

Ministero della Pubblica Istruzione
Dipartimento per l'Istruzione
Ministero dello Sviluppo Economico
Dipartimento per le Politiche di Sviluppo e di Coesione

La nuova politica del Quadro Strategico Nazionale 2007-2013: l'istruzione motore dello sviluppo

26 novembre 2007
Centro Agroalimentare di Lamezia Terme

Secondo tema:

Dagli obiettivi agli strumenti d'intervento

Relazione tecnica di Gilberto
Seravalli
(Università di Parma)



Premessa

Il processo di costruzione ed i testi di QSN, PON Istruzione, “Quaderno Bianco sulla Scuola” dispongono forti intenzionalità ed impegni finanziari per intervenire (in modo decentrato, programmato e valutato) sul degrado dell’istruzione nel Mezzogiorno.

L’esperienza delle politiche per lo sviluppo indica che la qualità dell’istruzione é cruciale non solo o non tanto da un punto di vista “produttivistico”, ma perché lo sviluppo richiede diffuse **assunzioni di responsabilità** e queste non hanno luogo in società arretrate dal punto di vista culturale ed educativo.



Cinque argomenti

- Assumere una “posizione”
- Insegnanti e contesto
- Lezioni dell’esperienza
- Azioni differenziate e azioni comuni
- Tre azioni comuni

Assumere una “posizione” (1)

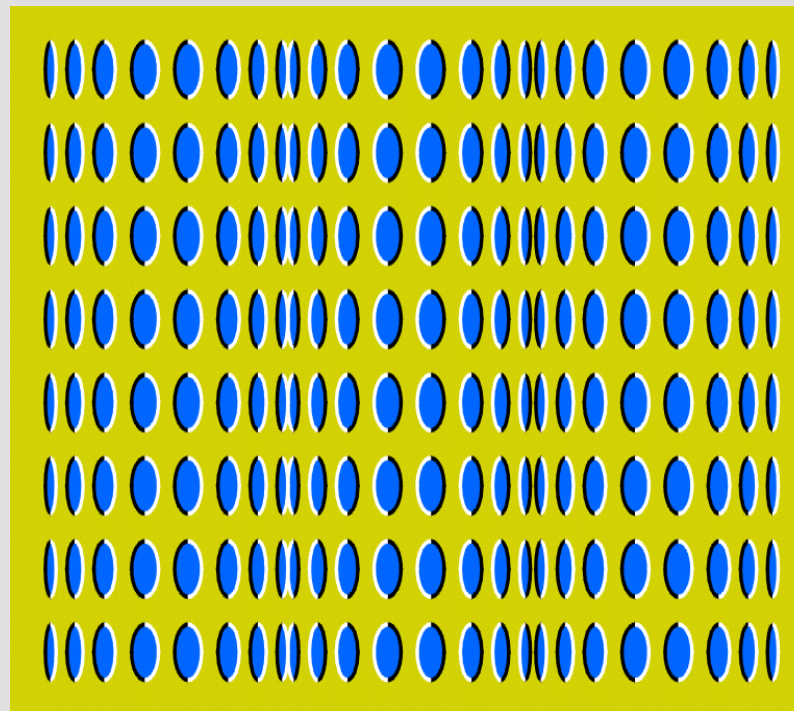
- Per politiche efficaci occorre che chi è coinvolto sappia non solo **che cosa** s'intende fare ma anche **perché**
- Cinicamente si potrebbe cercare l'accordo sulle cose da fare nascondendo il disaccordo sulle ragioni ma si correrebbero rischi rilevanti
- Semplificando, per la qualità dei risultati educativi si possono ritenere decisivi norme ed organizzazione o, in alternativa, contesto (territorio) e condizione degli insegnanti
- I minori rischi di errore si hanno assumendo che siano decisivi insegnanti e contesto (la ragione è che nel servizio pubblico, rispetto alle imprese private, contano relativamente di più “condizioni esterne” ed “intenzionalità diffuse” [Stiglitz])

Assumere una “posizione” (2)

- Vi sono, del resto, due forti indizi:
- 1) indagine PISA, differenza Nord/Sud su competenze dei ragazzi accertate vs. ritenute
- 2) risultati econometrici cross-sezionali circa l'assenza di “effetti” del numero allievi per classe e delle ore di scuola sui risultati di apprendimento
- In entrambi i casi non è difficile congetturare che conta soprattutto il grado di “valorizzazione o devalorizzazione sociale della scuola”
- Da cui, quindi: contesto e insegnanti (specie nel senso degli incentivi/disincentivi materiali ed immateriali perché i migliori scelgano la scuola e vi si impegnino)

Insegnanti e contesto

- Questa spiegazione del degrado della scuola in tutto il paese, ma di più al Sud, (che dipende dalla **devalorizzazione sociale della scuola e dalla demotivazione degli insegnanti**) pone l'accento su un circolo vizioso, una "trappola" dalla quale è arduo uscire
- In un contesto di devalorizzazione della scuola quelli che dovrebbero agire per il cambiamento (gli insegnanti) sono vittime e rischiano di essere, insieme, il maggiore ostacolo



A background image showing several silhouettes of people with their arms raised, suggesting a crowd or a group of people celebrating or participating in an event. The silhouettes are in various shades of gray and are positioned on the left side of the slide.

