

QUADERNO BIANCO SULLA SCUOLA

Una scuola di qualità per tutti

Schede Quaderno Bianco estratte dalla sintesi

21 settembre 2007

Diagnosi

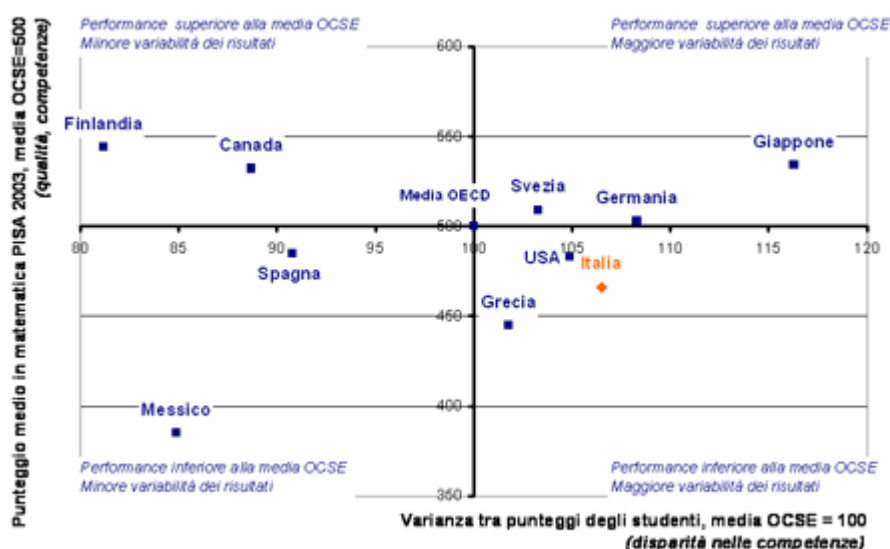
La quantità dell'istruzione migliora ma la qualità no

A una situazione in miglioramento per la quantità, corrisponde una situazione non positiva per la "qualità". Tutte le indagini internazionali convergono nel mostrare che gli studenti italiani hanno un significativo ritardo nei livelli sia di conoscenza, sia di competenza, ovvero nella capacità di utilizzare conoscenze e abilità in contesti specifici che caratterizzano le condizioni di vita odierne.

Assai elevate sono le differenze di risultato fra le singole scuole (anche dello stesso indirizzo) - il 57 per cento della varianza totale delle competenze è fra studenti di scuole diverse, anziché all'interno della stessa scuola, contro il 34 per cento nella media OCSE - rivelando un sistema poco equo, dove è accentuata la concentrazione degli studenti con situazione socio-economica meno favorevole e la connessa segmentazione delle scuole secondo la qualità.

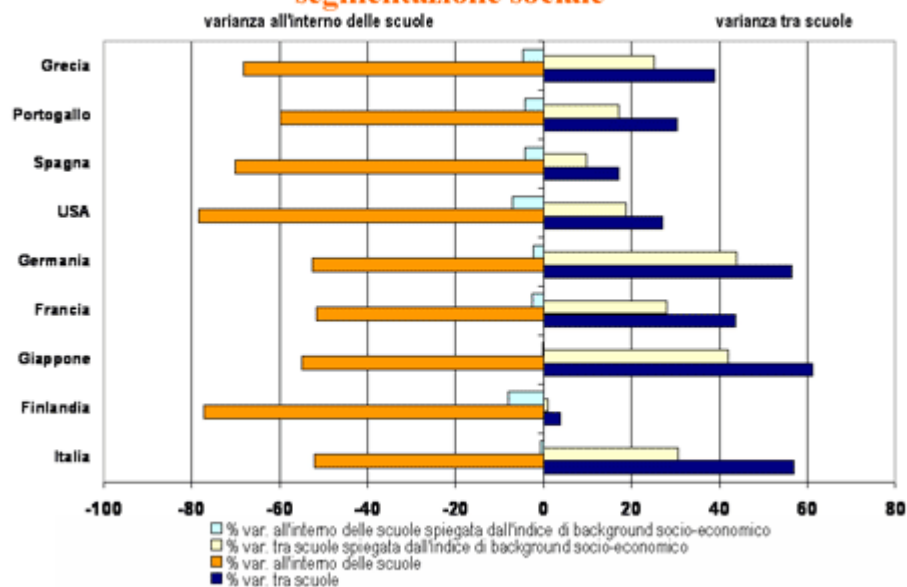
Assai elevato è anche il grado di analfabetismo funzionale della popolazione adulta: sarebbero circa due milioni le persone in questa situazione in Italia, concentrati nella fascia d'età compresa tra i 46 e 65 anni e prevalentemente al Sud. Permane una quota ancora importante di individui dotati della sola licenza elementare (il 25 per cento nella fascia di età 15-65 anni), e la partecipazione degli adulti all'apprendimento permanente è modestissima in tutte le aree del paese (solo il 7 per cento). Forti sono le ripercussioni negative di questo fenomeno anche sulla quantità e qualità di istruzione dei figli.

Il sistema nel suo complesso presenta forti divari ...



Punteggio medio in matematica degli studenti quindicenni e varianza dei risultati in alcuni paesi OCSE. Anno 2003. Fonte: OCSE-PISA

... ed è poco equo, dato che la segmentazione è alta e riflette la segmentazione sociale



Percentuale della varianza all'interno delle scuole e tra le scuole spiegata dall'indice di background socio-economico-culturale complessivo delle scuole. Fonte: OCSE-PISA

La Formazione degli organici

Il rapporto insegnanti per 100 studenti è decisamente più alto che negli altri paesi OCSE, in tutti gli ordini di scuola: in media circa 1 punto e mezzo in più, effettuando il confronto per il 2004 su aggregati comparabili.

Oltre alle caratteristiche del territorio, si riflettono su questo valore sia previsioni normative relative al tempo scuola (tempo pieno in tutta la scuola dell'infanzia, tempo pieno nel 25 per cento della scuola elementare e in 28 per cento della scuola media, orari curricolari eccessivi in alcuni indirizzi della scuola secondaria superiore), sia le specifiche modalità nazionali di inserimento nelle classi degli alunni diversamente abili, sia la capillare diffusione del servizio e della formazione delle classi distribuite in oltre 42 mila sedi scolastiche su un territorio caratterizzato dalla presenza da oltre 7 mila piccoli comuni, sia una non soddisfacente efficienza della programmazione della rete scolastica.

Per quanto riguarda la dimensione delle classi, si osserva un forte squilibrio verso la piccola dimensione, ben al di sotto dei valori indicati dalla normativa.

La carenza di una programmazione di medio-lungo termine del fabbisogno di insegnanti fa sì che non vi siano motivazioni e incentivi appropriati affinché Regioni, enti locali e istituzioni scolastiche sfruttino le flessibilità organizzative (in termini di orario, di debordo consentito dalle dimensioni di riferimento, di allocazione all'interno di bacini di utenza più ampi, di riordino delle scuole, etc.) al fine di garantire il diritto allo studio in un quadro di maggiore efficienza e di concentrare così le risorse su una maggiore qualità del servizio, nonché di rispondere alla crescente domanda di scuola dell'infanzia, di tempo pieno e di inserimento efficace di alunni diversamente abili. Vi sono situazioni virtuose, come mostra la forte variabilità dei rapporti rilevanti che non appaiono correlati con la quantità del servizio offerto. Ma in generale non vi è convenienza per i soggetti locali a rendere più efficiente la rete perché il territorio in cui ciò dovesse avvenire non ha garanzia di non ritrovarsi successivamente a sostenere tagli simili a quelli chiesti a territori non virtuosi. Vengono così meno le condizioni affinché gli obiettivi fissati dallo Stato possano essere effettivamente conseguiti e non deve dunque sorprendere l'inefficacia dei ripetuti tentativi di ridurre il rapporto insegnanti/studenti con interventi emergenziali calati dall'alto.

Nella determinazione dell'organico si è sedimentato un "metodo contrattuale" e in due stadi ("diritto" e "fatto") che, se riconcilia la responsabilità centrale di spesa e il frazionamento di responsabilità, è fonte di opacità e tensioni, dove ragioni e torti del territorio si confondono e frenano l'applicazione di indirizzi generali. Allo stesso modo, il doppio stadio, se riduce il rischio di irrigidire la domanda di insegnanti in un contesto dove è mancata la programmazione di un lungo periodo, è fonte di grave incertezza e discontinuità per studenti, insegnanti e autorità di spesa. E' evidente che siamo in presenza di un'organizzazione decisamente migliorabile e che una programmazione del fabbisogno di insegnanti ne è un requisito fondamentale che potrebbe

consentire la definizione di un reale organico funzionale.

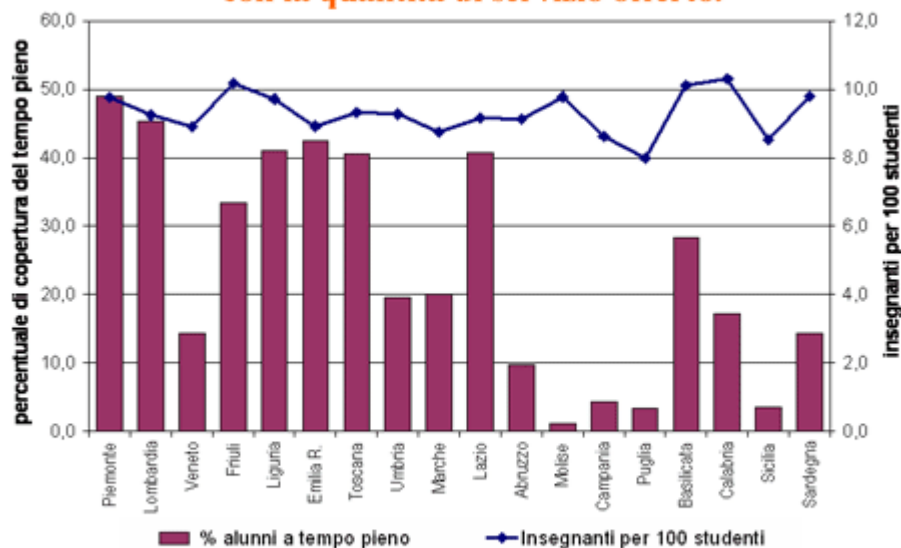
La configurazione della spesa è largamente conseguenza di un numero di insegnanti per studente decisamente alto ...

numero di insegnanti per 100 studenti		
	ITALIA	Media OCSE
docenti	8,9	
docenti, inclusi docenti di religione (aggregato con parable OCSE)	9,2	7,5
docenti, inclusi religione e tecnico-pratici	9,6	
docenti, inclusi religione, tecnico-pratici e sostegno	10,7	
docenti, inclusi religione, tecnico-pratici, sostegno e altro (*)	11,5	

(*) insegnanti contrattualizzati per l'insorgere di esigenze non previste in corso d'anno e insegnanti che operano in altre attività (scuole estere, centri per l'educazione degli adulti, in comando).

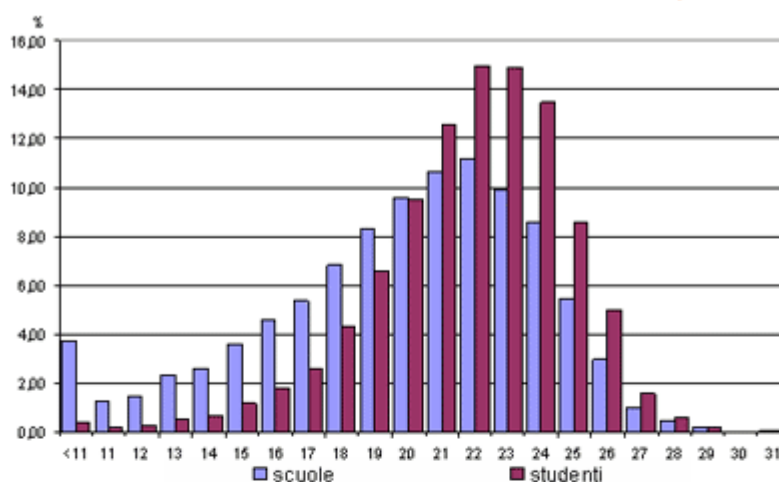
Fonte: MPI

...e sussiste un'ampia variabilità territoriale, non correlata con la quantità di servizio offerto.

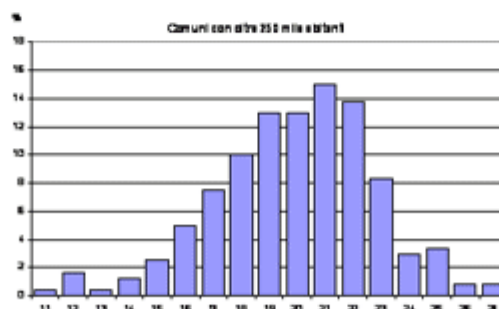


Numero di insegnanti (senza sostegno) per 100 studenti nella primaria e copertura del tempo pieno, a.s. 2005-2006. Fonte: MPI

... e la dimensione delle classi), ma anche dall'organizzazione della rete scolastica e dalla sua efficacia,



Distribuzione di scuole e studenti in base alla dimensione media delle classi nel secondo anno della scuola secondaria inferiore, a.s. 2005-06. Fonte: MPI.



e non vi è convenienza per i soggetti locali a rendere più efficiente la rete, visto che potrebbero ritrovarsi successivamente a sostenere tagli simili a quelli chiesti a territori non virtuosi.

La centralità della valutazione

Il prolungato insuccesso nell'avviare un sistema nazionale di valutazione sugli apprendimenti, anche dopo l'avvio del decentramento, è un fattore importante del ritardo italiano. Ha impoverito gli strumenti a disposizione degli insegnanti per orientare la propria attività; ha privato le autorità di governo della scuola della possibilità di apprezzare i risultati del sistema e di fissare operativamente standard di apprendimento; non ha permesso l'adozione di strumenti innovativi per monitorare e favorire i progressi delle singole scuole; ha tolto, assieme alle incertezze sulla credibilità dei titoli, uno strumento di guida per studenti, famiglie e interessi del territorio.

In base all'esperienza internazionale, la limitazione della misurazione degli apprendimenti alle sole conoscenze e competenze misurabili e la sofisticazione dei metodi con cui valutare il contributo della scuola a questi risultati (scontando le origini sociali degli studenti e il contesto territoriale) richiedono che l'utilizzo della valutazione, qualunque esso sia (per azioni rimediali, promozione di voce o exit degli studenti, incentivazione delle scuole e degli insegnanti, integrazione dell'autovalutazione), non avvenga con automatismi. Gli automatismi, specie se perduranti e rigidi nel tempo, tendono a produrre effetti perversi sulla qualità della scuola, quali la distorsione dei contenuti dell'insegnamento, la penalizzazione delle eccellenze e delle situazioni di massimo ritardo, fino all'emarginazione delle sezioni più deboli della popolazione studentesca. E' tuttavia possibile utilizzare in modo appropriato la valutazione degli apprendimenti e del valore aggiunto della scuola. A questo fine è opportuno:

- misurare sia conoscenze e abilità, sia competenze;
- valutare i progressi degli studenti nel tempo, anziché effettuare confronti fra scuole o nel tempo di aggregati studenteschi diversi;
- assicurare flessibilità e modificabilità nelle regole di impiego dei risultati della valutazione;
- combinare utilizzi diversi dei risultati, attivando, a un tempo, l'azione rimediale disegnata con insegnanti e scuola, l'incentivo contrattuale e la promozione dell'attivismo da parte degli utenti del servizio;

fornire alle scuole e agli insegnanti un supporto affinché i risultati delle valutazioni divengano parte del miglioramento concreto dell'azione educativa.

I tentativi di costruire un sistema nazionale di valutazione in corso da oltre quindici anni non hanno ancora sortito un risultato. La reazione degli insegnanti non è mancata: in molte realtà, in larga misura del Nord, la realizzazione di percorsi di autovalutazione, la costruzione di reti fiduciarie fra scuole, i rapporti con il tessuto economico territoriale (per gli istituti tecnici e professionali), il ricorso esteso a OCSE-PISA o a valutazioni esterne ad hoc hanno dato impulso e strumenti per indirizzare l'azione formativa e migliorarne l'efficacia. Ma, oltre alla natura territoriale circoscritta, queste esperienze non possono permettere quella verifica e tutela di standard nazionali di apprendimento e quel confronto su dati condivisi che è proprio di un sistema scolastico nazionale. Sono le debolezze che hanno concorso alla sofferenza del sistema italiano.

L'esperienza italiana mostra comunque che:

- la valutazione (anche esterna) è richiesta dalla maggioranza degli insegnanti, anche se esiste una minoranza contraria che la vede come uno strumento di controllo, anziché un mezzo per migliorare;
- nelle esperienze locali, dove si manifesta l'autonoma volontà delle scuole di ricorrere alla valutazione, anche esterna, vi è grande attenzione alle modalità di circolazione dei risultati;
- l'insuccesso dei tentativi di costruire un sistema nazionale di valutazione è legato in forte misura all'assenza di chiarezza circa il suo utilizzo e ad una sottovalutazione dello straordinario impegno di ricerca, organizzativo e professionale necessario per raggiungere quel risultato;

manca una base informativa di riferimento: i risultati delle indagini esistenti non sono tutti facilmente accessibili e in generale si è fatta troppa poca "valutazione degli effetti della valutazione".

La questione del Sud e del Centro Una corretta valutazione dei divari territoriali conferma che per affrontare il problema dei risultati particolarmente modesti del Sud non basta, come pure è necessario, affrontare i problemi generali di questa area, ma occorre dedicare alla scuola un'azione diretta. Un esercizio quantitativo di simulazione condotto nel Quaderno conferma il peso che il contesto territoriale (infrastrutture, situazione culturale e sociale delle famiglie, spesa, etc.) ha sui cattivi risultati del Sud, ma mostra anche che al netto di tale effetto rimarrebbe comunque un divario assai significativo rispetto al Nord e che tale divario si avrebbe in simile misura anche a discapito del Centro. Insomma, nel Centro e nel Sud sembrano manifestarsi (assieme a problemi specifici di carenza di infrastrutture e attrezzature) problemi nazionali di organizzazione e funzionamento della scuola che evidentemente il Nord riesce in parte a compensare.

L'azione di governo può incidere su molti dei fattori critici della scuola. Per accompagnarla serve tuttavia, specie nel Sud, una forte mobilitazione politica e culturale che, sulla base di obiettivi credibili derivati da una programmazione coerente e a medio-lungo termine dei fabbisogni e da una valutazione di risultati raggiunti a fronte dei livelli essenziali di qualità del servizio, favorisca il rafforzamento del rapporto fiduciario tra Stato e insegnanti, promuova la ricerca in campo educativo e attivi un'allerta delle aspettative e una pressione positiva (voice) dell'opinione pubblica.

Terapia

Un modello per programmare gli organici

La programmazione, anche a lungo termine, del fabbisogno di insegnanti e del personale tutto è uno dei requisiti fondamentali per migliorare organizzazione del lavoro e carriera degli insegnanti, e per superare l'incertezza in cui vivono molte scuole, muovendo verso la definizione pluriennale degli organici, affinché non si torni alla creazione di un nuovo precariato. E' anche lo strumento con cui raggiungere, al di fuori di logiche emergenziali, l'allocazione efficiente delle risorse finanziarie. Un primo passo in questa direzione è un modello prototipo di simulazione, presentato in questo Quaderno. Il modello consente, sulla base di scenari di previsione demografica dell'Istat, una stima delle tendenze in atto del fabbisogno territoriale di insegnanti per ordine di scuola e regione, da oggi fino all'orizzonte 2026/2027. Permette anche una valutazione degli impatti differenziali di scelte alternative di policy relative ad alcuni parametri importanti del sistema.

