I Seminari

Seminario n. 11
giugno 2009

Politiche di innovazione per la scuola

- dall'indagine TALIS, OCSE 2009
  "Creare ambienti efficaci di insegnamento e apprendimento"
- dall'Economic Survey - Italy, cap. 4, OCSE 2009
  "Verso scuole migliori e pari opportunità di apprendimento"

In collaborazione con OCSE e MIUR

TRELLE

Anche a nome dei Soci Fondatori desidero ricordare Osvaldo Pavese, stimatissimo collaboratore di TreeLLLe fin dagli inizi della sua attività.

A lui si devono la creazione del nostro logo, la cura grafica delle nostre pubblicazioni e del nostro sito web, i proficui rapporti di collaborazione con giornalisti e media che ci hanno seguito e innumerevoli idee e buoni consigli che hanno favorito nel tempo la qualità e la promozione della nostra attività.

Attilio Oliva
Presidente TreeLLLe

Associazione TreeLLLe

Per una società dell'apprendimento continuo

Profilo sintetico dell'Associazione

L'Associazione TreeLLLe - per una società dell'apprendimento continuo - ha come obiettivo il miglioramento della qualità dell'education (educazione, istruzione, formazione iniziale e permanente) nei vari settori e nelle fasi in cui si articola. TreeLLLe è un vero e proprio "think tank" che, attraverso un'attività di ricerca, analisi, progettazione e diffusione degli elaborati offre un servizio all'opinione pubblica, alle forze sociali, alle istituzioni educative e ai decisori pubblici, a livello nazionale e locale.

Inoltre, anche attraverso esperti internazionali, TreeLLLe si impegna a svolgere un'attenta azione di monitoraggio sui sistemi educativi e sulle esperienze innovative di altri paesi. In particolare si pone come "ponte" per colmare il distacco che sussiste nel nostro paese tra ricerca, opinione pubblica e pubblici decisori, distacco che penalizza l'aggiornamento e il miglioramento del nostro sistema educativo.

TreeLLLe è una Associazione non profit, rigidamente apartitica e agovernativa. La peculiarità e l'ambizione del progetto stanno nell'avvalersi dell'apporto di personalità di diverse tradizioni e sensibilità culturali che hanno bisogno di confrontarsi e dialogare in una sede che non subisca l'influenza della competizione e delle tensioni politiche del presente. I *Soci Fondatori* sono garanti di questo impegno.

Il *presidente* è Attilio Oliva, promotore dell'iniziativa e coordinatore delle attività e delle ricerche.
Il *Forum* delle personalità e degli esperti, con il suo *Comitato Operativo*, è composto da autorevoli personalità con competenze diversificate e complementari.
L'Associazione si avvale dei suggerimenti e dei contributi di *Eminent Advisor* (politici, direttori dei media, rappresentanti di enti e istituzioni, nazionali e internazionali) che, peraltro, non possono essere ritenuti responsabili delle tesi o proposte avanzate da TreeLLLe.
Gli elaborati sono firmati da TreeLLLe in quanto frutto del lavoro di gruppi di progetto formati da esperti nazionali e internazionali coordinati dall'Associazione.

Le pubblicazioni di TreeLLLe

L'Associazione si propone di affrontare ogni anno temi strategici di grande respiro (i Quaderni) che rappresentano il prodotto più caratterizzante della sua attività. Sui singoli temi si forniscono dati e informazioni, si elaborano proposte, si individuano questioni aperte, con particolare attenzione al confronto con le più efficaci e innovative esperienze internazionali.

Per ogni tema strategico, l'attività dell'Associazione si articola in quattro fasi:

- *elaborazione* dei Quaderni attraverso un lavoro di gruppo;
- *coinvolgimento* delle personalità del Forum e degli Eminent Advisor attraverso la discussione e la raccolta di pareri sulla prima elaborazione dei Quaderni;
- *diffusione* delle pubblicazioni mirata a informare decisori pubblici, partiti, forze sociali, istituzioni educative;
- *lobby trasparente* al fine di diffondere dati, informazioni e proposte presso i decisori pubblici a livello nazionale e regionale, i parlamentari, le forze politiche e sociali, le istituzioni educative.

Oltre ai Quaderni, l'Associazione pubblica altre collane: "Seminari", "Ricerche", "Questioni aperte".

Presentazione delle analisi e proposte, diffusione delle pubblicazioni

Le analisi e le proposte delle varie pubblicazioni sono presentate sui media e discusse con autorità ed esperti in eventi pubblici.

Le pubblicazioni sono diffuse sulla base di mailing list "mirate" e, nei limiti delle disponibilità, distribuite su richiesta. Possono essere anche scaricate dal sito dell'Associazione (www.treellle.org). Il totale dei volumi distribuiti ogni anno è nell'ordine di alcune decine di migliaia di copie.

Enti sostenitori

Dalla sua costituzione ad oggi l'attività di TreeLLLe è stata principalmente sostenuta dalla Compagnia di San Paolo di Torino. Specifici progetti sono stati sostenuti dalle fondazioni Pietro Manodori di Reggio Emilia, Cassa di Risparmio in Bologna, Monte dei Paschi di Siena, Cassa di Risparmio di Genova e Imperia, Fondazione Roma e Fondazione Roma Terzo Settore.

Chi fa parte dell'Associazione

Presidente
Attilio Oliva

Comitato Operativo del Forum
Dario Antiseri, Carlo Callieri, Carlo Dell'Aringa,
Tullio De Mauro, Giuseppe De Rita, Domenico Fisichella,
Attilio Oliva, Angelo Panebianco, Clotilde Pontecorvo

Forum delle personalità e degli esperti
Luigi Abete, Guido Alpa, Dario Antiseri, Federico Butera, Carlo Callieri,
Aldo Casali, Lorenzo Caselli, Sabino Cassese, Elio Catania,
Alessandro Cavalli, Innocenzo Cipolletta, Carlo Dell'Aringa,
Tullio De Mauro, Giuseppe De Rita, Umberto Eco, Domenico Fisichella,
Luciano Guerzoni, Mario Lodi, Roberto Maragliano, Angelo Panebianco,
Clotilde Pontecorvo, Sergio Romano, Domenico Siniscalco,
Giuseppe Varchetta, Umberto Veronesi

Eminent Advisor dell'Associazione
Giulio Anselmi, Ernesto Auci, Guido Barilla, Enzo Carra, Ferruccio De Bortoli,
Antonio Di Rosa, Giuliano Ferrara, Franco Frattini, Stefania Fuscagni,
Lia Ghisani, Lucio Guasti, Ezio Mauro, Mario Mauro, Dario Missaglia,
Luciano Modica, Gina Nieri, Andrea Ranieri, Giorgio Rembado,
Carlo Rossella, Fabio Roversi Monaco, Marcello Sorgi,
Piero Tosi, Giovanni Trainito, Giuseppe Valditara,
Benedetto Vertecchi, Vincenzo Zani

Assemblea dei Soci fondatori e garanti
Fedele Confalonieri, Gian Carlo Lombardi, Luigi Maramotti,
Pietro Marzotto, Attilio Oliva, Marco Tronchetti Provera
(Segretario Assemblea: Guido Alpa)

Collegio dei revisori
Giuseppe Lombardo (presidente), Vittorio Afferni, Michele Dassio

Associazione TreeLLLe

Per una società
dell' apprendimento continuo

Palazzo Pallavicino
Via Interiano, 1
16124 Genova
Tel. + 39 010 582 221
Fax + 39 010 540 167
www.treellle.org
info@treellle.org

Prima Edizione: Novembre 2009
Stampa: Ditta Giuseppe Lang Srl - Genova

Associazione TreeLLLe

Seminario n. 11
Giugno 2009

Politiche di innovazione per la scuola

- dall'indagine TALIS, OCSE 2009
  "Creare ambienti efficaci di insegnamento e apprendimento"

- dall'Economic Survey - Italy, cap. 4, OCSE 2009
  "Verso scuole migliori e pari opportunità di apprendimento"

INDICE

GUIDA ALLA LETTURA 11

INTRODUZIONE 12
Attilio Oliva, presidente TreeLLLe

Dall'indagine TALIS, OCSE 2009 "Creare ambienti efficaci di insegnamento e apprendimento"

Relazione sull'indagine TALIS 15
Barbara Ischinger, Director of Education, OCSE

TALIS Executive Summary 21
Michael Davidson, Directorate for Education, OCSE

Introduzione 21
Le condizioni per un apprendimento efficace 22
Preparare e sostenere un corpo insegnante di alta qualità 25
Quanto è diffuso lo sviluppo professionale tra il corpo docente? 26
Quanto sono soddisfatti i bisogni di sviluppo professionale degli insegnanti? 26
Come rispondere alle esigenze non soddisfatte di sviluppo professionale? 27
Migliorare la pratica di insegnamento 28
Come variano da un paese all'altro le convinzioni e le pratiche? 28
In che modo gli insegnanti utilizzano le loro ore di insegnamento e in che misura si considerano efficaci nel loro lavoro? 30
Aumentare l'efficacia dell'insegnamento attraverso valutazione e feedback 31
Qual è la percezione degli insegnanti rispetto alla valutazione e al feedback sul loro lavoro? 31
In che modo i sistemi educativi premiano l'insegnamento efficace? 32

Delineare lo sviluppo degli insegnanti attraverso una dirigenza scolastica efficace 34
Come variano gli stili di dirigenza? 34
In che modo la dirigenza scolastica è connessa con lo sviluppo professionale degli insegnanti? 35
Profilo degli insegnanti di scuola secondaria inferiore e delle loro scuole 35
Conclusioni 37

Dall'Economic Survey-Italy, CAP. 4, OCSE 2009 "Verso scuole migliori e pari opportunità di apprendimento"

Executive Summary dell'Economic Survey-Italy, Cap. 4 39
Paul O'Brien e Romina Boarini, Economics Department, OCSE

Cap. 4 dell' Economic Survey-Italy 43
Romina Boarini, Economics Department, OCSE
1. Le principali sfide per il sistema scolastico italiano 44
2. Contenere la spesa nella scuola primaria e secondaria 58
3. I fattori determinanti del rendimento scolastico 64
4. Introdurre incentivi scolastici per migliorare gli esiti 74
5. Migliorare la qualità dell'insegnamento 79
6. Migliorare la transizione dalla scuola secondaria superiore al mercato del lavoro e all'istruzione universitaria 90
7. Conclusioni e sintesi delle principali raccomandazioni 91

Note 95
Riferimenti bibliografici 99

INTERVENTO
Mariastella Gelmini, Ministro dell'Istruzione, Università e Ricerca 105

INDICE DELLE TABELLE E DELLE FIGURE 111

PUBBLICAZIONI DI TREELLLE 112

GUIDA ALLA LETTURA

Il 17 giugno 2009 si è tenuto a Roma, presso il MIUR - che si ringrazia per la preziosa collaborazione fornita -, un seminario internazionale promosso da TreeLLLe in collaborazione con l'OCSE per presentare due importanti indagini. La prima indagine è TALIS (*Teaching and Learning International Survey, 2009*), predisposta dal Directorate for Education dell'OCSE, che è stata presentata in anteprima mondiale nel seminario in questione. La seconda è relativa al capitolo 4 dedicato all'education tratto dall'*Economic Survey-Italy* del 2009, predisposto dall'Economics Department dell'OCSE.

L'originalità e l'importanza delle due indagini hanno indotto il ministro **Mariastella Gelmini** a partecipare e a concludere i lavori con un suo intervento.

Dati e contenuti essenziali delle due indagini sono stati ampiamente ripresi dalla stampa nazionale. TreeLLLe ha così offerto agli esperti e alla pubblica opinione l'ennesima occasione di aggiornamento sulle più recenti indagini e raccomandazioni dell'OCSE, una voce qualificata ed esterna al nostro dibattito politico troppo spesso sovraccarico di rigidità e preclusioni ideologiche.

Per l'importanza del seminario il massimo responsabile del Directorate for Education dell'OCSE, **Barbara Ischinger**, ha ritenuto opportuno partecipare ai lavori con una relazione su TALIS.

L'introduzione al seminario è stata svolta da **Attilio Oliva**, presidente di TreeLLLe. Altre relazioni sono state svolte da esperti OCSE e precisamente da **Michael Davidson** per l'indagine TALIS e da **Paul O'Brien** per il capitolo sull'education dell'*Economic Survey-Italy*.

In fase di redazione di questa pubblicazione si è scelto di riprodurre le registrazioni degli interventi del ministro Gelmini, di Barbara Ischinger dell'OCSE e di Attilio Oliva di TreeLLLE, mentre si è ritenuto più efficace riprodurre la traduzione dei testi integrali degli *Executive Summary* di TALIS e del Capitolo 4 dell'*Economic Survey-Italy*. Di quest'ultimo testo si è ritenuto opportuno pubblicare anche la versione integrale, curata da **Romina Boarini** dell'Economics Department dell'OCSE.

INTRODUZIONE

Attilio Oliva, presidente TreeLLLe

Desidero innanzitutto ringraziare Barbara Ischinger, il massimo responsabile del Directorate for Education dell'OCSE, per avere a suo tempo accettato l'invito di TreeLLLe a presentare in anteprima mondiale qui a Roma l'indagine TALIS (*Teaching and Learning International Survey*) e per aver deciso di partecipare in prima persona al Seminario. L'indagine TALIS ha come obiettivo l'elaborazione di indicatori internazionali per promuovere nei diversi paesi le migliori pratiche di insegnamento-apprendimento e lo sviluppo professionale degli insegnanti e dei capi di istituto. All'indagine TALIS hanno partecipato 23 paesi, tra cui l'Italia.

Desidero ringraziare inoltre il MIUR (e segnatamente il Capo Dipartimento Giovanni Biondi) per la collaborazione e l'ospitalità.

Infine, un ringraziamento particolare al ministro Mariastella Gelmini, che è qui a seguire i nostri lavori e li concluderà con un suo intervento.

Nella seconda parte del Seminario è prevista l'illustrazione di un importante capitolo specificamente dedicato all'education tratto dalla recentissima *Economic Survey-Italy* realizzata dall'Economics Department dell'OCSE, ricerca che sarà prossimamente presentata al ministro Tremonti. In accordo col ministro Gelmini, abbiamo ritenuto di invitare gli esperti dell'OCSE a illustrare qui stamattina, in anteprima, il capitolo che tratta i più rilevanti aspetti economici del sistema scolastico italiano.

Si tratta di due indagini che toccano temi che TreeLLLe, fin dall'inizio della sua attività, ha sempre considerato centrali per il miglioramento del sistema scolastico: da un lato la qualità degli insegnanti e dei capi di istituto, dall'altro una nuova attenzione al rapporto tra le risorse impegnate nel sistema e i risultati che si ottengono. Su quest'ultimo aspetto non si può sottacere che proprio l'indagine PISA dell'OCSE ha evidenziato che gli studenti quindicenni italiani hanno livelli di competenza in literacy e numeracy significativamente più bassi della media dei paesi dell'OCSE e dell'Unione Europea. Tutto ciò, nonostante la nostra spesa per studente sia tra le più alte in Europa. Evidentemente le risorse finanziarie impiegate non sono di per sé una garanzia di risultati soddisfacenti, perché dipendono soprattutto da come le si investe. Nel nostro paese, i livelli di inefficienza organizzativa e di non adeguata distribuzione delle risorse umane sono purtroppo connaturati alla sopravvivenza di un grande sistema burocratico e iper-centralistico che opera in assenza di controlli ed è privo di seri strumenti di valutazione. Di tutto ciò tratterà Paul O'Brien dell'Economics Department dell'OCSE.

L'indagine TALIS, centrata sullo sviluppo professionale degli insegnanti, sarà presentata da Barbara Ischinger e da Michael Davidson, del Directorate for Education dell'OCSE.

TreeLLLe ha dedicato agli insegnanti un Quaderno nel 2004 e ai capi d'istituto-dirigenti un quaderno nel 2008. I due quaderni erano ricchi di analisi e di proposte specifiche che reclamavano una seria e impegnativa formazione iniziale e in servizio, le fine del precariato portando ad esaurimento le graduatorie permanenti, il blocco di qualsiasi ulteriore sanatoria e il reclutamento da parte delle scuole su albi regionali di insegnanti abilitati. Inoltre, TreeLLLe ha sempre insistito sul superamento di un egualitarismo salariale tanto iniquo quanto frustrante per i più impegnati, con l'obiettivo di innescare un processo virtuoso che innalzi i livelli medi di professionalità. È ben vero che gli insegnanti fanno tutti lo stesso mestiere, ma è ancor più vero che non lo fanno tutti con la stessa preparazione, motivazione e impegno. Si tratta di quasi un milione di persone che oggi lavorano senza essere valutate e senza alcun incentivo a fare meglio il loro difficile mestiere. TreeLLLe avanzò nel 2004 la proposta, in quei tempi del tutto controcorrente, di una necessaria valutazione degli insegnanti, e di una conseguente differenziazione di qualifiche e di remunerazioni. Proponemmo per gli insegnanti un sistema di qualifiche a tre livelli, così come avviene per i quadri della Pubblica Amministrazione. Ormai il tema è discusso in tutti i paesi e in alcuni, Svezia, Inghilterra ed altri, sono operativi diversi metodi di valutazione e di differenziazione delle remunerazioni. Finalmente anche nel nostro paese c'è attualmente una proposta di legge in Parlamento che ha molte affinità con le proposte di TreeLLLe. Credo sia interessante far sapere che negli Stati Uniti il Presidente Obama, in un recente discorso alla Camera di Commercio ispano-americana di Washington, ha enunciato il suo programma sull'education in cinque punti-chiave: uno di questi è proprio valutare gli insegnanti e premiare i migliori. Cito testualmente: "Per decenni Washington è rimasta intrappolata negli stessi stanchi dibattiti che hanno paralizzato il progresso e perpetuato il declino educativo. Troppi nel mio partito si sono opposti all'idea di compensare con incentivi economici l'eccellenza nell'insegnamento, anche se sappiamo bene che questi incentivi potrebbero produrre miglioramenti sostanziali. … … È il momento di cominciare a premiare i bravi insegnanti e smettere di giustificare quelli mediocri, è il momento di pretendere risultati a ogni livello di governo e innescare una corsa al meglio incoraggiando il miglioramento degli standard e una accurata valutazione. … … Uno dei cinque pilastri della mia riforma sull'education è assumere, preparare e premiare gli insegnanti più in gamba. … … Io sono assolutamente contrario a un sistema che premi l'insuccesso ed eviti che le persone siano responsabili delle loro azioni. La posta in gioco è troppo alta. Quando si tratta degli insegnanti dei nostri figli e delle scuole in cui insegnano dobbiamo pretendere il meglio".

Concludo augurandomi che questo convegno offra materiale di riflessione al dibattito in corso nel nostro paese e soprattutto fornisca elementi empirici che siano di stimolo ai nostri decisori pubblici per trovare il coraggio di attuare riforme in linea con le migliori esperienze adottate dai paesi europei più avanzati.

Dall'indagine TALIS, OCSE 2009
"Creare ambienti efficaci di insegnamento e apprendimento"

Relazione sull'indagine TALIS

Barbara Ischinger, Director of Education, OCSE

Innanzitutto lasciate che mi congratuli con l'Italia per essere stata tra i primi ventitrè paesi a partecipare alla nuova indagine TALIS dell'OCSE. Vorrei esprimere il mio apprezzamento alle autorità italiane che hanno accettato la sfida e agli insegnanti italiani per aver fornito preziose indicazioni sulla situazione dell'insegnamento e dell'apprendimento.

TALIS mostra con chiarezza che gli insegnanti si trovano ad affrontare molte difficoltà, ma anche che c'è in loro la volontà di superarle. Però è necessario un cambiamento. Per motivare gli insegnanti devono essere adottati meccanismi più efficaci di valutazione e riconoscimenti per chi fa bene il suo lavoro; bisogna offrire loro la possibilità di migliorare la propria professionalità; bisogna creare una leadership scolastica che, oltre ad espletare i consueti compiti di gestione della scuola, sia in grado di fornire una guida pedagogica.

Gli obiettivi delle politiche educative adottate dai vari governi sono ben noti. All'altro capo dello spettro, PISA ci fornisce a scadenze regolari un'istantanea dei risultati di tali politiche in termini di apprendimenti reali degli studenti. Con TALIS abbiamo adesso a disposizione dati reali sulla concreta attuazione delle politiche educative vista attraverso gli occhi di coloro che sono in prima linea nel servizio scolastico, e cioè insegnanti e capi di istituto. Ovviamente le dichiarazioni degli insegnanti forniscono soltanto una prospettiva sulla realtà educativa, prospettiva che

è necessario triangolare attentamente con altre fonti di informazione al fine di ottenere un quadro completo. Tuttavia la prospettiva degli insegnanti è di enorme importanza perché le scelte politiche, anche se basate sulle migliori intenzioni, otterranno risultati soltanto se saranno effettivamente implementate, e il punto nodale è che la qualità di un sistema educativo non è mai superiore alla qualità dei suoi insegnanti.

Vorrei ora sottolineare alcuni dati chiave emersi da TALIS, le indicazioni che ne conseguono, e cosa implicano nel contesto italiano.

Il primo aspetto che ci colpisce in TALIS è la portata delle sfide che si trova ad affrontare chi abbraccia il mestiere di insegnante. Tra i paesi che hanno partecipato all'indagine, più di un insegnante su tre lavora con un capo di istituto convinto che nella sua scuola ci sia carenza di insegnanti qualificati. La mancanza di attrezzatura adeguata e di sussidi didattici è un altro fattore che si frappone a un insegnamento efficace. In alcuni paesi ciò si aggiunge ad altri aspetti negativi relativi agli insegnanti, tra cui l'assenteismo o la mancanza di preparazione pedagogica. Ad esempio in Messico, Italia e Turchia la mancanza di preparazione pedagogica degli insegnanti è una questione rilevante. Per l'Italia, più della metà degli insegnanti lavora in scuole il cui preside afferma che la mancanza di preparazione pedagogica ostacola l'istruzione "abbastanza" oppure "molto". Gli stessi insegnanti spesso non si sentono sufficientemente preparati per affrontare le sfide poste dal loro mestiere, il che è sottolineato dal fatto che un insegnante su quattro in tutti i paesi riferisce di perdere almeno il 30% del tempo che dovrebbe essere dedicato all'insegnamento a causa dei comportamenti di disturbo degli studenti o del peso dei compiti burocratici.

Tuttavia TALIS presenta anche aspetti molto incoraggianti. I risultati positivi di alcuni paesi indicano non solo che certi problemi possono essere risolti con successo, ma anche che gli insegnanti stanno attivamente affrontando tali sfide. Nella maggior parte dei paesi, la grande maggioranza degli insegnanti si dice soddisfatta del proprio lavoro e ritiene di avere un grande peso nell'educazione dei propri studenti. Inoltre gli insegnanti investono nel loro sviluppo professionale in termini di tempo e spesso anche di denaro e tale investimento va di pari passo con un più ampio repertorio di strategie pedagogiche usate in classe.

Che cosa apprendiamo dai risultati e cosa possiamo fare di conseguenza? Innanzitutto TALIS evidenzia la grande importanza di uno sviluppo professionale migliore e più focalizzato. Ma dimostra anche che bisogna cercare di adeguare i costi ai benefici, nonché l'offerta alla domanda di sviluppo professionale. Sono relativamente pochi gli insegnanti che prendono parte al genere di sviluppo professionale che secondo loro ha maggiore impatto sul loro lavoro e cioè programmi di qualificazione e ricerca individuale e di gruppo. Peraltro, i tipi di attività che gli insegnanti considerano meno efficaci, ad esempio conferenze e seminari una tantum, sono quelli che dominano ancora la scena. Altra questione è il più ampio fenomeno della richiesta insoddisfatta di sviluppo professionale che il 42% degli insegnanti dei paesi che hanno partecipato all'indagine non associa solo alla mancanza di tempo ma anche alla mancanza di offerta adeguata. Ciò deve cambiare. Non si tratta sol-

tanto di ampliare l'offerta formativa mantenendo la qualità attuale. Il fatto che gli insegnanti dichiarino di avere grande bisogno di quello sviluppo professionale che li aiuta ad affrontare i differenti bisogni di apprendimento di studenti di diverso ambiente di provenienza, di usare in modo efficace le tecnologie multimediali e migliorare il comportamento degli studenti, fornisce indicazioni chiare sulla direzione da imprimere ai nostri sforzi e indica come prioritaria una chiara valutazione dell'offerta di sviluppo professionale.

Il fatto che una consistente percentuale di insegnanti si accolli il costo del proprio sviluppo professionale dimostra che sono molti quelli disposti a investire personalmente per migliorare nella carriera e nella professione. Non voglio negare che la possibilità di un insegnante di pagare debba essere considerata con attenzione, soprattutto in paesi dove i costi per questo genere di aggiornamento sono già alti. Tuttavia il fatto che gli insegnanti che hanno pagato l'intero costo del proprio sviluppo professionale abbiano fatto il doppio di formazione rispetto a quelli che l'hanno ricevuta gratuitamente e che siano proprio loro quelli più propensi a credere di averne ancora bisogno induce a pensare che la gratuità dell'offerta non sia il solo sistema per stimolare la partecipazione.

TALIS indica anche che in genere è ancora da sfruttare appieno la possibilità per gli insegnanti di apprendere da altri insegnanti. Oggi la collaborazione tra insegnanti, laddove esiste, assume ancora la forma di uno scambio di informazioni più che di una collaborazione professionale diretta e finalizzata a migliorare gli apprendimenti degli studenti, collaborazione che la ricerca dimostra essere una potente leva per migliorare i risultati. Infine, ma non meno importante, dobbiamo sforzarci di adeguare lo sviluppo professionale ai bisogni individuali degli insegnanti. Fa riflettere che il 40% degli insegnanti in Italia dichiari di avere un grande bisogno di affinare le proprie tecniche didattiche.

TALIS individua inoltre una seconda leva strategica: la valutazione e il feedback a sostegno di un insegnamento di qualità. Il fatto che di solito gli insegnanti accettino di buon grado la valutazione e il feedback sul loro lavoro indica la disponibilità a migliorare la loro professionalità. E non si tratta soltanto di un esercizio burocratico; infatti gli insegnanti in genere dichiarano che valutazione e feedback cambiano effettivamente il loro lavoro. Questo è vero anche in Italia, almeno per coloro che davvero ricevono un feedback!

TALIS mostra anche che la valutazione e il feedback ricevuto dagli insegnanti si riflette nella percezione delle proprie capacità didattiche, e maggiore è il feedback ricevuto su aspetti specifici del loro lavoro, maggiore è la fiducia che essi acquisiscono nelle loro capacità.

Fin qui abbiamo parlato degli aspetti positivi. Ma TALIS rivela che nei vari paesi il 13% degli insegnanti non riceve alcuna valutazione o feedback sul proprio lavoro. Questo è particolarmente evidente in Irlanda e in Portogallo dove oltre un quarto degli insegnanti non riceve alcuna valutazione né feedback e ancora di più qui in Italia dove, insieme alla Spagna, circa metà degli insegnanti non ne ha mai ricevu-

to. Inoltre, poco meno di un terzo degli insegnanti dei paesi TALIS lavorava in scuole che non sono state sottoposte ad alcuna valutazione esterna da almeno cinque anni, e un quinto delle scuole non aveva neppure effettuato un'autovalutazione. Nelle scuole che non vengono valutate da agenzie esterne, gli insegnanti ricevono anche meno valutazione o feedback dall'interno. In Corea, ad esempio, l'insegnante di una scuola che non è stato oggetto di valutazione esterna ha il doppio di probabilità di non ricevere una valutazione personale o un feedback rispetto a un insegnante che opera in una scuola in cui tale valutazione esterna ha avuto luogo. In questo campo l'Italia è indietro rispetto a molti paesi, questione che sarà ripresa in occasione della presentazione dell'Economic Survey.

Preoccupa altresì che mediamente in tutti i paesi tre quarti degli insegnanti riferiscano che non riceverebbero alcun riconoscimento se migliorassero la qualità del loro lavoro o adottassero tecniche didattiche più innovative. Inoltre tre quarti degli insegnanti sostengono che, nella loro scuola, gli insegnanti più validi non sono quelli che ricevono maggiori riconoscimenti e che il loro capo di istituto non adotta misure per modificare il trattamento economico di un insegnante che evidenzia risultati costantemente carenti. Analogamente, la valutazione delle scuole e quella degli insegnanti hanno uno scarso impatto economico. In media nei paesi che hanno partecipato a TALIS solo il 10% della valutazione e del feedback destinato agli insegnanti è collegato in qualche misura a premi economici e solo per il 16% è legato a miglioramenti di carriera. Le cifre per l'Italia sono ben al di sotto di queste medie. La mancanza di riconoscimenti e di incentivi per gli insegnanti vanifica ogni sforzo di avviare il miglioramento della scuola. Un sistema di valutazione e una struttura di carriera focalizzati su innovazione ed efficacia darebbero un grosso contributo ai programmi di miglioramento e all'impegno per accrescere la qualità dell'azione educativa.

Inoltre, TALIS indica che una leadership scolastica efficace svolge un ruolo essenziale nella vita lavorativa degli insegnanti e può dare un valido contributo per disegnarne lo sviluppo professionale. Una recente rivoluzione nel comportamento e nello stile dei capi di istituto ha determinato un passaggio da compiti meramente burocratici e amministrativi a una "leadership per l'apprendimento", con i capi di istituto che ora fungono da leader educativi. TALIS evidenzia tale cambiamento, ma mostra anche che in Italia, pur essendovi evidenza dell'introduzione di forme moderne di leadership, tende a dominare il più tradizionale ruolo amministrativo. E ci sono buone ragioni per modificare questa situazione: TALIS mostra che nelle scuole in cui è presente una forte leadership educativa, i capi di istituto tendono a promuovere maggiormente lo sviluppo professionale per intervenire sulle carenze degli insegnanti identificate nel corso della loro valutazione. Spesso, inoltre, c'è maggiore collaborazione tra insegnanti, migliori relazioni studenti-insegnanti, maggiori riconoscimenti agli insegnanti per pratiche didattiche innovative e maggiore enfasi sugli esiti positivi della valutazione degli insegnanti.

Le questioni più difficili da affrontare – e anche da misurare - si riferiscono al miglioramento effettivo delle pratiche didattiche. Tuttavia la ricerca continua a ribadire che gli insegnanti non possono dare ciò che non posseggono e il solo modo

per migliorare i risultati consiste dunque nel migliorare la qualità dell'istruzione. Ciò significa fare sì che le aspettative degli insegnanti siano chiare, che essi condividano una forte etica professionale focalizzata sul miglioramento della didattica, che riconoscano che studenti normali hanno talenti straordinari e che puntino al successo di ogni bambino. TALIS indica che gli insegnanti in genere sanno cosa conta, e condividono convinzioni simili sul modo di insegnare. Tuttavia, TALIS mostra anche che le tecniche didattiche adottate non sempre rispondono a tali intenzioni. Nella maggior parte dei paesi gli insegnanti dichiarano di usare metodi tradizionali per trasmettere le conoscenze in situazioni strutturate più di quanto non usino tecniche orientate allo studente, tali da adattare la didattica ai bisogni individuali. Ancora meno essi ricorrono ad attività didattiche avanzate che comportano una più profonda partecipazione cognitiva degli studenti. Questo ci riporta al punto di partenza, il bisogno di migliorare la qualità e il focus dello sviluppo professionale. Gli insegnanti devono innanzitutto prendere coscienza di come è possibile migliorare la propria pratica didattica. Si tratta di acquisire non solo la consapevolezza di quanto fanno, ma anche l'impostazione mentale che ne è alla base. Gli insegnanti hanno dunque bisogno di conoscere le migliori pratiche didattiche specifiche, a cui si può arrivare soltanto attraverso la dimostrazione dell'efficacia di tali pratiche sul campo. In ultimo, ma non meno importante, i singoli insegnanti devono essere motivati ad apportare i miglioramenti necessari. Come ho già detto, un ambiente di lavoro stimolante e incentivi materiali costituiscono parte della soluzione. Ma è necessario anche un cambiamento più profondo che vada oltre gli incentivi materiali; tale cambiamento può verificarsi soltanto quando gli insegnanti condividono obiettivi, alte aspettative e, soprattutto, la convinzione di poter avere un peso nell'educazione dei bambini loro affidati.

La stretta relazione evidenziata da TALIS tra fattori quali clima di classe positivo, convinzioni sull'insegnamento, cooperazione tra insegnanti, soddisfazione professionale, sviluppo professionale e adozione di una gamma di tecniche didattiche innovative indica che le scelte politiche possono effettivamente creare le condizioni per un apprendimento efficace. Allo stesso tempo, il fatto che la variabilità di questi rapporti dipenda dalle differenze tra singoli insegnanti più che tra scuole o paesi sottolinea la necessità di programmi individualizzati e mirati per gli insegnanti più che di interventi sull'intera scuola o su tutto il sistema, interventi che hanno tradizionalmente dominato le politiche educative.

Ancora una volta, le sfide sono difficili ma i risultati di TALIS suggeriscono che molti insegnanti e capi di istituto sono pronti ad affrontarle. I sistemi educativi possono aiutarli spostando l'attenzione dell'opinione pubblica e dei governi dal semplice controllo delle risorse e dai contenuti dell'educazione ai risultati; e passando dalle scelte casuali alla definizione di alti standard per tutti, dall'uniformità alla diversificazione dei sistemi e all'individualizzazione di insegnamento e apprendimento, dall'approccio burocratico alla delega delle responsabilità e a un'efficace leadership che garantisca agli insegnanti sostegno, sviluppo professionale mirato, valutazione e feedback.

TALIS Executive Summary

Michael Davidson, Directorate for Education, OCSE

Introduzione

TALIS (Teaching And Learning International Survey-Indagine Internazionale sull'Insegnamento ed Apprendimento), indagine dell'OCSE, costituisce la prima analisi internazionale sulle condizioni dell'insegnamento e dell'apprendimento. TALIS fornisce così indicazioni innovative su alcuni dei fattori che contribuiscono a creare le differenze di risultati di apprendimento evidenziate da PISA, il noto programma per la valutazione internazionale degli studenti dell'OCSE. La presente indagine si propone di aiutare i paesi a prendere in considerazione e sviluppare politiche volte a rendere più attraente ed efficace la professione docente.
Ventitrè sono i paesi che hanno partecipato all'indagine TALIS; i paesi OCSE, e cioè Australia, Austria, Belgio Fiammingo, Corea del Sud, Danimarca, Irlanda, Islanda, Italia, Messico, Norvegia, Polonia, Portogallo, Repubblica Slovacca, Spagna, Turchia, Ungheria; altri paesi che hanno collaborato sono: Brasile, Bulgaria, Estonia, Lituania, Malaysia, Malta, Slovenia.

Concentrandosi sull'insegnamento secondario inferiore, sia nel settore pubblico che in quello privato, TALIS prende in esame importanti aspetti dello sviluppo professionale di insegnanti e capi di istituto: convinzioni, atteggiamenti e pratiche degli insegnanti; valutazione degli insegnanti e feedback; leadership scolastica nei ventitrè paesi partecipanti.

TALIS studia questi fattori adottando il punto di vista di insegnanti e capi d'istituto. Questo approccio innovativo è stato scelto per studiare quanto le politiche rivolte agli insegnanti per migliorare i sistemi educativi sono nella realtà percepite ed implementate nelle scuole e nelle classi. TALIS riconosce che i migliori propositi si traducono in risultati solo se attuati in modo coerente ed efficace da chi si trova in prima linea. Le nostre prossime indagini partiranno da questi risultati per monitorare come la professione docente evolve in relazione alle nuove sfide.