Lezioni dell'esperienza (1)

- Per questo carattere di “situazione bloccata”, simile a quella che le politiche di sviluppo si propongono di superare nelle aree arretrate, può essere utile applicare al caso della scuola le lezioni apprese in tali politiche di sviluppo (all'estero e in Italia)
- Che cosa è successo in sede locale quando si sono destinate risorse per lo sviluppo?

Lezioni dell'esperienza (2)

- Si è scoperto che la capacità di programmare e di fare è tutt'altro che diffusa; la "sussidiarietà" deve essere costruita, non esiste in quanto tale
- In diversi casi si è speso con poco senso
- In diversi altri, anche quando si è speso bene, non vi è stata "aggiuntività" e coordinamento con la spesa ordinaria
- Le conseguenze sono state molto gravi sulla credibilità e capacità di sostenere le stesse politiche di sviluppo nel loro complesso
- Queste carenze hanno finito così per oscurare i successi che pure vi sono stati

Lezioni dell'esperienza (3)

Nei casi di successo si è riscontrato:

- **Leadership** sostanziale accettata e sostenuta (difficile da avere quando prevale la logica formale "delle competenze")
- Logica e prassi locali **non localistiche**: reti, collaborazione tra saperi locali ed esterni (difficile per le stesse ragioni)
- Collaborazione e **credibilità** di tutti i livelli istituzionali (ben lontane dallo scarico di responsabilità propria di un semplicistico "decentramento di competenze")
- **Coordinamento tra interventi** "straordinari" e interventi ordinari per la funzionalità, la manutenzione, per garantire nel tempo i beni pubblici realizzati

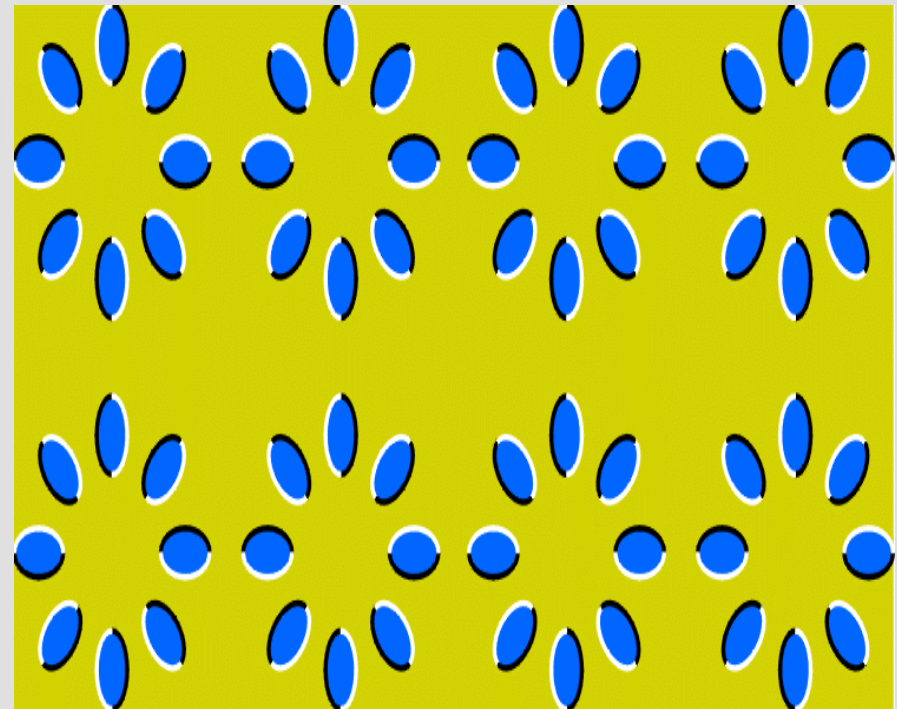
Lezioni dell'esperienza (4)

