

2. IL SISTEMA SCOLASTICO ITALIANO

Andrea Gavosto

La lunga rincorsa della scuola italiana, dall'Unità a oggi, ai livelli dei paesi più avanzati, nonostante gli enormi progressi nel tasso di scolarizzazione compiuti nel secondo dopoguerra, è incompiuta. L'Italia mostra ancora significativi ritardi negli apprendimenti degli studenti, così come misurati dalle indagini internazionali: mentre la nostra scuola primaria è di buona qualità, nella secondaria di primo grado si registra un netto calo relativo degli esiti delle prove standardizzate, che viene confermato dai dati degli studenti quindicenni nell'indagine OCSE-PISA. Due aspetti sono degni di nota: i divari territoriali, che vedono le scuole del Nord raggiungere risultati all'avanguardia in Europa e quelle del Sud, che rimangono nelle posizioni di rincalzo; i divari di indirizzo nella secondaria di secondo grado, che ordinano gli studenti secondo una chiara gerarchia, che procede dai licei agli istituti tecnici e infine a quelli professionali. Come porre rimedio a questi ritardi? Si propongono tre aree di intervento: l'innovazione didattica basata sulle competenze; il binomio formato da autonomia decisionale dei singoli istituti e valutazione delle scuole basata sugli apprendimenti; il reclutamento diretto degli insegnanti e la creazione di un "doppio binario", per cui i docenti possono scegliere di lavorare nella scuola a tempo pieno, ricevendo un aumento salariale.

2.1 LA LUNGA RINCORSA

Negli ultimi centocinquanta anni la storia della scuola italiana è stata caratterizzata da una lunga rincorsa agli standard educativi dei principali paesi industrializzati. Il traguardo non è stato ancora raggiunto; nondimeno, quando si analizzano i ritardi del nostro sistema scolastico, come faremo qui, è importante tenere a mente i progressi, dal punto di vista scolastico, che il Paese è riuscito a compiere in un tempo relativamente breve.

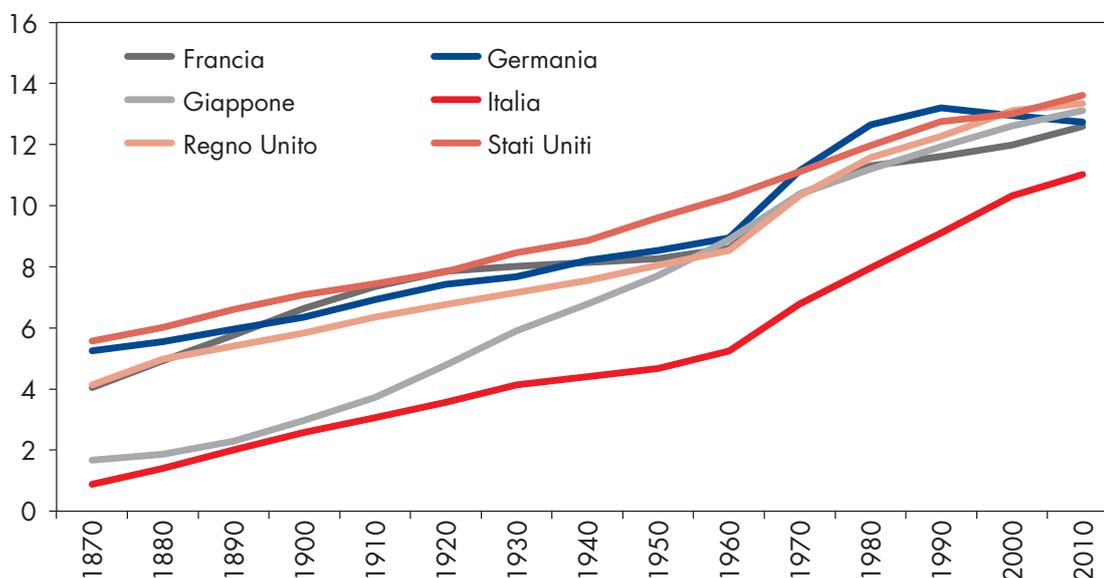
All'inizio dello Stato unitario l'Italia era penalizzata da un enorme ritardo negli anni di scolarizzazione pro-capite rispetto a paesi come Francia, Inghilterra e Stati Uniti¹ (Grafico 2.1). Il numero medio di anni di scuola risultava infatti intorno a uno, contro valori almeno quattro volte superiori negli altri grandi paesi industrializzati; solo il Giappone partiva da una

Andrea Gavosto, Fondazione Giovanni Agnelli.

Si ringraziano Marco Gioannini, Stefano Molina e Raffaella Valente per l'aiuto e i commenti; le opinioni espresse rimangono di responsabilità dell'autore.

¹ Secondo l'autorevole tesi di Goldin e Katz (2008), la ragione del predominio economico degli Stati Uniti, che si afferma proprio in questo lasso di tempo è stata, almeno fino a pochi anni fa, la particolare attenzione all'investimento in capitale umano.

Grafico 2.1 - Una rincorsa incompleta (Anni di scolarizzazione media; popolazione di età compresa tra 15 e 64 anni)



Fonte: elaborazioni su dati Morrison e Murtin (2009).

condizione simile, anche se il suo percorso si sarebbe presto distanziato da quello dell'Italia. Sono due gli aspetti di questa rincorsa che meritano di essere sottolineati. Il primo è il perdurare di enormi disparità regionali: mentre i domini austriaci dell'Italia pre-unitaria e il Regno di Sardegna avevano livelli di scolarizzazione paragonabili a quelli della Prussia, che prescriveva otto anni di scuola primaria, nel Mezzogiorno l'analfabetismo rappresentava una piaga ampiamente diffusa². La legge Casati agli albori dell'Unità aveva reso obbligatori due anni di scuola per tutti, che furono portati a tre nel 1877 dal ministro Coppino e poi a sei da Vittorio Emanuele Orlando nel 1904, con la costituzione di un biennio di V e VI elementare per chi non proseguiva alle secondarie³.

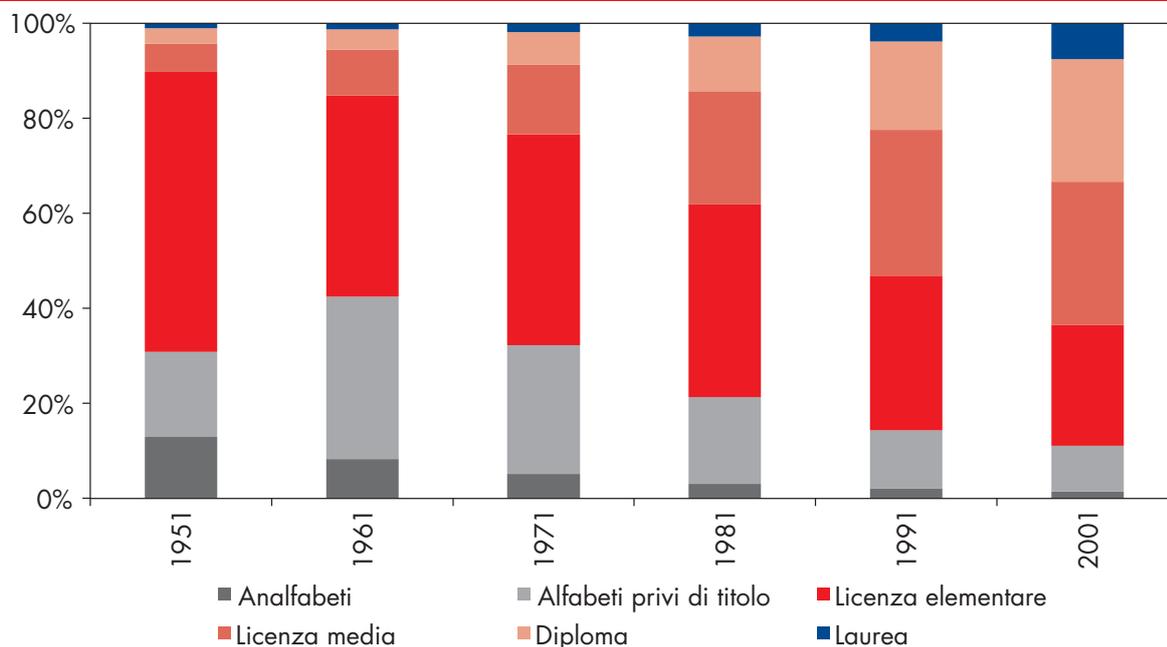
Come vedremo meglio in seguito, i divari regionali rimarranno una costante della scuola italiana fino ai giorni nostri, a dimostrazione del fatto che la costruzione del capitale umano è un processo cumulativo, per cui la disponibilità di conoscenze e competenze ne facilita l'acquisizione di nuove: per questo motivo, la tendenza naturale è verso un ampliamento delle differenze territoriali, piuttosto che una loro riduzione, e il recupero di un ritardo educativo richiede tempi molto lunghi e grande persistenza nello sforzo.

