

“Quaderno bianco” o “libro nero” sull’istruzione italiana?

di Giancarlo Cerini¹

E’ uscito da poche settimane un poderoso “libro bianco” sull’istruzione nel nostro paese, a doppia firma del Ministro della Pubblica istruzione e del Ministro dell’Economia e delle finanze, in cui vengono tracciati alcuni scenari per lo sviluppo del sistema educativo italiano, in una ottica di comparazione europea, con uno sguardo attento anche alle questioni economiche (di redditività o di costo) sottese ai processi di scolarizzazione che riguardano ormai la generalità della popolazione giovanile.

Le analisi sono corredate di numerose tabelle e dati statistici, e questo è certamente un pregio del Rapporto, che si snoda attraverso l’esame di alcune questioni cruciali per cogliere la qualità del sistema (i suoi risultati, i suoi costi, la gestione del personale, i sistemi valutativi). Rimandando i lettori più curiosi alla lettura integrale (o almeno al prezioso abstract iniziale) del documento, rintracciabile in rete all’indirizzo www.pubblica.istruzione.it, si esprimono in questa sede alcune prime riflessioni sul tipo di analisi compiute nel “quaderno” e sulle proposte di miglioramento che vengono delineate, alcune assai innovative e in contro-tendenza rispetto ai molti luoghi comuni che accompagnano il dibattito sulla scuola in Italia.

E’ innanzi tutto da apprezzare lo sforzo di analisi e di orientamento strategico compiuto dal documento, che delinea una prospettiva di sviluppo della scuola per i prossimi 15-20 anni; siamo infatti abituati ad analisi di breve respiro, sotto l’urgenza delle emergenze quotidiane o in balia di posizioni spesso ideologiche o dettate da corposi interessi in gioco. Così, il sistema appare “non governato” e quando lo è (pensiamo alle riforme di strutture del 2000-Berlinguer o del 2003-Moratti) si manifestano enormi difficoltà di attuazione delle innovazioni nella scuola ed una crisi endemica di consenso nella società civile e tra gli addetti ai lavori.

Diventa indispensabile fondare le proposte di riforma su una diagnosi condivisa, possibilmente argomentata e corredata di indicatori e dati inconfutabili, capace di sostenere e motivare i processi di cambiamento, a partire da una più stringente comparazione con i dati europei e gli obiettivi indicati nella strategia di Lisbona 2000 che vorrebbe stimolare l’Europa a divenire “l’economia basata sulla conoscenza più competitiva e dinamica del mondo”.

Tab. 1 – Obiettivi di Lisbona e posizionamento dell’Italia. Valori in percentuale.

	Italia	Centro-Nord	Mezzogiorno	Media paesi europei	Benchmark proposto per il 2010
Giovani 18-24 anni che abbandonano senza diploma di scuola secondaria o qualifica prof.le	20,6	16,8	25,5	15,1	10,0
Competenze chiave: fascia di allievi con competenze minime	23,9	14,7	34,7	19,8	Ridurre l’incidenza del 20% rispetto al 2000

¹ Il presente articolo è in corso di pubblicazione sul n. 1, gennaio-febbraio 2008, di “Rivista dell’istruzione”, Maggioli editore, che contiene anche un inserto monografico dedicato alle nuove Indicazioni per il curricolo.

Tassi di scolarizzazione superiore fascia 20-24 anni	74,8	78,8	69,5	77,5	85,0
Laureati in discipline scientifiche	10,7	13,1	7,3	12,6	Aumentare la quota del 15% rispetto al 2000
Life-long learning: partecipazione all'educazione permanente	6,9	7,2	6,2	10,2	12,5

Non sempre questi dati sono conosciuti e oggetto di riflessione, anche nella loro pesante stratificazione territoriale. C'è dunque un *leit motiv* nel “quaderno” ed è il rammarico per la mancata costruzione nel nostro paese di un efficace sistema informativo e valutativo sulla scuola, che dovrebbe diventare la bussola per le decisioni micro e macro di politica scolastica: sia a livello di istituto scolastico, sia a livello legislativo e amministrativo la valutazione è un necessario elemento di regolazione del sistema educativo².

