

## QUADERNO BIANCO ANALISI ANTICHE E OTTICA CONSOLATORIA

### PREMESSA

Per la prima volta il Ministero dell'istruzione ha redatto insieme ai tecnici del Dicastero delle Finanze un volume denso di analisi, dati e valutazioni con l'intento di dare concretezza, partendo scientificamente dall'osservazione dei fatti, alle future linee di politica scolastica. Peccato che, nonostante la drammaticità di alcune analisi rilevate (ad esempio lo scostamento tra gli organici di diritto e di fatto che nell'ultimo decennio è aumentato in modo esponenziale facendo lievitare i supplenti all'enorme cifra di 125mila su un totale di poco più di 860mila docenti) alla fine prevalga sempre **un'ottica consolatoria**, tutta italiana, che spinge gli autorevoli analisti del quaderno ad affermare sorprendentemente che, comunque, il sistema «*evidentemente tiene, nel senso che riesce ogni anno a offrire il servizio di istruzione a chi lo chiede*».

Un'ottica che definire riduttiva è un eufemismo anche alla luce delle impietose analisi uscite quasi in contemporanea con il Rapporto biennale sull'istruzione dell'OCSE, "**Education at a glance**" 2007, dove emerge chiaramente il dato che spendiamo, per allievo, più di tutti gli altri Paesi Ocse, ma siamo al 24° posto per numero di diplomati, a causa di una percentuale troppo elevata della dispersione, e tra il 23° e il 26° posto nelle prove internazionali di apprendimento in lingua, matematica e scienze.

*"L'Italia, a differenza di tutti gli altri Paesi sviluppati, continua ostinatamente a concepire l'insegnamento come un fatto quantitativo e non qualitativo, e la scuola come un'organizzazione al servizio dei docenti, non degli allievi. ...in nessun altro Paese si passa tanto tempo sui banchi. Eppure la Finlandia – il Paese con meno ore di lezione – si è aggiudicata per due anni consecutivi il miglior risultato nelle prove internazionali di apprendimento. ...Evidentemente i docenti finlandesi ...lavorano non di più ma meglio dei nostri. ...In Italia ...i risultati sembrano non interessare nessuno. Non esistono incentivi di stipendio e di carriera per premiare i migliori: lo stipendio progredisce automaticamente con l'anzianità. E sia i politici sia i sindacati di categoria si sono sempre opposti alla valutazione, per non perdere consensi"*, commenta Andrea Casalegno sul *Sole 24ore* del 19-09-07, cogliendo efficacemente gli snodi essenziali dell'intera questione ancora, purtroppo, irrisolta.

Altro nodo indifferibile, nella sua evidente urgenza, come ha evidenziato il Dott. Fabrizio Barca del Ministero delle Finanze nell'ambito della sua efficace relazione di presentazione del Quaderno Bianco, è quella, annosa e ben nota, della Valutazione.

Riportiamo di seguito una sintesi dell'intervento dell'esperto del MEF :

### SINTESI DELL'INTERVENTO del dott. Fabrizio Barca del MEF

Parla di operazione ponte. "Non abbiamo un sistema nazionale di valutazione, lo avremo tra 4/5 anni... non vogliamo solo competenze che ci servono a stare sul mercato".

Pone un problema di qualità del sistema: gli studenti italiani "ricchi di competenze" sono troppo pochi, mentre quelli "poveri di competenze" sono troppo numerosi.

Evidenzia il grave divario tra Nord, Centro e Sud e dice *"il Nord si è organizzato per conto suo in mancanza di riforme."* Sottolinea che l'attuale sistema non favorisce la mobilità sociale e dimostra che la disparità territoriale persiste per tipologia di scuola, quindi Nord, Centro, Sud e nella divisione territoriale l'altra divisione è data dai licei, istituti tecnici e istituti professionali. Quindi abbiamo un sistema che presenta forti divari, poco equo, dato che la segmentazione è alta e riflette la segmentazione sociale.

Tra i fattori che concorrono a migliorare i risultati della scuola sono poco rilevanti o con effetti incerti:

- il numero di ore di insegnamento curricolare,
- le dimensioni delle classi,
- il livello retributivo degli insegnanti.