Nella migliore delle due ipotesi - quella in cui fosse assai forte il rimbalzo del tasso di fertilità - la simulazione presenta un quadro di sostanziale stabilità caratterizzata da un progresso lieve della popolazione in età scolastica (fra 3 e 21 anni) che tornerebbe, al termine dei 20 anni presi in esame, al livello di oggi. Nell'altra ipotesi - dove pure il tasso di fecondità risale, ma meno - la popolazione in età scolastica scenderebbe progressivamente già a partire dalla fine di questo decennio, fino a raggiungere a distanza di 20 anni un valore di circa 1 milione inferiore a oggi.

Per date ipotesi di lavoro in merito alle fuoriuscite di insegnanti dal sistema (per collocamento a riposo, per cessazione dal servizio e per dimissioni volontarie), viene stimato il flusso prevedibile di nuove entrate (in aggiunta all'inserimento in ruolo già deciso e avviato per 150 mila precari):

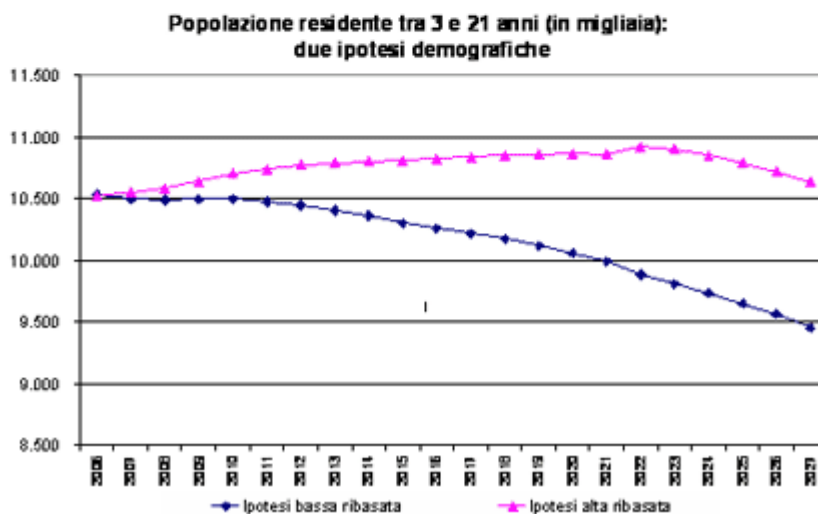
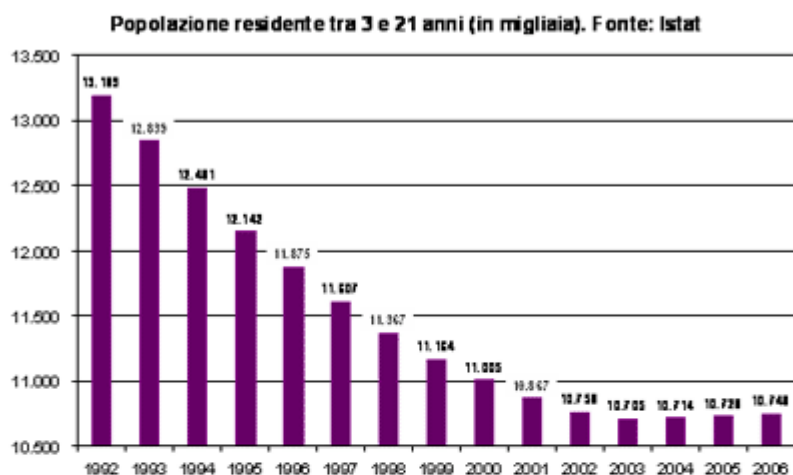
- entro l'anno scolastico 2011/2012, sempre nel quadro tendenziale, si dovrebbero reclutare fra 70 e 90 mila nuovi insegnanti, contribuendo sostanzialmente a superare il meccanismo delle graduatorie a esaurimento.
- questa cifra salirebbe a 170-220 mila entro il 2016/17, con una forchetta che si va ampliando nel tempo;
- a 15 anni da oggi sarà stato rinnovato tra il 34 e il 44 per cento del corpo docente;
- assai forte risulta, infine, la diversità nell'andamento del fabbisogno a seconda delle regioni (per effetto di scostamenti rilevanti nei tassi di fecondità e nei flussi migratori), con una dinamica positiva, nei prossimi 5 anni, nel Nord (a eccezione della Liguria) e nel Centro, e un calo in tutto il Sud.

Sulla base dello scenario tendenziale e delle lezioni apprese è possibile simulare ipotesi alternative che consentano di identificare gli interventi che il sistema scolastico nel suo insieme e i diversi livelli di governo che ne sono responsabili devono realizzare per una migliore allocazione delle risorse

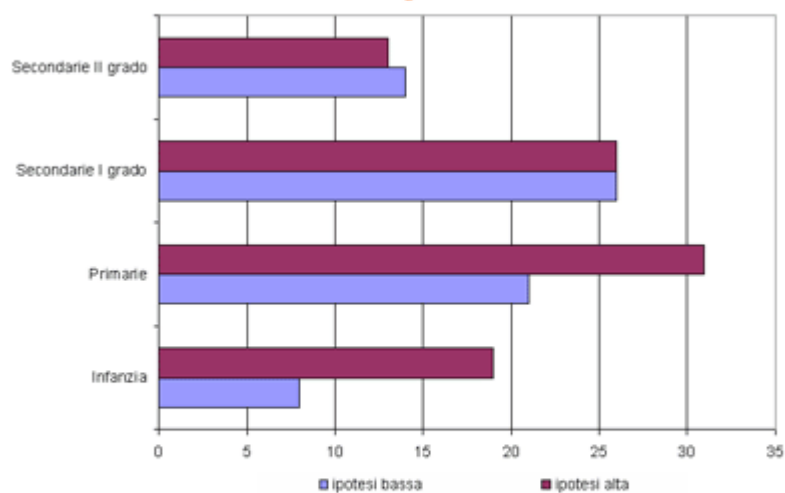
finanziarie nel settore, portando strutturalmente e gradualmente - nel contesto di una maggiore stabilità del personale - il rapporto insegnanti/studenti a valori di appropriatezza, ossia coerenti con gli standard nazionali del servizio e gli obiettivi di apprendimento espressi in termini di saperi e competenze. Si tratta di interventi sulla formazione delle classi, sulle infrastrutture scolastiche, sull'adeguamento della aule agli standard previsti dalla normativa, sulla riorganizzazione dei plessi e della rete scolastica e sulla realizzazione di un sistema di aggiornamento e riqualificazione professionale.

Il Quaderno argomenta che gli interventi indicati e ogni altra misura possono trovare attuazione solo attraverso un confronto tra Stato, Regioni, enti locali e istituti scolastici.

L'istruzione è un servizio deve essere garantito a tutti: studenti e insegnanti hanno bisogno di condizioni stabili anche in un contesto di incertezze



... e si prefigura un significativo rinnovamento del corpo docente, diversificato per ordine scolastico e...



Fonte: Stime modello prototipo Quaderno Bianco

**Stima tendenziale dei nuovi ingressi (in migliaia) a 5 anni
...mentre a 15 anni da oggi viene rinnovato tra il 34 e il 44%
del corpo docente**

Proposte per un sistema nazionale di valutazione

La maggioranza dei paesi economicamente avanzati è dotata di sistemi nazionali di valutazione. Fino a oggi l'Italia ha fatto eccezione. La proposta del Quaderno, desunta dalle lezioni internazionali e nazionali, mira a creare una discontinuità attraverso la realizzazione graduale ma a tappe predefinite di un servizio la cui credibilità e utilità per scuole e insegnanti, per studenti e territorio, sia rapidamente percepita.

La proposta prevede assieme:

- la realizzazione del sistema nazionale di valutazione incentrato sull'INVALSI, che comprenda due distinte funzioni: sia la realizzazione di una rilevazione nazionale di alto livello tecnico sugli apprendimenti, sia un programma permanente di supporto alle scuole per l'analisi e l'utilizzo della valutazione e per l'elaborazione di diagnosi valutative di scuola;
- il rilancio della ricerca educativa e valutativa (in luoghi autonomi e diversi dall'INVALSI);
- il consolidamento e la diffusione delle pratiche e reti di diagnosi valutative di scuola (autovalutazione);
- il rafforzamento della credibilità dei titoli di studio.

L'INVALSI dovrebbe realizzare una rilevazione censuaria e annuale dei livelli di apprendimento, per cinque livelli di scolarità (gli anni 2, 5, 8, 10 e 13 del percorso scolastico) e (per cominciare) tre aree disciplinari "di base", e delle altre informazioni necessarie per la valutazione del valore aggiunto delle scuole.

Sulla base degli esiti della valutazione censuaria verrebbe avviata l'azione di "team di supporto" nazionali, composti da esperti qualificati (con competenze didattiche, di valutazione e relazionali) che, attraverso missioni presso le scuole, prioritariamente quelle con criticità, dovrebbero mettere l'istituzione scolastica nella condizione di: discutere e approfondire i risultati della valutazione nazionale, anche nel confronto con altre valutazioni; favorire il confronto tra scuole e la creazione di reti; elaborare una diagnosi valutativa; individuare obiettivi e azioni per ridurre le criticità e migliorare i risultati. A questi ultimi si aggancerebbero gli interventi innovativi su organizzazione e carriera esposti più avanti. Il flusso di conoscenze che dalle scuole potrà così investire il livello nazionale (componente bottom-up del sistema), incontrandosi con lo sviluppo di nuove metodologie di misurazione e con una ripresa della ricerca, potrà gradualmente creare e consolidare una prassi nazionale di valutazione indispensabile per la scuola italiana.



QUADERNO BIANCO SULLA SCUOLA

Una scuola di qualità per tutti

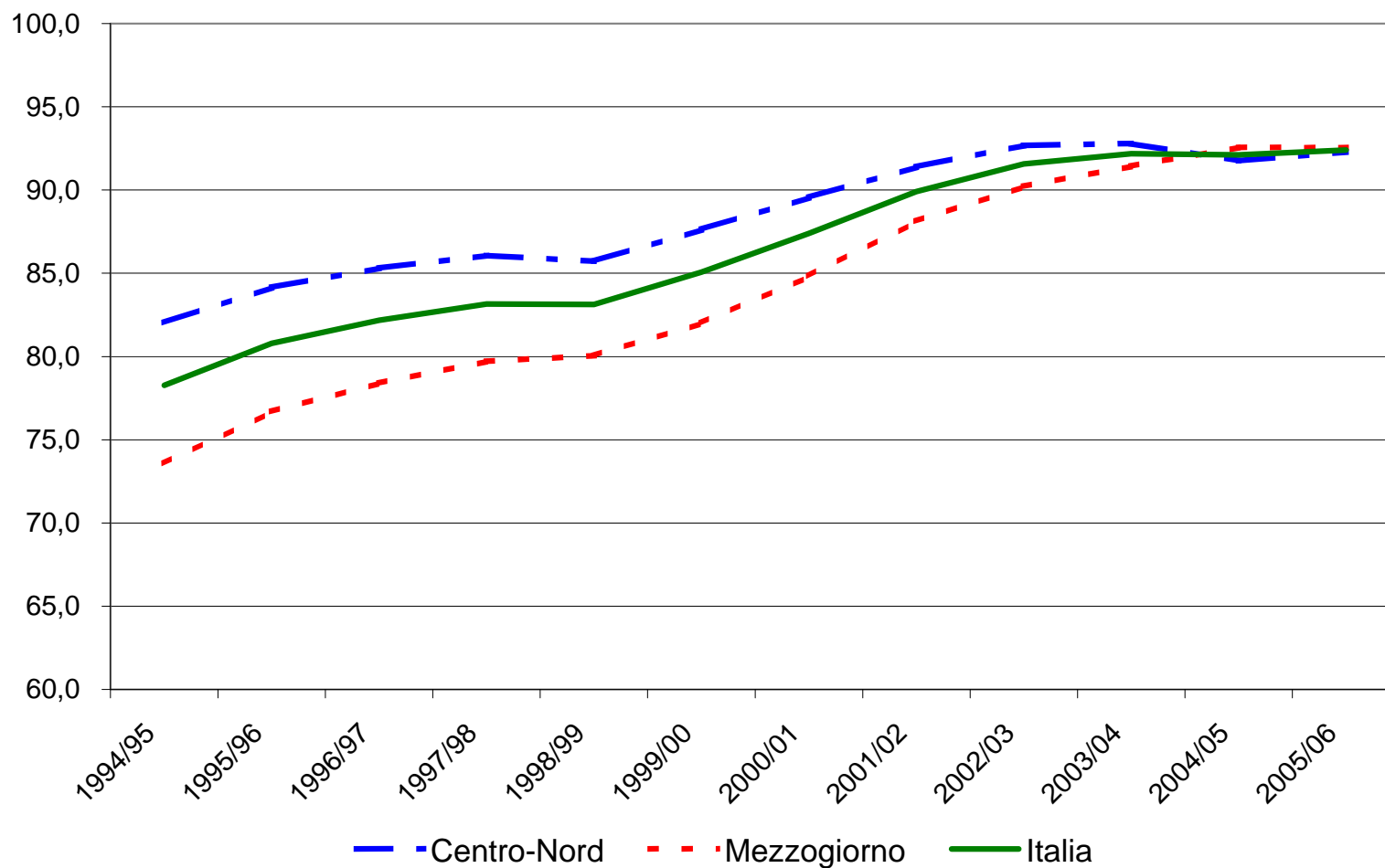
21 settembre 2007

Mettere la qualità della scuola al centro dell'azione pubblica, valorizzandone i punti di forza e superando i ritardi, può essere un canale decisivo per la ripresa della crescita della produttività e della mobilità sociale del Paese.

L'istruzione conta per:

- godere pienamente dei diritti di cittadinanza
- concorrere alla produttività nazionale e migliorare il proprio reddito
- ridurre i condizionamenti delle origini sociali e favorire una società dinamica

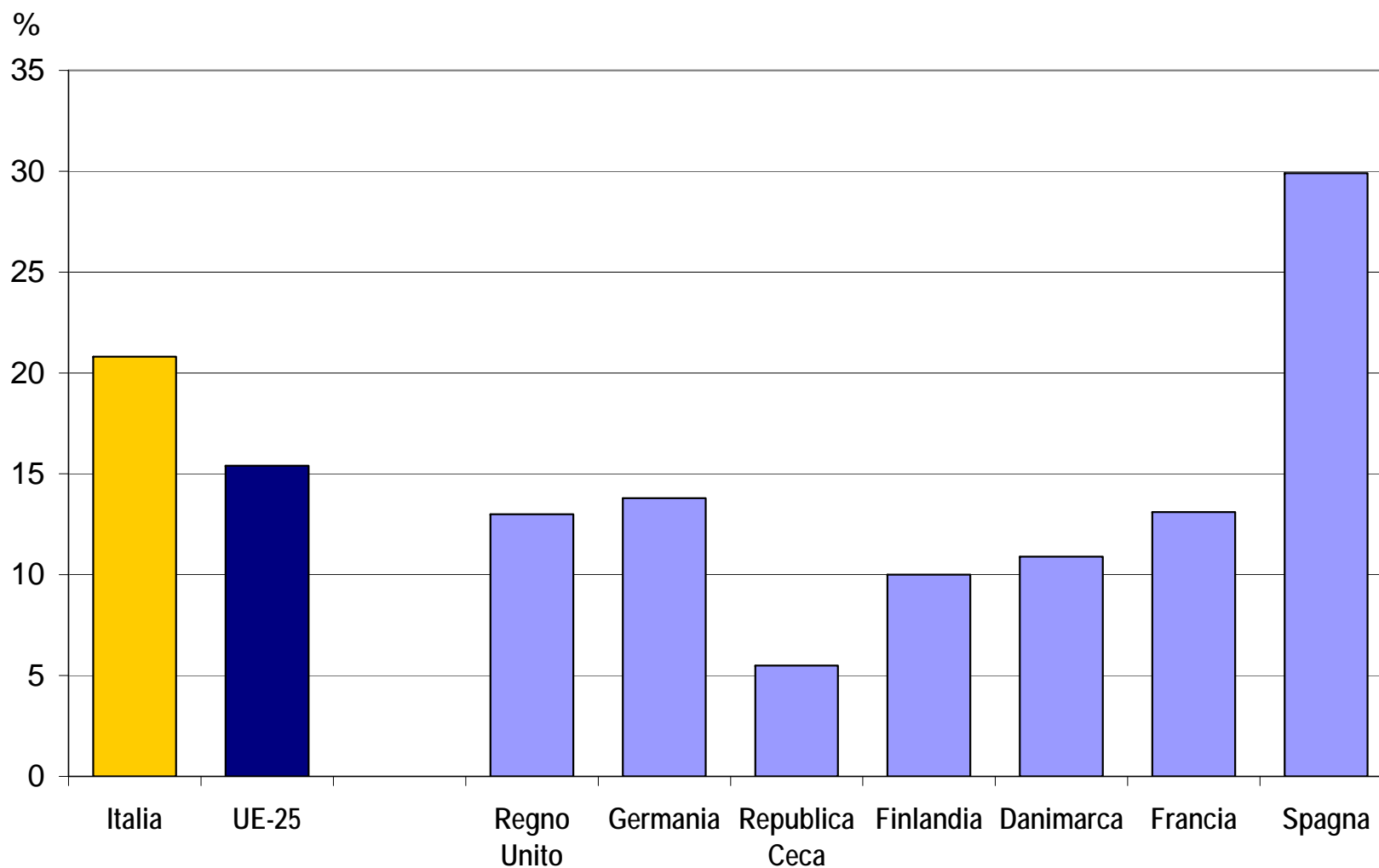
Ci sono stati significativi progressi nella quantità di istruzione ...



Partecipazione all'istruzione secondaria superiore nella fascia di età tipica.