Al fine di interpretare correttamente i risultati, è importante prendere in considerazione tre caratteristiche dell'indagine. In primo luogo, le risposte fornite dagli insegnanti e dai capi d'istituto offrono informazioni importanti, ma si tratta di dati altamente soggettivi. La progettazione e la realizzazione dell'indagine sono state particolarmente curate al fine di assicurare l'attendibilità dei dati e la loro validità al di là dei paesi e delle culture. Tuttavia i risultati devono essere interpretati nel contesto delle prospettive di altri stakeholders. In secondo luogo, TALIS mette in relazione varie caratteristiche degli insegnanti e delle scuole, ma non può stabilire rapporti di causa ed effetto. Infine, il confronto tra paesi deve sempre tener conto delle influenze culturali sul significato delle risposte date. Tutti i risultati di TALIS sono

discussi tenendo ben presenti queste tre caratteristiche.
Al fine di delineare un quadro statisticamente valido, in ogni paese sono state selezionate in modo casuale 200 scuole. In ogni scuola, un questionario è stato compilato dal capo d'istituto, ed un altro da 20 insegnanti selezionati in modo casuale. Ciascun questionario ha richiesto circa 45 minuti di tempo per la compilazione, ed è stato compilato su carta oppure on line. In totale, TALIS dispone di un campione di circa 90000 insegnanti, in rappresentanza di più di 2 milioni di insegnanti nei paesi partecipanti.

TALIS è il risultato della collaborazione tra i paesi partecipanti, gli esperti e le istituzioni che hanno lavorato sulla base di uno schema elaborato da un gruppo di progetto internazionale, e l'OCSE. La collaborazione ed il sostegno della Commissione Europea hanno aiutato TALIS a rispondere ad importanti richieste di dati da parte della Commissione stessa. *Education International* (l'Associazione mondiale degli insegnanti) ha facilitato le consultazioni con i sindacati della scuola nel corso della progettazione, implementazione ed analisi dei risultati. TALIS è nato dal programma dell'OCSE sugli indicatori internazionali dell'educazione INES (International Educational Indicators Programme). TALIS si sviluppa anche a partire dall'indagine OCSE del 2005 "Attracting, Developing and Retaining Effective Teachers" che aveva identificato notevoli differenze nei dati internazionali.

Le condizioni per un apprendimento efficace

TALIS prende in esame una serie di fattori che contribuiscono a dare forma all'insegnamento e all'apprendimento. Ma quanto è forte l'influenza di questi fattori sull'apprendimento? TALIS, sebbene non misuri direttamente i risultati degli apprendimenti degli studenti, prende in esame importanti fattori che determinano l'efficacia dell'insegnamento. Un'attenzione particolare è rivolta a due aspetti: a) quanto gli insegnanti si sentono in grado di affrontare le sfide educative che incontrano (autoefficacia), e b) la misura in cui le classi sono governate per favorire l'apprendimento (clima disciplinare di classe).

Per quanto riguarda il primo aspetto è stato dimostrato che il senso di autoefficacia degli insegnanti influisce sulla produttività e ha forte influenza sulle attività delle persone nel luogo di lavoro. Quando gli insegnanti si rendono conto che la capacità di insegnare in modo efficace è una capacità che si può acquisire, questo senso di autoefficacia li può aiutare a meglio analizzare e risolvere i problemi. Viceversa, gli insegnanti che hanno un basso senso di autoefficacia possono dubitare di se stessi e temere la valutazione, specie se i loro sforzi sono risultati insoddisfacenti.

Il secondo aspetto, il clima di classe, risulta influenzare notevolmente i risultati degli studenti e costituisce per molti paesi un tema rilevante in ordine alle politiche educative. Le azioni degli studenti in classe e la creazione di un ambiente di

apprendimento sicuro e produttivo sono elementi importanti, e possono rappresentare una dimensione impegnativa nel lavoro dell'insegnante. Per esempio TALIS mostra che nella maggior parte dei paesi un insegnante su quattro perde almeno il 30% del tempo della lezione a causa dei comportamenti di disturbo degli studenti o del peso dei compiti burocratici, ed alcuni insegnanti arrivano a perdere più della metà del tempo per tali questioni. Inoltre, in molti paesi, il 60% degli insegnanti lavora in scuole il cui capo d'istituto dichiara che l'indisciplina in classe ostacola l'apprendimento. Tutto ciò costituisce un problema e dunque una sfida significativa al fine di promuovere un insegnamento efficace.

TALIS ha studiato in che misura certi fattori, come determinati aspetti dello sviluppo professionale o diverse pratiche di insegnamento, sono correlati al senso di autoefficacia degli insegnanti e al clima di classe. Tale correlazione è stata poi "aggiustata" tenendo conto di fattori di fondo come le caratteristiche socio-economiche delle scuole.

In circa la metà dei paesi partecipanti (Danimarca, Estonia, Islanda, Italia, Corea del Sud, Lituania, Malaysia, Malta, Messico, Portogallo e Slovenia) sono gli insegnanti che hanno avuto maggiori occasioni di sviluppo professionale a dichiarare di raggiungere un senso di autoefficacia di livello significativamente più alto. TALIS suggerisce anche che la partecipazione degli insegnanti a programmi di sviluppo professionale va di pari passo con la loro padronanza di una più ampia gamma di tecniche da usare in classe, anche se non è chiaro in quale misura lo sviluppo professionale sia il motore o piuttosto il risultato dell'adozione di nuove tecniche.

TALIS rileva strette correlazioni tra fattori come il clima di classe positivo, le convinzioni sull'insegnamento, la collaborazione tra insegnanti, la soddisfazione professionale, lo sviluppo professionale e l'adozione di diverse tecniche di insegnamento. Per tutti questi fattori, la variabilità rilevata dipende dalle differenze tra i singoli insegnanti piuttosto che tra scuole o paesi. Questo implica che prendere in considerazione convinzioni, atteggiamenti e pratiche degli insegnanti nella loro globalità può favorire in modo considerevole lo sviluppo dell'insegnamento e apprendimento, ma anche che è necessario un sostegno individuale agli insegnanti piuttosto che interventi a livello di scuole o di sistema scolastico.

In un certo numero di paesi, la valutazione e feedback che gli insegnanti ricevono si rispecchia nelle convinzioni relative alle loro capacità di insegnamento. In altri termini, quando ricevono un feedback sul loro lavoro gli insegnanti confidano maggiormente nelle loro capacità di affrontare le sfide dell'insegnamento. Tuttavia questa correlazione non è sempre evidente, il che suggerisce che sono in gioco anche altri fattori. In alcuni paesi, ad esempio, gli insegnanti dichiarano di raggiungere più alti livelli di autoefficacia quando la valutazione si traduce in un riconoscimento pubblico (Austria, Belgio Fiammingo, Corea del Sud, Estonia, Irlanda, Lituania, Malta, Norvegia, Spagna e Ungheria) ed anche quando le pratiche di insegnamento innovative sono state oggetto di valutazione e feedback (Brasile, Islanda e Portogallo).

Le valutazioni della scuola e degli insegnanti mostrano poca correlazione con il clima di classe e con il senso di autoefficacia dell'insegnante.

Sussistono due diverse concezioni dell'insegnamento: quella che enfatizza il ruolo dell'insegnante come "colui che trasmette la conoscenza" e fornisce le risposte corrette, e quella che enfatizza il ruolo dell'insegnante come "facilitatore" dell'apprendimento attivo da parte degli studenti, che ricercano da soli le soluzioni. Confrontando le convinzioni degli insegnanti con il clima di classe, l'analisi mostra che in Corea del Sud, Italia, Polonia, Slovenia e Ungheria gli insegnanti con convinzioni di stampo "costruttivista", quelli che concepiscono gli studenti come protagonisti attivi del processo di acquisizione della conoscenza, riportano più spesso un clima di classe positivo. Al contrario, gli insegnanti che promuovono la "trasmissione diretta" della conoscenza parlano più frequentemente di un clima di classe negativo (Belgio Fiammingo, Corea del Sud, Norvegia, Polonia, Portogallo, Slovenia e Spagna). L'alternanza di convinzioni contrastanti è particolarmente evidente in Corea del Sud, Polonia e Slovenia, dove sono stati osservati entrambi gli effetti sopra descritti.
In tutti i paesi partecipanti si riscontra una correlazione tra le convinzioni degli insegnanti e le loro pratiche di classe. In particolare, gli insegnanti che adottano pratiche orientate verso gli studenti hanno più frequentemente una visione "costruttivista" dell'insegnamento. In altri termini, gli insegnanti che pensano che gli studenti debbano essere protagonisti attivi del processo di apprendimento tendono ad agire di conseguenza nella pratica.
D'altra parte non c'è evidenza di una correlazione tra convinzioni degli insegnanti e lezioni ed insegnamento più strutturati.

Peraltro, sia le convinzioni di tipo "costruttivista" che quelle relative alla "trasmissione diretta" risultano positivamente correlate con il senso di autoefficacia nella maggior parte dei paesi TALIS. Sebbene si tratti di due visioni dell'insegnamento opposte, questo risultato indica che il fatto di possedere una forte visione sulle tecniche di insegnamento è correlato soprattutto con la fiducia nell'efficacia della propria azione.

È importante segnalare che le insegnanti di sesso femminile dichiarano di utilizzare pratiche di insegnamento strutturate e orientate verso gli studenti più frequentemente degli insegnanti di sesso maschile; è anche più facile che dichiarino di cooperare con i colleghi.

Le pratiche di insegnamento strutturate risultano correlate con un buon clima di classe in circa la metà dei paesi (Australia, Austria, Belgio Fiammingo, Bulgaria, Ungheria, Irlanda, Italia, Corea del Sud, Messico, Portogallo e Spagna), ed in alcuni casi questa correlazione risulta molto forte. Queste pratiche risultano anche correlate con un maggior senso di autoefficacia all'incirca nello stesso numero di paesi (Australia, Austria, Belgio Fiammingo, Islanda, Irlanda, Corea del Sud, Malaysia, Messico, Norvegia, Portogallo e Spagna). Per gli insegnanti che adottano pratiche di insegnamento rivolte agli studenti si trovano risultati simili, anche se in un numero minore di paesi.

La collaborazione tra insegnanti non è fortemente correlata con il clima di classe positivo; solo in metà dei paesi gli insegnanti che hanno avuto esperienze di forme di collaborazione più avanzate, come la compresenza, hanno più facilmente riportato un alto senso di autoefficacia (Austria, Belgio Fiammingo, Bulgaria, Estonia, Ungheria, Islanda, Corea del Sud, Polonia, Portogallo e Spagna).

Gli insegnanti che dichiarano di coinvolgere gli studenti in attività di project work dichiarano più facilmente di trovarsi a fronteggiare un clima di classe negativo (Austria, Belgio Fiammingo, Lituania e Malaysia), e riportano dichiarazioni non uniformi per quanto riguarda il senso di autoefficacia (relazione positiva in Irlanda, Italia e Polonia, ma relazione negativa in Austria). Risulta difficile, ovviamente, distinguere tra la causa e l'effetto perché, per esempio, alcuni insegnanti potrebbero aver scelto di utilizzare il project work in condizioni di classe particolarmente difficili.

Preparare e sostenere un corpo insegnante di alta qualità

I sistemi educativi cercano di fornire agli insegnanti continue opportunità di sviluppo professionale, al fine di prepararli per il loro lavoro e di formare un corpo docente di alta qualità. TALIS ha esaminato i dispositivi per lo sviluppo professionale, il grado di domanda di sviluppo professionale non soddisfatta ed i fattori che promuovono od ostacolano la soddisfazione di tale domanda.

Molti risultati di TALIS sottolineano la necessità di una migliore preparazione degli insegnanti. Più di un insegnante su tre lavora in una scuola il cui capo d'istituto afferma che la scuola stessa risente della mancanza di insegnanti qualificati. Questo dato varia dal 12% della Polonia alla grande maggioranza in Estonia, Messico e Turchia. I fattori di ostacolo all'istruzione più frequentemente citati sono la mancanza di attrezzature e la mancanza di personale educativo di supporto. TALIS consente di analizzare varie correlazioni tra diverse carenze di risorse. Per esempio, c'è una stretta correlazione tra le scuole in cui l'istruzione è ostacolata dalla carenza di personale educativo di supporto e le scuole in cui l'ostacolo è rappresentato dalla carenza di personale di supporto di altro genere; tutto ciò indica che una contrazione del personale non insegnante può avere una ricaduta negativa su entrambi i problemi. Invece non sembra esserci corrispondenza tra carenza di insegnanti qualificati e numero medio di studenti per classe. TALIS mostra anche che, in certi paesi, sono di ostacolo all'istruzione aspetti negativi del comportamento degli insegnanti, come l'assenteismo o la mancanza di preparazione pedagogica. In Italia ed in Messico, per esempio, la maggior parte degli insegnanti lavora in scuole i cui capi d'istituto dichiarano che gli insegnanti non sono sufficientemente preparati.

Quanto è diffuso lo sviluppo professionale tra il corpo docente?

Quasi nove insegnanti su dieci dichiarano di aver preso parte ad attività strutturate di sviluppo professionale nei 18 mesi precedenti l'indagine. Si tratta in generale di un alto tasso di partecipazione, ma si rileva una considerevole variabilità per quanto riguarda:

- la percentuale di insegnanti partecipanti a tali programmi nei diversi paesi: in Danimarca, Repubblica Slovacca e Turchia, un insegnante su quattro ha dichiarato di non aver partecipato ad alcuna attività di sviluppo professionale. Vista l'accezione piuttosto larga di sviluppo professionale adottata nell'indagine, questo dato deve far riflettere;
- l'intensità della partecipazione: in alcuni paesi la partecipazione media degli insegnanti è di pochi giorni all'anno, mentre in Messico ed in Corea del Sud è di 30 giorni o più;
- le pari opportunità di partecipazione per i diversi gruppi nei diversi paesi: per esempio, gli insegnanti più anziani sono in generale sottorappresentati e le variazioni all'interno dei singoli paesi sono più alte in Italia, Corea del Sud, Messico, Polonia e Spagna;
- il tipo di attività di sviluppo professionale.

Quanto sono soddisfatti i bisogni di sviluppo professionale degli insegnanti?

Sebbene la maggior parte degli insegnanti abbia partecipato ad attività di sviluppo professionale nei 18 mesi precedenti l'indagine, circa il 55% dichiara che avrebbe gradito fare di più. Comunque, le opinioni degli insegnanti a riguardo sono molto varie: in Belgio Fiammingo e Slovenia, i due terzi degli insegnanti ritengono di aver ricevuto una formazione sufficiente, mentre in Brasile, Malaysia e Messico più dell'80% dichiara di non aver ricevuto una formazione sufficiente. Sebbene ci si debba sempre attendere un certo grado di domanda non soddisfatta, il suo livello in certi paesi è tanto elevato da richiedere considerazione.

La domanda di un maggiore sviluppo professionale appare concentrata in certe aree. In particolare, un insegnante su tre riporta una forte esigenza di sviluppo professionale relativo all'insegnamento a "studenti con bisogni speciali". Questo pone il problema cruciale della capacità degli insegnanti di gestire gruppi di apprendimento eterogenei. Gli insegnanti spesso manifestano l'esigenza di maggiore formazione relativa all'insegnamento con le nuove tecnologie (ICT) ed al comportamento degli studenti. Si segnala a questo proposito che un insegnante su quattro nella maggior parte dei paesi dichiara di perdere almeno il 30% del tempo della lezione per i comportamenti di disturbo degli studenti o per il peso dei compiti burocratici. Poiché la maggiore variabilità in ordine alla quantità di tempo perso si ha tra diversi insegnanti della stessa scuola, è importante che le politiche della scuola mirino al miglioramento delle abilità e degli atteggiamenti dei singoli insegnanti, piuttosto che al miglioramento del clima e della disciplina della scuola in generale.

In media nei paesi TALIS, i due terzi degli insegnanti non hanno pagato per la for-

mazione ricevuta, e il capo d'istituto ha loro concesso del tempo per ricevere tale formazione. Questo indica un significativo investimento nello sviluppo professionale degli insegnanti da parte delle scuole e delle autorità pubbliche.

D'altra parte, gli insegnanti che hanno pagato per il proprio sviluppo professionale sono anche quelli che ne hanno fatto di più. Gli insegnanti che hanno pagato l'intero costo del proprio sviluppo professionale hanno fatto più del doppio della formazione rispetto a quelli che l'hanno ricevuta gratuitamente. Questo riflette in parte il fatto che i corsi ai quali si accede a pagamento portano ad una qualificazione professionale e richiedono un maggiore impegno in termini di tempo. Gli insegnanti che pagano per il loro sviluppo professionale sono anche quelli più propensi a credere di averne ancora bisogno. Questo suggerisce che fornire uno sviluppo professionale gratuito non è l'unico sistema per incentivare la partecipazione.

Come rispondere alle esigenze non soddisfatte di sviluppo professionale?

TALIS ha chiesto agli insegnanti che hanno dichiarato di sentire l'esigenza di maggiore sviluppo professionale, di spiegare quali fattori hanno impedito loro di accedervi. La ragione più diffusa, citata da circa la metà degli insegnanti, è l'incompatibilità con l'orario di lavoro. Un numero quasi equivalente di insegnanti cita la mancanza di un'offerta di efficaci programmi di sviluppo professionale, e questi stessi insegnanti tendono a impegnarsi in un numero minore di attività di formazione. In effetti, nei tre paesi in cui la partecipazione alla formazione professionale è più bassa (Danimarca, Repubblica Slovacca e Turchia) questa risulta essere la ragione principale. In Danimarca è segnalato come ostacolo di rilievo anche la mancanza di sostegno da parte del capo d'istituto. Gli insegnanti che hanno segnalato come ostacolo l'incompatibilità con l'orario di lavoro hanno conseguito uno sviluppo professionale superiore alla media, spesso seguendo corsi che portano a qualificazioni che richiedono un forte impegno in termini di tempo spesso difficile da sostenere.

Come mostrato nella **figura** 1 (pag.29), la maggior parte degli insegnanti dichiara che lo sviluppo professionale, ricevuto in una gamma di attività, ha avuto un impatto medio o alto. Il maggior impatto è percepito nel caso di attività di ricerca e di programmi di qualificazione.

Ci sono attività a cui partecipa un numero relativamente basso di insegnanti, attività che di solito durano più giorni.

Questi risultati mettono in evidenza due questioni che i decisori politici e i capi d'istituto devono prendere in considerazione. In primo luogo, gli insegnanti che partecipano a corsi di qualificazione investono una quantità notevole di tempo e denaro per tali corsi, corsi che loro ritengono efficaci. Ma solo un numero limitato di insegnanti partecipa a questo tipo di corsi, e coloro che vi partecipano spesso sono frustrati dalla mancanza di tempo da dedicare ad essi. Questo suggerisce la necessità di riprendere in esame la quantità di tempo e denaro messi a disposizione degli insegnanti per questi corsi.

La seconda questione riguarda il fenomeno più ampio dei bisogni non soddisfatti, che il 42% degli insegnanti collega alla mancanza di un'adeguata offerta di sviluppo professionale. Questo suggerisce che in molti paesi dovrebbe essere prioritaria una valutazione della qualità dell'offerta.

Migliorare la pratica di insegnamento

Convinzioni, atteggiamenti e pratiche degli insegnanti sono importanti se si vogliono comprendere e migliorare i processi di insegnamento. TALIS esamina una serie di convinzioni, atteggiamenti e pratiche che ricerche precedenti hanno mostrato essere rilevanti ai fini del miglioramento e dell'efficacia della scuola.

Come variano da un paese all'altro le convinzioni e le pratiche?

Due visioni alternative enfatizzano da un lato il ruolo dell'insegnante nel trasmettere la conoscenza e fornire le soluzioni corrette, dall'altro il suo ruolo come facilitatore di un apprendimento attivo da parte degli studenti, che cercano autonomamente le soluzioni ai problemi proposti. Gli insegnanti intervistati sostengono di più la seconda visione, di tipo "costruttivista", rispetto alla prima visione di tipo "trasmissione diretta".

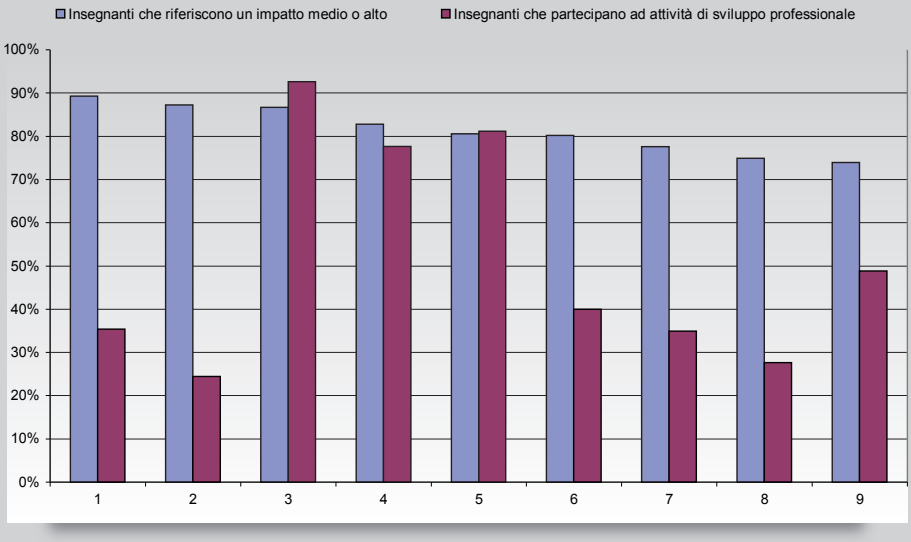
La visione "costruttivista" è prevalente nei paesi del Nord Ovest Europeo, in Scandinavia, in Australia ed in Corea del Sud. È meno prevalente rispetto alla visione "trasmissione diretta" in Brasile, nel Sud Europa ed in Malaysia. In Italia ed in Malaysia, le preferenze per i due modelli sono sostanzialmente equivalenti.

Se questi risultati presentano le due visioni come contrapposte, va sottolineato che gli insegnanti che sostengono una visione non rifiutano necessariamente l'altra, il che suggerisce che per molti insegnanti le due visioni siano complementari. Fanno eccezione gli insegnanti di Austria, Australia e Islanda, paesi in cui la visione costruttivista ha il maggiore consenso e in cui gli insegnanti che sostengono la visione costruttivista non accettano l'idea della trasmissione diretta del sapere.

Per quanto riguarda ciò che avviene in classe, gli insegnanti di tutti i paesi dichiarano di mettere più spesso in atto pratiche ben strutturate ("pratiche strutturanti") che pratiche orientate verso gli studenti, come per esempio l'adattamento dell'insegnamento ai bisogni individuali. Queste due pratiche di insegnamento sono usate più frequentemente di quelle cosiddette "avanzate" (come il project work) che richiedono una partecipazione più attiva da parte dello studente. Questa tendenza si ritrova in tutti i paesi. Poiché ciascuna di queste pratiche può migliorare i risultati, sarebbe il caso che venissero adottate da quei paesi che fanno minore uso di attività avanzate e orientate verso gli studenti.

Figura 1

Confronto tra impatto e partecipazione secondo i diversi tipi di attività di sviluppo professionale (2007-08)



Tipi di attività di sviluppo professionale:

1. Ricerca individuale e collaborativa
2. Programmi di qualificazione
3. Discussioni informali volte al miglioramento dell'insegnamento
4. Lettura di pubblicazioni professionali
5. Corsi e workshop
6. Reti di sviluppo professionale
7. Tutoraggio e osservazione tra pari
8. Visite osservative ad altre scuole
9. Conferenze e seminari

Le attività sono elencate in ordine decrescente per percentuale di insegnanti che riferiscono un impatto medio o alto dell'attività di sviluppo professionale a cui hanno preso parte.

Fonte: OCSE, TALIS Database.

Si rileva anche che la prevalenza nei diversi paesi di pratiche strutturanti è in qualche maniera in contrasto con la generale preferenza espressa per una visione di tipo costruttivista, che ci si aspetterebbe collegata a pratiche più orientate verso gli studenti. I fattori che impediscono agli insegnanti di tradurre le loro convinzioni sull'insegnamento nella pratica richiedono un approfondimento ulteriore, ma è indubbio che questo fatto costituisca un motivo di frustrazione per gli insegnanti.
Gli insegnanti di matematica attribuiscono grande importanza alle pratiche strutturanti. Gli insegnanti delle materie umanistiche dichiarano spesso di preferire project work e altre forme di attività avanzate; gli insegnanti delle discipline tecnico-pratiche dichiarano di utilizzare pratiche di insegnamento orientate verso gli studenti. Questi risultati mostrano l'importanza di mantenere un curriculum bilanciato per consentire agli studenti di diventare protagonisti del loro apprendimento e segnalano che gli insegnanti di matematica potrebbero allargare il loro repertorio di pratiche.

In che modo gli insegnanti utilizzano le loro ore di insegnamento e in che misura si considerano efficaci nel loro lavoro?

In tutti i paesi la collaborazione tra gli insegnanti si realizza più in termini di scambio e coordinamento di idee ed informazioni, piuttosto che in termini di collaborazione professionale diretta come succede ad esempio nella compresenza (team teaching). Comunque, sussistono differenze di rilievo tra i diversi paesi, con la collaborazione professionale relativamente diffusa in Polonia, Repubblica Slovacca e Turchia, e molto meno in Belgio Fiammingo, Slovenia e Spagna. Ci sono dunque buone ragioni per promuovere queste forme di collaborazione, che la ricerca ha mostrato utili a promuovere l'efficacia della scuola.

Almeno metà degli insegnanti nella maggior parte dei paesi dedica più dell'80% del tempo della lezione al processo di insegnamento ed apprendimento. In certi casi, però, si perde tempo a causa del comportamento di disturbo degli studenti o per il peso dei compiti burocratici. Per queste due cause un insegnante su quattro nella maggior parte dei paesi perde almeno il 30% del tempo ed alcuni insegnanti addirittura dichiarano di perderne la metà. La maggiore variabilità in proposito si riscontra tra i diversi insegnanti di una stessa scuola. Questo suggerisce la necessità di preoccuparsi delle abilità e degli atteggiamenti dei singoli insegnanti, e non solo del clima di classe e della disciplina.
Agli insegnanti sono state richieste informazioni sul loro rapporto con gli studenti, inteso come indicatore del clima di classe. Le relazioni tra insegnante e studente variano considerevolmente tra i paesi, sebbene la Norvegia spicchi come il paese in cui più del 95% degli insegnanti dichiara di avere una relazione con gli studenti migliore rispetto alla media internazionale. All'interno di ciascun paese, una consistente variabilità è dovuta alle differenze tra scuole, ma due terzi della variabilità è imputabile agli insegnanti, indipendentemente dalle differenze di scuola o di paese. Questo suggerisce che alcuni insegnanti hanno bisogno di un sostegno aggiuntivo per riuscire ad ottenere un clima di classe in cui insegnare in modo efficace.

TALIS ha richiesto agli insegnanti informazioni in merito alla loro soddisfazione

professionale e in merito a quanto si sentano efficaci nell'educare i loro allievi (senso di autoefficacia). In entrambi i casi, le differenze tra paesi e tra scuole sono generalmente piccole, ma gli insegnanti norvegesi si distinguono per valori più alti della media in entrambe le misurazioni. Si rilevano alti livelli di soddisfazione professionale da parte degli insegnanti di Austria e Belgio Fiammingo, mentre vale il contrario per l'Ungheria. Gli insegnanti della Corea del Sud sono in media i meno positivi per quanto riguarda il senso di autoefficacia, se confrontati con gli insegnanti degli altri paesi. Circa il 90% della variabilità su queste misure è tra insegnanti di una stessa scuola. Ancora una volta, questo suggerisce che gli interventi debbano concentrarsi sui singoli insegnanti piuttosto che sulle scuole o sul sistema scolastico.

Aumentare l'efficacia dell'insegnamento attraverso valutazione e feedback

TALIS mostra che una estesa valutazione a livello di scuola tende a promuovere una migliore valutazione e un feedback degli insegnanti, che a loro volta possono migliorare l'insegnamento. Questo è vero non solo per la valutazione in generale, ma anche per la valutazione su aspetti specifici dell'insegnamento, come l'insegnamento a studenti di diverso ambiente di provenienza. Queste connessioni forniscono utili linee guida per delineare un quadro di riferimento per una valutazione delle scuole che faciliti e migliori il lavoro degli insegnanti.

Qual è la percezione degli insegnanti rispetto alla valutazione ed al feedback sul loro lavoro?

Un risultato significativo di TALIS è che gli insegnanti in genere rispondono positivamente alla valutazione ed al feedback. Gli insegnanti tendono a riferire che valutazione e feedback li aiutano nel loro lavoro, aumentano la loro soddisfazione professionale e in misura minore anche la sicurezza del posto di lavoro. Inoltre, gli insegnanti riferiscono che valutazione e feedback promuovono in modo significativo il loro sviluppo professionale.
Otto insegnanti su dieci riferiscono di aver ricevuto forme di valutazione o feedback nei confronti del loro lavoro, nella maggior parte dei casi attuati dai loro dirigenti o da altri insegnanti all'interno della loro scuola.
La percezione positiva che gli insegnanti hanno di valutazione e feedback mostra che si possono superare i dubbi e le riserve relativi a tali pratiche.

Gli insegnanti riportano che la valutazione ed il feedback che ricevono non solo migliorano le loro capacità di insegnamento, ma portano anche ad un cambiamento in aspetti specifici dell'insegnamento stesso. Un focus maggiore della valutazione e feedback su certi aspetti del lavoro dell'insegnante porta più facilmente ad un cambiamento in tale area.

Una percentuale compresa tra il 70% e l'80% degli insegnanti lavora in scuole il cui capo d'istituto ha dichiarato che le valutazioni della scuola hanno avuto un effetto

in termini di feedback verso la scuola, di valutazione della dirigenza e degli insegnanti, e di sostegno agli insegnanti nel miglioramento delle loro capacità di insegnamento. Questo mostra le ragioni per cui le valutazioni a livello di scuola possono essere un importante strumento di miglioramento.

Allo stesso tempo, il 13% degli insegnanti dei paesi TALIS non riceve alcuna forma di valutazione o feedback sul proprio lavoro all'interno della propria scuola, come mostra la **Figura 2.** Questo fatto è particolarmente evidente in Irlanda e Portogallo, dove oltre un quarto degli insegnanti non ha ricevuto alcuna forma di valutazione o feedback, e in Italia e Spagna dove questa situazione riguarda circa metà degli insegnanti.

Inoltre, poco meno di un terzo degli insegnanti dei paesi TALIS lavora in scuole che non sono state sottoposte a valutazione esterna negli ultimi cinque anni. Circa un quinto lavora in scuole che non hanno realizzato alcuna forma di auto-valutazione.

Nelle scuole che non sono sottoposte a valutazione, gli insegnanti tendono ad avere minor beneficio in termini di valutazione e feedback. In Corea del Sud, per esempio, un insegnante che lavora in una scuola che non è sottoposta a valutazione ha il doppio di probabilità di non ricevere alcuna valutazione o feedback rispetto ad un insegnante che lavora in una scuola che è sottoposta a valutazione. Questo suggerisce che dove si effettua una valutazione a livello di scuola, sono incoraggiati anche la valutazione ed il feedback per i singoli insegnanti.

In che modo i sistemi educativi premiano l'insegnamento efficace?

I tre quarti degli insegnanti dei paesi TALIS riferiscono che non riceverebbero nessun riconoscimento nel caso in cui migliorassero la qualità del proprio lavoro. Una percentuale simile evidenzia che nessun riconoscimento è attribuito al fatto di mostrarsi innovativi nel proprio modo di insegnare. Inoltre, solo la metà degli insegnanti dei paesi TALIS riferisce che il proprio capo d'istituto ha utilizzato metodi efficaci per valutare le prestazioni degli insegnanti. Questo non dà ragione degli sforzi che numerosi paesi fanno per rendere le scuole centri di apprendimento che promuovano il continuo miglioramento.

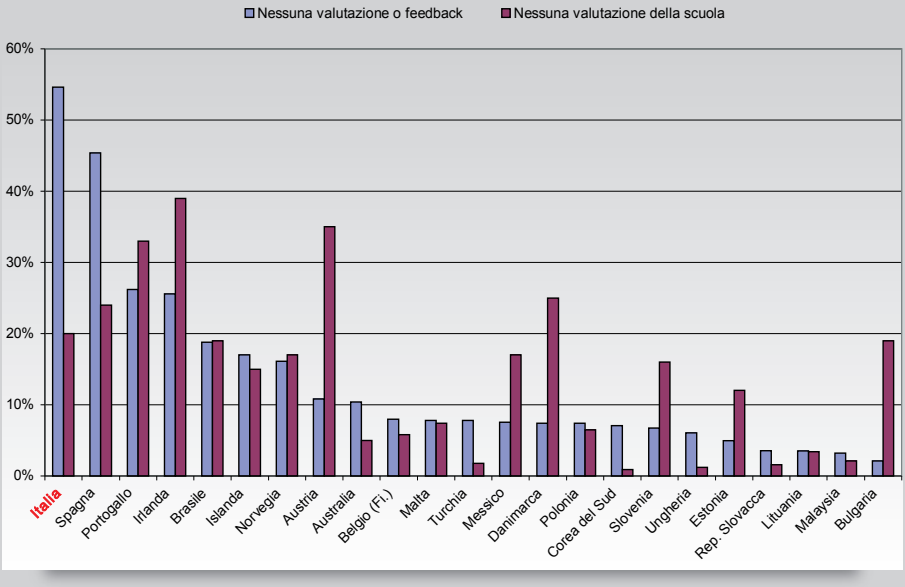
Tre quarti degli insegnanti riportano che, nella loro scuola, gli insegnanti più efficaci non sono quelli che ricevono i massimi riconoscimenti e che i dirigenti non prendono iniziative per modificare il compenso di un insegnante che risulti ripetutamente non efficace. Una percentuale simile di insegnanti riferisce che un insegnante che risulta non efficace non viene licenziato.

I risultati suggeriscono che è possibile rafforzare – o nella maggior parte dei casi creare – le connessioni tra la valutazione ed il feedback degli insegnanti ed i riconoscimenti che gli insegnanti ricevono.

Le valutazioni delle scuole e le valutazioni e feedback degli insegnanti hanno scarso impatto economico. In media nei paesi TALIS solo nel 10% dei casi la valutazione

Figura 2

Insegnanti che non hanno ricevuto valutazione e feedback e insegnanti che lavorano in scuole in cui non è stata effettuata alcuna valutazione negli ultimi 5 anni (2007-08)



I paesi sono elencati in ordine decrescente per percentuale di insegnanti che non hanno ricevuto alcuna valutazione o feedback.

Fonte: OCSE, TALIS Database.

ed il feedback degli insegnanti sono collegati a qualche forma di riconoscimento economico e solo nel 16% dei casi la valutazione ed il feedback sono collegati ad un avanzamento di carriera. Inoltre, le valutazioni delle scuole sono collegate alla remunerazione degli insegnanti solo in un quinto dei casi, e meno di quattro insegnanti su dieci lavorano in scuole in cui le valutazioni delle scuole hanno un collegamento con il budget scolastico.

Delineare lo sviluppo degli insegnanti attraverso una dirigenza scolastica efficace

La dirigenza scolastica gioca un ruolo cruciale nella vita professionale e nell'efficacia degli insegnanti. Negli ultimi anni c'è stata una rivoluzione nel modello di dirigenza scolastica: si è passati da una visione del ruolo tipicamente amministrativa e burocratica al paradigma della "leadership for learning", in cui il capo d'istituto è inteso come un vero e proprio leader educativo. TALIS è la prima indagine internazionale ad analizzare in dettaglio il comportamento e lo stile dei capi d'istituto delle scuole secondarie, la presenza di nuove tendenze nella dirigenza scolastica e l'impatto di tali nuove tendenze sugli insegnanti.