Mentre hanno un peso significativo positivo:

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

Evidenza, inoltre, che la spesa per l'istruzione non è inferiore in Italia rispetto ad altri paesi è, inoltre, contenuta la quota in conto capitale ed è più bassa la parte corrente destinata a spese diverse dalla remunerazione del personale.

Nello stesso tempo la retribuzione media dei docenti è modesta, la progressione retributiva è lenta e non premia il merito. Il numero di insegnanti per studente è decisamente alto e sussiste un'ampia variabilità territoriale, non correlata con la qualità di servizio offerto.

Afferma con decisione che *"La strada dei tagli emergenziali non è un rimedio"*. Infatti, il caos della negoziazione– emergenza ( alludendo al divario tra organico di diritto e organico di fatto), non fa agire con efficacia, occorre una maggiore programmazione, la differenza del 6% tra l'organico di diritto e quello di fatto è una lezione che ci dovrebbe portare a cambiare le cose.

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

Il Direttore Barca individua poi i due pilastri su cui dovrà poggiare l'opera futura di governo del sistema, nella **VALUTAZIONE** e **PROGRAMMAZIONE**. Nella Introduzione, a firma Padoa Schioppa-Fioroni si legge, infatti che *"accanto alla necessità di costruire su basi informative più robuste e accessibili una programmazione di medio-lungo periodo degli organici"*

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

Se da una parte le esperienze internazionali ci mettono in guardia rispetto a un uso meccanicistico della valutazione e a sistemi di incentivazione automatici, questi rischi si possono prevenire utilizzando metodi appropriati per valutare i progressi degli studenti nel tempo e fornendo alle scuole e agli insegnanti un vero supporto.

La valutazione è un tema delicato nel nostro Paese, anche a causa dei fallimenti del passato, dell'assenza di chiarezza circa i suoi obiettivi e della sottostima dell'impegno di ricerca, organizzativo e professionale necessario, **eppure la valutazione è richiesta dalla maggioranza degli insegnanti e molte realtà hanno avviato percorsi di valutazione autonomi.**

L'ideale sarebbe un sistema nazionale di valutazione, come *intervento dall'alto* e una valutazione data da un team di supporto nella scuola, come *intervento dal basso*.

Passa quindi ad elencare:

#### *I passi già compiuti*

- il ripristino di un sistema coerente di obiettivi di apprendimento
- il rafforzamento dei sistemi di valutazione interni ed esterni alla scuola ( *sul quale ci permettiamo di dubitare*)
- l'effettiva attuazione dell'autonomia (*come sopra*)
- la creazione di presupposti per una migliore organizzazione del lavoro e la valorizzazione del personale (*questa poi...*)
- risorse aggiuntive (nazionali e comunitarie) per il Sud.

#### *I passi da compiere*

- proseguire il percorso avviato per attuare l'autonomia attraverso un rinnovato ruolo dello Stato come centro di competenza nazionale che definisca indirizzi generali e garantisca livelli essenziali di prestazione
- migliorare l'organizzazione della rete e valorizzare la carriera degli insegnanti
- riorganizzare la formazione iniziale e il reclutamento
- migliorare la formazione in servizio
- agire, subito, sul Sud

Al sistema nazionale di valutazione vanno affidate due funzioni. Da una parte, la realizzazione di una rilevazione nazionale e, al contempo, un programma permanente di supporto/confronto per le scuole per l'analisi e l'utilizzo della valutazione e per l'elaborazione di diagnosi valutative a livello di scuola.

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

### COMMENTO

Sul fatto che le dimensioni delle classi e il livello retributivo degli insegnanti, siano considerati parametri poco rilevanti per migliorare i risultati della scuola lo imputiamo ad una ingenua non padronanza delle problematiche specifiche. E' appena il caso di ricordare che in questi giorni lo stesso governatore Draghi si è espresso in senso opposto rispetto alle retribuzioni del P.I., di cui gli insegnanti fanno parte.

