

maggio 2006

# Per una scuola più europea

Dati, confronti, proposte

ASSOCIAZIONE TREEELLE

ASSOCIAZIONE TREEELLE  
PER UNA SOCIETÀ  
DELL'APPRENDIMENTO CONTINUO

PALAZZO PALLAVICINO  
VIA INTERIANO, 1  
16124 GENOVA  
TEL. + 39 010 582 221  
FAX + 39 010 5531 301  
[www.associazionetreelle.it](http://www.associazionetreelle.it)  
[info@associazionetreelle.it](mailto:info@associazionetreelle.it)

PRIMA EDIZIONE: MAGGIO 2006  
GRAFICA: OSVALDO PAVESE; TIPOGRAFIA ARALDICA  
STAMPA: TIPOGRAFIA ARALDICA - GENOVA

# INDICE

UNA PREMESA E LA PROPOSTA DI UN PATTO	4
<b>SINTESI DELLE PROPOSTE</b>	<b>6</b>
<b>PARTE I - LA SCUOLA ITALIANA È EUROPEA?</b>	<b>12</b>
1 Principali differenze tra Italia e UE	12
Livelli di istruzione, risorse investite, retribuzioni	
2 Risultati	16
La quantità non fa qualità	
a. competenze degli studenti (indagini OCSE - PISA 2000 e 2003)	16
b. disagio degli insegnanti	18
c. insoddisfazione delle famiglie	20
d. insoddisfazione degli studenti	20
<b>PARTE II - PRINCIPI E PROPOSTE DI TREELLLE</b>	<b>24</b>
3 Principi	24
4 Per una scuola autonoma e responsabile	28
5 Per un sistema nazionale di valutazione	31
6 Per una gestione delle risorse umane: capi di istituto e insegnanti	34
a. reclutamento esercitato dalle scuole	34
b. per la fine del “preariato”	36
c. premiare diversi livelli di professionalità degli insegnanti	38
d. per una legge sullo stato giuridico e un contratto autonomo per gli insegnanti	39
7 Per il governo del sistema: chi deve fare cosa?	41
a. scuole	42
b. Enti locali: Comuni e Province	42
c. Regioni	43
d. Stato	43
8 Per un patto di lungo termine	45
Indice delle tabelle e delle figure	47
Pubblicazioni di TreeLLLe	48

# Una premessa e la proposta di un patto

## Il futuro si gioca sull'informazione e sulla conoscenza

Nel marzo del 2000, a Lisbona, il Consiglio Europeo ha adottato l'obiettivo strategico di "diventare l'economia della conoscenza più competitiva e dinamica del mondo, in grado di realizzare una crescita economica sostenibile con nuovi e migliori posti di lavoro e una maggiore coesione sociale".

È passato il tempo in cui l'Europa si confrontava per lo più con Paesi che offrivano mano d'opera non qualificata a basso costo. Oggi l'Europa è chiamata a competere con Paesi come la Cina, l'India e altri che offrono lavoro altamente qualificato a basso costo. Di fronte allo sviluppo dell'economia della conoscenza, le economie vincenti saranno quelle più ricche di informazioni e conoscenze, nelle quali queste ultime saranno rese disponibili al maggior numero di persone.

Tutte le ricerche mostrano che oggi l'investimento in istruzione e formazione è un aspetto chiave del progresso economico e sociale. Ogni euro investito per raggiungere qualifiche elevate "paga" in modo tangibile non solo per i singoli – che sono i diretti beneficiari delle opportunità educative – ma anche per la società in termini di crescita economica, di coesione sociale e di maggior partecipazione ai processi democratici.

Ma i dati mostrano anche che abbondanti risorse finanziarie, di per sé, non sono una garanzia di risultati soddisfacenti. I sistemi di istruzione devono diventare più flessibili, più efficaci e più facilmente accessibili al maggior numero di persone. La formazione e la motivazione degli attori e modelli organizzativi e gestionali premianti sono la chiave di volta per migliorare l'efficacia e l'efficienza del sistema: spirito cooperativo e spirito emulativo devono e possono convivere anche nella scuola.

## L'Italia spende molto per la scuola ma non è europea nei risultati

In Italia, se l'investimento per l'istruzione è considerevole e la spesa per studente è nettamente più alta della media europea (di circa il 20%), i risultati in termini di apprendimenti degli studenti sono significativamente inferiori a quelli rilevati in media a livello internazionale (vedi l'indagine OCSE-PISA del 2000 e del 2003).

In passato, per troppi anni, si sono privilegiati gli aspetti quantitativi (numero degli addetti e risorse finanziarie) e si sono trascurati gli aspetti qualitativi: la

professionalizzazione di docenti e capi di istituto e l'adozione di modelli organizzativi e gestionali funzionali al buon uso delle risorse.

Va riconosciuto che un impegno eccezionale è stato richiesto al nostro Paese per recuperare il divario che lo separava dall'Europa per i livelli di istruzione della popolazione adulta. Nonostante il divario si sia notevolmente ridotto rispetto a quello sconcertante degli anni '50, ancora oggi in Italia nella popolazione fra i 25 e i 34 anni la percentuale di chi non ha terminato la scuola secondaria superiore è di oltre un terzo (media dei paesi UE: meno di un quarto) e la percentuale di chi ha conseguito un titolo terziario è del 12% (media UE 29%). Molti dei problemi relativi alla difficoltà del nostro sviluppo economico e sociale nascono, è bene prenderne atto, da un livello culturale del paese ancora modesto rispetto a quello di altri paesi europei.

### Un patto di lungo termine sulla scuola per il futuro del nostro Paese

TreeLLLe ritiene che per gestire efficacemente un sistema così complesso come quello dell'istruzione (oltre un milione di addetti, 10mila scuole, 40mila sedi scolastiche per 7,5 milioni di studenti) sia imperativo superare il modello attuale, burocratico e centralista, per passare ad un modello decentrato e responsabilizzante con elevati gradi di autonomia gestionale delle scuole secondo il principio di sussidiarietà controbilanciato da un sistema nazionale di valutazione, così come è avvenuto negli ultimi decenni in altri paesi europei, tra i quali Finlandia, Paesi Bassi, Svezia e Regno Unito.

Proprio sulla base di un quadro comparato di dati e dell'esperienza già maturata in altri paesi europei la presente pubblicazione da un lato evidenzia le principali anomalie del sistema italiano e dall'altro propone linee di soluzione rispetto a tali problemi, nella consapevolezza che riforme efficaci richiedono tempi lunghi e una continuità di intenti e di interventi legislativi da parte dei diversi governi che si succedono sulla scena politica. Di qui consegue la nostra proposta, mutuata da altri paesi, di un patto di lungo termine sul tema dell'istruzione pubblica che superi i contrasti tra le forze politiche e sociali (vedi capitolo 8 di questa pubblicazione).

Attilio Oliva  
*Presidente Associazione TreeLLLe*

Thomas J. Alexander  
*Chairman Forum TreeLLLe*

# Sintesi delle proposte

## La scuola italiana nel quadro internazionale

**L'istruzione pubblica comporta un rilevantissimo investimento (circa 50 miliardi di euro l'anno) la cui efficacia deve essere valutata**

A livello internazionale si è sempre più concordi nel considerare l'istruzione un *investimento* sul futuro piuttosto che una spesa.

Per capire punti di forza e punti di debolezza del nostro sistema educativo e per realizzare interventi “informati” con l'obiettivo di migliorare il nostro sistema scolastico occorre confrontarsi con gli altri Paesi dell'Europa e dell'OCSE, cioè acquisire informazioni sul nostro “posizionamento” nel contesto internazionale, con il quale dobbiamo necessariamente misurarci e competere.

### **L'Italia spende molto ma non è europea nei risultati**

Non si deve dimenticare che nella seconda metà del ventesimo secolo i governi italiani hanno lodevolmente destinato risorse crescenti alla scuola (specie con personale insegnante) con l'obiettivo di recuperare i ritardi storici del nostro Paese rispetto ad altri paesi europei: da noi, negli anni '50, il 60% della popolazione adulta era priva di licenza elementare e il 40% si dichiarava analfabeta. Oggi, nonostante la distanza si sia notevolmente ridotta, il livello di istruzione del nostro Paese è ancora deficitario (vedi confronti Tabella 1 pag. 13)

Si stima che circa un quarto di ogni coorte di età abbandoni la scuola senza un diploma o una qualifica, titoli che rappresentano il biglietto di entrata minimo nell'attuale società della conoscenza. Tra la popolazione adulta solo il 10% dei nostri concittadini è in possesso di un titolo terziario (contro il 29% medio europeo).

Anche i *risultati* del sistema scolastico (gli apprendimenti degli studenti) sono significativamente inferiori a quelli rilevati in media a livello internazionale. Sia l'indagine OCSE-PISA del 2000 sia quella del 2003 hanno evidenziato che gli studenti quindicenni italiani hanno un livello di competenza in lettura, matematica e scienze che è significativamente più basso della media OCSE e di quella dell'Unione Europea. (vedi Tabella 5 pag. 21)

Gli scarsi risultati degli studenti italiani (specialmente nel centro-sud) si accompagnano peraltro ad un'elevata spesa complessiva: l'indicatore più significativo, la spesa per studente, è nettamente più alto della media europea (a livello primario +30%, al secondario +10%, al secondario superiore -6%, vedi Tabella 2 punto 3 pag. 13).

Tra le cause dell'alta spesa per studente vi è sia l'elevatissimo numero di docenti in rapporto al numero di studenti sia il basso numero contrattuale di ore di lezione che gli insegnanti sono tenuti a svolgere (vedi Tabella 2 punti 4,5,8).

In conclusione le risorse finanziarie complessive non sono di per sé una garanzia di risultati soddisfacenti e molto dipende da come le si investe: i livelli di inefficienza organizzativa e una cattiva distribuzione delle risorse umane sono purtroppo connaturate alla sopravvivenza di un grande sistema burocratico e iper-centralistico che opera con scarsi controlli ed è privo di seri strumenti di valutazione.

Un esempio per tutti: se in astratto si assumesse per il nostro Paese il rapporto studenti/docenti medio europeo del 2003 in rapporto al nostro numero di studenti (circa 7,5 milioni), il numero dei nostri insegnanti (che sono circa 720.000) dovrebbe essere inferiore di circa 200.000 unità: la gravità di questa anomalia (creatasi negli anni '80) sia sotto il profilo sociale che economico è stata più volte segnalata nelle analisi dell'OCSE.

Questa distorsione di spesa prevalentemente orientata a stipendi modesti per troppi insegnanti pesa negativamente a danno degli investimenti che sarebbero necessari: nell'edilizia scolastica (spesso non a norma), sui servizi bibliotecari (solo 2.000 su 8.000 comuni), sulle strumentazioni informatiche (il rapporto PC per studente è tra i più bassi d'Europa).

### Insegnanti, famiglie e studenti sono insoddisfatti

Su tutto ciò, diverse ricerche evidenziano un diffuso disagio da parte degli insegnanti, una certa insoddisfazione da parte delle famiglie e soprattutto degli studenti che manifestano un indice di assenteismo e un tasso di abbandoni più elevati rispetto alle medie degli altri Paesi dell'OCSE.

## Principi guida e proposte di TreeLLLe

### Con la scolarizzazione di massa degli anni '60, la nostra scuola ha cambiato scala ma non natura e organizzazione

Nel XX secolo, con la scolarizzazione di massa si è raggiunto un risultato politico-sociale di grande rilevanza, ma si è persa la sfida della qualità di massa. Perché? Perché la scuola ha cambiato scala ma non natura e organizzazione. TreeLLLe ritiene che per gestire efficacemente un sistema così complesso (oltre un milione di

addetti, 10mila scuole, 40mila sedi scolastiche per 7,5 milioni di studenti) sia imperativo superare il modello attuale, burocratico e centralista, per passare ad un modello decentrato e responsabilizzante secondo il principio di sussidiarietà. Analogamente a quanto già da tempo avviene in alcuni Paesi (Finlandia, Paesi Bassi, Regno Unito, Svezia, etc.) TreeLLLe raccomanda l'adozione di un modello che preveda più elevati gradi di autonomia per le scuole e un sistema di incentivi che favorisca da un lato la cooperazione e dall'altro l'emulazione: a) tra capi di istituto, b) tra docenti, c) tra scuole e d) tra sistemi scolastici di Paesi diversi.

In questi anni TreeLLLe ha dedicato specifiche ricerche e approfondimenti (i Quaderni di TreeLLLe) a *quattro temi prioritari*:

1. la valorizzazione della professionalità dei capi di istituto e degli insegnanti (Quaderno n. 3) che preveda una seria formazione iniziale, in servizio e un meccanismo premiante di remunerazione.
2. La concreta attuazione della riforma relativa all'autonomia scolastica per attuare gli spazi di progettualità e responsabilità degli attori (Quaderno n. 5 in preparazione).
3. Il rafforzamento di un'Agenzia nazionale indipendente di valutazione a controbilanciamento dell'autonomia delle scuole e come bussola necessaria per una gestione strategica del sistema da parte di tutti i responsabili (Quaderno n. 2).
4. Il superamento del modello di gestione centralistico del sistema che preveda l'attribuzione di responsabilità chiare e distinte per le scuole autonome, per gli Enti locali, per le Regioni e per lo Stato (Quaderno n. 5 in preparazione).

