



Versione preliminare, 7 marzo 2013

## *Idee per la Crescita*

### **6. Concorrenza tra scuole autogestite e qualità dell'istruzione: una proposta di sperimentazione<sup>1</sup>**

Per affrontare anche i problemi più urgenti della scuola italiana è necessario aver chiara la direzione verso cui vogliamo muovere ossia quale deve essere il disegno di lungo periodo del sistema scolastico che vorremmo per il nostro Paese.

È un approccio che può sembrare utopistico, velleitario quasi una inutile perdita di tempo dati i vincoli molteplici che la situazione attuale pone. Ma per convincersi che è l'approccio giusto basta pensare a come si possa risolvere uno dei problemi principali da affrontare: quello di come selezionare e retribuire insegnanti migliori, più preparati e più disposti a impegnarsi nei loro difficili compiti. Numerosi studi, sui quali in seguito torneremo<sup>2</sup>, dimostrano che la qualità degli insegnanti è l'ingrediente principale per il successo di una scuola, ma per migliorare la qualità di questo ingrediente dobbiamo contemporaneamente decidere se vogliamo un sistema di scuole autonome e libere di gestire le loro risorse umane, oppure un sistema di scuole controllate da un organo centrale a cui sia deputata la funzione di stabilire chi possa diventare insegnante e da cui tutti gli insegnanti dipendano direttamente. In modo analogo, per decidere se siano

---

<sup>1</sup> VERSIONE PRELIMINARE del capitolo 6 del primo rapporto di *Idee per la crescita*. Nella preparazione e nella stesura di questo capitolo sono stati molto utili i commenti, le critiche e i suggerimenti di Jonas Vlachos, Ludger Woessman, Damon Clark, Olmo Silva, Andrea Mattozzi, Alessandra Cenerini, Ugo Cardinale, e soprattutto di Daniele Checchi, Andrea Gavosto e Paolo Sestito che hanno discusso la prima versione di questo capitolo all'incontro del 22 febbraio 2013. A tutti loro va un sincero ringraziamento. Siamo anche grati a Nicola Pierri per l'assistenza eccellente nella raccolta dei materiali e nella revisione del testo. Il contenuto di questo capitolo riflette ovviamente solo le opinioni dei membri del Comitato di Indirizzo di *Idee per la crescita* non quelle delle rispettive istituzioni di appartenenza.

<sup>2</sup> Vedi in particolare Chetty Raj, Friedman John N. and Rockoff Jonah E. (2011) "*The Long-Term Impacts of Teachers: Teacher Value-Added and Student Outcomes in Adulthood*", NBER Working Paper No. 17699.

preferibili programmi scolastici definiti da “menù precostituti” rigidamente da una autorità centrale (ad esempio, gli attuali liceo classico, scientifico, o istituto professionale, tecnico etc.) piuttosto che programmi definiti da “menù a la carte” (ossia che consentano agli studenti margini per costruire in modo flessibile e variabile nel tempo i loro percorsi educativi nell’ambito delle opzioni diversificate offerte nelle varie scuole), dobbiamo prima stabilire quanta autonomia vogliamo che le singole scuole possano avere nel disegno della loro offerta formativa.

Invertendo, quindi, il modo tradizionale con cui i documenti sulla scuola italiana sono solitamente scritti, questo rapporto inizierà descrivendo quali problemi pone il disegno ottimale di lungo periodo di un sistema scolastico, per poi descrivere nei dettagli una proposta specifica che ci porti nella direzione del sistema da noi ritenuto migliore. Solo alla fine, torneremo su quelli che secondo noi sono i problemi principali della scuola italiana, per illustrare come la nostra proposta potrebbe aiutare a risolverli.

## **6.1 Perché ha senso pensare che possa essere utile una iniezione di autonomia e concorrenza nella scuola italiana**

Quale deve essere il ruolo dello Stato nell’istruzione? In linea di principio, vi sono tre ruoli che lo Stato può svolgere, nell’istruzione come in qualunque altro servizio pubblico: regolamentazione, finanziamento, erogazione diretta del servizio. Oggi in Italia lo Stato svolge il ruolo di regolatore di tutte le scuole, definendo in modo dettagliato e piuttosto inflessibile i contenuti dell’istruzione scolastica. Lo Stato svolge anche un ruolo preponderante di erogazione e finanziamento del servizio, nell’istruzione pubblica. Infine, il finanziamento statale dell’istruzione è riservato quasi esclusivamente alle scuole pubbliche; cioè erogazione diretta e finanziamento sono strettamente connessi tra loro.

Questa ripartizione di ruoli è frutto di scelte storiche che non sono mai state seriamente messe in discussione. Ma a ben vedere non vi sono ragioni cogenti a favore di questa ripartizione piuttosto che di altre. Anzi, il fatto che lo Stato abbia un ruolo preponderante in tutti e tre i ruoli è fonte di gravi distorsioni. Innanzitutto, le esigenze della regolamentazione possono essere sacrificate dagli interessi dello Stato erogatore. Per fare un esempio non peregrino, lo Stato può

annacquare la valutazione delle scuole o la diffusione delle informazioni su di esse per evitare di rivelare le carenze degli istituti pubblici (o anche solo di alcuni di essi), o per sopire potenziali conflitti. Oppure, lo Stato può scoraggiare le innovazioni curriculari per non trovarsi a dover gestire problemi organizzativi o sindacali. In secondo luogo, il ruolo di finanziatore esclusivo è in conflitto con quello di erogatore, nel senso che, per risparmiare, lo Stato può essere costretto ad erogare un servizio di qualità peggiore rispetto a quello che l'utente sarebbe disposto ad acquistare se potesse concorrere al finanziamento.

Alla luce di queste considerazioni, non è sorprendente che negli anni recenti altri Paesi abbiano iniziato a sperimentare una diversa ripartizione di ruoli dello Stato nell'istruzione. Dappertutto lo Stato ha un ruolo importante nella regolamentazione, anche se spesso con modalità diverse da quelle dello Stato italiano, e in particolare in modo meno intrusivo sui contenuti dell'istruzione. Quasi dappertutto lo Stato mantiene anche un ruolo importante nel finanziamento, sebbene qui vi sia maggiore eterogeneità tra Paesi. Il ruolo dello Stato come erogatore diretto di servizi, tuttavia, si è tendenzialmente ridotto in numerosi sistemi scolastici. E anche quando lo Stato mantiene un ruolo nell'erogazione diretta dell'istruzione, in molti paesi si è cercato di creare un assetto organizzativo che induca concorrenza tra singole scuole dotate di ampi margini di autonomia.

Vi sono buone ragioni a favore di questa evoluzione. È infatti ragionevole attendersi che organizzazioni autonome e in concorrenza tra loro siano maggiormente stimolate a migliorare la qualità dei beni e dei servizi offerti, piuttosto che strutture direttamente controllate da un ente centrale in ogni dettaglio della loro attività. L'autonomia consente alle organizzazioni di operare sulla base di informazioni migliori e acquisite più rapidamente proprio riguardo al bacino di utenza che esse mirano a servire. Consente anche di modificare in modo flessibile e veloce le decisioni prese quando le mutate condizioni lo richiedono, cosa che diventa molto più difficile fare per un ente centrale lontano dalle realtà locali. Lo ha dimostrato proprio lo Stato italiano che ha lasciato lentamente deperire la scuola italiana sotto il condizionamento di difficoltà e rigidità di tipo amministrativo e politico. Per quel che riguarda la concorrenza, ossia il non poter contare su una clientela sicura, essa crea l'incentivo a non adagiarsi sugli allori e lo stimolo a migliorare continuamente i servizi e i beni offerti, sotto la pressione dei competitori.

Per questo pensiamo, in riferimento ai due esempi considerati nella premessa, che scuole autogestite e in competizione tra loro siano, almeno in linea teorica, meglio in grado di scegliere i docenti più adatti, adeguandone rapidamente il numero e le caratteristiche alle esigenze didattiche e motivandoli nel modo più opportuno e non necessariamente uguale in scuole diverse. Al tempo stesso queste scuole saranno anche maggiormente spinte a disegnare con flessibilità l'offerta formativa che la loro collettività di riferimento desidera, dotandosi delle strutture che meglio si prestano a realizzarla.

Si noti che auspicare la nascita di scuole autogestite non implica necessariamente auspicare un numero maggiore di scuole private, né tantomeno di scuole private con obiettivi di lucro. L'autonomia organizzativa, in un contesto legislativo adeguato, può essere compatibile con l'appartenenza al settore pubblico, anche nel caso in cui questa autonomia arrivi a riguardare la gestione del personale docente e altre scelte gestionali.

A questi argomenti in termini di efficienza, se ne aggiunge anche uno in termini di equità a favore di un sistema scolastico fatto di scuole autonome e diversificate, non disegnate dal centro in ogni dettaglio. Paradossalmente, una scuola uguale per tutti toglie ai poveri uno strumento per contrastare i vantaggi familiari dei ricchi. Può infatti offrire a tutti lo stesso servizio con il vantaggio di omogeneizzare gli atteggiamenti culturali e le competenze dei ragazzi (anche se non riuscirà mai a cancellare del tutto le differenze di retroterra sociale e familiare con cui i ragazzi entrano nel sistema scolastico). Tuttavia, una scuola omogenea non impedisce alle famiglie più abbienti di acquistare servizi integrativi sul mercato privato, con la conseguenza che solo chi se li può permettere imparerà, ad esempio, più lingue straniere o avrà accesso a lezioni private integrative. Una scuola diversificata potrebbe, invece, meglio consentire ai poveri dotati di talento di annullare l'handicap della loro origine, posto che essi possano essere messi davvero in grado di accedere alle migliori opportunità formative.

Infine, un sistema scolastico dirigistico e centralizzato richiede di avere fiducia nel paternalismo di uno Stato che deve sapere meglio dei singoli che cosa per loro sia preferibile. Questa fiducia vacilla quando prevale l'impressione che la scuola pubblica tenda a riflettere le preferenze dei governi che l'hanno disegnata più che le esigenze reali e diversificate di una collettività in continua evoluzione.

## 6.2 Perché allora molti temono più autonomia e concorrenza nella scuola?

Autonomia e concorrenza, soprattutto se introdotte senza cautela in un sistema scolastico, possono anche provocare danni gravi a seconda delle modalità con cui vengono configurate. Per valutare meglio questi rischi, ma anche i potenziali benefici, è utile considerare tre configurazioni principali, tra le numerose possibili, che ovviamente possono essere combinate tra loro in varie forme.

- Scuole autonome e in concorrenza tra loro che si finanziano da sole con rette stabilite dal mercato.
- Scuole autonome e in concorrenza tra loro, finanziate dallo stato sulla base di una valutazione centralizzata dei loro risultati.
- Scuole autonome e in concorrenza tra loro finanziate dallo Stato con fondi che seguono gli studenti.

In questo paragrafo, consideriamo le caratteristiche e gli effetti di queste tre configurazioni sotto l'ipotesi che in tutti e tre i casi lo Stato mantenga il diritto di stabilire un'offerta formativa minima che le scuole devono impartire, di esaminare gli studenti su tale offerta formativa minima e di intervenire su tutte le scuole con opportuni provvedimenti, tra cui anche la chiusura, nell'eventualità di risultati insoddisfacenti. In tutti e tre le ipotesi, quindi, lo Stato mantiene un ruolo importante di regolamentazione, sebbene con modalità diverse da quelle attuali, e in particolare concedendo molta più autonomia alle singole scuole nella definizione dell'offerta formativa. Nel primo caso lo Stato svolge esclusivamente il ruolo di regolatore. Nel secondo e terzo caso esso ha anche il ruolo di finanziatore, ma con criteri di allocazione diversi. Infine, in nessuno dei tre casi lo Stato ha anche il ruolo di erogatore diretto dell'istruzione.

*Scuole autonome e in concorrenza tra loro che si finanziano da sole con rette stabilite dal mercato.*

Questa è la configurazione che in linea teorica dovrebbe generare i risultati migliori a condizione che le scuole e le famiglie dispongano delle risorse economiche e di tutte le informazioni necessarie per decidere nel modo migliore a seconda delle competenze delle prime

e delle preferenze delle seconde. Ciò perché, in questo contesto, ogni scuola è indotta ad offrire quel che meglio è in grado di offrire e ogni famiglia può scegliere ciò che meglio si adatta alle proprie esigenze: come in ogni mercato che funzioni bene, le famiglie raggiungeranno la massima soddisfazione possibile dato il meglio che le scuole possono offrire alle rette scolastiche prevalenti in equilibrio, e viceversa.

Tuttavia, anche ipotizzando che le informazioni per decidere (ad esempio riguardo a quale tipo di istruzione sarà in futuro maggiormente richiesta dal mercato del lavoro oppure più facile da conseguire) possano essere rese effettivamente complete, esaurienti e disponibili per tutte le famiglie grazie a un efficace sistema di valutazione da parte dello Stato, questa configurazione è comunque problematica nel caso in cui le famiglie non abbiano tutte la stessa possibilità di spendere per l'istruzione dei propri figli e i talenti per l'apprendimento non siano equamente distribuiti tra i potenziali studenti.<sup>3</sup> In questa situazione, le famiglie più abbienti potranno permettersi scuole migliori per i loro figli indipendentemente dai loro talenti, mentre le famiglie povere potranno accedere alle stesse possibilità solo per i loro figli con maggiore talento; e magari nemmeno per questi in assenza di un finanziamento (borsa di studio o prestito) che consenta loro di anticipare immediatamente i fondi necessari per un investimento in istruzione redditizio ma che darà i suoi frutti solo in futuro.

Il problema finanziario delle famiglie meno abbienti può essere teoricamente risolto con opportuni meccanismi redistributivi. Ad esempio dando agli studenti poveri delle borse di studio (vouchers positivi) che consentano loro di frequentare anche le scuole più costose e finanziando queste borse con tasse prelevate dagli studenti abbienti (vouchers negativi). Ma anche in questo caso le scuole migliori avrebbero comunque l'incentivo ad ammettere, preferibilmente, gli studenti di maggiore talento, ricchi o poveri, e quindi disposti a spendere di più per una istruzione di eccellenza. I primi lo farebbero con risorse proprie e i secondi con le borse di studio ma in ogni caso gli studenti migliori finirebbero nelle scuole migliori, e i peggiori nelle altre.

Una segregazione in base al talento può essere accettabile, nel senso che garantisce l'eguaglianza delle opportunità, purchè però il talento possa davvero essere misurato indipendentemente dal reddito familiare. E' probabile che ciò accada ai livelli più elevati di

---

<sup>3</sup> Si veda, ad esempio, Epple Dennis and Romano Richard E. (1998) "Competition between Private and Public Schools, Vouchers, and Peer-Group Effects", *The American Economic Review*, Vol. 88, No. 1, pp. 33-62.

istruzione, quando il singolo studente ha avuto modo di distinguersi per le sue abilità. Ai livelli più bassi di istruzione, tuttavia, è probabile che il talento individuale non possa essere separato dalle opportunità di apprendimento offerte dalla famiglia ai propri figli. Per questa ragione, nella scuola primaria la segregazione degli studenti in base al talento finirebbe inevitabilmente con il coincidere con la segregazione in base al reddito, violando il principio di eguaglianza delle opportunità.