Il secondo aspetto che vale la pena di notare è la grande accelerazione della scolarità nazionale avvenuta a cavallo degli anni Cinquanta e Sessanta. Ancora nel censimento del 1951, il

² Si veda Bertola e Sestito (2011).

³ L'obbligo a dodici anni fu confermato dalla legge Daneo-Credaro del 1911, che fra l'altro determinò il passaggio delle scuole elementari dalla gestione comunale a quella statale. Si veda D'Amico (2010).

Grafico 2.2 - I favolosi anni Cinquanta e Sessanta (Popolazione di 6 anni e più per grado di istruzione ai censimenti, 1951-2001; distribuzione percentuale)



Fonte: elaborazioni su dati ISTAT.

90% degli italiani (inclusi gli studenti nei vari gradi) disponeva al più della licenza elementare: venti anni dopo, nel 1971, la percentuale scendeva al 75% e nel 1981 al 60% (Grafico 2.2).

È la generazione del *baby boom*, che in quei decenni irrompe in gran numero nella scuola, a modificare rapidamente e massicciamente il grado di scolarizzazione del Paese. L'ingresso dei *baby boomers*, insieme allo sviluppo economico e alla maggiore partecipazione democratica, determinano nel lungo periodo importanti cambiamenti dal lato dell'offerta di formazione, con riflessi fino ai giorni nostri: sul piano organizzativo, un aumento del numero di insegnanti e la costruzione di nuovi edifici scolastici; sul piano culturale, una maggior sensibilità ai temi dell'equità sociale, che condurrà alla creazione della scuola media unica; sul piano pedagogico, l'attenzione a una didattica meno unidirezionale e più partecipata da parte degli studenti.

È dunque in questi anni che l'Italia compie l'accelerazione decisiva per avvicinarsi ai livelli di istruzione dei paesi più avanzati. Una domanda che ci si può porre è come sia stato possibile, negli anni Cinquanta e Sessanta, realizzare il "miracolo economico" con un livello di scolarità così modesto⁴? La risposta va probabilmente ricercata nel fatto che lo sviluppo industriale del secondo dopoguerra si è avvalso di competenze "tacite", di stampo artigia-

⁴ Bertola e Sestito (2011) sostengono che, al confronto degli altri paesi, l'Italia ha avuto storicamente un livello di scolarità incompatibile con la contemporanea crescita del PIL.

nale, trasmesse in maniera non codificata e al di fuori del contesto scolastico: probabilmente oggi, con un'economia globale e tassi di innovazione crescenti, questo tipo di trasmissione delle competenze, e in qualche misura le competenze stesse, risulta ormai inadeguato. Di conseguenza, l'investimento in formazione scolastica e universitaria, finalizzato sia al miglioramento della competitività economica sia all'aumento del benessere sociale, appare oggi più essenziale che mai.

Un filone di ricerca molto promettente⁵ mostra infatti come l'istruzione non comporti soltanto sostanziali vantaggi economici individuali (un anno in più di istruzione ha un rendimento annuo pari al 9% in termini di maggiore retribuzione, secondo le stime di Cingano e Cipollone, 2009) e collettivi (un incremento di mezzo punto percentuale nei risultati dei test internazionali fa aumentare il PIL dello 0,25% all'anno, secondo Hanusheck e Woessmann, 2008), ma ci renda anche migliori cittadini: chi è meglio istruito si fida di più degli altri, è più tollerante, partecipa maggiormente al processo politico, compie meno crimini, svolge attività di volontariato, e così via.

Va inoltre detto che in tutti i paesi la scuola è anche il principale canale per garantire la mobilità sociale: chi è capace, ma non viene da una famiglia benestante, deve trovare nella scuola gli strumenti per ascendere a posizioni di rilievo nella società. Come, peraltro, prevede la nostra Costituzione. Negli ultimi decenni, la funzione della scuola come ascensore sociale è venuta però meno (si veda Checchi e Radaelli, 2010, e il capitolo di Massimo Baldini in questo volume). Le cause di ciò sono imputabili in parte alle minori risorse finanziarie e in parte alla maggiore chiusura del mondo della scuola rispetto alle esigenze delle società. Pur non avendo assunto il rilievo che meriterebbe nel dibattito pubblico, questa è una delle maggiori deficienze del nostro sistema scolastico.

Con il nuovo millennio, l'Italia ha recuperato gran parte del ritardo rispetto agli altri grandi paesi industrializzati. Nell'anno scolastico 2012-13 la percentuale della popolazione in ciascun anno di età iscritta nei diversi ordini scolastici era del 100% fino ai 14 anni: il completamento del primo ciclo (primaria e secondaria di primo grado) per pressoché tutti gli studenti è ormai un fatto assodato. Al crescere dell'età, il numero di studenti che non si iscrive a scuola aumenta sensibilmente, salendo al 10% a 16 anni, termine dell'obbligo di istruzione⁶, fino a superare il 20% a diciotto anni: due ragazzi su dieci abbandonano la scuola prima di completare il percorso delle superiori⁷ (Tabella 2.1).

⁵ Si veda Oreopoulos e Salvanes (2011). Per l'Italia la presentazione di Gavosto (2013) al seminario ANVUR sulla terza missione delle università e degli enti di ricerca.

⁶ Nel 2006 il ministro Giuseppe Fioroni innalzò l'obbligo scolastico o di istruzione da 14 a 16 anni: l'obbligo può essere assolto attraverso tirocini. L'obbligo di formarsi, anche lavorando, termina invece a 18 anni.

⁷ Le possibili misure di abbandono o dispersione scolastica sono varie. La più diffusa a livello internazionale calcola la quota di popolazione giovanile (al di sotto dei 24 anni) che non ha raggiunto un titolo di studio secondario: da questo punto di vista l'esito è diverso dal dato che viene citato nella tabella 2.1, poiché un certo numero di studenti completa gli studi in ritardo, e quindi dopo i 18 anni.

**Tabella 2.1 - La dispersione inizia dopo i 14 anni
(Tasso % di scolarità lordo per età; anno scolastico 2012-2013)**

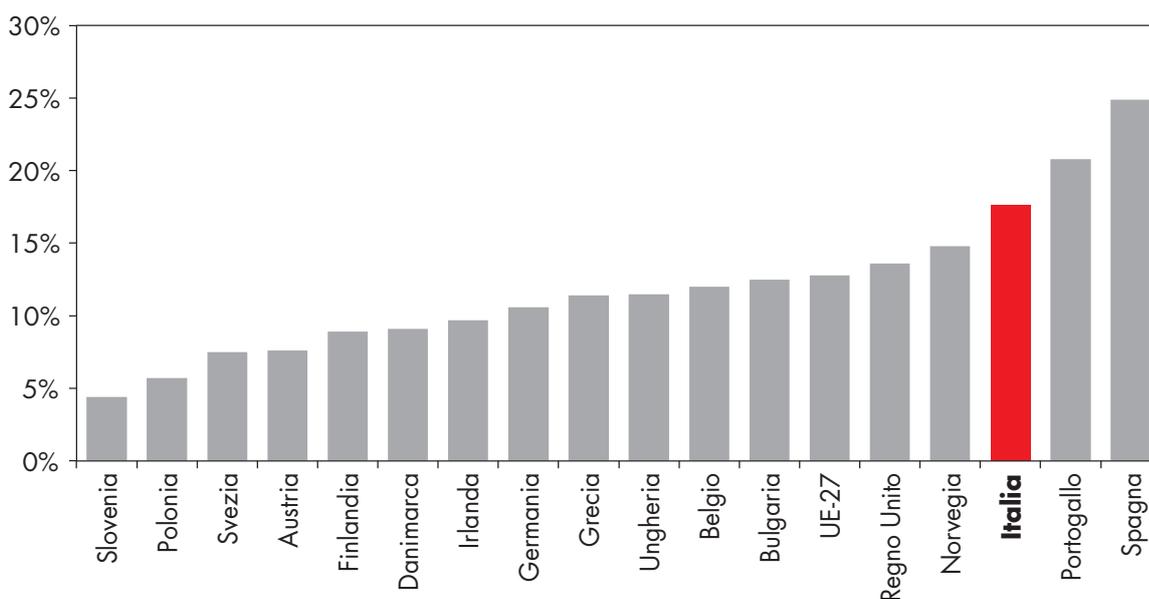
	Età													
	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	
Tasso di scolarità	100	100	100	100	100	101	101	101	97	94	89	84	77	

Il tasso di scolarità lordo è calcolato come rapporto fra il numero medio di iscritti nei vari ordini e gradi delle scuole statali e paritarie e la popolazione al 1° gennaio 2013 per età corrispondente.

Fonte: elaborazioni su dati ISTAT.