### 1. Valorizzare la professionalità dei capi di istituto e degli insegnanti

#### *Maggiore attenzione alla formazione e alla selezione*

La legge di riforma (legge 53/2003) prevede che l'accesso all'insegnamento avvenga dopo una apposita laurea specialistica, seguita da due anni di tirocinio. Anche per i capi di istituto dovrebbero essere previsti seri e impegnativi corsi di abilitazione visto che si tratta di selezionare insegnanti con caratteristiche da leader educativi e con specifiche competenze organizzative, amministrative e relazionali.

#### *Fine del precariato e reclutamento da parte delle scuole*

Oltre ai 720mila insegnanti di ruolo, in Italia ci sono circa 300mila insegnanti precari (per supplenze annuali o brevi): un'anomalia che non ha eguali altrove. Per risolvere questo problema in una fase transitoria sono da prevedere a) una gestione a termine delle "graduatorie permanenti", b) il blocco di qualsiasi ulteriore sanatoria, c) il superamento dei concorsi dando valore concorsuale alla specializzazione universitaria, d) l'azzeramento per legge della normativa che regola le supplenze e la sua revisione secondo le migliori pratiche europee.

A regime le scuole autonome dovrebbero poi scegliere per chiamata i docenti attingendo alle liste degli idonei costruite attraverso la formazione universitaria specialistica a numero programmato.

Dal 2004 al 2014 si renderanno disponibili, per effetto dei pensionamenti, non meno di 300mila cattedre di insegnamento. Questa costituisce un'occasione da non perdere per ridurre il numero degli insegnanti e portare il rapporto studenti-insegnanti verso i livelli medi europei, liberando così una notevole quota di risorse

a favore della modernizzazione della scuola (edilizia, tecnologie della informazione e comunicazione, formazione, ricerca).

### *Andare oltre la retribuzione egualitaria*

Per superare un egualitarismo iniquo (e frustrante per i più impegnati) e al fine di innescare un processo virtuoso che innalzi i livelli medi di professionalità nel settore, TreeLLLe propone di sperimentare un nuovo modello di sviluppo professionale a tre livelli (insegnanti “eccellenti”, “esperti”, “ordinari”) con remunerazioni migliori e differenziate.

Lo sviluppo professionale degli insegnanti a tre livelli si può realizzare mantenendo costante l'attuale importante livello di spesa globale, ma combinando gli aumenti salariali di una parte degli insegnanti (quelli valutati “esperti” o “eccellenti”) con la progressiva riduzione del loro numero complessivo, riconducendo il rapporto studenti-insegnanti ai livelli europei.

### *Una legge sullo stato giuridico e un contratto autonomo per gli insegnanti*

Oggi gli insegnanti sono considerati dal punto di vista normativo alla stregua di tutti “impiegati civili dello stato” (testo unico 1957): è urgente dare luogo a una nuova legge sugli aspetti fondamentali dello stato giuridico dei docenti.

TreeLLLe raccomanda anche di dare luogo a un contratto nazionale specifico per i docenti.

## 2. Per un'autonomia responsabile delle scuole

Con l'art. 21 della L. 59 del 1997 il Parlamento ha approvato il principio dell'autonomia delle istituzioni scolastiche dotate di personalità giuridica, che dovrebbe tradursi non solo in autonomia didattica e organizzativa, ma anche in quella finanziaria (non prevista dalla legge).

Ma per avere successo l'autonomia delle scuole deve essere “responsabile”:

- responsabile di un progetto di istituto e di una quota dei curricula;
- responsabile dell'autonoma gestione di un'allocatione annuale complessiva per tutte le spese (eccetto le straordinarie) e quindi della libera scelta di destinazione delle stesse (personale incluso);
- responsabile del reclutamento di tutto il personale (capo di istituto compreso) e della determinazione dell'organico funzionale alla scuola nei limiti dell'allocatione annuale;
- responsabile dei risultati che ottiene e quindi impegnata non solo ad autovalutarsi ma anche a essere valutata dall'esterno.

Tutto ciò richiede un *ripensamento radicale degli organi di governo* della scuola con a) un consiglio di istituto snello e operativo, con funzioni di indirizzo e di controllo; b) un dirigente scolastico con effettivi poteri di gestione e con una professionalità specifica soggetta a valutazione periodica.

Per consentire confronti omogenei, la scuola dovrà procedere all'autovalutazione delle proprie prestazioni integrandola con la valutazione esterna di un'Agenzia nazionale indipendente. Con la responsabilizzazione di tutti gli attori della scuola autonoma si avvierà un processo virtuoso di cooperazione e emulazione che oggi non è in alcun modo incentivato.

### 3. Un'agenzia nazionale di valutazione, indipendente, per verificare i risultati del sistema e delle singole scuole

Tra le competenze primarie riservate allo Stato c'è quella di determinare i "livelli delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale". Di qui l'esigenza di un sistema di valutazione nazionale e unitario che assicuri la trasparenza, i confronti tra situazioni affini e l'omogeneità nelle verifiche dei risultati del sistema di istruzione scolastica.

Tra la situazione italiana e quella europea c'è un grave ritardo: nel nostro Paese stenta ad affermarsi una diffusa "cultura dei risultati". Solo da pochi anni è stata opportunamente costituita un'Agenzia nazionale di valutazione (INValSI) che deve essere ulteriormente potenziata e legittimata.

È necessario che a questa Agenzia nazionale venga riconosciuta la piena indipendenza dall'amministrazione scolastica e che le venga affidato il compito di valutare annualmente, a) l'efficacia globale del sistema (costi-benefici), b) gli apprendimenti degli studenti (attraverso test centralizzati in certi momenti del percorso scolastico), c) l'efficacia delle singole scuole, specie dove emergono serie criticità. Tali valutazioni dovranno essere rese note al Parlamento, agli Enti locali, alle scuole e rese pubbliche anche in forme che ne favoriscano la più ampia leggibilità.

### 4. Responsabilità chiare e distinte per scuole autonome, Enti locali, Regioni e Stato

*Scuole:* delle responsabilità di autonoma gestione da parte delle scuole abbiamo già detto.

*Enti locali:* i Comuni e le Province (sulla base della 112/98), oltre alle funzioni già attribuite (edifici, trasporti, assistenza scolastica, etc.) dovrebbero:

- svolgere nell'ambito della legislazione regionale, una nuova ed accentuata funzione di "sorveglianza e monitoraggio" sull'efficacia e l'efficienza delle scuole autonome del proprio territorio;
- favorire la strutturazione di reti di scuole con cui collaborare e a cui offrire servizi di supporto.

*Regioni:* dovrebbero avere nuove rilevanti responsabilità programmatiche (non di gestione):

- programmazione dell'offerta formativa in collaborazione con gli Enti locali (numero, dimensionamento, tipologia delle scuole, etc.);
- programmazione, in collaborazione con le scuole, del fabbisogno di personale ai fini della predeterminazione degli accessi alle lauree specialistiche per gli insegnanti e ai corsi abilitanti per i capi di istituto;
- distribuzione alle scuole delle risorse finanziarie statali sulla base di indicatori (principalmente relativi al numero e alla tipologia degli studenti) con eventuali azioni perequative.

*Stato:* il bilancio del Ministero dovrebbe essere notevolmente ridotto per il venir meno della gestione diretta delle scuole e le risorse in questione dovrebbero essere trasferite alle Regioni. Le responsabilità dovranno invece aumentare per le

funzioni di indirizzo generale e controllo dei risultati secondo il principio del “governo a distanza”. In particolare:

- la determinazione dei livelli di risorse finanziarie complessive per il sistema scuola e la loro distribuzione alle Regioni (con criteri prevalentemente riferiti al numero degli studenti);
- la determinazione dei livelli essenziali di prestazione delle scuole (standard);
- la determinazione degli obiettivi di apprendimento degli studenti e la certificazione delle competenze;
- la definizione dei criteri per la formazione specialistica degli insegnanti e dei capi di istituto e per la certificazione della loro idoneità professionale;
- la definizione dello stato giuridico dei docenti (diritti e doveri, etc.);
- la definizione degli ordinamenti scolastici;
- la contrattazione nazionale per i punti chiave delle condizioni di lavoro del personale della scuola;
- la valutazione dell'efficacia globale del sistema, delle singole scuole e del livello degli apprendimenti degli studenti attraverso un'Agenzia nazionale indipendente.

## Un patto di lungo termine per garantire il futuro della scuola

La domanda che viene spontanea è: che cosa fare di fronte ad un compito così strategico per il paese ma di così difficile gestione anche a causa dei comprensibili condizionamenti di un comparto che dà occupazione ad oltre un milione di persone?

Va fatta una premessa necessaria ad ogni possibile riforma: per la scuola, qualunque innovazione significativa ha bisogno di tempi lunghi per consolidarne e verificarne gli effetti: c'è quindi bisogno di strategie condivise e di una ragionevole continuità operativa. La proposta di TreeLLLe, mutuata da esperienze già praticate da vari paesi evoluti, è che sia necessario trovare il consenso per *un patto di lungo termine* sul tema dell'istruzione pubblica che superi i contrasti tra le forze politiche e sociali. Un patto tra maggioranza e opposizione, tra governo e forze sociali, senza il quale, nessun ministro, per impegnato e competente che sia, riuscirà a varare i cambiamenti e le innovazioni strutturali di cui la scuola italiana ha assoluto bisogno per rimediare ai ritardi e alle anomalie accumulate rispetto ai migliori esempi europei.

## PARTE PRIMA

### LA SCUOLA ITALIANA È EUROPEA?

# 1. Principali differenze tra Italia e UE\*

Livelli di istruzione, risorse investite, retribuzioni

Oggi, di fronte ai profondi e rapidi mutamenti della società e dell'economia si è concordi a livello internazionale nel considerare l'istruzione come un *investimento* anziché come una spesa. Occorre far crescere nell'opinione pubblica e nei giovani la consapevolezza che l'ignoranza è una malattia che esclude dai diritti di cittadinanza e dal mondo del lavoro.

In Italia ancora oggi circa un quarto di ogni coorte di età lascia la scuola senza un titolo o una qualifica secondaria superiore.

Ogni abbandono precoce segna per tutta la vita. Ogni studente che la scuola perde per strada rappresenta una sconfitta della scuola e della società. L'insufficiente livello di istruzione può avere effetti negativi sulla partecipazione attiva e consapevole dei cittadini alle istituzioni democratiche e sulla loro capacità di stare sul mercato del lavoro.

- Per quanto riguarda i livelli di istruzione il distacco con il resto d'Europa non è stato cancellato (Tabella 1 pag. 13) *anche se* negli ultimi quarant'anni il nostro Paese ha operato un grande recupero rispetto alla sconcertante situazione degli anni '50: in quell'epoca il 60% della popolazione adulta era privo di licenza elementare e il 40% si dichiarava analfabeta.

Per potere intervenire con l'obiettivo di migliorare il nostro sistema scolastico occorre innanzitutto acquisire informazioni sul nostro "posizionamento" nel contesto internazionale, con il quale dobbiamo necessariamente misurarci e competere. Un insieme di dati comparati è riassunto nelle Tabelle 1 e 2 pag. 13 dalle quali emergono con evidenza le nostre principali differenze:

- *La spesa totale sul PIL.* I dati complessivi della spesa totale sul PIL forniscono una prima approssimazione dello sforzo che un Paese fa per il sistema di istruzione. Nella Tabella 2 è indicata la spesa globale per l'istruzione (scuole del-

---

\* Vedi Quaderno n. 1 di TreeLLLe "Scuola italiana, scuola europea?" (2002). In questa pubblicazione le tabelle del Quaderno sono state aggiornate.

**Tabella 1****Livello di istruzione e risultati degli italiani, 2003**

	Iscritti a scuola 15-19 anni	% diplomati 25-34 anni	% titolo <b>terziario</b> 25-34 anni		Competenza matematica 15enni (OCSE-PISA)	Competenza di lettura 15enni (OCSE-PISA)
			Laurea breve	Laurea lunga		
<b>Italia</b>	<b>78</b>	<b>60</b>	-	<b>12</b>	<b>466</b>	<b>476</b>
Media OCSE	79	75	9	20	500	494
<i>Lontano da noi</i>						
Canada	-	90	25	28	532	528
Corea	82	97	17	30	542	534

Fonte: OCSE, Education at a Glance, 2005.

**Tabella 2****Risorse finanziarie e umane per l'istruzione**

	<b>Italia</b>	Media UE	Media OCSE
<b>Spesa pubblica e privata per l'istruzione (2002)</b>			
1. Spesa totale (scuola dell'infanzia, istruzione primaria, secondaria e terziaria, università inclusa) in rapporto al PIL	<b>4,9</b>	5,6	5,8
2. Spesa pubblica e privata per l'istruzione primaria, secondaria e post-secondaria non terziaria in rapporto al PIL	<b>3,5</b>	3,8	3,8
3. Spesa per studente in \$ USA PPA			
Scuola primaria	<b>7231</b>	5547	5313
Scuola secondaria inferiore	<b>8073</b>	7315	6089
Scuola secondaria superiore	<b>7221</b>	7682	7121
<b>Rapporto studenti/docenti (2003)</b>			
4. Scuola primaria	<b>10,9</b>	14,9	16,5
5. Scuola secondaria	<b>10,6</b>	12,0	13,6
<b>Altri indicatori relativi alla scuola secondaria inferiore (2003)</b>			
6. Dimensione media della classe	<b>21</b>	23	24
7. Ore annue di lezione per gli studenti (obbligato-	<b>915</b>	906	884
8. Ore annue di insegnamento degli insegnanti	<b>594</b>	673	701
9. % insegnanti per età (2001) (secondaria inferiore e superiore)			
Fino a 39 anni	<b>8,8</b>	33,7	37,1
A partire da 50 anni	<b>48,7</b>	34,1	20,6
10. Stipendio dopo 15 anni di servizio in \$ USA	<b>31.304</b>	37.398	35.876
11. Retribuzione oraria (15 anni) in \$ USA PPA	<b>52,7</b>	55,7	51,5

Fonte: OCSE, Education at a Glance, 2005.