Anche avendo risolto il problema dell'accesso dei poveri alle scuole migliori, la segregazione degli studenti in base al talento, tra scuole di eccellenza e scuole di bassa qualità, potrebbe non essere desiderabile per altre ragioni. Ad esempio<sup>4</sup>, ingegneri eccellenti hanno bisogno di poter collaborare con periti e operai parimenti eccellenti (in rapporto al loro livello) affinché le migliori qualità di tutti non vengano sprecate. Sotto questa ipotesi, l'integrazione scolastica degli studenti di diverso talento e che ambiscono a occupazioni di diverso livello sarebbe preferibile alla segregazione.

È inoltre ampiamente dimostrato che, soprattutto ai livelli più bassi della carriera scolastica, i benefici sociali dell'istruzione dei singoli superano i benefici privati. Esiste quindi un interesse collettivo a far sì che gli individui ricevano un'istruzione maggiore di quella che autonomamente potrebbero scegliere sulla base del semplice confronto tra i loro costi e benefici individuali privati. Nel gergo degli economisti, l'istruzione scolastica genera delle esternalità positive che gli individui potrebbero non internalizzare, con il risultato che il capitale umano del Paese, senza opportune incentivazioni pubbliche, potrebbe essere inferiore a quello ottimale.

Per questi motivi riteniamo che non sia auspicabile, in linea generale, un sistema di scuole autonome che si finanziano con rette stabilite dal mercato e pagate dalle famiglie senza incentivi pubblici. Questa ipotesi è ragionevole e da perseguire nel caso degli studi universitari, ma non nel caso di quelli scolastici.

---

<sup>4</sup> Vedi Benabou Roland (1996) *"Equity and Efficiency in Human Capital Investment: the Local Connection"*, The Review of Economic Study, Vol 63 N.2, 237-264.

*Scuole autonome e in concorrenza tra loro, finanziate dallo stato sulla base di una valutazione centralizzata dei loro risultati.*

Un'alternativa al finanziamento delle scuole autonome mediante rette stabilite dal mercato e sostenute privatamente dalle famiglie, è quella di condizionare il finanziamento delle scuole ad una valutazione centralizzata dei loro risultati. In questa configurazione, gli istituti scolastici continuano ad esser autonomi nella gestione delle risorse e nel disegno della offerta formativa, ma ricevono fondi in funzione del raggiungimento di risultati valutati centralmente dallo Stato, ad esempio mediante un'apposita agenzia pubblica.

Questa soluzione, apparentemente ovvia e naturale, si scontra con difficoltà considerevoli di implementazione pratica. In primo luogo, è necessario un sistema di valutazione delle scuole poco costoso, trasparente, non arbitrario e da tutti condiviso e accettato. Ma su cosa dovrebbe basarsi questo sistema di valutazione? Qualsiasi indicatore quantitativo, come ad esempio i risultati dei test standardizzati degli apprendimenti, viene generalmente considerato dagli insegnanti come una misura riduttiva di quello che una scuola vale e può offrire ai suoi studenti. D'altro canto, qualsiasi valutazione qualitativa e discrezionale, come ad esempio quella effettuata da un corpo di ispettori che visitino per un periodo sufficientemente lungo le scuole (soluzione che comunque ha dei costi considerevoli), fonda la sua attendibilità sulla rettitudine e affidabilità degli ispettori stessi, i quali devono garantire che la discrezione non si trasformi in arbitrio. Inoltre, per entrambe queste tipologie di valutazione, quantitativa e qualitativa, diventa essenziale “decontestualizzare” i risultati, ossia depurare le misure ottenute dai condizionamenti imposti dal contesto socio economico in cui la scuola opera. È facile, infatti, ottenere buoni risultati nei test di apprendimento con studenti provenienti da famiglie abbienti e culturalmente ben dotate, piuttosto che con studenti provenienti da un retroterra culturale disagiato. Oppure è facile fare belle lezioni (e quindi dare una buona impressione agli ispettori) quando la classe è formata da studenti interessati e appassionati. Tutto diventa più difficile quando anche solo mantenere l'ordine e la disciplina in classe è un grande successo.

Ma anche supponendo di poter costruire una batteria di misure quantitative e qualitative sufficienti a valutare compiutamente una scuola, questa configurazione richiede in aggiunta una “regola” che consenta di associare in modo meccanico e trasparente i finanziamenti dello stato ai risultati della valutazione stessa. Questa associazione apparentemente semplice e scontata, è in



realtà molto difficile da calibrare nel concreto. Supponiamo, per semplicità, che alle scuole venga richiesto di raggiungere due obiettivi: ridurre l'abbandono scolastico e migliorare il successo dei propri diplomati nell'accesso ai livelli successivi di istruzione (o ad una occupazione). Ipotizziamo quindi che la scuola venga valutata sulla base di due parametri quantitativi: la frazione di studenti che abbandonano gli studi prima del conseguimento di un titolo e la frazione di studenti ammessi nelle scuole di migliore qualità del livello successivo di studi o che trovino un lavoro che possa essere considerato come un impiego di successo in rapporto al titolo conseguito. I due obiettivi sono ovviamente in potenziale contrasto tra loro: per conseguire il primo la scuola non deve bocciare nessun studente e deve anzi con ogni mezzo aiutarlo a proseguire gli studi indipendentemente dal talento, mentre per conseguire il secondo farebbe meglio a disfarsi degli studenti peggiori per concentrare le risorse solo su quelli che possono avere la performance migliore. In questa situazione, in cui le scuole operano in una situazione di *multitasking*, se i finanziamenti vengono stabiliti con pesi diversi in funzione del raggiungimento dei due obiettivi quantitativi, la scuola si impegnerà maggiormente su quello che ha un maggiore impatto sui fondi conseguibili, o che comporta costi minori, a scapito dell'altro. Diventa quindi molto difficile calibrare il peso dei due criteri, ai fini dell'erogazione dei fondi, per conseguire il mix desiderato di obiettivi. E il problema diventa esponenzialmente più complesso se gli obiettivi da raggiungere sono, come nella realtà, ben più di due.<sup>5</sup>

Anche nel caso ipotetico in cui gli obiettivi che la scuola deve raggiungere non siano molti e potenzialmente contraddittori, è probabile che gli indicatori finalizzati a coglierne il raggiungimento siano "misure approssimate e imprecise" di ciò che la collettività vuole in realtà ottenere. In un classico della letteratura sulla gestione delle risorse umane, il problema della impossibilità di misurare precisamente il raggiungimento degli obiettivi viene espressa da William Kerr in questi termini: "On the folly of paying for A while hoping for B". In altri termini, se ciò che lo Stato vuole ottenere da una scuola non è esattamente ciò che può essere concretamente misurato nella performance della scuola stessa, c'è il rischio che la scuola si impegni per figurare bene in ciò che può essere misurato anche a scapito di ciò che invece davvero interessa alla collettività. Esempio classico di questo fenomeno è il cosiddetto "teaching

---

<sup>5</sup> Questo problema è noto nella letteratura economica come il problema della incentivazione in un contesto di "multitasking"; vedi Holmstrom Bengt and Milgrom Paul (1991) "Multitask Principal-Agent Analyses: Incentive Contracts, Asset Ownership, and Job Design" *Journal of Law, Economics & Organization*, 7 pp. 24–52.

to the test”. Se una scuola viene finanziata sulla base dei risultati degli studenti nei test di apprendimento, dedicherà tutte le energie a migliorare la capacità degli studenti di rispondere bene ai test tralasciando tutto il resto che la scuola dovrebbe fare. Solo se i test fossero davvero una misura completa e precisa di ciò che la scuola deve conseguire, il “teaching to the test” non sarebbe un problema, ma se ciò non fosse vero il finanziamento rischierebbe di premiare qualcosa di potenzialmente molto diverso da ciò che in realtà si vorrebbe ottenere.

Tutti questi problemi appaiono ancora più insormontabili se si pensa che gli obiettivi dell’istruzione cambiano nel tempo, e devono adattarsi rapidamente ad un mondo che cambia sempre più in fretta. Per evitare di indurre scelte sbagliate, i meccanismi di incentivazione dovrebbero essere rivisti periodicamente, e variare a seconda dei contesti locali. E’ difficile immaginare che ciò possa davvero accadere.

Infine questo sistema elimina il problema distributivo connesso alla disuguaglianza dei redditi familiari, ma non la segregazione per talento degli studenti tra scuole diverse, se le scuole sono comunque libere di decidere chi ammettere. Per evitare la segregazione, gli studenti dovrebbero essere allocati alle scuole in base ad un sorteggio casuale, che difficilmente sarebbe accettato dalle famiglie.

*Scuole autonome e in concorrenza tra loro, finanziate dallo Stato con fondi che seguono gli studenti.*

Una possibile soluzione ai problemi posti dalle due precedenti configurazioni è offerta da un assetto in cui le scuole sono ugualmente autonome nella gestione delle risorse e nel disegno dell’offerta formativa, ma il loro finanziamento deriva dal numero di studenti che riescono ad attrarre. In questa configurazione, per ogni studente che scelga una data scuola, lo Stato versa alla scuola stessa una somma prestabilita. Sono quindi le famiglie, con le loro scelte, a valutare la qualità dell’offerta formativa e la bontà della gestione delle risorse da parte delle diverse scuole, e a premiare, così, le migliori.

Questo sistema richiede, però, che le famiglie siano sufficientemente informate riguardo alle conseguenze delle loro scelte in modo tale da poter decidere a ragione veduta in quali istituzioni scolastiche iscrivere i loro figli. Cambia quindi il ruolo dello Stato che non “produce”

istruzione e non finanzia direttamente le scuole, ma mantiene un ruolo fondamentale di raccolta e diffusione di informazioni dettagliate sulle scuole stesse, a vantaggio delle famiglie.

Rispetto alla configurazione descritta precedentemente, in cui le scuole sono finanziate a seguito di una valutazione centralizzata dei loro risultati, questa configurazione soffre degli stessi problemi riguardo a come valutare le scuole, quali informazioni raccogliere e come distribuirle in modo efficace alle famiglie. Elimina invece il problema di dover calibrare la relazione tra valutazione ed erogazione dei fondi, evitando quindi la necessità di affrontare i rischi connessi ai problemi sopra ricordati del *multitasking* e della misurabilità imperfetta degli obiettivi.

È bene sottolineare che il successo di questa configurazione si regge in modo cruciale sulla capacità dello Stato (e magari della collettività intera anche mediante internet) di offrire a tutti gli interessati informazioni adeguate e attendibili sulla qualità delle diverse scuole, soprattutto dei loro insegnanti, sulle opportunità offerte dai diversi percorsi educativi e sui rischi ad essi connessi. Se nonostante una informazione adeguata e capillare, in questa configurazione emergessero scuole di bassa qualità ma fortemente apprezzate e richieste dalle famiglie, si porrebbe il problema di decidere se le libere scelte che premiano queste scuole debbano essere disincentivate o no. In prima approssimazione, in assenza di esternalità, un stato liberale dovrebbe consentire le libere scelte dei suoi cittadini, una volta che questi abbiano le risorse economiche e le informazioni necessarie per fare le scelte che più preferiscono. Due problemi, tuttavia, suggeriscono cautela nell'accettare pienamente il principio liberale in questo contesto.

In primo luogo, come già abbiamo ricordato in precedenza, in presenza di esternalità derivanti dall'istruzione scolastica, esiste un interesse collettivo ad incentivare un livello ed una qualità dell'istruzione che siano superiori a quelli che i giovani privatamente potrebbero scegliere sulla base dei loro costi e benefici privati. Questo problema permane anche in un contesto in cui, come accade nella configurazione considerata in questo paragrafo, l'istruzione è gratuita per le famiglie (anche se pur sempre finanziata attraverso la fiscalità generale). Se questa esigenza collettiva è rilevante, libere scelte delle famiglie (o di una parte di esse) che portino a ridurre la qualità e quantità di istruzione impartita ai loro figli da scuole autonome di basso livello, vanno disincentivate. Il modo per farlo è essenzialmente quello di stabilire criteri minimi di qualità che le scuole autonome devono soddisfare e livelli minimi obbligatori di anni di istruzione da conseguire, in funzione di ciò che la collettività ritiene socialmente utile.

In secondo luogo, non va dimenticato che i figli non scelgono i loro genitori e non sempre (soprattutto quando sono in giovane età) hanno voce in capitolo per influenzare le scelte dei genitori che li riguardano. Non è scontato che i genitori facciano le scelte migliori per i figli riguardo al tipo di istruzione da raggiungere. Ossia è possibile che a figli con talento elevato, i quali potrebbero raggiungere livelli avanzati e fortemente qualificati di istruzione, venga negata dai genitori questa possibilità. Ed è ovviamente possibile anche il contrario. Queste eventualità suggeriscono un ulteriore motivo per un intervento statale di controllo che limiti o incentivi le libere scelte delle famiglie e induca le scuole a tenere in conto non solo le preferenze dei genitori ma anche le potenzialità dei figli nell'interesse di questi ultimi.

Ci sembrano queste le uniche giustificazioni accettabili per una interferenza dello Stato con le libere scelte delle famiglie, che non avrebbe, si noti, una giustificazione paternalistica (ossia fondata sull'idea che lo Stato sappia meglio dei singoli cosa sia il loro bene), ma bensì una giustificazione basata sull'esistenza di benefici collettivi diversi da quelli privati (esternalità) e sulla "incompletezza dei mercati", in particolare di quello che darebbe voce ai figli qualora avessero esigenze e obiettivi diversi da quelli pensati dai loro genitori.

#### *Altri problemi di un sistema scolastico fondato su scuole autonome in concorrenza tra loro*

L'evidenza internazionale suggerisce l'esistenza di una correlazione positiva tra risultati nei test di apprendimenti e configurazioni nelle quali il finanziamento delle scuole sia pubblico ma le scuole siano gestite in modo autonomo.<sup>6</sup> In queste configurazioni, tuttavia, può diventare difficile controllare il livello delle spese effettuate delle scuole se il finanziamento segue gli studenti. Supponiamo, ad esempio, che le scuole si aspettino un finanziamento per studente pari a X; esse saranno indotte a far lievitare i costi per studente (reali o apparenti) fino a X.

Per lo stesso motivo diventa difficile stabilire "quando" e "quanto" variare il finanziamento per studente, soprattutto se la richiesta di variazione viene dalle scuole stesse, che potrebbero artificiosamente lamentare un aumento dei costi in realtà solo fittizio. Il problema è analogo a quello del finanziamento degli ospedali o dei medici pubblici in un sistema con libera scelta ma finanziato dallo Stato. Solo un'amministrazione pubblica efficiente nel discernere e nel punire gli

---

<sup>6</sup> Vedi ad esempio Woessmann, Ludger, Elke Luedemann, Gabriela Schuetz and Martin R. West (2009). "School Accountability, Autonomy and Choice around the World". Cheltenham: Edward Elgar.

abusi può risolvere questo problema, la cui soluzione rimanda, nel caso italiano, al tema cruciale di come migliorare l'efficienza e l'affidabilità della pubblica.