Come variano gli stili di dirigenza?

TALIS ha esaminato cinque aspetti della dirigenza scolastica: la gestione degli obiettivi della scuola, le azioni volte a migliorare l'istruzione degli insegnanti, la supervisione diretta degli insegnanti, la responsabilità nei confronti di stakeholders interni ed esterni, la gestione di regole e procedure. Per ciascuno di questi aspetti, è stata riscontrata una grande variabilità tra i diversi paesi. I risultati si possono riassumere descrivendo due diversi stili di dirigenza scolastica: la leadership educativa e la leadership amministrativa. La leadership educativa è caratterizzata da azioni volte a sostenere o migliorare l'insegnamento e a stabilire gli obiettivi della scuola e lo sviluppo del curriculum. La leadership amministrativa è caratterizzata da azioni volte a gestire la responsabilità verso gli stakeholders e a stabilire e gestire le procedure amministrative. I due stili non si escludono a vicenda, ed una dirigenza scolastica efficace necessita di elementi di entrambi gli stili.
La leadership educativa è messa in atto in diversi gradi nei diversi paesi: è presente in larga misura in Brasile, Polonia e Slovenia, anche se negli stessi paesi è presente anche la leadership amministrativa. I paesi in cui la leadership amministrativa è particolarmente evidente sono la Bulgaria e la Malaysia, mentre è poco evidente soprattutto in Danimarca. Complessivamente, i capi d'istituto che hanno una spiccata componente educativa hanno con forte probabilità anche una spiccata componente amministrativa. Questo fatto contraddice l'idea che che i due stili siano alternativi.

In che modo la dirigenza scolastica è connessa con lo sviluppo professionale degli insegnanti?

In circa un terzo dei paesi (Belgio Fiammingo, Estonia, Ungheria, Malaysia, Norvegia, Polonia, Spagna e Turchia) i capi d'istituto di sesso femminile adottano più frequentemente dei loro colleghi di sesso maschile un approccio alla leadership più accentuatamente educativo. In certi casi, i dirigenti adottano più facilmente un approccio di tipo amministrativo se hanno convinzioni di tipo costruttivista sull'istruzione. A parte questo, TALIS non ha trovato correlazioni tra stili di dirigenza e caratteristiche professionali o demografiche dei capi d'istituto.

In molti paesi (Belgio Fiammingo, Bulgaria, Corea del Sud, Estonia, Messico, Norvegia, Portogallo e Turchia) i capi d'istituto tendono a mostrarsi più decisamente orientati verso una leadership di tipo educativo specie nei casi in cui le pratiche di insegnamento innovative sono considerate importanti nelle valutazioni delle scuole. Tuttavia non si evidenzia nessuna regolarità generale nel rapporto tra caratteristiche delle scuole e stili di dirigenza.

Lo stile di dirigenza non ha una connessione evidente con le convinzioni degli insegnanti sull'insegnamento, con le loro pratiche di insegnamento o col clima di classe. Tuttavia, nei casi in cui sussistono correlazioni positive, tali correlazioni riguardano un uso prevalente della leadership educativa. Per esempio, in Islanda, Lituania, Malaysia, Messico, Norvegia, Polonia e Ungheria la leadership educativa è correlata con una maggiore collaborazione tra gli insegnanti ed in Danimarca, Islanda, Malta, Messico, Portogallo e Ungheria la leadership educativa è correlata con un migliore rapporto tra insegnante e docente.

In più di metà dei paesi TALIS è molto più probabile che all'insegnante sia riconosciuta la partecipazione ad attività di sviluppo professionale se lavora in scuole in cui è presente una forte leadership educativa. Nella maggior parte dei paesi, i capi d'istituto di tali scuole sono anche più portati a promuovere iniziative di sviluppo professionale per rimediare a carenze degli insegnanti identificate nel corso della valutazione. Tuttavia, non si riscontra una correlazione tra lo stile di dirigenza e lo sviluppo complessivo di professionalità degli insegnanti, né lo stile di dirigenza sembra influenzare il fatto che gli insegnanti valutino di avere ricevuto una quantità adeguata di sviluppo professionale.

Profilo degli insegnanti di scuola secondaria inferiore e delle loro scuole

TALIS, al fine di contestualizzare i risultati emersi, traccia un profilo degli insegnanti di scuola secondaria inferiore e delle loro scuole.

In ciascun paese TALIS, la maggior parte degli insegnanti è di sesso femminile: si tratta in media del 70% degli insegnanti, e si arriva all'80-85% in Bulgaria,

Estonia, Lituania, Repubblica Slovacca e Slovenia. Questo sbilanciamento genera due preoccupazioni: la prima riguarda la potenziale mancanza di figure maschili di riferimento per gli studenti maschi, la seconda riguarda possibili effetti sulla carenza di insegnanti se gli uomini non prendono in considerazione la professione di insegnante. Messico, Spagna e Turchia sono più bilanciati, con oltre il 40% di insegnanti di sesso maschile.

D'altra parte, solo il 45% dei capi d'istituto dei paesi TALIS è di sesso femminile, il che suggerisce l'esistenza di un ostacolo all'avanzamento di carriera all'interno delle scuole.

L'età media degli insegnanti varia considerevolmente da paese a paese, ma in molti paesi il corpo docente sta invecchiando. Nella maggior parte dei casi, la maggioranza degli insegnanti ha più di 40 anni. Mediamente nei paesi TALIS la percentuale di insegnanti al di sopra dei 50 anni è doppia rispetto alla percentuale di insegnanti al di sotto dei 30 anni. In media, il 27% degli insegnanti ha più di 50 anni (40% o più in Austria e Norvegia, più del 50% in Italia) e solo il 15% ha meno di 30 anni (il 33% a Malta ed il 44% in Turchia). Molti paesi dovranno presto sostituire i numerosi insegnanti che andranno in pensione.

L'insegnamento è una professione relativamente stabile, con un alto grado di sicurezza professionale. Nel complesso dei paesi TALIS, l'85% degli insegnanti ha contratti di lavoro a tempo indeterminato. I due terzi circa degli insegnanti insegnano da più di dieci anni, ed in Austria ed Italia la maggior parte degli insegnanti ha più di vent'anni di servizio.

D'altra parte, alcuni insegnanti, soprattutto quelli all'inizio della carriera, devono affrontare l'incertezza e la sfida di un contratto a tempo determinato, di durata pari ad un anno o inferiore. In Brasile, Islanda, Irlanda e Portogallo, almeno un insegnante su quattro ha un contratto a tempo determinato. Per molti insegnanti, si tratta di una fase da superare con successo per poter accedere ad una posizione permanente. I decisori politici devono bilanciare i vantaggi del promuovere un corpo docente esperto e con molti anni di servizio e il bisogno di dinamismo e "nuova linfa".

Tre quarti degli insegnanti lavora in scuole i cui capi d'istituto non hanno potere sullo stipendio del corpo docente. D'altra parte, la maggior parte degli insegnanti lavora in scuole che hanno grande autonomia in altre aree: circa i due terzi lavorano in scuole che hanno la responsabilità del reclutamento e licenziamento, tre quarti in scuole che decidono il proprio budget, il 95% in scuole che stabiliscono le proprie procedure disciplinari. L'autonomia scolastica è fondamentale per consentire ai capi d'istituto di trattare le questioni emerse in questa indagine, e una delega delle responsabilità potrebbe consentire alle scuole di trattare meglio tali questioni.

TALIS ha posto ai capi d'istituto domande su tre aspetti relativi all'organico degli insegnanti: la dimensione delle classi, la proporzione tra insegnanti e personale amministrativo, la proporzione tra insegnanti e personale pedagogico di supporto. La più grande variabilità è stata trovata in relazione all'ultima proporzione. Ad un

estremo dello spettro, l'Islanda ha un consulente pedagogico ogni sei insegnanti, mentre all'altro estremo Austria, Belgio Fiammingo, Italia e Turchia hanno meno di un consulente pedagogico ogni 20 insegnanti. In certi paesi, si evidenziano alcune compensazioni tra diversi aspetti delle risorse. Per esempio, in Messico la dimensione mediamente grande delle classi è compensata da un maggior supporto pedagogico, mentre vale il contrario in Austria. In ogni caso, non si riscontra una regolarità generale: in molti paesi le scuole sono relativamente dotate o prive di risorse rispetto a tutti gli aspetti sopra evidenziati.

Conclusioni

La prima descrizione comparativa internazionale delle condizioni dell'insegnamento e apprendimento fornita da TALIS mette in luce le principali sfide per i decisori politici e per la professione docente. Più di un insegnante su tre lavora in una scuola il cui capo d'istituto ritiene che la scuola risenta della carenza di insegnanti qualificati. La mancanza di attrezzature adeguate e di sussidi didattici sono altre barriere che ostacolano un'istruzione efficace per gli studenti. In aggiunta a questo, in certi paesi si riscontrano aspetti negativi nel comportamento degli insegnanti, come l'assenteismo e la mancanza di preparazione pedagogica. Il fatto che gli insegnanti riferiscano un bisogno non soddisfatto di sviluppo professionale -soprattutto in aree specifiche quali il modo di soddisfare le esigenze di gruppi di apprendimento eterogenei, l'uso delle nuove tecnologie, il comportamento degli studenti- indica che gli insegnanti stessi spesso non si sentono sufficientemente preparati per affrontare le sfide che si trovano davanti. Ciò è sottolineato dal fatto che un insegnante su quattro riferisce di perdere almeno il 30% del tempo della lezione a causa dei comportamenti di disturbo degli studenti o del peso dei compiti burocratici.

D'altra parte, TALIS presenta anche aspetti molto incoraggianti. I risultati positivi di alcuni paesi indicano non solo che certi problemi possono essere risolti con successo, ma anche che gli insegnanti stanno attivamente affrontando tali sfide e si stanno impegnando per migliorare la propria professionalità.

TALIS evidenzia che il miglioramento del sistema passa attraverso uno sviluppo professionale degli insegnanti più mirato. L'indagine mostra che gli insegnanti che prendono parte ai corsi di qualificazione professionale dedicano a tali corsi una considerevole quantità di tempo e denaro perché li ritengono efficaci. Allo stesso tempo, relativamente pochi insegnanti partecipano a questo tipo di attività e quelli che lo fanno si sentono spesso frustrati dalla mancanza di tempo da dedicarvi. Questo suggerisce che la quantità di tempo e denaro messa a disposizione degli insegnanti per questi corsi andrebbe rivista. Un altro tema è il fenomeno più esteso dei bisogni non soddisfatti, che il 42% degli insegnanti associa alla mancanza di un'adeguata offerta di sviluppo professionale. Questo indica che un accurato esame dell'offerta e del sostegno allo sviluppo dovrebbe essere prioritario in molti stati. Il fatto che una consistente percentuale di insegnanti si faccia carico dell'intero costo della formazione indica che molti insegnanti sono disposti a dare il loro contributo per migliorare le

propria professionalità ed avanzare nella carriera, sebbene vada presa in considerazione anche la possibilità concreta di pagare. TALIS mostra anche che in generale ha ampio margine di miglioramento l'apprendimento dai colleghi, visto che gli insegnanti riferiscono che le collaborazioni all'interno del corpo docente della scuola che vadano al di là del mero scambio di informazioni sono relativamente poco frequenti. Per potenziare tale collaborazione è necessaria un'adeguata leadership educativa ed efficaci politiche di sviluppo del personale all'interno delle scuole.

La percezione generalmente positiva che gli insegnanti hanno della valutazione e del feedback sul proprio lavoro fornisce un'altra indicazione della volontà di sviluppo professionale degli insegnanti stessi. Il fatto che più feedback gli insegnanti ricevono, più consolidano la loro fiducia nelle proprie capacità di affrontare le sfide della professione, identifica un'altra importante leva per migliorare i risultati di apprendimento. TALIS suggerisce che, in molti paesi, lo stato ha l'onere di promuovere una cultura della valutazione nelle scuole più efficace e di assicurarsi che la qualità del lavoro degli insegnanti sia adeguatamente riconosciuta e premiata.

Le strette correlazioni tra fattori quali clima di classe positivo, convinzioni degli insegnanti, collaborazione tra colleghi, soddisfazione professionale, sviluppo professionale e adozione di una varietà di tecniche di insegnamento sono tutte indicazioni del fatto che i decisori politici potrebbero creare le migliori condizioni per un apprendimento efficace. Al tempo stesso, il fatto che buona parte della variabilità di questi correlazioni sia dovuta a differenze tra singoli insegnanti, piuttosto che a differenze tra scuole o paesi, sottolinea la necessità di interventi individualizzati e mirati sugli insegnanti, e non solo di interventi a livello di intera scuola o di intero sistema scolastico, che tradizionalmente hanno caratterizzato le politiche educative.

Le sfide per i sistemi educativi si fanno sempre più intense. Affrontarle richiederà la creazione di sistemi educativi "ricchi di conoscenza" e "basati sull'evidenza empirica", in cui i capi d'istituto e gli insegnanti costituiscano una comunità professionale ed abbiano l'autorità necessaria per prendere le decisioni, le informazioni necessarie per prenderle nel modo corretto, e l'accesso ai sistemi di sostegno adeguati per essere assistiti durante il cambiamento. Tuttavia, i risultati di TALIS suggeriscono che, in molti paesi, l'educazione è ancora lontana dall'essere un' "impresa della conoscenza", in cui la conoscenza sull'efficacia delle pratiche modifica le pratiche stesse. In molti altri campi, i lavoratori all'inizio della loro vita professionale si aspettano che le proprie pratiche cambino in seguito ai risultati della ricerca, ma le modalità di partecipazione allo sviluppo professionale e di valutazione degli insegnanti e delle loro pratiche lasciano intendere che questo non avviene in campo educativo. Tuttavia, le percezioni generalmente positive che gli insegnanti riferiscono in relazione alla valutazione ed al feedback ricevuti e l'evidenza di una disposibilità all'impegno nel promuovere la propria professionalità, elementi che emergono dall'indagine, sono segnali incoraggianti, che lasciano sperare che l'educazione possa diventare una professione "ricca di conoscenza".

L'OCSE continuerà a sviluppare strumenti come TALIS, volti a monitorare l'efficacia con cui i diversi paesi affrontano queste sfide.

Dall'Economic Survey-Italy, cap. 4, OCSE 2009
"Verso scuole migliori e pari opportunità di apprendimento"

Executive Summary del Cap. 4 di Economic Survey-Italy, OCSE 2009

a cura di Paul O'Brien e Romina Boarini, Economics Department, OCSE

L'istruzione obbligatoria è meno efficace che nella maggior parte degli altri paesi, ma mancano dati affidabili relativi alla *performance.*
In Italia nei raffronti internazionali l'istruzione obbligatoria produce risultati insoddisfacenti nella scuola secondaria, nonostante i livelli di spesa relativamente elevati, mentre i bambini delle scuole elementari italiane spesso presentano un rendimento migliore. Secondo i risultati dell'indagine PISA dell'OCSE, relativa ai quindicenni, si rilevano anche notevoli differenze di rendimento degli allievi tra le varie regioni, il che può esser indice di diverse condizioni socio-economiche, piuttosto che di differenze del livello di efficienza delle scuole. Tali differenze regionali di rendimento non compaiono invece nella maggior parte delle valutazioni nazionali degli apprendimenti degli allievi, in particolare non compaiono negli esami alla fine della scuola media inferiore e superiore. Quindi gli esami nazionali valutano aspetti cognitivi molto diversi rispetto a quelli dell'indagine PISA, o il sistema di valutazione nazionale non viene applicato uniformemente. L'Istituto nazionale di valutazione del sistema educativo e di istruzione - INVALSI - è stato istituito per ovviare a tale inaffidabilità di dati, ma nei suoi primi anni di attività non è riuscito ancora a creare un sistema centralizzato ed esterno di verifica che fosse sostenuto e compreso dagli insegnanti. È necessario rafforzare l'INVALSI, sia in

termini di risorse finanziarie, sia umane, in modo che possa fornire dati oggettivi sul rendimento delle scuole e degli allievi e dare un sostegno specifico ai capi d'istituto e agli insegnanti per attuare miglioramenti. *Parallelamente, nei momenti chiave della carriera scolastica, sono necessarie verifiche nazionali uniformi della preparazione degli allievi. In entrambi i casi sarà necessario assicurare che i risultati nelle singole scuole siano pienamente confrontabili con quelli in altre aree del paese, il che richiederà forti controlli esterni sulla gestione degli esami e l'assegnazione dei voti.*

Attualmente le valutazioni dell'INVALSI si svolgono solo per un campione di allievi in ogni scuola. Infatti, non c'è alcun obbligo di legge che imponga alle scuole di partecipare alla valutazione, che è quindi di natura volontaria. *Le valutazioni standardizzate dell'INVALSI probabilmente si rivelerebbero più utili se fossero svolte presso tutte le scuole, magari per un minor numero di livelli di istruzione rispetto a quanto attualmente previsto. Ciò peraltro richiederebbe che la legge rendesse obbligatoria per ogni singola scuola la partecipazione a tale valutazione. Tali dati dovrebbero essere messi a disposizione delle scuole e dei singoli insegnanti, prendendo spunto dalla recente esperienza dell'INVALSI (2007-08) sulla divulgazione delle informazioni raccolte in occasione del primo esame esterno standardizzato a livello nazionale alla fine della scuola secondaria inferiore.*

Per migliorare i risultati, c'è bisogno di responsabilizzazione...

Parallelamente alla mancanza di informazioni obiettive sui risultati, c'è anche una generale mancanza di responsabilizzazione del personale a tutti i livelli. Se da un lato le indicazioni nazionali stabiliscono ciò che si dovrebbe insegnare nelle scuole, dall'altro non sono previste conseguenze, né per gli insegnanti, né per le scuole, a seguito del minore o maggiore successo nel raggiungimento degli obiettivi. L'attuale sistema è molto centralizzato e dà alle scuole pochissima autonomia, ma il centro non interviene per migliorare il rendimento nelle scuole scadenti. In particolare, l'assunzione degli insegnanti e la loro assegnazione alle scuole sono gestite a livello centrale, spesso non tenendo conto delle esigenze delle scuole stesse e delle capacità degli insegnanti. Gli stessi capi d'istituto non svolgono alcun ruolo nel processo di assunzione dei docenti per le proprie scuole. Peraltro i programmi di sviluppo del federalismo fiscale, ancora da realizzare, prevedono un decentramento delle competenze in materia di gestione del sistema scolastico a livello regionale.

... concentrando gli incentivi sui risultati...

La disponibilità di dati sulla performance a livello delle scuole dovrebbe di per sé produrre un rendimento migliore, dal momento che gli insegnanti e i capi di istituto coscienziosi probabilmente sarebbero essi stessi più responsabilizzati e motivati ad attuare dei miglioramenti per ottenere risultati accertati. Responsabilità significa garantire che chi assume decisioni sia responsabile delle conseguenze di tali decisioni, ad esempio facendo in modo che le assunzioni spettino ai capi d'istituto, ma anche facendo dipendere la loro carriera dalla performance della scuola. La pubblicazione dei risultati scolastici aggregati, purché presentati sotto forma di

"valore aggiunto" della scuola (cioè tenendo conto anche dei fattori esterni alla scuola che possono incidere sui risultati degli allievi) e tali da risultare comprensibili al vasto pubblico, può costituire una fonte legittima di informazione per le famiglie sulle prestazioni oggettive della scuola.
A prescindere dalla pubblicazione o meno dei risultati, è necessario che le informazioni che essi forniscono siano utilizzate per individuare le scuole il cui rendimento è peggiore, in modo che si possano attuare programmi specifici almeno per queste ultime, a prescindere dal grado di autonomia scolastica che alla fine sarà scelto. Ciò non solo al fine di accrescere l'equità, ma anche perché un migliore rendimento nelle scuole peggiori può essere uno dei modi più efficaci per rafforzare la performance generale del sistema.

...e su efficaci procedure per la formazione dei docenti e il loro reclutamento

Il sistema di formazione, reclutamento e assegnazione degli insegnanti alle scuole dovrebbe essere riformato, tenendo in maggior conto le competenze pedagogiche e le singole esigenze delle scuole. I progetti di riforma della formazione iniziale degli insegnanti e la legge all'esame del Parlamento sulla carriera degli insegnanti sono in linea di principio un buon inizio, tuttavia l'iter parlamentare procede lentamente. Resta da vedere se il nuovo sistema di formazione iniziale produrrà un miglioramento rispetto all'altro sistema, istituito alcuni anni fa e ormai abbandonato, delle scuole di specializzazione per la formazione degli insegnanti. *Il nuovo programma di formazione iniziale dovrebbe alimentare un sistema di reclutamento basato sulle esigenze delle scuole e la carriera dovrebbe tener conto delle competenze e del rendimento degli insegnanti, piuttosto che dell'anzianità di servizio.*
È necessario introdurre un percorso più strutturato delle carriere degli insegnanti che faccia sì che gli insegnanti da un lato siano tenuti a rispondere maggiormente del proprio operato, e dall'altro sia prevista una progressione di carriera ancorata alla professionalità e al rendimento.

Si dovrebbe mirare a ridurre la segregazione sociale tra le diverse tipologie di percorsi scolastici

In Italia l'influenza del contesto socio-economico sul rendimento degli allievi in ogni singola scuola è inferiore alla media dei paesi dell'OCSE. Tuttavia, a causa della segregazione sociale dovuta alle scelte della famiglia tra i diversi tipi di scuola secondaria superiore, i risultati variano molto da istituto a istituto. Un numero sproporzionatamente elevato di figli di genitori di condizione socio-economica più bassa finisce negli istituti tecnici o professionali, quelli che in genere presentano i risultati più scadenti secondo la valutazione dell'indagine PISA. L'analisi dei risultati di tale studio indica che i sistemi che avviano troppo precocemente i ragazzi in percorsi differenziati - professionale e non professionale - tendono ad avere una performance complessiva peggiore. *In Italia si potrebbe migliorare la situazione, imponendo una maggiore uniformità almeno nei primi due anni (sui cinque complessivi) di scuola secondaria superiore, in particolare dando maggiore importanza all'istruzione generale nelle scuole a orientamento professionale. In generale in tutte le scuole è necessaria una maggiore attenzione agli allievi più deboli e ai gruppi socialmente svantaggiati e si dovrebbe potenziare l'offerta soprattutto nei primi anni dell'istruzione.*

I tagli di spesa possono aumentare l'efficienza, ma devono essere programmati accuratamente

L'analisi dell'OCSE concorda con le conclusioni del Libro Bianco del precedente governo e con la conclusione cui è giunto l'attuale governo, secondo cui è possibile ottenere risultati altrettanto positivi con un minor numero di insegnanti. Ma ciò non significa che, nella pratica, rapidi tagli della spesa e del numero degli insegnanti possano essere effettuati senza conseguenze negative sui risultati. Il primo obiettivo del governo di riduzione del sovrannumero di insegnanti si concentrava giustamente sulla scuola primaria, dove il rapporto tra il numero degli allievi e il numero degli insegnanti è molto basso. Ma anche a questo livello, e certamente nella scuola secondaria, le misure di riduzione della spesa dovrebbero essere rigorosamente accompagnate da meccanismi che incoraggino una migliore performance da parte di tutti gli attori del sistema.

Cap. 4 dell' Economic Survey-Italy

Verso scuole migliori e pari opportunità nell'apprendimento*

Romina Boarini, Economics Department, OCSE

Rispetto ad altri paesi, la scuola dell'obbligo italiana produce risultati di scarsa qualità in termini di risultati nei test OCSE-PISA condotti su quindicenni, e ciò nonostante un livello di spesa per l'istruzione abbastanza alto. Sebbene l'influenza dell'ambiente sociale di provenienza sia inferiore rispetto ad altri paesi dell'OCSE, essa si manifesta principalmente attraverso una forma di autosegregazione degli studenti delle famiglie più abbienti al momento della scelta della scuola secondaria.

Le forti disparità regionali nelle prestazioni degli allievi non sembrano dipendere dalla quantità di risorse scolastiche messe a disposizione. Sebbene sia difficile separare l'influenza delle condizioni socioeconomiche delle famiglie dal contributo proprio della scuola, la questione deve essere considerata attentamente nei progetti di legge sul federalismo fiscale.

Il Governo italiano si preoccupa a giusto titolo di migliorare la resa dei propri investimenti. Ma il presente lavoro dimostra che le misure di risparmio devono essere accompagnate da politiche mirate a fornire alle scuole e agli insegnanti un migliore feedback sulle loro prestazioni. Al tempo stesso è necessario fornire gli incentivi appropriati e l'autonomia decisionale che consentono di integrare questo feedback nelle pratiche d'insegnamento e di gestione delle scuole. Inoltre, una formazione professionale di buona qualità, sia per i nuovi assunti che per i docenti più anziani, e una riforma delle procedure di reclutamento, potrebbero contribuire a migliorare l'efficienza delle scuole.

---

* Permission to reproduce OECD material-Reference: P-2009-270.
Permission to reproduce Chapter 4 "Towards better schools and more equal opportunities for learning" of the OECD publication "Economic Survey – Italy (2009)", in the Associazione TreeLLLe publication entitled "Politiche di innovazione della scuola".
Permission is granted to use the material described above, subject to the conditions stated below:
All rights granted herein are non-exclusive, world rights in one edition.

Secondo lo studio OCSE-PISA, il rendimento scolastico medio dei quindicenni italiani è uno dei più deludenti dell'area OCSE, e ciò a dispetto dell'elevato livello di spesa per studente. Numerose valutazioni internazionali mostrano che i risultati dell'apprendimento dei bambini italiani di scuola elementare sono migliori, ma mettono in evidenza carenze relativamente forti della scuola secondaria. Inoltre, in Italia, l'istruzione sembra contribuire alla forte immobilità sociale nella popolazione. Le famiglie tendono infatti a scegliere scuole secondarie superiori per i loro figli in base alla rispettiva estrazione sociale, generando un forte raggruppamento socioeconomico all'interno delle varie tipologie di scuole. Esistono inoltre notevoli disparità regionali, legate in parte a fattori di background socio-economico.

Gli scarsi livelli di istruzione sono problematici di per sé, ma diventano particolarmente critici in Italia data la bassissima crescita della produttività e il difficile inserimento dei giovani nel mercato del lavoro. Varie ricerche hanno dimostrato che il capitale umano è un fattore essenziale tra i diversi fattori strutturali e istituzionali che hanno un impatto sulla crescita economica e sul mercato del lavoro.

Il presente lavoro tratta dell'istruzione obbligatoria, analizzando le ragioni della scarsa qualità e delle disparità dei rendimenti nella scuola secondaria. Dopo aver presentato le principali sfide che la scuola italiana è chiamata a raccogliere, il lavoro mette in evidenza la struttura della spesa e mostra come alcune misure di riforma debbano ispirarsi alle migliori esperienze internazionali nel campo dell'istruzione. Si mette l'accento sulla responsabilizzazione del sistema scolastico e sulle incentivazioni necessarie per i suoi attori, come fattori essenziali per motivare le scuole a migliorare le prestazioni e la qualità dell'insegnamento. L'analisi mostra che si tratta di riforme sostanziali e la maggiore difficoltà consiste nell'ottenere il sostegno delle principali parti interessate, in particolare degli insegnanti.

1. Le principali sfide per il sistema scolastico italiano

I risultati scolastici raggiunti dagli studenti italiani secondo l'indagine PISA sui quindicenni si situano al di sotto della media OCSE e i dati emersi indicano l'esistenza di differenze sistematiche tra gruppi socioeconomici e regioni. Le politiche scolastiche devono essere volte al miglioramento dei risultati, ad agevolare il passaggio dalla scuola al mercato del lavoro, facendo in modo che l'istruzione non accentui il divario sociale e territoriale già esistente, ma serva a migliorare la redditività della spesa. Il processo di federalismo fiscale in corso, che mira a trasferire la responsabilità finanziaria dell'istruzione alle regioni, potrebbe complicare il cammino delle riforme, anche se per il momento non si conosce l'esatta portata della devolution.

Migliorare i risultati scolastici

All'inizio degli anni '60, la durata della scuola dell'obbligo era di 5 anni, dal 1963 di otto anni e dal 2007 è di 10 anni.[1]

All'epoca, solo il 9% della popolazione adulta aveva completato gli studi di istruzione secondaria inferiore e solo il 4% possedeva un diploma di scuola secondaria superiore, una percentuale nettamente inferiore alle medie OCSE, rispettivamente del 26% e del 20%. Nel 2008, il tasso di partecipazione alla scuola secondaria superiore, che ancora oggi non è obbligatoria, si aggirava intorno all'80%, in linea con la media OCSE. Il tasso di completamento degli studi di istruzione secondaria superiore era dell'86%, pari alla media UE-19 e leggermente più alta della media OCSE (83%). Nonostante la rapida crescita della scolarizzazione, il divario del passato è talmente alto che tutt'oggi solo la metà della popolazione ha conseguito un diploma d'istruzione secondaria superiore, rispetto a due terzi nell'intera area OCSE.
Malgrado il crescente livello di partecipazione agli studi dell'obbligo, gli studenti italiani raggiungono risultati deludenti nelle indagini internazionali di valutazione dei sistemi scolastici. Le indagini PISA rivelano che le competenze alfabetiche e matematiche degli studenti italiani di scuola media superiore sono tra le più basse dell'OCSE (**Figura 3**). E ciò nonostante i buoni risultati ottenuti in Italia dagli alunni più giovani (intorno ai 10 anni) in lettura e scienze (PIRLS, 2007, e TIMSS, 2008). I risultati in matematica restano tuttavia al di sotto della media anche per gli alunni più giovani. Nell'ultimissimo studio PISA (2006), il punteggio medio registrato dai quindicenni italiani nell'ambito scientifico segna un ritardo equivalente stimato a quasi due terzi di anno scolastico rispetto alla media degli studenti dell'area OCSE e più di due anni scolastici rispetto ai loro coetanei finlandesi, che sono i migliori dell'area OCSE. Gli studenti italiani con basse performance scolastiche hanno cognizioni inferiori al resto dell'area OCSE (il punteggio PISA più bassocioè al livello del quinto percentile, è di 318 in Italia, rispetto a 340 nell'area OCSE e 419 in Finlandia); allo stesso modo, gli studenti con un alto livello di rendimento scolastico hanno risultati più bassi (gli alunni italiani che si collocano nel 95esimo percentile nella distribuzione delle competenze PISA realizzano 20 punti in meno degli studenti che occupano la stessa posizione nella distribuzione OCSE). Si registra inoltre un significativo peggioramento nelle capacità di lettura (più o meno l'equivalente di due terzi di anno scolastico) nel periodo 2000-06, mentre i livelli di rendimento sono relativamente stabili in matematica e scienze.

Anche i dati nazionali rivelano l'esistenza di alcuni problemi. Nel 2007, circa la metà degli studenti di scuola secondaria superiore non ha raggiunto il livello richiesto in matematica per accedere all'anno seguente, un terzo ha avuto un giudizio sospeso in lingua straniera e oltre il 10% in Italiano.[2] Sebbene molti studenti con giudizio sospeso in una materia alla fine dell'anno scolastico riescano ad essere ammessi all'anno seguente dopo aver superato con successo l'esame alla fine dell'estate, il 16% degli studenti iscritti in una data classe ha dovuto ripetere l'anno (*La scuola in cifre*, 2007).

Il presente lavoro non analizza i motivi del miglior rendimento scolastico nella scuola primaria rispetto alla scuola secondaria. Tra le spiegazioni plausibili di tale diversità di rendimento possono esserci la diversa, e a volte più specifica, struttura della formazione degli insegnanti di scuola primaria, l'organizzazione dei programmi di studio (nella scuola primaria l'insegnamento non è diviso in materie ma in aree curricolari), il tipo di programmi (che nella scuola primaria sono più simili a quelli

valutati dai maggiori studi internazionali). Non esistono purtroppo sufficienti prove empiriche a conferma di queste varie ipotesi.

Ridurre le differenze regionali negli apprendimenti

Gli esiti scolastici variano notevolmente da una regione italiana all'altra, in particolare tra il Nord e il Sud (**Figura 4, Sezione A**). In Italia, la varianza del punteggio complessivo PISA è lievemente più bassa che nel resto dell'area OCSE, e circa il 12% di tale varianza è spiegato dalle differenze territoriali e, nella stessa misura, dal background familiare degli studenti. C'è una differenza dell'equivalente di due anni scolastici e mezzo fra la regione che registra i migliori risultati e quella con i peggiori. Nelle regioni del Sud e nelle isole, la maggioranza degli allievi mostra un livello 2, o più basso, nelle "competenze acquisite", mentre nel nord la maggior parte raggiunge il livello 3 o superiore. Nella regione con i risultati più bassi un allievo su 5 non raggiunge il livello 1 di competenze di base.

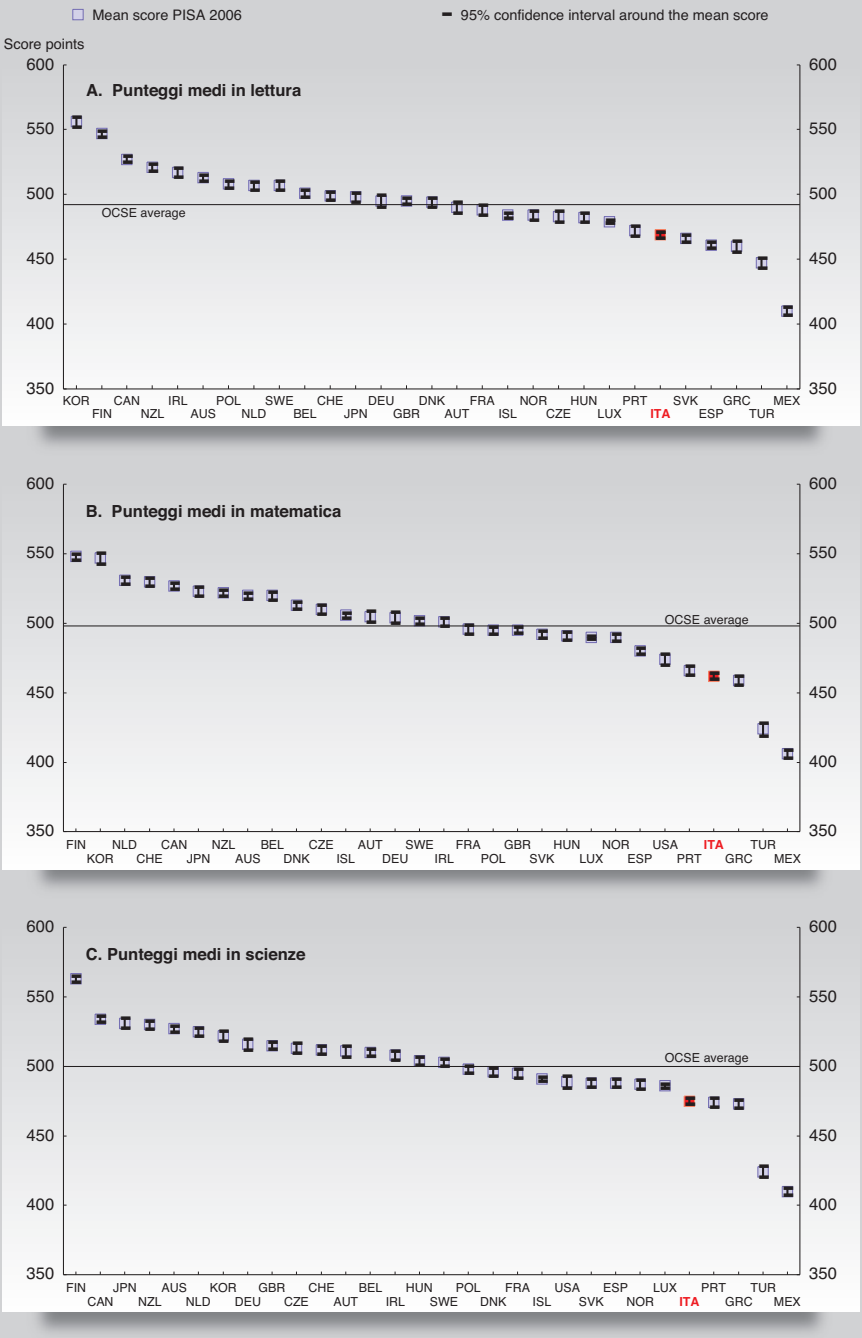
Dalle risposte al "questionario studenti" PISA, risulta che gli alunni del nord Italia hanno un'idea realistica delle loro capacità e competenze, mentre quelli del sud tendono a sovrastimarle. Ciò suggerisce che gli standard rispetto ai quali questi ultimi sono valutati sono più bassi e/o che questi studenti non ricevono un feedback adeguato sulle loro competenze. Sembra quindi che le scuole si adeguino alle esigenze degli allievi più deboli esercitando su di loro una minore pressione. Prendere in considerazione il contesto specifico in cui le scuole operano è certamente giusto in una certa misura. Ma un feedback poco accurato rischia di penalizzare gli allievi, non preparandoli adeguatamente a competere a pari livello con i loro coetanei di altre regioni o di altri paesi, all'entrata nell'università e nel mercato del lavoro.