NOTE: - La media UE è riferita alla realtà precedente l'estensione del 1° maggio 2004 ed è pertanto calcolato su 15 Paesi. Nel caso della spesa per studente, dello stipendio degli insegnanti della scuola secondaria inferiore e della corrispondente retribuzione oraria la media UE non comprende il Lussemburgo.

- In alcuni casi le cifre sono state arrotondate rispetto alle figure o tabelle originali. Di conseguenza la somma dei dati parziali può, nella sua ultima cifra, non coincidere con il dato totale.

- Dollari USA PPA: i confronti fanno riferimento alla Parità di Potere di Acquisto, cioè ai beni acquistabili con la cifra equivalente.

l'infanzia, primarie, secondarie e istituzioni terziarie inclusa l'università) in rapporto al PIL. La differenza dello 0,7% rispetto alla media UE è legata alla minore spesa per l'istruzione primaria, secondaria (3,5% dell'Italia contro il 3,8% dell'UE) e ancor più alla bassa spesa per l'istruzione terziaria italiana (0,8% contro 1,2% europeo).

Ma la percentuale di spesa sul PIL deve essere interpretata alla luce di numerosi fattori, primo dei quali il numero degli studenti fruitori del servizio (Tabella 3 pag. 15). L'Italia ha un basso numero di studenti a causa della bassa natalità; questo basso numero è ulteriormente diminuito dall'alta percentuale di abbandoni.

- *La spesa per studente.* A livello di scuola primaria è più alta della media europea di circa il 30% ed è, insieme a quella di Danimarca e Svezia, la più alta in Europa (Figura 1 pag. 15); a livello di scuola secondaria inferiore la spesa per studente è più alta del 10% rispetto alla media europea, mentre per la scuola secondaria superiore è del 6% più bassa.

In conclusione, in Italia la spesa per studente è tra le più alte d'Europa principalmente a causa:

- a) del basso rapporto studenti/docenti in particolare nella scuola primaria (Tabella 2 punto 4 pag. 13);
- b) del basso numero contrattuale di ore di lezione degli insegnanti (Tabella 2 punto 8).

Se si calcola la spesa complessiva per studente nel periodo dai 6 ai 15 anni, l'Italia risulta uno dei paesi europei con la spesa più elevata in assoluto (Tabella 4 pag. 17).

- *Il rapporto studenti/docenti* (Figura 2 pag. 17) è tra i più bassi d'Europa nella scuola primaria e secondaria inferiore; se in astratto si assumessero per il nostro paese gli indici medi europei del 2003, in rapporto al nostro numero di studenti (circa 7,5 milioni), il numero dei nostri insegnanti (che sono circa 720.000) dovrebbe ridursi di poco meno di 200.000 unità. Questo numero dà l'idea di quanto sia abnorme la situazione italiana in proposito e di quanto grave sia il problema sia sotto il profilo sociale sia economico (vedi in proposito Tabella 8 pag. 35 "Un'occasione da non perdere").

Questa situazione non ha cause recenti: dagli anni '60 alla fine degli anni '80 non si è infatti prestata attenzione all'andamento delle assunzioni di insegnanti rispetto all'evoluzione della popolazione studentesca (Figura 3 pag. 19).

Inoltre:

- *il numero medio di alunni per classe* è tra i più bassi d'Europa (Tabella 2 punto 6 pag. 13);
- *le ore annue di lezione degli insegnanti* nella scuola secondaria sono tra le più basse d'Europa (Tabella 2 punto 8);
- *l'età media degli insegnanti* è in assoluto la più alta d'Europa (Tabella 2 punto 9);
- *lo stipendio dopo 15 anni di servizio* (Figura 4 pag. 19) espresso in \$USA PPA, è nettamente inferiore alla media UE, ma di poco inferiore se viene rapportato alle ore contrattuali di insegnamento (Figura 5 pag. 21);
- la distorsione della spesa corrente rispetto a quella bassissima per investimenti: in sostanza stipendi modesti per troppi insegnanti che pesano a danno della spesa per edilizia (spesso non a norma), biblioteche (2.000 su 8.000 comuni), strumentazioni informatiche (il rapporto PC/studente è molto basso rispetto alla media UE).

**Tabella 3**

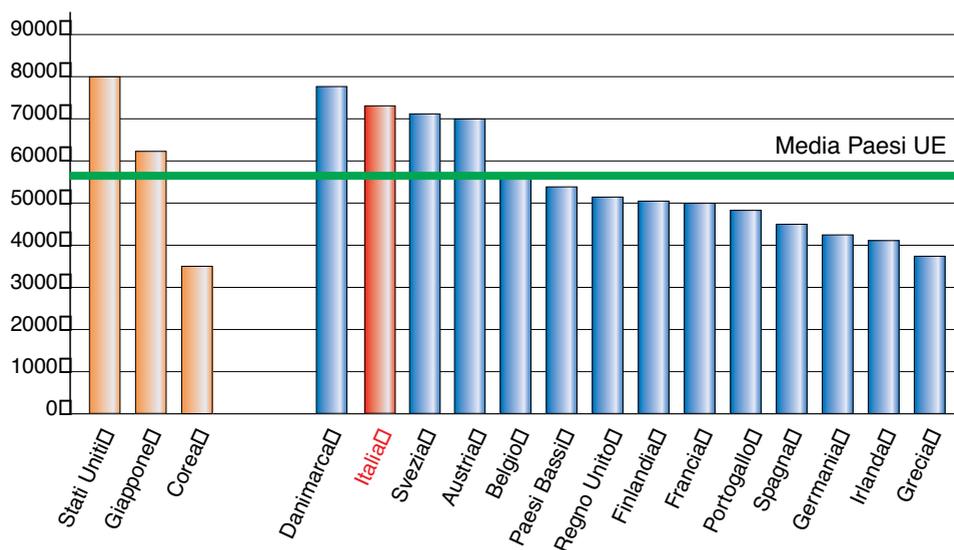
**Evoluzione della popolazione scolastica (1960-2010)  
Elementari**

ANNO	STUDENTI
1960	6.500.000
1975	9.700.000
1985	9.100.000
1995	7.500.000
2004	7.200.000
2010	7.000.000 (stima)

FORNTE: MIUR, *La scuola in cifre, 2005 + stima Confindustria*

**Figura 1**

**Spesa annua per studente nella scuola primaria, 2001**



FORNTE: OCSE, *Education at a Glance, 2005*.

## 2. Risultati

La quantità non fa qualità

### a) competenze degli studenti (indagini OCSE-PISA 2000 e 2003) \*

I dati più recenti sui risultati dei sistemi scolastici sono offerti dall'indagine comparata PISA (Programme for International Student Assessment) promossa dall'OCSE. Tale indagine, che ha periodicità triennale, valuta il livello di competenza degli studenti quindicenni negli ambiti di lettura, matematica e scienze, accanto ai quali considera anche competenze trasversali.

Nella prima rilevazione (2000) come nella seconda (2003) i quindicenni italiani hanno ottenuto risultati significativamente più bassi della media internazionale (pari a 500), con un notevole scarto dai risultati dei Paesi migliori. Su questo dato medio incidono le forti disparità tra il Nord e il Sud del nostro Paese: il Nord infatti si trova sopra la media internazionale, mentre il Sud si trova al livello della Turchia (e a quello dell'Uruguay, tra i Paesi non membri dell'OCSE). L'indagine OCSE-PISA è stata ripetuta nel 2003 con una maggiore focalizzazione sulle competenze matematiche: i risultati del 2000 sono sostanzialmente confermati (Tabella 5 pag. 21).

- Affiancando ai risultati i dati della spesa si osserva che per quanto tra i due fattori vi sia una correlazione positiva, vi sono Paesi che hanno un buon rapporto “qualità-spesa”, mentre per altri i risultati sono inferiori a quelli attesi visto il volume delle risorse investite. Corea, Finlandia, Giappone e Paesi Bassi sono tra i Paesi che, con una spesa inferiore alla nostra, ottengono risultati ben superiori in termini di apprendimenti (Figura 6 pag. 23).

*L'Italia spende molto ma non è europea nei risultati: la quantità di risorse finanziarie e umane di per sé non è una garanzia di qualità. In passato, per troppi anni, si sono privilegiati questi aspetti quantitativi e si sono trascurati gli aspetti qualitativi: la professionalizzazione dei docenti e dei capi d'istituto, i modelli organizzativi, gestionali e funzionali ed una buona gestione delle risorse.*

*I livelli di inefficienza organizzativa e il cattivo utilizzo delle risorse umane (nessun incentivo o sistema premiante) sono connessi ad un sistema burocratico ed ipercentralistico che opera con scarsi controlli ed è privo di efficaci strumenti di valutazione.*

---

\* Vedi Seminario n. 1 di TreeLLLe, “Moratti Morris: due Ministri commentano la presentazione dell'indagine OCSE-PISA” (2002). In questa pubblicazione i dati OCSE-PISA sono stati aggiornati.

**Tabella 4**

**Spesa complessiva per studente dai 6 ai 15 anni (in \$ USA PPA), 2002**

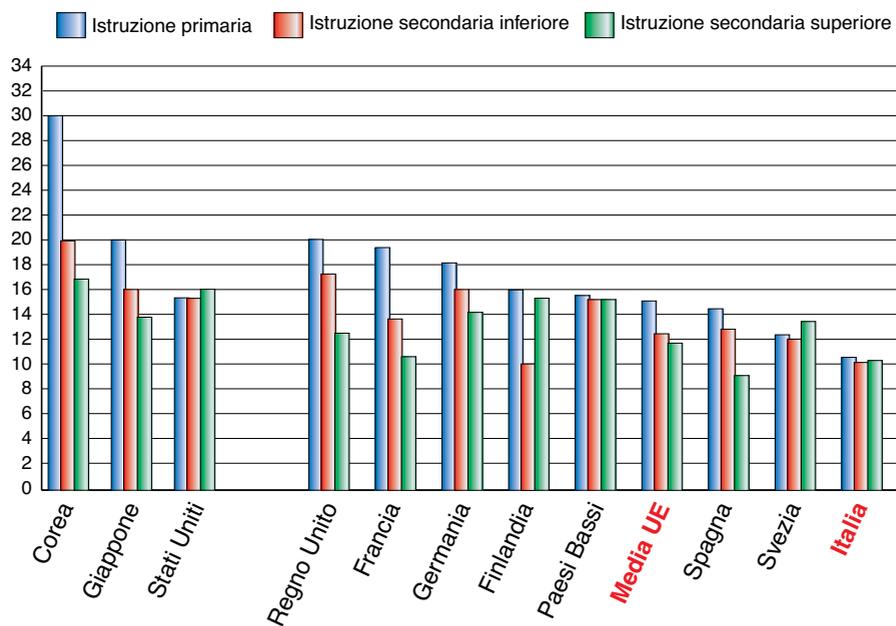
<b>Italia</b>	Media UE	Media OCSE	Finlandia	Corea
<b>75.000</b>	61.000	56.000	59.000	43.000

Fonte: OCSE, *Education at a Glance*, 2005.

Nota: Alla media dei Paesi dell'UE mancano le stime di Lussemburgo e Regno Unito, per i quali i dati non erano disponibili.

**Figura 2**

**Rapporto studenti/docenti per livello di istruzione, 2003**



Fonte: OCSE, *Education at a Glance*, 2005.

- Su questi risultati incide sicuramente il ritardo storico nel livello di istruzione della nostra popolazione ma anche le modalità di allocazione e gestione delle risorse (i modelli organizzativi), la scarsa formazione iniziale degli insegnanti e dei capi d'istituto, nonché i contenuti e i metodi didattici.

Ad esempio: in che misura sui risultati degli studenti italiani incidono gli ordinamenti e i curricula in vigore, basati sulla continua espansione delle “conoscenze” (tendenza all'enciclopedismo) piuttosto che sull'acquisizione di “competenze di base” (*key competences*) che devono resistere all'oblio dei programmi scolastici?