Un altro problema frequentemente sollevato contro l'opportunità di un sistema scolastico fondato su scuole autonome e in concorrenza tra loro è che ci vuole tempo perché i danni provocati da una scuola cattiva divengano evidenti. Quindi, i danni per i ragazzi coinvolti potrebbero diventare ingenti prima di riuscire a porvi rimedio. Questo è sicuramente un rischio reale ma nulla lascia pensare che sia più grave se le scuole sono autonome rispetto alla situazione in cui le scuole siano controllate rigidamente in un sistema centralizzato, e ciò perché il sistema centralizzato dovrebbe essere comunque sufficientemente rapido per accorgersi dei problemi e intervenire con soluzioni opportune. L'esperienza italiana sembra indicare che la nostra amministrazione pubblica non sia molto rapida a capire quali scuole siano cattive, se mai arriva a capirlo; e quand'anche lo capisca, non sembra in grado di prendere provvedimenti. È vero che serve tempo, ma la pressione della concorrenza potrebbe riuscire a chiudere più rapidamente scuole che in un sistema pubblico centralizzato continuerebbero per lungo tempo a fare danni.

*La soluzione migliore non è la stessa per i diversi ordini di scuola e va studiata sperimentalmente*

È ragionevole ipotizzare che la scelta tra i tre modelli di autonomia e concorrenza sopra descritti dipenda dal livello scolastico considerato. Scuole autonome finanziate con rette stabilite dal mercato si adattano meglio ai livelli di istruzione più elevati (in particolare universitari) dove il rendimento privato dell'istruzione è più significativo di quello sociale, dove i problemi distributivi di accesso sono meno rilevanti e dove il problema di identificare e far emergere gli studenti di talento ma privi di mezzi dovrebbe essere già stato risolto ai livelli scolastici inferiori. Argomenti di natura diametralmente opposta inducono a ritenere che scuole pur sempre autonome ma che non possano finanziarsi con rette sostenute dalle famiglie e che non possano selezionare gli studenti ammessi, siano da preferirsi per i livelli di istruzione elementare e media inferiore.

In ogni caso, la scelta tra le diverse opzioni o tra una combinazione di esse non può che basarsi sui risultati di una adeguata e graduale sperimentazione, ispirata dalle esperienze internazionali di maggior successo. Esamineremo, quindi, brevemente, nel prossimo paragrafo,

queste esperienze internazionali, per poi descrivere nei dettagli la nostra proposta i cui lineamenti sono stati definiti cercando di apprendere dagli errori e dai successi dei Paesi che ci hanno preceduto nel tentativo di iniettare maggiore autonomia e concorrenza nel sistema scolastico.

### **6.3 Le esperienze internazionali a cui ispirarsi**

Tra le esperienze internazionali a cui ispirarsi ci sembra che quelle più interessanti e istruttive siano:

- la riforma svedese del 1992 che ha liberalizzato profondamente il sistema scolastico fino a consentire l'ingresso di scuole "for profit";
- la riforma inglese del 1988 che ha introdotto le *Grant Maintained Schools*, successivamente sostituite con ulteriore riforma dalle *School Academies*;
- L'esperienza delle *Charter Schools* che si sono diffuse negli Usa a cominciare dai primi anni 1990.

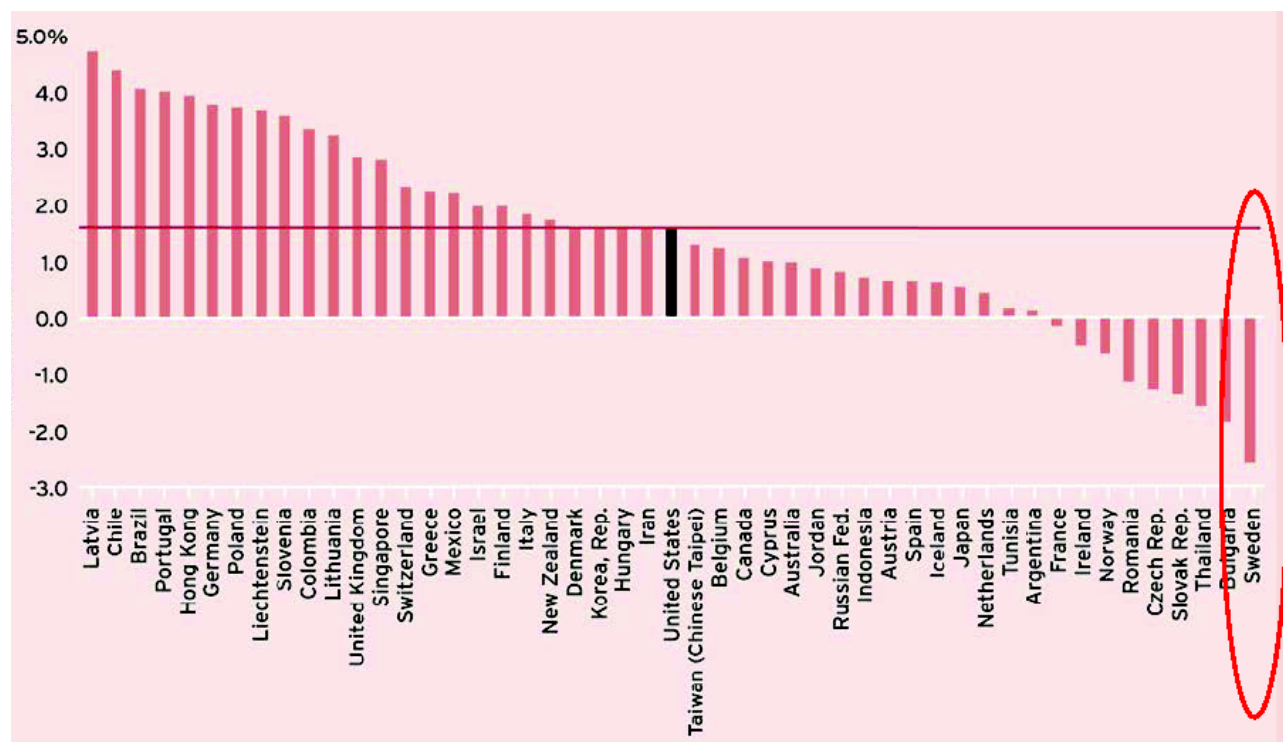
Esaminiamo ora brevemente queste tre esperienze.

#### *Una strada con qualche ombra: la riforma svedese del 1992*

Nel 1992, il governo conservatore svedese ha riformato profondamente il sistema scolastico pubblico di ispirazione socialdemocratica, fondato sui cardini della gratuità per tutti e dello stretto controllo statale su scuole governate in ogni dettaglio da un ministero centrale dell'istruzione, al quale era anche delegata la selezione e la certificazione degli insegnanti. In radicale contrasto con l'assetto precedente, la riforma ha introdotto una completa decentralizzazione del controllo delle scuole che è stato affidato ad autorità locali. Le singole scuole, però, anche se controllate localmente hanno iniziato ad operare in modo autonomo sia nella gestione delle risorse umane sia nel disegno dell'offerta formativa. Il finanziamento delle scuole pubblico è stato configurato nella forma che prevede fondi portati alle scuole dagli studenti che le scelgono (ossia la terza delle configurazioni generali dai noi descritte nel paragrafo precedente). Le scuole quindi hanno iniziato a competere per aumentare il numero dei loro studenti portatori di fondi. Ma l'elemento forse più radicale di questa riforma è costituito

dal fatto che è stata completamente liberalizzata la possibilità di fondare e gestire scuole, anche scuole ``for profit'', su iniziativa, ad esempio, di Private Equity Funds.

**FIGURA 1: Miglioramento nei test standardizzati dal 1995 al 2009**



Le barre rappresentano il tasso complessivo di miglioramento annuo degli studenti nei test di matematica, lettura e scienze, espresso come percentuale della deviazione standard. Fonte: Hanushek, Woessman and Peterson (2012), elaborazione degli autori basate su dati del National Assessment of Educational Progress.

Ciò che lascia perplessi in questa riforma è la scarsa attenzione data all'importanza dell'informazione fornita alle famiglie per metterle nelle condizioni di discriminare tra scuole buone e cattive, così come alla necessità di limitare le libere scelte delle famiglie nella misura in cui esse producano scelte di istruzioni privatamente ottimali ma socialmente inadeguate. In particolare, non sono stati introdotti, in combinazione con la riforma, test standardizzati nazionali degli apprendimenti né altre forme di valutazione che non fosse meramente locale e quindi largamente disomogenea. I risultati, a detta di chi ha provato a misurarli<sup>7</sup>, sono stati molto meno soddisfacenti di quello che era lecito attendersi e che molti si attendevano. Particolarmente

<sup>7</sup> Vedi, ad esempio: Björklund Andres, Clark Melissa, Edin Per-Anders, Fredriksson Peter and Krueger Alan B. (2005) "The market comes to education in Sweden: an evaluation of surprising Sweden's school reforms" Russel Sage Foundation.

deludenti sono stati soprattutto quelli riguardanti le nuove scuole private “for profit” che, in assenza di adeguata valutazione e informazione, hanno generato un equilibrio perverso fondato sul taglio dei costi e su una bassa qualità dell’offerta formativa per massimizzare i profitti. A questo equilibrio si sono ben adattate molte famiglie maggiormente interessate a “comprare” un titolo di studio per i loro figli, che consentisse comunque l’accesso ai livelli superiori di istruzione, piuttosto che ad investire in una formazione davvero eccellente per loro.

I risultati sono evidenti nella Figura 1, da cui si deduce che tra il 1995 e il 2009 la Svezia è il paese che ha mostrato il minor tasso di miglioramento annuo nei test standardizzati di apprendimento dei suoi studenti.

#### *Una strada a cui ispirarsi: Grant Maintained Schools e School Academies in Inghilterra*

Nel 1988 il governo conservatore inglese guidato da Margaret Thatcher ha consentito alle scuole primarie e secondarie pubbliche di sottrarsi (“opt out”) al controllo delle autorità scolastiche locali (LEA), rendendosi autonome e assumendo lo status di *Grant Maintained Schools* (GM), in un contesto di competizione liberalizzata per gli studenti. Le GM schools erano finanziate da un’agenzia speciale del governo centrale e gestite da un consiglio di 10-15 persone, composto dal preside e da rappresentanti di insegnanti e genitori. La legge dava loro facoltà di decidere come utilizzare il budget dell’istituto e come organizzare la didattica. La loro autonomia si estendeva anche all’ammissioni degli studenti, alla selezione degli insegnanti, alla gestione dei loro contratti così come di tutti i beni materiali (edifici compresi) fino ad allora utilizzati dalle scuole stesse.

Al tempo stesso, però, per evitare il problema della segregazione sulla base del talento degli studenti, le GM schools erano obbligate a rendere pubblici i criteri di ammissione degli studenti. Inoltre era ad esse vietato di imporre rette di iscrizione alle famiglie. Il loro finanziamento veniva quindi da fondi pubblici portati dagli studenti e da eventuali sponsor privati, i quali potevano anche scegliere fino a quattro membri del consiglio direttivo. In aggiunta, le GM schools ricevevano un finanziamento ulteriore, pari al 15% del loro budget, giustificato con il fatto che esse non potevano più ricorrere ai servizi amministrativi e di



assistenza forniti dalle LEA. Molto si è discusso<sup>8</sup> sull'entità di questo finanziamento aggiuntivo che secondo alcuni è il vero fattore che ha consentito a queste scuole di funzionare meglio. Secondo altri però, il finanziamento corrispondeva effettivamente al costo sopportato dai LEA per offrire i servizi amministrativi e di assistenza alle scuole, ma le GM schools, usando bene la loro autonomia, hanno saputo utilizzare meglio quei fondi risparmiandone parte per altri usi rilevanti.

Un aspetto di questa riforma particolarmente significativo e al quale ispirarsi nel contesto italiano riguarda le modalità “volontaria” con cui le scuole hanno potuto decidere se uscire dal sistema centralizzato. La decisione è infatti stata presa sulla base di elezioni tenutesi nelle scuole in cui la transizione era oggetto di sufficiente interesse da parte della comunità scolastica. L'evidenza aneddotica suggerisce che la decisione di indire queste elezioni sia stata fortemente influenzata dai presidi, ma quali che siano le ragioni, in circa un terzo delle scuole che potevano farlo, i genitori degli studenti iscritti hanno potuto esprimere le loro preferenze con una votazione. In due terzi delle elezioni, la maggioranza ha decretato la transizione della scuola allo stato di GM. L'orientamento politico delle famiglie ha ovviamente influenzato in modo significativo l'esito finale delle votazioni, perché gli ambienti conservatori erano tendenzialmente favorevoli alla transizione mentre i laburisti generalmente vi si opponevano.

A differenza che nel caso svedese precedentemente considerato, le GM schools furono introdotte in Inghilterra contemporaneamente alla creazione di un sistema di valutazione centralizzata delle scuole i cui risultati erano resi pubblici alle famiglie, con grande evidenza mediatica. Le cosiddette *League Tables*, ossia le classifiche dei risultati ottenuti dalle scuole nei test standardizzati degli apprendimenti dei loro studenti e nelle ispezioni dall'agenzia governativa Ofsted (*Office for standard in education*), hanno costituito quell'elemento di informazione qualificata, attendibile e diffusa che ha sostanzialmente consentito di disciplinare e governare l'autonomia di cui le GM schools hanno potuto godere.

---

<sup>8</sup> Vedi ad esempio: Clark Damon (2009) “*The Performance and Competitive Effects of School Autonomy*” *Journal of Political Economy*, Vol. 117, No.4, pp. 745-783; Machin Stephen and Silva Olmo (2012) “*School Structure, School Autonomy and the Tail*” working paper; Fitz John, Halpin David and Power Sally (1993) “*School management and organization; Grant-maintained schools; Education and state; Education; Finance; England; Wales*” London, Kogan Page.

Date le accese controversie sulla bontà ed efficacia di queste scuole, il governo laburista pose fine all'esperimento nel 1998. Da quell'anno nessuna scuola ha potuto cambiare status, cosa che, nei dieci anni precedenti avevano potuto invece fare circa 1200 scuole, soprattutto secondarie. Queste scuole hanno continuato nel loro status per poi progressivamente transitare al modello delle *Academies* introdotte dal governo laburista nel 2000 e oggi largamente diffuse.