Chiavi di lettura

Una prima chiave di lettura che pervade il documento riguarda l'esigenza di mettere in gioco i soggetti esterni al sistema (i genitori, le comunità, le istituzioni locali, il mondo delle imprese). Se il “pubblico” farà sentire la sua voce sulla scuola –questa è la tesi- potrà stimolarne il miglioramento. Si apre dunque lo scenario dell'accountability, cioè della rendicontazione pubblica e della connessa responsabilità di fronte agli utenti del servizio. Ma, come sappiamo, sono possibili due diverse interpretazioni di questo principio³:

- a) il potenziamento delle forme di rendicontazione e documentazione dei risultati ottenuti da ogni scuola, attraverso modalità di comunicazione verso l'esterno; queste possono andare dalla predisposizione di una “carta dei servizi” o di un Piano dell'offerta formativa fino a forme più raffinate di “bilancio sociale”. Si tratta di rendere espliciti i propri compiti formativi, di dare conto dell'impiego delle risorse, di presentare i risultati raggiunti, tutto al fine di costruire un clima di fiducia nel pubblico, aumentando la credibilità verso le istituzioni scolastiche⁴;
- b) la preventiva costruzione di punti di riferimento comuni (es.: standard di apprendimento) per misurare gli esiti raggiunti dalle scuole e compararli, al fine di prendere decisioni che possono incentivare o correggere determinati comportamenti; in molti casi questo principio si associa alla pubblicità dei risultati per consentire agli utenti di scegliere le scuole considerate migliori.

Il secondo modello sembra produrre esiti più significativi sulla qualità dei risultati, ma si espone al prevedibile rischio di una progressiva differenziazione tra scuole, condizionata (come in Italia) dalla profonda stratificazione sociale che ormai caratterizza i diversi istituti scolastici.

Una seconda chiave di lettura riguarda il giudizio negativo circa la gestione delle risorse umane, in particolare dei docenti, che rappresentano il fattore decisivo per la qualità dell'istruzione, oltre che elemento fortemente incidente sui costi del servizio. Il “Quaderno” affonda il dito sulla assenza di

² Associazione TreeeLLLe, *L'Europa valuta la scuola. E l'Italia? Un sistema nazionale di valutazione per una scuola autonoma e responsabile*, Quaderno n. 2, novembre 2002.

³ A.Paletta, *La scuola socialmente responsabile. Ripensare i meccanismi di accountability nella prospettiva del Bilancio sociale*, in “Rivista dell'istruzione”, n. 6, novembre-dicembre 2007, Maggioli.

⁴ D.Previtali, *La scuola come valore sociale. Sussidiarietà e rendicontazione sociale nelle scuole dell'autonomia e delle indicazioni per il curriculum*, Tecnodid, Napoli, 2007.

una seria politica di accesso ai ruoli di personale docente adeguatamente formato, sulla mancanza di incentivi allo sviluppo professionale, sulla piattezza delle politiche contrattuali. Anche l'assegnazione dei docenti alle scuole appare "barocca", con la doppia manovra sugli organici di diritto e di fatto. Questa modalità puramente amministrativa non riesce a cogliere gli effettivi bisogni, nasconde aree di spreco, produce costi esorbitanti rispetto agli altri paesi.

In particolare finisce sotto accusa l'elevato rapporto medio tra docenti ed allievi: 9,1 docenti ogni 100 allievi, rispetto allo standard europeo di 7,5 (ma il quoziente si innalza a 11,5 se si considerano anche i posti di sostegno, i docenti di religione, i supplenti annuali, ecc.). La differenza è enorme (ad esempio in Italia operano 200.000 insegnanti in più della Gran Bretagna, a parità di numero di allievi), ma trova anche alcune spiegazioni "oggettive": ad esempio, un orario scolastico più esteso, un minor impegno orario dei docenti, classi mediamente più ridotte, maggiore presenza di piccole scuole, alcune caratteristiche del nostro sistema (come l'integrazione dei disabili o l'insegnamento della religione). Questa diagnosi sembra già un criterio ispiratore di scelte politiche e gestionali.

Non facile da "digerire" appare l'accantonamento – suggerito dal "quaderno" - di due tabù "pedagogici" tipici del nostro sistema educativo e che cioè:

- l'aumento dell'orario scolastico non sarebbe correlato con una maggiore qualità dell'istruzione (evidentemente risponde ad altre spinte di carattere sociale, oltre a godere di un immutato blasone pedagogico, come il tempo pieno nella scuola elementare, recentemente potenziato dal legislatore e per il quale persino le simulazioni tecniche del "quaderno" propongono di elevare la copertura dal 25 al 40% su base nazionale);
- la minore dimensione della classe non porterebbe automaticamente a migliori risultati scolastici (ma la percezione diffusa tra gli insegnanti è di un disagio crescente di fronte a classi più affollate e complesse).