Il dato sulla dispersione – fortemente variabile a livello regionale – pone l'Italia agli ultimi posti nel novero dei paesi avanzati, come si può osservare dai dati Eurostat (Grafico 2.3). L'analisi dei dati ISFOL Plus condotta dalla Fondazione Agnelli nel Rapporto 2010 consente di osservare come circa la metà degli studenti che lasciano gli studi non si iscriva proprio alla secondaria, mentre l'altra metà abbandoni negli anni successivi. Una componente rilevante di questo fenomeno è legata all'assenza di un efficace orientamento – soprattutto nella scuola media che pure sarebbe deputata a fornirlo – nelle scelte scolastiche, per cui gli studenti perseguono indirizzi inadatti alle loro caratteristiche e sono alla fine indotti ad abbandonare. L'altro aspetto significativo è la concentrazione degli studenti più fragili nelle stesse scuole, tipicamente gli istituti professionali; questa segmentazione fa sì che ragazzi non particolarmente motivati si ritrovino in classi con compagni con le stesse difficoltà: poiché l'influenza dei propri pari è un aspetto importante dell'impegno personale, in queste scuole il rischio di dispersione è assai più elevato.

**Grafico 2.3 - Italia fra gli ultimi della classe negli abbandoni
(Popolazione tra i 18 e i 24 anni che ha al più istruzione secondaria di primo grado, valori %, 2012)**



Fonte: elaborazioni su dati Eurostat.

2.2 I RITARDI

Abbiamo visto come l'Italia ha compiuto una lunga strada per adeguarsi agli standard degli altri paesi avanzati, senza peraltro riuscirci completamente. Nelle fasi di sviluppo economico o sociale è tipico che l'attenzione si concentri su indicatori di *attainment*, come gli anni di scolarità o il possesso di un titolo di studio; tuttavia, non appena la partecipazione alla scuola si estende a gran parte della popolazione giovanile, come è successo in Italia, l'attenzione si sposta dai parametri di quantità a quelli di qualità (*achievement*), come i contenuti dell'apprendimento o le competenze accumulate. E, su questo fronte, il ritardo italiano è evidente.

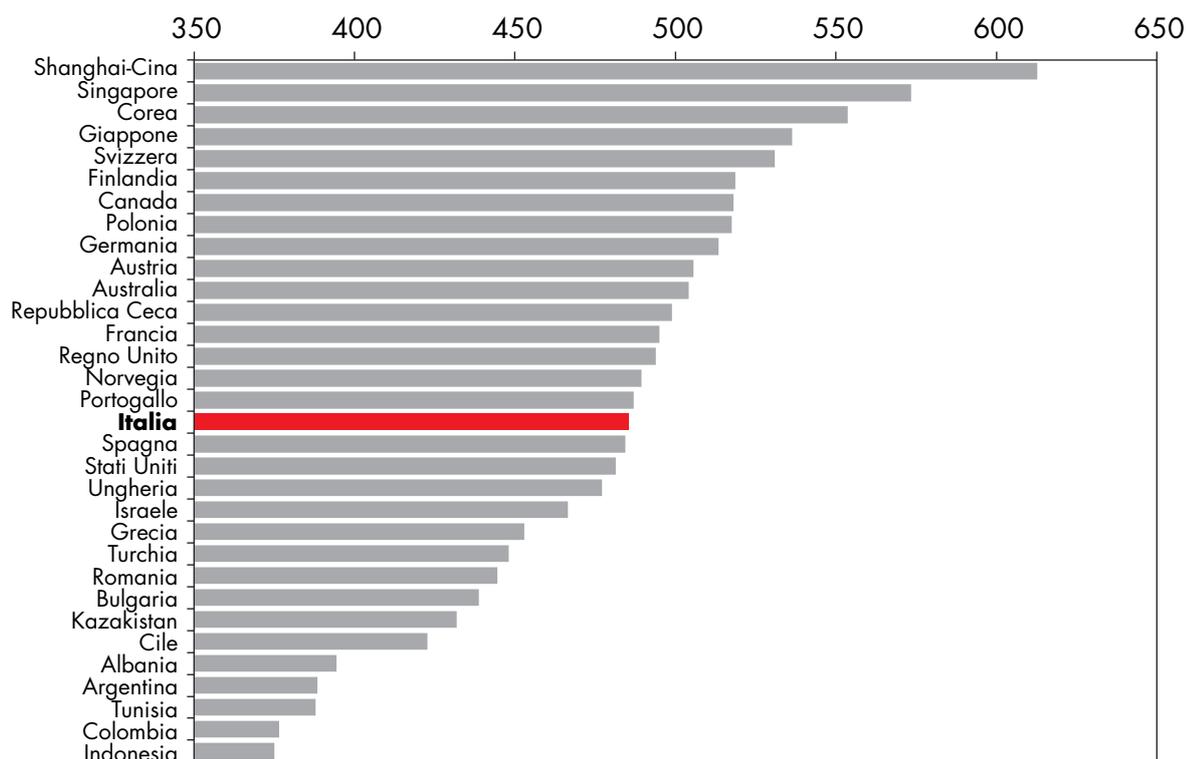
Dal 2000 in poi l'OCSE ha condotto un'importante indagine (PISA - *Program for International Student Assessment*) con lo scopo di misurare in numerosi paesi le competenze degli studenti a quindici anni (cioè vicini al completamento dell'obbligo scolastico). Il test è standardizzato (ovvero identico per tutti gli studenti coinvolti) e oggi riguarda 65 paesi, perlopiù avanzati; viene eseguito ogni tre anni su di un campione rappresentativo di scuole; si concentra alternativamente sulle competenze matematiche, quelle scientifiche e sulla comprensione dei testi. Anche se PISA è certamente la più nota, esistono altre indagini internazionali – TIMSS (ossia *Trends in International Mathematics and Science Study* sulle competenze matematiche e scientifiche in IV primaria, III secondaria di primo grado e II secondaria di secondo grado) e PIRLS (ossia *Progress in International Reading Literacy Study* sulla *literacy* in IV primaria) – che permettono di confrontare gli apprendimenti nei diversi sistemi scolastici⁸.

Nel confronto internazionale – l'ultimo PISA risale al 2012 e riguarda la matematica – l'Italia si colloca sistematicamente al di sotto della media dei paesi avanzati e fra gli ultimi posti in Europa, insieme a Spagna, Portogallo e Grecia; ben distante dunque dai primi della classe, concentrati in Asia. Nel 2012 il punteggio dei quindicenni italiani in matematica è stato di 485, contro una media OCSE di 494 e una punta di 613 a Shanghai: fra i grandi paesi solo Spagna (484) e Stati Uniti (481) hanno fatto peggio di noi (Grafico 2.4).

Un dato particolarmente preoccupante è che ben il 25% dei giovani italiani non raggiunge la soglia di competenze (il livello 2 di PISA) internazionalmente ritenuta come quella minima per entrare a far parte della società a pieno titolo: nelle regioni meridionali questa percentuale supera ampiamente un terzo. Dal 2000 al 2012 il ritardo dei nostri quindicenni rispetto a quelli del plotone dei paesi più avanzati è rimasto sostanzialmente inalterato, nonostante qualche progresso compiuto fra il 2006 e il 2009, grazie presumibilmente al diffondersi anche in Italia dei test standardizzati.

⁸ A partire dalla metà dello scorso decennio anche in Italia è stato realizzato un numero crescente di prove standardizzate, a opera dell'INVALSI, l'agenzia del Ministero specializzata nella valutazione delle scuole. Attualmente le prove riguardano italiano e matematica e si tengono al termine della II e V primaria, della III secondaria di primo grado, della II e (sperimentalmente) V secondaria di secondo grado; fino allo scorso anno era inclusa anche la I secondaria di primo grado. Qui facciamo prevalentemente riferimento alle indagini internazionali piuttosto che a quelle dell'INVALSI perché i risultati di queste ultime sono alterati da significativi gradi di *cheating*, che differiscono nelle varie regioni (maggiormente al Sud) e nelle varie prove (maggiormente in III media).

Grafico 2.4 - Ampi margini di miglioramento in matematica (Punteggio medio in matematica dei 15-16enni nel 2012)



Fonte: elaborazioni su dati OCSE-PISA.

In molti paesi il dibattito scaturito dopo la pubblicazione dei dati PISA ha messo in luce come, per il mercato del lavoro e per una piena cittadinanza, non contino tanto gli anni trascorsi sui banchi di scuola e il conseguimento di un titolo di studio, di un “certificato”, quanto il livello delle competenze che lo studente ha acquisito nel corso dei suoi studi. La qualità, dunque, e non la quantità dello studio. Si tratta di una vera e propria rivoluzione nella concezione e nell’organizzazione della scuola, che l’Italia non ha ancora pienamente introiettato ma che è comunque destinata ad avere conseguenze di lunga gittata.