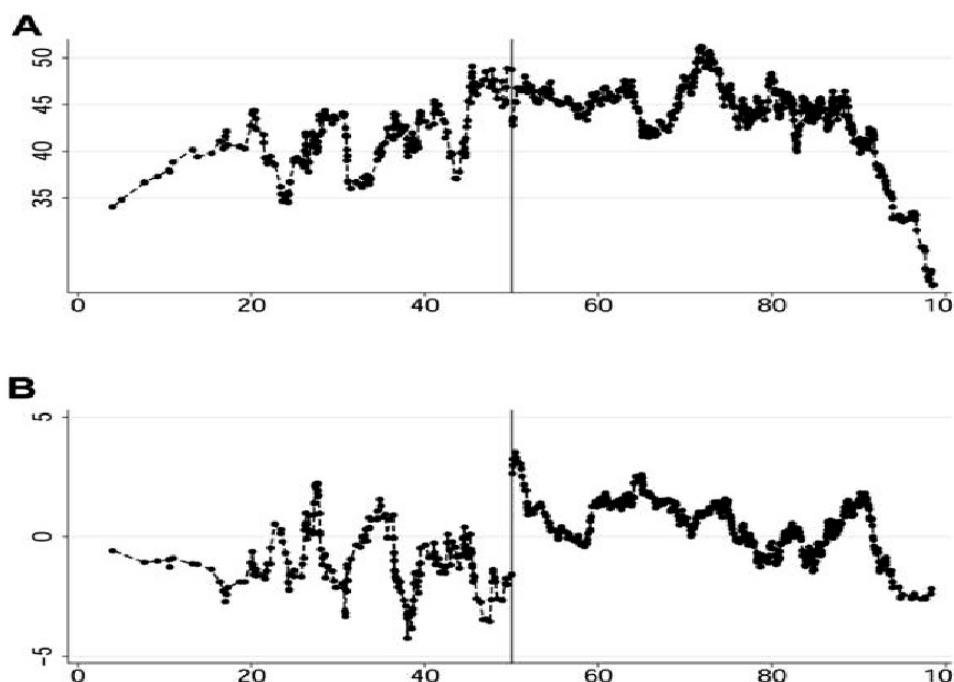
Anche le *Academies* sono scuole, sia primarie sia secondarie, che mantengono lo status di pubbliche e sono finanziate direttamente dal governo centrale con l'aggiunta di sponsor privati, ma sono autonome e indipendenti rispetto alle autorità scolastiche locali. In particolare, pur dovendo rispettare il *National Curriculum* per quanto riguarda le discipline di matematica, inglese e scienze, sono autonome nel decidere il resto della propria offerta formativa e nello stabilire gli orari di insegnamento. Sono anche libere di assumere personale secondo i propri bisogni, purché i docenti siano in possesso dell'abilitazione nazionale (QTS). Possono stabilire stipendi e condizioni di lavoro in funzione di loro valutazioni indipendenti del proprio personale. Come nel caso delle GM schools, anche le *Academies* sono soggette a limitazioni riguardo ai criteri di ammissione degli studenti, seppur di natura diversa: questi criteri non possono riguardare il talento tranne che per il dieci per cento dei posti disponibili. Anche l'autonomia delle *Academies*, inoltre, è soggetta al monitoraggio dell'Ofsted, che verifica il raggiungimento di standard minimi e rende pubbliche le sue valutazioni abbinate ai risultati dei test standardizzati.

Nonostante le limitazioni imposte alle *Academies*, generalmente più stringenti di quelle precedentemente imposte alle GM schools, anche le *Academies* sono attualmente oggetto di accese controversie. Sia dal mondo della scuola, che da quello della politica, si sono talvolta levate voci a favore della loro abolizione. Ciononostante, a differenza di quanto accaduto per le GM schools, tutti e tre i maggiori partiti inglesi sono, in generale, favorevoli alla loro continuazione, essendo state create da un governo laburista, ma al tempo stesso essendo ispirate a principi che tipicamente caratterizzano sia i liberali sia i conservatori.

Mentre nel caso di altre esperienze internazionali è generalmente difficile identificare e stimare gli "effetti causali" derivanti dalla introduzione di maggiore autonomia e concorrenza nel sistema scolastico, depurandoli da ogni effetto di confondimento, nel caso delle GM schools le modalità della loro istituzione consentono di avvicinarsi molto ad un tale tipo di valutazione.

Idealmente, per poter stimare gli effetti dell'autonomia e della concorrenza vorremmo, in modo analogo a quello generalmente seguito per valutare l'efficacia di terapie mediche, definire due campioni statisticamente identici di scuole esponendo solo uno dei due al trattamento (ossia allo status di autonomia e concorrenza) e comparando successivamente i risultati nei due campioni. Curiosamente questo tipo di sperimentazione è comunemente accettato in campo medico ma non in campo sociale, anche se sarebbe di grande utilità per prendere decisioni sulle riforme da introdurre.

**FIGURA 2: Effetti sul superamento degli esami nell'anno base (A) e dopo due anni dalle elezioni (B)**



(A) Tasso di superamento degli esami nell'anno base, media mobile. Sulle ascisse è riportata la percentuale di voti favorevoli.  
(B) Variazione del tasso di superamento dopo due anni dallo svolgimento delle elezioni. Le medie sono calcolate separatamente fra le scuole che hanno adottato lo status GM e quelle che hanno bocciato la proposta. Le variazioni sono calcolate tenendo conto sia del tasso di superamento base, sia del tipo di scuola, sia dell'anno di votazione. Fonte: Clark 2009

Clark (2009), tuttavia, sfruttando i dati sulle elezioni che hanno determinato la transizione allo status di GM schools, ha potuto aggirare il problema con una valutazione “quasi-sperimentale”. Egli ha preso in considerazione le sole scuole in cui per “pochi voti” il passaggio a GM status ha vinto o perso. Tra queste scuole è ragionevole ipotizzare che solo il “caso” abbia

determinato la transizione, e quindi che questa transizione sia avvenuta in modo simile a quanto sarebbe accaduto nel contesto di un esperimento controllato ad estrazione casuale dell'esposizione al trattamento. Gli effetti stimati confrontando le scuole in cui il GM status sia stato approvato o bocciato da maggioranze solo poco diverse dal 50% possono, perciò, essere ragionevolmente interpretati come “effetti causali”.

I risultati ottenuti da Clark (2009) con questa metodologia sono particolarmente chiari e convincenti:

- Il successo degli studenti delle GM schools nel superamento degli esami standardizzati nazionali aumenta in misura pari a un quarto di una deviazione standard, quindi un aumento quantitativamente considerevole oltre che statisticamente significativo. Questo risultato è evidenziato nella Figura 2. Il pannello superiore mostra che, prima della transizione, in prossimità della soglia pari al 50% di voti favorevoli, le scuole poi diventate GM e quelle che non hanno cambiato status erano sostanzialmente identiche nei tassi di superamento degli esami standardizzati. Già due soli anni dopo la transizione, invece, le GM schools ottengono risultati notevolmente migliori.
- I risultati positivi non sono solo l'effetto della novità a poca distanza dal momento della transizione. Essi infatti persistono per tutti gli otto anni in cui Clark può effettuare il confronto.
- Nelle GM schools si osserva un aumento delle iscrizioni e un miglioramento della qualità media degli studenti, misurata in termini di risultati ai test standardizzati nei livelli di istruzione precedentemente acquisiti. Questo fenomeno di “cream-skimming”, tuttavia sembra spiegare al massimo metà del successo degli studenti delle GM schools nel superamento degli esami standardizzati alla fine del percorso educativo.
- Non è facile identificare con precisione che cosa spieghi l'altra metà dell'effetto positivo ma nelle GM schools si osserva:

*“A shake-up of teaching staff that involved increased separations, increased hiring, and a net increase in the number of teachers employed at the school.”*

Questa osservazione porta a ritenere che parte dell'effetto positivo sia da attribuire alla mutata qualità del corpo docente delle GM schools, che hanno potuto disfarsi degli insegnanti peggiori e assumerne di migliori.

- Clark non osserva invece “spillovers” positivi nelle scuole vicine a quelle in cui lo status di GM ha vinto per poco rispetto a quelle in cui ha perso per poco. Questa osservazione suggerisce che l’autonomia abbia consentito alle GM schools di migliorare, ma anche che la pressione concorrenziale da esse generata non ha avuto effetti importanti sulle scuole che hanno mantenuto lo status tradizionale.

### *Un'altra strada a cui ispirarsi: le “Charter schools” in USA*

Le *Charter Schools* sono un modello organizzativo per scuole primarie e secondarie nato nel 1991 in Minnesota (*Bluffview Montessori School*) e ormai diffuso in gran parte degli Stati Uniti. Sono istituzioni scolastiche sostenute da finanziamenti pubblici e donazioni private, ma non sono autorizzate a richiedere il pagamento di rette, essendo parte del sistema scolastico pubblico. Le *Charter School* si ispirano a due principi fondamentali:

- *Autonomia*: sono esentate da molte delle regole vigenti per le scuole tradizionali, e, di conseguenza, hanno una maggiore flessibilità organizzativa. Alcune scuole specializzano la propria offerta formativa offrendo corsi speciali, per esempio in ambito artistico o musicale, altre servono esigenze particolari delle loro comunità di riferimento.
- *Responsabilità*: sono chiamate a rispondere dei risultati scolastici dei propri studenti, e a raggiungere gli obiettivi formativi prefissati dal contratto di *charter* che le autorizza ad esistere e che detta le regole del loro funzionamento. Questo contratto è stipulato da un comitato di gestione (che può essere formato da genitori, insegnanti o enti esterni alla scuola) con uno *sponsor* che può essere un’autorità pubblica, come ad esempio l’autorità locale responsabile per l’istruzione, oppure un’università. Lo sponsor è incaricato di valutare il raggiungimento degli obiettivi prefissati nel *Charter* e di intervenire con provvedimenti appropriati, tra cui anche la possibilità di chiudere la scuola, nel caso in cui gli obiettivi non vengano raggiunti.

La reale autonomia di queste scuole varia fortemente tra i diversi Stati. In genere le *Charter School* ricevono un ammontare prefissato di denaro pubblico per ogni studente, che tipicamente è inferiore a quello destinato a scuole pubbliche equivalenti; ma sono anche frequenti i casi di segno opposto. L’iscrizione ad una di queste scuole, invece che ad un istituto di tipo tradizionale,

è sempre una scelta facoltativa delle famiglie e spesso le richieste di ammissione superano i posti disponibili.

In alcuni dei casi in cui un eccesso di domanda si è verificato, l'allocazione degli studenti è stata effettuata mediante estrazione a sorte dei candidati. Questo tipo di allocazione ha consentito ad Angrist et al. (2012), di confrontare i risultati di studenti ammessi e non ammessi alle *Charter schools* del Massachusetts solo in virtù dell'estrazione a sorte. Questi studenti possono quindi essere considerati come statisticamente identici prima della assegnazione casuale a l'uno o l'altro dei due tipi di scuola. I risultati di questo studio mostrano un effetto positivo derivante dal poter frequentare una *charter school* sui risultati nei test standardizzati, soprattutto in aree urbane e per quel che riguarda i membri di minoranze etniche. Anche Hoxby e Murarka (2009) trovano, con lo stesso metodo, risultati simili nelle *Charter schools* dello Stato di New York. Al contrario, il *Center for Research on Education Outcomes*, in una pubblicazione del 2009, rileva che la maggior parte delle *Charter School* esaminate hanno una performance uguale o peggiore di quella di equivalenti scuole pubbliche tradizionali, ma questa conclusione non si fonda su un metodo "quasi sperimentale" per l'identificazione di effetti causali.

#### **6.4 La nostra proposta**

La nostra proposta trae ispirazione congiunta dall'esperienza delle *Grant Maintained schools* inglesi e delle *Charter schools* americane e consiste nella:

- possibilità di uscita volontaria dal sistema pubblico attuale per le scuole che lo desiderano,
- ma con modalità che siano sperimentali, controllate e attentamente valutate.

La proposta è caratterizzata nei dettagli dalla definizione dei seguenti parametri fondamentali:

1. a quali scuole è destinata la proposta;
2. su quali ambiti le scuole interessate avranno autonomia;
3. in quale modo le scuole dovranno decidere se diventare autonome;
4. con quale governance funzioneranno le scuole autonome;
5. come le scuole autonome saranno finanziate;
6. che forma prenderà la valutazione delle scuole autonome da parte dello Stato;
7. come verranno diffusi tra le famiglie gli esiti e le informazioni della valutazione pubblica;

8. quali possibilità di rientro nel sistema tradizionale avranno le scuole durante la fase sperimentale.

In questo paragrafo descriviamo la “configurazione base” dei parametri che ci sembra preferibile. Nel paragrafo successivo (6.5) discuteremo possibili varianti sulle quali riflettere alla luce dei costi e dei benefici relativi alla determinazione di ciascun parametro.

Ci sembra inoltre opportuno che la proposta preveda una fase iniziale di sperimentazione, da cui sia possibile tornare indietro minimizzando gli effetti permanenti, seguita, solo in caso di esito sperimentale favorevole, da una conferma a regime con effetti a quel punto definitivi. Nel paragrafo 6.5, tuttavia, analizzemo anche i pro e contro di questa scelta.

#### *A quali scuole è destinata la proposta*

Per poterne valutare gli effetti in un insieme sufficientemente ampio di contesti diversi, soprattutto durante la fase sperimentale iniziale, la proposta deve essere accessibile (su base volontaria) alle scuole di ogni ordine e grado in tutte le regioni del Paese. Solo un'estensione generalizzata della sperimentazione può infatti consentire di misurare empiricamente l'entità dei costi e dei benefici di una maggiore concorrenza e autonomia in contesti diversi, per poi scegliere a regime in quali di questi contesti sia opportuno confermare la proposta.

Ad esempio, solo grazie ad una adeguata diversificazione sarà possibile capire come gli effetti di questa proposta differiscono tra scuole elementari, medie e superiori. Altrettanto rilevante sarà verificare eventuali differenze di effetti nelle diverse aree geografiche del Paese, soprattutto dato che sono in particolare gli studenti delle scuole del mezzogiorno ad ottenere i risultati più deludenti nei test standardizzati internazionali e nazionali.

Pensiamo inoltre che debba essere consentito anche alle scuole non pubbliche di partecipare alla sperimentazione ed eventualmente al sistema a regime, posto che ne accettino tutte le condizioni.

Per questi motivi riteniamo che sia utile un'estensione della sperimentazione su base nazionale e universale.

### *La proposta nella fase sperimentale e a regime*

Prevediamo una fase sperimentale di 5 anni dalla quale sia possibile tornare indietro limitando al minimo ogni effetto permanente. Durante questa fase sperimentale iniziale, quindi, le scuole diventate autonome dovranno poter operare come nella situazione a regime ma in un contesto istituzionale e di contratti che, per quanto possibile, non comporti effetti permanenti per le persone e le istituzioni coinvolte.

Se dopo 5 anni la sperimentazione avrà dato esiti favorevoli, le scuole autonome continueranno ad operare come nella fase sperimentale ma in un contesto istituzionale e di contratti che da quel momento in avanti potrà avere effetti permanenti.

### *Su quali ambiti le scuole interessate avranno autonomia*

A regime, l'autonomia dovrà riguardare ogni ambito della vita scolastica, tra cui in particolare:

- La definizione dei nuovi contratti di natura privata per la gestione di tutto il personale, insegnanti inclusi.
- Le assunzioni, i licenziamenti e le retribuzioni dei docenti che devono poter essere selezionati dalle scuole senza vincoli; in particolare non dovranno essere previste particolari certificazioni che i candidati insegnanti debbano conseguire per poter essere assunti da una scuola autonoma; l'evidenza empirica internazionale è infatti quasi unanime nell'affermare che non esista correlazione tra le certificazioni degli insegnanti e i risultati da loro conseguiti.<sup>9</sup>
- L'offerta formativa, i programmi, le modalità di insegnamento e gli orari che dovranno poter essere definiti dalle scuole liberamente.

---

<sup>9</sup> Gli effetti evidenziati dalla letteratura empirica sono generalmente ambigui e quantitativamente poco rilevanti. Per esempio, Kane, Rockoff e Staiger (2006, "What Does Certification Tell Us About Teacher Effectiveness? Evidence from New York City" NBER Working Paper No. w12155) in uno studio su docenti, certificati e non, nella città di New York, trovano che tale qualificazione ha un impatto modesto o nullo sui risultati degli alunni. Sempre negli USA, Angrist e Guryan (2008, "Does teacher testing raise teacher quality? Evidence from state certification requirements", Economics of Education Review Volume 27, Issue 5, Pages 483–503) stimano che i test d'ingresso per docenti imposti a livello statale aumentano, in media, il salario dei docenti, ma non hanno effetti significativi sulla preparazione degli studenti.