Ridurre le disparità degli esiti scolastici

Gli esiti scolastici dipendono anche dal modo in cui la scuola aiuta i soggetti di modesta estrazione sociale. L'influenza dell'ambiente socio-economico di provenienza sui risultati scolastici può essere misurato direttamente, in termini di impatto dell'estrazione sociale della famiglia (**Figura 5, Sezione A**), o indirettamente, analizzando "l'effetto dei pari", cioè il raggruppamento di allievi di stessa estrazione sociale all'interno di una stessa scuola (**Figura 5, Sezione B**). Secondo questi due indicatori, la situazione italiana rivela sfumature diverse. L'impatto diretto delle origini familiari sui risultati scolastici di uno studente all'interno di una data scuola è leggermente più basso che nell'area OCSE. Gli alunni italiani provenienti da un ambiente sociale più disagiato della media hanno un ritardo equivalente a 1,1 anni di scuola, rispetto all'1,3 dei paesi OCSE. Tuttavia, lo stesso impatto appare ampio tra scuole diverse, come mostrato in **Figura 5, sezione B**, a evidenza dell'importanza degli effetti del raggruppamento sociale. A titolo di esempio, uno studente che frequentasse una scuola con una più alta media di studenti provenienti da ambienti sociali elevati innalzerebbe il proprio punteggio PISA tre volte tanto uno studente che, rimanendo nella stessa scuola, andasse a far parte di una famiglia più agiata.

Figura 3

L'Italia registra punteggi PISA al di sotto della media



FONTE: Database OCSE-PISA 2006

L'impatto della segregazione sociale sui risultati scolastici può essere spiegato da una serie di fattori interconnessi: "l'effetto dei pari", il contesto sociale di appartenenza e l'autoselezione degli insegnanti nelle migliori scuole (Bratti *et al*., 2007; Leonardi, 2007; Barbieri *et al*., 2007). Il raggruppamento sociale nelle scuole si manifesta attraverso la selezione della tipologia di scuola secondaria superiore (insegnamento di tipo teorico in un *liceo* o di tipo professionale in un *istituto tecnico* o *professionale*). La selezione dipende dalla libera scelta dei genitori, e, come dimostrato in Bratti *et al.* (2007), è fortemente legata alle origini sociali. Anche se tale raggruppamento è il risultato di un'autoselezione, e non la conseguenza involontaria di politiche di orientamento come in Germania e in Lussemburgo, nella realtà è una delle principali cause d'immobilità sociale in Italia, come mostrato nella sezione in basso della **Figura 5**. Mentre diversi studi nazionali e internazionali hanno fornito consistenti riscontri sulla persistenza intergenerazionale del livello di reddito e di benessere (Brandolini *et al*., 2004, OECD 2008j), ci sono altri fattori, oltre al sistema scolastico, che la possono spiegare. Il mercato del lavoro e le politiche sociali sono tra i più importanti (Checchi *et al*. 1999; Colonna, 2007; D'Addio, 2007), sebbene l'istruzione e le istituzioni del mercato del lavoro esercitino influenze tra loro correlate.

Migliorare l'efficienza delle spese

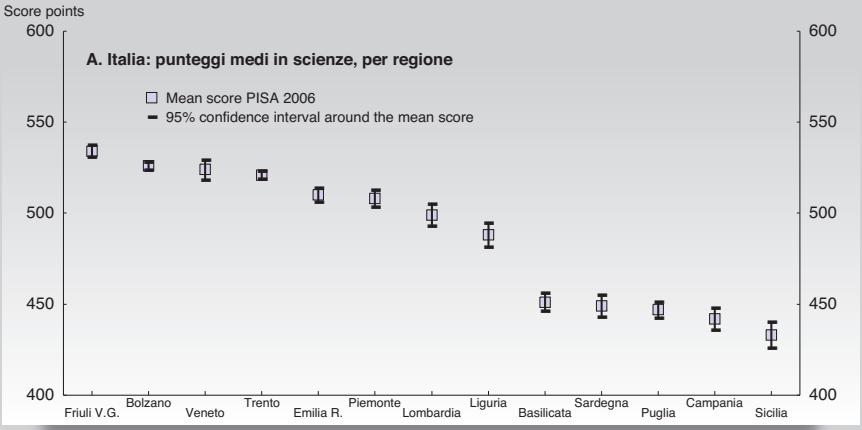
Le scuole italiane sono le meno efficienti dell'area OCSE in termini di rapporto di costi per studente e risultati conseguiti (**Figura 6**). Le ragioni sono diverse, come l'incapacità di sfruttare le economie di scala nella formazione delle classi o la mancanza di incentivi che spingano le scuole ad utilizzare al meglio le risorse disponibili. I forti vincoli di bilancio impongono di ridurre l'alto livello di spesa per l'istruzione e, come mostra la **Figura 5**, dovrebbe essere possibile spendere meno senza compromettere i risultati scolastici. È l'importante conclusione del Quaderno Bianco sull'istruzione 2007 e del Rapporto di Revisione della spesa pubblica 2008. È tuttavia improbabile che delle severe misure di riduzione della spesa non abbiano ripercussioni negative sulle prestazioni scolastiche, a meno che non siano accompagnate da un cambiamento generale dell'ordinamento e del funzionamento della scuola. È quindi della massima importanza che una quota dei risparmi ottenuti grazie alla riduzione della spesa sia adeguatamente reinvestita in misure volte a incrementare gli incentivi delle scuole al fine di migliorare gli esiti, come evidenziato nel resto del lavoro.

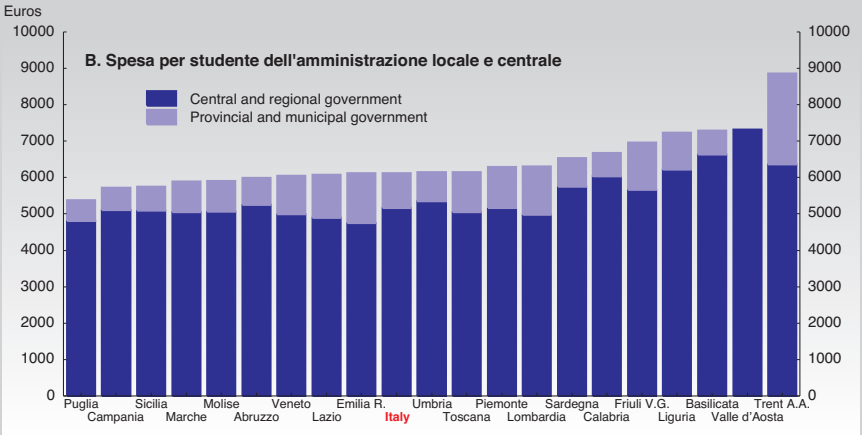
La legge finanziaria 2009-11 comprende tagli drastici, tra cui una riduzione del 10% del personale insegnante su tre anni. Tali misure, ispirate in parte dal Quaderno Bianco 2007, sono coerenti con gli impegni presi dagli ultimi due governi per contrastare l'inefficienza della spesa pubblica. Le misure derivano da una duplice *ratio*, che verrà elaborata più in dettaglio nella sezione successiva: in primo luogo, la distribuzione dei ragazzi nelle classi e nelle scuole non è efficiente come potrebbe essere; in secondo luogo, il numero di studenti per insegnante, rapporto che secondo degli studi effettuati non è connesso ai risultati scolastici, è più basso

>>

Figura 4

Forti differenze territoriali nel rendimento scolastico e disparità nei finanziamenti dei governi locali





1. I dati si riferiscono alla spesa per studente dei governi nazionale e regionale e dei governi locali (comuni, province) per il finanziamento di servizi scolastici fondamentali e di servizi ausiliari.
2. In Trentino e in Valle D'Aosta, due regioni fiscalmente indipendenti, le scuole sono interamente finanziate dalle regioni.

Fonte: Dati OCSE PISA, 2006; Ministero della Pubblica Istruzione.

in Italia che negli altri paesi dell'OCSE. In base alla legge finanziaria, il 30% dei risparmi sarà destinato ai provvedimenti volti a migliorare il profilo professionale degli insegnanti. Questi provvedimenti, che non sono stati ancora identificati, permangono critici ed urgenti.

Colmare le differenze regionali e mettere in atto il federalismo fiscale

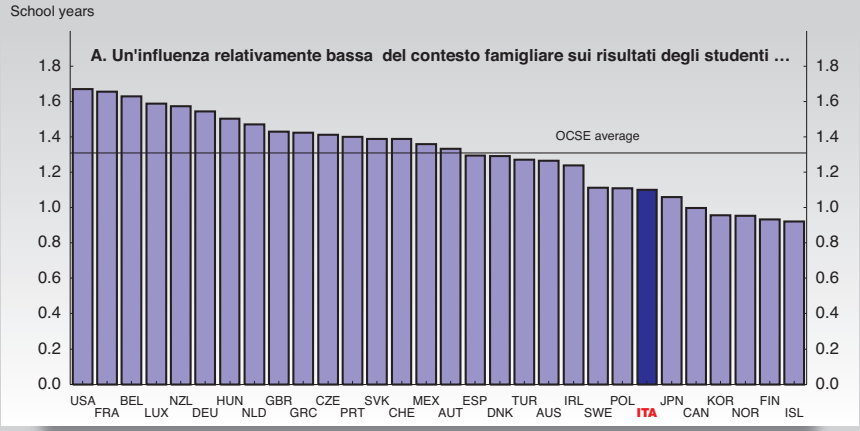
I finanziamenti statali sono distribuiti fra le scuole in modo abbastanza omogeneo, dati gli uniformi livelli di retribuzione degli insegnanti. Le maggiori differenze riguardano i finanziamenti erogati alle scuole dai comuni e dalle province. Ad esempio, le scuole dell'Emilia Romagna dispongono di un finanziamento locale per studente di oltre due volte superiore a quello della Puglia. Da notare tuttavia che la quota di finanziamento locale rappresenta attualmente meno di un quinto di quello totale (vedi **Figura 4, Sezione B**).

L'esistenza di un'ampia oscillazione regionale delle prestazioni degli alunni a fronte di una relativa omogeneità dei livelli di finanziamento indica una notevole differenza nell'efficienza, con punteggi PISA più bassi nelle meno efficienti regioni del Sud. Questa osservazione sembra però essere smentita da alcune analisi statistiche volte a quantificare il rapporto tra input e output scolastico. Per esempio, un'analisi di tipo DEA (Data Envelopment Analysis) calcolata con un solo input (numero di studenti per insegnante) e un unico output (punteggio medio PISA) indica che le regioni del nord sono in genere più efficienti delle regioni del Centro o del Sud (**Figura 6, Sezione B**, asse orizzontale). Tuttavia, i risultati dipendono da una serie di variabili contestuali e di background che sfuggono al controllo della scuola. Utilizzando una specificazione DEA basata su tre input (numero di studenti per insegnante, indice di background socio-economico dei genitori e possesso del computer), come in Sutherland *et al*. (2007), le regioni svantaggiate in termini di ambiente socio-culturale migliorano la loro posizione relativa, a volte in modo considerevole, come ad esempio la Calabria e la Sicilia (**Figura 7, Sezione A**). Questa specificazione mostra infatti un notevole raggruppamento delle stime di efficienza dell'output, ad indicare la relativa omogeneità dei rendimenti da una regione all'altra, con l'eccezione di quattro o cinque regioni a basso rendimento. Un'analisi simile condotta in Giordano *et al*. (2008) mostra che, in materia di efficienza, esistono minori disparità tra le regioni nei servizi di pubblica istruzione che in altri servizi pubblici (sanità, giustizia civile e servizi per l'infanzia) e rafforza l'idea che le differenze nel paese in materia di efficienza della scuola siano meno profonde che a prima vista.

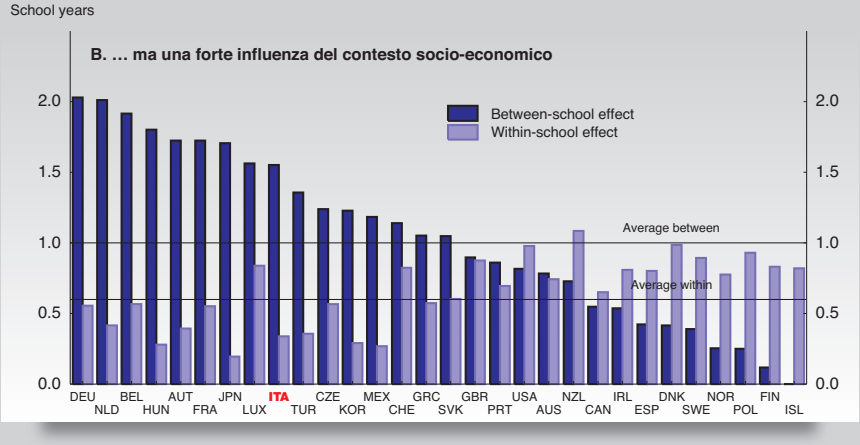
Tuttavia esistono delle differenze regionali nella gestione efficiente delle scuole, e questa è una delle principali sfide del federalismo fiscale. In base alla recente legge sul federalismo fiscale che, richiamando altre leggi precedenti, trasferisce le competenze di organizzazione e gestione dell'istruzione alle regioni (vedi **Box 1**), i finanziamenti di base devono essere forniti dallo Stato per garantire i livelli essenziali delle prestazioni (LEP), in base alle stime dei costi standard per la fornitura di tali livelli di servizio. L'interpretazione dei LEP e il loro impatto sulla redistribuzione delle risorse sono due tematiche attualmente molto discusse e saranno oggetto di

>>

Figura 5 (parte 1)
La segregazione sociale tra le scuole potrà ostacolare in futuro la mobilità sociale



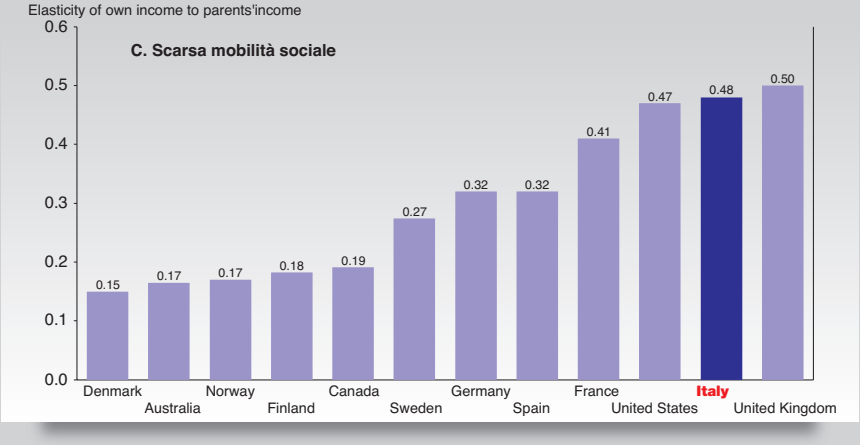
1. La figura mostra l'impatto dell'ambiente familiare sul rendimento scolastico, misurato in base ai punteggi PISA, a livello individuale. Queste stime, ottenute tramite una regressione bivariata dei punteggi PISA sull'indice PISA di background socio-economico, sono espresse in termini di divario che un alunno può accumulare in uno o più anni di scuola. Il ritardo scolastico equivalente è ottenuto calcolando la differenza di punteggio PISA tra due studenti iscritti in due classi diverse (ceteris paribus). Un anno di scuola equivale a 38 punti nella scala di literacy scientifica PISA.



2. L'effetto diretto dello status socio-economico della famiglia di provenienza è definito come la differenza di punteggio PISA associato alla differenza di status socio-economico tra il più alto e il più basso percentile della distribuzione dell'indice PISA dello status socio-economico, calcolato a livello di studente. L'effetto dello status socio-economico dell'ambiente scolastico è definito come la differenza di punteggio PISA alla differenza di status socio-economico tra il più alto e il più basso percentile della distribuzione dell'indice PISA dello status socio-economico calcolato a livello di scuola. Tali stime, ottenute tramite una regressione dei punteggi PISA sull'indice di background socio-economico per scuola e per studente, sono espressi in termini di ritardo scolastico equivalente che un individuo può accumulare in uno o più anni di scuola. Un anno di scuola equivale a 38 punti nella scala di literacy scientifica PISA.

Figura 5 (parte 2)

La segregazione sociale tra le scuole potrà ostacolare in futuro la mobilità sociale

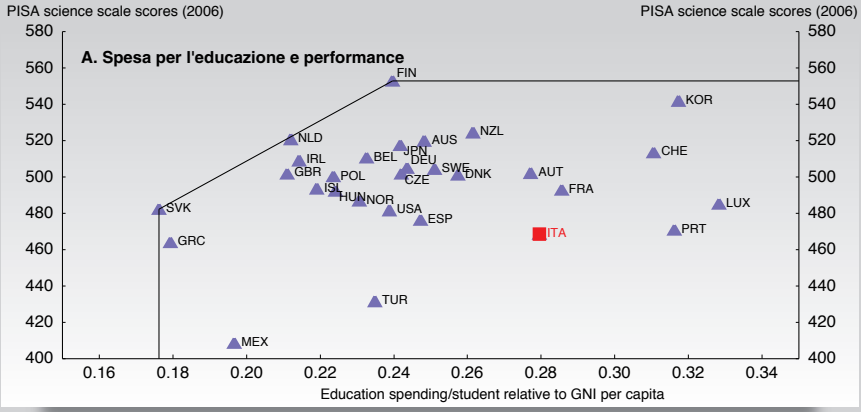


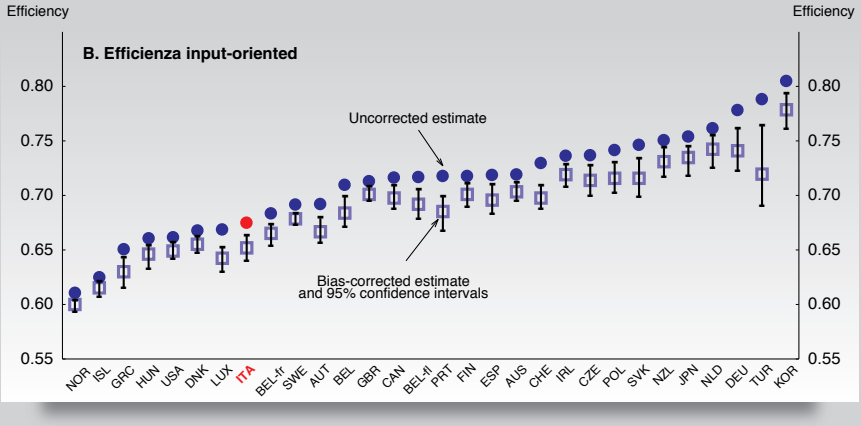
3. L'altezza di ogni barra rappresenta il migliore valore stimato di elasticità intergenerazionale dei redditi, sulla base degli studi passati in rassegna da D'Addio (2007). Maggiore è il valore, maggiore è la persistenza del reddito tra generazioni, e quindi minore è la mobilità intergenerazionale dei redditi.

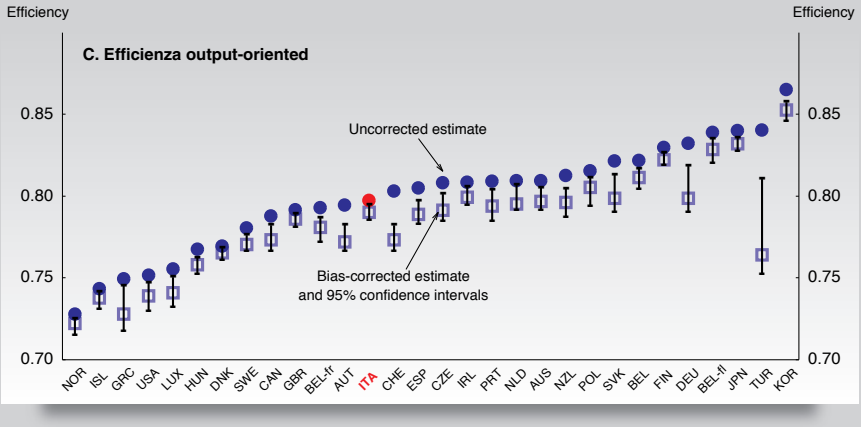
Fonte: Sezione A e B, Causa e Chapuis, 2009. Sezione C basata su D'Addio (2007).

Figura 6

Spesa per studente elevata e basso rendimento scolastico







1 Le stime di efficienza si riferiscono alla scuola media in ogni paese. Le stime sono ottenute tramite un'analisi DEA basata su 4 input (risorse in insegnanti e computer, status socio-economico degli studenti e background linguistico) e un solo output (punteggio medio PISA).

Fonte: OECD (2008a) e Sutherland et al. (2007).

trattative tra il Governo e le Regioni. Allo stato attuale delle cose è tuttavia improbabile che le risorse trasferite alle regioni coprano gli stipendi del personale, cosa che implicherebbe una devolution parziale.

Un'altra questione aperta, che potrebbe avere conseguenze sulle disparità regionali dei risultati scolastici, soprattutto se i LEP sono orientati all'output, è quella della definizione dei costi standard. In questo senso ci si chiede se saranno prese in considerazione, ad esempio, le variabili di contesto socio-economico (come quelle utilizzate nella **Figura** 7). Inoltre le differenze culturali e di contesto tra le regioni potrebbero ripercuotersi sulla capacità dei governi locali di utilizzare in modo efficace l'autonomia. Nelle regioni meridionali i servizi pubblici sono più efficienti se erogati a livello centrale, mentre nel Nord i servizi decentralizzati tendono ad essere più efficienti, come dimostra lo studio di Giordano *et al*. 2008. Per finire, i costi standard dovranno tener conto delle disparità delle tendenze migratorie all'interno del paese.

Sebbene l'estensione della devolution sia una decisione politica interna, non bisogna dimenticare che se il federalismo fiscale mira ad incrementare l'efficienza tra i governi locali, i LEP devono fondarsi su una nozione di prestazioni con output misurabile. A questo proposito, il precedente Economic Survey (2007) raccomandava che i livelli nazionali di servizi sociali riflettessero principalmente gli output, e non gli input, e che fossero definiti in modo chiaro i livelli di conseguimento e di rendimento, affidando alle regioni la determinazione degli input e l'organizzazione dei servizi, fornendo allo stesso tempo un miglior sistema nazionale di valutazione, monitoraggio e linee guida per l'adempimento.

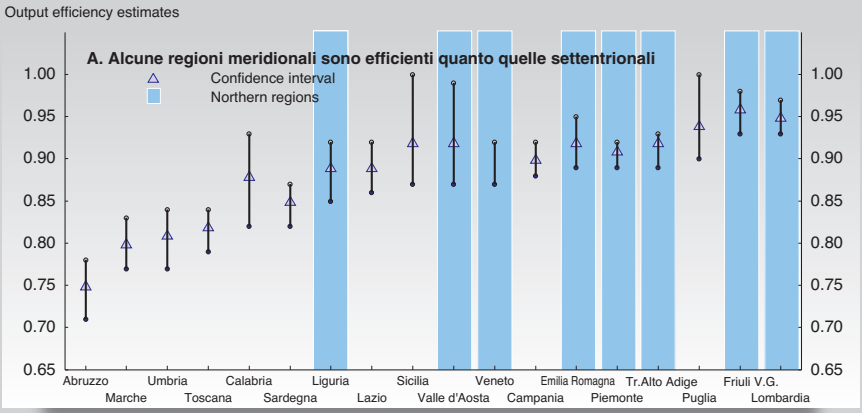
Qualunque sia l'esatto modello di federalismo fiscale, le varie differenze regionali, in particolare nella capacità istituzionale di gestire l'istruzione e nei contesti sociali e politici, avranno un'influenza sui risultati delle scuole. Per evitare ciò, oltre a riformare il sistema scolastico nazionale, il Governo e le Regioni devono considerare la necessità di intraprendere politiche volte a rafforzare le competenze delle amministrazioni locali. In aggiunta, le riforme possibili del sistema scolastico devono essere concepite in modo da garantire la coerenza e il coordinamento dei diversi livelli di governance, come raccomandato dal Quaderno Bianco sulla Scuola (**Box 2**).

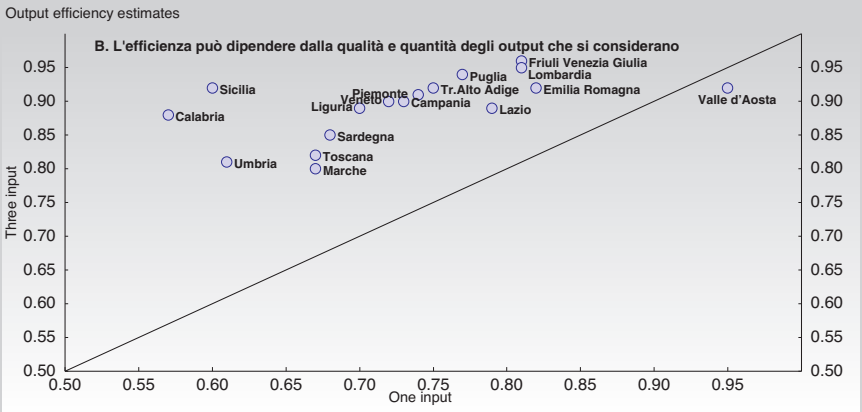
Migliorare la transizione dall'istruzione di secondo grado all'istruzione universitaria e al mercato del lavoro

L'istruzione secondaria ha il compito di preparare gli allievi ad accedere all'istruzione di più alto grado o al mercato del lavoro. A questo proposito, è da notare che i tassi di accesso all'istruzione universitaria hanno ultimamente raggiunto il livello degli altri paesi OCSE dopo aver registrato per molti anni livelli nettamente inferiori (**Figura 8, Sezione A**). Questo miglioramento è in parte ascrivibile alla quasi totale mancanza di selezione per l'accesso all'università (incluso il tipo di scuola secondaria superiore frequentato), i cui alti tassi di abbandono indicherebbero che il sistema scolastico non prepara abbastanza bene gli studenti agli studi di grado più elevato (Boarini *et al*., 2008).[3]

Figura 7

Efficienza nella fornitura di servizi per l'istruzione tra le regioni[1], 2003





1. La prima sezione mostra le stime dell'analisi DEA e il corrispondente intervallo di fiducia dell'efficienza nella fornitura di servizi educativi. La specificazione DEA utilizza tre input (numero di studenti per insegnante, background socio-economico della famiglia e presenza del computer in casa) e un solo output (punteggio medio PISA). I punteggi di efficienza sono punteggi di efficienza con correzione dell'errore dell'output, nell'ipotesi di rendimenti costanti di scala. La seconda sezione mostra i punteggi di efficienza per un solo input (numero di studenti per insegnante) e un solo output sull'asse X, e i punteggi di efficienza per tre input e un solo output. Le stime di efficienza variano da 0 a 1, dove 1 indica l'efficienza massima.

Fonte: Calcoli OCSE in base ai dati del 2003.

Per quanto riguarda l'accesso al mercato del lavoro, oltre al fatto che un numero significativo di studenti non accede alla scuola secondaria superiore, si osserva che alla fine degli studi secondari i giovani hanno difficoltà a trovare un'occupazione (Quintini and Martin, 2006). Tra il 1995 e il 2005, si è assistito a un calo del tasso di disoccupazione dei giovani di età compresa tra 15 e 24 anni, ma la quota di giovani tra gli adulti disoccupati risulta la seconda più alta dei paesi dell'OCSE. In Italia, solo un terzo dei giovani tra 15 e 24 anni ha un lavoro, a fronte di due quinti nell'area OCSE. La metà dei giovani disoccupati affronta lunghi periodi senza lavoro, rispetto a un quinto nell'area OCSE. Anche la quota di giovani che hanno abbandonato gli studi e sono disoccupati è diminuita a partire dalla metà degli anni '90, ma si attesta al 10% per i giovani tra 15 e 19 anni e al 25% per la fascia di età 20-24, rispetto alle medie dell'OCSE rispettivamente dell'8% e del 16% (**Figura 8, Sezione C**).[4] Il passaggio al mercato del lavoro è particolarmente difficile nelle regioni del Centro e del Sud, dove il tasso di disoccupazione dei 18-24enni si assesta intorno al 26%, rispetto al 10% nel Nord e al 13% nell'area OCSE.

Per affrontare tutti i nodi, occorre una riforma globale del sistema scolastico

Allo stato attuale, le iniziative del Governo in materia di istruzione si sono concentrate solo sulla riduzione della spesa, nonostante il Quaderno Bianco sulla Scuola 2007 e il Rapporto di Revisione della Spesa Pubblica (2008) abbiano ampiamente raccomandato l'integrazione di altre misure (**Box 2**). Nel luglio 2008, è stato presentato un disegno di legge sulla formazione degli insegnanti, gli incentivi e gli sviluppi di carriera, che non fa però ancora parte dell'attuale programma di governo (**Box 3**). Questa legge fornisce un'ottima opportunità di definire il quadro atto a rendere più attrattiva ed efficace la professione di insegnante e più concreta la possibilità di reinvestire la risorse risparmiate grazie alla Legge Finanziaria 2009-2011.

Come dimostra il resto del presente lavoro, il sistema scolastico ha bisogno di profonde riforme. Le riforme frammentarie sono meno efficaci di quelle organiche, soprattutto perché comportano fin dall'inizio costi sulle principali parti interessate (insegnanti e scuole, in questo caso), ma senza alcun beneficio per la maggior parte dei cittadini (Høj *et al*., 2006). Le riforme efficaci sono spesso quelle in cui i soggetti interessati sono chiamati a partecipare sia alla definizione dei relativi principi che alla loro attuazione. Per quanto riguarda l'Italia, si ritiene che scuole e insegnanti non siano stati sufficientemente coinvolti, fino ad oggi, nel processo decisionale.

La scarsa considerazione degli aspetti politici della riforma, come pure la ristrettezza delle misure adottate dal governo, hanno caratterizzato le precedenti riforme scolastiche in Italia, generando diffidenza tra le scuole (Cavalli, 2000; Cavalli, 2008; Ferratini, 2008). Questo spiegherebbe perché alcuni provvedimenti presi, sebbene adeguati in teoria, non hanno prodotto i risultati attesi (es. la legge sul-

>>

BOX 1

RESPONSABILITÀ ISTITUZIONALI NEL SISTEMA SCOLASTICO ITALIANO: DISPOSIZIONI ATTUALI E CAMBIAMENTI PREVISTI DAL FEDERALISMO FISCALE

In Italia, lo Stato è attualmente responsabile:

- delle linee guida generali e della legislazione in materia di istruzione, compresi gli obiettivi dei curricula scolastici; della definizione dei programmi scolastici; dei contratti del personale scolastico;
- della specificazione delle materie studiate, del numero di ore di insegnamento, della divisione delle ore di insegnamento in obbligatorie e non obbligatorie, dei livelli di qualità dei servizi forniti, delle linee guida generali per la valutazione degli studenti, dell'orario di insegnamento, della valutazione del sistema scolastico, della definizione delle esigenze del personale e del livello delle risorse statali per finanziarle.

Le Regioni sono responsabili:

- di legiferare sulle linee guida specifiche in materia d'istruzione insieme al Governo (potestà legislativa concorrente). Le Regioni hanno potestà legislativa esclusiva in materia di istruzione e formazione professionale;
- di fornire e pianificare l'offerta di formazione professionale (la fornitura di istruzione professionale è una responsabilità del governo);
- di definire il calendario scolastico annuale;
- di pianificare la rete scolastica sul territorio regionale, ivi compreso l'accorpamento di scuole con un numero insufficiente di alunni;
- di fornire sostegno finanziario agli studenti provenienti da famiglie a basso reddito.

Per finire, gli Uffici Scolastici Regionali (che rendono conto direttamente al Ministero della Pubblica Istruzione in quanto sono sua organizzazioni periferiche), hanno il compito di:

- coordinare l' assegnazione dei docenti (dal livello centrale alle scuole).

La legge sul federalismo fiscale (L. 42/2009) riafferma le linee generali del trasferimento alle regioni delle responsabilità in materia di istruzione, sebbene non sia chiaro fino a che punto sia innovativa rispetto alla legislazione esistente (in base alla legge i livelli essenziali di servizi riguardano "funzioni amministrative già delegate alle regioni"). Le prossime norme amministrative forniranno le disposizioni sostanziali da attuare entro il 2011. Non solo queste leggi dovranno specificare le esatte responsabilità delle regioni, ma dovranno anche dare un precisa definizione dei livelli essenziali delle prestazioni, in particolare in termini di risorse trasferite alle regioni.

l'autonomia). I numerosi interessi conflittuali in gioco nel sistema scolastico rendono complicate le riforme. Coinvolgere le parti interessate e spiegare ai cittadini le motivazioni del cambiamento potrebbe contribuire a facilitare la definizione di una riforma globale e a evitare frequenti cambi di direzione, che possono compromettere anche le politiche ben definite a monte.