## b) disagio degli insegnanti \*

Per TreeLLLe, anche sulla base di indagini IARD sulla condizione degli insegnanti, le principali cause del disagio degli insegnanti più impegnati sono:

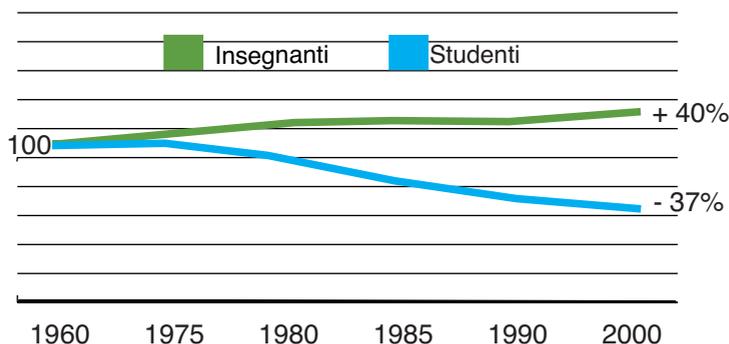
- insufficiente formazione iniziale e in servizio;
- ambiente di lavoro poco stimolante;
- carenza di diversificazione di ruoli e responsabilità;
- declino del prestigio sociale;
- assenza di valutazione dei meriti;
- scarsa gratificazione economica.
- Qui di seguito qualche messa a fuoco riguardo all'insoddisfazione degli insegnanti in ordine ai livelli retributivi (Figure 4 pag. 19 e 5 pag. 21).
  - Il confronto dei livelli retributivi deve essere effettuato a parità di produttività. Pur ribadendo la necessità di cautela nei confronti internazionali, appare evidente che lo svantaggio retributivo degli insegnanti italiani, rispetto alla media degli altri paesi europei, si accompagna a un minore carico di lavoro contrattuale (circa il 10%, vedi Tabella 2 punto 8 pag. 13). Se si guarda la “retribuzione per ora di lezione” (Figura 5 pag. 21), lo svantaggio rilevato per i livelli retributivi annui diminuisce considerevolmente.
  - La retribuzione del personale insegnante va considerata in relazione a una serie di “vantaggi” (tempi di lavoro, assenze, mobilità, sicurezza, trattamento pensionistico, etc.) che hanno un costo elevato per il bilancio dell'istruzione, ma non si traducono in un corrispettivo monetario. È quello che gli economisti chiamano il “salario ombra”. Inoltre in base a una indagine (Bordogna, 1994) gli insegnanti hanno la possibilità di effettuare altri lavori, il 14 % in modo regolare, il 25% in modo saltuario.
  - *La concentrazione del dibattito sul solo problema dei livelli retributivi “europei” rischia quindi di essere fuorviante perché non tiene conto di tutte le variabili in gioco: “europeo” non può essere solo lo stipendio.*
  - Non stupisce quindi quanto rilevato dalle indagini IARD sulla condizione degli insegnanti (Cavalli, 1992 e 2000), che “tre insegnanti su quattro

---

\* Vedi Quaderno n. 4 di TreeLLLe “Quali insegnanti per la scuola dell'autonomia” (2004).

**Figura 3**

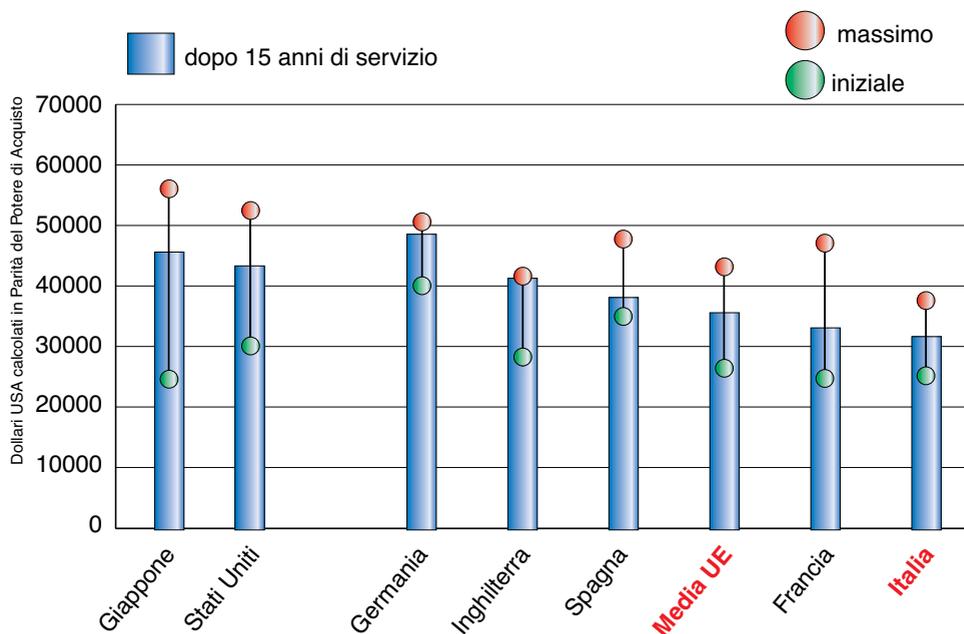
**Indice di cambiamento nel numero di insegnanti e studenti, 1960-2000  
Scuola elementare**



Fonte: OCSE, Education at a Glance, 2005.

**Figura 4**

**Stipendi annuali degli insegnanti  
della scuola secondaria inferiore in \$ USA PPA, 2003**



Fonte: OCSE, Education at a Glance, 2005.

Nota: La media europea è calcolata sulla base dei 15 Paesi costituenti l'UE nel 2003, con l'esclusione del Lussemburgo che ha una popolazione complessiva di meno di 450.000 abitanti.

dichiarano che se potessero tornare indietro rifarebbero la scelta dell'insegnamento e una quota consistente non esiterebbe a consigliare questa scelta al figlio (ma, soprattutto, alla figlia) di un amico”.

- Sussiste peraltro l'insoddisfazione degli insegnanti per la loro retribuzione monetaria, anche perché il lavoro, se affrontato seriamente, sta diventando sempre più difficile e logorante. Essi, inoltre, “percepiscono” la situazione favorevole delle condizioni di lavoro al momento del loro ingresso nell'occupazione, ma successivamente perdono l'apprezzamento del valore reale di tale situazione.

Le proposte di TreeLLLe per affrontare le principali cause di disagio degli insegnanti sono illustrate nel capitolo 6 della presente pubblicazione.

### c) insoddisfazione delle famiglie

In che misura la scuola riesce a realizzare gli obiettivi generali ritenuti più importanti dai cittadini?

Qui di seguito riportiamo le valutazioni espresse dai cittadini nella ricerca in nota.\* Le prestazioni sono, in generale, ritenute poco entusiasmanti dagli intervistati (Tabella 6 pag. 23). La maggiore debolezza del sistema scuola sta nella *sua incapacità di preparare i giovani per il mondo del lavoro*, vista l'importanza assegnata dalle famiglie a questo obiettivo: oltre sette intervistati su dieci ritengono che la scuola riesca a realizzare “poco” o “per niente” questa finalità.

Anche lo sviluppo dell'*autonomia cognitiva* (attrezzare i giovani ad essere curiosi e a continuare ad imparare da soli, ad essere creativi e a pensare criticamente) costituisce un obiettivo mancato per la maggioranza degli intervistati. Negativo, nel complesso, anche il giudizio sulla capacità della scuola di rendere i giovani capaci di coltivare il proprio benessere psico-fisico. In relazione all'obiettivo di preparare i giovani a formulare giudizi e a fare scelte secondo principi etici e morali risultano valutazioni favorevoli e sfavorevoli in quasi eguale misura.

### d) insoddisfazione degli studenti

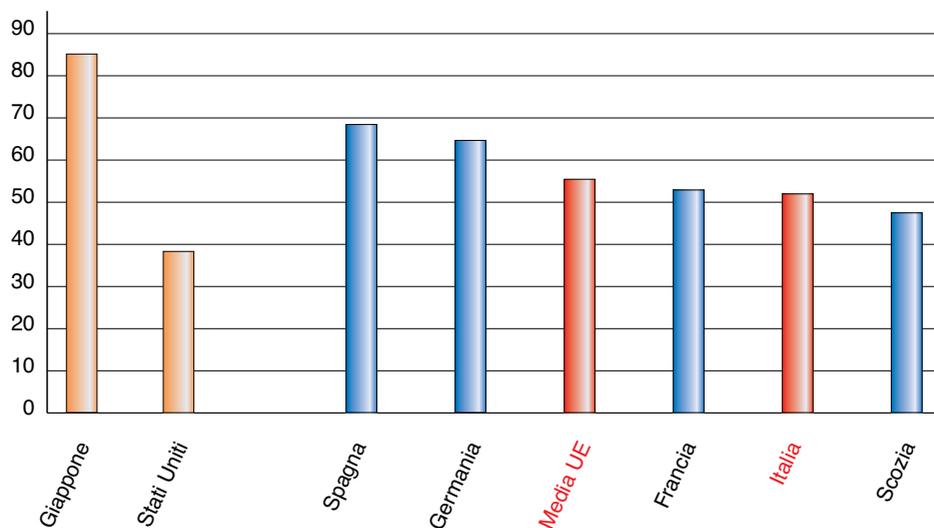
Dalle risposte fornite dagli studenti quindicenni al questionario di PISA 2003 si ricavano i seguenti dati:

- il 90% degli studenti quindicenni italiani non ritiene che la scuola insegni cose

---

\* Vedi Ricerca n. 1 di TreeLLLe-Istituto Cattaneo “La scuola vista dai cittadini” (2004).

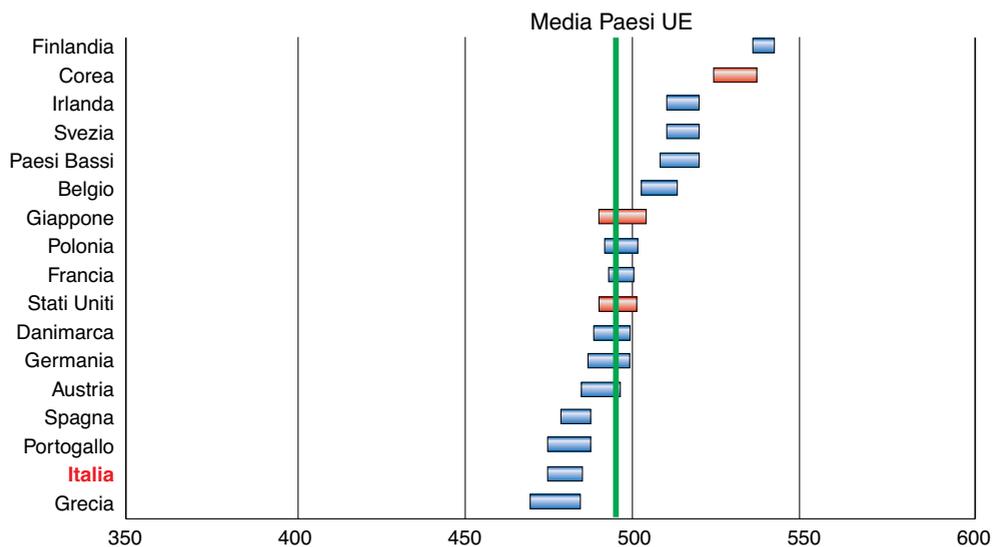
**Figura 5**  
**Retribuzione oraria degli insegnanti**  
**della scuola secondaria inferiore in \$ USA PPA, 2003**



Fonte: OCSE, Education at a Glance, 2005.

Nota: La media europea è calcolata sulla base dei 15 Paesi costituenti l'UE nel 2003, con l'esclusione del Lussemburgo che ha una popolazione complessiva di meno di 450.000 abitanti.

**Tabella 5**  
**Medie sulla scala di competenza funzionale di lettura OCSE-PISA 2003**

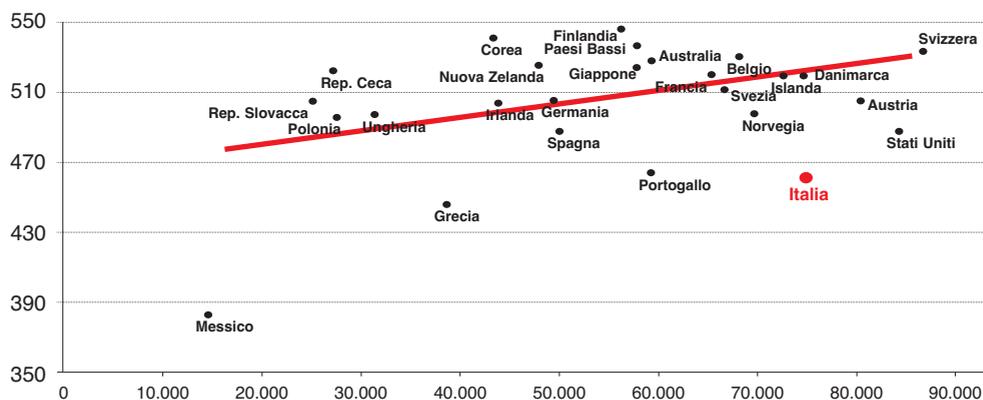


Fonte: OCSE PISA 2003, Competenza di lettura.

- che saranno utili nel mondo del lavoro;
- il 34% di essi non ritiene che la scuola li abbia preparati per la vita adulta;
  - l'assenteismo dei nostri studenti è notevolmente più elevato di quello rilevato in media nei Paesi dell'OCSE: il 56% degli studenti quindicenni ha fatto almeno un'assenza nel periodo delle 3 settimane precedenti la raccolta dei dati, contro una media OCSE del 37%.

Inoltre, l'elevato indice di abbandono è un ulteriore segno di scarsa attrattività della scuola italiana.

**Figura 6**  
**Punteggi di matematica (2003) e spesa cumulata per studente (6-15 anni)**  
**in \$ USA PPA, 2002**



Fonte: OCSE, Education at a Glance, 2005.

**Tabella 6**  
**Capacità del sistema scolastico italiano di realizzare**  
**alcuni obiettivi generali dell'istruzione (%)**

	Per niente	Poca	Abbastanza	Molta	Moltissima	Totale	Insoddisfazione
Preparare per il mondo del lavoro	16	58	22	4	1	100	74
Attrezzare ad essere curiosi e a continuare ad imparare da soli	11	46	33	9	1	100	57
Insegnare ad essere creativi e a pensare criticamente	10	46	34	9	1	100	56
Preparare a condurre una vita in buona salute fisica e mentale	12	43	36	8	1	100	55
Preparare a formulare giudizi e a fare scelte secondo principi etici e morali	9	42	39	9	1	100	51
Insegnare come rapportarsi agli altri e a comprendere culture diverse	7	36	43	11	2	100	43
Preparare per la continuazione degli studi all'università	5	33	52	9	1	100	38

Fonte: Ricerca n. 1 di TreeLLLe-Istituto Cattaneo "La scuola vista dai cittadini", 2004.