Per il resto, questo intervento, pur nella dovizia di dati, non fa che confermare **analisi antiche e ben note** a chi segue da anni l'evolversi delle politiche scolastiche in questo Paese. Va detto, infatti, che quella della necessità di un sistema di Valutazione ha il sapore della scoperta dell'acqua calda visto che si evoca da quando si iniziò a parlare di Autonomia, come di una condizione indispensabile per una sua concreta ed effettiva realizzazione. Nella consuetudine della pessima politica cui, purtroppo, assistiamo da anni, **sembra che ad ogni cambio di governo si torni all'anno zero**. In realtà il governo precedente aveva messo mano al riordino dell'INVALSI e avviato fin dal 2002 i cosiddetti Progetti Pilota, cui avevano aderito volontariamente ogni anno sempre più scuole del Paese, fino ad arrivare alla quasi totalità. Questa esperienza, con tutte le sue criticità, ha avuto comunque il pregio di una sperimentazione avviata che ha contribuito a **fare da volano a tutte quelle esperienze di autovalutazione** nelle scuole che si sono andate intensificando negli ultimi anni.

Non si può ripartire nuovamente dall'analisi primitiva, azzerando tutto quanto è stato fatto in questi anni solo perché fatto da un *altro* governo. E' appena il caso di ricordare che la Legge Finanziaria del 2007 ha commissariato l'INVALSI (l'Istituto Nazionale di Valutazione), che dopo un anno continua ancora oggi ad essere privo di organi direttivi ordinari. Nello smontaggio di tutto l'operato Moratti, si sono buttati via pezzi fondamentali per il futuro della scuola e bloccato processi come questo, che comporteranno uno stop di diversi anni verso un cammino di qualità nella scuola.

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

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

Nell'arco di 5 anni il rapporto insegnanti per 100 studenti verrebbe ridotto da 11,5 a 11,1 e si prevede, inoltre, un significativo rinnovamento del corpo docente dal 34 al 45%.

Si citano inoltre:

I principi generali per una maggiore flessibilità nell'organizzazione del servizio e **la valorizzazione della professione di insegnante** che sono oggetto dell'*"Intesa per un'azione pubblica a sostegno della conoscenza"* siglata da Governo e Organizzazioni sindacali lo scorso 27 giugno 2007, richiamata anche dal ministro Fioroni nel suo intervento, e che si sostanziano nel

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

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

#### COMMENTO

In effetti anche sul sistema di reclutamento non siamo all'anno zero, come sembra si voglia far credere. Uno dei punti più innovativi, a nostro avviso, della Legge 53/2003, era l'art. 5 relativo al Reclutamento degli insegnanti, con il suo decreto attuativo (Decreto l. vo 227/2005), nel quale si era messo mano, per la prima volta, **al sistema di formazione iniziale degli insegnanti con accesso programmato in ambito universitario**, cui nessuna delle precedenti Riforme aveva mai pensato, risolvendo una delle principali anomalie del nostro sistema istruzione: quello dell'assenza di una formazione iniziale specifica per i docenti. Anche questa, oggi, finita nel tritacarne della de-morattizzazione, come peraltro ribadito dal viceministro Bastico, col suo richiamo al ritorno al solito sistema concorsuale.

#### E ancora sugli **insegnanti**:

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

- Il sistema dovrebbe basarsi su obiettivi di progresso - anche in relazione alle competenze degli studenti - identificati sulla base di diagnosi valutative a livello di scuola
- Gli incentivi dovrebbero coinvolgere il complesso dei docenti e del personale della scuola in modo da favorire il lavoro di squadra
- La stratificazione dei risultati nel tempo possono divenire parte di un “curriculum” che, integrando i crediti formativi cumulati, consenta ai singoli di compiere progressioni di carriera
- Il diritto a una formazione in servizio organica e di qualità / il dovere di continuare a formarsi per rispondere alle esigenze di professionalità.
- Stabilizzazione dell'organico e maggiore flessibilità nel meccanismo che fa incontrare scuola e personale.