- La gestione del capitale fisico e delle attrezzature, inclusi acquisti e vendite di edifici scolastici.

Durante la fase sperimentale iniziale, le scuole divenute autonome potranno godere degli stessi margini di autonomia sopra elencati per la situazione a regime, con le seguenti limitazioni e qualificazioni relative alla gestione delle risorse umane.

In primo luogo il personale precedentemente occupato presso una scuola diventata autonoma sarà posto in aspettativa rispetto allo status di dipendente pubblico. Quella parte del personale che la scuola autonoma intenderà utilizzare nella fase sperimentale stipulerà un nuovo contratto di lavoro temporaneo. Il personale indesiderato, invece rientrerà nel settore pubblico. Lo stesso varrà per il personale inizialmente trattenuto dalla scuola autonoma e solo successivamente considerato come non necessario allo svolgimento dell'attività didattica; durante la fase sperimentale, lo Stato provvederà a ri-assorbire ogni dipendente pubblico che in qualsiasi momento sia in esubero nelle scuole autonome, facendo in modo che la loro carriera e le loro condizioni retributive rimangano invariate rispetto alla situazione in cui la sperimentazione non avesse avuto luogo.

Sempre nella fase sperimentale, le scuole autonome dovranno poter assumere nuovo personale, se lo desiderano, ma questi nuovi contratti non potranno avere natura permanente, in quanto dovranno essere risolti nel caso in cui la sperimentazione venisse interrotta e la scuola tornasse al suo status tradizionale. In questo modo, quindi, ogni effetto occupazionale della proposta durante la fase sperimentale potrà essere di fatto annullato senza conseguenze permanenti. Non potranno, invece, essere evitati effetti permanenti derivanti dalla gestione del capitale fisico e delle attrezzature, qualora le scuole autonome decidessero di effettuare investimenti o disinvestimenti in questi ambiti. Per ridurre al minimo questi effetti, nella fase di sperimentazione dovrebbero comunque essere vietate l'alienazione di immobili e la contrazione di prestiti.

I pro e i contro di questa modalità di sperimentazione sono discussi di seguito nel paragrafo 6.5, dove verrà anche illustrata un'ipotesi alternativa.

### *Regole a cui le scuole autonome dovranno sottostare*

Gli studenti delle scuole autonome dovranno superare gli stessi test standardizzati e gli stessi esami di stato che riguarderanno anche gli studenti delle scuole tradizionali. Questo però potrebbe risultare problematico nel caso dell'attuale esame di maturità i cui diversi formati sono disegnati in modo da corrispondere strettamente alle materie insegnate nelle varie categorie di scuole superiori. Ad esempio, l'esame di maturità classica ha prove specifiche che possono essere sostenute solo da studenti del liceo classico, e lo stesso accade per il liceo artistico o linguistico. Il formato attuale dell'esame di maturità sarebbe difficilmente superabile da studenti che nelle scuole autonome avessero seguito percorsi educativi particolari e personalizzati, ad esempio combinando l'enfasi per le lettere antiche del liceo classico con gli esami specifici del liceo artistico, oppure materie scientifiche e materie socio economico (tra l'altro oggi quasi non insegnate nella scuola italiana).

Per risolvere questo problema sarebbe auspicabile una revisione del formato dell'esame di maturità secondo il modello britannico che prevede una serie di prove in una ampia lista di materie. Ogni studente dovrebbe superare le prove corrispondenti ad un numero minimo di materie, obbligatorie (italiano in particolare) oltre ad ogni prova aggiuntiva che egli o ella si senta in grado di superare. In questo modo alla stessa prova, potranno pervenire studenti con percorsi educativi magari molto diversi ma che comunque dovranno cimentarsi sugli stessi livelli di competenza e apprendimento. La prova di matematica, ad esempio sarà la stessa per chi vi si sottoponga provenendo da un percorso socio economico e da chi invece arrivi da un percorso di stampo scientifico tradizionale. Questo formato, inoltre, avrebbe il vantaggio di combinarsi in modo naturale con un sistema di ammissioni all'università in base al quale ogni corso di laurea possa indicare quali prove di maturità debbano essere superate dagli studenti interessati e con quali votazioni. Un corso di laurea in matematica potrebbe ad esempio richiedere il superamento delle prove di matematica e fisica con un voto almeno pari a 95 su 100 (oltre eventualmente ad altre prove), mentre per entrare in una facoltà di economia potrebbe bastare la prova di matematica con una votazione inferiore (insieme a prove diverse).

Per quel che riguarda i criteri di ammissioni alle scuole autonome, anche alla luce delle conclusioni raggiunte nel paragrafo 6.2, riteniamo che la proposta debba essere differenziata a seconda del livello di scuola. Ai livelli inferiori, ossia fino all'esame di terza media, le scuole

autonome non potranno far pagare rette di iscrizione e nel caso in cui gli studenti che facciano domanda siano più dei posti disponibili, le ammissioni dovranno essere decise “a sorteggio”.

Alle superiori invece deve essere possibile prevedere soluzioni diverse, ad esempio, un meccanismo stabile di abbinamento delle preferenze ordinate di scuole e studenti come quello previsto da Gale e Shapley (1962). Questo meccanismo prevede che gli studenti possano esprimere preferenze ordinate riguardo a tutte le scuole nelle quali vorrebbero essere ammessi. Contemporaneamente le scuole stabiliranno quanti studenti esse siano disposte ad ammettere e i loro criteri di ammissione basati sulla qualità dei potenziali studenti. L’algoritmo di abbinamento proposto da Gale e Shapley consente di arrivare ad una allocazione degli studenti che sia Pareto efficiente, stabile, equa, razionale dal punto di vista individuale e robusta rispetto a comportamenti strategici.

#### *Modalità di transizione e governance*

Come nel caso delle GM schools inglesi, la transizione allo status di scuola autonoma dovrà avvenire a seguito di elezioni in cui la maggioranza degli aventi diritto si esprima a favore del passaggio di status. Nella “configurazione base” della proposta, il diritto di voto è riservato ai soli genitori degli studenti iscritti alla scuola, ma nel paragrafo 6.5 prendiamo in considerazione ipotesi alternative.

È poi necessario stabilire in quali scuole possano tenersi elezioni. La nostra ipotesi di base è che queste si debbano tenere in ciascuna scuola per la quale uno o più Comitati di genitori, insegnanti o altri soggetti propongono un “Programma di Gestione”. Questo programma dovrebbe avere le stesse caratteristiche del contratto di “Charter” che sta a fondamento delle omonime scuole in USA. Ma mentre nel caso americano, il Charter viene contrattato con lo sponsor, ad esempio con l’autorità locale, in questo caso esso dovrà essere sottoposto al vaglio degli elettori, insieme a tutti gli altri Charters proposti per una stessa scuola da altri comitati. Nella “configurazione base” qualsiasi “Programma di Gestione” potrà essere proposto in una elezione, salvo che, come ovvio, esso configuri ipotesi di reato che lo rendano inammissibile. Anche riguardo a questa soluzione, discutiamo nel paragrafo 6.5 ipotesi alternative e più prudenti, finalizzate a limitare la tipologia di comitati che possano candidarsi alla gestione di una scuola autonoma.

Una volta stabiliti quali Programmi possano essere candidati, ogni elettore, per ogni scuola nella quale abbia diritto, potrà esprimersi a favore o contro i programmi che si siano candidati. Diventeranno quindi autogestite le scuole nelle quali la *maggioranza degli aventi diritto* abbia votato a favore della transizione prevista da uno specifico Programma. In questo modo, si assume che chi non partecipi alle elezioni stia di fatto esprimendo un voto negativo su ogni programma e quindi una preferenza per lo status quo e contro il passaggio allo status di scuola autonoma.

Nel caso in cui la maggioranza degli aventi diritto si esprima favorevolmente per uno specifico programma di gestione, la scuola corrispondente diventerà autonoma e sarà gestita dal Comitato vincente secondo le modalità e gli organi previsti nel suo programma. In questo modo, anche la governance e le modalità di gestione delle scuole non verranno imposte dall'alto ma verranno decise, ed eventualmente via via modificate in modo flessibile, dai diretti interessati in ogni scuola con regole che dovranno essere specificate dallo stesso Programma di Gestione.

#### *Finanziamento iniziale delle scuole autonome*

Al momento della transizione, le scuole, diventate autonome, riceveranno la proprietà di tutti le strutture e di tutti i beni materiali in dotazione alla scuola stessa in quel momento. Riceveranno inoltre un budget pari a quanto lo Stato ha speso mediamente per quella scuola negli ultimi 5 anni, comprese le spese per la gestione del personale. La scuola riceverà anche una maggiorazione per sostenere le spese derivanti dalla impossibilità di utilizzare i servizi che lo Stato generalmente offre alle scuole: ad esempio per l'amministrazione delle risorse finanziarie, e per la gestione del personale. Per stabilire l'entità di questa maggiorazione sono necessari ulteriori supplementi di indagine riguardo a quale effettivamente sia il valore reale dei servizi statali a cui le scuole autonome dovrebbero rinunciare. Se il 15% previsto per le GM schools inglesi è forse eccessivo, una percentuale intorno al 10% potrebbe essere ragionevole, fatte le opportune verifiche.

Le scuole potranno inoltre acquisire altre risorse da privati, tra i quali anche i genitori stessi degli studenti. Queste risorse, però, saranno assoggettate ad un prelievo redistributivo del 20% da versare in un "Fondo di Solidarietà" a disposizione delle scuole autonome che operino in contesti disagiati e che quindi non possano contare su opportunità comparabili di finanziamento privato.

### *La “dote” portata da ciascun studente negli anni successivi a quello iniziale*

Negli anni successivi al primo, ogni scuola autonoma riceverà fondi in proporzione agli studenti che riuscirà ad attrarre. Ciascun studente porterà con sé una “dote” pari al costo medio iniziale per studente, stimato in un cluster di scuole simili a quella da lui considerata, indicizzato al tasso di inflazione.

Il ministero potrà successivamente incrementare la dote per studente, a fronte di richieste sufficientemente motivate del Comitato di Gestione. Eventuali incrementi della dote potranno essere condizionati ai risultati della valutazione delle scuole, evitando però meccanismi automatici di collegamento della dote alla valutazione stessa, per i motivi illustrati nel paragrafo 6.2.

L'incremento della dote deve essere possibile anche in scuole in difficoltà e che abbiano risultati deludenti. In questi casi, però, l'incremento della dote per studente potrà avvenire soltanto a fronte di una revisione del Programma di Gestione, che dovrà essere giudicata convincente dalla stessa Commissione predisposta dall'autorità scolastica per approvare la candidabilità alle elezioni dei Programmi di Gestione.

### *Valutazione delle scuole e informazione delle famiglie*

Ad una apposita commissione di esperti, in collaborazione con l'Invalsi, verranno affidate la raccolta dei dati necessari alla valutazione dei risultati delle scuole e la diffusione delle relative informazioni alle famiglie. In particolare, per ogni scuola diventata autonoma, verrà identificato un “cluster di controllo” costituito da scuole equivalenti al momento della transizione. Ciò consentirà di comparare ciascuna scuola autonoma con quelle facenti parte del cluster di controllo, in termini di:

- tassi di superamento degli Esami di Stato da parte degli studenti;
- risultati ottenuti dagli studenti nei test di apprendimento;
- storia successiva degli studenti, all'uscita da ogni scuola;
- risultati di eventuali ispezioni (posto che si rendano disponibili i fondi per effettuarle);
- giudizi degli utenti.

Questo tipo di comparazione, che per costruzione permette di confrontare ogni scuola autonoma con scuole tradizionali operanti in contesti socio-economici simili, riguarderà non solo i livelli ma anche i tassi di variazione di ognuno degli indicatori sopra descritti.

La commissione dovrà anche disegnare le modalità migliori per rendere pubbliche le informazioni raccolte mediante la valutazione. Queste informazioni dovranno raggiungere ogni famiglia potenzialmente interessata ed essere facilmente comprensibili e interpretabili. Dovrà essere prestata particolare cura nel fornire informazioni chiare soprattutto alle famiglie provenienti dai contesti più disagiati. La fornitura di queste informazioni, come illustrato nel paragrafo 6.2, è cruciale affinché le famiglie possano scegliere nel modo migliore sulla base delle loro preferenze formatesi alla luce di informazioni rilevanti e attendibili sulla qualità di ciascuna scuola. Solo se la diffusione delle informazioni sarà completa ed efficace l'autonomia concessa alle scuole potrà dare buoni frutti.

L'identità di ciascuna scuola autonoma sarà ovviamente resa pubblica nel processo di valutazione e soprattutto nella diffusione delle informazioni. Riguardo invece all'opportunità di rendere nota l'identità delle scuole facenti parte del "cluster di controllo, vi sono pro e contro. A favore di questa ipotesi milita l'idea che solo a fronte di una totale trasparenza della valutazione le famiglie si possano fidare dei suoi risultati. D'altro canto, la non identificabilità delle scuole facenti parte del cluster di controllo consente di far sì che esse, individualmente, non siano in alcun modo, neppure indiretto, influenzate dalla valutazione e soprattutto dalla diffusione dei risultati.

#### *Eventuale rientro nel pubblico alla fine della sperimentazione*

Dopo due anni, e comunque al quinto anno, potranno aver luogo nuove elezioni per decidere se la scuola debba o meno rientrare nel settore pubblico tradizionale. Per ogni scuola verrà identificato l'elettorato attivo con le stesse regole definite per le elezioni iniziali. Ma queste elezioni per l'eventuale rientro si terranno solo se un terzo dei genitori interessati lo desidera. Se l'elezione ha luogo il rientro sarà deciso a maggioranza assoluta degli aventi diritto.

In caso di rientro, il personale in aspettativa riprenderà lo status di dipendente pubblico alle condizioni che avrebbe avuto in assenza di sperimentazione e i contratti del nuovo personale

eventualmente assunto dalle scuole autonome saranno risolti. In questo modo, la sperimentazione non avrà avuto alcuna conseguenza permanente rilevante per il personale coinvolto.

Se invece l'elezione non avrà luogo o avrà luogo ma la continuazione dello status di scuola autonoma riceverà la maggioranza dei consensi, la scuola continuerà nel nuovo status con effetti che da quel momento potranno essere permanenti anche per il personale coinvolto e ogni altro ambito della gestione.

### **6.5 Possibili varianti di alcuni parametri fondamentali della proposta**

Discutiamo ora alcune possibili varianti della “configurazione base” della proposta, alla luce dei possibili costi e benefici connessi alla scelta dei parametri più rilevanti.

#### *Restrizione alle sole scuole superiori e accorciamento degli anni di istruzione*

Come abbiamo anticipato nel paragrafo 6.2, è ragionevole ipotizzare che una maggiore autonomia delle istituzioni scolastiche dia risultati migliori ai livelli più elevati di istruzione. Questo innanzitutto perché alle elementari e alle medie inferiori il rischio di segregazione degli studenti in scuole di diversa qualità può comportare costi maggiori dei benefici. Inoltre, poiché il successo della proposta dipende in modo cruciale dalla mobilità degli studenti, ai quali è affidata la funzione di finanziare le scuole con le loro scelte, è probabile che questa mobilità possa realizzarsi più facilmente tra i giovani che frequentano le superiori, almeno con riferimento alle scuole collocate in un'area geografica compatibile con la residenza in famiglia.