Fonte: ISTAT

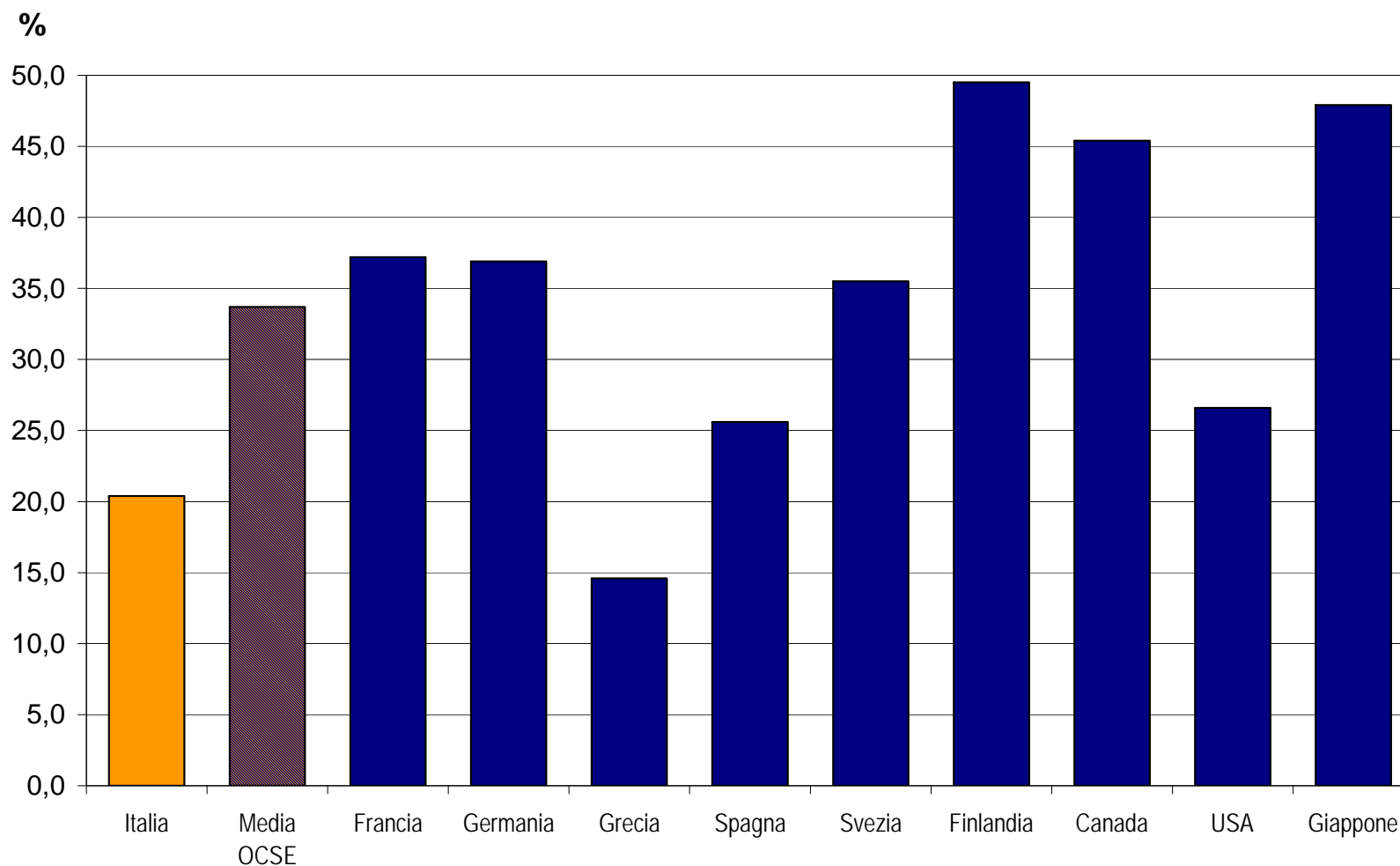
... ma il ritardo storico non è ancora stato colmato.



Percentuale della popolazione 18-24 anni con al più la licenza media, che non ha concluso un corso di formazione professionale e che non frequenta scuola/formazione. Anno 2006.

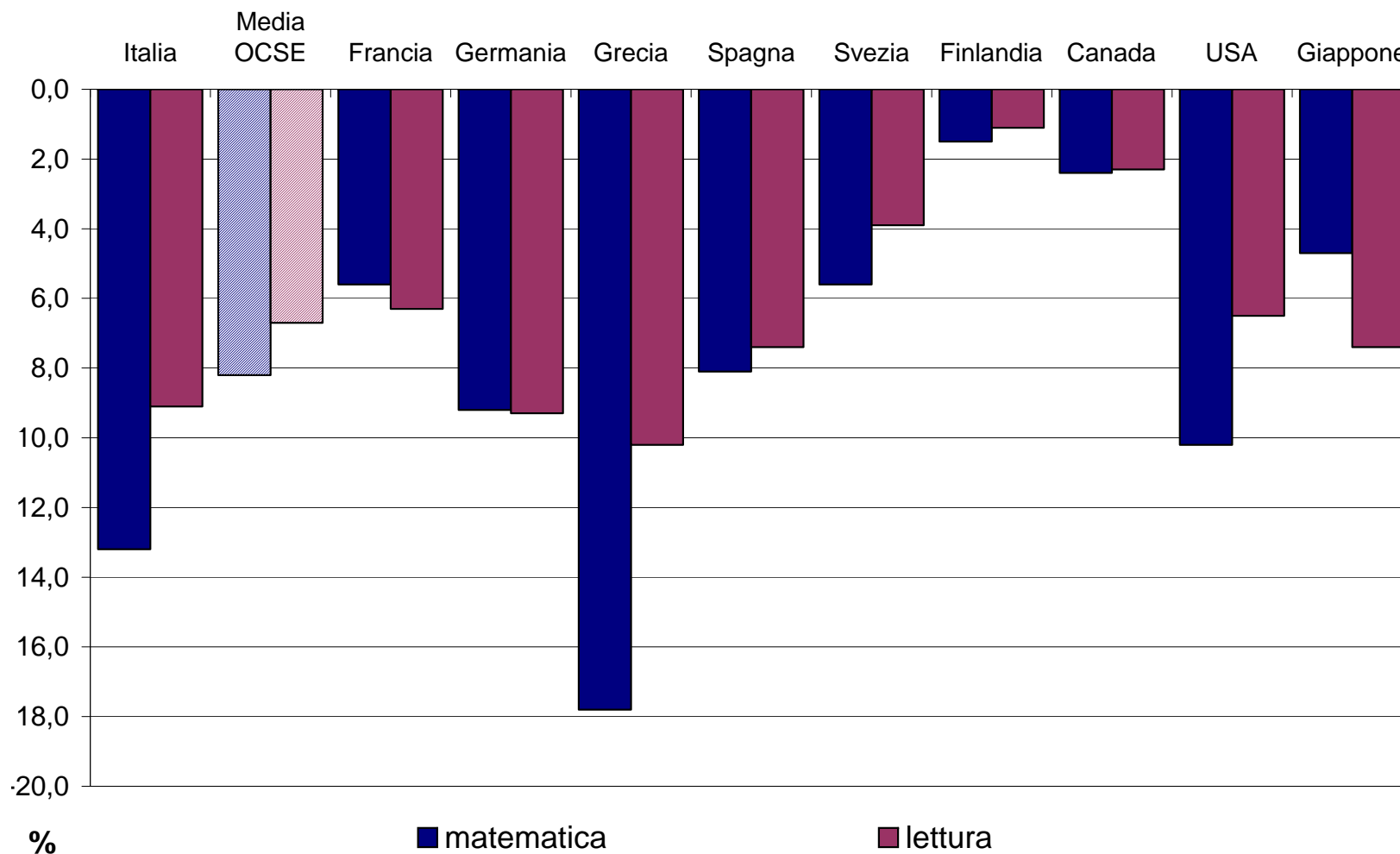
Fonte: Eurostat / Forze di lavoro

Ma soprattutto esiste un problema di qualità: gli studenti italiani “ricchi di competenze” sono troppo pochi,



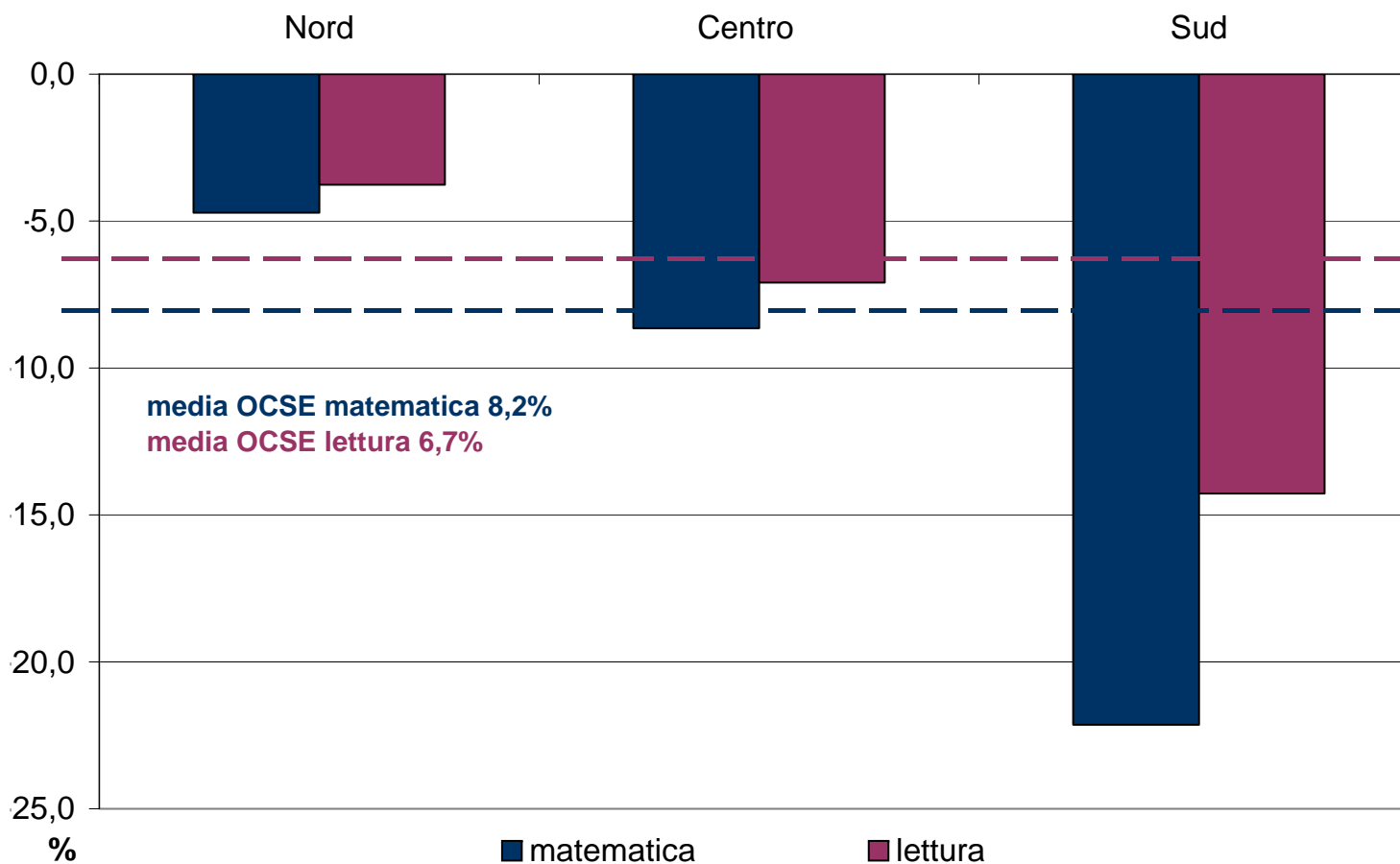
Percentuale di studenti 15-enni con competenze matematiche tali da risolvere problemi complessi. Anno 2003. Fonte: OCSE-PISA

mentre quelli “poveri di competenze” sono troppo numerosi.



Percentuale di studenti 15-enni con competenze in matematica e in lettura inferiori al primo livello in alcuni paesi OCSE. Anno 2003. Fonte: OCSE-PISA

Esiste poi un grave divario fra Nord, Centro e Sud ...

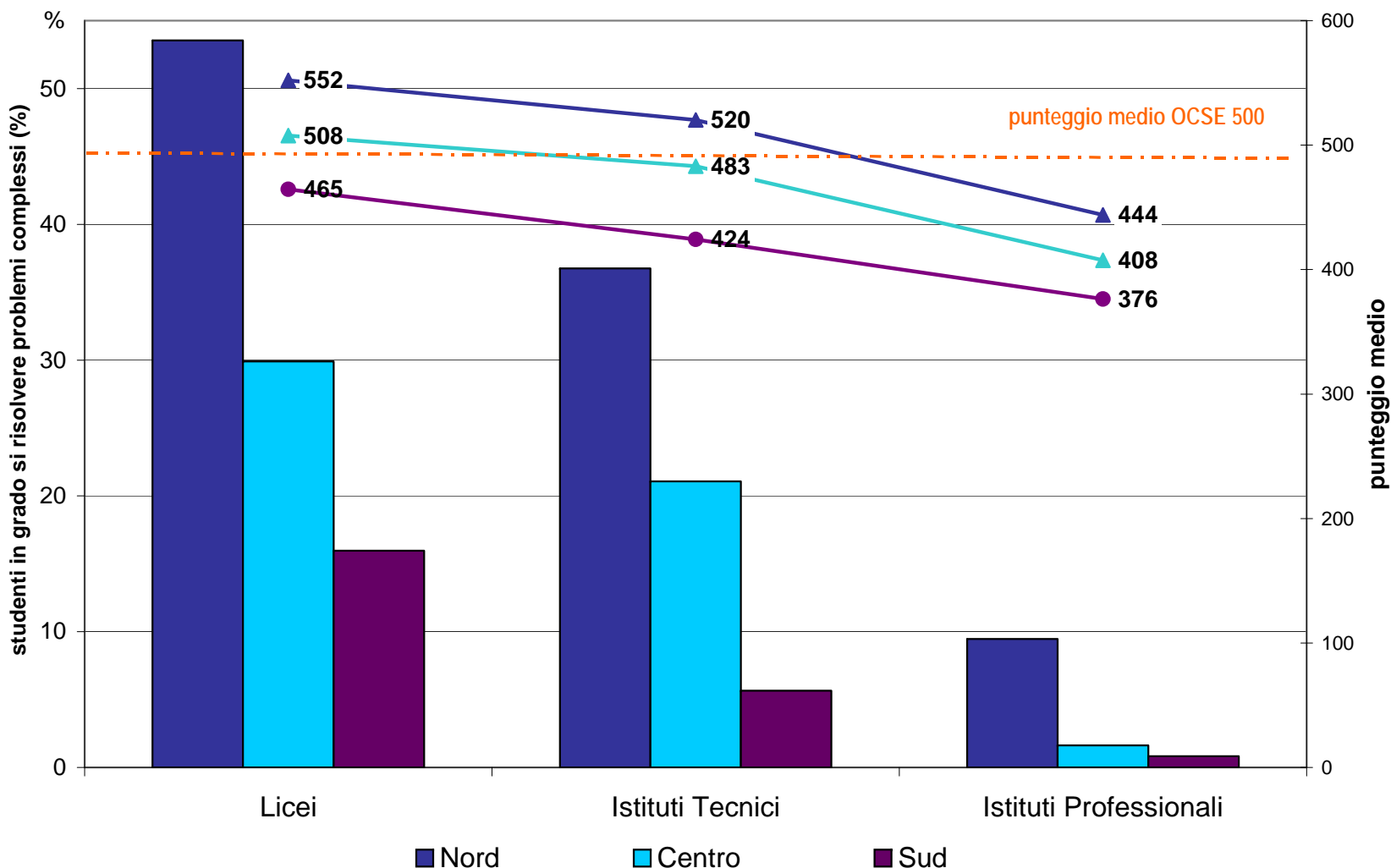


Percentuale di studenti 15-enni con competenze inferiori al primo livello. Anno 2003.

Fonte: OCSE-PISA

... che non è interamente spiegato dal contesto territoriale del Sud ...

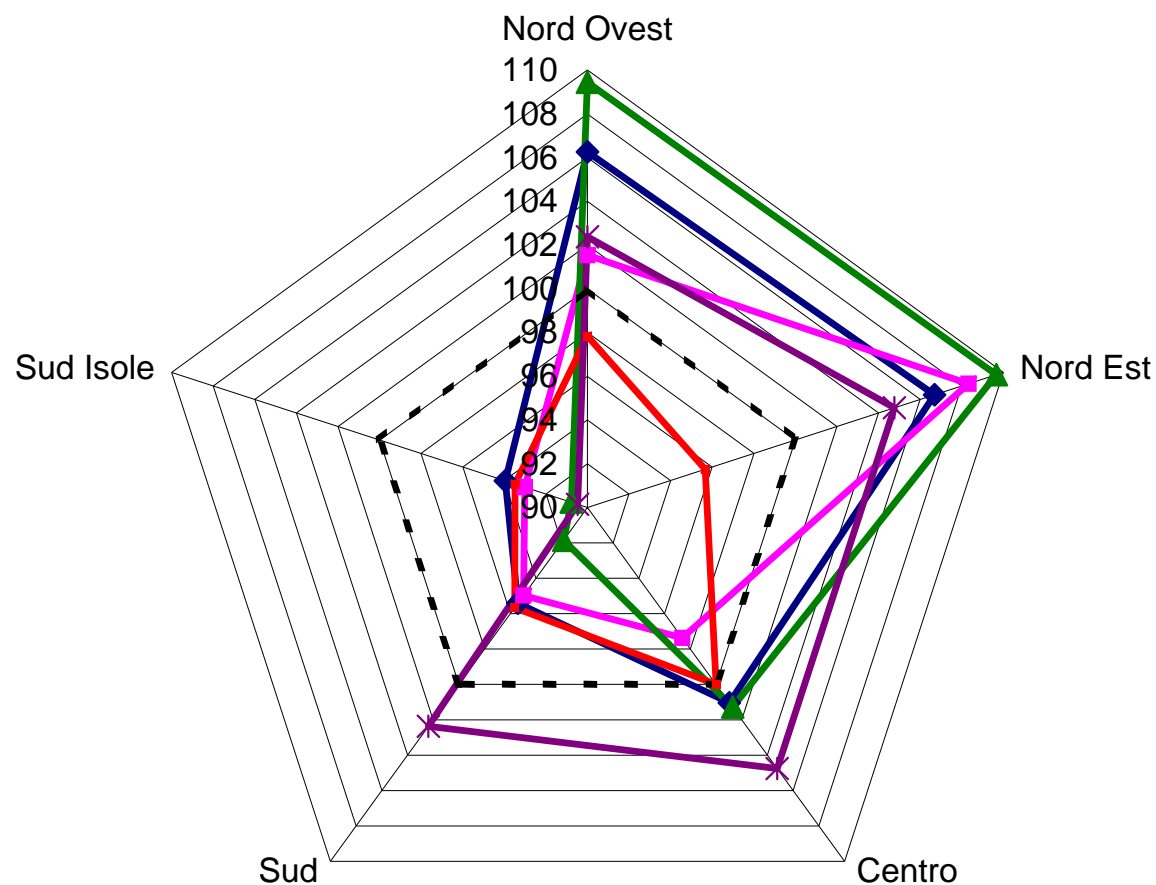
e la disparità territoriale persiste per tipologia di scuola.



Punteggio medio e percentuale di studenti quindicenni con competenze matematiche tali da risolvere problemi complessi per macro-area e tipologia di scuola (media OCSE=500).