Il concetto di “competenza” entra nella scuola italiana con il decreto ministeriale 139 del 2007, che richiama esplicitamente le otto competenze chiave definite dall’Unione europea⁹. Oggi si intende la «comprovata capacità di utilizzare conoscenze, abilità e capacità personali, sociali e/o metodologiche, in situazioni di lavoro o di studio e nello sviluppo professionale e personale». Nell’ambito di questa definizione, le “conoscenze”, esito del processo di apprendimento, sono intese come l’acquisizione di un insieme di fatti, principi, teorie e pratiche relativi a un settore di lavoro o di studio, mentre le “abilità” (distinte in co-

⁹ Dalla Raccomandazione del Parlamento europeo e del Consiglio del 18 dicembre 2006 per la preparazione alla vita adulta, al lavoro e al *lifelong learning*: (1) comunicazione nella madre lingua; (2) comunicazione nelle lingue straniere; (3) competenza matematica e competenze di base in scienza e tecnologia; (4) competenza digitale; (5) imparare a imparare; (6) competenze sociali e civiche; (7) spirito di iniziativa e imprenditorialità; (8) consapevolezza ed espressione culturale.

gnitive – logiche, intuitive e creative – e pratiche) sono le capacità di applicare conoscenze per portare a termine compiti e risolvere problemi.

Nonostante l' acceso dibattito che ha contraddistinto l'Italia e le riserve di molti pedagogisti che sottolineano come la scuola italiana sia più attenta a fornire conoscenze che competenze, non vi è dunque nessuna contrapposizione fra le due nozioni: la competenza presuppone la conoscenza. Ad esempio, per suonare un concerto di Chopin a un certo livello di competenza, devo possedere sia l'abilità musicale sia la conoscenza dello spartito.

I test internazionali hanno come obiettivo quello di misurare i livelli di competenza in tre ambiti: comprensione dei testi nella propria lingua, logica matematica e applicazione del metodo scientifico. Si tratta di un sottoinsieme, anche se molto significativo, delle competenze che le istituzioni scolastiche trasmettono agli studenti: mancano ancora aspetti chiave, come le competenze su una lingua straniera, quelle digitali, quelle artistiche e via discorrendo. È inevitabile che le rilevazioni debbano essere man mano estese a queste aree.

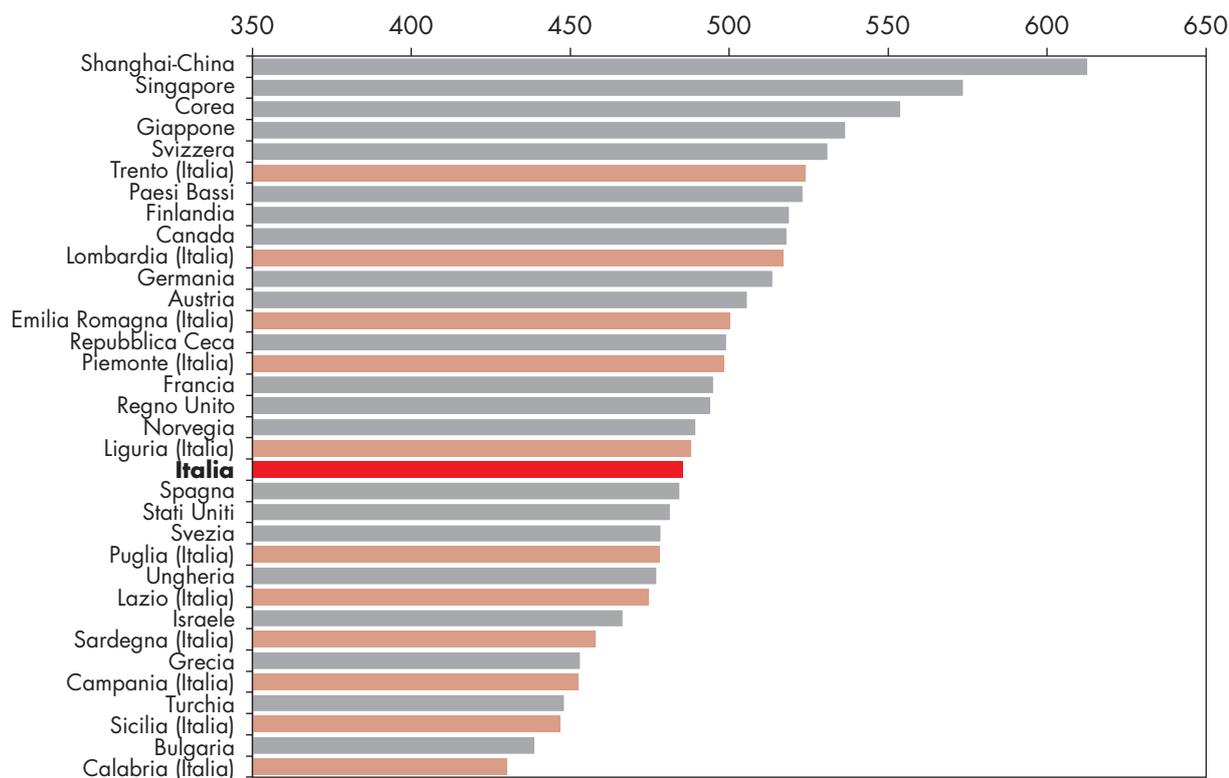
In pratica, le prove richiedono agli allievi di applicare le conoscenze apprese alla risoluzione di una serie di problemi di natura pratica o teorica. Poiché la scuola rappresenta solo uno dei possibili luoghi di apprendimento (a fianco della famiglia, degli amici, della comunità, dello sport, ecc.), è evidente che gli esiti dipendono, oltre che dal contributo degli insegnamenti scolastici, anche dai fattori di contesto: nell'analisi dei risultati dei test è perciò importante tenere distinti il retroterra economico e culturale dei ragazzi, dal valore aggiunto creato dalla scuola. Peraltro, il compito della scuola non è solamente quello di sviluppare abilità cognitive: aspetti non cognitivi coltivati in un ambiente scolastico, come la socializzazione o l'intelligenza emotiva, possono svolgere un ruolo altrettanto importante per la vita futura degli allievi¹⁰. I test sugli apprendimenti misurano quindi solo uno degli *outcome* – anche se forse il principale – di un sistema scolastico.

Prima di esaminare quali siano i mutamenti necessari per adeguare la nostra scuola ai migliori standard, è però necessario mettere in luce due caratteristiche che sono emerse con evidenza dall'analisi dei dati sugli apprendimenti, resi disponibili dai test nazionali e internazionali. La prima è l'estrema variabilità territoriale dei risultati: nessun altro paese avanzato presenta, al suo interno, differenze così marcate nelle diverse aree geografiche. In Italia coesistono infatti regioni, come Lombardia, Veneto e Trentino, che raggiungono livelli di apprendimento paragonabili a quelli dei migliori paesi europei¹¹ e regioni – quelle del Sud – che rimangono a livelli inaccettabili, appena superiori ai paesi emergenti (Grafico 2.5). I motivi di questi divari non sono ovvi. Il sistema scolastico italiano è infatti omogeneo per quel che riguarda gli *input*: gli insegnanti sono reclutati secondo le medesime regole su tutto il territorio nazionale; sono retribuiti nello stesso modo; ricevono la stessa formazione;

¹⁰ Si veda Cunha *et al.* (2010).

¹¹ Il confronto fra una regione italiana e uno stato europeo è solo illustrativo: anche se la Lombardia ha una popolazione superiore a quella della Finlandia, un confronto corretto richiederebbe che la regione italiana fosse messa a paragone di un'area eccellente del paese scandinavo.

Grafico 2.5 - Le due Italie nelle capacità di lettura (Punteggio medio in lettura dei 15-16enni nel 2012)

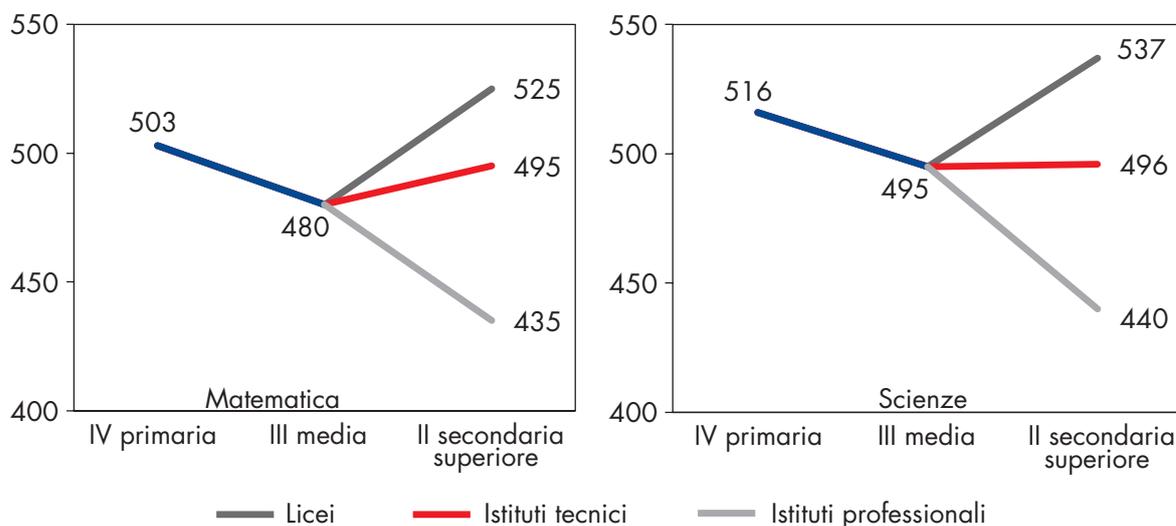


Fonte: elaborazioni su dati OCSE-PISA.

gli ordini di scuola sono i medesimi; i curricula coprono gli stessi ambiti. Eppure i risultati differiscono in modo profondo, riflettendo probabilmente un diverso atteggiamento della società nei confronti dell'istruzione e un diverso grado di controllo sociale sulle scuole fra Nord e Sud del Paese.