Alla luce di queste considerazioni, potrebbe essere opportuno riservare la proposta alle sole scuole superiori. Questa prospettiva, potrebbe ben combinarsi con una riforma dei cicli scolastici finalizzata a ridurre il numero a due invece dei tre attuali: ossia, un ciclo primario di 6 anni e uno secondario di altri 6, riducendo così di un anno gli anni totali di scuola nel nostro ordinamento, in linea con quanto accade in molti altri Paesi. Di questi 12 anni, i 6 del ciclo primario e i primi 4 del ciclo secondario potrebbero essere considerati obbligatori. Gli ultimi 2 potrebbero invece costituire un biennio di preparazione agli studi universitari. In un tale contesto la possibilità di diventare scuola autogestita verrebbe quindi riservata alle sole scuole del ciclo secondario,

mentre la riduzione di un anno della durata totale del percorso formativo libererebbe risorse per l'intero sistema scolastico.

### *Opportunità di una fase iniziale sperimentale*

Nella configurazione base della proposta abbiamo previsto una fase iniziale di sperimentazione dalla quale sia possibile tornare indietro con il minimo di effetti permanenti. I vantaggi di partire in modo sperimentale sono ovvi: solo in questo modo è possibile osservare gli effetti della proposta prima di confermarla a regime, magari modulandone meglio i parametri. Ma d'altro canto le incertezze riguardo alla conferma definitiva durante la fase sperimentale potrebbero distorcere il comportamento delle persone coinvolte, impedendo alla sperimentazione di offrire una immagine fedele di quello che potrebbe accadere a regime.

Inoltre, prevedere che in caso di fallimento della sperimentazione il nuovo personale assunto dalle scuole autonome possa accettare senza proteste la risoluzione dei loro contratti di lavoro potrebbe essere troppo ottimistico. È probabile, infatti, una forte pressione a trasformare i contratti temporanei sperimentali in assunzioni a tempo indeterminato indipendentemente dagli esiti della sperimentazione, con un conseguente ingiustificato aggravio di spesa per il settore pubblico. Anche gli effetti occupazionali della fase sperimentale, quindi, potrebbero diventare comunque permanenti.

Deve quindi essere valutata con attenzione l'ipotesi di evitare la fase iniziale di sperimentazione, per introdurre fin da subito la proposta nella sua configurazione "a regime". In questo caso, cioè, il personale mantenuto in servizio dalle scuole autogestite uscirebbe subito dalla Pubblica Amministrazione (mantenendo inizialmente invariate le condizioni contrattuali), il personale non mantenuto perderebbe il posto di lavoro e la scuola acquisirebbe fin da subito la proprietà degli immobili.

### *Dirigenti scolastici in alternativa ai Comitati di Gestione*

La configurazione di base prevede che si possa candidare alla gestione di una scuola autonoma qualsiasi comitato di genitori, insegnanti e/o dirigenti scolastici, oppure comitati costituiti da enti "non profit" completamente esterni alla scuola stessa. Per evitare che una scuola



diventi preda di gruppi religiosi, integralisti o fortemente caratterizzati per posizione politica o ideologica, si potrebbe riservare il finanziamento statale a scuole laiche e non legate a gruppi politici. Anche in questo caso, tuttavia, non si potrebbe escludere che l'attuazione di queste verifiche sia imperfetta, e che alla fine l'autonomia scolastica finanziata dallo Stato sia utilizzata per perseguire obiettivi culturali molto particolari. In questo caso la segregazione degli studenti tra le scuole non avverrebbe in base alla loro abilità e alla qualità delle scuole stesse, ma in base a caratteristiche, come l'orientamento politico o religioso delle famiglie, con effetti potenzialmente negativi sulla coesione sociale.

Si noti che questi effetti non sarebbero evitati dall'obbligo per le scuole di soddisfare una serie di requisiti didattici minimi imposti dallo Stato, che garantirebbero una omogenità didattica e degli apprendimenti, ma non sarebbero sufficienti a favorire il pluralismo di orientamenti politici e/o religiosi e la coesione sociale nel rispetto delle diversità. D'altro canto estendere i requisiti minimi imposti dallo Stato per evitare questi rischi non sembra concretamente realizzabile in modo semplice.

Questi problemi non si porrebbero nel caso in cui la possibilità di candidarsi alla gestione delle scuole in autonomia fosse riservata solo ai dirigenti scolastici, sotto l'ipotesi che questi siano stati preventivamente e opportunamente selezionati dallo Stato. Quest'ultima è un'ipotesi che non deve essere data per scontata, dato che sono stati a volte sollevati dubbi sui modi con i quali sono state organizzate le procedure per promuovere e formare gli insegnanti alla funzione di dirigente scolastico. Sembra tuttavia lecito ipotizzare che solo i dirigenti scolastici migliori si candiderebbero alla gestione delle scuole autonome con una ragionevole probabilità di vincere le relative elezioni, e quindi che eventuali carenze dei dirigenti attualmente in carica non debbano destare preoccupazione. In questa ipotesi, rimarrebbe comunque da risolvere il problema di come migliorare la selezione dei dirigenti scolastici per il futuro.

Anche nel caso in cui questa variante venisse ritenuta preferibile, dovrebbe comunque rimanere invariata la possibilità per i dirigenti scolastici il cui programma di gestione avesse vinto una elezione, di governare la scuola con la stessa autonomia prevista nella configurazione base. In particolare, autonomia di disegnare gli organi di governo della scuola, di definire l'offerta formativa e di gestire le risorse umane in termini di selezione del personale, retribuzioni e licenziamenti. Se questo non accadesse, ossia se i dirigenti delle scuole autonome non avessero

in realtà una “vera autonomia”, la proposta darebbe luogo ad un mero cambiamento di facciata senza effetti reali.

Per evitare il rischio di un'eccessiva eterogeneità culturale finanziata dallo Stato, tuttavia, questa variante comporterebbe la rinuncia di un vantaggio potenzialmente molto rilevante: il vantaggio di lasciare che sia il mercato a far emergere spontaneamente le migliori modalità di gestione delle scuole. Amministrare una scuola è difficile, e oggi pochi dirigenti scolastici hanno sviluppato le necessarie capacità amministrative. Inoltre, non è chiaro quale sia il migliore assetto organizzativo: se ogni scuola deve essere gestita in modo autonomo, oppure se vi sono economie di scala nell'aggregare più istituti sotto uno stesso ombrello organizzativo. Anzi, è probabile che non vi sia un unico modello, ma che ve ne siano molti che possono funzionare a seconda delle caratteristiche della scuola e del contesto esterno. Un importante effetto positivo della riforma inglese sopra descritta è stato proprio far emergere una professione di amministratori scolastici. Inoltre, in seguito ad aggregazioni e ristrutturazioni, nel corso del tempo le scuole inglesi hanno assunto una pluralità di assetti organizzativi e dimensionali, anche molto diversi dalla configurazione iniziale post-riforma. Riservare agli attuali dirigenti scolastici la gestione di scuole autonome, escludendo ad altri la possibilità di fare proposte, avrebbe il costo di restringere fortemente le possibilità di evoluzione autonoma del sistema gestionale delle scuole.

#### *Elettorato attivo, maggioranze necessarie per la transizione ed eventuale ruolo degli insegnanti nella decisione*

Indipendentemente dal fatto che la candidatura alla gestione delle scuole autonome sia riservata ai soli dirigenti scolastici o anche estesa a comitati interni od esterni alle scuole interessate, altre varianti importanti della “configurazione base” della proposta riguardano la definizione dell'elettorato attivo e della maggioranza di voti favorevoli necessaria per determinata la transizione di una scuola allo status di autogestione.

L'ipotesi base di consentire il voto ai soli genitori degli studenti iscritti nell'anno in cui la votazione ha luogo non convince interamente se pensiamo, ad esempio, che i genitori di uno studente che sta per sostenere la maturità siano molto meno interessati al futuro della scuola del figlio che non i genitori di uno studente di terza media interessato ad iscriversi alla stessa scuola

negli anni a venire. Viceversa, rimanendo, a questo esempio, i primi genitori avrebbero molte più informazioni dei secondi per votare a ragion veduta. Va quindi considerata con attenzione la possibilità di estendere l'elettorato attivo ad una platea più vasta di potenziali interessati. Il *trade off* tra conoscenza della scuola e interesse al suo buon funzionamento è evidente. Si potrebbe ottenere un posizionamento migliore lungo questo *trade off* consentendo a tutti i genitori del potenziale bacino di utenza di una scuola di "registrarsi" come votanti anche nel caso in cui non abbiano figli iscritti alla scuola stessa. L'atto di registrarsi costituirebbe il segnale di interesse necessario per legittimare il diritto di voto di questi genitori esterni. I genitori con figli iscritti sarebbero invece automaticamente registrati.

Anche in questo caso i votanti favorevoli necessari per sancire la transizione allo status di autogestione dovrebbero essere la maggioranza degli aventi diritto, ossia dei genitori registrati, ricordando che i genitori degli iscritti sono automaticamente registrati. Quindi una eventuale cordata esterna di genitori che volesse controllare una scuola in opposizione ai genitori degli iscritti, dovrebbe avere una dimensione almeno superiore a quella dei genitori iscritti alla scuola stessa.

Più difficile è considerare una variante della definizione di elettorato attivo che includa anche gli insegnanti. A favore della loro inclusione pesa la considerazione che la transizione sia concretamente praticabile solo in una scuola in cui un numero sufficiente di insegnanti sia ad essa favorevole. Altrimenti, chi gestirà la scuola nel nuovo status dovrà necessariamente sostituire un numero potenzialmente troppo elevato di insegnanti contrari che, se rimanessero nella scuola, potrebbero boicottare la riuscita della sperimentazione. D'altro canto, non sarebbe auspicabile che un gruppo di insegnanti di scarsa qualità bloccasse una transizione da cui loro verrebbero danneggiati ma dalla quale il resto della scuola, e in particolare gli studenti, trarrebbero un grande vantaggio.

Un compromesso tra queste esigenze contrapposte potrebbe essere di consentire al collegio dei docenti della scuola interessata di esprimersi, prima delle elezioni riservate ai genitori, con un voto a maggioranza sui programmi di gestione che si sono candidati. Il risultato della consultazione dei docenti non avrebbe valore vincolante ma alla luce del suo esito chi si candida a gestire la scuola (i comitati di gestione della configurazione base oppure i dirigenti scolastici nel caso della variante sopra descritta) verrebbe invitato a spiegare come intende gestire un

eventuale opposizione di un numero elevato di docenti. Sulla base delle opinioni espresse dal collegio dei docenti e dei chiarimenti forniti dai candidati a gestire la scuola, i genitori avrebbero poi modo di decidere con informazioni adeguate nella elezione a loro riservata, ossia quella rilevante per sancire ufficialmente l'eventuale transizione.

#### *Una alternativa alle elezioni nei contesti più disagiati del Paese*

È possibile che in alcune aree del Paese, forse proprio quelle in cui un miglioramento del sistema scolastico sarebbe maggiormente necessario, le famiglie non abbiano, almeno nella fase di avvio, l'interesse o la possibilità reale di informarsi in modo sufficiente per votare a ragion veduta sulla eventuale transizione della scuola dei loro figli allo status di scuola autogestita.

In queste situazioni potrebbe essere preferibile evitare il compromesso che la configurazione base propone tra la soluzione "elettorale" delle GM schools inglesi e la soluzione "contrattata" delle Charter schools americane, propendendo decisamente per la soluzione che caratterizza queste ultime. Ossia, in alcuni contesti e in via sperimentale, qualora un comitato o un dirigente scolastico proponessero un convincente programma di gestione per una scuola, ma ci fossero ragionevoli dubbi sul fatto che i genitori possano essere interessati al cambiamento o disposti ad informarsi per decidere, l'autorità scolastica, attraverso la commissione deputata a valutare le scuole e ad informare le famiglie, potrebbe decidere di contrattare direttamente con il comitato o il dirigente scolastico la transizione allo status di scuola autogestita.

#### *Monitoraggio e finanziamento delle scuole*

Nella configurazione base le scuole autogestite sono finanziate inizialmente sulla base del loro costo medio "globale" nei 5 anni precedenti alla transizione e, successivamente, sulla base delle scelte delle famiglie e degli studenti che porteranno la loro "dote" alle scuole alle quali vorranno iscriversi. Il rischio di questa ipotesi è che richiede molta fiducia nelle capacità di valutazione e scelta della famiglie, fiducia che potrebbe essere mal riposta almeno nella fase di avvio della sperimentazione. In questa fase, infatti, da un lato non sarà ancora completo ed efficiente il sistema informativo e di monitoraggio delle scuole che, secondo la nostra proposta, è il requisito essenziale affinché le famiglie possano scegliere a ragion veduta la scuola migliore

per i loro figli. Dall'altro lato, sarà anche necessario del tempo affinché le famiglie “imparino” a scegliere nel nuovo regime.

Queste considerazioni inducono a suggerire che, almeno nella fase di avvio, le scuole autogestite ricevano una parte del finanziamento in modo indipendente dalle scelte degli studenti e legato invece ad una valutazione della loro performance operata dalla stessa agenzia a cui, nella configurazione base della proposta, è affidato il compito di gestire il sistema di valutazione e di diffusione delle informazioni tra le famiglie.

Consideriamo ad esempio una scuola il cui costo globale medio annuo nei cinque anni precedenti alla transizione sia pari a 100. Nel primo anno successivo alla transizione, la scuola riceverà un finanziamento di pari entità, dato che non esistono ancora informazioni che consentano alle famiglie di scegliere. Nel secondo anno, una parte pari a 50 del finanziamento pubblico arriverà sulla base della valutazione statale. Il restante 50 dovrà arrivare dagli studenti che si iscriveranno alla scuola, nell'ipotesi che se ne iscrivano tanti quanti quelli iscritti nell'anno precedente. Ossia la “dote” per studente verrà calcolata in modo che se si iscrivesse lo stesso numero di studenti dell'anno precedente, la scuola riceverebbe 50 per questa via. Ovviamente, i finanziamenti ricevuti aumenterebbero o diminuirebbero rispetto a questo livello a seconda delle scelte degli studenti. Negli anni successivi al secondo, la quota di finanziamento connessa alla valutazione statale potrà progressivamente diminuire fino al livello ritenuto più opportuno.

Questa variante richiede però di stabilire su quali parametri debba essere basata la valutazione statale che dovrebbe determinare la parte corrispondente del finanziamento. Come già abbiamo detto, nel paragrafo 2.2, questo collegamento è concretamente molto difficile da disegnare e calibrare, soprattutto in presenza di obiettivi potenzialmente contrapposti, come ad esempio la riduzione del tasso di abbandono degli studenti e il miglioramento dei risultati dei diplomati nei livelli successivi di istruzione o nel mercato del lavoro. Per ovviare a questo problema la soluzione che sembra più facilmente percorribile è quella seguita nelle “Charter schools” americane, secondo la quale gli obiettivi da conseguire per ottenere i fondi sono preventivamente contrattati tra chi gestisce la scuola (comitato o dirigente) e la commissione deputata alla valutazione e alla informazione delle famiglie. In questo modo sarà possibile disegnare e calibrare gli obiettivi nel modo che meglio si combina con le caratteristiche e le necessità di ogni singola scuola.