Anno 2003. Fonte: OCSE-PISA

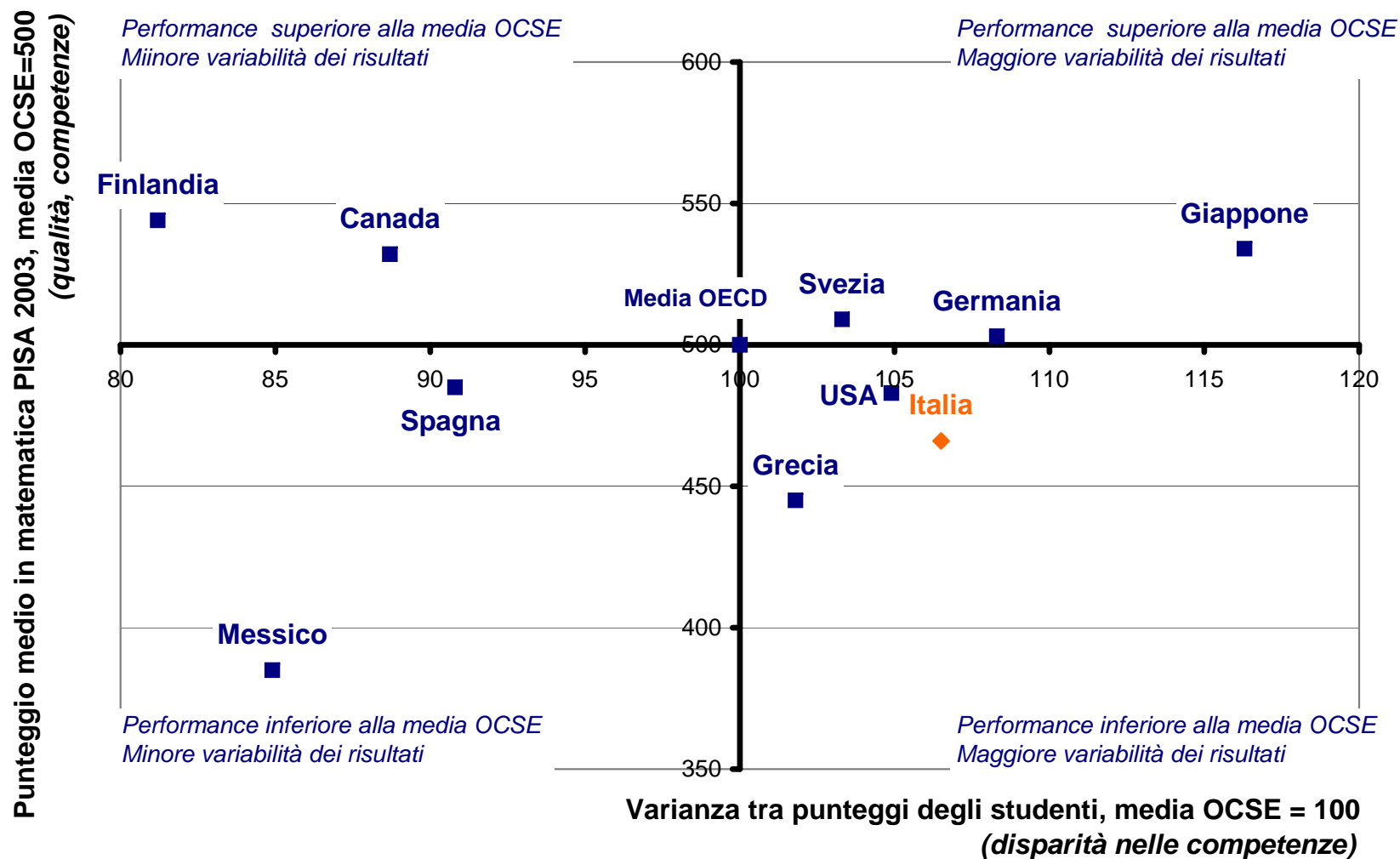
Lo confermano diverse indagini internazionali e nazionali.



◆ TIMMS 1999 (III sec. Inf.) ◆ PISA 2000 ▲ PISA 2003
— Invalsi 2002/2003 (I sec. sup.) * Invalsi 2002/2003 (III sec. sup.)

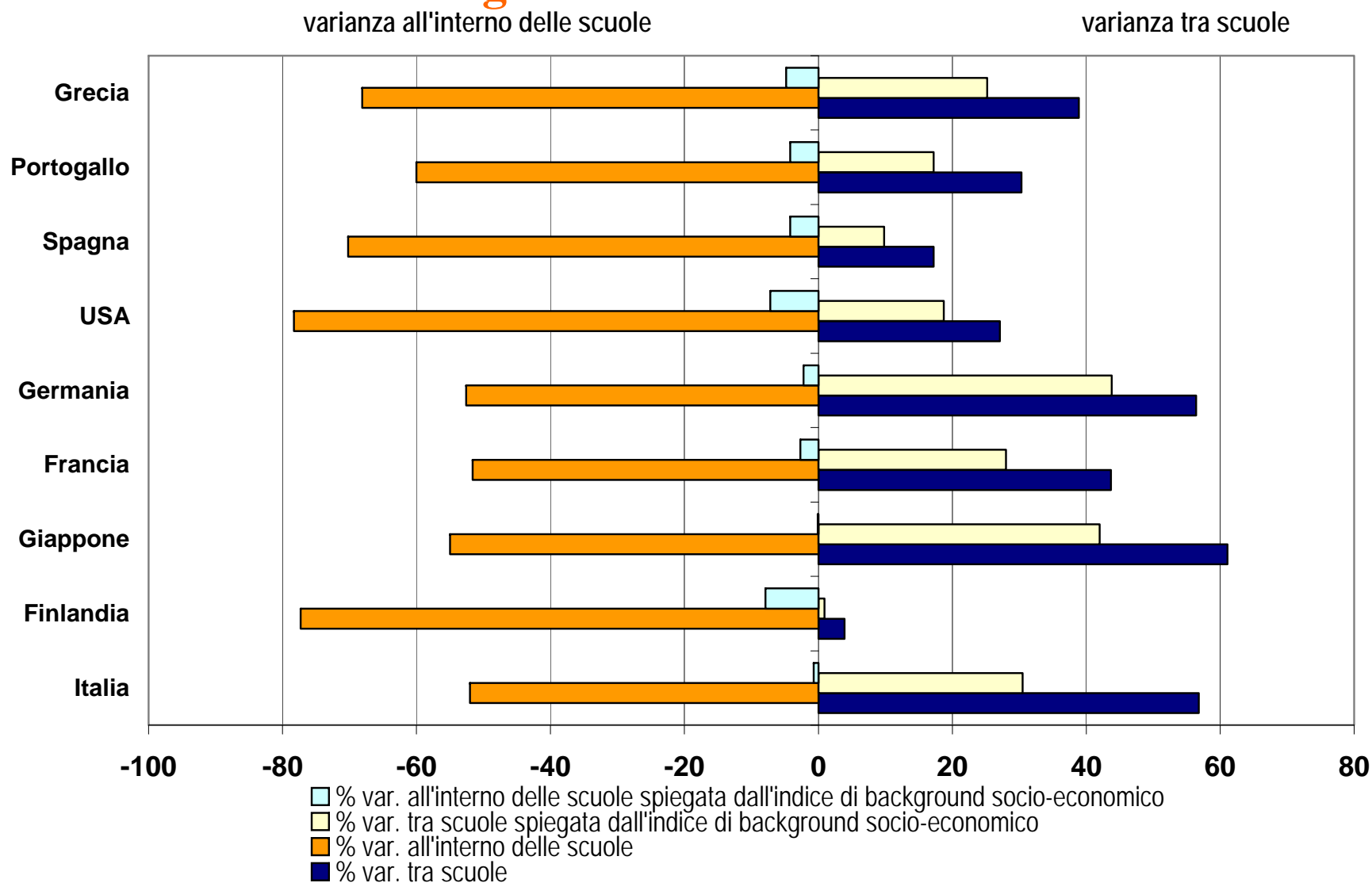
Confronto tra risultati in matematica per macro-area in base alla valutazione di alcune indagini internazionali e nazionali (Italia = 100). Anno 2003.

Il sistema nel suo complesso presenta forti divari ...



Punteggio medio in matematica degli studenti quindicenni e varianza dei risultati in alcuni paesi OCSE.
Anno 2003. Fonte: OCSE-PISA

... ed è poco equo, dato che la segmentazione è alta e riflette la segmentazione sociale



Percentuale della varianza all'interno delle scuole e tra le scuole spiegata dall'indice di background socio-economico-culturale complessivo delle scuole. *Fonte: OCSE-PISA*

Quali fattori concorrono a migliorare i risultati della scuola?

Secondo le evidenze internazionali e italiane appaiono poco rilevanti o incerti gli effetti di:

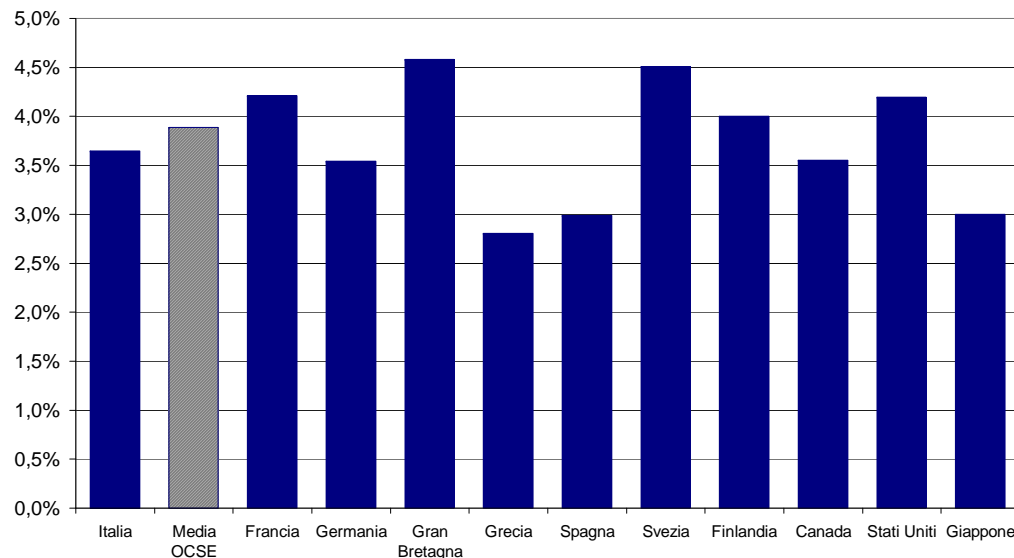
- numero di ore di insegnamento curricolare
- dimensione delle classi
- livello retributivo degli insegnanti

Mentre hanno un peso significativo positivo:

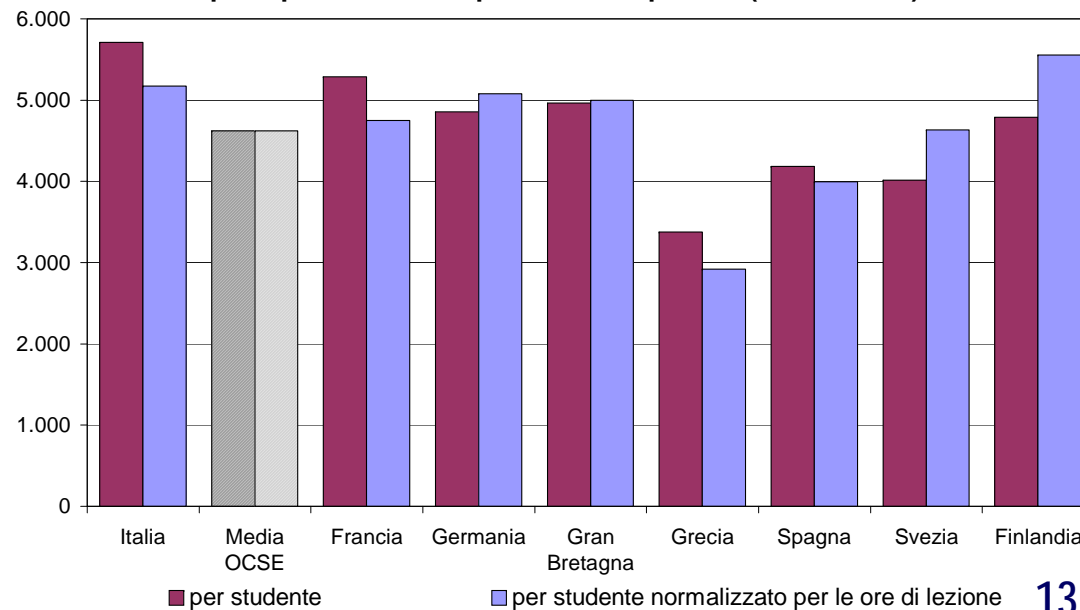
- esami centralizzati e standardizzati
- autonomia delle scuole, se accompagnata da monitoraggio e valutazione
- superamento di soglie minime di spesa per attrezzature e materiali educativi
- forme integrative della retribuzione di base (in un contesto di autonomia)
- livello di qualificazione degli insegnanti
- il peso del combinato disposto di "talento" e "impegno" di ogni insegnante.

La spesa per l'istruzione non è inferiore in Italia rispetto ad altri paesi ...

Spesa per l'istruzione scolastica sul Pil (%)

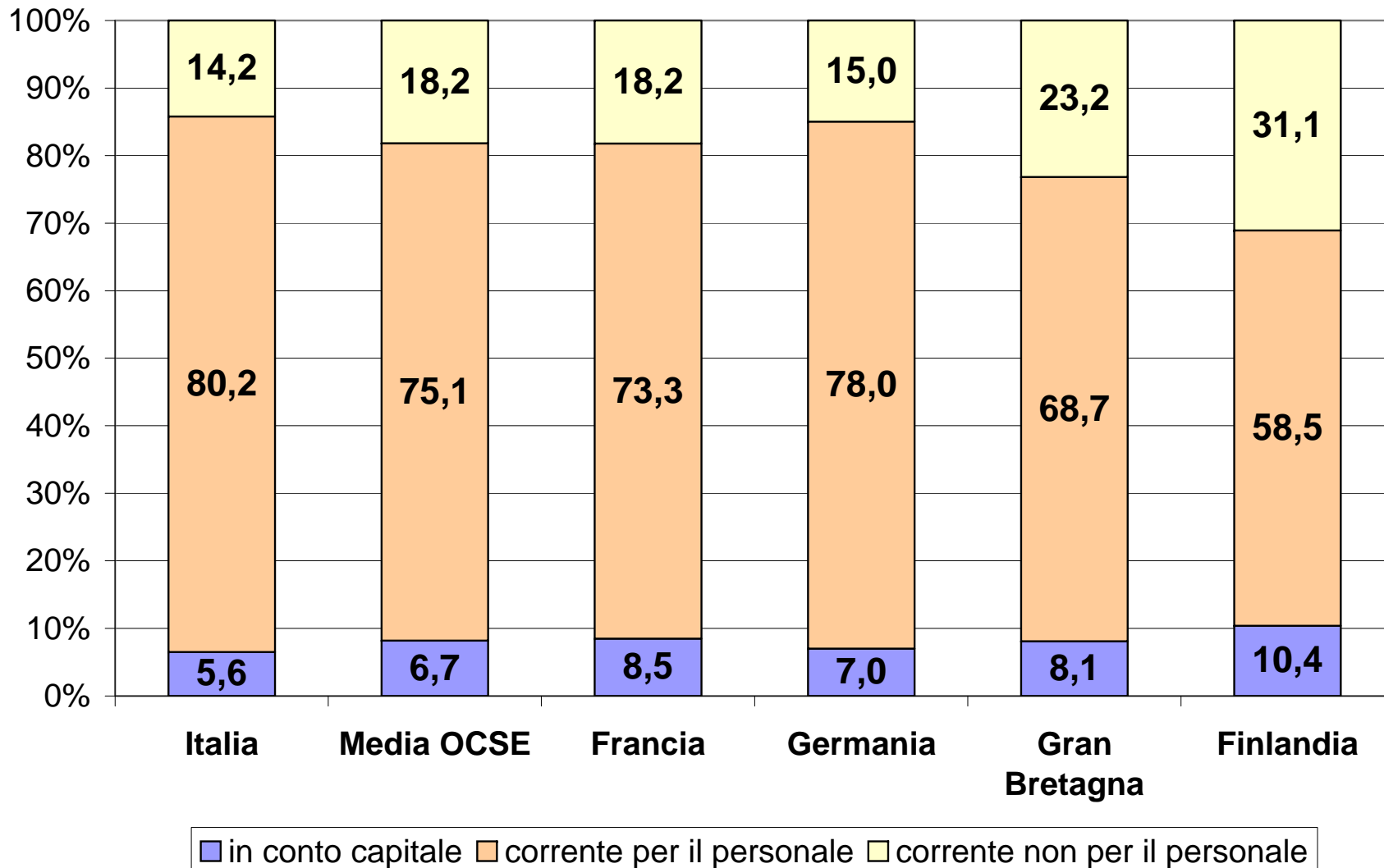


Spesa per studente e per studente per ora (in euro PPA)

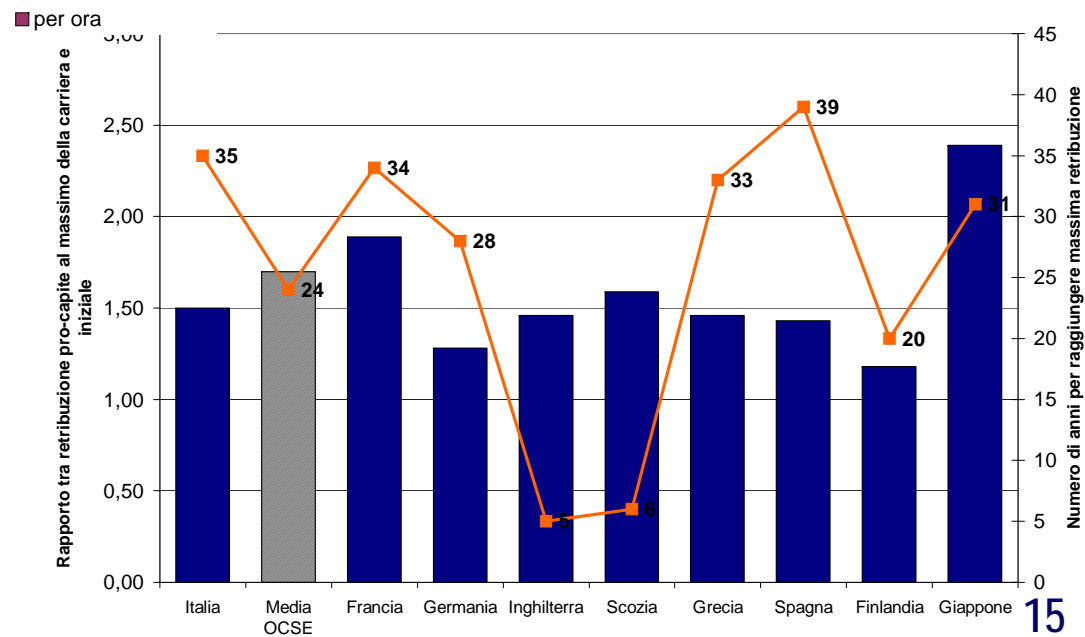
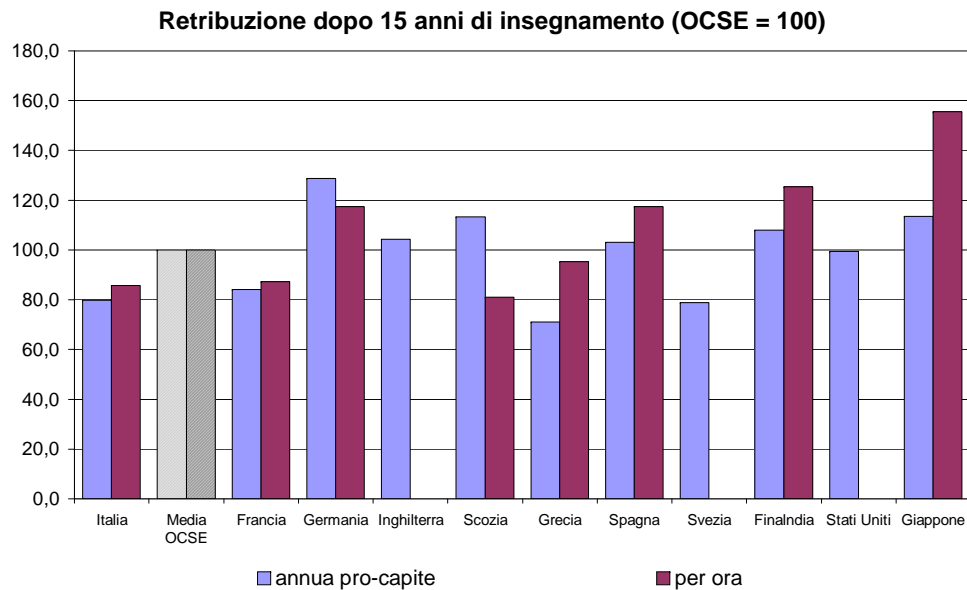


Anno 2004. Fonte OCSE

... è contenuta la quota in conto capitale ed è più bassa la parte corrente destinata a spese diverse dalla remunerazione del personale.