#### COMMENTO

lo scetticismo è d'obbligo: basta leggere l'ultimo **CCNL del comparto scuola**, appena siglato, che non recepisce nulla di quanto ipotizzato nella citata intesa Governo-OOSS, come ormai succede da almeno tre contratti. Inoltre, il Parlamento non ha nemmeno preso in considerazione l'adeguamento dello **Stato giuridico degli insegnanti**, presentato in vari DDL, sia nella scorsa che in questa legislatura, e che costituisce la **premessa indispensabile se si vuole mettere mano d un adeguamento e valorizzazione della dimensione professionale docente**.

Qualche sentore di speranza lo percepiamo quando, in conclusione, il Direttore Barca afferma che:

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

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

#### **Appunto: Una Riforma già fatta.....**

**Gli interventi del Ministro Fioroni e del Premier Prodi non danno adito a dubbi, nella breve sintesi dei loro interventi che di seguito riportiamo**

Per il **ministro FIORONI** la scuola deve dare le radici, il fondamentale. Incentivare la scuola è una scelta di civiltà. Un passaggio importante: tra la spesa *tout court* e l'appropriatezza della spesa, di ciò che occorre, cioè, per una scuola di qualità. Non sprechi, ma alcuni lussi. La scuola di tutti e per tutti. Si deve ridare dignità alla professione docente e ricorda, a questo proposito, il Patto sul sapere e la conoscenza firmato in giugno con i Sindacati.

Il **premier PRODI** ribadisce che questo quaderno "Serve a darci un profilo per una politica che duri a lungo, per vent'anni. Possiamo dunque avere obiettivi di lungo termine, possiamo individuare risorse, strumenti e decisioni politiche in modo che la scuola possa avere una strategia di lungo periodo». Un modello per affrontare problemi come quelli del personale e del precariato, problema che va chiuso e non più riaperto. **Va pensata una carriera per gli insegnanti.** E' necessario un Sistema di valutazione nazionale, condiviso, come esiste in tutti i paesi. Sottolinea l'importanza di **valutare i progressi degli studenti nel tempo, questa valutazione dice quali sono i progressi e quali le criticità, una valutazione dinamica, giorno per giorno.** Bisogna incrementare il rapporto tra scuola e territorio ed è, inoltre, necessario far crescere la mobilità sociale del paese dato che l'immobilità è molto elevata. L'Italia è paese del "padre in figlio". E' necessario spingere una produttività che ristagna, **promuovere gli insegnamenti scientifici.** Arrivare al godimento pieno del diritto di cittadinanza e eliminare lo squilibrio territoriale, bisogna pensare al Sud.

Anche Prodi, dopo il Ministro Fioroni, richiama il Titolo V, dato che **la gestione regionale è sostanziale per il funzionamento della struttura.** E' necessario però coinvolgere **gli insegnanti, che peraltro sono pagati poco,** problema fondamentale non risolvibile nel breve periodo, ma da tenere ben presente.

## **CONCLUDENDO**

Era lecito pensare che **il Quaderno bianco, presentato alla vigilia della nuova Legge Finanziaria, avrebbe dovuto rappresentare una documentazione "ufficiale" delle scelte che dovrebbero essere fatte.** Ci aveva indotto a credere che in questa sede si sarebbe dovuto investire per migliorare la qualità del sistema istruzione, razionalizzando le risorse finalizzandole all'innovazione nella formazione. Ma in questo Paese evidentemente la congruità tra le parole e i fatti sembra essere un problema che non tocca la nostra classe politica.

E' noto infatti che la "**clausola di salvaguardia**", voluta nella precedente Finanziaria dal Ministero delle Finanze, proprio per vigilare sull'efficacia dell'operato del Ministero, **è slittata al 2008,** in parte controbilanciata da una fumosa "Sperimentazione di un modello organizzativo per qualità dell'istruzione e l'efficienza della spesa", costituito da un Organismo paritetico di coordinamento, un pletorico carrozzone composto da rappresentanti di tutti i livelli di Enti locali, dell'Amministrazione, delle scuole, che dovrebbe mettere a punto un modello organizzativo entro il 2011..... **..L'arte del rimando e della disapplicazione delle norme sembra essere diventato lo sport nazionale.**

Roma Ottobre 2007

**Paola Tonna**