La seconda caratteristica su cui vale la pena soffermarsi è la qualità del sistema scolastico nei diversi cicli. Nonostante i numerosi ritardi, il nostro sistema scolastico mantiene infatti alcune aree d'eccellenza. Una di queste è la scuola dell'infanzia, che è oggetto di studio in tutto il mondo; dal canto suo, la scuola primaria fornisce insegnamenti di italiano e matematica al di sopra della media europea. I problemi seri cominciano con la secondaria di primo grado, la vecchia scuola media. Le analisi della Fondazione Agnelli nel Rapporto 2011 hanno infatti mostrato come il calo relativo degli apprendimenti si manifesti fra la quarta elementare e la terza media (Grafico 2.6). Fissato a 500 il livello medio delle diverse rilevazioni internazionali, appare evidente che, mentre al termine della primaria gli studenti denotano buoni apprendimenti sia in matematica sia in scienze (e in lettura, come testimoniato dall'indagine PIRLS), nelle medie l'Italia perde terreno rispetto agli altri paesi in entrambi i soggetti. La secondaria di primo grado, una volta raggiunta la scolarizzazione di massa, sembra aver smarrito la propria vocazione originaria: quella di garantire a tutti un ba-

Grafico 2.6 - Scuole medie, anello debole (Punteggi TIMSS e PISA per ordine di scuola e indirizzo della secondaria di II grado)

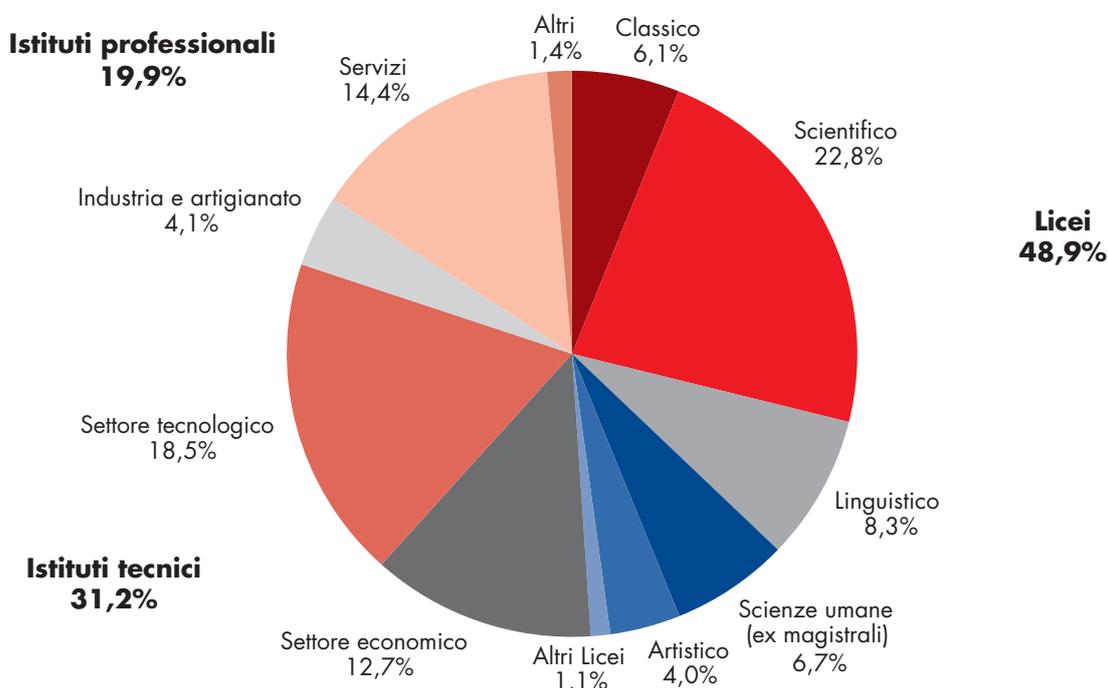


Fonte: elaborazioni Fondazione Giovanni Agnelli (2011).

gaglio adeguato di conoscenze e di orientare le scelte scolastiche successive. Oggi, per contro, la scuola media è il luogo dove si creano le prime diseguaglianze fra studenti sulla base della loro origine economico-sociale e culturale, diseguaglianze destinate a esplodere nella secondaria di secondo grado. È quindi urgente che essa ritrovi la missione di garantire a tutti una formazione di base di qualità.

Nella scuola superiore si annidano molti dei divari che caratterizzano la scuola italiana: quello territoriale, di cui abbiamo già trattato; quello di genere, che vede le ragazze ancora penalizzate in campo scientifico; quello etnico, ampiamente trattato nel capitolo di Stefano Molina in questo volume; quello sociale, esaminato nel capitolo di Massimo Baldini, e, soprattutto, quello di indirizzo. Arrivati a quattordici anni di età, la scuola italiana impone infatti agli studenti una scelta drastica, fra tre grandi indirizzi, che a loro volta si articolano in diversi filoni (Grafico 2.7). I licei classici e scientifici rimangono le scuole di elezione della classe dirigente italiana, proseguendo il modello gentiliano degli anni Venti, a sua volta mutuato da quello tedesco; una novità recentemente introdotta è quella del liceo delle scienze applicate, senza l'insegnamento del latino, che ha avuto una promettente accoglienza da parte delle famiglie. Ai due licei tradizionali si affiancano il liceo linguistico, quello delle scienze umane (psico-pedagogico ed economico-sociale, recentemente creato) e quello artistico, musicale e coreutico.

Grafico 2.7 - La scelta difficile dei 14enni (Distribuzione % degli alunni iscritti al primo anno delle scuole secondarie di II grado, statali e paritarie; anno scolastico 2013-2014)



Fonte: elaborazioni su dati MIUR.

Il secondo indirizzo è quello degli istituti tecnici, particolarmente diffusi al Nord, in cui circa una metà degli studenti prosegue verso gli studi universitari. Dopo la riforma del ministro Gelmini, i tecnici sono suddivisi in 2 grandi settori, al cui interno vi sono 11 nuovi indirizzi¹². Il terzo indirizzo è quello professionale, che vede sia istituti statali di durata quadriennale o quinquennale sia scuole regionali di durata triennale. Dopo la riforma esistono 2 settori professionali e 6 indirizzi¹³. Secondo i test PISA, la differenza fra un quindicenne che frequenta il liceo e uno che va all'istituto professionale è pari quasi a 100 punti su 500: un distacco enorme, pari a quello che intercorre fra la Svizzera, il migliore paese europeo come competenze matematiche, e il Kazakistan. Gli istituti tecnici si collocano in una posizione intermedia fra licei e istituti professionali, sia come apprendimenti sia come probabilità di prosecuzione degli studi dopo l'esame di Stato: essi infatti offrono tipicamente uno sbocco sia a chi desidera andare all'università sia a chi vuole entrare nel mercato del lavoro. Rispetto al sistema tedesco, l'istruzione tecnica italiana tradizionalmente mancava

¹² Settore tecnologico: 1) meccanica, mecatronica ed energia; 2) trasporti e logistica; 3) elettronica ed elettrotecnica; 4) informatica e telecomunicazioni; 5) grafica e comunicazione; 6) chimica, materiali e biotecnologie; 7) sistema moda; 8) agraria, agroalimentare e agroindustria; 9) costruzioni, ambiente e territorio. Settore economico: 1) amministrazione, finanza e marketing; 2) turismo.

¹³ Settore industria e artigianato: 1) produzioni industriali e artigianali; 2) manutenzione e assistenza tecnica. Settore dei servizi: 1) servizi per l'agricoltura e lo sviluppo rurale; 2) servizi socio-sanitari; 3) servizi per l'enogastronomia e l'ospitalità alberghiera; 4) servizi commerciali.

però di un percorso post-secondario di eccellenza, che permettesse di attrarre giovani brillanti offrendo loro la prospettiva di un percorso di studi di pari dignità rispetto a quello liceale: proprio per rimediare a questa lacuna, sono stati recentemente creati in tutta Italia 65 istituti tecnici superiori che assicurano agli studenti un biennio di specializzazione, progettato insieme alle aziende, in comparti tecnologicamente avanzati¹⁴. È ancora troppo presto per formulare un giudizio su questa innovazione, destinata comunque a diplomare ogni anno un numero contenuto di studenti (non più di 40 per istituto), anche se le prime risultanze appaiono molto differenziate da caso a caso.