Istruzione: spesa o investimento?

Vorrei sgombrare il campo da una preoccupazione che già sento provenire dai lettori. Il sigillo del Ministro dell'Economia sul documento non si manifesta palesemente in questa richiesta di riduzione di personale e quindi di risorse verso l'istruzione? L'insistito paragone con gli altri paesi europei in merito ad alcuni indicatori quantitativi (anche nella spesa pro-capite per alunno) non cela il fatto, incontrovertibile, che comunque le risorse destinate all'istruzione in Italia (il 3,6% del prodotto lordo) sono visibilmente inferiori alla media Ocse (3,9%) o ad altri paesi simili al nostro (come il 4,6% della Svezia e della Gran Bretagna)? Il confronto sulla qualità dell'istruzione, prendendo a prestito i dati forniti dalle indagini internazionali, come Ocse-Pisa, non è forse riduttivo di altri valori tipici del nostro sistema (come l'integrazione dei disabili, l'attenzione alle frange più deboli, la capillare presenza di scuole nel territorio, la vocazione "inclusiva" e "sociale", ecc.)?

Tutte osservazioni da considerare anche se restano sul campo i dati, altrettanto duri, della incapacità del nostro sistema a promuovere una efficace formazione per tutti (il 20,6% dei ragazzi esce dal percorso formativo senza aver acquisito alcun titolo di studio o qualifica professionale), della pesante stratificazione socio-culturale che caratterizza i percorsi degli allievi (i figli dei laureati frequentano per il 78% i licei, ma lo fa solo il 42% dei figli di diplomati e via a scendere nel decalage sociale), del deficit cumulativo che partendo dalla scuola di base (37% di promossi in terza media con "sufficiente") si riverbera immediatamente nelle scuole superiori (sommando allo zoccolo duro della dispersione il disagio "sottile" dei debiti formativi). Ma il nostro sistema non sembra in grado di aiutare le fasce più deboli, né di promuovere le eccellenze.

Insomma, il Rapporto parte dall'assunto "democratico" che l'istruzione rappresenta un valore aggiunto per l'incremento delle competenze culturali dei giovani, per un migliore posizionamento nel mondo del lavoro, trasformandosi in un fattore di mobilità sociale in grado di scardinare i freni

esercitati “dai diritti di casta e da posizioni di rendita” (Draghi, 2006).⁵ La prospettiva, dunque, non è quella della descolarizzazione della società (che faceva capolino nella riforma della scuola varata nel 2003) o di una riduzione dell’area pubblica dell’istruzione, ma di una migliore utilizzazione delle risorse disponibili per qualificare l’istruzione.

La diffusione dell’istruzione ed il miglioramento degli apprendimenti sono in grado di apportare un tangibile incremento di reddito alle persone ed un arricchimento della ricchezza nazionale. Ma questo circolo virtuoso si alimenta solo attraverso una coraggiosa fuoriuscita da alcuni stereotipi che avvolgono il nostro sistema e chiamando tutti i soggetti, a partire dalle comunità locali e dagli utenti, a partecipare al governo del sistema, ivi compresi i suoi risvolti finanziari. L’ipotesi è dunque quella non di aumentare il flusso finanziario statale verso l’istruzione, ma di riorganizzarlo al meglio (ad esempio nella gestione del personale docente), con l’uso immediato in loco dei risparmi ottenuti con una gestione più integrata e dunque più virtuosa della spesa. Un’ipotesi che si intravede anche tra i commi della legge finanziaria per il 2008, in termini di sperimentazioni pilota in alcuni territori.

Proposte in cerca di consenso

Le proposte del “quaderno bianco” si muovono sulla scia delle diagnosi fornite nell’analisi dei dati e delle tendenze. Innanzi tutto nel richiamo ad una più rigorosa cultura della valutazione ed un orientamento al miglioramento degli apprendimenti. Non basta aver elevato i livelli di partecipazione e frequenza dei ragazzi lungo tutto il percorso scolastico (al 93% tra i 15 e i 19 anni, forse la performance migliore del nostro sistema), se non si incrementano anche i risultati sia nella fascia di eccellenza, sia nell’area più debole (in entrambi i casi siamo al di sotto delle medie europee, come rivelano i primi dati Ocse-Pisa relativi all’indagine compiuta nel 2006), se non si rimescolano le carte della stratificazione sociale attraverso un più esplicito valore aggiunto apportato dalla scolarizzazione. Per questo è necessario - sostiene il quaderno - disporre di un sistema nazionale di accertamento dei risultati scolastici sulla base di standard di competenze espliciti e condivisi (e i documenti curriculari elaborati nel 2007 cominciano a muoversi in questa prospettiva)⁶.