## PARTE SECONDA

### PRINCIPI E PROPOSTE DI TREELLLE

# 3. Principi

*Nel XX secolo, la scolarizzazione di massa è stata un risultato politico-sociale di grande rilevanza, ma si è persa la sfida della qualità di massa. Perché? Perché la scuola ha cambiato scala ma non natura e organizzazione. Un bene prezioso come l'istruzione esige una scuola in cui si attuino: a) la selezione e l'aggiornamento delle professionalità (centralità della qualità dei capi di istituto e degli insegnanti); b) il controllo della qualità dei processi e dei risultati sia del sistema educativo nel suo complesso che delle singole scuole.*

La scuola che conosciamo è figlia di un'epoca. Ancora in troppe scuole gli studenti apprendono in ambienti e con metodi sostanzialmente simili a quelli di cinquant'anni fa (lavagna, libro, classe, lezioni frontali, etc.).

Se la scuola è un prodotto "storico" è necessario che si apra ai nuovi bisogni della società, cogliendo anche le nuove possibilità offerte dalle tecnologie didattiche multimediali, dalle scienze cognitive e dalla pedagogia sperimentale.

- La grande sfida e l'obiettivo strategico di un sistema di istruzione è migliorare gli apprendimenti e le competenze degli studenti: ma questi sono il risultato di un sistema complesso fatto di molte variabili (Figura 7 pag. 25).

Una buona ricetta per una scuola di qualità si ritrova in una citazione da Excellence in school (Ministero dell'Education UK, 1999):

*"Per fare una buona scuola ci vuole un capo di istituto capace e con forte leadership, personale di staff motivato, famiglie coinvolte e interessate, studenti con alte aspirazioni e soprattutto una buona qualità dell'insegnamento. Il tutto in un ambiente costantemente sfidato a confrontarsi e ad adottare i metodi più collaudati per migliorare i risultati".*

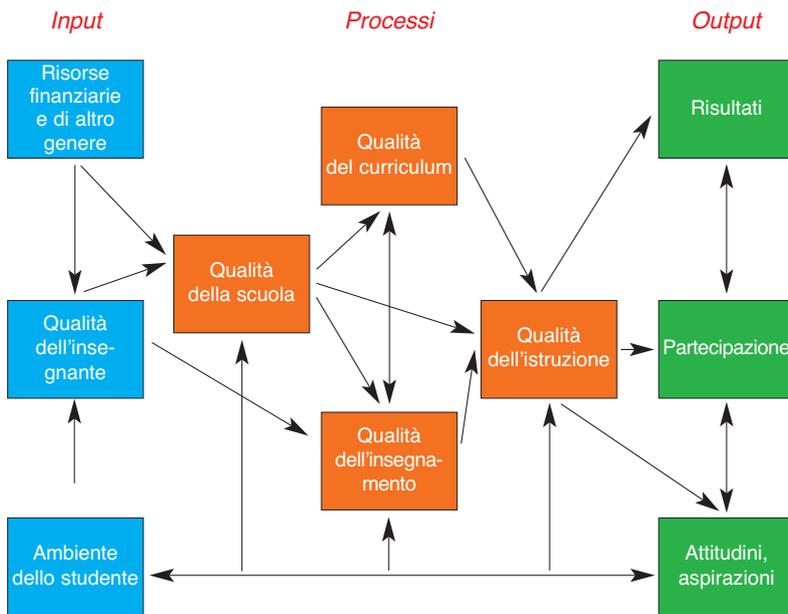
Se questa ricetta è valida, così come TreeLLLe ritiene, allora le proposte dovranno mirare a realizzare un sistema che comprenda un insieme di confronti e incentivi che promuova da un lato la cooperazione e dall'altro l'emulazione:

a) tra capi di istituto; b) tra docenti; c) tra scuole; d) tra sistemi scolastici dei vari Paesi.

- I *principi* a cui si ispirano le analisi e le proposte di TreeLLLe sono:
  - a) il principio di sussidiarietà;
  - b) il principio dell'autonomia "responsabile" della scuola, basato su elevati gradi di gestione autonoma;
  - c) il principio di un governo "a distanza" da parte dello Stato e delle Regioni.

**Figura 7**

**Gli apprendimenti sono il risultato di un sistema complesso**



FONTE: Shavelson R.J., Santa Monica, Ca 1987.

Va sottolineato che il modello di compiti e funzioni qui di seguito indicato si ispira a linee di tendenza già da tempo praticate da vari paesi europei.

- a) *Il principio di sussidiarietà*, come da articolo 118 della nostra Costituzione, va applicato con coerenza e nella massima estensione compatibile con l'efficienza dei servizi pubblici e con l'equità di trattamento nei confronti dei cittadini.
- b) *Il principio dell'autonomia responsabile delle scuole* (didattica, organizzativa e finanziaria) e la libertà dell'insegnamento sono requisiti indispensabili perché l'istituzione scolastica possa svolgere efficacemente la sua funzione. È peraltro imperativo che, a controbilanciare l'autonomia di gestione delle scuole, operi al centro un rigoroso sistema nazionale di valutazione e verifica dei risultati, nonché un sistema ispettivo di intervento per le situazioni di maggiore criticità (capitolo 5) e si definisca a livello di scuola un modello di governo responsabile, oggi inesistente.

Le scuole autonome dovranno infatti "rendere conto" dei loro risultati (essere *accountable*) più di quanto avviene oggi (capitolo 4).

- c) *Il principio del governo a distanza del sistema scuola* da parte del Ministero, e per quanto di competenza da parte delle Regioni, è imprescindibile per i sistemi complessi: si tratta di un modello caratterizzato non dal controllo dei processi, ma dalla capacità di indirizzo e dalla valutazione dei risultati (ad esempio attraverso una Agenzia nazionale di valutazione indipendente e da un Servizio ispettivo centrale). Questo principio mira a destrutturare il centralismo burocratico tipico del nostro Ministero, che non può più illudersi di gestire efficacemente dal centro un sistema di 11mila scuole, 40mila sedi e oltre un milione di addetti. Si deve ora evitare il rischio che lo spostamento del baricentro decisionale verso la periferia (federalismo) dia origine a nuovi centralismi che potrebbero risultare molto pericolosi specie se le Regioni mirassero a gestire direttamente e operativamente il sistema scuola (rischi di un eccesso di deriva localistica e di un'eccessiva esposizione della politica alle corporazioni locali).

- Rispetto allo stato attuale tutto ciò implica:

- 1) *una riforma del Ministero* e delle sue strutture periferiche che preveda da un lato la rinuncia alla gestione centralizzata del sistema, dall'altro la forte valorizzazione delle sue funzioni di indirizzo, controllo e ricerca;
- 2) *un ruolo delle Regioni* mirato a garantire una rete di offerta formativa integrata ed equilibrata sul territorio, senza compiti di indirizzo (che spettano al Ministero) né di gestione operativa (che spettano alle singole scuole autonome);
- 3) *un ruolo degli Enti locali* e delle scuole autonome in stretta collaborazione: gli *Enti locali*, oltre alle tradizionali funzioni loro attribuite (edifici, trasporti, etc.), devono svolgere anche una nuova funzione di sorveglianza e monitoraggio sull'efficacia e l'efficienza delle scuole autonome del proprio territorio. Alle *scuole autonome* la piena autonomia didattica organizzativa e finanziaria, compresi la determinazione del proprio organico, il reclutamento del personale (capi di istituto compresi), etc., beninteso all'interno di un tetto annuale di risorse finanziarie fissato dalla Regione (o dallo Stato).

*Attenzione:* tutti questi soggetti: Stato, Regione, Enti locali, scuole autonome, dovranno operare in un sistema di coerenze che attribuisca ad ognuno compiti e responsabilità ben distinte e definite per evitare improprie sovrapposizioni di poteri e responsabilità, ritardi e sovracosti nella soluzione dei

problemi (vedi le proposte di TreeLLLe nel capitolo 7).

- In questi ultimi anni TreeLLLe ha dedicato specifiche ricerche e approfondimenti anche a livello europeo (i Quaderni di TreeLLLe) relativamente a quattro temi che ha ritenuto prioritari. Si ribadisce che le proposte di TreeLLLe si ispirano ad approcci ormai comuni seppure con diverse accentuazioni a gran parte dei paesi europei (Finlandia, Paesi Bassi, Regno Unito, Svezia).

Questi temi sono:

- il superamento del modello di gestione centralistica del sistema a favore dell'implementazione della riforma relativa all'autonomia scolastica (capitolo 4);
- l'implementazione del sistema nazionale di valutazione (capitolo 5) a controbilanciamento dell'autonomia delle scuole;
- la valorizzazione della professionalità dei capi di istituto e degli insegnanti (capitolo 6) con una seria formazione (iniziale e in servizio);
- un sistema di governo che preveda l'attribuzione di responsabilità e ruoli chiari e distinti per scuole autonome, Enti locali, Regioni e Stato (capitolo 7).

A ognuno di questi temi è dedicato qui di seguito un capitolo con relative "proposte operative".

## 4. Per una scuola autonoma e responsabile\*

Con l'art. 21 della Legge 59/97 il Parlamento ha approvato il principio dell'autonomia delle istituzioni scolastiche dotate di personalità giuridica.

L'autonomia, responsabilizzando i soggetti, può offrire nuove sfide a tutti gli operatori scolastici e rigenerarne le motivazioni, dando a ciascuno potere e responsabilità in ordine agli obiettivi affidati e chiamandolo perciò a dare conto dei risultati. Con la responsabilizzazione di tutti gli attori scolastici si avvierà un processo virtuoso di cooperazione ed emulazione (tra insegnanti, capi d'istituto, scuole) che oggi non è in alcun modo incentivato. L'autonomia può anche consentire alle scuole di integrarsi con le forze migliori del territorio, stringere un sistema di alleanze con gli Enti locali e con le forze sociali e culturali. L'autonomia può infine fare i conti con le differenze di interessi e di attitudini degli studenti, personalizzando, entro certi limiti, l'offerta di istruzione e diversificando l'offerta formativa della scuola.

La legge sull'autonomia rappresenta una vera e propria rivoluzione copernicana perché implica il passaggio da una gestione centralizzata (del Ministero) a una gestione decentrata, che, secondo il principio di sussidiarietà, alloca le responsabilità a livello di singola scuola, cioè laddove i problemi effettivamente si pongono e possono essere meglio risolti dai soggetti investiti di piena responsabilità (nuovi organi di governo, capi di istituto-dirigenti).

L'autonomia organizzativa, didattica e finanziaria delle scuole non dovrebbe essere intesa come un fine ma come un mezzo funzionale per la gestione di sistemi complessi.

L'autonomia comporta almeno quattro prerequisiti di fondo:

- un efficace "governo della scuola" e la legittimità della funzione dirigente;
- la capacità di lavorare in équipe;
- l'avvio di un processo di autovalutazione ma anche l'accettazione di una valutazione esterna dei propri risultati;
- un livello di contrattazione d'istituto per le quote di incentivi disponibili per il personale.

I rischi dell'"autonomia" mal applicata sono di tre tipi:

- un puro decentramento di funzioni con sovrapposizione di competenze tra centro e periferia e ulteriori livelli burocratici;
- la chiusura in un'autoreferenzialità esasperata;

---

\* Quaderno n. 5 di TreeLLLe "Per una scuola autonoma e responsabile", in corso di pubblicazione.

- il rischio di una forte disomogeneità qualitativa per la mancanza di standard di riferimento comuni, di una valutazione dei risultati e di un Servizio ispettivo centrale.
- L'autonomia delle istituzioni scolastiche dovrà essere controbilanciata da un forte governo "a distanza" da parte del Ministero e dalla vigilanza delle Regioni e degli Enti locali, caratterizzati - più che dal controllo dei processi - dalla valutazione dei risultati e da una efficace azione di supporto per le situazioni più critiche.

Inoltre, visto che la scuola di Stato è gratuita ma costa molto alla finanza pubblica e dunque a ciascun cittadino, bisogna assicurare che il sistema dell'istruzione e le singole scuole rendano conto con trasparenza all'opinione pubblica e al Ministero della qualità e dei costi dei propri risultati secondo il principio dell'*accountability* (capitolo 5).