Nella secondaria di secondo grado convivono dunque scuole di assoluta eccellenza, come i licei, e scuole estremamente problematiche, come gli istituti professionali. Gli studi dimostrano come i ragazzi che scelgono la formazione professionale, spesso su pressione della famiglia, provengono da un retroterra culturale debole e hanno avuto percorsi scolastici accidentati. Concentrare studenti difficili nello stesso tipo di scuola è una ricetta pressoché certa per spingerli a un precoce abbandono, che, come abbiamo notato in precedenza, è uno dei grandi mali della nostra scuola.

2.3 I RIMEDI

Come è possibile rimediare ai numerosi divari che attraversano la scuola italiana? Nelle pagine che seguono, vengono analizzati gli ambiti di intervento più rilevanti, pur nella consapevolezza che quello scolastico è un sistema di estrema complessità – circa 9 milioni di studenti, oltre 800.000 insegnanti, più di 8.500 istituti con oltre 41.000 plessi – e molto resistente ai cambiamenti, per cui tutti i tentativi di riforma degli ultimi decenni sono caduti nel vuoto.

La didattica per competenze

Nella prima parte di questo saggio abbiamo visto come la nozione di competenze sia diventata centrale in tutti gli ordinamenti scolastici europei e come le indagini internazionali si siano progressivamente concentrate sulla loro misurazione nei diversi gradi di istruzione. Nel nostro ordinamento le indicazioni nazionali per il curriculum del primo ciclo (che hanno sostituito i vecchi programmi ministeriali) sono ormai costruite intorno al raggiungimento di determinati traguardi di competenza. Per quel che riguarda il secondo ciclo, invece, mentre gli insegnamenti negli istituti tecnici e professionali sono stati rivisti di recente, è finora mancato un serio ripensamento di che cosa gli studenti debbano apprendere nei licei. In particolare, si è persa l'occasione perché tutti gli allievi del biennio iniziale (quello che conduce al termine dell'obbligo) ricevano solide nozioni di base in materie, come quelle scientifiche, linguistiche ed economico-sociali, che da noi sono spesso relegate in posizioni ancillari, mentre nel resto d'Europa rappresentano competenze essenziali per il lavoro e la cittadinanza.

¹⁴ *Made in Italy*, mobilità sostenibile, efficienza energetica, beni e attività culturali, ICT, tecnologie della vita.

Trattandosi delle scuole in cui ancor oggi si forma la classe dirigente del Paese, il ritardo dei nostri licei risulta particolarmente preoccupante: non a caso, fra le famiglie più abbienti delle grandi città sta crescendo la popolarità delle scuole private che forniscono un diploma (*l'International Baccalaureat*) utilizzabile su scala internazionale. Diverso è il caso degli istituti tecnici, i cui curricula sono stati riformati di recente secondo un approccio coerente con la costruzione di specifiche competenze: quello che spesso manca è però la capacità da parte della dirigenza scolastica e delle imprese del territorio di co-progettare efficacemente i percorsi di studio. Frequentemente, anche per mancanza di interlocutori attenti e disponibili nel mondo produttivo, negli istituti tecnici prevalgono insegnamenti di tipo astratto, sia pure in forma ridotta rispetto ai licei, anziché la capacità di applicare le conoscenze a problemi concreti.

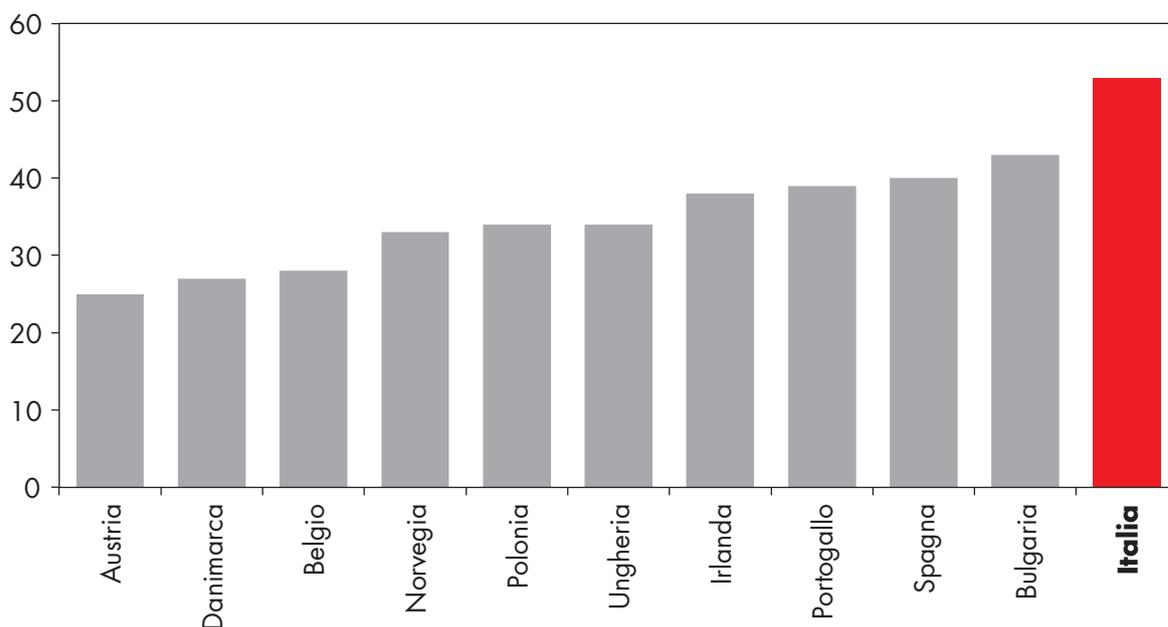
L'introduzione del concetto di competenza non modifica soltanto l'oggetto dell'insegnamento, ma anche il metodo didattico. Schematizzando un'ampia letteratura pedagogica, possiamo dire che mentre nella tradizionale lezione espositiva ci si concentra sul contenuto da trasmettere e la principale preoccupazione dell'insegnante è quella di completare il programma di studio, la didattica euristica è centrata *in primis* sui processi di apprendimento e di sviluppo delle competenze da parte degli allievi. È chiaro che in questo senso l'obiettivo dell'insegnamento è di portare gli studenti ad affrontare autonomamente problemi sempre più complessi, integrando via via le loro conoscenze e abilità; la tensione è rivolta non tanto al valore intrinseco di concetti e saperi astratti, quanto all'uso che delle conoscenze acquisite si può fare per risolvere problemi e situazioni quanto più possibile vicini alla vita reale, secondo il metodo costruttivista.

A questo fine gli insegnanti devono impiegare una gamma di strumenti didattici assai ampia: valorizzare l'esperienza e le conoscenze degli alunni; attuare interventi adeguati nei riguardi delle diversità; favorire l'esplorazione e la scoperta; incoraggiare l'apprendimento collaborativo; promuovere la consapevolezza del proprio modo di apprendere; realizzare percorsi in forma di laboratorio o di *service learning* (la realizzazione di servizi di utilità sociale). Purtroppo, gli insegnanti italiani sono, secondo un'apposita indagine dell'OCSE, i meno inclini a utilizzare didattiche che si allontanano dalla tradizionale lezione frontale (Grafico 2.8). È evidente che un cambiamento nella didattica richiederebbe un cospicuo investimento nella formazione degli insegnanti e un allungamento delle ore di scuola quotidiane, in modo da consentire la sperimentazione di didattiche innovative.

Una dimensione sempre più importante della didattica è rappresentata dall'uso delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione, che, a cominciare da Internet, sono certamente destinate a modificare profondamente la scuola, così come il resto della società. Tuttavia, ed è un paradosso non solo italiano, a oggi non esiste alcuna evidenza che l'introduzione delle nuove tecnologie nelle classi comporti un significativo miglioramento degli apprendimenti degli studenti. Il paradosso può avere una duplice spiegazione: da un lato, è possibile che le misure delle competenze tradizionalmente utilizzate non siano in grado di cogliere l'aspetto digitale in modo appropriato, ed è quindi necessario adottare test più

moderni¹⁵; dall'altro, ed è l'ipotesi più plausibile, il potenziale delle nuove tecnologie non viene sfruttato a dovere in assenza di un rinnovamento della didattica. Se la lezione rimane di tipo frontale, pc, *tablet* o lavagne interattive fanno poca differenza; se, invece, l'insegnamento si basa sulla navigazione in rete, agevolando percorsi di ricerca interdisciplinari da parte degli studenti, sotto la guida dei docenti, allora la tecnologia rappresenta davvero un valore aggiunto.

Grafico 2.8 - In Italia lezioni tradizionali
(Preferenza degli insegnanti per il metodo didattico "frontale", rispetto al metodo "costruttivista"; in %)



Fonte: elaborazioni su dati OCSE (2008).