2. Contenere la spesa nella scuola primaria e secondaria

Tendenze della spesa per studente nella scuola primaria e secondaria e principali determinanti

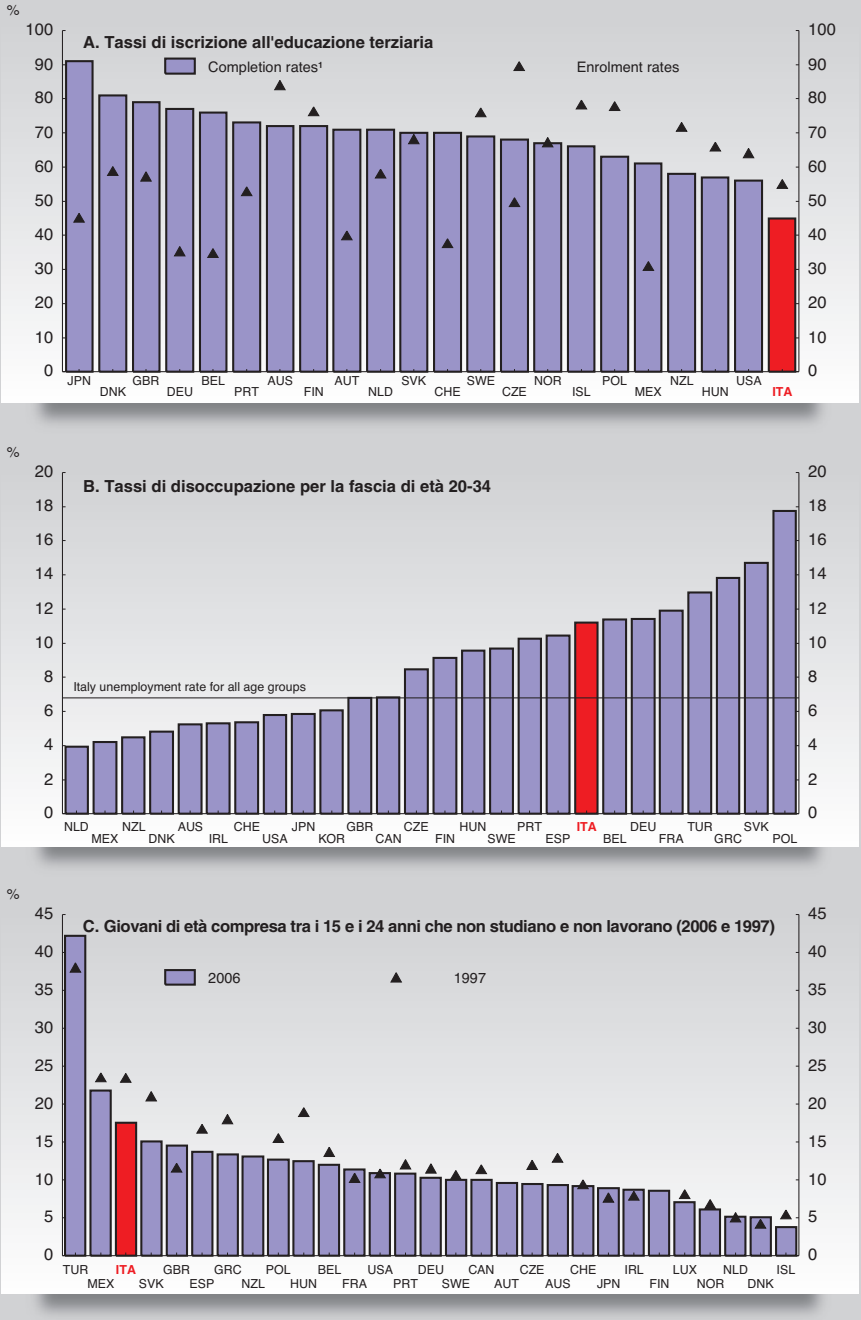
Sebbene la quota di PIL spesa per l'istruzione sia inferiore alla media OCSE, la spesa per studente risulta più elevata (in particolare nelle scuole elementari e nelle medie inferiori). Non si tratta di un fenomeno recente, ma di una caratteristica di lungo periodo. Negli ultimi anni, la spesa per studente (in termini reali) è cresciuta meno che nei paesi dell'OCSE. Si constata anzi una diminuzione rispetto ad altri settori di spesa (**Tabella 1**). Come in molti altri paesi dell'OCSE, gran parte della spesa per l'istruzione è assorbita dalla spesa corrente, essenzialmente per gli stipendi degli insegnanti e del resto del personale. Tuttavia, la quota di spesa in c/capitale, che secondo alcuni studi permette di ottenere migliori rendimenti scolastici[5], è leggermente più bassa della media OCSE e rivela una mancanza di investimenti in edifici e infrastrutture, particolarmente scadenti nel Sud del Paese (Bratti *et al*., 2007).

Il costo più alto dell'istruzione in Italia è ampiamente ascrivibile al rapporto insegnanti/alunni, più elevato del 50% (9,6 insegnanti per 100 alunni in Italia, rispetto ai 6,5 dell'area OCSE).[6] La proporzione non varia di molto da una regione all'altra: le scuole del Sud hanno un numero lievemente inferiore di insegnanti/numero di studenti nella scuola primaria e nella scuola secondaria superiore, ma più alto nella scuola secondaria inferiore. D'altro canto, il livello delle retribuzioni dei docenti è più basso in Italia (vedi sezioni seguenti).

Numerosi studi sono giunti alla conclusione che il rapporto insegnante/numero di studenti, o i fattori determinanti di questo rapporto, non hanno ripercussioni sull'apprendimento degli studenti "medi" (OCSE, 2004), ma hanno tuttavia un impatto nelle classi con un alto numero di studenti con difficoltà. Le conclusioni sono meno unanimi per quanto riguarda il livello di retribuzione degli insegnanti, che secondo alcuni studi influenza i risultati (OECD 2008d, Sutherland *et al*., 2007) e secondo altri no (Hanushek *et al*., 1999), sebbene in teoria una più alta retribuzione fornisca maggiori incentivi per entrare nella professione e rimanervi. Considerato che l'Italia spende molto a causa del numero relativamente alto di insegnanti, ma offre loro retribuzioni più basse, riequilibrare il rapporto tra il numero di insegnanti e le retribuzioni potrebbe contribuire ad aumentare l'efficienza della scuola. Comunque, come dimostrato nelle sezioni seguenti, è preferibile legare gli aumenti retributivi ai risultati, piuttosto che aumentarli indistintamente per tutti gli insegnanti.

Figura 8

Scarsi tassi di completamento nell'istruzione universitaria e difficile passaggio al mercato del lavoro



1. I tassi di completamento nell'istruzione universitaria di tipo A (ISCED 5A, di tipo teorico) rappresentano la quota di studenti che frequentano programmi d'istruzione universitaria di tipo A e ottengono almeno un primo diploma di istruzione di tipo A in tale grado.

Fonte: Dati OCSE sull'istruzione e statistiche OCSE sull'occupazione.

BOX 2

IL QUADERNO BIANCO 2007 SULLA SCUOLA ITALIANA

Il Quaderno Bianco sulla scuola, prodotto dal precedente governo (Prodi), suggerisce di:

- rafforzare l'autonomia scolastica pur riaffermando il ruolo dello Stato nel definire gli orientamenti generali e nel fornire livelli standard nazionali dei servizi;
- costruire un modello di previsione della domanda di medio e lungo termine di insegnanti a livello regionale, con l'obiettivo di orientare le decisioni sulla loro assegnazione alle scuole al fine di aumentare l'uso efficiente delle risorse tra le regioni;
- definire un sistema nazionale di valutazione incentrato su un sistema esterno di valutazione dei progressi degli studenti e sull'elaborazione di specifiche valutazioni a livello di scuola, assieme a servizi di supporto per gli alunni in situazione di ritardo scolastico e programmi di recupero;
- riformare la carriera docente e l'organizzazione del lavoro attraverso la formazione e il reclutamento, l'introduzione di incentivi legati alle prestazioni, azioni volte a migliorare l'assegnazione degli insegnanti alle singole scuole e la riforma della formazione in servizio;
- intraprendere un programma specifico di azioni per il Sud nell'arco del periodo 2007-2013;
- progettare un sistema di governance multilivello per attuare programmi di azione regionale in cui siano definite le misure specifiche da adottare (dimensioni adeguate delle classi, accorpamento di scuole, riqualificazione professionale degli insegnanti, etc.) per raggiungere gli obiettivi concordati a livello nazionale. Il sistema di governance dovrebbe garantire il coinvolgimento e l'azione coordinata di Governo, Regioni, enti locali e istituti scolastici, con responsabilità ben definite e sistemi di incentivi a tutti i livelli.

Vedi Ministero della Pubblica Istruzione (2007).

BOX 3

UN NUOVO PROGETTO DI LEGGE IN PARLAMENTO

Un disegno di legge è stato presentato dal deputato Aprea (Legge Aprea) con quattro proposte fondamentali:

- la formazione degli insegnanti avverrà all'interno di corsi universitari di 5 anni, con maggiore attenzione alle competenze pedagogiche e alla pratica didattica. Le condizioni di accesso alla formazione varieranno per gli insegnanti di scuola primaria e secondaria;
- gli istituti scolastici potranno reclutare direttamente gli insegnanti tramite concorso o scegliendoli dagli albi regionali;
- la carriera sarà articolata su tre livelli: docente iniziale, ordinario ed esperto, con retribuzioni e mansioni differenti. La promozione a docente ordinario sarà decisa da una commissione interna alla scuola. La promozione a docente esperto richiederà una particolare formazione e un esame finale. Il numero di promozioni (per entrambi i livelli) sarà determinato ogni anno dal Ministero della Pubblica Istruzione;
- è prevista una riforma della governance della scuola, con la responsabilità delle decisioni di natura amministrativa, finanziaria e didattica affidata a un nuovo consiglio scolastico molto più snello e operativo dell'attuale. Ogni scuola dovrebbe avere un comitato di valutazione per misurare i risultati e la qualità della scuola su basi annue.

La proposta di legge è stata presentata in Parlamento nel luglio 2008, ma non è stata ancora esplicitamente presa in esame dal governo. Numerosi dettagli importanti per la sua attuazione non sono stati definiti, quali le infrastrutture amministrative necessarie per la nuova formazione e il sistema di certificazione, nonché le modalità per integrare gli attuali insegnanti nel nuovo sistema di carriera. I principi della proposta, che prendono in parte ispirazione da lavori condotti a livello nazionale (vedi Quaderno 4 e Quaderno 5 dell'Associazione TreeLLLe) sono in linea con le "buone prassi" a livello internazionale .

Tabella 1

Spesa per l'istruzione in Italia

		Italia	OCSE
Spesa totale per l'istruzione, quota di PIL		3.3%	3.8%
Quota della spesa per l'istruzione primaria e secondaria rispetto all'ammontare totale della spesa pubblica		6.7%	9%
Spesa per l'istruzione primaria e secondaria per studente	Quota pro capite del PIL	27%	23%
	Crescita reale, 1995-2005	4%	29%

Fonte: EAG (uno sguardo sull'Istruzione), 2008.

Tabella 2

Determinanti del rapporto insegnanti/studenti in italia

Divario medio nell'area OCSE[1] ai vari livelli di istruzione, 2006

		Scuola primaria	Scuola secondaria inferiore	Scuola secondaria superiore
Numero di studenti per insegnante, divario		1.51	1.30	1.14
Ore di istruzione, divario		1.24	1.17	1.12
Orario di insegnamento, divario		0.90	0.84	0.90
Dimensioni delle classi, divario		0.86	0.88	0.86
Residuo		-0.1	-0.3	-0.3
Numero di insegnanti per 100 studenti	Italia	9.4	9.7	9.1
	Media OCSE	6.2	7.5	8.0
Ore di istruzione	Italia	990	1089	1089
	Media OCSE	796	933	971
Orario di insegnamento	Italia	735	601	601
	Media OCSE	812	717	667
Dimensioni delle classi	Italia	18.4	21.0	23.4
	Media OCSE	21.5	24.0	27.0

Fonte: Calcoli OCSE in "EAG (Uno sguardo sull'istruzione)", 2008, Tabelle D1.1, D2.1, D2.2, D4.1; e dati PISA relativamente alle dimensioni delle classi nella scuola secondaria superiore.

Perché l'Italia ha più insegnanti per studente?

L'elevato rapporto insegnanti/numero di studenti è il riflesso di due gruppi di fattori. In primo luogo, determinano un numero più alto di insegnanti alcuni aspetti organizzativi (numero di ore di insegnamento, orario di insegnamento, dimensioni della scuola e delle classi, assegnazione di insegnanti alle materie di insegnamento, durata degli studi).[7] In secondo luogo, il sistema scolastico non è in grado di ottimizzare le dimensioni della scuola e delle classi nei limiti definiti dalle disposizioni legislative.

Per quanto riguarda il primo gruppo di fattori, l'elevato rapporto insegnanti/numero di studenti è ascrivibile, in pari misura e per tutti i livelli di istruzione, a un numero di ore di insegnamento per i bambini più alto della media OCSE, a un orario di insegnamento più ridotto per gli insegnanti e alle classi meno numerose (**Tabella 2**). Scelte politiche fatte in passato, in parte basate sul discutibile presupposto che un numero maggiore di ore di insegnamento e classi meno numerose concorrano a migliorare i risultati, sono state all'origine dell'attuale struttura dei curricula e delle classi. Occorre certamente riconsiderare tali scelte politiche alla luce del fatto che l'impatto del numero di ore di insegnamento e la dimensione delle classi è poco rilevante, ma è anche possibile ridurre i costi dell'istruzione attraverso una migliore programmazione e assegnazione degli insegnanti nelle scuole (Ministero della Pubblica Istruzione, 2007).

Secondo l'attuale legislazione, le classi possono contenere da 10 a 25 alunni nella scuola primaria, da 15 a 25 alunni nella secondaria inferiore e un massimo di 25 alunni nella secondaria superiore (con un superamento della soglia del 10%). Tuttavia, nella pratica, le dimensioni delle classi vengono spinte verso il limite inferiore dell'intervallo di tolleranza, con una media di 18,5 alunni nella scuola primaria, 21 nella secondaria inferiore e 22 nella secondaria superiore (ma meno di 15 alunni in una classe su quattro nelle scuole primarie e in una classe su tre nelle secondarie inferiori). Nonostante l'Italia sia uno dei paesi europei con la più piccola dimensione massima delle classi a norma di legge, esistono altri paesi, come l'Ungheria e la Francia, con una normativa altrettanto restrittiva ma in cui il numero di alunni per classe è più elevato (Eurydice, 2008). In realtà, anche se la dimensione media delle scuole è abbastanza simile a quella di altri paesi OCSE, il numero di studenti per classe è inferiore in Italia (**Figura 9, Sezione A**). L'Italia si distingue anche per il numero elevato di piccole scuole, e questo anche rispetto a paesi con una spesa per studente più elevata (**Figura 9, Sezione B**).

D'altra parte, le configurazioni territoriali non spiegano l'ampio numero di scuole e classi con pochi studenti, frequenti sia nelle piccole che nelle grandi città. In base al Quaderno Bianco 2007, la dimensione ridotta degli edifici non costituisce un ostacolo all'espansione delle scuole, anche se è necessario intervenire su alcune infrastrutture, in particolare su quegli edifici non progettati in origine allo scopo. Le classi sono generalmente meno numerose perché la loro formazione avviene a livello di plesso e l'esistenza di capacità inutilizzate in una classe di una data sezione non è presa in considerazione nel calcolo del numero di classi necessario in un'altra sezio-

ne. Secondo il Quaderno Bianco sarebbe possibile formare classi meno numerose di 2 o 3 alunni nella scuola primaria e di 1 alunno nella scuola secondaria inferiore, spostando la formazione delle classi dal livello del plesso a quello del comune o dell'istituzione scolastica. Tale iniziativa permetterebbe di eliminare il divario rispetto alla media OCSE nella scuola primaria e di ridurlo di un terzo in quella secondaria inferiore. Non ci sarebbero invece notevoli differenze per la scuola secondaria superiore, dove le classi sono più numerose e vengono formate in modo più efficiente. Queste simulazioni mostrano che si otterrebbero ovunque gli stessi miglioramenti per i comuni più grandi cosi come per quelli più piccoli.

L'elevato rapporto insegnanti/numero di studenti dipende inoltre dalle disposizioni legislative a sostegno degli studenti disabili. La loro integrazione nel sistema scolastico ordinario implica in effetti un numero aggiuntivo di insegnanti (circa 90 mila) e classi meno numerose.[8] Non esistono studi comparativi sull'efficienza di questo modello, rispetto ad esempio ad altri paesi dell'OCSE dove bambini con particolari esigenze frequentano scuole speciali e dove una parte dei finanziamenti proviene dalla Previdenza Sociale. L'integrazione dei bambini disabili è in sé un obiettivo importante, ma è possibile migliorarne l'efficienza tramite una certificazione di disabilità più rigorosa e organizzando l'assegnazione degli insegnanti di sostegno a un livello territoriale più ampio anziché a livello di scuola o di classe.

Un'altra fonte di inefficienza è costituita dai tempi e modi di assegnazione degli insegnanti alle scuole, che avviene ogni anno in tre fasi ed è gestita con scarsa trasparenza.[9] Secondo il Quaderno Bianco 2007, nella prima fase le trattative sono deliberatamente opache al fine di lasciare la possibilità di assumere insegnanti supplementari, in modo da non ridurre il numero di classi o di posti di insegnamento. Non essendo responsabili della scarsa programmazione delle classi, le scuole e le regioni non sono spinte a usare correttamente le informazioni di cui dispongono. Se il presente sistema persiste, le future riduzioni del personale docente colpiranno allo stesso modo sia le scuole efficienti e trasparenti che quelle che non forniscono informazioni chiare sul loro reale fabbisogno. Ciò dimostra i limiti del programma dell'attuale governo nel ridurre il numero degli insegnanti in tutte le scuole indistintamente e a prescindere dagli sforzi compiuti per contenere le dimensioni delle classi.

Oltre a condurre a scelte inefficienti in materia di programmazione scolastica, il sistema attuale genera precarietà e incide negativamente sulle motivazioni degli insegnanti (vedi Barbieri *et al*., 2007 e sezione seguente). Per rispondere a questa preoccupazione, il Quaderno Bianco suggerisce di introdurre una programmazione pluriennale del fabbisogno di insegnanti, sulla base delle proiezioni demografiche a livello regionale (vedi anche Quaderno 6 dell'associazione TreeLLLe). La programmazione pluriennale potrebbe richiedere svariate risorse e rivelarsi non necessaria se i cambiamenti demografici fossero poco rilevanti e venisse mantenuta una certa flessibilità, ma è indispensabile per sostenere il processo di trattative e garantire la trasparenza del meccanismo di assegnazione degli insegnanti. Permette inoltre di raccogliere le sfide legate alle differenti tendenze demografiche del paese, tenuto conto della bassa mobilità territoriale degli insegnanti e delle disparità regionali tra lavoro stabile e temporaneo nella professione. La delega dell'autorità e della responsabi-

lità alle regioni è certamente auspicabile ed è coerente con il processo di federalismo fiscale in atto.

Esiste quindi nella maggioranza dei casi (con l'eccezione degna di nota delle scuole con un alto numero di alunni con difficoltà d'apprendimento, quali gli istituti tecnici e professionali delle regioni del Sud) la possibilità di aumentare le dimensioni delle classi senza compromettere il rendimento degli studenti. I nuovi criteri dimensionali delle classi dovrebbero essere chiaramente definiti (in termini di rapporto insegnanti/studenti) per consentire ad un gran numero di scuole di essere in linea con i Livelli Essenziali di Prestazione, utilizzando come indice di riferimento i costi standard. In base alle nuove disposizioni della legge sul federalismo fiscale, sarebbe logico delegare alle regioni la responsabilità di definire e attuare tali obiettivi; trasferire la programmazione della dimensione delle classi e delle scuole a un più alto livello (regionale o provinciale), aumenterebbe le economie di scala nella programmazione della rete scolastica. Le regioni dovrebbero programmare consultazioni trasparenti con gli istituti scolastici al fine di determinare il numero adeguato di insegnanti da assegnare. In alternativa, potrebbero gestire direttamente la nomina degli insegnanti, raccogliendo le preferenze degli studenti e assegnandoli alle scuole, tenendo conto delle loro preferenze e della distanza.

Le recenti misure volte a ridurre le ore di insegnamento di circa il 10%, a tutti i livelli scolastici, possono contribuire a incrementare l'efficienza della spesa. Studi economici dimostrano, in effetti, che un numero elevato di ore di insegnamento non ha necessariamente un impatto positivo sugli esiti scolastici. Sarebbe tuttavia opportuno che questi tagli riguardassero solo i corsi non fondamentali, per i quali le ore di insegnamento sono eccessive rispetto alla media OCSE, piuttosto che materie come la matematica o le scienze, in cui gli studenti italiani sono particolarmente carenti e per le quali è chiaro che le ore di istruzione sono importanti. Allungare l'orario di lavoro degli insegnanti potrebbe contribuire a ridurre le spese se gli stipendi rimanessero invariati, ma considerato il basso livello delle retribuzioni, un incremento delle ore di lavoro non sarebbe una scelta ragionevole.

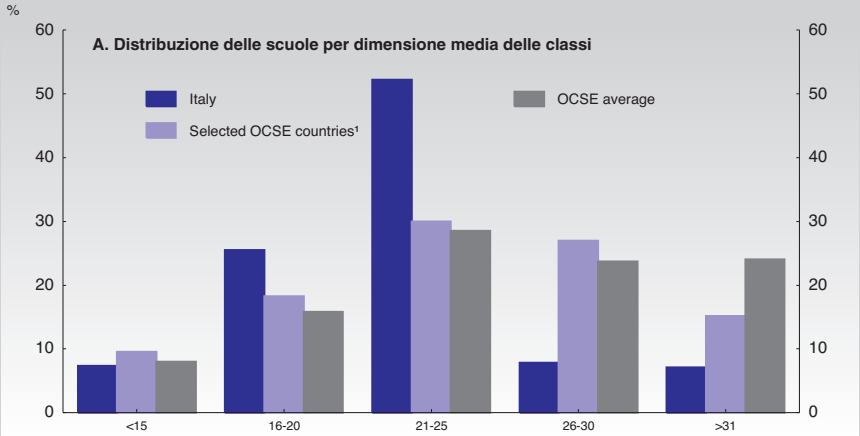
3. I fattori determinanti del rendimento scolastico

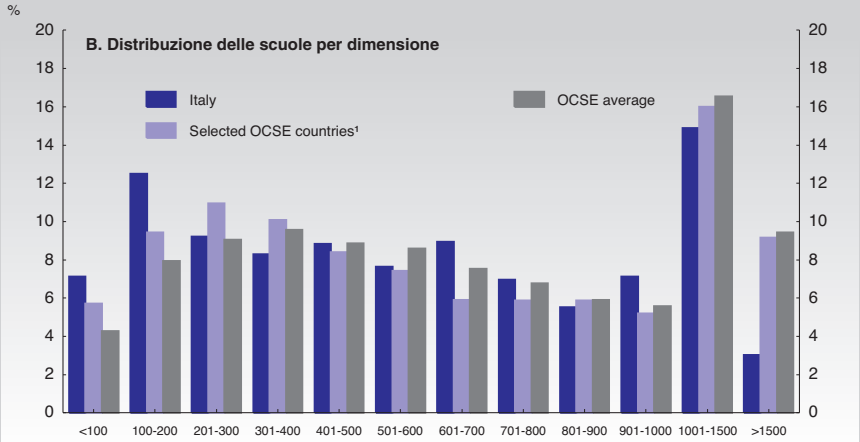
Un numero crescente di studi, basati soprattutto sui dati forniti dalle indagini PISA (vedi ad esempio Wößmann *et al.*, 2007a), ha individuato alcuni aspetti fondamentali delle politiche scolastiche che incidono sul rendimento degli studenti. Per quanto non tutti i pareri siano unanimi, in molti casi le conclusioni di questi studi confermano l'idea che i sistemi scolastici orientati alla performance consentono di ottenere i migliori risultati. Autonomia e responsabilizzazione sono pertanto due concetti fondamentali e complementari, poiché la prima implica che insegnanti e istituti scolastici siano liberi di organizzare l'insegnamento e la didattica nel modo che ritengono più idoneo per ottenere i migliori risultati e la seconda che i soggetti responsabili siano chiamati a rispondere delle conseguenze delle loro decisioni. È stato per esempio dimostrato che quando i dirigenti scolastici sono

>>

Figura 9

Scuole e classi di piccole dimensioni in Italia





1. Con una spesa per studente più elevata rispetto all'Italia.

Fonte: PISA 2006

liberi di prendere decisioni riguardanti il personale o la gestione di bilancio, senza esserne in seguito chiamati a risponderne, i risultati delle loro scuole sono particolarmente scadenti.

Le ricerche nel campo dei fattori determinanti del rendimento scolastico giungono inoltre alla conclusione che il livello globale della spesa per l'istruzione, o il rapporto alunni/insegnante, non hanno un impatto significativo sui risultati, eccetto per gli studenti provenienti da ambienti socioeconomici disagiati o per gli alunni ai primi anni di scuola (Piketty and Valdenaire, 2006; Gufstafsson, 2003; OECD 2004). Sono tuttavia considerati importanti anche altri fattori in grado di incidere sul rendimento, come le ore di insegnamento in alcune materie (ma non le ore totali di insegnamento) e gli esami standardizzati a livello nazionale (cioè uguali per tutte le scuole), per una valutazione obiettiva dei risultati.

In questo lavoro è stato condotto un esercizio empirico basato sui dati PISA che, sviluppando lo studio di Wößmann *et al*. (2007a), individua altri fattori in grado di influenzare le prestazioni scolastiche, tenendo conto in particolare della variabilità territoriale che caratterizza l'Italia (**Box** 4).

Tra le determinanti che non sono collegate alle politiche dell'istruzione dei risultati degli studenti, l'origine sociale e la condizione di immigrato hanno una grande influenza, sia a livello individuale che a livello di istituto scolastico (ad esempio, attraverso l'effetto "dei pari" e del contesto, rispettivamente). Nell'intero campione OCSE, l'impatto del background socio-economico corrisponde a 21 punti PISA, ossia l'equivalente della metà di un anno scolastico. L'impatto dell'origine sociale è più significativo quando è legato al raggruppamento sociale a livello di istituto scolastico (27 punti PISA). Gli allievi nati fuori dal paese e quelli che non parlano la lingua italiana a casa hanno risultati di gran lunga inferiori ai coetanei nativi. In Italia, l'impatto del background familiare a livello individuale è più limitato che nel resto dell'OCSE (e tende a diminuire a più alti livelli di background socio-economico), ma la famiglia ha un ruolo fondamentale nella scelta della scuola. Lo svantaggio derivante dalla condizione di immigrato o dal non parlare la lingua del paese è leggermente più alto in Italia che nella media dei paesi OCSE.

Occorre aumentare l'autonomia e la responsabilizzazione delle scuole italiane

La ricerca empirica conferma che le disposizioni istituzionali riguardanti il sistema scolastico e, in particolare, la ripartizione delle responsabilità tra gli attori e l'importanza degli incentivi legati ai risultati, condizionano piuttosto significativamente i risultati scolastici. Ciò è vero non solo per diversi paesi dell'OCSE, ma anche per le varie regioni italiane. Che l'autonomia scolastica nelle decisioni riguardanti il personale pregiudichi gli esiti se non è associata alla responsabilizzazione dei dirigenti, è cosa particolarmente evidente in Italia, sebbene ci sia una relativa incertezza sui dati a supporto di questa analisi (in linea di massima esiste una lievissima variazione nel livello – estremamente basso – di autonomia scolastica). A titolo di confronto, nel campione italia-

no, l'autonomia nella scelta dei contenuti dell'insegnamento e nell'allocazione delle risorse da parte delle scuole è associata a punteggi PISA inferiori anche nelle scuole con un buon livello di responsabilizzazione. Questo risultato è ascrivibile al fatto che, in Italia, queste due forme di autonomia sono diffuse nelle scuole private che (secondo dati statistici equivalenti) registrano prestazioni peggiori delle scuole pubbliche.

Le disposizioni attuali concedono ai dirigenti scolastici degli istituti un'autonomia ipotetica. Ma, come vedremo nelle sezioni seguenti, non hanno nella pratica la libertà di cui avrebbero bisogno per gestire le loro scuole in modo da migliorare i risultati. Inoltre, se l'Italia è indietro agli altri paesi in fatto di autonomia scolastica, lo è ancora di più per quanto riguarda la responsabilità (**Figura** 12). Le scuole dovrebbero essere responsabili dei risultati al fine di garantire che l'autonomia sia utilizzata per aumentare gli esiti.

Variazioni regionali e scarsa istruzione professionale: trattare i risultati con cautela

Alcune regioni e alcuni tipi di istituti scolastici – quelli che offrono programmi di istruzione e formazione professionale (IFP) – sono associati a scarsi risultati. Per permettere di interpretare questi e altri modelli forniti dalle statistiche, è stata effettuata un'analisi econometrica simile a quella precedentemente illustrata, separando il paese in due macro-aree (il Nord opposto al Centro-Sud). Le ariabili contestuali, quali le condizioni del mercato del lavoro locale e il tasso di criminalità, possono spiegare in gran parte le disparità di prestazioni. Le percentuali di variazione delle variabili legate alle politiche scolastiche, tra le due aree, sono molto simili (**Figura** 11 e Boarini, 2009). Ciò indica che i dispositivi istituzionali non sono molto diversi da una regione all'altra e che nessuna regione adotta le migliori pratiche di gestione, nonostante godano per legge di una certa autonomia in materia di gestione scolastica. Più che a differenze nella gestione scolastica, gli scarsi risultati in alcune parti del Paese sono ascrivibili a fattori socioeconomici e contestuali sfavorevoli. È tuttavia probabile che l'analisi trascuri altre variabili sull'organizzazione e la gestione scolastica rilevanti per il contesto italiano (vedi Paletta, 2007).

L'analisi del campione italiano mostra inoltre che gli studenti degli istituti di istruzione e formazione tecnica e professionale (di diversi orientamenti) hanno risultati peggiori dei loro coetanei che frequentano istituti di formazione generale (licei), (vedi Boarini, 2009): in effetti il tipo di scuola frequentato è il secondo fattore più importante d'influenza dei punteggi PISA dopo l'ubicazione regionale. Tali conclusioni sono coerenti con quanto affermato dall'OCSE (2007), che mostra che quanto prima un sistema scolastico divide gli studenti tra istituti di insegnamento generale (a orientamento universitario) e istituti di insegnamento e formazione tecnica e professionale, tanto peggiori saranno i risultati medi (i.e. considerando istituti di insegnamento generale e d'insegnamento professionale messi insieme). È inoltre dimostrato che anche il numero maggiore di ore di insegnamento in scienze nei programmi dei licei rispetto a quelli degli istituti di istruzione e formazione tecnica e professionale permette di ottenere migliori risultati.

BOX 4

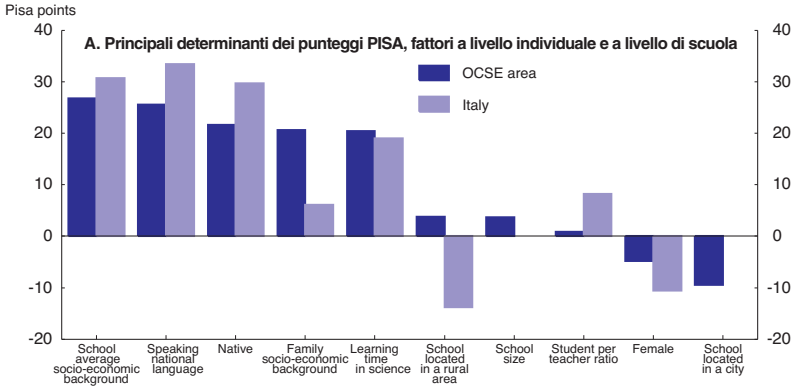
ANALISI EMPIRICA DELLE DETERMINANTI DEGLI ESITI SCOLASTICI IN ITALIA

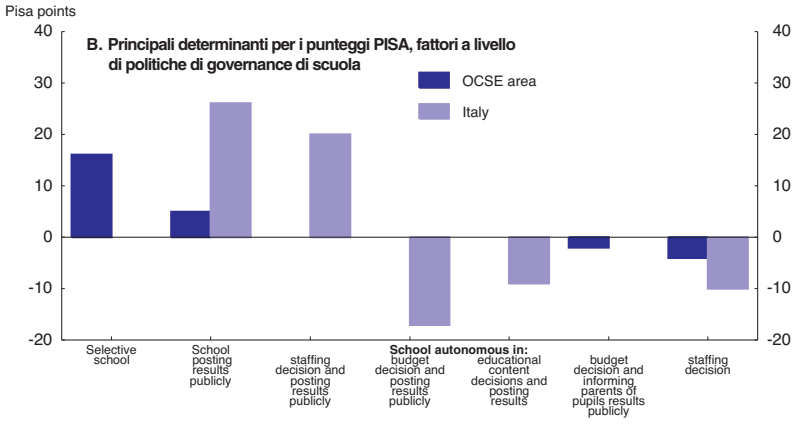
L'analisi empirica è stata effettuata per individuare le principali determinanti dei punteggi PISA, nell'area OCSE e in Italia. L'analisi è stata dapprima condotta al livello OCSE allo scopo di individuare le migliori pratiche internazionali nel campo dell'istruzione, tenendo conto di una serie di determinanti dei risultati degli studenti. Tale analisi è stata ripetuta separatamente sul solo campione italiano, in modo da valutare la presenza di differenze significative tra i fattori determinanti del rendimento scolastico tra l'intera area OCSE e l'Italia. Una terza analisi si concentra sulle disparità regionali nei risultati scolastici in Italia e mira a valutare se e in che modo le politiche possono rispondere a queste differenze e come possono essere adeguate ai contesti locali.

I risultati esplicativi ottenuti dalle due analisi sono illustrati nelle **Figure 10 e 11** (Vedi Boarini, 2009, per ulteriori precisazioni sulle stime). la **Figura 10** mostra l'impatto delle principali determinanti dei punteggi PISA nel campione OCSE e nel campione italiano. la **Figura 11** mostra la percentuale della varianza spiegata complessiva da ciascuna determinante del punteggio PISA. La figura riporta i risultati dell'intero campione italiano e separatamente per il Nord e per il Sud (vedi specificazioni in Boarini, 2009).

I fattori più importanti dei punteggi PISA sono le caratteristiche individuali legate allo status familiare e all'origine sociale. Anche il numero di ore di insegnamento in scienze è molto importante per l'acquisizione di competenze scientifiche. Le politiche sulla gestione scolastica, quali la responsabilizzazione e l'autonomia, contano ma spiegano in minor misura la distribuzione globale delle prestazioni, in particolare nell'analisi a livello OCSE. Nel campione nazionale, gli effetti fissi regionali (regional fixed effects), l'ubicazione della scuola e il suo background socio-economico medio sono le determinanti più significative dei punteggi PISA in Italia (**Figura 11**). Ancora una volta le politiche sulla gestione scolastica non sembrano essere molto influenti, ma il loro effetto è simile in tutto il paese. L'influenza del tipo di scuola secondaria è significativa e cattura gran parte dell'influenza esercitata dal background socio-economico medio della scuola, in particolare nel Sud. Anche la mobilità degli insegnanti (definita da tre indicatori: turnover; tasso di dimissione in un dato istituto scolastico; intenzione di trasferirsi in un altro istituto scolastico), intesa a misurare la qualità e la continuità del contesto didattico, si riflette sui risultati degli alunni. Le stime dell'effetto delle variabili "tipo di istituto secondario superiore scelto" e "mobilità degli insegnanti" vanno interpretate con cautela, in quanto potrebbero risultare endogene alle capacita degli studenti (vedi Boarini, 2009, per una discussione approfondita di questi effetti).