## Le proposte di TreeLLLe

- Per avere successo l'autonomia deve essere "responsabile". Ciò richiede una legge che rifondi su nuove basi gli *organi di governo della scuola*:
  - a) un Consiglio di istituto snello e operativo - con componenti in parte eletti all'interno (genitori, insegnanti), in parte designati da organismi esterni del territorio (Enti locali) e in parte cooptati dal mondo del lavoro e della ricerca -, con funzioni di indirizzo (approvazione dello statuto, del progetto di istituto, etc.) e controllo (bilancio preventivo e consuntivo), da non confondere con quelle di partecipazione e rappresentanza che potranno essere attribuite a organi distinti;
  - b) un capo di istituto dirigente nominato dal Consiglio di istituto, con effettivi poteri di gestione e professionalità specifica (master biennale abilitante) con contratto a termine e soggetto a valutazioni periodiche;
  - c) il superamento del Collegio dei docenti (organo assembleare che non ha riscontro nella generalità dei Paesi) a favore di altre forme organizzative previste dallo Statuto e rispettose dell'autonomia professionale degli insegnanti (dipartimenti, gruppi di lavoro, etc.).
- Vanno previsti per legge *nuovi organi di rappresentanza della scuola autonoma* superando gli attuali Consigli scolastici provinciali e lo stesso Consiglio nazionale dell'istruzione. Essi dovranno essere operativi a tre diversi livelli: nazionale, regionale e di ambiti territoriali (definiti dalle Regioni). Dovranno essere rappresentativi delle scuole autonome, e quindi dei capi di istituto e non del personale scolastico.
- È necessario attribuire alle scuole l'*autonomia finanziaria* per tutte le spese correnti, personale incluso: un budget finanziario di gestione (garantito per almeno tre anni, senza destinazione di spesa, basato fundamentalmente sul numero di studenti iscritti) all'interno del quale sia prevista la libertà di esercitare scelte organizzative più appropriate da parte degli organi di governo della scuola (nuovo Consiglio d'istituto e dirigente).

- È necessario attribuire alle scuole l'*autonomia organizzativa*. È alla singola scuola che dovrà essere affidata la responsabilità di gestire tutte le risorse, non solo quelle finanziarie ma anche quelle umane: in particolare, operando sempre nei vincoli del budget allocato, il potere di definire l'organico aderente ai problemi specifici e il potere di reclutare (e poi di valutare) il personale più adatto. Oggi i capi di istituto e gli insegnanti sono invece allocati alle scuole in via amministrativa (e con un indice di rotazione - tra il 10 e il 15% - molto dannoso per la scuola e per gli studenti). Questo diritto della scuola dell'autonomia di scegliere il proprio personale è già praticato da anni da Danimarca, Finlandia, Inghilterra, Irlanda, Norvegia, Paesi Bassi, Svezia, etc.
- È necessario attribuire alle scuole l'*autonomia didattica*, con specifici Progetti di istituto adeguati alla domanda locale e con libertà di opzioni metodologiche nel rispetto degli obiettivi di apprendimento nazionale e dei livelli essenziali da garantire. Va anche praticato il ricorso alla flessibilità oraria compensativa tra le varie discipline, oggi già possibile nella misura del 20%.
- Va incentivata la *ricerca educativa* attraverso una collaborazione organica tra università e scuole autonome anche favorendo la mobilità professionale degli insegnanti eccellenti verso la docenza nell'università.
- *Solo con l'autonomia finanziaria, organizzativa e didattica gli organi di governo della scuola avranno ragione e motivazione a operare scelte di qualità e di gestione efficiente: i risultati della scuola, resi sempre più visibili (accountable) alla comunità e agli Enti locali, saranno infatti in gran parte attribuibili proprio alla loro capacità di governo.*

# 5. Per un sistema nazionale di valutazione\*

Più di un autorevole economista tende a considerare l'offerta di beni e servizi pubblici (come le scuole o gli ospedali) nel contesto del cosiddetto "mercato sociale". In tale mercato, l'offerta in questione dovrebbe essere naturalmente soggetta a confronti e controlli in grado di limitare gli effetti negativi di quei servizi che sono offerti in regime di monopolio o quasi-monopolio.

Tali valutazioni e controlli dovranno essere curati da agenzie indipendenti dalla amministrazione che gestisce il servizio. Tra le competenze riservate allo Stato rimane quella di determinare i "livelli delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale". *Di qui l'esigenza di un sistema di valutazione nazionale e unitario con accentuati caratteri di indipendenza e professionalità specifiche che assicuri la trasparenza e l'omogeneità nelle verifiche dei risultati del sistema di istruzione scolastica.*

Come abbiamo visto, un più elevato grado di autonomia può costituire una svolta epocale, ma solo se la scuola renderà conto dei suoi risultati (*accountability*). L'autonomia ha bisogno di un contrappeso: la valutazione esterna.

Perché valutare? Non per assegnare premi o sanzioni ma per:

- favorire una politica di riforme efficaci;
- gestire strategicamente il sistema;
- fissare obiettivi nazionali da verificare e traguardare nel tempo;
- sollecitare una emulazione tra le scuole;
- supportare gli operatori scolastici;
- informare studenti, famiglie, opinione pubblica.

Per chi valutare?

- per chi governa il sistema;
- per chi opera nelle scuole;
- per chi fruisce del servizio;
- per la comunità.

Come valutare?

- anche attraverso più soggetti, professionalmente attrezzati, ma con un

---

\* Vedi Quaderno n. 2 di TreeLLLe "L'Europa valuta la scuola. E l'Italia?" (2002).

- approccio di sistema centralizzato;
- con metodologie unitarie e coordinate;
- con attenzione ai contesti socioeconomici in cui opera la scuola e ai conseguenti “distinguo”.

*Valutare la scuola è una sfida che richiede volontà politica, ricerca teorica e investimenti adeguati. Gli investimenti specifici sarebbero molto modesti rispetto alla spesa globale (dell'ordine dello 0,05%) ma avrebbero un “ritorno” elevatissimo. È assurdo pensare che il sistema scolastico, che ha un costo globale di 50 miliardi di Euro all'anno, operi tuttora senza un sistematico controllo di efficacia e di efficienza.*

In molti paesi europei esiste un Sistema Nazionale di Valutazione che verifica:

- il sistema scolastico nel suo complesso (punti forti e punti deboli);
- i livelli di apprendimento degli studenti con test nazionali, in certe età critiche, per alcune discipline base (questi test nulla hanno a che vedere con la valutazione degli insegnanti sui loro allievi);
- l'efficacia e l'efficienza delle singole scuole. Anche per l'OFSTED, l'agenzia inglese che ispeziona tutte le scuole ogni tre-cinque anni, troppo diversi sono infatti i risultati pur in situazioni simili (“per gli studenti, la qualità della scuola è ancora una lotteria!”).

Le esperienze europee suggeriscono che:

- è preferibile rispettare l'indipendenza di chi valuta per garantirne l'imparzialità;
- è preferibile un processo più lento a uno veloce ma non condiviso;
- la valutazione va introdotta con rigore e gradualità;
- la valutazione richiede un approccio di sistema centralizzato e metodologie unitarie e coordinate (per operare confronti omogenei);
- è da evitare la “molestia statistica”: le scuole non devono subire richieste tra loro scoordinate (no alla proliferazione di centri di valutazione regionali e locali);
- è da evitare la proliferazione dei test (limitarli ai momenti strategici del percorso scolastico);
- non è consigliabile collegare la valutazione ad un sistema di premi e punizioni;
- è necessario prestare attenzione ai “contesti” socio-ambientali in cui le scuole operano per condurre confronti omogenei e considerare piuttosto il valore aggiunto che le scuole producono in relazione alla situazione di partenza;
- la valutazione esterna per verificare i risultati va integrata con l'autovalutazione di istituto per coinvolgere i protagonisti.

Tra la situazione italiana e quella europea c'è un grave ritardo: nel nostro Paese stenta ad affermarsi una diffusa “cultura dei risultati”. Solo da pochi anni è stata opportunamente costituita un'Agenzia nazionale di valutazione (INValSI) che muove faticosamente i primi passi.

È necessario che questa Agenzia nazionale sia il più indipendente possibile dall'amministrazione scolastica e che le venga riconosciuto il compito di valutare, oltre al sistema e agli apprendimenti, anche le singole scuole verificandone direttamente l'efficacia e l'efficienza (magari attraverso un Servizio ispettivo centrale da istituire). L'Agenzia autonoma preposta alla valutazione (l'INValSI, opportunamente legittimato e potenziato) può costituire il perno delle diverse azioni programmate.

## Le proposte di TreeLLLe

- È necessario *potenziare e legittimare scientificamente* l'Agenzia nazionale per la valutazione a cui va garantita la massima indipendenza rispetto all'Amministrazione. All'Agenzia dovrà essere attribuito un budget fisso; i meccanismi di nomina e di revoca degli organi dovranno essere svincolati, almeno parzialmente, dai mutamenti di governo, nel Consiglio di Amministrazione dovrà essere prevista una rappresentanza delle Regioni e del Ministero. Rapporti periodici dell'Agenzia dovranno essere resi pubblici sia in sede istituzionale sia presso l'opinione pubblica.
- L'Agenzia dovrebbe predisporre ogni anno un *Rapporto di valutazione del sistema scolastico* su cui sviluppare un dibattito nazionale e favorire scelte politiche condivise.
- L'Agenzia dovrà operare con una certa periodicità (ogni cinque anni per l'OFSTED inglese) una *valutazione qualitativa delle unità scolastiche* integrando il proprio accertamento con l'autovalutazione operata dalle stesse scuole. Il processo di autovalutazione deve essere praticato sulla base di strumenti comuni predisposti dall'Agenzia nazionale: tutto ciò per consentire a ogni scuola di confrontarsi con altre su alcuni indicatori essenziali.
- Sarà necessario che il Ministero individui obiettivi nazionali di apprendimento (per singole discipline chiave) per consentire all'Agenzia di misurare periodicamente il loro raggiungimento attraverso *prove oggettive nazionali (test) a tutti gli alunni* in momenti caratterizzanti del loro percorso. Queste valutazioni non avranno alcuna influenza su quelle affidate agli insegnanti.

*Attenzione: un problema particolarmente delicato è la **valutazione del personale scolastico**. Per TreeLLLe essa non dovrà essere operata da soggetti/organizzazioni troppo lontane o del tutto esterne all'ambiente della scuola stessa. TreeLLLe raccomanda che la valutazione del personale si focalizzi a livello di unità scolastica o al massimo a livello di reti territoriali. Infatti la reputazione degli insegnanti è in genere ben nota all'interno di ogni singola scuola. Si tratta allora di individuare a quei livelli (scuola o reti di scuole) le procedure trasparenti e ponderate per fare emergere, con il massimo di oggettività possibile, il livello di impegno, di competenza disciplinare e di capacità didattica dei singoli insegnanti (vedi paragrafo 6c).*

## 6. Per una gestione delle risorse umane: capi di istituto e insegnanti\*

Come sono stati formati gli insegnanti e i capi di istituto? Come sono stati selezionati e aggiornati? Come sono incentivati? Sono stati aiutati ad affrontare le crescenti difficoltà della scolarizzazione di massa? I decisori pubblici si sono preoccupati di selezionare e curare adeguatamente gli educatori delle nostre nuove generazioni?

È certamente vero che il mondo della scuola esprime insegnanti di straordinario valore, che famiglie e studenti ben riconoscono. È però necessario porsi una domanda chiave: degli oltre 700mila insegnanti italiani (più i 300mila supplenti precari), qual è la percentuale di professionisti ben preparati e motivati al loro difficile lavoro e qual è la percentuale di impiegati demotivati e con scarse ambizioni professionali?

Per TreeLLLe resta il fatto che la professione dell'insegnante "presa sul serio" è complessa, difficile e nel tempo logorante. Questi professionisti dovrebbero essere formati e selezionati con molta più attenzione e, quelli meritevoli, remunerati meglio.

### a) reclutamento esercitato dalle scuole

La legge di riforma (Legge 53/03) prevede che l'accesso all'insegnamento avvenga dopo una apposita laurea specialistica, seguita da due anni di tirocinio (meglio "praticantato" presso una scuola). Con il Decreto Legge 227/05 è ormai prevista una programmazione degli accessi, cioè il numero chiuso per l'accesso alle Strutture Unitarie di Ateneo preposte alla formazione iniziale e specialistica dei futuri insegnanti. Questa programmazione dovrà essere determinata dalle Regioni che si avvarranno della stretta collaborazione delle scuole e degli Enti locali. I percorsi di formazione iniziale diverranno così attrattivi per lo stretto collegamento fra i posti disponibili per i corsi di laurea specialistica e quelli prevedibilmente disponibili per l'insegnamento sul territorio regionale di riferimento (cioè tra laurea

---

\* Vedi Quaderno n. 4 di TreeLLLe "Quali insegnanti per la scuola dell'autonomia? Dati, analisi e proposte per valorizzare la professione" (2004).

**Tabella 7**  
**Stima dell'incidenza percentuale di docenti particolarmente bravi,  
di docenti adeguati e di docenti inadeguati nel corpo docente  
del proprio grado e ordine scolastico (%)**

	Elem.	Medie inf.	Licei	Medie superiori		Totale
				Istituti tecnici	Istituti prof.li	
<i>Percezione della composizione del corpo docente</i>						
Docenti bravi	33	34	30	28	33	30
Docenti adeguati	51	47	50	50	48	49
Docenti inadeguati	16	19	20	22	19	21
Totale	100	100	100	100	100	100

Fonte: Ricerca IRRE Lombardia realizzata da Istituto IARD su "Il ruolo professionale dei docenti secondo i docenti e dirigenti scolastici", 2001, in Ricerca n. 1 di TreeLLLe-Istituto Cattaneo "La scuola vista dai cittadini", 2004.

**Tabella 8**  
**Un'occasione da non perdere**  
**Cessazione dal servizio dal 2004 al 2014 = 303.000**  
(in migliaia)

2004	8.000
2005	12.000
2006	19.000
2007	23.000
2008	29.000
2009	31.000
2010	34.000
2011	36.000
2012	37.000
2013	37.000
2014	37.000

(65 anni per gli uomini e 60 per le donne)

Fonte: MIUR, 2004

specialistica e reclutamento effettivo).