Autonomia e valutazione

La riforma del 1999, voluta dal ministro Berlinguer, ha sancito che le istituzioni scolastiche (8.644 sul territorio italiano) siano autonome da un punto di vista funzionale, didattico e gestionale: si è trattato di una rivoluzione copernicana, ripresa anche nel Titolo V della Costituzione, rispetto a un sistema che vedeva un controllo ferreo, quanto inefficace, da parte del Ministero della Pubblica Istruzione. Sulla carta, le scuole italiane e i loro dirigenti scolastici hanno ampi margini decisionali in materia di didattica, di insegnamenti (per il 20% delle ore totali), di orario, di attività e progetti extra-curricolari, di formazione. Nella pratica, però, la libertà di scelta di cui le scuole godono è molto limitata: specialmente negli ultimi anni,

¹⁵ Come nel modulo *Digital reading assessment* dell'ultima indagine PISA 2012 dell'OCSE, che misura le competenze digitali degli studenti e i cui risultati, al momento di scrivere, non sono stati ancora resi noti.

complice la necessità del contenimento della spesa pubblica, il Ministero è ritornato ad avere un controllo molto stretto sull'operato dei singoli istituti, per l'effetto combinato della riduzione delle risorse rese disponibili attraverso il fondo di istituto e dell'imposizione di requisiti operativi di natura quantitativa che le scuole devono rispettare.

A livello internazionale, il lavoro di Hanusheck, Link e Woessmann (2013) condotto sui risultati di dati PISA dal 2000 al 2009 in 42 paesi suggerisce, sia pure nei limiti della misura di autonomia proposta, che nei paesi sviluppati un maggior grado di autonomia scolastica conduce a un miglioramento negli apprendimenti degli studenti; e che l'effetto è più forte se l'autonomia riguarda i contenuti del curriculum, meno forte se concerne il budget. Il libro di Lüdemann *et al.* (2009) utilizza i dati PISA 2003 per dimostrare che, da solo, il decentramento scolastico ha effetti variabili sugli apprendimenti, mentre l'impatto è senz'altro positivo se è accompagnato da meccanismi di rendicontazione dell'operato delle scuole e dei docenti; ancor più forte è l'efficacia se l'autonomia degli istituti si sposa con forme di concorrenza fra le scuole, anche se questo tipicamente produce minore equità. È evidente che l'assetto istituzionale in cui operano le scuole – e che in Italia è stato finora lacunoso – è una condizione necessaria per il successo dell'autonomia: in un settore analogo, quello dell'università, abbiamo visto come un uso irresponsabile della libertà d'azione degli atenei, senza l'adozione di incentivi finanziari o una valutazione della qualità di ricerca e didattica, abbia condotto a effetti perversi nel lungo periodo.

Oltre che con l'assenza di istituzioni adeguate, lo sviluppo dell'autonomia scolastica in Italia si è finora scontrato con due grandi ostacoli: uno è la cultura prevalente fra i docenti, che accetta di mal grado nozioni e prassi "aziendalistiche" e preferisce piuttosto rappresentarsi come una comunità di intellettuali dedita a ideali culturali e dotata di un forte senso deontologico; l'altro è l'assenza di meccanismi di *governance* moderni (quelli in vigore risalgono a metà degli anni Settanta), che rassicurino i dipendenti delle scuole rispetto a eventuali forme di arbitrio da parte della dirigenza.

Per portare a compimento il percorso dell'autonomia delle istituzioni scolastiche, occorre dunque intervenire in primo luogo sulle istituzioni – e la cultura – che governano le scuole. Sappiamo che quello dell'istruzione è un sistema troppo complesso per essere gestito dal centro in maniera efficace: l'unica strada percorribile è quella di sospingere ulteriormente l'autonomia delle singole scuole, conferendo loro ampia delega sulla gestione del bilancio, sui curricula, sulla didattica e, perché no, sul reclutamento e le carriere dei docenti. Un recente studio su un ampio numero di scuole superiori italiane¹⁶ ha dimostrato che le capacità, soprattutto gestionali, dei dirigenti scolastici hanno un impatto significativo sugli apprendimenti degli studenti, anche se i dirigenti italiani denotano ritardi nei confronti dei loro omologhi europei. È verosimile che questo impatto sarebbe ancora più forte in presenza di maggiore libertà decisionale da parte dei dirigenti scolastici, a fronte di criteri stringenti nel loro reclutamento e nella loro formazione.

¹⁶ Si veda Di Liberto *et al.* (2013).

Maggiori sono l'autonomia della singola scuola e la possibilità di reclutare direttamente il corpo docente, più elevato è però il rischio che l'istituto scolastico prenda decisioni sbagliate o arbitrarie: ad esempio, assumendo solo docenti che condividano la medesima ideologia o favorendone alcuni per motivi poco nobili. L'unico antidoto è la valutazione dall'esterno dei risultati della scuola. Solo così, infatti, è possibile individuare rapidamente i casi di gestione inefficace o in malafede e prevenire la formazione di scuole non sufficientemente pluralistiche dal punto di vista culturale.

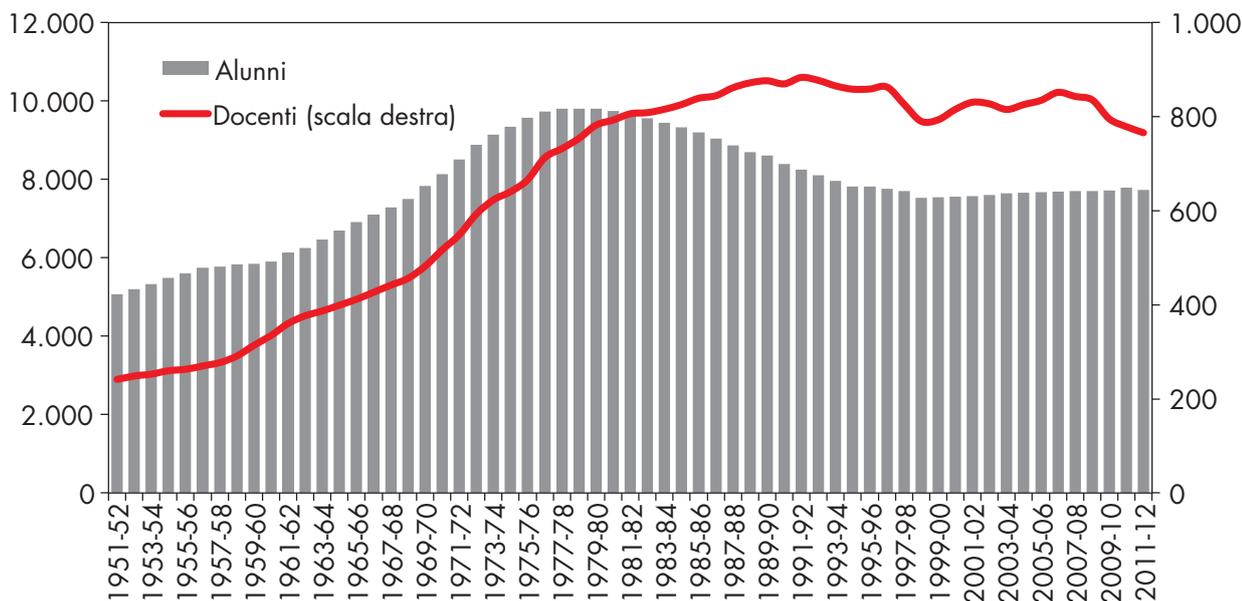
Il mondo della scuola, dai tempi del ministro Berlinguer, ha sempre reagito con ostilità alla valutazione esterna: in parte si tratta di posizioni preconcepite, in parte di mancanza di chiarezza sugli obiettivi e sugli strumenti adottati. In particolare, è difficile scindere la componente degli esiti scolastici, misurati da appositi test standardizzati, legata al lavoro del personale della scuola da quella che discende dalle condizioni sociali e culturali di partenza degli studenti, su cui i docenti possono fare poco o nulla. Tuttavia l'esperienza accumulata in altri paesi e in una serie di sperimentazioni in Italia ci conforta nel ritenere che un sistema di valutazione articolato, efficace e quanto più oggettivo possibile possa essere costruito anche nel nostro paese e possa, alla lunga, essere condiviso dal mondo della scuola. Al tema della valutazione della scuola la Fondazione Agnelli ha appena dedicato il rapporto di ricerca del 2014.

Reclutamento e impiego dei docenti

Alla fin fine, una scuola è buona se vi operano docenti bravi e motivati. In Italia il grande aumento del corpo docente ha avuto luogo nel corso degli anni Settanta, in concomitanza con l'ingresso dei figli del *baby boom* nella scuola (Grafico 2.9); nei decenni successivi, al calare degli iscritti per ragioni demografiche, non ha però corrisposto una parallela riduzione degli insegnanti. Di conseguenza, il numero degli insegnanti italiani rimane fra i più elevati nel mondo in rapporto agli studenti, nonostante le recenti riduzioni; inoltre, non potendo assicurare alcun ricambio generazionale, l'età media dei nostri docenti è molto elevata, superando ampiamente i 50 anni.

