle (in una fase ove solo la presa d'atto è consentita). Individuare il costo standard implica avere necessariamente presente la specificità della realtà scolastica che mal si presta a letture parziali e preconfezionate. I *presupposti economico-gestionali* per individuare il costo standard sono: **1)** conoscenza della realtà scolastica; **2)** ri-organizzazione amministrativa e gestionale che superi la logica dello spreco, in vista dell'investimento; **3)** evolvere il sistema dall'amministrazione alla gestione delle risorse umane; **4)** dal consuntivo al budget; **5)** economia di scala; **6)** costi di amministrazione e gestione in una logica di programmazione e controllo.

Il costo standard giunge a definire quali sono le risorse economiche ed umane impiegate annualmente per la formazione dei nostri studenti; è una voce di spesa e di investimento che permette di liberare risorse e, soprattutto, è uno strumento per realizzare la libertà di scelta educativa, l'anello mancante per arrivare ad una scuola veramente autonoma, libera e paritaria.

Parlare di costo standard significa trasparenza: quale è il costo medio di un alunno di scuola statale? E per la scuola paritaria? Attraverso il costo standard, dunque, si può puntare alla proporzione tra i costi sostenuti e la qualità e quantità dei servizi erogati agli alunni.

3. Presupposti per agire in regime di costo standard.

Non è sufficiente individuare il costo standard. Ben più complesso è agire in regime di costo standard. Affinché sia realmente un anello che porta a compimento il Sistema Scolastico Integrato occorre intervenire a livello Macro e Micro.

Quali gli "interventi-macro" funzionali? **1)** Una buona e necessaria concorrenza fra le scuole sotto lo sguardo garante dello Stato; il che implica il passaggio dello Stato da Gestore della scuola statale e Controllore della scuola paritaria a Garante della Scuola Pubblica; **2)** la libera concorrenza tra le scuole, in un sistema sano domanda autonomia riconosciuta e garantita alla Scuola Pubblica, con la conseguente e necessaria **3)** semplificazione e razionalizzazione del Sistema Scolastico.

Contemporaneamente occorre agire sulla singola realtà scolastica. In estrema sintesi gli interventi micro da effettuare sono: **1) accompagnare** la singola scuola nei processi di rivisitazione degli assetti organizzativi e amministrativi; **2) prevedere** nuove figure con competenze organizzativo-gestionali; **3) responsabilizzare** la direzione e l'organico sulla sostenibilità dell'attività educativa, sia in fase di programmazione che di verifica.

Infine è necessario introdurre degli indici di verifica. **Verificare l'utilità-efficacia della spesa pubblica:** **1) Efficienza:** verifica interna ed esterna degli assetti organizzativi e dei risultati conseguiti; **2) Efficacia:** valutazione che controlla, misura e certificata la qualità; **3)** misurazione degli apprendimenti; **4)** capacità di fare sistema.

4. Come funziona il Costo Standard?

Individuato il costo standard dell'allievo nelle forme che si riterranno più adatte al sistema italiano, si dia alla famiglia la possibilità di scegliere fra buona scuola pubblica statale e buona scuola pubblica paritaria. *Risultati:* **1)** innalzamento del livello di qualità del sistema scolastico italiano con la naturale fine dei diplomifici e delle scuole che non fanno onore ad un Servizio Nazionale di Istruzione d'eccellenza quale l'Italia deve perseguire per i propri cittadini; **2)** valorizzazione dei docenti e riconoscimento del merito, come risorsa insostituibile per la scuola e la società; **3)** abbassamento dei costi e destinazione di ciò che era sprecato ad altri scopi.

Si innesca così un circolo virtuoso che rompe il meccanismo dei tagli, conseguenti a sempre minori risorse (perché sprecate) che producono a loro volta altro debito pubblico. Il welfare non può sostenere altri costi; non a caso il principio di Sussidiarietà, oltre ad avere una valenza etica, è anzitutto un principio economico prioritario. Europa docet. A questo punto, liberate le risorse, si potrà investire nella valorizzazione e valutazione, nell'innovazione e sviluppo.

5. Quali le obiezioni?

In particolare Andrea Gavosto, direttore della Fondazione Agnelli - nel corso del Convegno che si è tenuto presso la Camera dei deputati il 01.04.2014 dal titolo "*Perché non facciamo parlare il costo standard?*" - ha espresso tre obiezioni metodologiche all'uso del costo standard come strumento di rimborso dei costi sostenuti dalle scuole paritarie. In primo luogo, calcolare il costo standard è un esercizio estremamente complesso. In secondo luogo, la nozione stessa di costo standard perde significato - ha spiegato Gavosto - se non è abbinata a un certo livello di prestazione, ritenuto essenziale, da parte delle scuole: questo comporta che si definisca e si misuri un obiettivo di *performance* delle scuole, a fronte del quale va calcolato il costo minimo per conseguirlo. Ma quale sia questo obiettivo - un livello di apprendimento, un tasso di dispersione, un grado di socializzazione, un stadio sviluppo della personalità - non è affatto ovvio e pone interrogativi non banali sullo scopo stesso della scuola. In terzo luogo, secondo il direttore della Fondazione Agnelli il concetto di costo standard non riflette un costo medio per allievo. La domanda che ci si deve porre, pertanto, è quanto costerebbe allo Stato inserire un allievo in più nelle proprie strutture: questo è quello che andrebbe riconosciuto alle scuole paritarie.