Allo stesso tempo: la retribuzione media dei docenti è modesta, la progressione retributiva è lenta e non premia il merito.



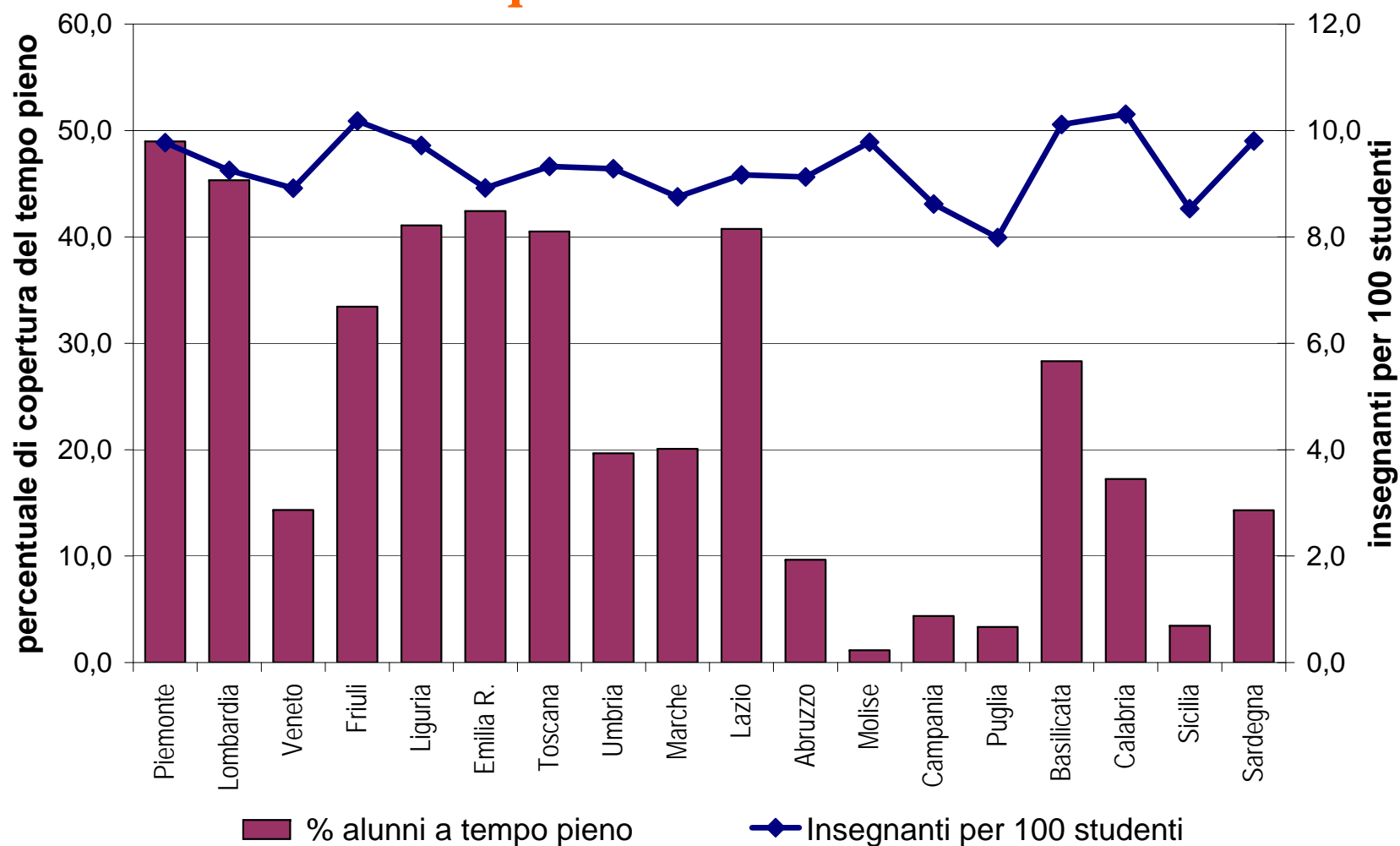
Fonte: OCSE

La configurazione della spesa è largamente conseguenza di un numero di insegnanti per studente decisamente alto ...

numero di insegnanti per 100 studenti		
	ITALIA	Media OCSE
docenti	8,9	
docenti, inclusi docenti di religione (aggregato comparabile OCSE)	9,2	7,5
docenti, inclusi religione e tecnico-pratici	9,6	
docenti, inclusi religione, tecnico-pratici e sostegno	10,7	
docenti, inclusi religione, tecnico-pratici, sostegno e altro (*)	11,5	

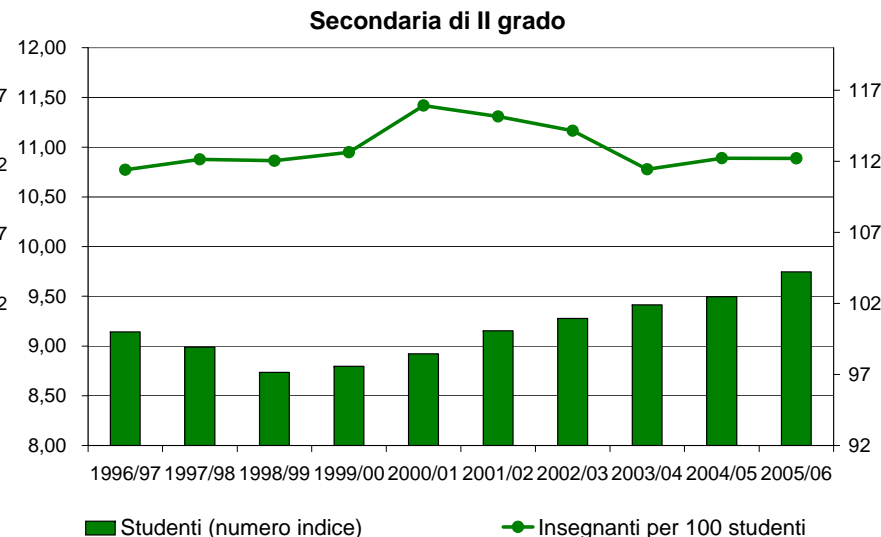
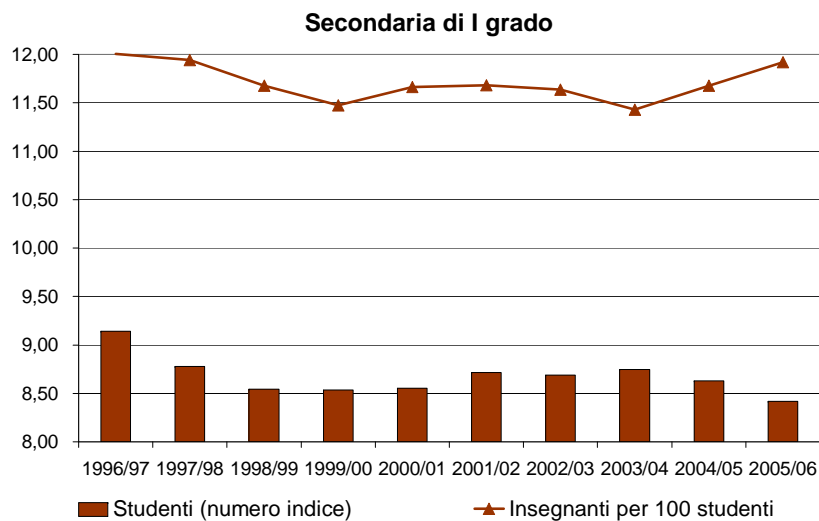
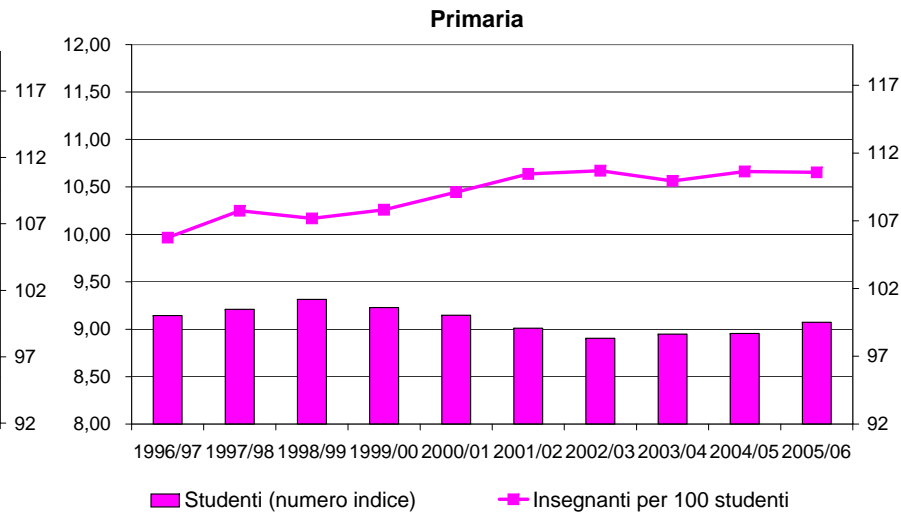
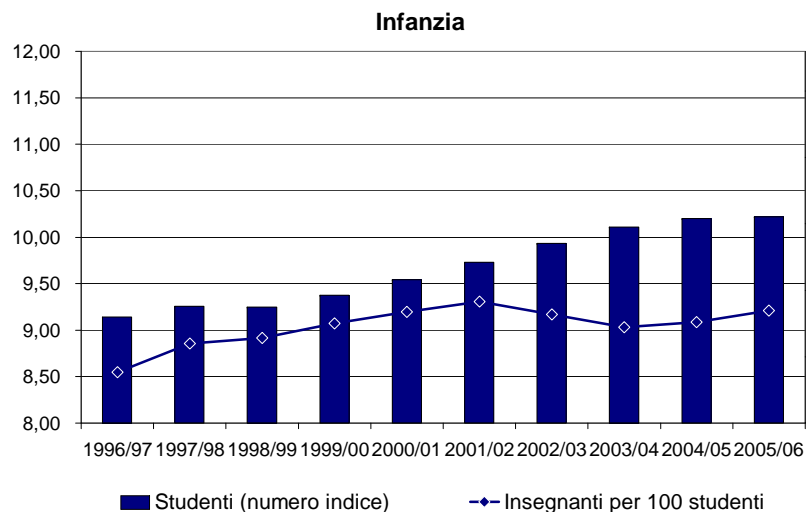
(*) insegnanti contrattualizzati per l'insorgere di esigenze non previste in corso d'anno e insegnanti che operano in altre attività (scuole estere, centri per l'educazione degli adulti, in comando).

...e sussiste un'ampia variabilità territoriale, non correlata con la quantità di servizio offerto.



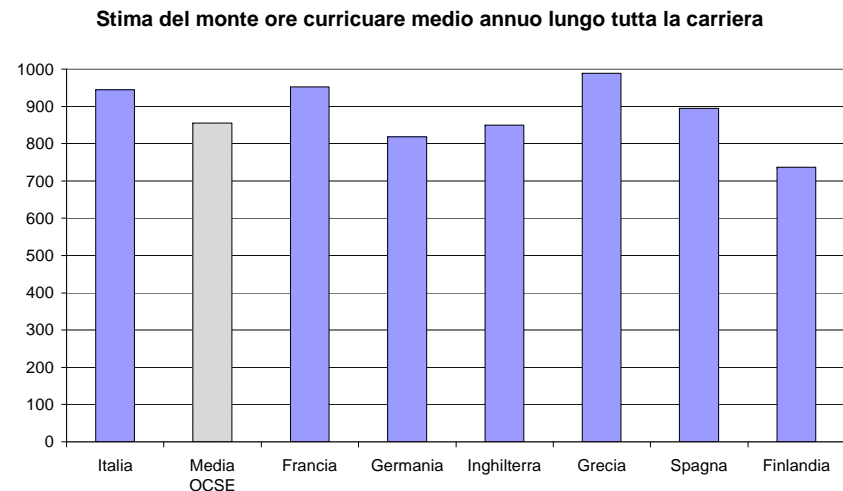
Numero di insegnanti (senza sostegno) per 100 studenti nella primaria e copertura del tempo pieno, a.s. 2005-2006. Fonte: MPI

Il rapporto insegnanti / studenti non è stato ridotto nonostante ripetute politiche di taglio.



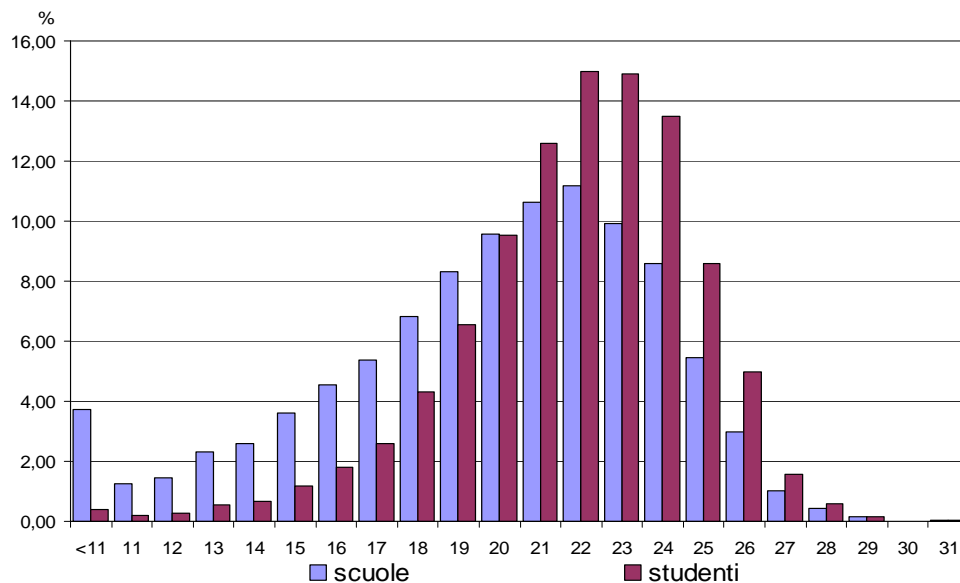
L'elevato rapporto insegnanti / studenti dipende, oltre che dalle caratteristiche del territorio, da previsioni normative (orario scolastico, le modalità per il sostegno ai diversamente abili ...

- una rete di oltre 42 mila sedi scolastiche
- un impegno orario in aula elevato (tempo pieno in tutta la scuola dell'infanzia e nel 25% della scuola elementare, ritardo nella riorganizzazione di alcuni indirizzi della scuola secondaria superiore)
- insegnanti di sostegno per l'inserimento degli alunni diversamente abili

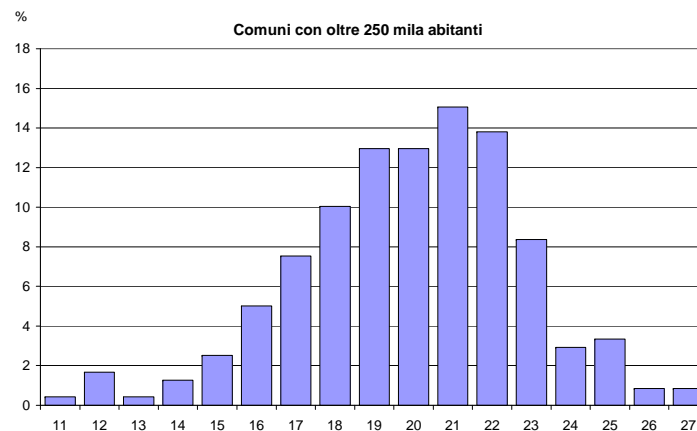
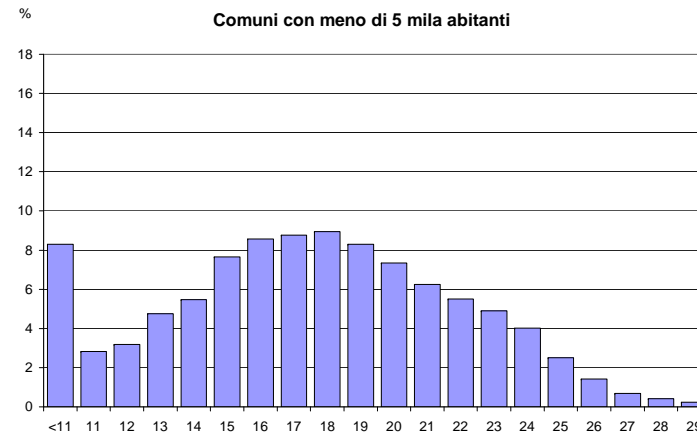


Fonte: OCSE

... e la dimensione delle classi), ma anche dall'organizzazione della rete scolastica e dalla sua efficacia,

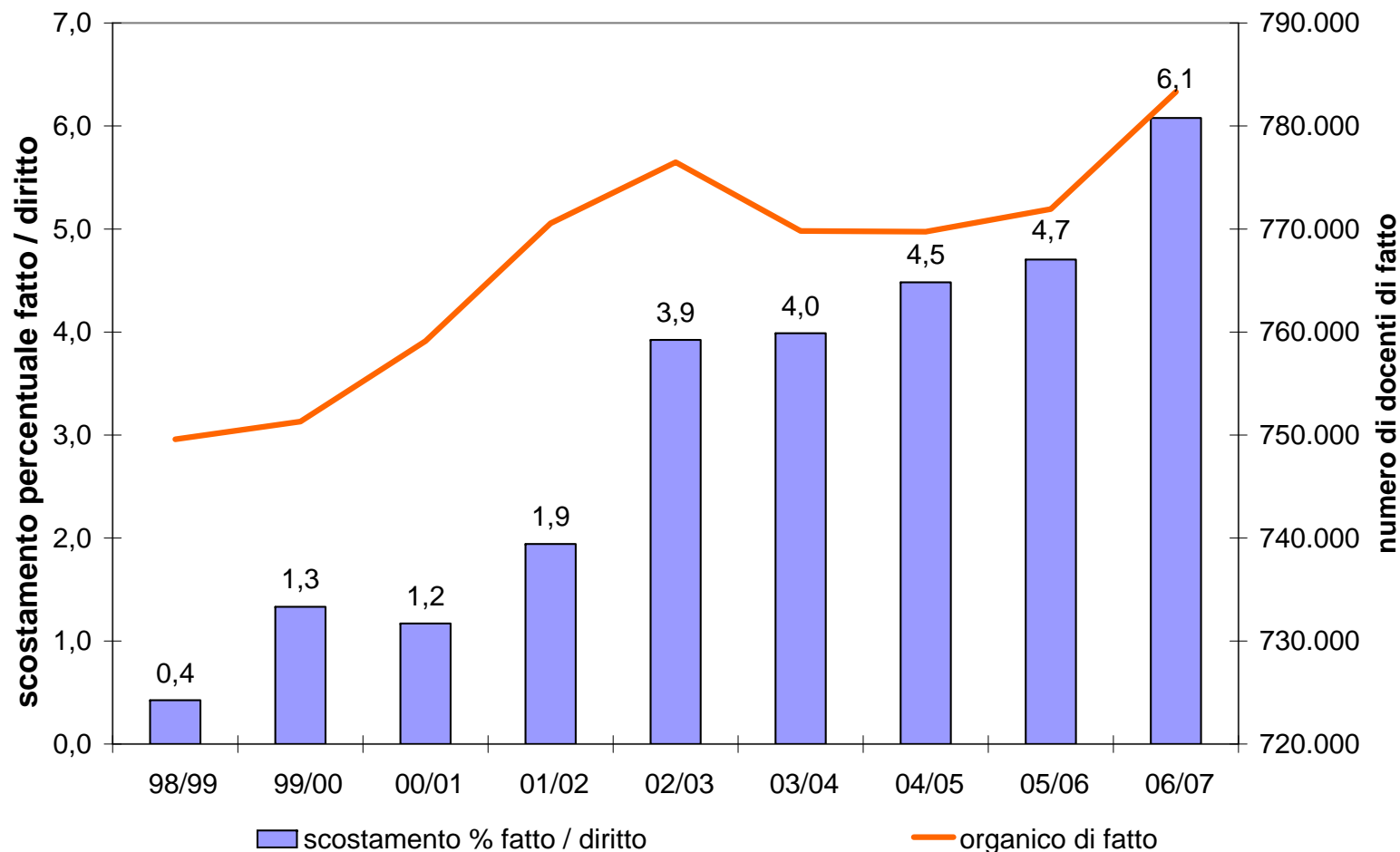


Distribuzione di scuole e studenti in base alla dimensione media delle classi nel secondo anno della scuola secondaria inferiore, a.s. 2005-06. Fonte: MPI.