## Le proposte di TreeLLLe

- A proposito dei corsi specialistici per la formazione iniziale degli insegnanti le scuole e le direzioni regionali scolastiche dovrebbero trattare le *convenzioni con le università* con l'obiettivo di assicurarsi una collaborazione a pari dignità per garantire la rappresentanza del mondo scolastico nelle Strutture Unitarie di Ateneo e, per i migliori insegnanti in attività, la possibilità di docenze e di ricerca presso l'università.
- Anche per i capi di istituto che svolgeranno un ruolo chiave nella scuola dell'autonomia, dovrebbero essere previsti seri e specifici *percorsi di abilitazione* (un master biennale) visto che si tratta di selezionare insegnanti con caratteristiche da leader educativi e con specifiche competenze organizzative, amministrative e relazionali. Il ruolo, i poteri e le responsabilità dei capi di istituto così come la necessità di una valutazione periodica della loro attività non potranno che aumentare con lo sviluppo dell'autonomia scolastica.
- Trasferimento progressivo alle scuole della competenza ad assumere i nuovi docenti (così come già avviene in molti paesi europei). Le scuole dovrebbero avere la *libertà di scegliere i capi di istituto e tutti i docenti*, beninteso attingendo solo alle liste di abilitati.

### b) per la fine del “precariato”

Il nodo critico sta nell'attuale sistema di reclutamento “per graduatorie”, costituite sulla base dell'anzianità di servizio dei supplenti che coprono le assenze (poco controllate) degli insegnanti di ruolo. Si tratta dei cosiddetti “precari” che, a causa della rarefazione dei concorsi e alle assurde procedure che regolano le supplenze, ammontano ormai a 2-300.000. Quasi ogni anno, poi, si registra il ricorso collettivo di una qualche categoria di “precari”, che trova benevola udienza presso i tribunali amministrativi.

Si tratta di una delle più gravi anomalie del nostro mercato del lavoro rispetto all'Europa. Si può dire che ben più della metà del tempo di lavoro degli uffici scolastici territoriali (ottomila addetti) e di quelli delle singole scuole sia ormai speso nell'aggiornamento continuo delle graduatorie e nelle procedure di gestione del contenzioso che ne deriva.

Gli “insegnanti specializzati” con 5 anni di università più tirocinio che si affacciano sul mercato si trovano così in posizione di conflitto con i “precari” che con una laurea senza i due anni previsti di specializzazione e per lo più senza un serio concorso, sulla base dell'attività pratica svolta come supplenti (a volte anche per molti anni) e con la loro posizione in “graduatoria” ambiscono a diventare insegnanti di ruolo.

Si tratta come già detto di un sistema assurdo e ingiusto per tutti (per gli insegnanti specializzati, per i precari e soprattutto per gli studenti).

Nei prossimi dieci anni si renderanno disponibili, per effetto dei pensionamenti, non meno di 300mila cattedre di insegnamento. Occorre resistere alla tentazione di utilizzarle per massicce e indiscriminate immissioni in ruolo di “precari”.

## Le proposte di TreeLLLe

1) *Superamento dei concorsi* (sia nazionali che regionali) che sono notoriamente costosi, lenti ed inefficaci per gestire numeri così grandi di aspiranti.

Dare valore concorsuale ai risultati conseguiti al termine della “scuola di specializzazione universitaria” (il biennio dopo il triennio iniziale), il cui accesso dovrebbe essere rigorosamente regolamentato;

2) *blocco di qualunque sanatoria*, comunque denominata, per l'immissione in ruolo ope legis di precari;

3) *sterilizzazione delle graduatorie esistenti*, se necessario per decreto-legge, in modo che non possano accogliere altri aspiranti. Da qui in avanti, esse debbono funzionare solo ad esaurimento, e solo su una quota dei posti annualmente disponibili. La parte rimanente va riservata a chi ha effettuato il percorso di specializzazione (biennio) previsto dalla legge e indispensabile per riqualificare la professione.

Nella fase transitoria saranno necessarie:

- *una gestione a termine delle graduatorie permanenti.*

Le graduatorie permanenti non possono essere abolite con effetto immediato. Occorre però garantire che ad esse non sia possibile alcun ulteriore accesso.

Nella fase transitoria, gli uffici scolastici regionali potrebbero continuare a conferire nomine a tempo indeterminato secondo il metodo preesistente del doppio canale (metà agli idonei dei vecchi concorsi, metà agli abilitati inclusi in graduatoria), ma solo sul cinquanta per cento dei posti complessivi annualmente disponibili, l'altro cinquanta dovendo essere riservato alle scuole per la chiamata diretta, previo tirocinio, di personale che in base alla legge 53/2003 sia in possesso di una laurea specialistica seguita da due anni di tirocinio;

- *una modifica delle modalità di sostituzione dei docenti assenti.*

La proposta di una sterilizzazione delle graduatorie permanenti dovrebbe comportare anche la cancellazione degli effetti giuridici di quelle supplenze brevi che dovessero comunque essere conferite. La chiamata di supplenti esterni deve essere residuale e regolata in modo tale da non comportare il sorgere di aspettative di assunzione futura.

Il primo passo dovrebbe essere costituito dall'azzeramento radicale, per legge o per decreto-legge, di tutta l'attuale normativa primaria e secondaria in materia di supplenze.

Il problema è stato già affrontato e, almeno in parte, risolto in altri paesi con varie formule, che potrebbero essere adottate anche da noi, magari in combinazione fra loro (flessibilità oraria, modularità dei percorsi, orario di insegnamento aggiuntivo, etc.).

## c) premiare diversi livelli di professionalità degli insegnanti

*Cosa pensano gli insegnanti della qualità professionale della loro categoria?*

Nel 2001 l'Istituto regionale per la ricerca educativa IRRE-Lombardia ha promosso un'indagine realizzata dall'Istituto di ricerca IARD su "Il ruolo professionale dei docenti: la valutazione del lavoro di insegnante secondo i docenti e i dirigenti scolastici" su un campione di 2439 docenti (Tabella 7 pag. 35).

In tutte le articolazioni del corpo docente gli intervistati stimano che circa la metà degli insegnanti svolga il proprio lavoro in maniera adeguata. In secondo luogo, l'incidenza di docenti particolarmente bravi si aggira intorno a tre docenti su dieci. Infine, e di conseguenza, la quota di docenti inadeguati varia fra il 16 e il 22%; le stime più alte circa l'incidenza di insegnanti inadeguati sono espresse dagli insegnanti di scuola secondaria superiore.

Che il nostro sistema scuola accetti che circa un 20% degli insegnanti (cioè 150.000) siano giudicati inadeguati dai loro stessi colleghi e che i nostri giovani possano avere la sfortuna di essere formati e giudicati da costoro è cosa del tutto inaccettabile.

*Come premiare i diversi livelli di professionalità degli insegnanti?*

*È necessario superare il tabù della remunerazione egualitaria per la "funzione unica" dell'insegnamento, cioè la fittizia uniformità professionale. È vero che tutti gli insegnanti fanno lo stesso lavoro: non è vero che tutti lo facciano allo stesso modo e con gli stessi risultati. Molti fanno bene: ancor più numerosi sono quelli che possono fare meglio. Occorre solo trovare il coraggio di dirlo con chiarezza e di offrire, a chi si impegna su questa via, incentivi sia economici sia di status.*

*L'obiettivo è ridare ai molti docenti bravi e impegnati l'orgoglio di vedersi riconosciuti come tali e far sì che per emulazione e per incentivi si inneschi un processo virtuoso che innalzi i livelli medi di professionalità nel settore.*

## La proposta di TreeLLLe

Verificare (dopo un'accurata sperimentazione su un piccolo campione di scuole) l'opportunità di un nuovo sistema di sviluppo professionale a tre livelli. Il modello prevede tre livelli di insegnanti: "ordinari", "esperti" (a regime, fino a un tetto del 50% del totale degli insegnanti, con una maggiorazione retributiva del 25%), "eccellenti" (a regime, fino a un tetto del 20% del totale degli insegnanti, con una maggiorazione retributiva del 50%). Questo dovrà comportare una riduzione della progressione economica per anzianità.

Le notevoli risorse finanziarie necessarie per realizzare tali consistenti miglioramenti retributivi si possono trovare, pur mantenendo costante l'attuale livello di spesa globale per la scuola, dando luogo ad un'azione combinata di:

- a) riduzione del personale del 2% all'anno x 10 anni = -20% di retribuzioni complessive;
- b) aumento retribuzione degli insegnanti "eccellenti" e degli "esperti" (graduando la crescita del loro numero fino al 70% del totale degli insegnanti) = spesa complessiva + 20% in 10 anni.

L'occasione straordinaria da non perdere per ridurre il numero degli insegnanti e portarlo agli indici medi europei è ben indicata nella Tabella 8 pag. 35 relativa alla cessazione dal servizio di ben 300.000 insegnanti dal 2004 al 2014.

*Come valutare i diversi livelli di professionalità degli insegnanti?*

Per accedere a tali tre diversi livelli la valutazione (che dovrà esercitarsi a livello di scuola e di reti territoriali), riguarderà soltanto coloro che si candideranno volontariamente nell'ambito del numero delle promozioni autorizzate ogni anno dal Ministero.

Gli elementi da utilizzare per la procedura di valutazione degli insegnanti potranno essere:

- portfolio di autovalutazione (su schema INValSI) certificato;
- valutazione del dirigente della scuola (e poi della rete territoriale di scuole);
- valutazione dei pari della scuola (e poi della rete territoriale di scuole);
- valutazione reputazionale dell'utenza della scuola (famiglie per le primarie e studenti maggiorenni per le secondarie) su una griglia predisposta ad hoc. Questo è un elemento di novità che merita particolare attenzione;
- risultati dei test nazionali dell'INValSI sugli apprendimenti degli studenti in termini di valore aggiunto (quando saranno disponibili).

*Tutto ciò per legge o per contratto?*

Resta da decidere se lo specifico problema del nuovo modello di sviluppo professionale a più livelli (o qualcosa di simile che implichi una differenziazione di remunerazione tra gli insegnanti) debba essere attuato con una legge o attraverso il contratto: una decisione esclusivamente politica.

## d) per una legge sullo stato giuridico e un contratto autonomo per gli insegnanti

### Le proposte di TreeLLLe

- È indispensabile una legge sullo stato giuridico degli insegnanti:
  - oggi gli insegnanti sono considerati dal punto di vista normativo alla stregua di "impiegati civili dello Stato" (Testo Unico 1957);
  - è urgente dare luogo a una nuova legge sugli aspetti fondamentali dello stato giuridico dei docenti (diritti e doveri), utile anche alla luce delle recenti modifiche costituzionali. La necessità di nuove regole è resa evidente anche dall'inattuabilità pratica di tutte le attuali norme disciplinari.
- È indispensabile dare luogo a un contratto specifico per i docenti, distinto da quello del personale ATA.
- È necessario semplificare e razionalizzare gli attuali livelli contrattuali:
  - un solo livello nazionale (presso l'ARAN) con gli elementi essenziali delle condizioni di lavoro;
  - uno regionale (con le sole confederazioni e per la sola programmazione della

- rete scolastica) senza contenuti salariali;
- un livello contrattuale di istituto (in parallelo all'implementazione effettiva della piena autonomia organizzativa e finanziaria delle scuole).

### Sintesi delle principali proposte di TreeLLLe per valorizzare la professione degli insegnanti

- Una formazione universitaria specialistica (5 anni) a numero chiuso programmato;
- reclutamento esercitato direttamente dalle scuole dell'autonomia tra i già abilitati;
- possibilità di diversificazione di ruoli e responsabilità nel corso del servizio;
- una legge sullo stato giuridico degli insegnanti (diritti e doveri);
- un contratto autonomo per gli insegnanti e razionalizzazione dei livelli contrattuali di lavoro affinché non si sovrappongano;
- un sistema di sviluppo professionale degli insegnanti a tre livelli ("eccellenti", "esperti" e "ordinari") con stipendi differenziati.

# 7. Per il governo del sistema: chi deve fare cosa?\*

## Premessa

È indispensabile rendere esplicito quali debbano essere i ruoli, le competenze e le responsabilità per un più generale sistema di coerenze tra ruoli di Stato, Regioni e scuole, in ordine a “chi deve fare cosa”.

Va tenuto conto peraltro che il nostro Paese vive una fase di transizione: basti pensare alle nuove norme relative al federalismo (vedi in proposito i nodi posti dalla recente Sentenza 13/04 della Corte Costituzionale).

L'attuazione delle proposte qui di seguito illustrate richiederà:

- l'adozione di norme relative al trasferimento di persone e risorse finanziarie nel quadro di quanto previsto dal Titolo V;
- forme di interazione, anche istituzionalizzate, tra i diversi livelli di governo, viste le disomogeneità di territori e di livelli di sviluppo socio-economico. Si raccomandano modelli flessibili a geometria variabile nei tempi e nei modi. È raccomandabile quindi una legislazione “di incentivazione” per favorire la creazione di organi di rappresentanza ai vari livelli;
- *che nel definire la ripartizione di funzioni tra i diversi livelli di governo si debba partire dalle scuole, cioè dal livello in cui i problemi nascono e possono essere meglio gestiti dagli attori scolastici e meglio controllati dai cittadini-utenti (vedi principio di sussidiarietà). Solo le funzioni che le scuole non sono in grado di svolgere adeguatamente devono essere ricondotte a livelli più alti.*

---

\* Quaderno n. 5 di TreeLLLe “Per una scuola autonoma e responsabile”, in corso di pubblicazione.