Evidentemente calcolare il costo standard non è un esercizio semplice, pur tuttavia fattibile per un economista di media competenza. Come si calcola il costo standard? Si individuano i costi fissi (struttura e manutenzioni) e variabili (risorse umane, gestione corrente) che concorrono a comporre la formazione di uno studente in un sistema efficiente riducendo al minimo il margine dello spreco, in una logica progettuale e di utilizzo delle economie di scala. Il cuore della questione non è la difficoltà di individuare il costo standard, bensì agire in un regime di costo standard non preconfezionato bensì reale. In merito alla seconda obiezione confermo che il costo standard debba necessariamente tener presente quella che definisco l'identità del singolo Istituto. Difatti la scelta della famiglia se in una prima fase verterà sulla qualità della scuola, giungerà in una fase di efficacia a giocare sull'identità della scuola. Ogni scuola ritroverà la propria identità grazie ad una autonomia e capacità progettuale ritrovata. Ciò che rifletterà il costo standard dello studente sarà la logica risultanza di uno studio; difatti, nel Convegno sopra citato non è stata indicata alcuna cifra, bensì si è illustrata la seguente tabella che è l'unico dato ministeriale del costo di uno studente oggi allo Stato Italiano, che si riferisce unicamente alle spese correnti, pertanto ben superiore aggiungendo il resto dei costi. Certamente il costo standard si colloca ad una cifra inferiore che, stante la circostanza che lo Stato Italiano copre l'88% dell'offerta formativa con una spesa specificata in tab. 1 mentre il 12% è garantita dalla scuola paritaria, un costo standard che certamente si assesti ad una cifra inferiore al costo oggi sostenuto dallo Stato Italiano non solo dimostra la sostenibilità della garanzia della libertà di scelta educativa della famiglia in un pluralismo educativo, ma rappresenta anche un sostanziale risparmio per lo Stato.

Come abbiamo dimostrato il costo standard, se per un aspetto consente l'esercizio concreto della libertà di scelta educativa della famiglia, dall'altro farà molto bene alla scuola italiana risollemandola dallo stato di dissesto in cui versa da lungo tempo. Difatti la scuola maturerà la capacità di "**fare sistema**": governare i processi e gli strumenti organizzativi che siano di supporto alla Qualità. E' solo in quest'ottica che si potranno comprendere se non addirittura anticipare i cambiamenti. E' necessario comprendere il cambiamento che attraversa tutti i settori e le scuole in questione. Capire il cambiamento implica modificare l'atteggiamento che ci anima ed

aggiornare la propria mentalità, sino ad orientarsi a nuovi schemi. Per non incappare nell'errore contrario è necessario però tener presente che non esiste un unico modello di organizzazione al quale tendere. Le scelte variano a seconda della realtà interna ed esterna.

6. L'auspicio

Pertanto reputo superabili le obiezioni soprattutto quando il rischio è liquidare in modo superficiale il sacrosanto diritto alla libertà di scelta educativa che di diritto spetta alla famiglia in un pluralismo educativo come chiaramente si esprime la Costituzione Italiana, la Legge 62/00 e in ultimo in ordine di data il TAR Lombardia.

Infine l'Italia rappresenta in merito l'unica grave eccezione in Europa rispetto al diritto, all'economia, al buon senso. Cosa auspicarci? Una laicità adulta e matura in una onestà intellettuale che sappia anteporre il diritto di tutti al proprio parziale soggettivo sguardo sulla realtà.

E' l'augurio di Rita Levi Montalcini che ha saputo far onore alla laicità, in lei sempre congiunta all'onestà: *"Affrontate la vita con totale disinteresse alla propria persona, e con la massima attenzione verso il mondo che ci circonda"*.

Numero totale studenti in ITALIA: 8.938.005				
di cui				
Alle scuole STATALI	Alle scuole PARITARIE			
7.865.445	1.072.560			
	(di cui 11.878 allievi H; 77.192 allievi non italiani)			
SPESA TOTALE DELLO STATO		SPESA TOTALE DELLO STATO per OGNI STUDENTE		
STATALI	PARITARIE	STATALI		PARITARIE
57, 6 miliardi	511 milioni	6.116 euro	Sc. Infanzia	584 euro
		7.366 euro	Sc. Primaria	866 euro
		7.688 euro	Sc. Secondaria di 1° grado	106 euro
		8.108 euro	Sc. Secondaria di 2° grado	51 euro
(Fonte: tavola MIUR per riparto contributi 2012)		€ 7.319,50	Costo Pro-allievo	€ 401,75

Tab. n. 1

Il Costo di un allievo della Scuola Statale di €. 7.319,50 comprende **solo** le spese correnti, pertanto aggiunte la totalità delle spese di diretta imputazione, risulta essere ben superiore.

Il Costo Standard certamente si assesta ad una cifra inferiore. Da qui la sostenibilità della garanzia dell'esercizio di un diritto che comporta una parità piena.

Nonché il considerevole risparmio per lo Stato Italiano propone in politica di spending review i criteri di buona gestione che rilanciano in sostituzione dei tagli che spesso mortificano.