Un secondo importante difetto di questa variante, ossia del condizionare una parte via via decrescente del finanziamento alla valutazione centralizzata del raggiungimento di obiettivi contrattati, è il rischio di “incoerenza temporale” a cui si espone lo Stato. Cioè, perché questa variante funzioni, lo Stato deve avere la capacità di ridurre davvero i finanziamenti nel corso del tempo anche alle scuole che sono in difficoltà perché perdono studenti. Tanto più complessa e graduale è la transizione, tanto meno credibile è che lo Stato al momento decisivo sappia davvero resistere alle richieste di posticipare la riduzione di fondi. Un sistema più semplice, che cambi le modalità di finanziamento un volta per tutte alle scuole che hanno scelto di diventare autogestite, è meno esposto a questi rischi.

## **6.6 Risposte preliminari ad alcune possibili obiezioni**

La proposta che abbiamo descritto solleverà necessariamente preoccupazioni e obiezioni legittime. Iniziamo in questo paragrafo a rispondere ad alcune di quelle che noi stessi ci siamo fatti anche grazie ai commenti degli esperti che hanno partecipato alle riunioni della commissione.<sup>10</sup> Non si tratta certo di una lista esaustiva di obiezioni e risposte: questo paragrafo è destinato ad allungarsi man mano che il dibattito sulla nostra proposta si svilupperà.

*Le scuole autogestite, in particolare confessionali, esistono già e non sempre sono le migliori*

È vero che scuole autogestite già esistono in Italia e non sempre sono le migliori. Ma non sono interamente autonome soprattutto per quel che riguarda il disegno dell’offerta formativa, in quanto devono comunque inserirsi nei percorsi educativi precostituiti dal Ministero (ad esempio, liceo classico, scientifico etc.). Hanno, forse, un’autonomia relativamente maggiore a quella delle scuole pubbliche nella gestione del personale, ma solo in quanto ricorrano a tipologie contrattuali atipiche, non pensate come strumenti transitori per selezionare gli insegnanti migliori a cui poi offrire contratti a lungo termine, quanto piuttosto come strumenti per coprire temporaneamente esigenze didattiche urgenti. Questo tipo di offerta contrattuale, precaria e tipicamente mal pagata, attira prevalentemente insegnanti motivati soprattutto dalla necessità di acquisire sufficienti esperienze didattiche per poter poi partecipare a concorsi pubblici in cui l’anzianità e non il merito contano per l’assunzione a tempo indeterminato.

---

<sup>10</sup> Ringraziamo in particolare Ludger Woessman, Jonas Vlachos, Daniele Checchi, Andrea Gavosto e Paolo Sestito, per i loro utilissimi commenti, che ovviamente non li coinvolgono nella responsabilità di questa proposta.

Inoltre, la nostra proposta mira a consentire alle scuole pubbliche esistenti di operare in autonomia, liberando le potenzialità del loro capitale umano e della loro intelligenza organizzativa che attualmente non possono esprimersi per via delle pastoie imposte dalla burocrazia ministeriale. Non vediamo motivi per ritenere che le scuole private attualmente esistenti nel sistema italiano debbano costituire una immagine fedele di quello che potranno essere le scuole autogestite, nate dal seno del sistema pubblico grazie alla nostra proposta, e che tra l'altro pubbliche rimarranno, quanto a finanziamento, ancorchè autogestite.

*Nell'attuale contesto legislativo è impensabile che le scuole autogestite possano assumere il loro personale con contratti di lavoro di natura privata, come quelli di ogni altra azienda*

Questo è vero nell'attuale contesto legislativo ma nulla vieta di modificarlo opportunamente in modo che i comitati di gestione (o i dirigenti nel caso della variante illustrata nel paragrafo 6.5) siano almeno altrettanto liberi di contrattare con il loro personale tanto quanto lo sono i dirigenti di aziende private di pari dimensione.

*Sarà facile per le scuole autogestite avere una performance migliore dato che potranno liberarsi degli insegnanti meno capaci e potranno ammettere solo studenti brillanti*

Per quel che riguarda gli insegnanti, se il miglioramento di performance dipendesse dal fatto che i peggiori tra di loro sono stati allontanati dall'insegnamento, questo confermerebbe proprio quello che la letteratura internazionale ha ampiamente dimostrato (vedi oltre il paragrafo 6.7), ossia che sono soprattutto gli insegnanti a fare una buona scuola. La conseguenza logica di questo risultato sarebbe che anche la scuola pubblica tradizionale potrebbe migliorare allontanando gli insegnanti peggiori (opportunamente aiutati dal welfare pubblico a transitare ad altre occupazioni), cosa che attualmente non può fare.

Per quel che riguarda la selezione degli studenti migliori, la già ricordata esperienza delle GM schools inglesi, suggerisce che solo metà del loro miglioramento sia attribuibile a questo fenomeno (*cream skimming*). Il resto è probabilmente in gran parte dovuto alla migliore selezione degli insegnanti.

Inoltre la nostra proposta non prevede che le scuole possano “scegliere” gli studenti. Ad esempio, qualora la proposta venga adottata anche per il ciclo primario, essa prevede il sorteggio in caso di eccesso di domanda, come nelle Charter schools americane. Per il ciclo secondario, si prevede un processo di abbinamento come quello proposto da Gale e Shapley (1962), le cui proprietà assicurano una allocazione dei posti disponibili che soddisfa nel modo migliore possibile le preferenze rispettive delle famiglie e delle istituzioni scolastiche. In questa ipotesi le differenze tra gli studenti di scuole diverse che emergerebbero, costituirebbero un potenziale costo da pagare per poter consentire alle famiglie di scegliere.

Infine nulla vieta, come sopra proposto, nel paragrafo 6.5, di contrattare la transizione a scuola autogestita con comitati di gestione o dirigenti scolastici anche in contesti di scuole disagiate, sul modello delle Charter schools americane le quali proprio in questi contesti hanno dato i risultati migliori *senza possibilità di selezionare i loro studenti*.

*Manca in Italia un bagaglio di esperienza sufficiente per consentire a comitati o dirigenti scolastici di gestire le scuole in autonomia*

Questo è probabilmente vero, e se mai potrebbe distorcere la fase sperimentale della proposta verso un risultato sfavorevole alla nostra proposta. Tuttavia noi pensiamo che l'apprendimento necessario per gestire efficientemente le scuole in autonomia possa essere rapido. Prima iniziamo meglio è, e saranno i dati sperimentali a dirci se la nostra previsione sarà confermata. E soprattutto, uno dei vantaggi della proposta è proprio che aiuterebbe l'emergere di una professione di amministratori scolastici esperti, come è effettivamente accaduto in Inghilterra a seguito della riforma.

## **6.7 Perché la nostra proposta può servire a migliorare la scuola italiana**

I dati internazionali evidenziati nella Figura 3 indicano una forte correlazione tra tassi di crescita di un Paese e apprendimenti dei suoi studenti misurati dai test standardizzati internazionali. La Figura 4 mostra che questa correlazione riguarda non solo i livelli delle rispettive variabili, ma anche i loro tassi di variazione.

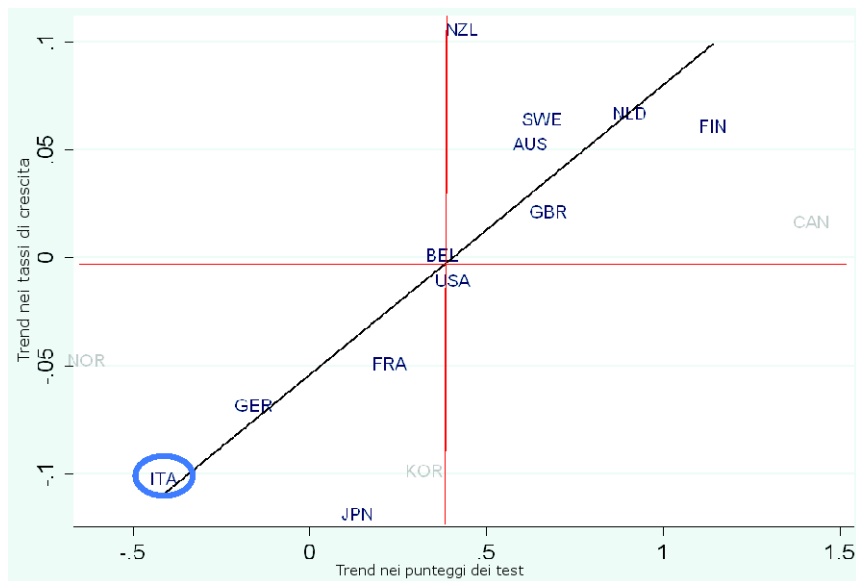


**FIGURA 3: Risultati scolastici e crescita economica**



Crescita media annua del PIL pro capite negli anni 1960-2000, condizionata a PIL iniziale, anni di studio medio iniziali e risultati nei test di apprendimento. Fonte: Hanushek and Woessmann (JEL 2008).

**FIGURA 4: Trend di crescita economica vs trends nei risultati scolastici**

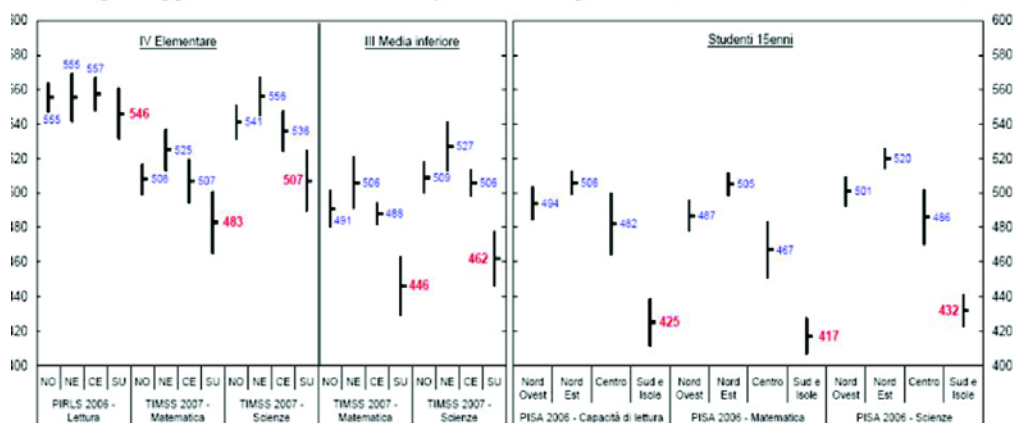


Trend di crescita del PIL contro trend nei risultati nei test standardizzati. Fonte: Hanushek and Woessmann (JEGro 2012).

È soprattutto la Figura 4 a mettere in risalto la gravità della situazione italiana, caratterizzata, tra il 1975 e il 2000, da una significativa riduzione dei livelli di apprendimento degli studenti abbinata ad una altrettanto significativa riduzione dei tassi di crescita.

Anche se i dati rappresentati sono solo correlazioni, è ragionevole ipotizzare che essi riflettano una relazione causale tra qualità del sistema scolastico e tassi di crescita di un Paese. La gravità della situazione è particolarmente allarmante se alla deludente performance media si aggiunge la considerazione delle macroscopiche differenze tra le macro aree del Paese evidenziate dalla Figura 5.

**FIGURA 5: I divari territoriali nei punteggi delle indagini internazionali**  
(punteggi medi e intervalli di confidenza al 95 per cento; media internazionale=500)



Fonte: Banca d'Italia (2011)

Questa evidenza empirica, interpretata alla luce dell'analisi teorica largamente condivisa sull'importanza del capitale umano come fattore fondamentale della crescita, portano a concludere che il peggioramento della qualità della scuola italiana, da molti percepito a livello aneddotico, sia uno fenomeno reale e probabilmente una determinante importante della incapacità del nostro Paese di tornare a crescere.

Non pretendiamo di avere una bacchetta magica che ci garantisca con certezza una soluzione a questo problema epocale. Pensiamo però che il processo graduale e volontario da noi proposto nella pagine precedenti per disegnare un modo diverso di fare scuola meriti di essere

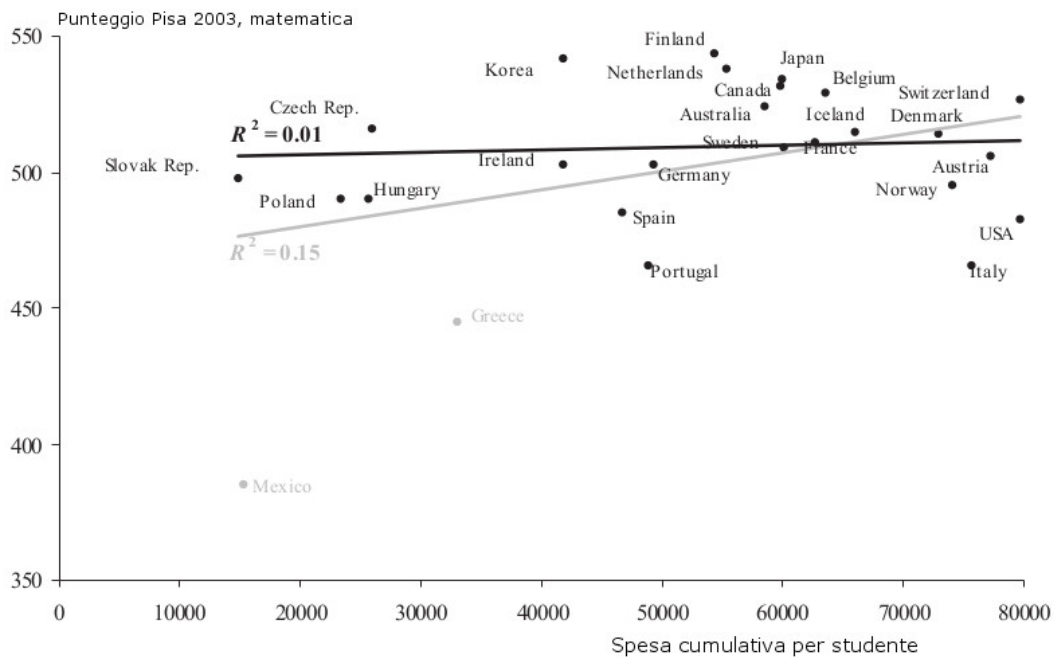
preso in considerazione proprio perché, essendoci buone ragioni per ipotizzare che abbia effetti positivi, può essere sperimentato senza essere imposto a nessuno.

Inoltre la soluzione alternativa che viene solitamente additata come la strada da seguire, ossia riversare maggiori risorse nel sistema scolastico italiano, è da un lato impraticabile dato lo stato delle finanze pubbliche e l'assoluta esigenza prioritaria di ridurre il debito dello Stato, e dall'altro lato sarebbe molto probabilmente inefficace, come dimostrano i dati qui di seguito illustrati.

*È un'esigenza prioritaria aumentare la spesa pubblica per l'istruzione in Italia?*

L'evidenza internazionale sembra indicare in modo inequivocabile che la spesa per studente non è correlata con risultati migliori nei test di apprendimento.

**FIGURA 6: Spesa per studente e risultati scolastici**



Associazione fra punteggio medio in matematica nei test PISA 2003 e spesa cumulativa per studente fra i 6 ed i 15 anni, in US\$ a parità di potere d'acquisto. La linea grigia rappresenta la linea di tendenza nell'intero campione, la linea nera, invece, è ottenuta escludendo Messico e Grecia. Fonte: Woessmann (2007a).