Figura 10
Cosa conta per il rendimento scolastico



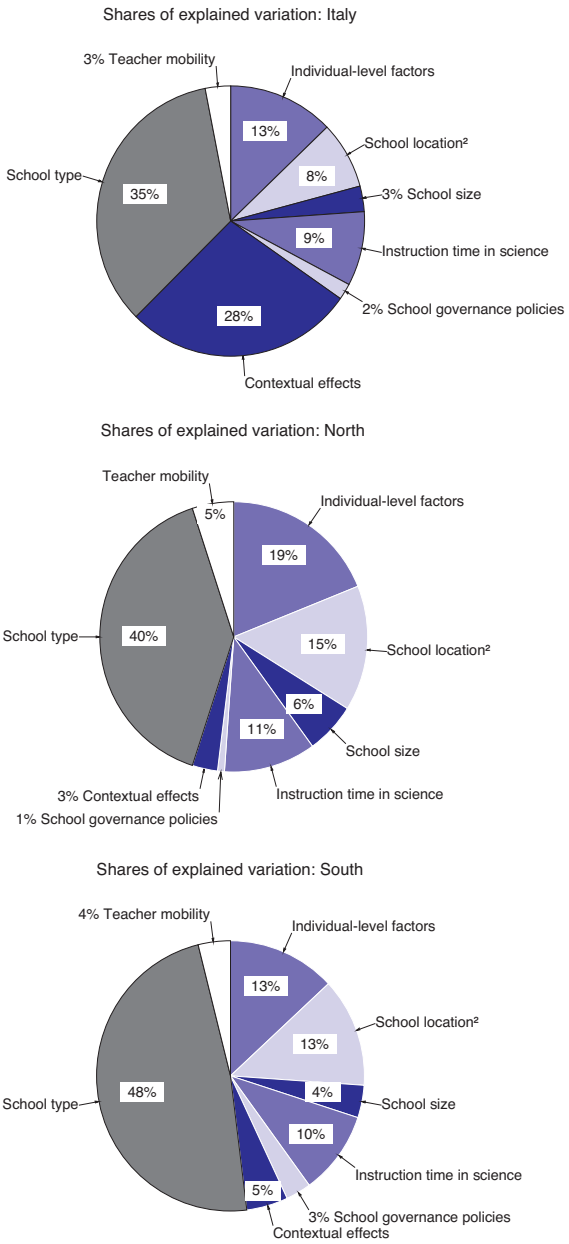


1. Le due figure mostrano i coefficienti standardizzati ottenuti regredendo il punteggio PISA su un numero di variabili a livello di studente e di scuola. La standardizzazione si ottiene moltiplicando il coefficiente della regressione per la deviazione standard della variabile esplicativa, se si tratta di una variabile continua (ciò è indicato dall'asterisco sulla variabile) o per le variabili dummy i coefficienti riportati corrispondono a quelli ottenuti nelle regressioni. Tutti i coefficienti che nelle regressioni non erano statisticamente significativi sono fissati pari a zero. I coefficienti vanno interpretati in termini di punteggio PISA: innanzitutto il fatto di parlare la lingua nazionale aumenta i punteggi PISA di 26 punti nell'area OCSE e di 33 in Italia.

Fonte: Calcoli OCSE.

Figura 11

Spiegazioni dei rendimenti scolastici: il Nord e il Sud non sono così diversi

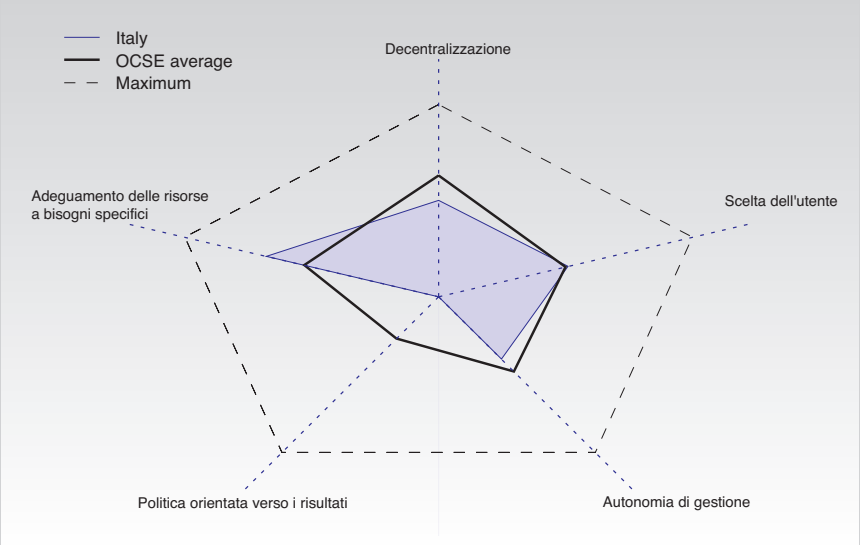


1. I diagrammi scompongono la varianza totale spiegata dal modello di regressione nelle corrispondenti percentuali delle principali serie di variabili esplicative. Ogni parte della "torta" è calcolata come l'R2 parziale della regressione di una particolare serie di variabili esplicative.
2. Ubicazione della scuola e background socio-economico medio.

Fonte: Calcoli OCSE.

Figura 12

Le scuole italiane hanno poca autonomia e responsabilità



Fonte: OECD, *Gonand, et al.*, Economic Department working paper no. 543, 2007

Ma poiché gli istituti tecnici e professionali attirano in genere gli studenti meno bravi, non si può semplicemente interpretare l'effetto statistico del frequentare scuole a indirizzo professionale come un'indicazione della scarsa qualità di tali programmi. In realtà, il meccanismo causale è duplice: le scuole a indirizzo professionale preparano studenti con scarse competenze ma, allo stesso tempo forniscono un'istruzione più carente perché i migliori insegnanti non vengono assegnati a questo tipo di scuole (Barbieri *et al.*, 2007) e probabilmente perché i piani di studio non sono soddisfacenti quanto quelli delle scuole secondarie superiori a indirizzo generale. Ma poiché è difficile distinguere tra questi due tipi di cause, è importante che le autorità competenti dell'istruzione siano consapevoli del fatto che gli istituti tecnici e professionali attirano gli studenti con difficoltà d'apprendimento, ma non forniscono loro sufficienti strumenti per superare tali difficoltà.

Questa analisi porta ad una serie di raccomandazioni per politiche scolastiche:

I meccanismi (ad es., la scelta basata sull'anzianità) che permettono agli insegnanti di scegliere la scuola ma non permettono alle scuole di scegliere gli insegnanti (vedi nel seguito), dovrebbero essere eliminati. L'analisi statistica mostra che la mobilità degli insegnanti può avere conseguenze negative sui risultati e il ragionamento evidenzia come gli insegnanti più esperti evitino, se possono, le scuole a indirizzo professionale.

Le ricerche sull'influenza dell'orientamento suggeriscono che i primi due anni di scuola secondaria dovrebbero avere un orientamento comune in tutte le scuole, con una specializzazione solo negli ultimi tre anni. Ciò contribuirebbe a ridurre lo scostamento nei risultati degli studenti e ad aumentare il livello medio complessivo di competenze.
Mentre la libertà di scegliere la scuola secondaria superiore può accrescere la competizione tra scuole e di conseguenza la loro qualità, sarebbe auspicabile introdurre politiche di orientamento per aiutare gli studenti a scegliere tra gli istituti tecnici e professionali e gli altri tipi di scuola, tenendo in considerazione le loro attitudini e competenze (piuttosto che semplici criteri di residenza o le richieste delle famiglie a volte non ben informate) nonché fornire agli studenti meno abbienti con ottimi risultati scolastici le stesse scelte dei loro coetanei più abbienti.

Occorre adottare politiche specifiche per le scuole con risultati scadenti

L'obiettivo delle riforme scolastiche, discusse finora e di cui tratteremo in seguito, è di migliorare i risultati di un gran numero di scuole. Ma è probabile che in alcune di esse, operanti in contesti e condizioni difficili, l'attuazione delle riforme non dia gli esiti sperati e si riveli insufficiente, in particolare nelle regioni del Centro e del Sud. Le riforme volte ad aumentare l'autonomia e la responsabilizzazione, che dovrebbero ovviamente essere applicate anche a queste scuole, potrebbero non bastare per compensare lo svantaggio iniziale. Al fine di tutelare gli studenti di tali scuole, è necessario predisporre alcuni meccanismi atti a individuare e a risolvere il problema. Gli interventi potrebbero consistere ad esempio nell'attribuire risorse sup-

>>

BOX 5

RELAZIONE TRA LE MODALITÀ DI FEEDBACK E IL RENDIMENTO SCOLASTICO. RISULTATI DI ALCUNI STUDI.

Modalità	Effetto sui risultati medi	Effetti sulla distribuzione dei risultati
Esami finali esterni basati sul curriculum	Estremamente positivo	Pochi benefici per gli studenti di bassa estrazione sociale. Benefici per gli studenti di alta estrazione sociale.
Valutazioni per decidere se promuovere o respingere uno studente	Estremamente positivo	Neutro. Benefici sia per gli studenti di bassa estrazione sociale che per gli studenti di alta estrazione sociale
Valutazioni per raggruppare gli studenti in base alle loro abilità e ai loro risultati	Negativo	Benefici sia per gli studenti di bassa estrazione sociale che per gli studenti di alta estrazione sociale.
Monitoraggio degli insegnanti da parte di dirigenti scolastici o di insegnanti più esperti	Positivo	Benefici per gli studenti di bassa estrazione sociale, ma ancora di più per gli studenti di alta estrazione sociale.
Test standardizzati a scadenza regolare	Positivo in presenza di esami esterni, altrimenti negativo	Neutro
Valutazioni soggettive degli insegnanti	Poco positivo	Maggiori benefici per gli studenti di bassa estrazione sociale che per gli studenti di alta estrazione sociale.
Confronto delle prestazioni della scuola rispetto a quelle di altre scuole, Regioni o Paesi	Positivo	Neutro. Benefici sia per gli studenti di bassa estrazione sociale che per gli studenti di alta estrazione sociale.

Fonte: Tabella estratta da OECD 2008f, basato su Wößmann et al. 2007a e 2007b.

plementari, sia a livello di governo centrale che di regioni, senza scartare la possibilità di assumere insegnanti altamente qualificati e di apportare alcuni cambiamenti, quali ad esempio: la nomina di un nuovo dirigente scolastico, la definizione di nuovi obiettivi e dei mezzi e dei tempi necessari per raggiungerli. Si potrebbe prevedere la chiusura di quelle scuole che continuano a mancare ai propri impegni nei confronti degli studenti, anche dopo l'adozione di diverse azioni di recupero, trasferendo gli alunni in altre scuole.

4. Introdurre incentivi scolastici per migliorare gli esiti

La mancanza di valutazioni condiziona le prestazioni

È impossibile responsabilizzare le scuole senza fornire loro informazioni adeguate sul loro operato, informazioni indispensabili per fornire agli studenti e agli insegnanti un feedback sul livello di apprendimento raggiunto. È altrimenti molto difficile determinare quali incentivi permetteranno alle scuole di perseguire gli obiettivi fissati dai sistemi scolastici (prestazioni medie, pari opportunità di apprendimento, coesione sociale, etc). Gli studi condotti hanno posto sempre più l'accento sui diversi modi di fornire un feedback ai diversi attori del sistema scolastico (**Box 5**). Mentre quasi tutti concordano sul fatto che il feedback è essenziale per migliorare i risultati, esistono opinioni contrastanti circa i metodi di valutazione da applicare e gli effetti che sono destinati a produrre.

I metodi utilizzati dai paesi dell'OCSE per misurare le prestazioni scolastiche sono vari e possono essere raggruppati in cinque categorie (OECD 2008f): esami esterni standardizzati a livello nazionale (in genere alla fine di un ciclo d'istruzione), valutazioni nazionali e internazionali, valutazione/ispezione esterna delle scuole (a livello nazionale o regionale), valutazione interna delle scuole, strumenti di valutazione elaborati dagli insegnanti. L'Italia possiede attualmente pochi strumenti di valutazione (**Tabella 3**), che non hanno effetti sulle scuole, sugli insegnanti o (in gran parte) sugli alunni.

L'unica valutazione sistematica delle competenze degli alunni avviene attraverso gli esami al termine della scuola secondaria inferiore e della scuola secondaria superiore. Ma sebbene si svolgano in tutto il paese nello stesso periodo, gli esami di scuola secondaria inferiore non sono standardizzati a livello nazionale. Il Ministero della Pubblica Istruzione fornisce alle scuole e agli insegnanti linee guida generali sugli obiettivi dell'esame e sugli obiettivi curricolari da valutare. Gli standard degli esami di scuola secondaria inferiore (sia per la preparazione che per la valutazione) vengono definiti dalle scuole. Nel 2008 vi è stata tuttavia introdotta a scopo sperimentale una prova nazionale standardizzata, oltre al tradizionale esame scritto e orale. Dal 2009 in poi, la prova standardizzata rappresenterà un quinto dell'intero punteggio finale (Box 6). Un altro limite dell'attuale sistema sta nel fatto che superare l'esame di scuola secondaria inferiore permette di accedere alla scuola secondaria superiore, ma i voti non influiscono sulla scelta del candidato.

Tabella 3

L'Italia possiede scarsi strumenti di valutazione delle scuole e degli alunni

	Esame finale al termine della scuola secondaria inferiore	Valutazioni nazionali periodiche	Ispezione/ Valutazione della scuola (frequenza)	Autoispezione/ Valutazione della scuola (frequenza)
Australia	no	sì	1 ogni 3 anni	1 all'anno
Austria	no	no	nessuna	nessuna
Belgio (Fl)	no	sì	1 ogni 3 anni e +	nessuna
Belgio (Fr)	m	m	m	m
Canada	m	m	m	m
Corea	no	sì	1 ogni 3 anni	1 all'anno
Danimarca	sì	no	m	m
Finlandia	no	sì	m	m
Francia	sì	sì	m	m
Germania	m	m	m	m
Giappone	no	no	m	m
Grecia	m	m	m	m
Inghilterra	no	sì	1 ogni 3 anni	1 all'anno
Irlanda	sì	no	1 ogni 3 anni	nessuna
Islanda	sì	no	1 ogni 3 anni e +	1 e+ all'anno
Italia	**sì***	**sì****	**nessuna**	**nessuna**
Lussemburgo	no	sì	nessuna	1 all'anno
Messico	no	sì	m	1 e+ all'anno
Norvegia	sì	sì	m	nessuna
Nuova Zelanda	no	no	1 ogni 3 anni	1 ogni 3 anni
Paesi Bassi	no	no	m	m
Polonia	m	m	m	m
Portogallo	sì	no	1all'anno	1 all'anno
Rebubblica Ceca	no	no	1 ogni 3 anni	1 all'anno
Repubblica Slovacca	m	m	m	m
Scozia	sì	sì	1 ogni 3 anni	1 all'anno
Spagna	no	no	nessuna	nessuna
Svezia	no	sì	1 ogni 3 anni e +	1 all'anno
Svizzera	no	no	m	m
Turchia	sì	sì	1 ogni 3 anni	1 all'anno
Stati Uniti	m	m	m	m
Ungheria	no	sì	a(?)	1 ogni 3 anni e+

Note: * Non esistono in Italia esami completamente esterni e standardizzati a livello nazionale (gli esami vengono preparati e condotti dagli insegnanti).

** Allo stato attuale, le valutazioni nazionali periodiche avvengono, in Italia, su base volontaria, poiché non esiste nessun obbligo legale per le scuole di partecipare.

m: dati non disponibili.

Fonti: EAG (Uno sguardo all'istruzione) 2008, Tabelle D5.1, D5.2 and D5.5.

BOX 6

RISULTATI E CONCLUSIONI DEL PRIMO ESAME ESTERNO STANDARDIZZATO A LIVELLO NAZIONALE PER LE SCUOLE MEDIE

Nell'anno scolastico 2007-2008, il Governo ha introdotto una nuova prova standardizzata in matematica e italiano da sottoporre alla fine della scuola secondaria inferiore. La prova è stata elaborata e somministrata dall'Istituto Nazionale per la Valutazione del Sistema d'Istruzione (INVALSI). L'INVALSI aveva anche il compito di preparare il rapporto finale e fornire informazioni dettagliate sui risultati dell'esame per ogni scuola e classe. Come per gli altri esami nazionali, la prova è stata sorvegliata da una commissione di esaminatori, composta dagli insegnanti della scuola e da un membro esterno in qualità di presidente della commissione.

Ben accolta all'inizio, la prova non ha tuttavia prodotto nella pratica gli esiti sperati. In mancanza di un controllo severo degli esaminatori sulla somministrazione della prova, molte scuole hanno aiutato i loro studenti (vedi INVALSI, 2008). Inoltre, numerose scuole non hanno tenuto conto dei risultati della prova nel voto finale (il Ministero della Pubblica Istruzione ha, in effetti, lasciato le scuole libere di prendere o meno in considerazione i risultati nel voto finale). Tuttavia, a partire dall'anno scolastico 2008-2009 le scuole hanno l'obbligo di far contare la prova per un quinto del voto finale.

L'esperienza degli altri paesi ha mostrato che, per evitare scorrettezze nelle prove importanti, è assolutamente indispensabile spiegare con chiarezza l'obiettivo e la natura della prova alle scuole, nonché avviare consultazioni preliminari sulle sue reali modalità e sugli effetti che sono destinati a produrre. Questa prima esperienza ha permesso di trarre alcune conclusioni:

- occorre spiegare appieno le ragioni e le implicazioni dell'esame alle scuole e consultare gli istituti scolastici e gli insegnanti sui contenuti della prova;
- l'esaminatore esterno e gli insegnanti della scuola dovrebbero essere responsabili della gestione scorretta della prova;
- è necessario fornire un sostegno alle scuole con risultati mediocri e formare gli insegnanti a utilizzare il feedback ricavato dalla prova per migliorare le prestazioni.

Diversamente dall'esame di scuola media, l'esame finale di scuola secondaria superiore è lo stesso per tutti i candidati (anche se cambia in funzione dell'indirizzo scolastico). Tuttavia, non è valutato da una commissione completamente esterna. Diversamente da molti altri paesi dell'OCSE, gli alunni sono soprattutto valutati dai loro stessi insegnanti. L'esame comprende solo poche materie mentre in altri paesi copre quasi tutte le materie studiate. Non c'è quindi da stupirsi se i risultati di questo esame non sono in linea con i risultati di altre valutazioni internazionali, mostrando variazioni minime degli esiti tra le diverse regioni e i diversi indirizzi scolastici (*La scuola in cifre, 2007*).

Per poter fornire migliori informazioni sui risultati, gli esami finali di scuola secondaria superiore e inferiore dovrebbero essere standardizzati a livello nazionale (cioè essere uguali per tutte le scuole) e sottoposti al controllo e alla valutazione di una commissione esterna. Per la scuola secondaria inferiore, ciò significa migliorare la prova del 2008, mediante: *a)* una gestione degli esami completamente esterna e indipendente (per rafforzare questo aspetto si potrebbe introdurre per gli esami scritti l'anonimato dei correttori). Ciò dovrebbe comportare l'adozione di una nuova legge; *b)* investimenti cospicui per la gestione degli esami nella scuola e per il controllo dei relativi risultati; *c)* sanzioni alle scuole dove le prove non si svolgono correttamente. Gli esami al termine della scuola secondaria superiore dovrebbero comprendere più materie e dovrebbero essere valutati da esaminatori esterni.

Le valutazioni nazionali di tipo periodico sono state invece introdotte da pochi anni, ovvero da quando è stato istituito l'INVALSI.[10] Da questa parte ad oggi, si è osservato un maggiore coinvolgimento delle scuole ma queste prove di valutazione rimangono imperfette poiché la partecipazione è volontaria (non esistendo un obbligo legale) e occorrerebbero risorse supplementari per prevenire comportamenti scorretti, mediante ad esempio il reclutamento di valutatori esterni per le prove. Inoltre, per poter stimare quanto negli esiti è dovuto al "valore aggiunto" della scuola e quanto all'abilità innata dello studente, bisognerebbe valutare gli studenti all'inizio e alla fine di un percorso scolastico. Poiché il sistema scolastico italiano è strutturato su tre livelli, per calcolare accuratamente il valore aggiunto bisognerebbe valutare gli alunni a 6 stadi diversi. Ma considerato il costo di una tale valutazione e il carico di lavoro che ciò comporterebbe, sarebbe meglio prevedere un numero minore di test (ad esempio quattro livelli o tre, se gli indicatori a valore aggiunto sono calcolati unicamente per l'istruzione secondaria). È importante che le prove di valutazione nazionale vengano continuate, intensificate se possibile e condotte in tutte le scuole, poiché sono destinate a fornire feedback agli addetti della scuola. In conclusione, è necessario accrescere le risorse umane e finanziarie dell'Istituto di Valutazione. Allo stesso tempo è necessario rafforzare la sua indipendenza dal Ministero della Pubblica Istruzione, come suggerito dal Quaderno Bianco. Per diffondere e consolidare la cultura della valutazione, i contenuti e le modalità delle relative prove nazionali devono essere discussi e adottati con il consenso dei rappresentanti delle scuole e dei sindacati.

Circa un terzo dei paesi dell'OCSE ha un istituto nazionale o regionale il cui compito è di ispezionare regolarmente le scuole, ma in Italia un organismo di questo

tipo non esiste. In un contesto in cui le scuole godono di scarsa autonomia e responsabilità, un istituto di monitoraggio centrale contribuirebbe a valutare la qualità dell'insegnamento e l'efficienza nella gestione ed amministrazione, nonché ad aiutare le autorità scolastiche nell'identificazione delle scuole carenti per fornire un sostegno adeguato alle loro esigenze. Si potrebbe anche incoraggiare le scuole all'autovalutazione: definire gli obiettivi e la strategia per raggiungerli; correlare gli obiettivi specifici delle scuole con quelli del sistema scolastico, come specificato nei programmi scolastici nazionali; stimolare un dibattito interno tra il personale della scuola per riflettere sulle aree da migliorare e sullo sviluppo professionale. Tali metodi sono molto diffusi nei paesi dell'OCSE, sebbene non esistano spesso criteri stabiliti per legge sulle procedure da seguire. Tuttavia, gli obiettivi e i parametri di risultato verso i quali dovrebbero tendere le scuole sono quasi sempre chiaramente definiti (OECD 2008f).

In Italia, due documenti normativi promuovono l'utilizzo delle pratiche di autovalutazione.[11] In particolare, il Regolamento sull'Autonomia della Scuola stabilisce che le scuole sono libere di scegliere i criteri delle valutazioni periodiche degli obiettivi definiti nel Piano dell'Offerta Formativa (POF) dei vari istituti scolastici. La valutazione è effettuata dal consiglio degli insegnanti, sotto la direzione del dirigente scolastico. Lo scopo del Piano dell'Offerta Formativa delle scuole è di definire le azioni necessarie a conseguire gli obiettivi specifici di ciascuna scuola, pur restando coerente con quelli generali e i metodi educativi determinati a livello nazionale. Il POF è uno strumento volto ad aiutare le scuole a prendere decisioni ponderate sui programmi curricolari, quali ad esempio gli insegnamenti facoltativi e il numero di ore di insegnamento, ma in molte scuole italiane si riduce, nella realtà, a una pratica inutile (Madama e Maino, 2007). Il Ministero della Pubblica Istruzione non ha sistematicamente monitorato i piani elaborati negli ultimi anni, anche se, nei primi anni della loro attuazione, ha condotto un monitoraggio di vasta portata in collaborazione con l'Istituto Nazionale di Documentazione per l'Innovazione e la Ricerca Educativa (INDIRE). Esiste quindi un rischio concreto che le scuole considerino i piani come un fardello più che uno strumento utile. In effetti, per gran parte degli insegnanti e delle famiglie i vantaggi sono poco evidenti e possono essere ignorati senza grandi conseguenze.

In queste condizioni, i piani di sviluppo della scuola vanno riformati o abbandonati. Le riforme devono essere portate avanti nell'ambito di un programma mirato ad accrescere la responsabilità. Ciò deve aiutare i responsabili della gestione delle scuole a valutare i progressi degli studenti e incoraggiarli a partecipare in modo più attivo alla definizione dei metodi di valutazione, allo scopo di standardizzarne i criteri tra gli insegnanti e adottare come parametro di riferimento le migliori pratiche nazionali e internazionali. D'altra parte, è anche indispensabile sviluppare la capacità nazionale o regionale di ispezione delle scuole in modo da promuovere la responsabilità e la valutazione interna. Quando le nuove disposizioni sul federalismo fiscale saranno in vigore, si potrebbe affidare a un istituto di monitoraggio il compito di monitorare le variazioni regionali delle prestazioni.

5. Migliorare la qualità dell'insegnamento

Sebbene sia evidente che la qualità dell'insegnamento è la condizione essenziale per ottenere rendimenti scolastici soddisfacenti, non è facile individuare i buoni insegnanti e i metodi di insegnamento validi per raggiungere i migliori risultati. Un'opinione diffusa è che la formazione iniziale degli insegnanti è una condizione necessaria ma non sufficiente per garantire un buon insegnamento. L'esperienza e la costante evoluzione professionale lungo tutta la carriera sono anch'essi fattori importanti, ma la motivazione a insegnare e ad aiutare gli alunni a migliorare nel tempo è un fattore cruciale. In linea generale, gli insegnanti italiani sembrano avere una scarsa motivazione, imputabile a politiche inadeguate o agli assetti istituzionali. Questa sezione analizza i modi per ridefinire le politiche e gli assetti istituzionali al fine di sfruttare al massimo le competenze e le abilità degli insegnanti.

La composizione della classe docente italiana e il suo impatto sulla qualità dell'insegnamento

L'età media degli insegnanti italiani è al di sopra della media OCSE e la maggior parte dei docenti è costituita da donne (OECD 2008a, vedi anche Barbieri *et al*., 2007). Queste due caratteristiche non hanno un'influenza univoca sulla qualità media dell'insegnamento: una classe docente più anziana ha più esperienza, ma può rivelarsi meno qualificata e idonea a soddisfare le esigenze delle nuove generazioni. Allo stesso tempo la quota di donne insegnanti non ha una correlazione evidente con gli esiti scolastici, ma è possibile che la femminilizzazione crescente del mercato del lavoro italiano abbia provocato una fuga di cervelli al femminile dal settore dell'istruzione, che accoglieva tradizionalmente le donne più brillanti (Hoxby e Leigh, 2004, dimostrato per gli Stati Uniti). Ciò sembra particolarmente vero per le materie scientifiche rispetto a quelle umanistiche (Fondazione Giovanni Agnelli, 2009). Inoltre, la compressione degli stipendi degli insegnanti rispetto alle altre professioni può compromettere la qualità media dei docenti in Italia, scoraggiando l'accesso alla professione per i candidati più brillanti.

Sfortunatamente non sono disponibili dati internazionali comparabili sulle qualifiche degli insegnanti. Tuttavia sembra che, nel complesso, gli insegnanti italiani siano indietro in termini di capitale umano (misurato dal numero di anni di studio). Secondo Barbieri *et al*. (2007), il 41% degli insegnanti non è andato oltre la scuola secondaria superiore; tra gli insegnanti, un livello di istruzione basso è più frequente nel Sud rispetto al Nord. Solo il 27% degli insegnanti di scuola elementare possiede un titolo di studio più elevato del diploma di scuola secondaria superiore. Questa situazione indica che i criteri di accesso all'insegnamento variano in base al grado di scuola, ma non hanno necessariamente come conseguenza una minore qualità dell'insegnamento.[12] I docenti laureati hanno voti di laurea superiori alla media e questo induce a pensare che almeno la qualità del loro capitale umano sia più elevata. D'altra parte la quota di insegnanti di modesta estrazione sociale sembra essere in aumento (Cavalli 2000). Questa tendenza è però osservata anche in altri paesi dell'OCSE, e non è chiaro quale sia il suo impatto sulla qualità dell'insegnamento. Un'ipotesi è che essa sia legata a una perdita della percezione del prestigio associato alla professione, fenomeno frequentemente riscontrato anche in altri paesi OCSE.

Una professione con remunerazioni relativamente basse...

Gli insegnanti italiani sono meno retribuiti dei loro colleghi degli altri paesi dell'OCSE in termini assoluti, rispetto al PIL pro capite e su base oraria: un dato riscontrabile a tutti i livelli d'insegnamento e ai vari stadi della loro carriera (vedi **Figura 13**; vedi anche OECD 2008a). Il divario è tuttavia diminuito negli ultimi dieci anni. Le maggiori differenze di retribuzione si registrano tra gli insegnanti più anziani e tra gli insegnanti della scuola primaria e secondaria superiore. Gli insegnanti italiani guadagnano anche meno dei loro connazionali che hanno lo stesso livello di istruzione ed esercitano altre professioni, sebbene questo divario si sia leggermente ridotto recentemente. Per finire, poiché gli insegnanti sono retribuiti in base a un contratto nazionale che non tiene conto del minore costo della vita nel Sud, gli stipendi reali sono più bassi nel Nord. Tuttavia il costo della vita sta rapidamente aumentando anche nelle regioni meridionali.

Nella maggior parte dei paesi OCSE, la struttura delle retribuzioni degli insegnanti è abbastanza piatta (OECD 2008a). In Italia, la compressione delle retribuzioni è particolarmente forte. Gli aumenti salariali dipendono da una ristretta gamma di fattori (i.e. insegnare in una zona disagiata, remota o con un costo della vita elevato, ricoprire responsabilità gestionali – sebbene i compensi aggiuntivi siano irrisori e spesso pagati in ritardo). In alcuni paesi (ad esempio, i Paesi Bassi, la Danimarca e la Finlandia), le retribuzioni degli insegnanti variano sulla base di criteri più ampi e diversificati, con una maggiore differenziazione nel corso della carriera e in rapporto alle effettive responsabilità ricoperte. Ciò offre indubbiamente maggiori incentivi all'intera professione.

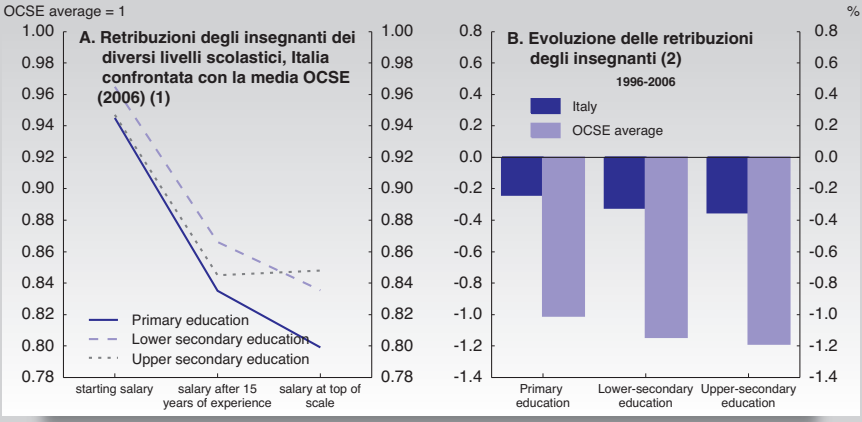
Un altro aspetto cruciale, nel comparare la relativa capacità di attrazione della professione di insegnante nei diversi paesi OCSE, è la sicurezza del posto di lavoro e di carriera. Negli ultimi dieci anni, il numero di insegnanti con contratti a tempo determinato (a volte molto brevi[13]) è sensibilmente aumentato, in particolare nella scuola primaria e nella scuola secondaria inferiore: la quota di insegnanti con contratto a termine rispetto a quelli di ruolo è triplicata. Oggi, ci sono quattro insegnanti di ruolo per ogni insegnante con contratto a tempo determinato; in altre professioni, la media è di 6 a 1, mentre nell'intera economia è di circa 8 a 1. Esiste quindi una maggiore "precarietà" nell'insegnamento rispetto ad altri settori, che è inoltre cresciuta ad un ritmo più rapido della media. Ma in assenza di dati sistematici comparativi con gli altri Paesi, e considerato l'alto grado di sicurezza del posto di lavoro degli insegnanti di ruolo (vedi sotto), non è chiaro se ciò costituisca un ostacolo al reclutamento di insegnanti competenti.

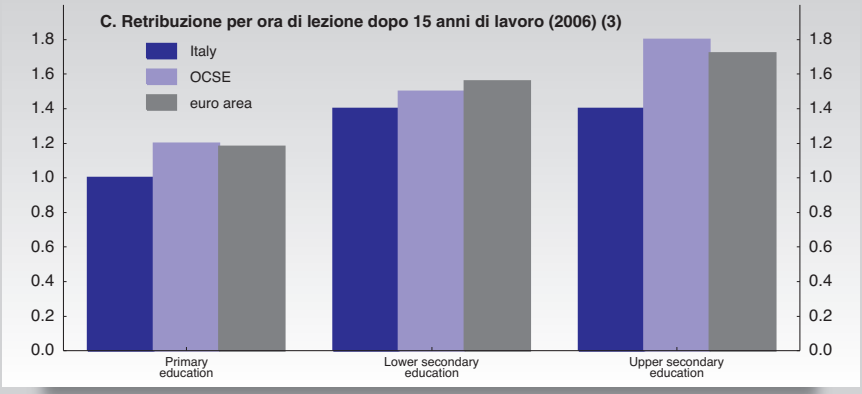
Al di là delle considerazioni relative alla retribuzione e ai contratti, la professione di insegnante non è attraente rispetto agli standard internazionali (OECD, 2004, e OECD, 2008a). In Italia, lo sviluppo professionale personale è relativamente limitato, non essendo né un obbligo né un requisito per l'avanzamento di carriera. Gli insegnanti devono sostenere i costi della formazione, incluso il periodo di congedo, dal momento che non esistono disposizioni di legge sul congedo per la formazione e per la ricerca (OECD, 2004, Tabella 4.3). Una situazione molto diversa da quella di altri paesi europei membri e non membri dell'OCSE, dove la formazione in servizio fa parte degli obblighi professionali degli insegnanti (ad esempio, in Finlandia, nel Regno Unito e in Germania) o

>>

Figura 13

Le retribuzioni degli insegnanti italiani sono inferiori alla media OCSE, ma il divario si è ridotto





1. La sezione A mostra la quota di retribuzioni normalizzate in Italia rispetto all'intera area OCSE. La normalizzazione è ottenuta dividendo le retribuzioni per il PNL pro capite. Il diagramma va interpretato come segue: rispetto alla media dei paesi OCSE, in Italia lo stipendio più alto, nell'istruzione primaria, è inferiore del 20% rispetto al PNL pro capite, mentre nella scuola secondaria inferiore e superiore lo stipendio più alto è rispettivamente inferiore del 16% e del 15% rispetto alla media OCSE.
2. La sezione B mostra la variazione delle retribuzioni normalizzate (divise per il PNL pro capite) in Italia e nell'area OCSE tra il 1996 e il 2006. I dati si riferiscono agli insegnanti con 15 anni di carriera.
3. La sezione C mostra la retribuzione oraria degli insegnanti divisa per la produttività media nazionale, misurata in termini di PNL /(ore*addetti), in Italia, nella zona euro e nell'area OCSE.

Fonte: Education at a glance (Uno sguardo sull'istruzione), 2008.

è almeno richiesta per l'avanzamento di carriera (Francia, Svezia). Nel complesso, mancano iniziative specifiche a livello centrale e a livello di scuole per favorire la partecipazione alle attività di sviluppo professionale continuo (OECD, 2004; Eurydice, 2008).

Non esiste un unico modello di migliori pratiche per le strutture di carriera degli insegnanti, ma ogni paese adotta approcci differenti (OECD, 2004). Tuttavia, un'importante caratteristica comune è che la carriera docente è divisa in diversi gradi, ognuno dei quali comporta responsabilità e retribuzioni diverse. L'avanzamento da un grado all'altro non è automatico, ma condizionato da una specifica valutazione, spesso richiesta dall'insegnante stesso. Il prestigio professionale o un ambiente professionale gratificante sono fattori importanti nella decisione di entrare nell'insegnamento, ma i riscontri comparativi a questo proposito non sono decisivi.[14] Le proposte contenute nel disegno di legge "Aprea" potrebbero contribuire sensibilmente a migliorare la situazione se finalizzate sottoforma di legge (vedi **Box 3**).