I risultati scolastici dovrebbero essere resi pubblici, scuola per scuola, magari depurati dal contesto sociale, per evidenziare il valore aggiunto prodotto dall’intervento promosso dalla scuola. La pubblicità dei dati è il prerequisito per una positiva pressione sociale verso scuole troppo autoreferenziali, impermeabili alla critica e non invogliate a rimettersi in discussione. I dati servono soprattutto come base per la costruzione di un profilo diagnostico per ogni istituto, elemento da cui partire per costruire programmi di miglioramento, magari con l’aiuto di un apposito staff esterno in grado di interagire con gli operatori scolastici e di aiutarli nella messa a punto di una strategia di sviluppo e innovazione.

Rinnovare le pratiche valutative

⁵ M.Draghi, *Istruzione e crescita economica*, Lectio magistralis in occasione dell’inaugurazione del 100° anno accademico, Università degli studi di Roma “La Sapienza” – Facoltà di Economia, Roma, 9 novembre 2006. L’intervento, in una ottica “liberale”, accentua il valore dell’istruzione come elemento che “allenta i vincoli economici e culturali che legano gli individui al proprio ambiente di origine”, che “aumenta le probabilità che i più capaci e meritevoli accedano a funzioni di governo nell’organizzazione dei fattori produttivi”. In questa ottica “la formazione scolastica può essere maggiormente indirizzata verso l’acquisizione di abilità generali, che siano anche di incoraggiamento a proseguire gli studi fino ai gradi più elevati”.

⁶ Ci riferiamo alle Indicazioni per il curricolo, per la scuola dell’infanzia e del primo ciclo, allegate al DM 31-7-2007, ed ai documenti allegati al DM 22-7-2007, n. 139 (Regolamento per l’adempimento dell’obbligo di istruzione) comprendenti i cosiddetti “assi culturali” che individuano quadri di abilità/capacità e conoscenze e, riassuntivamente, un profilo di competenze chiave di cittadinanza al termine del percorso obbligatorio di 10 anni di istruzione.

L'autonomia scolastica, dunque, va coniugata con un sistema più efficiente di controlli su base condivisa. Il Parlamento sembra aver accolto questo principio, introducendo una inedita prova d'esame comune al termine della scuola media, e rilanciando il sistema dei test di apprendimento generalizzati per le classi 2^a e 5^a elementari, 1^a e 3^a medie, 2^a e 5^a superiori. Ma sappiamo bene come la cultura della valutazione nel nostro paese non sia ancora largamente condivisa e sia piuttosto vissuta come una indebita intrusione nella sfera della privacy didattica di ciascun insegnante. Né possiamo sottovalutare gli effetti collaterali sottesi alla pratica diffusa del testing, come quelli di piegare l'insegnamento al superamento dei test, trascurare gli svantaggiati, lavorare sulle soglie medie, o addirittura manipolare le prove.

La diffusione di prove standardizzate dovrebbe essere rinegoziata nei suoi significati con il mondo della scuola, chiarendo quali sono gli oggetti della rilevazione (conoscenze o competenze?), quali le tipologie di prove ed i costrutti cognitivi ad esse sottesi⁷, quali i criteri di interpretazione dei risultati, nonché l'uso che se ne farà a livello pubblico, le possibili ricadute nella scuola.

L'esperienza internazionale suggerisce una articolata strategia valutativa che fa perno su alcune azioni specifiche:

- a) misurare conoscenze e competenze e valutare il valore aggiunto dell'azione educativa;
- b) misurare conoscenze e competenze generali di base e abilità trasversali;
- c) analizzare nel tempo i progressi degli studenti, anziché confrontare le scuole nello spazio e nel tempo;
- d) utilizzare con discrezionalità i risultati della valutazione al fine di promuovere comportamenti virtuosi e ridurre distorsioni;
- e) affiancare le pratiche di autovalutazione diffusa e continua nel tempo con le valutazioni esterne proprie del sistema di valutazione nazionale;
- f) non enfatizzare il legame tra carriera scolastica e valutazione delle competenze.