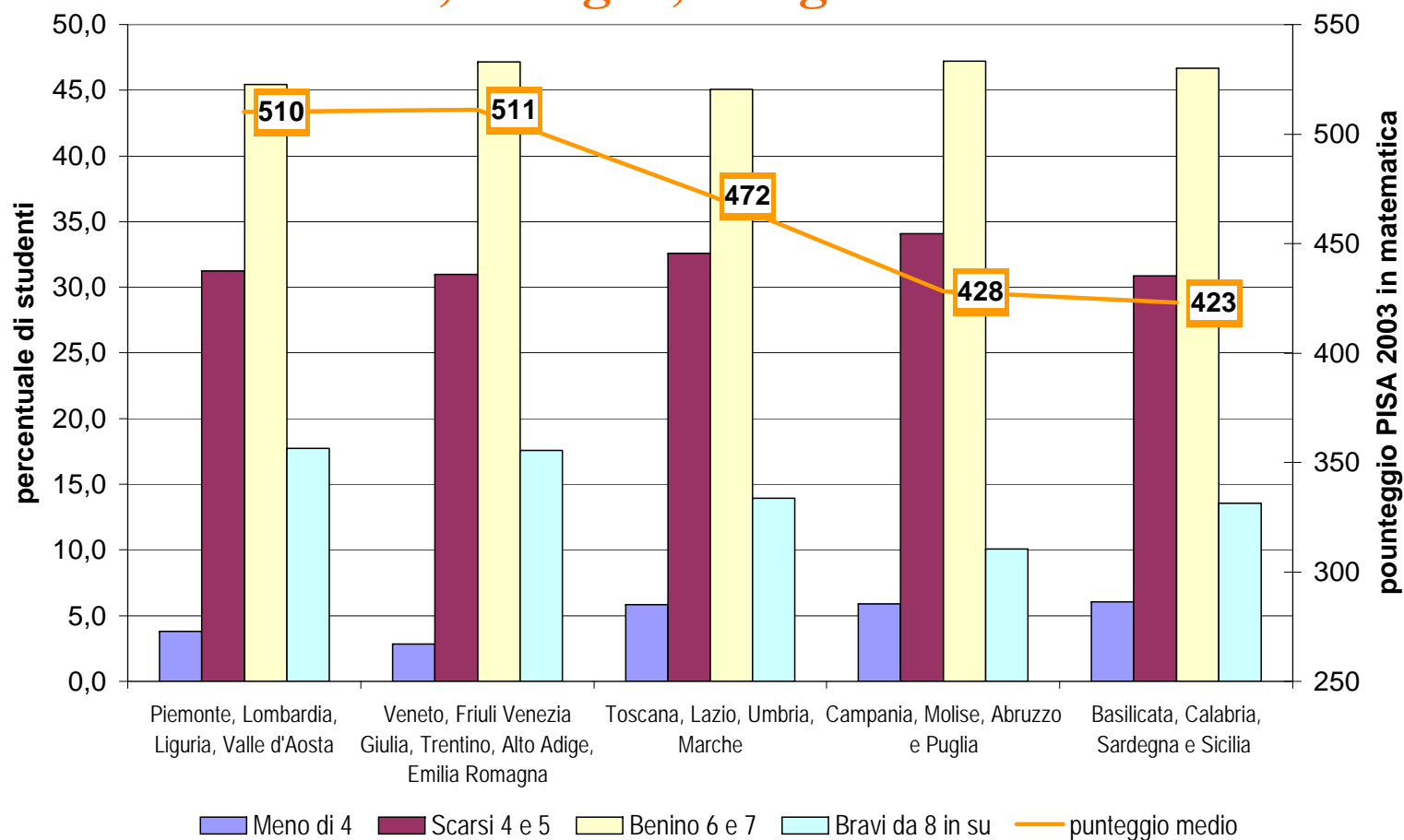
e non vi è convenienza per i soggetti locali a rendere più efficiente la rete, visto che potrebbero ritrovarsi successivamente a sostenere tagli simili a quelli chiesti a territori non virtuosi.

La distinzione tra organico di diritto e di fatto crea opacità e incertezze e frena l'applicazione di indirizzi generali.



Scostamenti tra organico di fatto e organico di diritto ed evoluzione dell'organico di fatto. *Fonte: MPI*

La carenza di un vero sistema di valutazione nazionale ha impoverito gli strumenti degli insegnanti, ha limitato la possibilità di individuare le criticità del sistema e di fissare standard, ha tolto credibilità ai titoli e orientamento per studenti, famiglie, insegnanti e territorio.



Le esperienze internazionali ci mettono in guardia rispetto a un uso meccanicistico della valutazione e a sistemi di incentivazione automatici ...

Si possono recare danni al sistema e indurre incentivi perversi, quali:

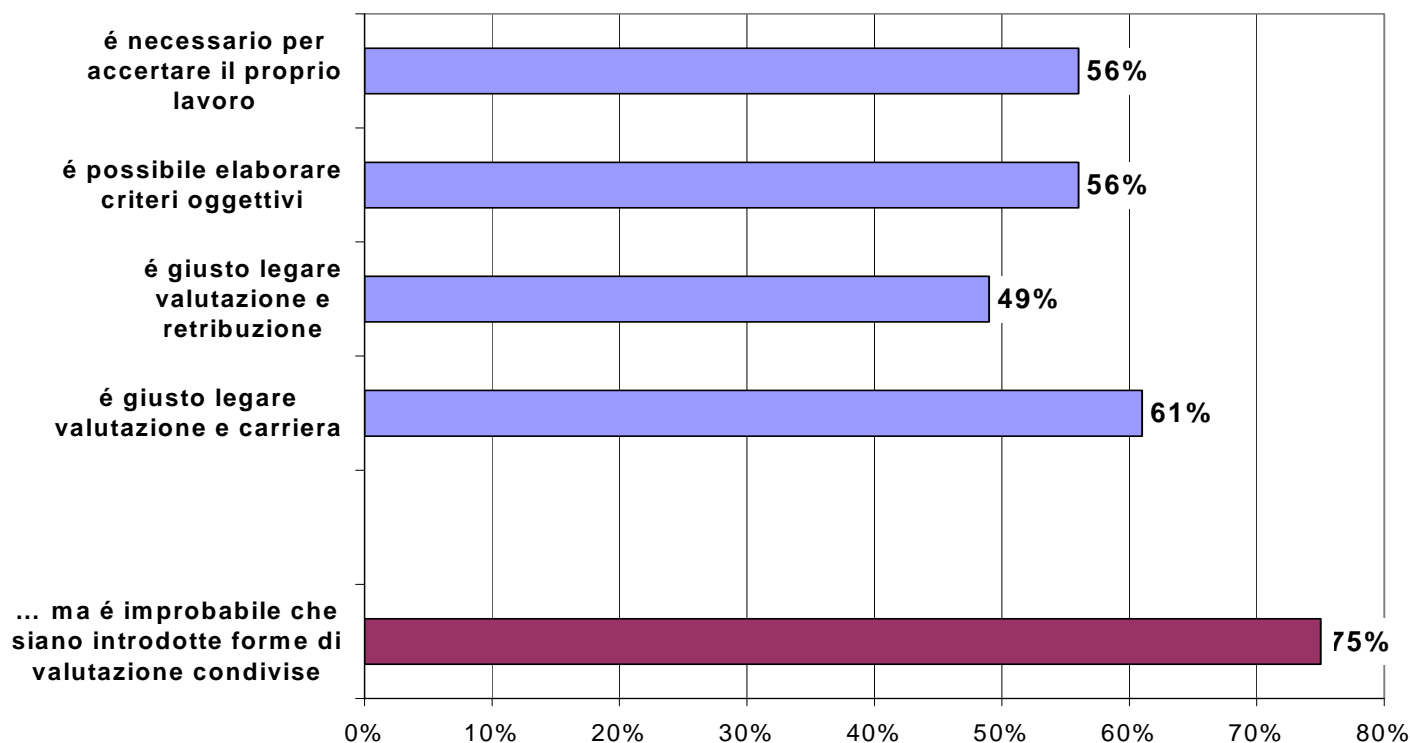
- impoverimento dell'azione didattico-formativa (privilegiando solo alcune materie e/o "ammaestrando" degli studenti ai test)
- emarginazione degli studenti più deboli, che spesso provengono da contesti meno favorevoli
- depressione delle eccellenze
- manipolazione dei test
- riduzione iniziale della qualità delle prestazioni al fine di costituire un basso punto di partenza, in particolare quando vengono premiati i progressi (*ratchet effect*)

... ma questi rischi si possono prevenire, utilizzando metodi appropriati per valutare i progressi degli studenti nel tempo e fornendo alle scuole e agli insegnanti un vero supporto.

Dalle lezioni apprese, appare opportuno:

- misurare sia conoscenze e abilità, sia competenze ed espandendo e variando nel tempo le discipline oggetto di test
- valutare i progressi degli studenti nel tempo, anziché effettuare confronti fra scuole o nel tempo di aggregati studenteschi diversi
- promuovere una valutazione del contributo della scuola ai risultati degli studenti, scontando le origini sociali e il contesto territoriale
- assicurare flessibilità e modificabilità nelle regole di impiego dei risultati della valutazione
- combinare utilizzi diversi dei risultati, attivando, a un tempo, l'azione rimediale disegnata con insegnanti e scuola, l'incentivo contrattuale e la promozione dell'attivismo da parte di studenti e famiglie
- fornire alle scuole e agli insegnanti un supporto affinché i risultati delle valutazioni divengano parte del miglioramento concreto dell'azione educativa

La valutazione è un tema delicato nel nostro Paese, anche a causa dei fallimenti del passato, dell'assenza di chiarezza circa i suoi obiettivi e della sottostima dell'impegno di ricerca, organizzativo e professionale necessario ...



Indagine nazionale sull'opinione dei docenti e dirigenti scolastici. *Fonte: Gasperoni (2002)*

... eppure la valutazione è richiesta dalla maggioranza degli insegnanti e molte realtà hanno avviato percorsi di valutazione autonomi ...

L'esperienza italiana mostra che:

- in assenza di riferimenti a livello nazionale, molte realtà hanno avviato percorsi di autovalutazione, costruito reti fiduciarie fra scuole e con il territorio, ricorrendo in modo esteso a OCSE-PISA o a valutazioni esterne ad hoc
- nelle esperienze locali, dove si manifesta l'autonoma volontà delle scuole di ricorrere alla valutazione, anche esterna, vi è grande attenzione alle modalità di circolazione dei risultati
- manca una base informativa di riferimento: i risultati delle indagini esistenti non sono tutti facilmente accessibili e in generale si è fatta troppa poca "valutazione degli effetti della valutazione".

I passi già compiuti / 1

- Ripristino di un sistema coerente di obiettivi di apprendimento
- ❖ le indicazioni nazionali per il curricolo per la scuola dell'infanzia e primaria
- ❖ l'innalzamento dell'obbligo di istruzione
- ❖ la riorganizzazione istituti tecnici e professionali

- Rafforzamento dei sistemi di valutazione interni ed esterni alla scuola
- ❖ Riforma degli esami di Stato
- ❖ Interventi sui debiti formativi
- ❖ riordino dell'INVALSI

I passi già compiuti / 2

- Effettiva attuazione dell'autonomia
- ❖ l'assegnazione diretta delle risorse relative alle competenze dovute al personale (stipendi esclusi) e al funzionamento delle istituzioni scolastiche

- Creazione di presupposti per una migliore organizzazione del lavoro e la valorizzazione personale
- ❖ immissione in ruolo di 170 mila docenti + ATA
- ❖ l'Intesa Governo-Sindacati di giugno 2007

- risorse aggiuntive (nazionali e comunitarie) per il Sud (QSN 2007-2013)

I passi da compiere / 1

➤ Proseguire il percorso avviato per attuare l'autonomia attraverso un rinnovato ruolo dello Stato come centro di competenza nazionale che definisca indirizzi generali e garantisca livelli essenziali di prestazione

❖ Costruire un sistema nazionale di valutazione credibile, articolato in valutazione esterna e interna (autovalutazione), promuovendo diagnosi valutative a livello di singola scuola

❖ Programmare a medio-lungo termine il fabbisogno territoriale di personale e organici, al fine di costruire un quadro di certezze e valutare l'impatto di interventi strutturali alternativi

I passi da compiere / 2

- Migliorare l'organizzazione della rete e valorizzare la carriera degli insegnanti
 - ❖ Riorganizzare la formazione iniziale e il reclutamento
 - ❖ Creare meccanismi di incentivazione del personale
 - ❖ Migliorare la formazione in servizio
 - ❖ Favorire un più proficuo incontro tra scuola e insegnante

- ... e agire, subito, sul Sud

Al sistema nazionale di valutazione vanno affidate due funzioni. Da una parte, la realizzazione di una rilevazione nazionale di alto livello tecnico sugli apprendimenti ...

Iniziare da subito:

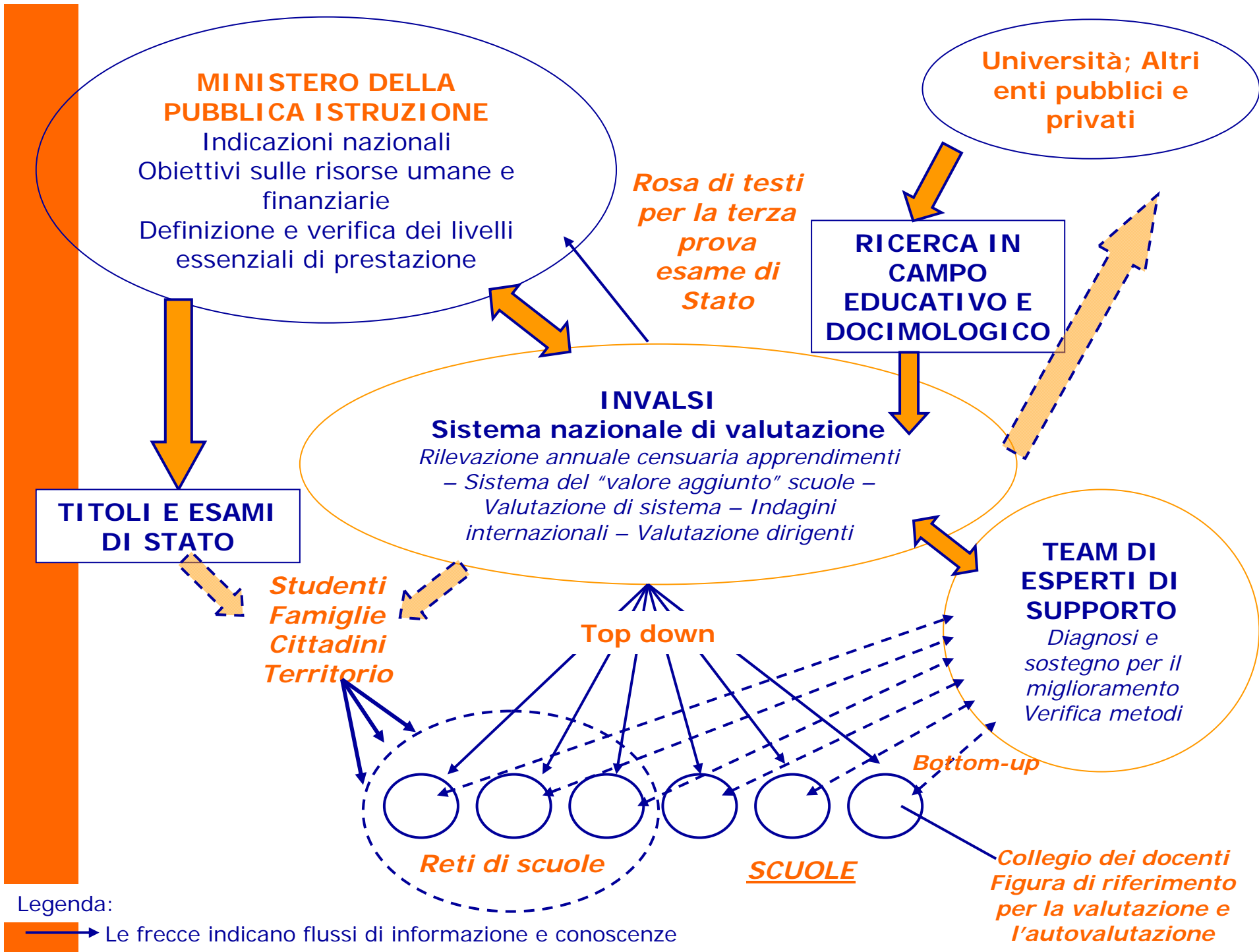
- 1) completamento del quadro di indicazioni nazionali e standard sui livelli di apprendimento
- 2) una rilevazione annuale di natura censuaria progressivamente estesa a diversi anni di scolarità
 - ❖ per misurare competenze, per cominciare, in 3 aree disciplinari
 - ❖ e raccogliere le informazioni necessarie per la valutazione: i profili socio-demografici degli studenti, le caratteristiche del contesto territoriale e della *governance* della scuola
- 3) misurare, oltre che i livelli di apprendimento, il "valore aggiunto" dell'azione educativa

.... e, al contempo, un programma permanente di supporto/confronto per le scuole per l'analisi e l'utilizzo della valutazione e per l'elaborazione di diagnosi valutative a livello di scuola.