...con procedure di reclutamento inefficaci

Le procedure di assunzione degli insegnanti mancano di trasparenza e di rigore, rispetto agli standard internazionali. Il principale canale ufficiale per ottenere un posto di ruolo è in principio il concorso a cattedra (che comunque non valuta le attitudini all'insegnamento). In realtà, il concorso ha una cadenza estremamente irregolare (possono trascorrere 10 anni da un concorso all'altro), il suo superamento non garantisce immediatamente un contratto a tempo indeterminato e la maggior parte degli insegnanti è assunta a livello locale, inizialmente con contratti a termine. Il passaggio di ruolo avviene dopo diversi anni di attesa e continui trasferimenti da una scuola all'altra.[15] Tali procedure non favoriscono la selezione di candidati competenti per la professione, né premiano i buoni risultati o la motivazione all'insegnamento: lacune messe in luce dal Quaderno Bianco per la Scuola 2007 e dal Rapporto sulla revisione della spesa (2008). Ad eccezione della Francia e della Corea, negli altri paesi OCSE gli insegnanti sono assunti tramite procedure aperte di reclutamento.· Le procedure variano sensibilmente da un paese all'altro e possono essere centralizzate o gestite dalle scuole stesse; comportano spesso una selezione dei candidati basata su diversi fattori, quali i risultati accademici, l'esperienza, la motivazione, le competenze interpersonali e altre (OCSE 2004, Tabella 5.2). L'OCSE (2004) mostra che questi fattori sono tutti importanti per l'efficacia dell'insegnamento e che le assunzioni gestite direttamente dagli istituti scolastici – con relativa responsabilità dei dirigenti- facilitano la selezione di insegnanti adatti alla scuola e al contesto sociale in cui operano.

Un'indagine sulle opinioni degli insegnanti italiani sulle condizioni di lavoro indica che un sistema di reclutamento più rigoroso contribuirebbe ad aumentare l'impegno professionale (Cavalli, 2000). Gli insegnanti si rammaricano di non aver ricevuto una formazione rigorosa e temono che la mancanza di selezione nell'accesso alla professione ne comprometta il valore stesso. La stessa indagine ha anche mostrato che gli insegnanti erano favorevoli al decentramento, all'autonomia e alla loro valutazione

periodica, ma contrari al fatto che fosse condotta da esaminatori esterni o mediante l'osservazione diretta del loro lavoro.

Per innalzare gli standard professionali, occorre migliorare la formazione iniziale e i requisiti di selezione, l'organizzazione di programmi di tirocinio per i nuovi insegnanti (attualmente richiesti solo per gli insegnanti di ruolo) e l'offerta di formazione continua. Tali miglioramenti si rivelerebbero indubbiamente benefici anche mantenendo l'attuale sistema di reclutamento centrale. Si potrebbero ottenere ulteriori vantaggi concedendo autonomia e responsabilità a livello locale in materia di assunzioni, come discusso qui di seguito.

Mancano incentivi per mantenere alta la motivazione e aggiornare le competenze

L'elevata sicurezza del posto di lavoro di cui godono gli insegnanti di ruolo è un fattore importante nella scelta di entrare e restare nella professione dell'insegnamento (Giavazzi, 2008). Molti insegnanti ottengono un posto a vita, senza mai essere sottoposti a una valutazione della loro prestazione (**Tabella** 4). Possono essere licenziati solo per motivi disciplinari e, diversamente dalla maggior parte dei paesi OCSE, non sono validi motivi di licenziamento[16] lo scarso rendimento e l'esubero. Non esistono procedure per intervenire sugli insegnanti inefficaci[17] e i dirigenti scolastici non hanno strumenti formali per influenzare le prestazioni. Grazie all'ampia libertà didattica, raramente sottoposta a valutazione, gli insegnanti italiani possono anche permettersi di dare molto poco alla scuola senza ricevere sanzioni.

Gli insegnanti sono assegnati alle scuole in base all'anzianità e hanno quindi scarsa possibilità di scelta fino a tarda carriera. Iniziano la loro carriera con contratti a tempo determinato e cambiano scuola ogni anno, ottenendo il passaggio in ruolo solo dopo molti anni. Ma da allora in poi, non possono più essere licenziati e trasferiti in un'altra scuola senza il loro esplicito consenso. Le scuole non possono influenzare le decisioni del Ministero, né rifiutare gli insegnanti loro assegnati.

Le analisi empiriche condotte documentano l'inefficienza di questo meccanismo di assegnazione e i suoi effetti negativi sulla qualità dell'insegnamento (Barbieri *et al*., 2007). In particolare, l'alto tasso di mobilità che ne consegue è causa di discontinuità didattica da un anno all'altro. Circa la metà degli insegnanti si sposta ogni anno da una scuola all'altra: circa il 30% nella scuola primaria e il 60% nella secondaria superiore. Tenendo conto di possibili determinanti strutturali (numero di contratti a tempo determinato, genere ed età), la mobilità è più elevata nelle regioni del Sud e negli istituti superiori tecnici e professionali. L'analisi empirica indica inoltre un notevole scontento degli insegnanti rispetto alle scuole dove lavorano. In media, circa il 18% degli insegnanti desidera cambiare scuola, in particolare nel Sud e negli istituti tecnici e professionali. Gli insegnanti preferiscono le scuole del nord e i licei.

Questi risultati non dimostrano in assoluto che le attuali politiche di assegnazione degli insegnanti alle scuole siano responsabili della qualità scadente dell'insegnamento, ma l'e-

levato grado di insoddisfazione e di mobilità sembrano suggerirlo. L'assenza di valutazioni delle prestazioni degli insegnanti e il numero crescente di contratti temporanei nell'insegnamento (una misura che pur promuovendo la flessibilità accresce verosimilmente la mobilità degli insegnanti) vanno probabilmente a detrimento dei risultati degli alunni. Idealmente, le scuole dovrebbero: essere autorizzate ad assumere direttamente gli insegnanti, a scegliere se offrire contratti a tempo determinato o indeterminato e a far condurre una valutazione indipendente delle prestazioni. A loro volta, le scuole (nella persona dei dirigenti scolastici) dovrebbero essere chiamate ad essere responsabili dei rendimenti dei propri alunni e insegnanti.

Come dovrebbero essere valutati gli insegnanti?

I metodi di valutazione degli insegnanti possono essere vari. Si va dalla valutazione diretta da parte del dirigente scolastico (Belgio, Spagna) o del provveditorato (Danimarca, Svezia, Francia), a quella indiretta basata sui risultati degli alunni negli esami o nelle prove di valutazione nazionali (Australia, Paesi Bassi, Svezia), o ancora alle prove dirette di valutazione delle abilità e delle competenze degli insegnanti all'inizio della loro carriera (Regno Unito, Stati Uniti) o successivamente (Stati Uniti, alcune province canadesi, Cile). Molti paesi effettuano valutazioni annuali degli insegnanti, altri utilizzano diverse procedure di valutazione (vedi OECD 2004) e la frequenza delle stesse (nel Regno Unito tutti gli insegnanti sono valutati periodicamente dal dirigente scolastico, ma gli insegnanti possono richiedere una valutazione esterna per l'avanzamento di carriera). Gli strumenti di valutazione adottati sono vari, ma comprendono prevalentemente l'osservazione in classe, la documentazione sugli insegnanti, colloqui e informazioni sui risultati dell'apprendimento degli studenti.

Le procedure basate sui risultati dell'apprendimento degli alunni negli anni, volte a misurare il "valore aggiunto" dell'insegnamento fornito dalle scuole e dai docenti, sono strumenti di valutazione interessanti ma, a prima vista, costosi. Poiché i progressi degli alunni sono il frutto del lavoro di un gruppo di insegnanti, è chiaro che non possono essere utilizzati per misurare il rendimento del singolo insegnante, ma possono rivelarsi utili per valutare l'efficacia del gruppo di docenti.

La "ricertificazione periodica" delle competenze degli insegnanti è una procedura di valutazione alternativa. Attraverso la ricertificazione, attualmente praticata negli Stati Uniti, in Canada e in Cile, gli insegnanti rinnovano regolarmente la loro abilitazione all'insegnamento. Per rinnovare l'abilitazione, l'insegnante deve aver ottenuto valutazioni positive sulle proprie prestazioni e/o aver partecipato a corsi di sviluppo professionale (vedi OECD, 2004). Una procedura che si rivela costosa laddove sia necessario creare un apposito servizio di certificazione, ma che è molto meno costosa se si decide di affidarla a docenti universitari di strutture già esistenti. Introdotta su basi volontarie, la ricertificazione potrebbe essere richiesta dagli insegnanti più competenti che mirano ad un avanzamento di carriera, riducendo in questo modo i costi e facilitando l'identificazione degli insegnanti "virtuosi".

>>

Tabella 4

Gli insegnanti in Italia non sono soggetti ad alcun tipo di valutazione

	Ispezione degli insegnanti su base individuale o collettiva	Autovalutazione della scuola	Valutazione individuale da parte dei dirigenti scolastici	Valutazione individuale dei pari	Nessuna valutazione
Belgio	•		•		
Rebubblica Ceca		•	•		
Danimarca	•				
Germania	•				
Irlanda	•	•			
Grecia	•		•	•	
Spagna	•				
Francia	•		•		
Italia					•
Lussemburgo					•
Ungheria		•	•		
Paesi Bassi			•		
Austria	•	•	•		
Polonia			•		
Portogallo	•	•	•	•	
Repubblica Slovacca	•		•	•	
Finlandia					•
Svezia	•	•			
Inghilterra e Galles	•				
Scozia	•	•			
Islanda		•			
Norvegia			•		

Fonte: Eurydice

Data l'attuale assenza di valutazioni delle prestazioni degli insegnanti in Italia si potrebbe adottare una strategia iniziale basata su strumenti di valutazione interna ed esterna, quali i risultati delle prove nazionali di valutazione e degli esami e il giudizio dei dirigenti scolastici. Come già detto, la ricertificazione potrebbe essere un'utile procedura alternativa, a condizione che le istituzioni esistenti siano affidabili. È tuttavia difficile procedere ad una ricertificazione, in un contesto in cui non esiste nessuna certificazione iniziale e in cui sono state per ora sospese le scuole di specializzazione all'insegnamento secondario (SSIS). Un modello potrebbe essere quello dei concorsi a cattedra (se indetti a cadenza regolare) o si potrebbe integrare la ricertificazione nel nuovo sistema di carriera degli insegnanti previsto nell'ambito del disegno di legge Aprea. Nel lungo periodo, l'Italia dovrebbe introdurre procedure di valutazione che permettano la creazione di indicatori sul valore aggiunto, al fine di sostituire progressivamente i punteggi delle prove di valutazione a livello nazionale.

L'attuale Governo prevede di tagliare del 10% gli insegnanti e di utilizzare il 30% dei risparmi ottenuti in misure volte a innalzarne il profilo professionale. Sarebbe opportuno destinare una parte di questi fondi all'attuazione di procedure di valutazione degli insegnanti o al perfezionamento di quelle già esistenti nelle singole scuole, nonché utilizzare la quota restante per premiare le prestazioni dei docenti, come si illustra nei prossimi paragrafi.

Quali dovrebbero essere gli effetti della valutazione degli insegnanti?

La valutazione degli insegnanti, basata sul riscontro oggettivo dei progressi compiuti dai loro alunni, rappresenta uno strumento essenziale per definire i programmi delle diverse classi e per individuare le esigenze di formazione dei docenti. Potrebbe anche servire a rendere gli insegnanti responsabili delle proprie prestazioni, favorendo in questo modo la differenziazione delle retribuzioni e lo sviluppo di carriera in base ai risultati, la riqualifica obbligatoria del personale inadeguato e, per finire, il licenziamento in caso di mancato recupero.
Sebbene il dibattito sull'efficacia di un sistema di remunerazione premiale sia ancora aperto, esistono esempi che provano la sua validità (OECD, 2008d). I sistemi di remunerazione meritocratici non sono del tutto nuovi in Italia: in effetti, una piccola quota delle somme di bilancio destinate al pagamento delle retribuzioni è utilizzata dai dirigenti scolastici per premiare le prestazioni degli insegnanti, in funzione dei risultati. Nella pratica, il capo d'istituto deve prima consultarsi con i rappresentanti sindacali della scuola, che però di solito manifestano una forte opposizione all'assegnazione di questa quota in base alle prestazioni così che, di norma, essa viene distribuita in egual misura fra tutti gli insegnanti. Di fatto non si può quindi dire che esista un meccanismo premiale in Italia, e sarebbe quindi opportuno svilupparne uno sulla scia delle migliori esperienze internazionali. A questo scopo il dirigente dovrebbe periodicamente svolgere un'attività di monitoraggio e di valutazione dell'insegnamento dei propri docenti. Questo richiederebbe a sua volta la fiducia del corpo docente nella correttezza di questa valutazione, così come delle conseguenze che da essa scaturiscono. Per questa ragione è necessario che il

dirigente scolastico sia lui stesso chiamato a rispondere del suo operato come capo d'istituto.

L'importanza della leadership scolastica

Una buona leadership è una risorsa-chiave per le scuole (OECD 2008k). I profili dei dirigenti scolastici sono particolarmente importanti laddove le scuole godono di un'ampia autonomia (vedi il Quaderno n. 7 dell'Associazione TreeLLLe) . In Italia, gli insegnanti che ambiscono a diventare dirigenti scolastici sono soggetti a una formazione obbligatoria dopo aver superato un concorso. Tuttavia, l'efficacia di questo tipo di formazione non è mai stata accuratamente valutata. Inoltre, l'attuale attribuzione di responsabilità e riconoscimenti per i capi d'istituto è poco motivante. Occorrerebbe creare programmi di formazione specifica (iniziali o in servizio) per fornire loro strumenti didattici e gestionali adeguati, in particolare negli istituti che operano in condizioni difficili, nonché introdurre allo stesso tempo incentivi economici che permettano a chi lo desidera di diventare un vero capo d'istituto e di agire come tale. Come per gli insegnanti, occorre introdurre anche per i presidi sistemi di valutazione delle loro prestazioni e dei progressi compiuti dalle loro scuole. In Italia esistono molteplici opportunità per l'adozione di un sistema di valutazione dei dirigenti scolastici, poiché le disposizioni legislative e i contratti collettivi di lavoro lo prevedono. L'INVALSI (2009) ha recentemente portato avanti una proposta per valutarli in base alla riduzione del numero di abbandoni scolastici e ai risultati dell'apprendimento. Il Ministero della Pubblica Istruzione sta attualmente esaminando questo ed altri modelli.

La politica delle riforme scolastiche: lezioni per l'Italia?

Il coinvolgimento delle parti sociali nell'elaborazione delle riforme può contribuire a costruire il consenso necessario per realizzarle. In Italia, i sindacati sono spesso consultati "dall'alto" e non avanzano proposte di riforma provenienti "dalla base" (Eurydice, 2008). In altri paesi, anche al di fuori di un rapporto istituzionale, i sindacati sono attori cruciali nel processo di riforma delle condizioni di lavoro degli insegnanti, come ad esempio nel Regno Unito.[18] In Italia, il decentramento e l'autonomia della scuola non hanno condotto a trattative locali su retribuzioni e condizioni di lavoro. Manca il consenso sindacale per dotare gli istituti e gli insegnanti degli strumenti di governance necessari. Le contrattazioni salariali a livello locale sono assenti anche in altri settori pubblici, a causa soprattutto dell'opposizione dei sindacati, nonostante i tentativi dei diversi governi di incoraggiarle.

Per costruire consenso intorno alle riforme, sarebbe auspicabile che il governo aprisse discussioni con i sindacati e con le scuole sulla progettazione di tali riforme. Prendendo spunto dai pareri espressi nel Quaderno Bianco sulla Scuola (2007) e nel Rapporto sulla revisione della Spesa (2008), le discussioni potrebbero utilmente vertere sui benefici che ne trarranno le diverse parti interessate (insegnanti, istituzioni scolastiche e alunni). Il conflitto tra riforme mirate all'efficienza e interessi degli insegnanti potrebbe non essere così evidente e negativo come questi ultimi temono (vedi **Box** 7).

BOX 7

LA RIFORMA SCOLASTICA FAVORISCE GLI INTERESSI DEGLI INSEGNANTI

La discussione sulla riforma scolastica è soprattutto concentrata sul contrasto apparente tra l'efficienza della scuola e gli interessi in gioco degli insegnanti. Per molti docenti e loro associazioni, le riforme mirate all'efficienza tendono a una riduzione della spesa per l'istruzione e, in definitiva, stipendi più bassi e meno posti di lavoro. Esistono, ovviamente, divergenze tra le riforme mirate all'efficienza e gli interessi a breve termine degli attuali insegnanti che sarebbe controproducente negare. Ma due tipi di considerazioni sembrano attenuare il contrasto tra efficienza e interessi degli insegnanti:

- migliorando la produttività del sistema scolastico, le riforme volte ad accrescere l'efficienza possono favorire l'aumento degli stipendi degli insegnanti più meritevoli; fornendo informazioni documentabili sull'efficacia della spesa per l'istruzione, le riforme potrebbero contribuire a creare consensi nella società e nel governo per approvarle.

Si tratta in parte di una considerazione a lungo termine fondata sull'idea che un'istruzione più efficiente produce più capitale umano, e accresce la produttività e gli stipendi reali dell'intera economia. È irrealistico aspettarsi che gli insegnanti ne traggano notevoli vantaggi entro un ragionevole periodo di tempo. Tuttavia, se si riesce a presentare le riforme in questo modo, garantendo una relazione chiara tra rendimento degli alunni e riconoscimenti per le scuole e gli insegnanti che vi hanno contribuito, sarà possibile accrescere il consenso pubblico riguardo alla spesa per l'istruzione.

- Le riforme possono produrre per gli insegnanti ulteriori vantaggi non finanziari. I vantaggi descritti da alcuni insegnanti che hanno lavorato in sistemi in cui sono state introdotte riforme simili e documentati da alcuni studi includono: una maggiore gratificazione, una maggiore flessibilità nella scelta dei modi più efficaci di lavorare; migliore feedback sulle strategie d'insegnamento vincenti; la possibilità di migliorare lo status sociale dando risalto agli insegnanti che hanno ottenuto i migliori risultati e, in alcuni paesi, maggiori opportunità di carriera.

Questi fattori potrebbero favorire l'avvio di riforme relative, ad esempio, all'introduzione di una maggiore responsabilità delle scuole e all'utilizzo di indicatori di rendimento, se basati sulla raccolta e diffusione di informazioni imparziali relative a metodi e risultati didattici e se l'avanzamento di carriera diventasse una logica conseguenza dell'uso di tali informazioni. Ma dove ci sono vincitori, ci sono – o almeno si pensa che ci siano – vinti. Le riforme efficaci devono quindi essere progettate per ricompensare gli sforzi e il successo piuttosto che punire i risultati scadenti, considerata in particolare la difficoltà di isolare il contributo dei singoli insegnanti. Le sanzioni, quali un eventuale licenziamento, devono essere credibili, ma l'iter procedurale dev'essere equo.

Tali suggerimenti si ispirano alle conclusioni della ricerca empirica fondata sulle condizioni che contribuiscono al successo delle riforme. Sebbene, nello specifico, siano stati condotti lavori modesti sulle riforme scolastiche, si può affermare che le condizioni che influiscono sull'attuazione delle stesse in generale e della scuola in particolare, riguardano: incertezza sull'entità e distribuzione dei costi e benefici delle riforme scolastiche; perdita di privilegi per specifici portatori di interessi; difficoltà ad accettare tempi lunghi per verificare vantaggi e svantaggi delle riforme che comportano rilevanti costi iniziali e benefici ritardati.[19]

In assenza di esempi concreti di strategie efficaci per superare la resistenza alle riforme scolastiche, è possibile attingere idee da altri contesti. Ad esempio, il "PISA shock" – ovvero la presa di coscienza degli scarsi risultati scolastici rivelati dalle indagini internazionali– potrebbe rivelarsi utile, se accompagnato da uno studio approfondito dei nodi critici del sistema e delle soluzioni possibili. La necessità di un'ulteriore integrazione nel mercato del lavoro europeo (mediante la convergenza dei livelli di istruzione e di formazione) potrebbe essere un'altra fonte di sostegno.

Inoltre è cosa ben dimostrata che le riforme integrate e di ampia portata sono generalmente più efficaci delle riforme frammentarie. È quindi quanto mai opportuno conferire, allo stesso tempo, maggiore autonomia e responsabilità alle scuole e riformare la struttura della carriera dei docenti introducendo un sistema di retribuzione basato sul merito o altre forme di compenso economico. Come sottolineato precedentemente, se una quota delle risorse risparmiate grazie all'ultima legge finanziaria sarà destinata all'attuazione di programmi volti a migliorare le prestazioni scolastiche, le principali parti interessate accetteranno più facilmente di subire una profonda ristrutturazione.

Infine secondo l'OCSE (2008e) le strategie di riforma sono più efficaci quando: *a)* sono accompagnate da importanti investimenti iniziali per costruire le condizioni istituzionali che permettono alle riforme di funzionare; *b)* tengono conto dei diversi livelli di governance, definendo in modo chiaro le responsabilità e i rispettivi poteri, fornendo un coordinamento efficace tra i livelli; e *c)* si fondano su indicatori verificabili di performance e di riuscita delle riforme.

Ricapitolando, per migliorare l'accettabilità delle riforme scolastiche è necessario:

- continuare il dialogo con i sindacati della scuola, interagendo allo stesso tempo con gli istituti scolastici e gli insegnanti al fine di promuovere i principi della riforma, rendendoli accettabili per la comunità docente. Occorre mettere in luce i vantaggi per gli insegnanti e gli istituti scolastici, ma preservando la piena trasparenza su costi e ripercussioni della riforma;
- promuovere un dibattito pubblico con informazioni precise sui meriti della riforma, ottimizzando la raccolta dei dati sul rendimento scolastico e sui vantaggi che ne derivano e diffondendo tali informazioni in modo appropriato. Occorre in particolare coinvolgere i genitori nelle discussioni sulle riforme, promuovendo la creazione di loro associazioni a livello nazionale e locale;
- adottare un approccio integrato tra le diverse riforme scolastiche, accompagnato da azioni complementari e coordinate, tenendo opportunamente conto dei diversi livelli di governance come previsto dal programma di federalismo fiscale.

6. Migliorare la transizione dalla scuola secondaria superiore al mercato del lavoro e all'istruzione universitaria

Troppi abbandoni precoci e difficoltà di accesso al mercato del lavoro

Le ricerche sui tassi di abbandono scolastico in altri paesi hanno identificato cinque ordini di fattori all'origine della dispersione scolastica: 1) fattori legati alla scuola (le scuole non riescono a rispondere alle esigenze degli studenti con rendimento insufficiente, inadeguata organizzazione scolastica e sociale delle scuole; Hanushek *et al*., 2006); 2) fattori legati agli studenti (scarsa motivazione, comportamento molesto, scarse abilità, etc.; (Eckstein e Wolpin, 1999); 3) fattori legati alla famiglia (situazione familiare instabile, mancanza di sostegno, genitori con uno scarso livello di istruzione, etc.; Cardoso e Verner, 2006); 4) fattori sociali; 59 fattori economici (difficoltà di accesso al credito, maggiore avversione al rischio, comportamento miope; Carneiro e Heckman, 2002; Oreopoulos, 2007). Tutti questi fattori sembrano coesistere in Italia. La tendenza ad abbandonare gli studi sembra essere fortemente influenzata dall'inadeguatezza dell'offerta formativa rispetto alle lacune di alcuni studenti: è documentata per esempio l'incapacità di alcune scuole di aderire alle specifiche esigenze degli studenti così come l'impossibilità degli stessi di raggiungere i livelli di apprendimento richiesti (O'Higgins *et al.,* 2007).

Anche il mercato del lavoro, però, svolge un ruolo importante. L'abbandono scolastico è abbastanza frequente in alcune aree del Nord in cui il mercato del lavoro è particolarmente dinamico nella misura in cui un lavoro a tempo pieno può costituire una alternativa razionale alla scuola. Questa spiegazione è meno logica nel Sud, dove il mercato del lavoro (formale) è meno sviluppato e il contesto generale non favorisce investimenti continui nell'istruzione. Secondo Montanaro (2008), i tassi di abbandono nel Sud sono più bassi di quanto non sarebbero se i criteri di promozione per il passaggio da un grado all'altro fossero uguali a quelli del Nord.

Da questa analisi scaturiscono alcune considerazioni. Un numero crescente di ricerche mostra che gli investimenti nell'istruzione prescolastica stimolano la motivazione dei bambini e le loro abilità fin dall'inizio, particolarmente in quelli socialmente svantaggiati.[20] In questo campo, l'Italia è ancora indietro. È anche possibile introdurre specifici metodi di insegnamento e valutazioni in itinere per i giovani con maggiori difficoltà (Yeh, 2008). Migliori informazioni sui progressi degli alunni, grazie alle riforme delle valutazioni precedentemente illustrate, potrebbero aiutare a individuare presto i bambini a rischio in modo da prevedere ore supplementari di insegnamento o inserirli in classi poco numerose (Piketty, 2004; Gufstafsson, 2003). Sarebbe opportuno differenziare queste misure in funzione del contesto locale. Nonostante l'aumento significativo del tasso di frequenza alla scuola secondaria, la quota degli abbandoni scolastici precoci rimane elevata, soprattutto nel Sud. Nel 2007, circa un giovane su cinque tra i 18 e i 24 anni ha prematuramente abbandonato gli studi senza conseguire un diploma di scuola secondaria superiore o una qualifica professionale, a fronte di una media UE del 15% e ben lontana dall'obiettivo di Lisbona del 10% entro il 2010. La percentuale raggiunge circa

il 25% nel Sud anche se negli ultimi tre anni è scesa in molte regioni meridionali[21], grazie anche alle specifiche azioni condotte nell'ambito del Programma Operativo Nazionale (ISTAT 2008).

L'intero paese può beneficiare di riforme generali per promuovere la valutazione e la responsabilizzazione degli attori del sistema scolastico. Oltre a incrementare la partecipazione all'istruzione prescolastica e ai servizi di cura per l'infanzia, nonché offrire maggiore sostegno agli studenti a rischio di abbandono, è necessario fornire loro, fin dagli inizi della scuola secondaria superiore, un orientamento alla carriera futura, coinvolgendo i genitori e i datori di lavoro. Allo stesso modo, sarebbe utile migliorare i programmi di apprendistato e di esperienza lavorativa negli istituti tecnici e professionali. Sarebbe, infine, auspicabile, anche se difficile, promuovere sia le politiche per l'istruzione degli adulti sia politiche più ampie, al di là del contesto scolastico, mirate a incoraggiare gli studenti a cercare opportunità di lavoro nel mercato regolare piuttosto che nell'economia sommersa (o criminale).

7. Conclusioni e sintesi delle principali raccomandazioni

Accrescere le prestazioni del sistema scolastico è una grande sfida. Le misure fin qui adottate, a livello politico, hanno sortito risultati insoddisfacenti. Il sistema italiano difetta di una cultura della performance e non offre informazioni trasparenti sui risultati, né incentivi sufficienti alle scuole e agli insegnanti per migliorare i rendimenti. Questi problemi sono comuni a tutte le regioni e gran parte delle disparità territoriali nel rendimento scolastico è dovuta a fattori non legati all'organizzazione e alla gestione della scuola. Realizzare economie di spesa è possibile, ma ciò deve farsi con cautela, e i risparmi ottenuti devono essere reinvestiti in misure volte a migliorare il rendimento scolastico. Per innalzare il rendimento medio bisogna intervenire in diversi ambiti. Occorre innanzitutto promuovere la responsabilizzazione degli istituti, migliorando le prove di valutazione nazionale esistenti condotte a livello di scuola e riformando gli esami al termine della scuola secondaria inferiore e superiore conformemente alle migliori pratiche internazionali. Sarebbe inoltre opportuno intraprendere azioni specifiche per accrescere la qualità dell'insegnamento. Per finire, è possibile elevare la media dei risultati focalizzandosi sulla qualità dei corsi di studio degli istituti tecnici e professionali per ridurre l'impatto negativo del raggruppamento sociale in tali scuole.

Riforme efficaci delle politiche a livello nazionale contribuiranno a migliorare l'istruzione in tutto il paese, ma, in presenza di un maggiore decentramento, esiste un rischio che le disparità regionali delle performance scolastiche si aggravino. È indispensabile che i politici ne prendano atto. Colmare il divario scolastico tra Nord e Sud è una delle condizioni chiave per annullare il sottostante divario economico e sociale. Occorre quindi adottare misure volte a sostenere le scuole e gli studenti più deboli, in particolare quelli a rischio di abbandono scolastico.

BOX 8

SINTESI DELLE PRINCIPALI RACCOMANDAZIONI SULL'ISTRUZIONE

Per contenere la spesa, si raccomanda di:

- **aumentare le dimensioni medie delle classi,** riducendo il loro numero all'interno di una scuola e accorpando le scuole troppo piccole. Quest'obiettivo può essere raggiunto aumentando la soglia regolamentare e coordinando la formazione delle classi tra scuole in modo tale da ottimizzare le economie di scala nella programmazione della rete scolastica;
- **non aumentare le dimensioni delle classi nelle scuole con risultati scadenti;**
- **ridurre le ore di insegnamento solo per le materie facoltative e non ridurre le ore di matematica, scienze e tecnologia**, in particolare negli istituti tecnici e professionali;
- **reinvestire una quota considerevole dei risparmi, ottenuti grazie all'incremento delle dimensioni delle classi e alla riduzione delle ore di insegnamento, in politiche volte a migliorare i risultati**.

Per conferire alle scuole maggiore responsabilità e autonomia, occorre adottare le seguenti misure:

- **migliorare la valutazione esterna delle scuole e fornire loro un sostegno speciale perché riescano ad integrare i risultati della valutazione nelle proprie pratiche professionali.** Le prove di valutazione nazionali dovrebbero essere mantenute ed estese a tutte le scuole italiane, nonché gestite da esaminatori esterni e indipendenti. Gli esami di stato al termine della scuola secondaria inferiore e superiore dovrebbero essere trasformati in esami esterni standardizzati a livello nazionale (cioè essere uguali per tutte le scuole);
- **i risultati delle prove di valutazione nazionali e degli esami finali devono essere pubblicati ufficialmente dalle scuole,** sia in termini di punteggi semplici che sotto forma di indicatori di valore aggiunto;
- **valutare periodicamente la prestazione degli insegnanti**, attraverso i risultati delle valutazioni esterne delle scuole, le procedure di ricertificazione, il giudizio del dirigente scolastico e possibilmente tramite attività di ispezione regionale o nazionale. Premiare gli insegnanti più meritevoli **con incrementi economici e avanzamento di carriera, offrire una formazione obbligatoria per gli insegnanti non efficaci e infine licenziare in casi estremi;**
- **dare maggiore autonomia e responsabilità ai dirigenti scolastici,** anche nella selezione, nella valutazione e nello sviluppo di carriera degli insegnanti. L'autonomia dei dirigenti scolastici dovrebbe essere accompagnata da un incremento degli strumenti di valutazione delle scuole. Occorre inoltre pienamente rafforzare un sistema di valutazione dei capi d'istituto, come già previsto dalle disposizioni legislative e dai contratti collettivi di lavoro.

Per migliorare la qualità delle scuole e dell'insegnamento:

- **rafforzare la qualifica iniziale degli insegnanti e rendere più rigorose le procedure di reclutamento**, tramite una più forte selezione all'ammissione negli istituti di formazione per gli insegnanti e la standardizzazione delle procedure di certificazione. **Aumentare l'attrattività del mestiere dell'insegnante,** promuovendo lo sviluppo professionale dei docenti, introducendo incentivi economici basati sui risultati, offrendo opportunità di sviluppo di carriera basati sulle ricertificazioni e prestazioni;

- **rafforzare la capacità dei dirigenti scolastici di gestire le loro scuole introducendo percorsi formativi specifici e assicurandosi il sostegno da parte dell'amministrazione centrale o locale.**

Per migliorare il rendimento nelle scuole economicamente efficaci ma con scarsi risultati e ridurre le disparità regionali del rendimento degli alunni, si raccomanda di:

- **trasferire risorse supplementari a queste scuole** per compensare condizioni di apprendimento critiche ed effetti ambientali sfavorevoli;
- **incoraggiare la ristrutturazione degli istituti con scarsi risultati**, concedendo loro sovvenzioni condizionate all'elaborazione di un piano di ristrutturazione sostanziale, che comporti ad esempio la nomina di un nuovo dirigente scolastico, la definizione di una serie di obiettivi e dei mezzi per raggiungerli;
- ricorrere alla loro chiusura definitiva qualora gli istituti continuino a produrre ripetutamente situazioni di insuccesso scolastico per gli studenti, anche dopo l'adozione di varie azioni correttive e trasferire gli allievi in altri istituti.

Per migliorare le prestazioni degli istituti tecnici e professionali:

- **creare un percorso scolastico comune per il biennio di scuola secondaria superiore o, in alternativa, dare contenuti più generali ai programmi del biennio degli istituti tecnici e professionali;**
- eliminare i meccanismi che favoriscono la scelta delle scuole dove operare da parte degli insegnanti. Se un tale comportamento non può essere evitato, **offrire incentivi specifici per orientare la scelta dei docenti più competenti verso scuole con risultati scadenti.**

Per migliorare le prestazioni degli alunni più deboli e ridurre i tassi di abbandono scolastico, si raccomanda di:

- **offrire un'istruzione prescolastica e un'assistenza di qualità all'infanzia**, soprattutto per i bambini provenienti da famiglie con redditi bassi;
- **offrire maggiore sostegno agli studenti in difficoltà,** mediante migliori insegnanti e infrastrutture, ore supplementari di insegnamento e attività speciali in piccoli gruppi;
- **offrire agli studenti un orientamento alla carriera futura fin dalle prime fasi dell'istruzione secondaria superiore** e coinvolgere i genitori nei piani di orientamento professionale.

NOTE

1 A dire il vero, nella pratica, prima del 1963, la norma era di otto anni di studio.

2 Il termine "giudizio sospeso" si riferisce al fatto che alla fine dell'anno, la scuola ritiene che un alunno non ha raggiunto un livello sufficiente di competenza in una data materia. Gli alunni possono rifare gli esami in tre materie al massimo alla fine dell'estate. Se non superano questi esami ripetono l'anno scolastico.

3 Boarini *et al.,* 2008 mostra che i punteggi PISA più elevati (a livello di Paese) conducono al completamento di studi universitari più avanzati, in base alla valutazione di un numero di altre variabili come i tassi di rendimento dell'istruzione, la disponibilità di sostegno finanziario per gli studenti e le disposizioni legislative in materia di offerta di istruzione universitaria.

4 Due tipi di fattori sono responsabili di questa mediocre situazione: da un lato, il tasso di abbandono nella scuola secondaria superiore (circa il 20% in Italia, a fronte di una media del 14% nell'OCSE); dall'altro, un passaggio molto lungo dalla scuola al mondo del lavoro, come dimostrato da Quintini e Martin (2006). Tale difficoltà può essere legata alla situazione del mercato del lavoro o al fatto che il grado di istruzione non sia adeguato per trovare un'occupazione (Pozzoli, 2007; Confindustria, 2008). Le due spiegazioni sono ovviamente interdipendenti.

5 L'impatto positivo della spesa in c/capitale sul rendimento scolastico (Guichard, 2005) è corroborato da uno studio nazionale che mostra come la mancanza di infrastrutture e le cattive condizioni degli edifici scolastici siano in parte responsabili delle disparità regionali dei risultati (Bratti *et al.,* 2007).

6 Il rapporto fa riferimento alla definizione standard di insegnante dell'OCSE che comprende gli insegnanti di religione ma esclude gli insegnanti di sostegno e gli assistenti di laboratorio. Inoltre, il numero di docenti compreso nel rapporto si riferisce all'organico di diritto e non all'organico di fatto. Se si conta quest'ultimo, gli insegnanti di sostegno e gli assistenti di laboratorio, il rapporto sale a 11,5 insegnanti per 100 alunni (Quaderno Bianco, 2007).