La Figura 6 mostra ad esempio che tra i Paesi partecipanti al progetto PISA la correlazione tra performance nei test di matematica e spesa cumulata per studente nell'arco della vita scolastica da 6 a 15 anni (convertita in dollari a parità di potere d'acquisto), è molto bassa e addirittura praticamente nulla se si escludono gli outliers costituiti da Messico e Grecia. La stessa figura mette anche in evidenza come il nostro Paese spenda moltissimo, quasi quanto Austria, USA e Svizzera in testa alla classifica, ma abbia, insieme al Portogallo, una delle peggiori performances nei test.

A conclusioni analoghe si giunge guardando la Tabella 1 che riporta la spesa pubblica in istruzione per studente e in rapporto al PIL, osservata in Italia e nella media dei Paesi Ocse nel 1999-00 e nel 2008-09 (sempre convertita in dollari a parità di potere d'acquisto).

**TABELLA 1: Spesa in rapporto al numero di studenti ed al PIL**

<i>Anno Scolastico</i>	<i>1999/2000</i>		<i>2008/2009</i>	
	<b>Italia</b>	<b>Media OCSE</b>	<b>Italia</b>	<b>Media OCSE</b>
<b>Spesa annua per studente, in US\$, P.P.P.</b>				
Istruzione pre-scolare	5 771	4 137	7 948	6 670
Istruzione primaria	5 973	4 381	8 669	7 719
Istruzione secondaria	7 218	5 957	9 112	9 312
<b>Spesa annua per studente, in US\$, P.P.P.</b>				
In % del PIL	4,9%	5,5%	4,9%	6,2%
<b>Spesa annua per studente, in US\$, P.P.P.</b>				
In % della spesa pubblica	10%	13%	9%	13%

Nota: P.P.P. sta per Parità di Potere d'Acquisto, ovvero il dato tiene conto delle differenze di costo della vita fra diversi paesi.  
Fonte Ocse, Education at a glance

Nel primo dei due periodi considerati, per ogni livello di istruzione, pre-scolare, primario o secondario, la spesa per studente era in Italia largamente superiore alla media OCSE; eppure già allora la scuola italiana vacillava. I tagli recenti hanno ridotto questa spesa portandola in linea con la media OCSE (per la precisione, leggermente superiore ai livelli bassi di istruzione e inferiore a quelli più alti), ma sembra davvero difficile imputare a questi tagli recenti problemi che sono ben più profondi e radicati in almeno quattro decenni di peggioramento, come precedentemente illustrato dalla Figura 4.

È vero che in Italia, rispetto alla media OCSE, si spende poco per l'istruzione in rapporto al PIL e in rapporto alle altre voci della spesa pubblica: è un dato illustrato eloquentemente nella parte bassa della Tabella 1. Ma il calo demografico può facilmente spiegare perché la spesa per studente sia relativamente elevata anche se complessivamente si spende poco per la scuola. La recente, anche se ancora incerta, inversione delle tendenze demografiche, legata soprattutto ai flussi migratori, induce comunque a suggerire che si debbano assolutamente evitare ulteriori tagli alla spesa pubblica in istruzione al fine di non diminuire la spesa per studente; ma prima di pensare ad aumenti di spesa, è necessario essere sicuri che le nuove risorse possano essere ben utilizzate.

### *Sono i bravi insegnanti a fare le buone scuole*

Noi pensiamo che la nostra proposta consenta proprio di sperimentare un modo potenzialmente migliore e più efficace per spendere le risorse che la collettività può devolvere alla scuola e soprattutto le maggiori risorse che in futuro, una volta risanata la finanza pubblica, potranno essere destinate a questo fine. Il motivo principale per ritenere che la nostra proposta possa consentire questo uso migliore delle risorse è la convinzione che scuole autonome siano maggiormente in grado di attirare e selezionare buoni insegnanti, e che, come risulta dimostrato da una vasta evidenza empirica, la qualità degli insegnanti, il loro "fattore umano", sia l'ingrediente più importante per fare delle buone scuole.

Tra gli studi più recenti che confermano questa convinzione spiccano in particolare quelli di Raj Chetty e dei suoi coautori. Nel loro articolo del 2011<sup>11</sup>, essi analizzano dati su 2.5 milioni di bambini USA iscritti alle elementari e medie inferiori, abbinati ai dati fiscali relativi alla loro vita lavorativa una volta diventati adulti. Di ogni insegnante entrato in contatto con questi bambini i ricercatori hanno potuto stimare il valore aggiunto generato dall'insegnante stesso in termini di risultati nei test di apprendimento dei bambini a cui egli o ella abbia insegnato. Dopo aver verificato che, a parità di una ampia serie di caratteristiche osservabili di contesto, l'abbinamento tra studenti e insegnanti può essere considerato approssimativamente casuale nel campione considerato, gli autori mostrano che gli studenti abbinati a insegnanti con alto valore

---

<sup>11</sup> Chetty Raj, Friedman John N. and Rockoff Jonah E. (2011) "The Long-Term Impacts of Teachers: Teacher Value-Added and Student Outcomes in Adulthood", NBER Working Paper No. 17699

aggiunto hanno maggiore probabilità di frequentare scuole secondarie migliori e di iscriversi all'università; di guadagnare di più e vivere in zone ad alto status socio-economico; e di risparmiare di più per la pensione. Concludono calcolando che se fosse possibile rimpiazzare un docente il cui valore aggiunto è nel 5% inferiore della distribuzione con un docente il cui valore aggiunto è intorno alla media, aumenterebbe di 250000 dollari il reddito, nell'arco della vita, degli studenti di una classe scolastica media. In un secondo lavoro del 2011<sup>12</sup> Chetty con altri coautori ha ottenuto risultati simili per gli 11571 bambini abbinati ad insegnanti in modo casuale nell'esperimento randomizzato del "Progetto Star" nel Tennessee.

Cosa si è fatto invece in Italia per migliorare la qualità degli insegnanti? Nulla! Da tempo la scuola italiana non riesce più ad attirare i migliori laureati alla professione di insegnante soprattutto nelle materie scientifiche, complice anche il fatto che sono cambiate le condizioni del mercato del lavoro, in particolare per le donne che in passato avevano fornito ottime laureate alla scuola italiana. In aggiunta, nulla viene fatto per riconoscere i meriti di quegli insegnanti che, nonostante tutto e con enorme impegno, riescono a tenere in piedi la scuola italiana e che rischiano sempre più di farsi vincere (e non a torto) dallo scoraggiamento.

**TABELLA 2: Insegnanti ed ore di istruzione**

<i>Anno Scolastico</i>	<i>1999/2000</i>		<i>2009/2010</i>	
	<b>Italia</b>	<b>Media OCSE</b>	<b>Italia</b>	<b>Media OCSE</b>
<b>Numero Studenti per Insegnante</b>				
Istruzione pre-scolare	13	15,5	11,8	11,4
Istruzione primaria	11	17,7	11,3	15,8
Istruzione secondaria	10,3	14,3	12	13,8
<b>Numero di ore annuali di Istruzione obbligatoria</b>				
7-8 anni	m	m	891	774
9-11 anni	1 020	839	924	821
12-14 anni	1 020	935	1 023	899

Nota: La fonte (Ocse, Education at a glance) non include gli insegnanti di sostegno nel computo, mentre quelli di religione lo sono. I primi erano l'11% del totale nel 2010 e l'8% 2001, mentre i secondi erano il 3% del totale sia nel 2010 che nel 2001, secondo dati del MIUR raccolti in "LA SCUOLA IN CIFRE 2009-2010". Per il 2000 si riportano le ore di istruzione in istituzioni pubbliche. Per "m" si intende informazione mancante.

<sup>12</sup> Chetty Raj, Friedman John N., Hilger Nathaniel, Saez Emmanuel, Schanzenbach Diane Whitmore, Yagan Danny (2011) "How does your kindergarten classroom affect your earnings? Evidence from Project STAR" NBER Working Paper No. 16381

Quello che lo Stato italiano ha fatto è stato di puntare a pagare poco i singoli insegnanti e ad assumerne tanti. Che gli insegnanti in Italia siano relativamente numerosi in rapporto al numero di studenti lo dimostrano i dati della Tabella 2. Il numero di studenti per insegnante, è infatti inferiore in Italia rispetto alla media OCSE. E questo era vero nel 1999-00 ma anche più recentemente, nel 2009-00.<sup>13</sup> Sono anche molte le ore di istruzione che gli studenti italiani ricevono (vedi la parte bassa della Tabella 2). E ciò nonostante, i loro livelli di apprendimento sono inferiori a quelli registrati in altri Paesi, come già abbiamo visto. Sembra quindi naturale ipotizzare, alla luce di questi dati, che, tra i numerosi insegnanti italiani, ve ne siano di ben lontani dal raggiungere i livelli di qualità, capacità e impegno di cui il Paese e i suoi studenti avrebbero bisogno.

Ciò non sorprende se guardiamo ai dati della Tabella 3, da cui risulta evidente che gli insegnanti italiani sono pagati poco in rapporto al Pil procapite del Paese, rispetto a quanto sono pagati in media gli insegnanti nei Paesi OCSE. È difficile quindi che il reddito atteso di un insegnante possa attirare i laureati migliori a meno che non si tratti di persone che abbiano una vera passione totalmente disinteressata per questo mestiere (e per nostra fortuna ce ne sono).

<b>TABELLA 3: Retribuzione e ore di lavoro</b>				
<i>Anno Scolastico</i>	<i>1999/2000</i>		<i>2009/2010</i>	
	<b>Italia</b>	<b>Media OCSE</b>	<b>Italia</b>	<b>Media OCSE</b>
<b>Salario insegnanti su PIL pro capite</b>				
Insegnanti scuola primaria	1,02	1,23	1,09	1,23
Insegnanti scuola secondaria inferiore	1,11	1,29	1,18	1,26
Insegnanti scuola secondaria superiore	1,15	1,34	1,22	1,33
<b>Numero di ore di insegnamento annuali, per docente, in istituzioni pubbliche</b>				
Istruzione Primaria	748	792	770	782
Istruzione secondaria inferiore	612	720	630	704
Istruzione secondaria superiore	612	648	630	658

Nota: Fonte Ocse, Education at a glance

Eppure, ad ogni concorso per la scuola il numero di candidati è sempre largamente superiore al numero di posti disponibili. Per diventare insegnanti in Italia, oltre alle prospettive di reddito relativamente basse, è necessario accettare una lunga “gavetta” di precariato nella

<sup>13</sup> Si noti che gli insegnanti di sostegno sono esclusi da questo conteggio, mentre sono inclusi gli insegnanti di religione. Vedi la nota alla Tabella 2.

quale, più che le capacità e le competenze, conta la pazienza di attendere il posto fisso conseguito per mero invecchiamento e non per meriti. Nonostante questo, di giovani disposti ad accettare una tale prospettiva per diventare professori in una scuola ce ne sono sempre tanti. È un fatto per certi versi sorprendente, ma è facile ipotizzare che non sempre i migliori laureati sino attratti da questa professione.

Solo i laureati peggiori possono essere attratti da un impiego che paga poco ma chiede anche poco. I dati della parte inferiore della Tabella 3 mostrano, ad esempio, che il numero di ore di insegnamento annue effettuate da un docente italiano è, in ogni ordine di scuola, inferiore al numero di ore medio per docente nei Paesi Ocse. Il quadro che emerge da questi dati descrive una situazione in cui il lavoro dell'insegnante in Italia, nonostante il precariato e i bassi salari, è un impiego attraente per chi voglia aspirare con poco sforzo ad un reddito sicuro e ad un posto fisso da cui non si rischia di essere rimossi.

All'iniquità di una situazione che punisce chi lavora con impegno e premia invece chi la prende come una comoda rendita, bisogna rapidamente porre fine. Lo Stato Italiano ha ampiamente dimostrato di non essere in grado di farlo. La recente incresciosa vicenda dei Tirocini Formativi Ordinari e dei Tirocini Formativi Speciali, è l'ennesima dimostrazione del fatto che il sistema di selezione centralizzato degli insegnanti che lo Stato Italiano è in grado di mettere in atto, anche sotto la direzione di uno dei suoi migliori governi, è lento, macchinoso e incapace di venire incontro alle esigenze delle scuole. Inoltre continua ad essere basato solo sull'anzianità nel precariato come prevalente titolo di merito, e soprattutto sembra pensato, sotto l'influenza dei sindacati, più come strumento di "politica del lavoro", che non come strumento per migliorare la qualità del sistema scolastico al servizio degli studenti.

E da questa situazione sono danneggiati soprattutto i figli delle famiglie meno abbienti, che maggiormente patiscono gli effetti di un insegnante incapace. I ricchi una soluzione alternativa la trovano facilmente. Il fallimento più macroscopico della scuola italiana sta proprio nella sua incapacità di creare quelle "pari opportunità" che sono il suo obiettivo dichiarato a parole, ma largamente contraddetto nei fatti. Anche se Checchi et al. (2012) osservano un aumento secolare della mobilità sociale intergenerazionale, questi autori concludono che: "the relative disadvantage of children from poorer background has remained stable".



Poiché lo Stato ha largamente fallito nel gestire la scuola italiana fino ad oggi, noi pensiamo che sia giunto il momento di consentire, a chi vuole provare una strada diversa, di poterlo fare.

## 6.8 Conclusioni

La nostra proposta, proprio perché sperimentale e basata su una scelta volontaria, può superare le obiezioni di chi è pregiudizialmente contrario all'autonomia scolastica. Il suo obiettivo è quello di sfruttare i vantaggi del far scegliere a chi ha le informazioni più complete e gli incentivi più corretti per farlo nel migliore dei modi. Ossia gli insegnanti che devono disegnare un'offerta formativa adattabile alle esigenze della loro collettività di riferimento; e le famiglie, con gli studenti, che hanno necessità molto più diversificate di quelle che la scuola attuale riesce oggi a soddisfare.

Al tempo stesso questo obiettivo deve essere temperato con l'esigenza di preservare un ruolo di controllo e di finanziamento pubblico più forte dove è maggiormente necessario, anche per motivi di equità, e di consentire però anche un uso migliore e non distorto delle risorse.

Tra le numerose questioni aperte che gli spazi di questo rapporto non hanno consentito di esaminare ne vogliamo ricordare due in particolare. Nell'esperienza delle GM schools e delle Charter schools l'evidenza sembra indicare che questo tipo di scuole diano i risultati migliori soprattutto nei contesti più disagiati, ossia proprio dove i margini di miglioramento possono essere più sensibili. Anche per questo, una iniezione di maggiore autonomia e concorrenza nelle forme previste dalla nostra proposta appare desiderabile. Solo un'adeguata sperimentazione potrà però indicare se quanto da noi suggerito avrà effetti positivi prevalentemente sulle scuole e sugli studenti in maggiore difficoltà o estenderà le sue conseguenze all'intero sistema scolastico.

La seconda questione riguarda l'individuazione di misure appropriate per attirare e formare all'insegnamento i laureati migliori. A questo fine un'iniziativa britannica a cui sembra utile ispirarsi è quella di "Teachfirst" descritta in modo eloquente da queste parole: "*We train and support people with leadership potential to become inspirational teachers in schools in low income communities across the UK. These teachers change lives. They help young people believe in themselves, and empower them to build a future they may not have believed possible.*"