

3. I BENCHMARK EUROPEI

1. Un ruolo strategico per gli indicatori

In molti Paesi europei sta crescendo, negli ultimi anni, la tendenza a quantificare gli obiettivi di governo indicando target quantitativi precisi, attraverso la definizione di indicatori che possono essere facilmente monitorati e verificati sia dai *policy maker* sia dall'opinione pubblica¹.

Nei Paesi di cultura anglosassone questo approccio è entrato stabilmente nella cultura di governo. Ad esempio in Inghilterra erano stati introdotti i *Public Service Agreements* (PSA), che stabilivano obiettivi precisi per il miglioramento dei servizi pubblici, compresi i sistemi di Istruzione e Formazione. Gli obiettivi dei PSA prevedevano traguardi (*target*) precisi per la crescita sia qualitativa che quantitativa del sistema educativo. Ad esempio tra gli obiettivi definiti nel 2004 figurava:

Obiettivo III: *Tutti i giovani che raggiungono i 19 anni di età dovranno essere preparati per un lavoro qualificato o per l'Istruzione superiore.*

Indicatori:

- aumentare di 3 punti la percentuale di 19enni che raggiungono con esito soddisfacente almeno il livello 2 (diploma della scuola obbligatoria - *General Certificate of Secondary Education* -) entro il 2006, e di altri 2 punti entro il 2008;
- aumentare la percentuale di giovani che raggiungono il livello 3 (diploma secondario superiore - *A level*);
- ridurre di 2 punti la percentuale di giovani che non partecipano all'Istruzione, all'occupazione o alla Formazione entro il 2010.

Questi obiettivi quantitativi (*targets*) erano inoltre declinati a livello locale, in modo da responsabilizzare sul loro raggiungimento anche gli attori del territorio. Periodicamente si procedeva alla verifica del raggiungimento dei target e dei problemi connessi, e quindi alla riformulazione degli obiettivi².

La diffusione di una cultura legata al risultato non riguarda solo i Paesi anglosassoni. Anche il sistema francese, sulla base della "*Loi organique relative aux lois de finances* (LOLF)" ha modificato radicalmente la filosofia dell'intervento pubblico, spostandosi da un approccio di bilancio basato sul finanziamento dell'attività (delle scuole, degli insegnanti, ecc.) ad un approccio basato sul finanziamento dell'obiettivo da raggiungere, obiettivo descritto in termini misurabili. Di conseguenza nella legge finanziaria ogni Ministero deve specificare in termini misurabili gli obiettivi da raggiungere e non solo le risorse che intende erogare. In questo modo chi governa, il Parlamento ed i cittadini hanno a disposizione uno strumento per misurare il successo dell'azione pubblica che viene finanziata annualmente e prendere le opportune decisioni, ovviamente ognuno nei suoi ambiti di competenza³.

Come si è detto in precedenza questo tipo di procedimento è entrato a far parte anche delle politiche dell'Unione Europea.

¹ ALLULLI G. (2007), La valutazione della scuola: un problema di governance, in *Economia dei servizi*, Il Mulino, n. 3/2007.

² CEDEFOP (2009), *Assuring the quality of Vet systems by defining expected outcomes*, Cedefop Panorama series, 158.

³ Cfr. <http://www.performance-publique.gouv.fr>.

Il ricorso agli indicatori per fissare gli obiettivi da raggiungere presenta diversi aspetti positivi ma anche alcuni aspetti critici. In particolare si possono elencare i seguenti vantaggi⁴:

- obbliga i decisori politici a stabilire i loro obiettivi e le loro priorità: talvolta gli obiettivi dell'azione politica non vengono esplicitati; l'azione politica viene concepita solo come processo, e non come attività finalizzata a conseguire un risultato. L'uso dell'indicatore costringe invece il *policy maker* a dichiarare e rendere trasparenti gli obiettivi della propria azione politica.
- Costringe i decisori ad operationalizzare gli obiettivi, in modo che possano essere misurabili: spesso, anche quando vengono definiti degli obiettivi, essi rimangono generici e non danno la possibilità ai cittadini di verificare effettivamente se essi sono stati conseguiti o meno. L'indicatore, che consiste in un dato preciso, obbliga ad uscire dalla genericità; questo è utile per i cittadini ma è utile anche per il *policy maker*, la cui capacità di azione strategica trae giovamento dalla operationalizzazione dei propri obiettivi.
- Consente il confronto ed il *benchmarking*: l'indicatore permette di confrontare situazioni diverse e di individuare punti di riferimento che vengono fissati come mete da raggiungere.
- Consente un monitoraggio obiettivo: l'individuazione di parametri precisi di riferimento consente di evitare (o di ridurre) la soggettività del giudizio.
- Permette di incentivare coloro che ottengono risultati migliori e di sostenere chi sta in difficoltà: la maggiore trasparenza assicurata dall'indicatore permette di individuare più facilmente aree di eccellenza ed aree di criticità e dunque di adottare politiche premiali o compensative.
- Fornisce un solido punto di partenza per la valutazione. Senza una base quantitativa qualunque attività di valutazione rischia di cadere nella soggettività. È opportuno però ricordare che la valutazione non si esaurisce nell'analisi quantitativa, perché deve essere sempre integrata con una analisi di tipo qualitativo.