7 In Italia, il numero di anni tra scuola primaria e secondaria è 13, mentre nella maggior parte dei paesi è 12. Le classi dell'ultimo anno di scuola secondaria (13° anno) sono spesso poco numerose in conseguenza dei processi di selezione e dell'abbandono negli anni precedenti.

8 In base alle previsioni:
1) c'è un insegnante di sostegno per ogni due alunni disabili;
2) il numero massimo di studenti per classe è ridotto di 5 studenti quando la classe accoglie un alunno disabile. Secondo alcune stime, il particolare sostegno offerto agli studenti disabili richiede 150.000 insegnanti in più (Quaderno Bianco sulla Scuola, Rapporto di Revisione della Spesa Pubblica).

9 In primavera, il Governo decide il numero di insegnanti che verranno assegnati alle scuole per l'anno scolastico seguente in base all'organico di diritto. A partire da questo momento fino all'inizio dell'anno scolastico, le trattative tra gli istituti scolastici e il Ministero della Pubblica Istruzione mirano al mantenimento dei posti di lavoro anche se non è ancora evidente la loro necessità ("organico di fatto"). Infine, durante il nuovo anno scolastico, le scuole possono assumere temporaneamente insegnanti in più per coprire un posto inaspettatamente vacante o per sostituire un insegnante ammalato ("organico di fatto effettivo"). Nel 2005, su 100 insegnanti, 90 sono stati assunti nella prima fase di trattativa, 4,2 nella seconda e il restante 5,8 al termine del processo.

10 In tutto sono state condotte 7 prove di valutazione nazionali tra il 2001 e il 2007, in alcuni anni in tutte le scuole e in altri in un campione. Prima del 2007, i test erano rivolti ad alunni di 7, 9, 11, 14 e 16 anni. Nel 2007-2008, il test è stato sostituto da una nuova prova pilota basata su un campione rivolta ad alunni di 7, 10, 11, 13, 15 e 18 anni. I test valutavano le competenze in Italiano, Matematica e Scienze e utilizzavano domande a scelta multipla e, in alcuni anni, domande a risposta aperta, preparate da un gruppo di insegnanti, professori universitari e ricercatori INVALSI. La gestione delle prove era interna alla scuola (eccetto nel 2007). Non è possibile effettuare una comparazione tra i risultati degli alunni nel tempo o per livelli di classe.

11 Si tratta della Carta dei Servizi Scolastici (introdotta tramite il DPCM del 7 giugno 1995) e il Regolamento sull'Autonomia della Scuola (DPR 275/1999).

12 Barbieri et al (2007) fa notare che differenze del livello di qualifica iniziale a seconda dei gradi di scuola non comportano necessariamente una differenza di qualità, perché se i percorsi formativi degli insegnanti di scuola primaria sono più brevi, essi tendono a essere molto più specializzati e vengono intrapresi più precocemente, a conferma di una forte motivazione nella scelta della professione. Gli insegnati di scuola secondaria, tuttavia, scelgono in genere l'insegnamento dopo la laurea, più per un costo-opportunità molto basso che per vocazione professionale.

13 Esistono tre tipi di contratti a tempo determinato in Italia: quelli che coprono l'intero calendario scolastico; quelli che coprono l'anno scolastico (senza pagamento dei mesi estivi) e quelli che variano da 15 giorni a un anno scolastico. I primi due sono stipulati dallo Stato per le supplenze per malattia e per colmare il divario tra posti di ruolo e posti di insegnamento effettivi. Tale divario deriva dai vincoli sulle finanze pubbliche che impediscono al Ministero della Pubblica Istruzione di coprire tutti i posti con insegnanti con contratti a tempo indeterminato.

14 Nonostante l'insufficienza di dati comparativi, l'opinione generale è che gli insegnanti hanno subito una perdita di prestigio e sono sempre più screditati dalla società. Si tratta tuttavia di un fenomeno comune a molti paesi OCSE e non circoscritto all'Italia. Per quanto riguarda le caratteristiche dell'ambiente di lavoro, i dati PISA del 2003 indicano che l'ambiente delle scuole italiane è meno gratificante e obiettivamente meno facile (in termini di alunni) che negli altri

paesi OCSE, e ciò comporterebbe un minore "valore di consumo" per gli insegnanti italiani rispetto agli altri paesi OCSE.

15 Nel 1999, sono state create le Scuole di Specializzazione per l'insegnamento nella scuola secondaria (SSIS) per sostituire le procedure di assunzione mediante concorso con un percorso più adeguato per il passaggio dall'istruzione universitaria alla professione. La formazione include il tirocinio nelle scuole e la specializzazione teorica nella corrispondente disciplina. Il titolo ottenuto in queste scuole permette ai partecipanti di qualificarsi per i concorsi (senza previa selezione), al fine di integrare le graduatorie nazionali per disciplina ed essere nominati per supplenze temporanee di insegnamento. La recente Legge 2008/133 ha sospeso l'accesso a tali scuole per l'anno 2008/09 e non sono ancora disponibili informazioni sulle future procedure di reclutamento.

16 Vedi OECD (2004), Tabella 5.1.

17 Tranne la rara eccezione di lamentele nei loro confronti. Ma anche in questi casi, la loro valutazione può essere affidata al dirigente scolastico e non ad una commissione esterna. Gli insegnanti godono di un'ampia autonomia didattica e sono liberi di scegliere i contenuti delle materie facoltative, i metodi di insegnamento e i libri di testo. Hanno la libertà di decidere i criteri di valutazione interna degli alunni ed anche, alla fine della scuola secondaria inferiore, di preparare e condurre gli esami. Molti insegnanti europei hanno poca o nessuna autonomia nella valutazione e negli esami degli alunni (Eurydice, 2008).

18 Nel 2003, i sindacati degli insegnanti del Regno Unito hanno firmato un accordo con gli enti locali e il governo centrale per innalzare gli standard d'insegnamento. È stato riconosciuto nell'accordo che la pressione esercitata sulle scuole per elevare gli standard aumentava il carico di lavoro degli insegnanti con effetti perversi sull'assunzione, sul mantenimento degli insegnanti e sul loro morale. I docenti sono stati esonerati da alcune mansioni amministrative ed è stato loro concesso più tempo per programmare, preparare le lezioni e valutare gli alunni.

19 Vedi OECD (2008e), Høj et al. (2006), e il rapporto sullo studio di casi nel progetto di Riforma Strutturale dell'Economia Politica: ECO/CPE/WP1(2008)18 e (per l'Italia) ECO/EDR/PE(2008)2.

20 Vedi OECD (2008g, 2008h, 2008i)

21 Tra il 2005 e il 2008 i tassi di abbandono scolastico sono scesi dal 33.1% al 28,9% in Campania, dal 23.7% al 16% in Basilicata, dal 32,8% al 27.9% in Puglia, dal 43,3% al 31.1% in Sardegna e dal 34,8% al 30,9% in Sicilia.

RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

Associazione TreeLLLe, Quaderno n. 4, *Quali insegnanti per la scuola dell'autonomia?*, Genova, 2004.

Associazione TreeLLLe, Quaderno n. 5, *Per una scuola autonoma e responsabile*, Genova, 2006.

Associazione TreeLLLe, Quaderno n. 6, *Oltre il precariato*, Genova, 2006.

Associazione TreeLLLe, Quaderno n. 7, *Quale dirigenza per la scuola dell'autonomia?*, Genova, 2007.

Barbieri G., Cipollone P. and P. Sestito, "Labour market for teachers: demographic characteristics and allocative mechanisms", Giornale degli Economisti e Annali di Economia, Vol. 66, No. 3, pp. 335-373, 2007.

Bishop J.H. and L. Wößmann, "Institutional Effects in a Simple Model of Educational Production", Education Economics 12, pp. 17-38, 2004.

Bishop J.H., "The Effect of National Standards and Curriculum-Based Exams on Achievements", American Economic Review, 87 (2), pp. 260-264, 1997.

Boarini R., Oliveira Martins J., Strauss H., De la Maisonneuve C. and G. Nicoletti, " Investment in Tertiary Education: Main Determinants and Implications for Policy", CESifo Economic Studies, Vol. 54: 277-312, 2008.

Boarini R. and H. Strauss, "The private internal rates of return to tertiary education: new estimates for 21 OECD countries", OECD Economics Department Working Papers No. 591, 2007.

Brandolini A., Cannari L, D'Alessio G. and I. Faiella, "Household Wealth Distribution in Italy in the 1990s", Banca d'Italia Temi di Discussione No. 530, 2004.

Bratti M., Checchi D. and G. De Blasio, "Does the expansion of higher education increase the equality of educational opportunities? Evidence from Italy", Banca d'Italia Temi di Discussione No. 679, 2009.

Bratti M., Checchi D. and A. Filippin, "Da dove vengono le competenze degli studenti italiani", Edizioni Il Mulino, Bologna, 2007.

Cardoso A. R. and D. Verner, "School drop-out and push-out factors in Brazil: the role of early parenthood, child labour and poverty", *IZA Discussion Paper* No. 2515, 2006.

Carneiro P. and J.J. Heckman, "The evidence on credit constraints in post-secondary schooling", *NBER Working Paper* No. 90955, 2002.

Cavalli A., "Consigli per vincere la depressione", *Il Mulino*, 2/2008, pp. 250-258, 2008.

Cavalli A., Gli insegnanti nella scuola che cambia. Seconda indagine IARD sulle condizioni di vita e di lavoro nella scuola italiana, Edizioni Il Mulino, Bologna, 2000.

Checchi D., Ichino A. and A. Rustichini, "More equal but less mobile? Educational financing and intergenerational mobility in Italy and in the US", *Journal of Public Economics,* No. 74, pp. 351-393, 1999.

Colonna F., "Labour market and Schooling Choice: Italy*versus* US", paper presented at XXII Annual Conference of the European Society for Population Economics, London, 2007.

Corak, M., "Do Poor Children Become Poor Adults? Lessons from a Cross-country Comparison of Generational Earnings Mobility", *IZA Discussion Paper No. 1993*, 2006.

D'Addio A., "Intergenerational Transmission of Disadvantage: Mobility or Immobility Across Generations?," OECD Social Employment and Migration Working Papers *52*, 2007.

Eckstein Z. and K.I. Wolpin, "Why youth drop out of high school: the impact of preferences, opportunities and abilities", *Econometrica*, Vol. 67, No. 6, pp. 1295-1339, 1999.

Eurydice, "Levels of Autonomy and Responsibilities of Teachers in Europe", http://eacea.ec.europa.eu/ressources/eurydice/pdf/0_integral/094EN.pdf, 2008.

Ferratini P., "Tante riforme, nessuna Riforma", Il Mulino, 2/2008, pp. 267-275, 2008.

Fuchs T. and L. Wößmann, "What Accounts for International Differences in Student Performance? A Re-examination using PISA Data", *Empirical Economics*, Vol. 32 (2-3), 433-464, 2007.

Giavazzi F., "Scuola, il tabù dei concorsi", *Il Corriere della Sera*, 15 June 2008.

Giordano R., Tommasino P. and M. Casiraghi, "Behind public sector efficiency: the role of culture and the institutions", Paper presented at the "The quality of public finance and economic growth" Workshop, Brussels, 2008.

Gonand F., Joumard I. and R. Price, "Public Spending Efficiency: Institutional Indicators in Primary and Secondary Education", *OECD Economics Department Working Paper No. 543*, 2007.

Gufstafsson J. E.,"What do we know about effects of school resources on educational results?", *Swedish Economic Policy Review* 10, pp. 77-110, 2003.

Guichard S., "The Education Challenge in Mexico: Delivering Good Quality Education to All", *OECD Economics Department Working Papers* No. 447, 2005.

Hanushek E.A., Lavy V. and K. Hitomi, "Do students care about students quality? Determinants of dropout behavior in developing countries"? *NBER Working paper* No. 12737, 2006.

Hanushek E.A. and E.M. Raymond, "The Effect of School Accountability Systems on the Level and the Distribution of Student Achievement", *Journal of the European Economic Association,* Vol. 3(5), pp. 1134-1155, 2004.

Hanushek E. A., Kain J.F. and S.G. Rivking, "Do higher salaries buy better teachers?", NBER Working Paper No. W7082, 1999.

Hanushek E.A., "The Failure of Input-Based Schooling Policies", *Economic Journal* 113 (485), pp. F64-F98, 1993.

Hanushek E.A., "Conceptual and empirical issues in the estimation of educational production functions", *Journal of Human Resources*, Vol. 14 (3), pp. 351-388, 1978.

Høj J., Galasso V., Nicoletti G. and T. Dang, "An Empirical Investigation of Political Economy Factors Behind Structural Reforms in OECD countries", in *OECD Economic Studies,* No. 42, 2006/1, pp. 87-136, 2006.

Hoxby C. and A. Leigh, "Pulled Away or Pushed Out? Explaining the Decline of Teacher Aptitude in United States", *American Economic Review,* Vol. 94 No. 2, 236-240, 2004.

INVALSI, "La prova nazionale al termine del primo ciclo. Aspetti operativi e prime valutazioni sugli apprendimenti degli studenti", http://www.invalsi.it/areadati/SNV/07-08/Rapporto_finale.pdf, 2008.

INVALSI, "La valutazione dei dirigenti scolastici", http://www.invalsi.it/download/Rapporto_IParte.pdf , 2009.

Lamberti A., "Le determinanti della spesa pubblica per l'istruzione in Italia: 1996-2005", www.unipv.it/websiep/2008/2008204.ppt, 2008.

Leonardi M., "Do parents' risk aversion and wealth explain secondary school choice?", *Giornale degli Economisti e Annali di Economia,* Vol. 66, No. 3 pp. 177-206, 2007.

Madama I. and F. Maino, "Governance scolastica e differenziazione regionale della scuola secondaria italiana", Chapter 7 in *Da dove vengono le competenze degli studenti italiani*, Edizioni Il Mulino, Bologna, 2007.

Ministero della Pubblica Istruzione, *La scuola in cifre*, 2007.

Ministero della Pubblica Istruzione, *Quaderno Bianco Sulla Scuola 2007*, http://www.pubblica.istruzione.it/news/2007/allegati/quaderno_bianco.pdf, 2007.

Montanaro P., "I divari territoriali nella preparazione degli studenti italiani: evidenze dalle indagini nazionali ed internazionali", *Questioni di Economia e Finanza No. 18*, Banca d'Italia, 2008.

OECD, "Teachers Matter", Paris, 2004.

OECD, Education at a glance, OECD Paris, 2008a.

OECD, Measuring Improvements in Learning Outcomes: Best Practices to Assess the Value-Added of Schools, OECD Paris, 2008b.

OECD, Tertiary Education for the Knowledge Society, OECD Paris, 2008c.

OECD, Economic Survey of Norway, OECD Paris, 2008d.

OECD, Assessing the Challenges of Policy Implementation in Education, EDU/EDPC(2008)30, OECD Paris, 2008e.

OECD, How do OECD countries take stock of Progress and Performance in Education systems?, EDU/EPC(2008)33, OECD Paris, 2008f.

OECD, Jobs for Youth, Netherlands, OECD Paris, 2008g.

OECD, Jobs for Youth, United Kingdom, OECD Paris, 2008h.

OECD, Jobs for Youth, Spain, OECD Paris, 2008i.

OECD, Growing unequally, OECD Paris, 2008j.

OECD, Improving School Leadership, OECD Paris, 2008k.

O'Higgins N., D'Amato M., Caroleo F. E. and A. Barone, "Gone for good? Determinants of schools dropout in southern Italy", *Giornale degli Economisti e Annali di Economia,* Vol. 66, pp. 207-246, 2007.

Oreopoulos P., "Do dropouts drop out too soon? Wealth, health and happiness from compulsory schooling", *Journal of Public Economics*, Vol. 91, pp. 2213-2229, 2007.

Paletta A., "Prime riflessioni sugli aspetti organizzativi della scuola italiana", *Ricerca INVALSI,* disponibile in: http://www.invalsi.it/invalsi/download.php?page=Convegno07, 2007.

Piketty T. and M. Valdenaire, "L'impact de la taille des classes sur la reussite scolaire dans les ecoles, colleges et lycees francais :Estimations a partir du panel primaire 1997 et du panel secondaire 1995", Paris, Ministère de l'Education Nationale, *Les Dossiers No. 173*, 2004.

PIRLS, "PIRLS 2006 International Report: IEA's Progress in International Reading Literacy Study in Primary Schools in 40 Countries ," TIMMS and PIRLS International Study Centre, Lynch School of Education, Boston College, 2007.

PISA, Science Competencies for Tomorrow's World. Vol. 1: Analysis, OECD Paris, 2006a.

PISA, Science Competencies for Tomorrow's World. Vol. 2: Data, OECD Paris, 2006b.

Pozzoli D., "High School and Labour Market outcomes: Italian Graduates", *Giornale degli Economisti e Annali di Economia*, Vol. 66, No. 3, pp. 247-293.

Quintini G. and S. Martin, "Starting Well or Losing their Way? The Position of Youth in the Labour Market of OECD countries", *OECD Social, Employment and Migration Working Papers No. 39*, 2006.

Revisione della Spesa Pubblica (La), Rapporto 2008, Commissione Tecnica della Finanza pubblica, 2008.

Sutherland D., Price R., Joumard I. and C. Nicq, "Performance Indicators for Spending Efficiency in Primary and Secondary Education", *OECD Economics Department Working Paper No. 546*, 2007.

TIMSS, "TIMSS 2007 International Science Report: Findings from IEA's Trends in International Mathematics and Science Study at the Fourth and Eighth Grades," TIMMS and PIRLS International Study Centre, Lynch School of Education, Boston College, 2008.

Todd P.I. and Wolpin K. I., "On the Specification and Estimation of Education Production Function", *The Economic Journal,* 113, F3-F33, 2003.

Yeh S. S., "The Cost-Effectiveness of Five Policies for Improving Student Achievement", *American Journal of Evaluation*, Vol. 28, No. 4, pp. 416-436, 2007.

Wößmann L., "Schooling, Resources, Educational Institutions and Student Performance: the International Evidence", *Oxford Bulletin of Economics and Statistics*, 65, No. 2, pp. 117-170, 2003.

Wößmann L., "The Effect of Heterogeneity of Central Exams: Evidence from TIMSS, TIMSS-Repeat and PISA", *Education Economics*, 13, No. 2, pp. 143-169, 2005.

Wößmann L., Lüdemann E., Schütz G. amd M.R. West (2007a) "School Accountability, Autonomy, Choice and the Level of Student Achievement: International Evidence from PISA 2003, *OECD Education Working Paper No. 1*, 2007.

Wößmann L., Schütz G. amd M.R. West (2007b) "School Accountability, Autonomy, Choice and the Equity of Student Achievement: International Evidence from PISA 2003, *OECD Education Working Paper No. 14*, 2007.

INTERVENTO

Mariastella Gelmini, Ministro dell'Istruzione, Università e Ricerca

Il Capitolo 4 sull'education tratto dall'*Economic Survey-Italy* dell'OCSE offre una rappresentazione molto cruda dei "mali della scuola italiana". In sostanza conferma quanto già evidenziato da numerosi altri rapporti. Ci dice ad esempio che la scuola italiana è costosa e poco efficiente: abbiamo infatti un'elevata spesa per studente a fronte di una minore efficacia rispetto agli altri paesi. Ci dice che gli studenti italiani di 15 anni sono indietro di quasi 1 anno rispetto alla media europea e di 2 rispetto ai migliori (Finlandia). Ci dice che il costo più elevato dell'istruzione in Italia deriva principalmente dal rapporto insegnanti/studenti: abbiamo 9.6 insegnanti ogni 100 studenti rispetto a 6.5 dell'area OCSE. Ci conferma che il costo elevato deriva da almeno altri due fattori: tante classi piccole e tante ore di insegnamento.

Tutti punti sui quali, come sapete, si è innescata una polemica durissima in Italia contro la riforma che è stata da noi avviata. *L'idea diffusa che ha alimentato la contestazione in Italia è che più piccole sono le classi, migliori risulteranno i livelli di apprendimento e che più ore di lezione frontale determineranno risultati migliori.*

L'OCSE ci conferma che non è vero e che anzi questi due elementi concorrono solo ad aumentare la spesa senza produrre i risultati sperati. Questo elemento era risultato evidente, oltre che dal Rapporto della Fondazione Agnelli, dai risultati OCSE-PISA : i peggiori risultati sono stati ottenuti proprio in quelle parti d'Italia dove le classi e le scuole sono più piccole (sud e isole).

La protesta di piazza denuncia che la "riduzione delle ore di insegnamento" e la "razionalizzazione della rete scolastica", previste dalla riforma, determineranno un peggioramento del livello qualitativo della scuola. Questi slogan, tenuto conto dei dati da cui partiamo, non corrispondono a verità.

Io voglio cogliere dunque questa occasione per rivolgere un appello al paese, un appello a tutte le istituzioni, agli insegnanti, alle famiglie, al personale scolastico, ai sindacati.

Un appello al senso di responsabilità di ciascuno: non possiamo continuare a ignorare la realtà, i dati che dimostrano che la scuola italiana non funziona, i dati oggettivi che ogni volta ci danno conferma che il cambiamento non è più procrastinabile, che non si può più attendere.

Un appello affinché tutti contribuiscano al cambio di marcia, affinché tutti facciano autocritica. Assumendosi ciascuno le proprie responsabilità. Mi pare che dividersi su un tema fondamentale come l'istruzione, dividersi sul futuro dei nostri giovani e dunque del nostro paese non ha senso ed è irresponsabile. Come è irresponsabile strumentalizzare o cavalcare una protesta che tutto è fuorché desiderio di confronto e di cambiamento, tutto rappresenta fuorché la volontà di rendere l'Italia competitiva fin dalle sue fondamenta.

Il Rapporto OCSE ci conforta almeno in questo senso: non stiamo sbagliando strada, è nostro dovere andare avanti.

L'OCSE, ad esempio, ci dà l'ennesima conferma che in Italia c'è necessità di un sistema nuovo di valutazione e non è possibile che gli insegnanti procedano nell'avanzamento di carriera solo per anzianità.

E sottolinea che, allo stato attuale, la motivazione per accedere alla professione sembra essere soltanto la sicurezza del posto di lavoro. Oggi sono gli insegnanti a scegliere le scuole e non le scuole a scegliere gli insegnanti, come sarebbe logico e come avviene in altri paesi. Non si può non ricordare che oltre il 20% degli insegnanti italiani ogni anno cambia sede con riflessi negativi per l'insegnamento e per la continuità didattica che sarebbe preziosa per gli studenti. Gli insegnanti italiani sono pagati poco, e questo è vero, ma le cose potranno più facilmente cambiare se si darà luogo ad un sistema orientato a valutare le prestazioni.

L'autonomia delle scuole, va ribadito, è fondamentale. Ma senza la responsabilità l'autonomia può dare risultati peggiori della mancanza totale di autonomia. Una evidenza di questa mancanza di autonomia, che mette in luce la staticità e l'inerzialità del sistema italiano, risulta dalla situazione dei dirigenti scolastici che non possono intervenire di fatto nella gestione delle risorse umane. È evidente che il loro giudizio sulle prestazioni degli insegnanti permetterebbe di rispondere positivamente ad alcune delle politiche raccomandate dall'OCSE.

Per introdurre la responsabilità occorre però disporre di un sistema nazionale di valutazione efficace e credibile.

Non c'è dubbio che l'Italia sia in ritardo rispetto ad altri paesi nell'attuazione di un sistema di valutazione esterna. Ma, anche qui, abbiamo iniziato un cammino, grazie al lavoro dell'INVALSI che ha introdotto la logica della valutazione esterna ed ha dato modo alle scuole di avviare un processo reale di autovalutazione.

Siamo però appena agli inizi e stiamo incontrando non pochi problemi. Guai a una malintesa autonomia delle scuole. Guai a una scuola confinata in se stessa, che può rifiutarsi di usare prove oggettive rimanendo nel chiuso di una valutazione interna, fatta dagli insegnanti, con criteri soggettivi: il risultato è che la maggiore concentrazione di 100 e lode alla maturità si riscontra nelle Regioni dove otteniamo invece i peggiori risultati OCSE-PISA .

Fino a qui l'analisi evidenzia una scuola in grave difficoltà con costi alti e risultati bassi che arrivano ad essere quasi imbarazzanti in uno scenario di confronti internazionali.

Si riscontrano, inoltre, problemi e carenze strutturali che riguardano gli insegnanti. Secondo l'indagine TALIS, i nostri dirigenti scolastici (il 52% contro il 38% della media) lamentano una scarsità d'insegnanti qualificati.

E qui torno al mio appello al senso di responsabilità generale: perché quello che deve essere chiaro a tutti è che la situazione è grave e che, se non interveniamo con decisione, è destinata ad aggravarsi.

È l'OCSE che ci suggerisce di evitare riforme limitate e circoscritte e di puntare ad una riforma globale che vada in profondità e che introduca innovazioni sostanziali.

Lo stiamo facendo per quanto riguarda gli ordinamenti scolastici: con la riforma dei Licei, dell'Istruzione tecnica e professionale abbiamo riorganizzato i piani di studio e gli orari ma anche affrontato il delicato tema dell'esubero degli insegnanti e della riorganizzazione della rete scolastica.

Ma dobbiamo intervenire contemporaneamente su alcuni aspetti strutturali del sistema. Lo ripetiamo, il tema della valutazione è assolutamente fondamentale per innescare il cambiamento. Intendiamo seguire le indicazioni dell'OCSE in questo campo e non ci fermeremo di fronte a nessuna protesta. L'OCSE raccomanda di migliorare e di potenziare la valutazione esterna e di estenderla a tutte le scuole offrendo loro anche il supporto perché siano in grado di migliorare i risultati. Non stiamo parlando di una valutazione che ha uno scopo "sanzionatorio" ma di una valutazione che deve essere un servizio per le scuole e gli insegnanti, che deve tendere a migliorare la qualità del sistema educativo nel suo insieme. E anche per questo intendiamo riorganizzare e potenziare i due Istituti di riferimento: ANSAS ed INVALSI.

In tutti i principali paesi europei allo sviluppo dei sistemi di valutazione concorrono tre componenti:

1. un corpo di ispettori a volte dipendente in modo diretto dal Ministero (in Francia) o dai 'Ministeri locali' nel caso di sistemi federali o a forte autonomia regionale (Spagna), a volte dipendente dal parlamento (gli ispettori di sua Maestà UK). Gli ispettori intervengono direttamente nelle scuole utilizzando protocolli definiti in sede nazionale o regionale, utilizzando tra l'altro dati forniti dai sistemi informativi, i risultati delle prove nazionali sugli apprendimenti e i risultati delle prove derivanti dall'autovalutazione di ciascuna scuola;

2. un istituto che produce le prove, ne analizza i risultati e supporta le scuole nella loro interpretazione. In alcuni paesi come l'Olanda, dove è stata fatta la riforma più recente (2008), le prove sono fornite da istituti privati che hanno aperto

succursali anche in altri paesi (il CITO opera anche in Germania, in Turchia e negli USA). Un modello già avviato negli USA con ETS (Education Testing Service) . Questi Istituti che costruiscono le prove dipendono in genere dal Ministero, pur avendo naturalmente la più ampia autonomia (in Francia è una Direzione Generale del Ministero, in Inghilterra un Istituto indipendente, in Spagna una articolazione del Ministero);

3. l'autovalutazione delle scuole . Questa è più o meno diffusa ed obbligatoria ma comunque è l'elemento che valorizza l'autonomia della scuola e con la quale la scuola rende conto alle famiglie e si presenta agli Ispettori. Oltre ad una valutazione di 'qualità' fatta sui modelli ISO o FQM, le scuole usano prove oggettive sugli apprendimenti fornite dagli istituti di cui sopra. Sono le scuole che hanno interesse a valutare in modo 'oggettivo' le competenze degli studenti per poter compararne i risultati, in un processo di autovalutazione che valorizza l'autonomia.

Nei prossimi mesi procederemo alla riorganizzazione del corpo degli Ispettori che oggi sono numericamente ridotti ai minimi termini. Per questo è previsto un concorso a settembre ma sarà anche necessario procedere ad una riorganizzazione di quella che appare come una funzione alla quale deve essere garantita autonomia, terzietà ed indipendenza ma alla quale si richiede anche autorevolezza e elevata competenza.

Dal prossimo anno scolastico avvieremo poi un Progetto Pilota denominato PQM (Progetto Qualità e Merito) che ha due obiettivi:

1. il primo obiettivo sarà quello di utilizzare i risultati di una valutazione 'esterna' degli apprendimenti per progettare un sistema di coaching mirato al miglioramento della didattica. Gli interventi di sostegno agli insegnanti saranno progettati in stretto rapporto con i risultati della valutazione ed avranno una modalità che si discosterà dalle tradizionali esperienze di aggiornamento in servizio degli insegnanti: non ci saranno interventi in aula, così come non ci saranno corsi pre-confezionati da frequentare. L'analisi dei risultati consentirà di progettare interventi mirati di supporto agli insegnanti per la loro attività didattica, secondo una metodologia di "training on the job", e quindi legati strettamente con l'attività in aula. Il progetto si avvarrà dell'INVALSI e della costituenda ANSAS con il sostegno delle migliori competenze disciplinari e metodologiche espresse anche dalle università e dal mondo delle associazioni professionali e disciplinari;

2. il secondo obiettivo sarà quello di introdurre una prova oggettiva anche all'esame di maturità e di collegarne i risultati all'erogazione di borse di studio che consentiranno agli studenti migliori di avere la possibilità di scegliere i migliori percorsi universitari.

Intorno a questo progetto stiamo anche costituendo un Advisory Group nel quale saranno inserite personalità internazionali insieme ad esperti del nostro paese e delle nostre istituzioni.

Ho intenzione quindi di prendere in seria considerazione molte delle raccomandazioni date dall'OCSE al nostro paese e dar loro un seguito concreto tenendo però anche conto delle caratteristiche e delle peculiarità del nostro sistema educativo e sociale che, comunque, è stato in grado, negli anni migliori, di esprimere eccellenze e competenze di primo piano anche in ambito internazionale. Ho intenzione di perseguire con determinazione questo percorso e non posso che ribadire la disponibilità al confronto e all'apertura di un dialogo serio, concreto, non strumentale, privo di faziosità e pretesti politici, per contribuire al profondo rinnovamento del paese e, in sostanza, a quel che dovrebbe stare a cuore a tutte le parti in causa: il futuro dei giovani e dunque dell'Italia.

Indice delle tabelle e delle figure

Tabella 1 Spesa per l'istruzione in Italia.....61

Tabella 2 Determinanti del rapporto insegnanti/studenti in italia
Divario medio nell'area OCSE1 ai vari livelli di istruzione, 2006.....61

Tabella 3 L'Italia possiede scarsi strumenti di valutazione delle scuole e degli alunni....75

Tabella 4 Gli insegnanti in Italia non sono soggetti ad alcun tipo di valutazione.....85

Figura 1 Confronto tra impatto e partecipazione secondo i diversi tipi di attività di sviluppo professionale (2007-08).....29

Figura 2 Insegnanti che non hanno ricevuto valutazione e feedback e insegnanti che lavorano in scuole in cui non è stata effettuata alcuna valutazione negli ultimi 5 anni (2007-08).....33

Figura 3 L'Italia registra punteggi PISA al di sotto della media.....47

Figura 4 Forti differenze territoriali nel rendimento scolastico e disparità nei finanziamenti dei governi locali.....49

Figura 5 La segregazione sociale tra le scuole potrà ostacolare in futuro la mobilità sociale 51

Figura 6 Spesa per studente elevata e basso rendimento scolastico 53

Figura 7 Efficienza nella fornitura di servizi per l'istruzione tra le regioni, 2003.....55

Figura 8 Scarsi tassi di completamento nell'istruzione universitaria e difficile passaggio al mercato del lavoro 59

Figura 9 Scuole e classi di piccole dimensioni in Italia 65

Figura 10 Cosa conta per il rendimento scolastico 69

Figura 11 Spiegazioni dei rendimentiscolastici: il Nord e il Sud non sono così diversi...70

Figura 12 Le scuole italiane hanno poca autonomia e responsabilità 71

Figura 13 Le retribuzioni degli insegnanti italiani sono inferiori alla media OCSE, ma il divario si è ridotto.....81

Pubblicazioni 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

Quaderno n. 6 Oltre il precariato
Valorizzare la professione degli insegnanti per una scuola di qualità
Prima edizione dicembre 2006

Quaderno n. 6/2 Oltre il precariato/Interventi
Interventi sulle proposte di TreeLLLe
Prima edizione marzo 2007

Quaderno n. 7 Quale dirigenza per la scuola dell'autonomia?
Proposte per una professione "nuova"
Prima edizione dicembre 2007

Quaderno n. 8 L'istruzione tecnica
Un'opportunità per i giovani, una necessità per il paese
Prima edizione dicembre 2008

Quaderno n. 8/2 L'istruzione tecnica/2
Interventi sulle proposte di TreeLLLe
Prima edizione gennaio 2009, seconda edizione ottobre 2009

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
Seminario TreeLLLe - Fondazione per la Scuola della Compagnia di San Paolo
Prima edizione luglio 2005

Seminario n. 5 Il governo della scuola autonoma: responsabilità e accountability
Seminario TreeLLLe - Fondazione per la Scuola della Compagnia di San Paolo
Prima edizione novembre 2005

Seminario n. 6 Stato, Regioni, Enti Locali e scuola: chi deve fare cosa?
Seminario TreeLLLe - Fondazione per la Scuola della Compagnia di San Paolo
Prima edizione maggio 2006

Seminario n. 7 La scuola dell'infanzia
Presentazione del Rapporto OCSE 2006 - Il caso italiano
Seminario TreeLLLe - Reggio Children, in collaborazione con l'OCSE
Prima edizione settembre 2006

Seminario n. 8 La dirigenza della scuola in Europa
n. 9 Finlandia, Francia, Inghilterra, Italia, Paesi Bassi
Seminario TreeLLLe - Fondazione per la Scuola della Compagnia di San Paolo
Prima edizione aprile 2007 / giugno 2007

Seminario n. 10 Sistemi europei di valutazione della scuola a confronto
Prima edizione novembre 2008

Seminario n. 11 Politiche di innovazione per la scuola
Prima edizione novembre 2009

Ricerche

Ricerca n. 1 La scuola vista dai cittadini
Indagine sulle opinioni degli italiani nei confronti del sistema scolastico
In collaborazione con Istituto Cattaneo
Prima edizione maggio 2004; seconda edizione ottobre 2005

Ricerca n. 2 La scuola vista dai giovani adulti
Indagine sulle opinioni dei 19-25enni nei confronti del sistema scolastico
Prima edizione aprile 2009

Questioni aperte

Questioni aperte/1 Latino perché? Latino per chi?
Confronti internazionali per un dibattito
Prima edizione maggio 2008

Stampa: Ditta Giuseppe Lang Srl

Prima Edizione

Genova - Novembre 2009

L'ATTIVITÀ DI TREELLLE
È PRINCIPALMENTE SOSTENUTA
DALLA FONDAZIONE

COMPAGNIA
di San Paolo

COMPAGNIA
DI SAN PAOLO
TORINO

E SU SPECIFICI PROGETTI
DALLE FONDAZIONI

FONDAZIONE
PIETRO MANODORI
CASSA DI RISPARMIO
DI REGGIO EMILIA

FONDAZIONE
CASSA DI RISPARMIO
IN BOLOGNA

fondazione
Cassa di Risparmio
di Genova e Imperia

FONDAZIONE
CASSA DI RISPARMIO
DI GENOVA E IMPERIA

FONDAZIONE ROMA

FONDAZIONE ROMA
TERZO SETTORE

FONDAZIONE
MONTE DEI PASCHI
DI SIENA

FONDAZIONE
MONTE DEI PASCHI DI SIENA