- L'applicazione di queste indicazioni alla scuola porta a ritenere che vi siano rischi ed opportunità analoghe, anche se probabilmente con maggiori possibilità di successo (la scuola bene o male esiste, lo sviluppo può anche non esserci del tutto) a patto che vi sia una vera selettività ex-ante
- Ciò deve essere fortemente sottolineato: l'esperienza indica che il guadagno di consenso di **breve periodo** che si ha "dando qualcosa a tutti" si paga caro come caduta grave di consenso nel **medio periodo**, quando emergono gli scarsi risultati ottenuti
- Nel caso della scuola, inoltre, le azioni per la sua "rivalorizzazione sociale" richiedono segnali di severità (oltre che di serietà d'impegno) e **non di indulgenza**

Azioni differenziate ed azioni comuni

Tutto ciò premesso, sembra emergere l'utilità di:

- Assegnare **ex-ante** una parte consistente dei fondi "aggiuntivi" disponibili a poche azioni **diffuse** dappertutto, molto **chiare**, molto **controllabili**, realisticamente **fattibili**, dotate di significativo **impatto** su insegnanti e contesto
- Il resto, a progetti locali selezionati (azioni differenziate)





Azioni comuni

Azzardo una concreta indicazione:

- Le azioni comuni non devono essere più di **tre**
- Devono puntare, ma con realismo, sia ad incidere sul contesto (per rivalorizzare la scuola), sia ad aiutare gli insegnanti ad uscire dalla trappola del circolo vizioso
- Devono essere tali da consentire la misura di risultati intermedi, lungo la via per gli obiettivi finali (che sono il miglioramento quantitativo e qualitativo dell'apprendimento)
- Devono mobilitare in modo controllabile l'attività pubblica ordinaria sulla scuola accanto ed a supporto di quella aggiuntiva del QSN.

Azioni comuni: due più una

Dai documenti citati si possono ricavare suggerimenti per piani a responsabilità congiunta (centrale e periferica):

- Uno. Piano di **edilizia scolastica** (aule, attrezzature, palestre, mense) preceduta da una severa e completa indagine sullo stato esistente delle cose (in corso), accompagnato da impegni espliciti ed articolati, caso per caso, della spesa ordinaria per trasporti, utilizzabilità (sorveglianza, funzionalità, ecc.), manutenzione nel tempo.
- Due. Piano di allungamento del **tempo scuola** mediante attività curricolari e non, utilizzando insegnanti selezionati anche di altre scuole nello stesso ambito territoriale, accompagnato dalla specificazione delle modalità di entrata a regime di questo servizio mediante spesa ordinaria.
- Si dovrebbe aggiungere – ritengo - un piano per la valorizzazione **dell'impegno degli insegnanti**, ad adesione volontaria

Più uno: valorizzazione degli insegnanti

Questo piano di valorizzazione degli insegnanti non potrà essere a carico di fondi QSN ma della spesa ordinaria, é tuttavia **essenziale complemento** delle due azioni indicate (edilizia scolastica e allungamento tempo scuola)

Tenuto conto di un dibattito che ha una lunga storia anche in Italia e delle stesse indicazioni del Quaderno Bianco si potrebbe proporre a livello regionale (Regioni del Sud, sperimentazione da allargare poi eventualmente anche al Nord) il seguente schema

Valorizzazione degli insegnanti: dettagli

- A livello regionale, insegnanti con almeno tre anni d'insegnamento effettivo possono fare domanda di ammissione a un "percorso volontario di valutazione e carriera per merito".
- Sulla base di titoli ed esami viene formata una graduatoria. La prima metà (o due terzi) della graduatoria è ammessa.
- La valutazione del merito triennale ha luogo anche con l'intervento di valutatori esterni ed è basata anche su indicatori oggettivi. Al singolo insegnante vengono forniti **report annuali**. Alla fine del triennio tali valutazioni danno luogo ad una graduatoria di merito.
- Agli insegnanti appartenenti alla prima metà (due terzi) di tale graduatoria viene attribuito **per i tre anni successivi** un significativo aumento stipendiale di merito.
- Agli insegnanti che per tre volte (tre anni ciascuna) anche non consecutive hanno partecipato al progetto con successo, l'aumento di merito è reso **stabile e pensionabile**.

Valorizzazione degli insegnanti – fondi QSN

- Fondi QSN potrebbero essere utilizzati a sostegno di questo progetto di valorizzazione degli insegnanti per la parte di sperimentazione della **valutazione individuale ad adesione volontaria**.
- Questa valutazione individuale si pone accanto alle azioni in corso per la costruzione di nuove capacità valutative **delle scuole**.
- Entrambe queste linee di attività potrebbero a regime confluire nell'Invalsi

In conclusione

Ottenere una svolta nella capacità educativa della scuola italiana, e del Sud a maggior ragione, è molto difficile ma non impossibile

La retorica ed i formalismi sono particolarmente dannosi

Sono invece richieste responsabilità e credibilità a tutti i livelli: scelte particolarmente chiare ed esplicite e una severa azione valutativa

GRAZIE PER L'ATTENZIONE