Il sistema di reclutamento e di carriera dei docenti non è quindi in grado di fornire prospettive di lavoro ai giovani laureati di valore. Tipicamente, un giovane che voglia intraprendere la professione di insegnante inizia con supplenze di breve durata (dette d'istituto); poi con gli anni e con l'aumentare del proprio punteggio diventa supplente annuale; infine, dopo un tempo di attesa medio di 11 anni (che sale a quasi 20 al Sud e nelle discipline umanistiche), entra in ruolo. Gli ingressi a tempo indeterminato dovrebbero avvenire, secondo la norma a suo tempo introdotta dal ministro Fioroni, al 50% sulla base delle graduatorie per anzianità e al restante 50% dai vincitori di concorso: tuttavia, prima di quello del 2013, sono passati ben 13 anni senza che fossero indetti concorsi! La loro rarefazione ha fatto sì che l'accesso degli insegnanti prima alle supplenze e poi al ruolo avviene, di fatto, sulla base del solo criterio dell'anzianità di servizio, senza che il docente sia mai valutato sotto il profilo professionale o comportamentale. Questo sistema non permette dun-

Grafico 2.9 - La demografia squilibria le classi (Alunni e docenti della scuola statale italiana dal 1951 al 2012; in migliaia)



Fonte: elaborazioni su dati MIUR.

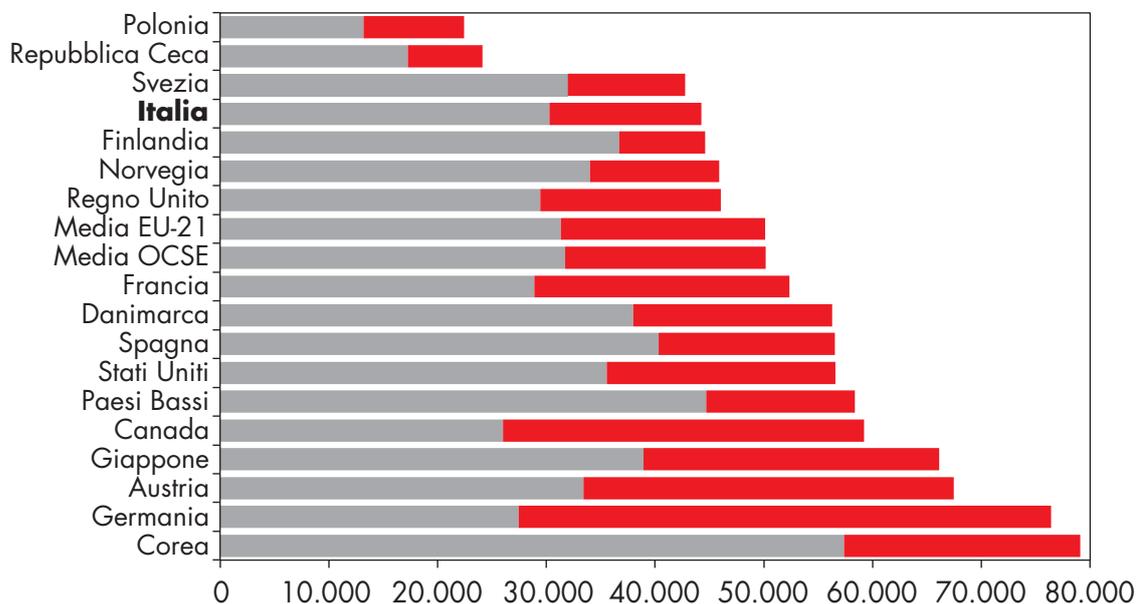
que alcun riconoscimento del merito, inteso come abilità nell'insegnamento e impegno lavorativo. In questo modo è inevitabile che la scuola finisca con l'attrarre docenti più attenti al posto fisso e a un carico di lavoro modesto che al continuo aggiornamento e alla dedizione totale che questa professione imporrebbe.

La via di uscita proposta dalla Fondazione Agnelli è di abolire le graduatorie per anzianità, assumendo i docenti unicamente per concorso o, meglio ancora, con chiamata diretta da parte degli istituti scolastici: gli insegnanti potrebbero così essere selezionati sulla base della loro effettiva abilità professionale e della loro capacità di integrarsi con il resto del personale della scuola. Una volta entrati nella scuola, si pone il problema di fornire incentivi perché gli insegnanti garantiscano il massimo impegno e la massima qualità professionale.

Anche dopo esser stato assunto a tempo indeterminato, l'insegnante non ha sviluppi di carriera (a meno che non decida di fare il concorso per la dirigenza) e la retribuzione, uguale per tutti, cresce unicamente per anzianità, determinando una dinamica particolarmente lenta (Grafico 2.10).

Il rapporto fra Stato e insegnanti in Italia si fonda su di un «patto scellerato»: poco ti do, poco ti chiedo. Come i dati OCSE confermano, i nostri insegnanti ricevono una retribuzione inferiore a molti colleghi all'estero (tedeschi, olandesi e alcuni paesi scandinavi; non però francesi, inglesi e giapponesi); una differenza che però si ridimensiona, se si tiene conto delle ore di lezione svolte in classe, in Italia fra le più basse dei paesi avanzati.

Grafico 2.10 - Gli insegnanti non fanno carriera (Salari annuali degli insegnanti della scuola secondaria di II grado in dollari PPA, all'ingresso e a fine carriera, 2011)



Fonte: elaborazioni su dati OCSE (2013a).

I docenti italiani sono particolarmente penalizzati dai meccanismi «piatti» di carriera: una progressione che è scandita solo dallo scorrere del tempo. Che si impegni o no, che faccia bene o meno il suo lavoro, solo invecchiando l'insegnante potrà migliorare la sua condizione economica. Inoltre, la formazione iniziale dei docenti è sottoposta a limitate verifiche, né in pratica sono valutati gli esiti del loro lavoro; e quel che è forse ancora più drammatico, lo Stato non fornisce i corsi e le risorse formative per aggiornare e migliorare le competenze dei docenti, durante il loro servizio.

Questo modello non è compatibile con l'esigenza di qualità della scuola italiana, che richiede docenti preparati e motivati. La proposta della Fondazione Agnelli è di offrire a chi lavora nella scuola una sorta di «doppio binario» di carriera, da scegliersi liberamente, consapevoli delle differenze che comporta. Chi vuole, può continuare con l'attuale orario, basato su 18 ore di lezione frontale, sapendo che, in cambio del maggior tempo libero, le prospettive di crescita retributiva e di carriera saranno limitate. Per gli altri, attraverso un concorso che verifichi i loro requisiti professionali, deve esserci l'opzione del tempo pieno da svolgere con la presenza a scuola anche al pomeriggio, tenendo corsi di recupero e di sostegno, correggendo compiti, partecipando ad attività di programmazione didattica: gli istituti dovranno essere attrezzati a dare ai propri insegnanti le strutture idonee per queste attività, che molti di loro già fanno a casa e altri, invece, non fanno. Chi sceglie questa via ha diritto non solo a uno stipendio più elevato, ma anche a un'evoluzione di carriera com-

misurata alla qualità del proprio lavoro, per assumere posizioni nelle diverse funzioni di coordinamento scolastico, fino a quella di dirigente scolastico.

Didattiche innovative, organizzazione degli istituti e rinnovamento degli insegnanti appaiono oggi le tre principali leve su cui agire per ovviare ai ritardi negli apprendimenti e completare la lunga rincorsa della nostra scuola ai migliori standard europei. Non si tratta di un percorso agevole, minato com'è da anni di resistenze ideologiche e corporative del mondo della scuola e di scarsa chiarezza negli obiettivi da parte delle autorità, che hanno creato un clima di sostanziale sfiducia nei confronti delle riforme scolastiche.

Inoltre, il cambiamento richiede una ricomposizione dell'uso delle risorse finanziarie. L'Italia non spende pochissimo per l'istruzione scolastica, in relazione alla popolazione: il 3,4% del PIL per la scuola primaria e secondaria, in linea con la media europea. La scuola è uno dei comparti della pubblica amministrazione meno affetto da sprechi (si veda il rapporto della Fondazione Agnelli del 2010); inoltre, dal 2007 al 2012 è quello che ha visto la maggior riduzione del personale dipendente, per un complessivo 10,9%, a fronte di un calo del 5,6% totale del pubblico impiego. Nonostante questo, la spesa è fortemente sbilanciata verso il monte retributivo del personale, a scapito dell'edilizia, delle tecnologie e della formazione: una correzione che attribuisca i fondi alle scuole sulla base di criteri di efficacia e di appropriatezza, per compensare i ritardi negli apprendimenti e contrastare la dispersione, appare necessaria. Sarebbe il segnale che il Paese ha finalmente colto il ruolo centrale che la scuola riveste per assicurare la competitività e la mobilità sociale delle future generazioni.