Una migliore definizione delle competenze e dei relativi standard di contenuto o di prestazione non è solo una necessità per la trasparenza dei sistemi valutativi, ma può diventare un'occasione per favorire la diffusione di pratiche didattiche coerenti ed adeguate a promuovere un profilo qualitativo di competenze (non solo conoscenze dichiarative, ma anche procedurali, immaginative, e soprattutto la messa in gioco di risorse sociali, emotive e riflessive, coniugate alla capacità di utilizzare gli "appigli" forniti dal contesto e dalle situazioni di lavoro, scambio, studio, cui si partecipa sempre più consapevolmente). Non basta, dunque, potenziare i sistemi valutativi, se non si ricollega la valutazione alla ri-progettazione degli ambienti di apprendimento.

Sostenere la professionalità docente

Se l'obiettivo dichiarato della scuola è quello di rimescolare le carte della mobilità sociale, di offrire opportunità di crescita culturale e non di essere un semplice luogo di accoglienza e di socializzazione, occorre mettere in moto un processo di professionalizzazione degli insegnanti, mediante un forte investimento sulle competenze e responsabilità dei docenti, che colga le possibilità offerte dall'elevato tasso di turnover dei prossimi 10 anni (tra il 34% ed il 44% a seconda delle proiezioni).

Il processo di stabilizzazione del personale precario ormai in atto (150.000 in un triennio) e l'immissione di nuove forze (circa 150.000 nuovi docenti nel prossimo decennio, ma con una soglia compresa tra i 100 e i 220 mila effettivi, in base ai diversi scenari prospettati) rappresentano una occasione storica per modificare in profondità i criteri di scelta e assunzione: in particolare dovrebbero essere superati gli automatismi in vista di un rapporto più esplicito tra bisogni delle scuole e competenze disponibili sul mercato.

⁷ Questa esigenza è in parte esplicitata, per il progetto internazionale Ocse-Pisa, con la pubblicazione triennale del quadro di riferimento culturale ed operativo sotteso alla rilevazione che si svolge ogni triennio. Il frame per la rilevazione compiuta nel 2006 è contenuto nel volume OCSE, *Valutare le competenze in scienze, lettura e matematica. Quadro di riferimento di Pisa 2006*, Armando, Roma, 2007.

In particolare l'accesso ai ruoli dovrebbe considerare maggiormente gli esiti del tirocinio attivo svolto a scuola, sia durante la formazione iniziale (attraverso un periodo di specializzazione ad ammissione programmata dopo la laurea), sia nel primo periodo di praticantato (propedeutico alla successiva stabilizzazione).

Perché –si chiede ingenuamente il quaderno – in Italia non è possibile assegnare gli insegnanti migliori alle scuole peggiori? Certamente le misure compensative sono indispensabili se si vogliono assicurare pari opportunità a tutti gli allievi, come dimostra l'esempio francese delle aree prioritarie. In quel paese, per le scuole con i peggiori risultati, sono previsti programmi specifici di consulenza, oltre al rafforzamento degli organici e la richiesta di espandere gli orari per studenti ed insegnanti, per un trattamento scolastico più mirato e intensivo.

Anche in questo caso, il passaggio ad una logica qualitativa nella utilizzazione del personale, richiede di superare rigidità e protezionismi, sposando con decisione le prospettive dell'organico funzionale, che lega l'assegnazione dei docenti non a parametri astrattamente ugualitari, ma piuttosto alla capacità della scuola di esprimere una progettualità motivata, di razionalizzare le risorse e gli insediamenti scolastici d'intesa con gli enti locali, di promuovere o acquisire competenze al proprio interno; superando la situazione attuale che non premia i comportamenti virtuosi intenzionati a promuovere un uso più intelligente del personale⁸.

La carriera docente dovrebbe, in un qualche modo, essere collegata ai "successi" ottenuti nel tempo dalla scuola in cui si opera.

Il "quaderno bianco", in sintesi, compie una radiografia impietosa del malessere della scuola italiana, individua alcune terapie d'urto per farvi fronte, suggerisce tuttavia di costruire una progressiva condivisione attorno alle scelte da intraprendere, improntate ad un migliore uso delle risorse già presenti nel sistema, alla mobilitazione di professionalità mortificate, alla concertazione delle decisioni su base territoriale. Solo in questo modo –secondo gli estensori del rapporto- sarà possibile rilanciare il ruolo dell'istruzione, evitando la china della decadenza e per il nostro paese e per la sua scuola.

⁸ Nuovi orientamenti per lo sviluppo professionale dei docenti sono contenuti nell'*Intesa sulla conoscenza*, sottoscritta da Governo e Sindacati il 26 giugno 2007.