“Team di supporto” nazionali, composti da esperti qualificati, per:

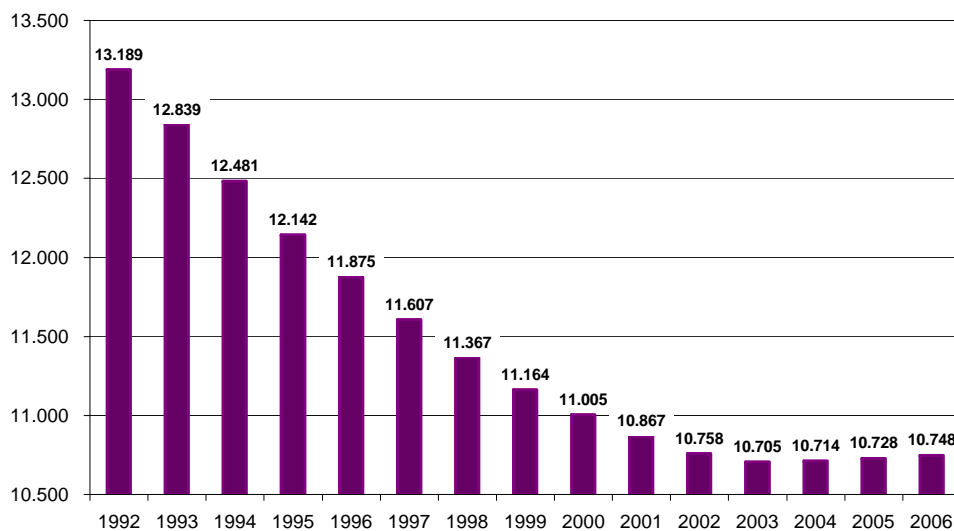
- discutere i risultati delle rilevazioni nazionali (e internazionali), favorire il confronto tra scuole e la creazione di reti
- elaborare una diagnosi valutativa a livello di scuola tenendo conto degli input materiali/immateriali, condizione sociale degli studenti, contesto territoriale, organizzazione della scuola
- suggerire azioni per ridurre le criticità e individuare obiettivi di progresso (anche in termini di formazione in servizio e dei profili professionali richiesti)
- apprendere dalle esperienze locali per diffondere buone pratiche, l'autovalutazione e migliorare la stessa misurazione degli apprendimenti.

Al riordino dell'INVALSI, con un team di alto livello, bisogna poi affiancare la valorizzazione dell'autovalutazione, il rilancio della ricerca, il rafforzamento dei titoli e meccanismi di incentivazione modificabili.

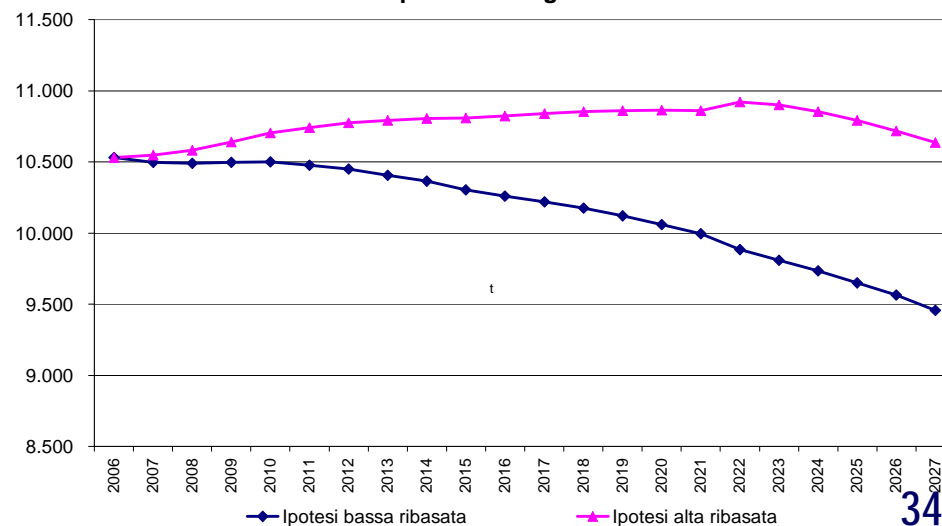


L'istruzione è un servizio deve essere garantito a tutti: studenti e insegnanti hanno bisogno di condizioni stabili anche in un contesto di incertezze e possibile calo degli studenti ...

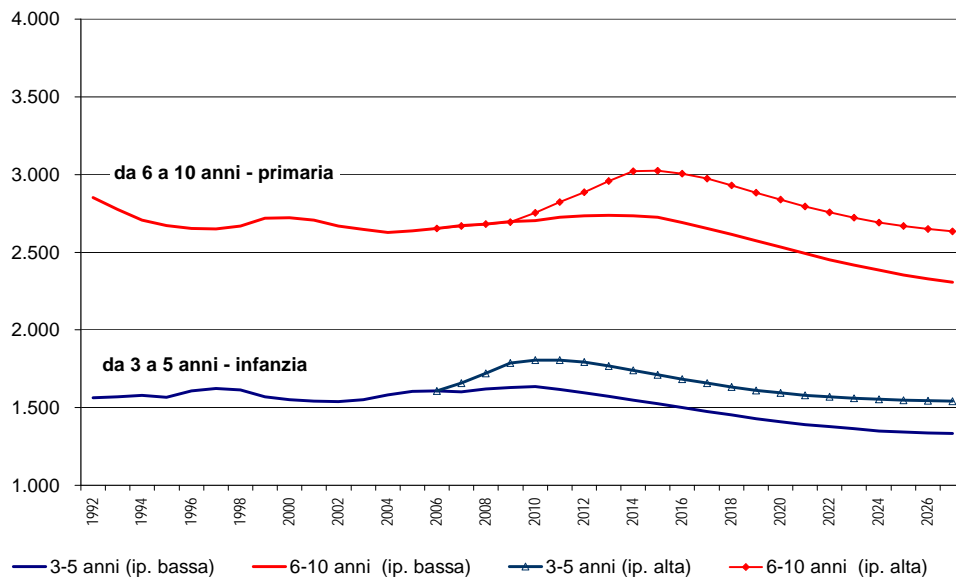
Popolazione residente tra 3 e 21 anni (in migliaia). Fonte: Istat



Popolazione residente tra 3 e 21 anni (in migliaia): due ipotesi demografiche

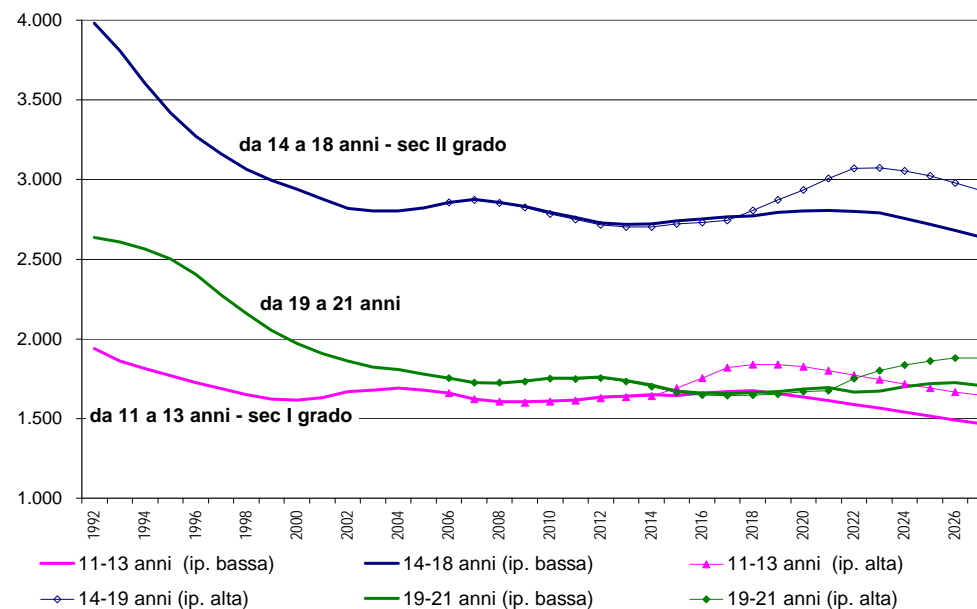


... e dove le dinamiche sono molto diverse per fascia d'età e ambito territoriale.



Previsioni demografiche a 20 anni per fascia d'età nell'ipotesi bassa e alta

Fonte: Elaborazioni da previsioni Istat



La risposta della *policy* deve essere una programmazione di medio-lungo termine che, con il supporto di basi informative migliorate, sfrutti i dati disponibili e si prepari in anticipo a rimediare a errori di sovra/sottostima.

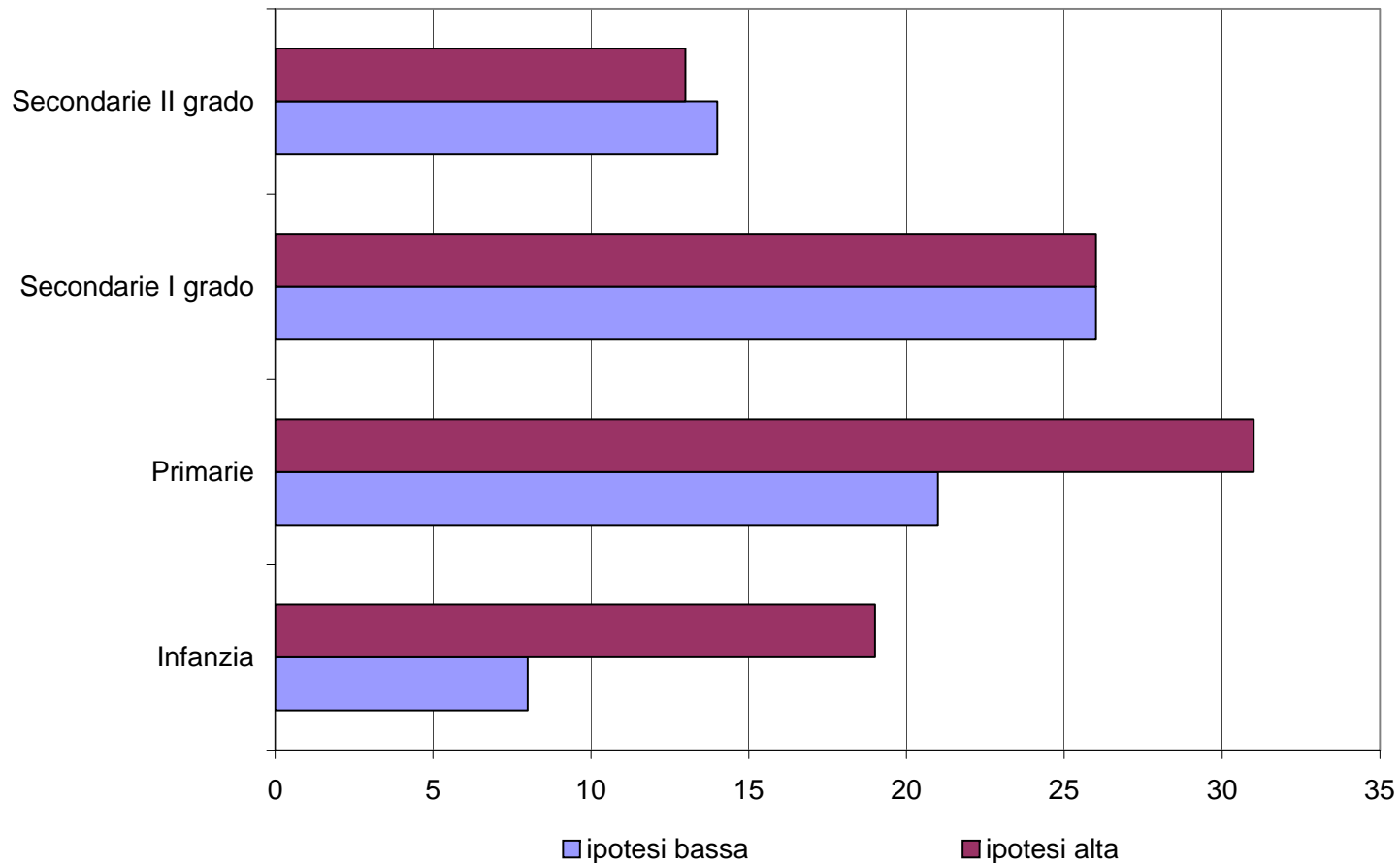
Stimando, sulla base delle previsioni demografiche e pensionistiche, il fabbisogno di insegnanti e del flusso di nuove entrate,

nell'attuale quadro normativo, attuando i seguenti provvedimenti:

- *assunzione a tempo indeterminato di 150 mila docenti*
- *riduzione a 33 ore del monte ore curricolare settimanale per gli istituti tecnici e professionali (anticipata peraltro della riduzione da 40 a 36 ore)*
- *esaurimento delle compresenze di docenti per la lingua inglese nella scuola primaria (tramite un piano di formazione in servizio finalizzato a rendere i docenti già in ruolo competenti)*

Nell'arco di 5 anni il rapporto insegnanti per 100 studenti verrebbe ridotto da 11,5 a 11,1 ...

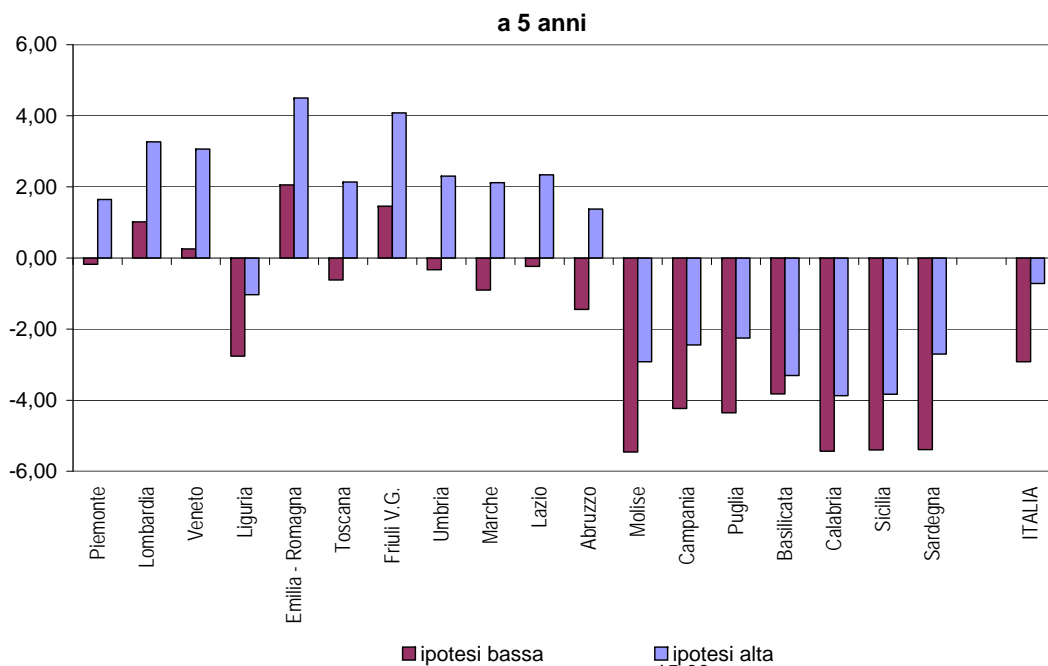
... e si prefigura un significativo rinnovamento del corpo docente, diversificato per ordine scolastico e...



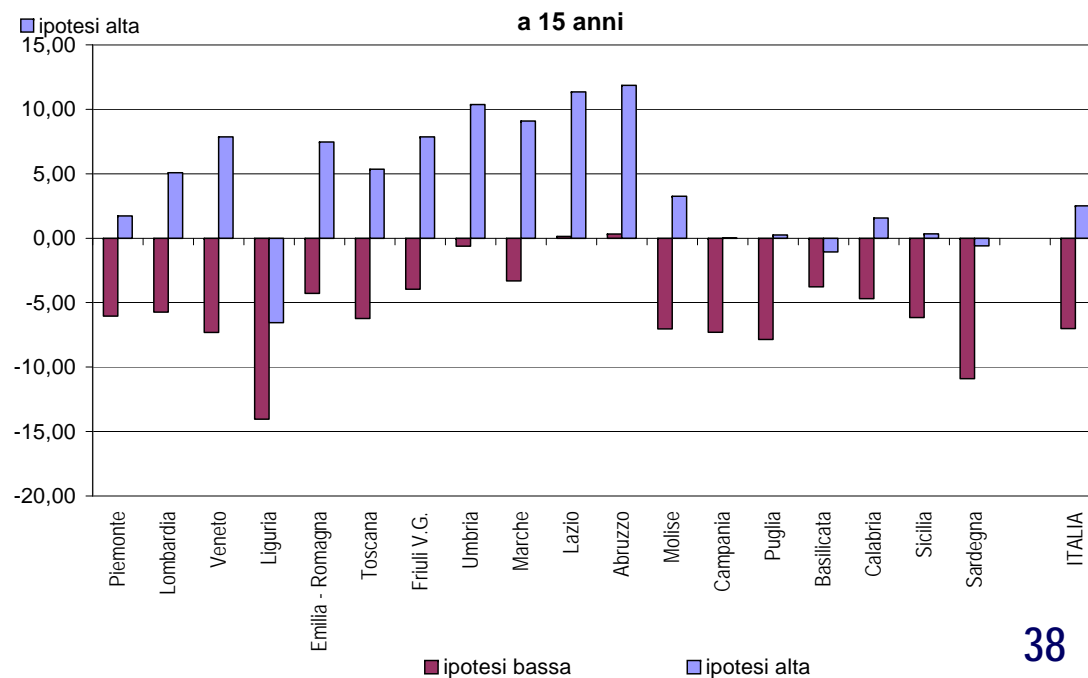
Fonte: Stime modello prototipo Quaderno Bianco

Stima tendenziale dei nuovi ingressi (in migliaia) a 5 anni
....mentre a 15 anni da oggi viene rinnovato tra il 34 e il 44%
del corpo docente

... in presenza di situazioni territoriali molto diverse.



Stima tendenziale del fabbisogno regionale lordo di insegnanti (variazione percentuale dall'anno base)



Fonte: Stime modello prototipo
Quaderno Bianco

Scenari alternativi che agiscono, ad esempio, sulla formazione delle classi, possono gradualmente portare il rapporto insegnanti / studenti a valori appropriati.

- *scenario 1:* formazione delle classi dal livello di plesso a quello di istituzione scolastica
- *scenario 2:* formazione delle classi a livello di comune
- *scenario 3:* pieno utilizzo della flessibilità del 10 per cento rispetto al limite massimo di dimensione delle classi
-
- *scenario n:*

Ma per attuarli servono interventi relativi alle infrastrutture scolastiche, all'adeguamento delle aule, alla riorganizzazione dei plessi e della rete scolastica, un sistema di qualificato di riconversione professionale, e altro.