## Proposte di TreeLLLe per una ripartizione di funzioni tra i diversi livelli di governo

### a) Scuole

L'autonomia dovrebbe realizzarsi su tre piani: autonomia didattica, autonomia non organizzativa (come oggi già previsto dalla legge), ma anche autonomia finanziaria.

*Autonomia didattica:*

- progettazione e realizzazione dell'offerta formativa specifica (Progetto di istituto);
- determinazione di una quota dei curricoli (anche su indirizzi regionali);
- ricerca;

*autonomia organizzativa:*

- determinazione del proprio organico funzionale (nei limiti delle risorse complessive attribuite e con procedure di garanzia da individuare) e politiche incentivanti da contrattare a livello scolastico nei limiti delle risorse complessive attribuite;
- reclutamento di tutto il personale: capi di istituto, insegnanti, personale ATA e specialisti non docenti;

*autonomia finanziaria:*

- libertà di gestione senza vincoli esterni di destinazione all'interno di un'allocatione annuale di risorse per tutte le spese correnti, personale incluso (escluse le straordinarie). Tale allocatione dovrà essere fissata dalla Regione fondamentalmente sulla base degli studenti iscritti;
- facoltà di arricchire l'offerta formativa anche con richieste di contribuzioni straordinarie alle famiglie, o donazioni-servizi da imprese, etc., fermo restando che l'offerta obbligatoria deve continuare a essere finanziata dalla fiscalità generale.

Inoltre l'autonomia dovrà implicare:

- autovalutazione delle prestazioni, da integrare con la valutazione di un'Agenzia nazionale indipendente e sulla base di protocolli e modelli indicati dalla stessa. Tutto ciò per favorire confronti omogenei, essenziali per i decisori pubblici di livello nazionale e locale per le scuole e per gli utenti;
- le scuole dovranno anche trovare forme di rappresentanza delle loro istanze per dialogare con autorevolezza e legittimità con i livelli di governo superiori (Enti locali, Regioni).

### b) Enti locali: Comuni e Province

*(sulla base della 112/98 è da approfondire la ripartizione di funzioni tra i due livelli)*

- Le funzioni attualmente già attribuite (edifici, trasporti, assistenza scolastica, etc.);
- nell'ambito della legislazione regionale, una nuova ed accentuata funzione di "sorveglianza e monitoraggio" sull'efficacia e l'efficienza delle scuole autonome del proprio territorio (le analisi dell'Agenzia nazionale di valutazione saranno elementi essenziali per il monitoraggio delle singole scuole. Comuni e Province diventerebbero così i principali interlocutori delle scuole autonome e/o delle

- loro rappresentanze organizzate e istituzionalizzate);
- facoltà di richiedere l'intervento dell'Agenzia nazionale di valutazione o di un Servizio ispettivo centrale per gravi criticità riscontrate nel funzionamento di singole scuole;
- servizi di supporto a reti di scuole;
- rapporto con gli utenti (famiglie, imprese, etc.).

### c) Regioni

- finanziamento e valutazione della ricerca educativa (superamento dei centri di ricerca IRRE statali);
- programmazione dell'offerta formativa anche in collaborazione con le parti sociali (numero e localizzazione delle scuole, loro tipologia, etc.);
- alcune funzioni già svolte (orientamento, diritto allo studio, raccordo con il mercato del lavoro, etc.);
- disciplina del diritto allo studio;
- raccordo e integrazione tra istruzione e formazione professionale;
- programmazione del fabbisogno di personale al fine della predeterminazione degli accessi (in collaborazione con il Ministero) alle lauree specialistiche per l'insegnamento;
- distribuzione alle scuole delle risorse finanziarie statali (allocazione annuale onnicomprensiva) con eventuali azioni perequative nonché integrazioni con risorse finanziarie proprie, sulla base di indicatori (principalmente relativi al numero e alla tipologia degli studenti);
- revisione contabile per il rispetto del budget e vigilanza sulla gestione finanziaria delle scuole (valutazione sulla base degli scostamenti rispetto agli indicatori nazionali di efficacia e di efficienza);
- livello di contrattazione integrativa (eventuale) limitatamente a istituti di specifico interesse (mobilità, incentivazioni mirate, etc.) da finanziare con risorse proprie.

*Attenzione: si ribadisce che è necessario lasciare alle scuole (e non allo Stato o alle Regioni) la definizione degli organici funzionali, la scelta dei docenti e dei capi di istituto nell'ambito del budget e di regole e procedure definite secondo principi comuni fissati a livello nazionale.*

### d) Stato

- il bilancio del Ministero dovrà essere notevolmente ridotto sulla base delle funzioni qui di seguito attribuite: si tratta di funzioni di prevalente regolazione e controllo e non più di una gestione diretta delle scuole;
- la scuola è attualmente finanziata dalla fiscalità generale (con l'eventuale federalismo fiscale si apriranno nuovi problemi). Lo Stato procederà alla determinazione dei tetti di risorse finanziarie e alla loro distribuzione alle Regioni con criteri prevalentemente riferiti al numero degli studenti;

- ordinamenti scolastici;
- obiettivi di apprendimento degli studenti e certificazioni delle competenze;
- determinazione dei livelli essenziali di prestazione delle scuole (standard);
- definizione dello stato giuridico dei docenti (diritti e doveri, etc.);
- abilitazione all'esercizio della professione dei capi di istituto e degli insegnanti;
- livello di contrattazione nazionale (limitato agli istituti chiave del rapporto di lavoro) per il personale della scuola con contratti distinti per dirigenti, insegnanti, personale ATA lasciando alla scuola autonoma la regolazione di tutti gli altri aspetti. La contrattazione nazionale deve prevedere uno spazio percentualizzato di contrattazione a livello scolastico (es. massimo 5% delle risorse per il personale);
- valutazione degli apprendimenti effettivi (rispetto agli obiettivi minimi da garantire) attraverso un'Agenzia nazionale di valutazione autonoma e indipendente; attenzione: si tratta di una funzione centrale ma non statale. È un'attività specialistica da esercitarsi solo a livello centrale per garantire rigore, oggettività e comparazioni;
- definizione di indicatori di efficienza, bilanci unificati, etc. per favorire il controllo della gestione finanziaria delle singole scuole da parte delle Regioni;
- istituzione di un servizio ispettivo centrale, oggi inesistente, per la gestione delle situazioni di criticità: gli interventi dovrebbero avvenire anche "a domanda" da parte degli Enti locali;
- finanziamento e valutazione della ricerca educativa anche a livello centrale.

# 8. Per un patto a lungo termine

## Conclusioni

La scuola è di tutti e non può essere lasciata sola. Da sola ha difficoltà a migliorare.

Il sistema è particolarmente resistente al cambiamento e all'innovazione: si somma il conservatorismo di una burocrazia ipertrofica e ipercentralistica a quello di un sindacato di categoria di fatto corresponsabile del mantenimento dello status quo. La miglior prova è la mancata implementazione di quel grande disegno innovatore che è la legge relativa all'autonomia scolastica (Legge 59/97).

La leadership del movimento degli studenti è, per definizione, di breve durata: il movimento spesso finisce per essere strumento e veicolo di visioni troppo ideologiche.

Le famiglie sono polverizzate e non in grado di dare luogo a movimenti di opinione strutturati e incisivi.

I partiti politici sono spesso troppo sensibili agli umori e ai condizionamenti (nonché al peso elettorale) di un comparto che dà occupazione ad oltre un milione di persone.

L'impegno dei media, nonostante il dibattito sui sistemi educativi negli ultimi anni sia aumentato, è discontinuo e spesso ancora troppo legato alla cronaca sulla scuola.

Il soggetto realmente interessato al cambiamento e con sufficiente capacità di coagulare una forte domanda di rinnovamento sembra essere il mondo del lavoro (imprenditori e lavoratori, mondo delle professioni) che sempre più si deve misurare in un quadro di competizione internazionale.

L'alleanza tra questi e le forze più attive e motivate della scuola e della cultura non è riuscita peraltro in questi anni a promuovere le innovazioni e i cambiamenti necessari.

## Un patto di lungo termine per garantire il futuro della scuola

La domanda che viene spontanea è: “che cosa fare di fronte ad un compito così strategico per il Paese ma di così difficile gestione?”

*Va fatta una premessa necessaria ad ogni possibile riforma: per la scuola, qualunque innovazione significativa ha bisogno di tempi lunghi per consolidarne e verificarne gli effetti; c'è quindi bisogno di strategie condivise e di una ragionevole continuità operativa. La proposta di TreeLLLe, mutuata da esperienze già praticate da vari Paesi evoluti, è che, sul tema dell'istruzione pubblica, sia necessario trovare il consenso per **un patto di lungo termine** sul tema dell'istruzione pubblica che superi i contrasti tra le forze politiche e sociali. Un patto tra maggioranza e opposizione, tra governo e forze sociali, senza il quale nessun ministro, per impegnato e competente che sia, riuscirà a varare i cambiamenti e le innovazioni strutturali di cui la scuola italiana ha assoluto bisogno per rimediare ai ritardi e alle anomalie accumulate rispetto ai migliori esempi europei.*

## Indice delle tabelle e delle figure

<b>Tabella 1</b>	Livello di istruzione e risultati degli italiani, 2003	13
<b>Tabella 2</b>	Risorse finanziarie e umane per l'istruzione	13
<b>Tabella 3</b>	Evoluzione della popolazione scolastica (1960-2010). Elementari	15
<b>Tabella 4</b>	Spesa complessiva per studente dai 6 ai 15 anni (in \$ USA PPA), 2002	17
<b>Tabella 5</b>	Medie sulla scala di competenza funzionale di lettura OCSE-PISA 2003	21
<b>Tabella 6</b>	Capacità del sistema scolastico italiano di realizzare alcuni obiettivi generali dell'istruzione (%)	23
<b>Tabella 7</b>	Stima dell'incidenza percentuale di docenti particolarmente bravi, di docenti adeguati e di docenti inadeguati nel corpo docente del proprio grado e ordine scolastico (%)	35
<b>Tabella 8</b>	Un'occasione da non perdere. Cessazione dal servizio dal 2004 al 2014 = 303.000	35
<b>Figura 1</b>	Spesa annua per studente nella scuola primaria, 2001	15
<b>Figura 2</b>	Rapporto studenti/docenti per livello di istruzione, 2003	17
<b>Figura 3</b>	Indice di cambiamento nel numero di insegnanti e studenti, 1960-2000. Scuola elementare	19
<b>Figura 4</b>	Stipendi annuali degli insegnanti della scuola secondaria inferiore in \$ USA PPA, 2003	19
<b>Figura 5</b>	Retribuzione oraria degli insegnanti della scuola secondaria inferiore in \$ USA PPA, 2003	21
<b>Figura 6</b>	Punteggi di matematica (2003) e spesa cumulata per studente (6-15 anni) in \$ USA PPA, 2002	23
<b>Figura 7</b>	Gli apprendimenti sono il risultato di un sistema complesso	25

## Publicazioni di TreeLLLe

### Quaderni

- Quaderno n. 1** Scuola italiana, scuola europea?  
Dati, confronti e questioni aperte  
*Prima edizione maggio 2002; seconda edizione dicembre 2002; terza edizione marzo 2003*
- Quaderno n. 2** L'Europa valuta la scuola. E l'Italia?  
Un sistema nazionale di valutazione  
per una scuola autonoma e responsabile  
*Prima edizione novembre 2002; seconda edizione settembre 2003; terza edizione ottobre 2005*
- Quaderno n. 3** Università italiana, università europea?  
Dati, proposte e questioni aperte  
*Prima edizione settembre 2003; seconda edizione dicembre 2003*
- Sintesi Q. n. 3** Università italiana, università europea?  
Dati, proposte e questioni aperte  
*Prima edizione settembre 2003*
- Quaderno n. 4** Quali insegnanti per la scuola dell'autonomia?  
Dati, analisi e proposte per valorizzare la professione  
*Prima edizione maggio 2004*
- Sintesi Q. n. 4** Quali insegnanti per la scuola dell'autonomia?  
Dati, analisi e proposte per valorizzare la professione  
*Prima edizione giugno 2004*
- Quaderno n. 5** Per una scuola autonoma e responsabile  
*Prima edizione giugno 2006 (in corso di stampa)*

### Seminari

- Seminario n. 1** Moratti-Morris  
Due Ministri commentano la presentazione  
dell'indagine P.I.S.A.  
*Prima edizione gennaio 2003*
- Seminario n. 2** La scuola in Finlandia  
Un'esperienza di successo formativo  
*Prima edizione gennaio 2005*
- Seminario n. 3** Il futuro della scuola in Francia  
Rapporto della Commissione Thélot  
Atti del seminario internazionale di TreeLLLe  
*Prima edizione maggio 2005*
- Seminario n. 4** L'autonomia organizzativa e finanziaria della scuola  
Atti del primo seminario del ciclo:  
"Per una scuola autonoma e responsabile"  
*Prima edizione luglio 2005*
- Seminario n. 5** Il governo della scuola autonoma: responsabilità e accountability  
Atti del secondo seminario del ciclo:  
"Per una scuola autonoma e responsabile"  
*Prima edizione novembre 2005*
- Seminario n. 6** Stato, Regioni, Enti Locali e scuola: chi deve fare cosa?  
Atti del terzo seminario del ciclo:  
"Per una scuola autonoma e responsabile"  
*Prima edizione maggio 2006*

### Ricerche

- Ricerca n. 1** La scuola vista dai cittadini  
Indagine sulle opinioni degli italiani nei confronti del sistema scolastico  
*Prima edizione maggio 2004; seconda edizione ottobre 2005*