Programmare e valutare rappresentano il presupposto necessario per scelte qualificate al fine di migliorare:

- a) l'organizzazione del lavoro e la valorizzazione della carriera docente**

- b) l'organizzazione della rete scolastica sul territorio**

I principi generali per una maggiore flessibilità nell'organizzazione del servizio e la valorizzazione della professione di insegnante sono oggetto dell'Intesa per un'azione pubblica a sostegno della conoscenza siglata da Governo e Organizzazioni sindacali il 27 giugno 2007.

- innovare il sistema di reclutamento
- costruire migliori prospettive di progressione retributiva legate all'impegno e al merito
- rafforzare la formazione in servizio affinché rifletta i bisogni
- favorire l'incontro fra competenze/aspirazioni degli insegnanti e esigenze delle scuole

La definizione ad esaurimento delle graduatorie è occasione per innovare il sistema di reclutamento, accorciando i tempi necessari per diventare “di ruolo” e evitando di creare aspettative infondate nelle nuove leve.

- Dimensionato in base alle previsioni territoriali del fabbisogno
- Accessibile dopo la laurea
- Con tirocinio attivo dopo la specializzazione

- Un concorso pubblico con offerta di contratto a tempo determinato che diventa poi indeterminato tramite una valutazione anche degli esiti didattici
- Maggiori forme di flessibilità fra cattedre, fra tipologie di scuole, diversi impieghi di ore in surplus a favore di priorità individuate, anche grazie a un qualificato sistema di riqualificazione professionale da attivare in caso di sovrastima del fabbisogno o depressione della domanda

*Intesa per un'azione pubblica a sostegno della conoscenza,
<http://www.funzionepubblica.it/572.htm>*

Forme di incentivazione (sperimentali, prima, e generalizzate, poi) basate sul raggiungimento di obiettivi prefissati, possono diventare un mezzo per favorire il lavoro di squadra in ogni scuola e, in prospettiva, una modalità di progressione di carriera.

- Il sistema dovrebbe basarsi su obiettivi di progresso - anche in relazione alle competenze degli studenti - identificati sulla base di diagnosi valutative a livello di scuola
- Gli incentivi dovrebbero coinvolgere il complesso dei docenti e del personale della scuola in modo da favorire il lavoro di squadra
- La stratificazione dei risultati nel tempo possono divenire parte di un "curriculum" che, integrando i crediti formativi cumulati, consenta ai singoli di compiere progressioni di carriera

*Intesa per un'azione pubblica a sostegno della conoscenza,
<http://www.funzionepubblica.it/572.htm>*

Il diritto a una formazione in servizio organica e di qualità / il dovere di continuare a formarsi per rispondere alle esigenze di professionalità.

- Definire standard di qualità (oggi assenti) e superare la frammentazione dell'offerta formativa
- Ridefinire le modalità di accreditamento degli Enti e delle iniziative
- Le diagnosi valutative a livello di scuola possono orientare la scelta di formazione in servizio, legandola dalle esigenze riscontrate
- Maggiore autonomia finanziaria delle scuole per la formazione
- I crediti formativi dovrebbero essere tenuti in conto per la progressione di carriera degli insegnanti

- Tra le esigenze formative generali, si avverte la necessità di innovare i metodi insegnamento volti ad avvicinare gli studenti all'indagine sperimentale e alla progettazione

*Intesa per un'azione pubblica a sostegno della conoscenza,
<http://www.funzionepubblica.it/572.htm>*

Stabilizzazione dell'organico e maggiore flessibilità nel meccanismo che fa incontrare scuola e personale.

Sulla base anche delle esperienze internazionali:

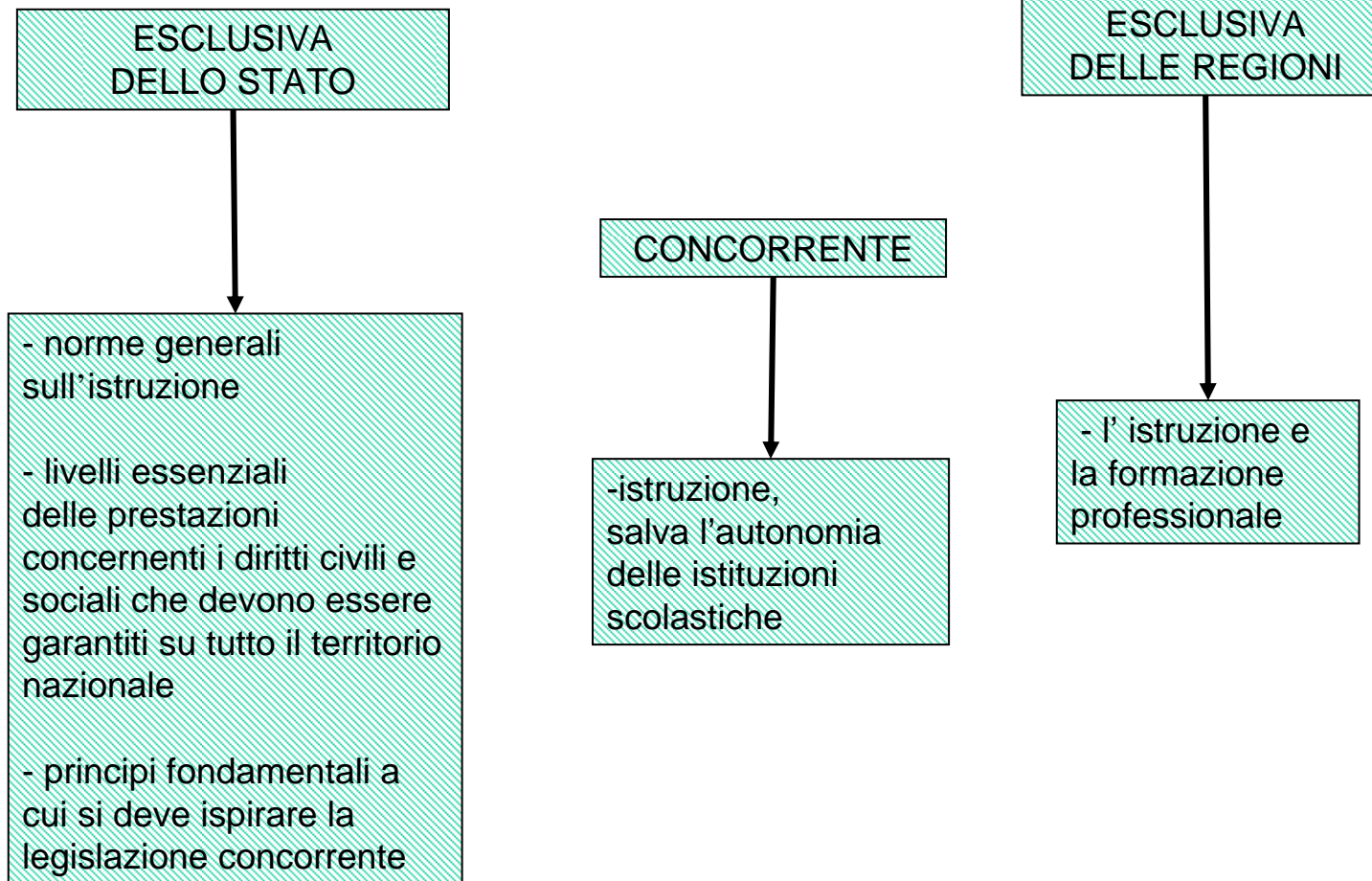
- Le diagnosi valutative a livello di scuola possono suggerire profili professionali e supportare la scuola nella scelta di candidati non solo "estratti" meccanicamente da una graduatoria
- L'adesione a progetti speciali per i quali siano previsti incentivi specifici (scuole in zone disagiate/aree a rischio) prevedono già la rinuncia al trasferimento per la durata del progetto – questa modalità potrebbe essere estesa ad altre scuole volontarie

*Intesa per un'azione pubblica a sostegno della conoscenza,
<http://www.funzionepubblica.it/572.htm>*

Per pervenire a un'organizzazione della rete scolastica più efficace e rispondente ai bisogni, occorre individuare e coinvolgere tutti i soggetti che hanno la responsabilità della sua realizzazione.

Competenze ai sensi del Titolo V della Costituzione

Potestà legislativa nelle materie dell'istruzione e della formazione professionale

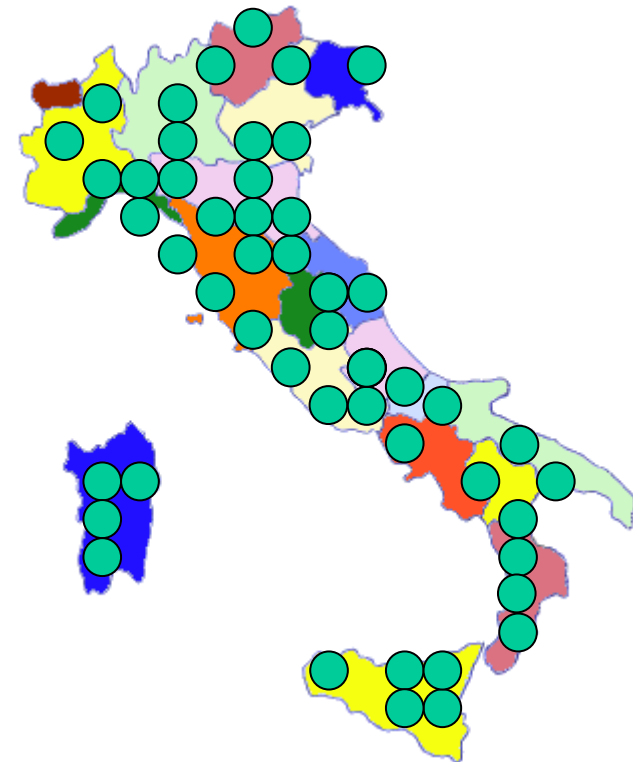


La potestà regolamentare è così ripartita:

allo Stato nelle materie di legislazione esclusiva, salva delega alle Regioni;

alle Regioni in ogni altra materia;

ai Comuni, alle Province e alle Città metropolitane in ordine alla disciplina dell'organizzazione e dello svolgimento delle funzioni loro attribuite



Per quanto riguarda **le funzioni amministrative**, l'art. 118 ne prevede l'attribuzione ai **Comuni** salvo che, per assicurarne l'esercizio unitario, siano conferite a **Province, Città metropolitane, Regioni e Stato**, sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza.

Competenze ai sensi del decreto legislativo 112/98

Competenze dello Stato– art. 137

Restano allo Stato, ai sensi dell'articolo 3, comma 1, lettera a), della legge 15 marzo 1997, n. 59, i compiti e le funzioni concernenti i criteri e i parametri per l'organizzazione della rete scolastica, previo parere della Conferenza unificata, le funzioni di valutazione del sistema scolastico, le funzioni relative alla determinazione e all'assegnazione delle risorse finanziarie a carico del bilancio dello Stato e del personale alle istituzioni scolastiche, le funzioni di cui all'articolo 138, comma 3, del presente decreto legislativo.

criteri

parametri

risorse

di personale

finanziarie

Competenze ai sensi del decreto legislativo 112/98

Competenze delle Regioni – art. 138

- programmazione dell'offerta formativa integrata tra istruzione e formazione professionale
- programmazione, sul piano regionale della rete scolastica, sulla base dei piani provinciali
- suddivisione, sulla base anche delle proposte degli enti locali interessati, del territorio regionale in ambiti funzionali al miglioramento dell'offerta formativa

Competenze ai sensi del decreto legislativo 112/98

Competenze delle Province e dei Comuni – art. 139

- l'istituzione, l'aggregazione, la fusione e la soppressione di scuole in attuazione degli strumenti di programmazione
- la redazione dei piani di organizzazione della rete delle istituzioni scolastiche
- i servizi di supporto organizzativo del servizio di istruzione per gli alunni diversamente abili o in situazione di svantaggio
- il piano di utilizzazione degli edifici e di uso delle attrezzature, d'intesa con le istituzioni scolastiche

Competenze ai sensi del decreto legislativo 112/98

Competenze delle Province e dei Comuni –art. 139

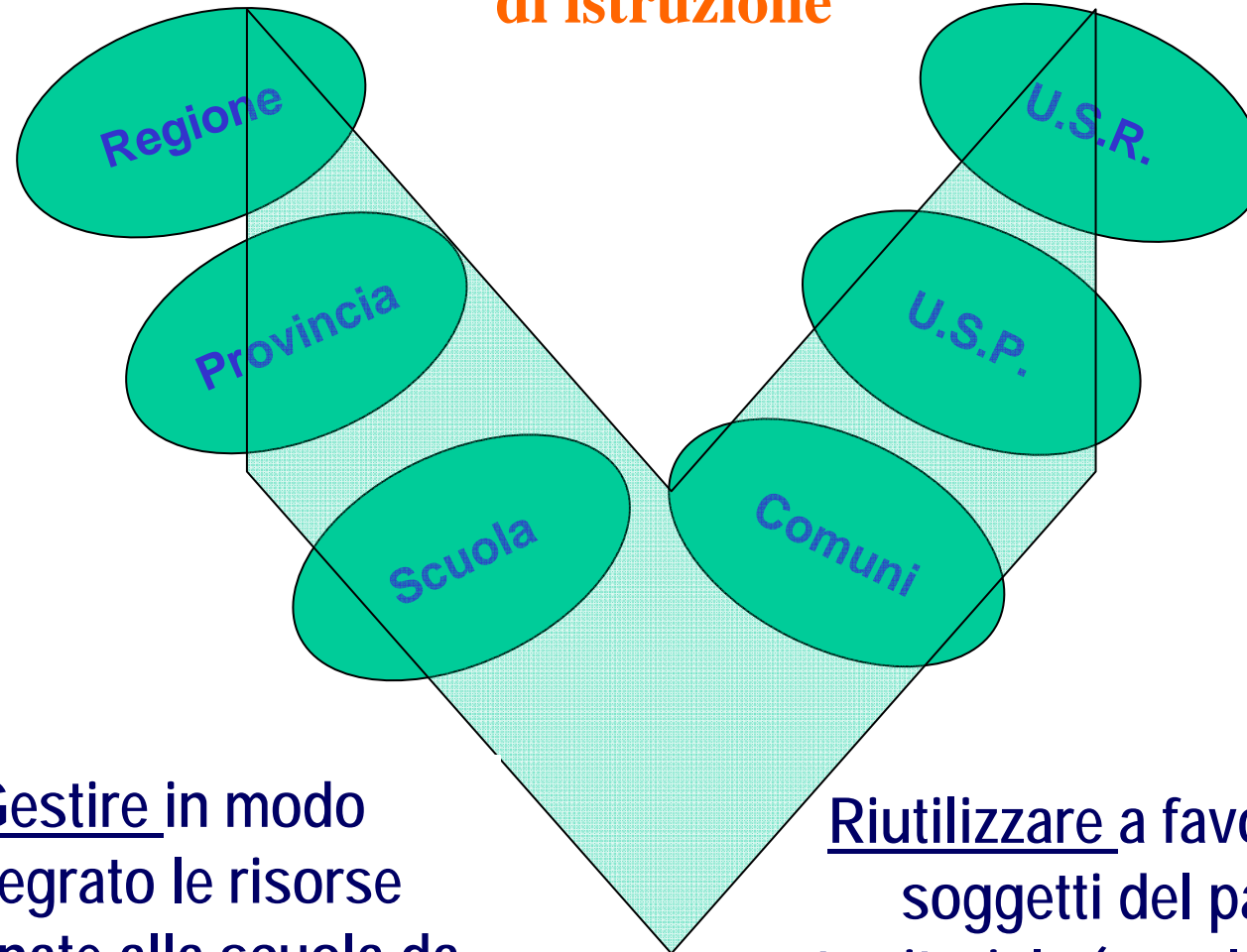
Attribuzione ai comuni di funzioni concernenti:

- educazione degli adulti
- orientamento scolastico e professionale
- pari opportunità di istruzione
- continuità in verticale e orizzontale tra i diversi gradi e ordini di scuola
- prevenzione della dispersione scolastica
- educazione alla salute

Si tratta di “attuare una riforma già fatta” seguendo gli indirizzi tracciati dalla Corte Costituzionale.

- rafforzamento del ruolo dello *Stato* come centro di competenza nazionale che, oltre a fissare le norme generali sull'istruzione, definisca indirizzi e obiettivi e stabilisca standard, si ritragga dalla gestione, e supporti l'azione locale attraverso Direzioni regionali del Ministero, rafforzate e incentivate;
- l'assunzione effettiva da parte delle *Regioni*, oltre alla potestà legislativa fissata dalla Costituzione, della competenza nella programmazione territoriale della rete scolastica regionale, a partire da risorse umane e finanziarie stabilite dallo Stato in modo plausibile, fondato e rigoroso; un loro rapporto con le Direzioni regionali del Ministero (secondo un disegno istituzionale peraltro già avviato);
- una più piena autonomia economico-finanziaria delle *istituzioni scolastiche*, accompagnata da capacità e trasparenza contabile e dalla crescente potestà di attuare gli interventi necessari al miglioramento dei risultati.

**Occorre
SPERIMENTARE PATTI TERRITORIALI
per l'esercizio integrativo delle competenze in materia
di istruzione**



Gestire in modo integrato le risorse destinate alla scuola da parte dei diversi soggetti

Riutilizzare a favore dei soggetti del patto territoriale (scuole e enti locali) i risparmi ottenuti

Servono infatti incentivi appropriati per i diversi livelli di responsabilità, che possono trovare attuazione solo attraverso un confronto tra Stato, Regioni, enti locali e istituti scolastici,

Sulla base di previsioni demografiche e la valutazione della situazione territoriale specifica, un organismo di coordinamento in cui sono rappresentati Stato, Regioni, Enti locali e istituzioni scolastiche definisce:

- obiettivi territoriali per il rapporto insegnanti/studenti
- piano di intervento per il “patto territoriale” (periodicamente monitorato)
- priorità per l'utilizzo di risorse che si rendano disponibili

I risparmi conseguiti vengono re-investiti sul territorio a favore di priorità individuate (per es., innalzamento dei livelli di apprendimento, accoglienza alunni stranieri, tempo pieno, etc.) ed eventualmente all'incentivazione del personale

da sperimentare anche a partire dalla prossima legge finanziaria.

Una grossa dotazione di risorse “aggiuntive” per il Sud, che può produrre risultati se ben coordinata con le politiche ordinarie, maggiormente mirata alle criticità emerse da processi di valutazione e volta a interventi di sistema

Per il Mezzogiorno, oltre 3,6 miliardi tra risorse comunitarie dei fondi strutturali e nazionali del Fondo Aree Sottoutilizzate nel periodo 2007-2013 (con un incremento di risorse pari a circa quattro volte rispetto al settennio precedente). Al Programma, gestito dal Ministero della Pubblica Istruzione, si aggiungono circa 600 milioni di euro affidati alla gestione diretta delle Regioni.

Gli obiettivi sono ambiziosi. Vanno presidiati con strumenti forti di valutazione:

- conseguimento di livelli minimi di competenza per tutti
- riduzione della dispersione scolastica
- maggiore attrattività della scuola, anche come motore di inclusione sociale e di contrasto all'illegalità

... è necessaria una nuova consapevolezza da parte dei beneficiari dei rischi conseguenti al mancato raggiungimento degli obiettivi.