D'altra parte l'utilizzo di indicatori per definire gli obiettivi da raggiungere non è privo di pericoli; infatti un uso inappropriato degli indicatori può far emergere alcuni effetti inattesi:

- la necessità di stabilire mete misurabili rischia di far concentrare l'attenzione solo sugli obiettivi più banali; infatti talvolta vengono scelti gli indicatori per i quali esistono dati disponibili, o più facilmente collezionabili, trascurando aspetti più complessi;
- spesso si richiede di raccogliere grandi quantità di dati per monitorare i risultati; questo accresce l'aggravio burocratico, procurando la cosiddetta "molestia statistica" alle strutture soggette a monitoraggio o valutazione;
- il confronto tra situazioni diverse senza tener conto del contesto potrebbe essere scorretto; talvolta i confronti che vengono condotti non tengono conto delle differenze esistenti tra i vari contesti;
- l'enfasi sugli indicatori potrebbe far mettere in secondo piano l'analisi qualitativa; l'eccessiva dipendenza dai numeri (la cosiddetta "quantofrenia") rischia di far trascurare gli aspetti cosiddetti "qualitativi" della valutazione, che la raccolta di dati quantitativi non permette di apprezzare adeguatamente;
- i finanziamenti assegnati sulla base di risultati quantitativi potrebbero creare degli effetti perversi. Se ad esempio vengono introdotti premi per le scuole che fanno registrare un basso tasso di abbandono, le scuole saranno tentate dal selezionare gli alunni in partenza, in modo da accogliere solo quelli più bravi e motivati; oppure potrebbero abbassare gli standard da raggiungere, in modo da facilitare la frequenza.

Occorre infine osservare che la modifica di un sistema complesso come quello educativo non si realizza in un tempo ridotto; la misurazione dell'impatto di una politica educativa sul sistema potrebbe richiedere tempi anche lunghi; i comportamenti di milioni di docenti, studenti e famiglie, che sono soggetti peraltro ad una molteplicità di stimoli al di là di quelli proposti dalle politiche

⁴ ALLULLI G. (2000), *Le misure della qualità*, Seam, Roma

riformatrici, non cambiano nel giro di pochi mesi. Pertanto, nel monitorare l'applicazione e l'evoluzione di una politica sarebbe opportuno utilizzare non solo gli indicatori di risultato, che misurano gli effetti finali della politica (ad esempio la diminuzione del tasso di abbandono o l'innalzamento dei livelli di apprendimento), ma anche gli indicatori di processo, che permettono di verificare in che modo la politica viene applicata sul sistema. Inoltre, prima di concludere che un processo riformatore ha prodotto o meno i risultati attesi occorre aspettare un congruo lasso di tempo.

Vi sono tanti modi per utilizzare gli indicatori nell'ambito delle politiche pubbliche: ad esempio essi possono essere utilizzati per il monitoraggio, per il confronto o per controllo. Prendendo come parametro di analisi la finalità "politica" che riveste l'indicatore, si possono individuare due approcci al loro uso: un approccio che possiamo definire "morbido", in quanto la sua applicazione non è propedeutica all'adozione di particolari iniziative da parte di un soggetto sovraordinato, ed un approccio "rigido", quando l'applicazione dell'indicatore è propedeutica all'intervento da parte dell'ente sovraordinato.

Esempi di approccio "*morbido*" provengono dall'utilizzazione degli indicatori:

- per il monitoraggio interno dei processi avviati;
- per il confronto volontario con altre istituzioni, in particolare con quelle che presentano caratteristiche simili;
- per la definizione volontaria di *benchmark*, ovvero di punti di riferimento da raggiungere o da prendere ad esempio;
- per l'autovalutazione.

I benchmark fissati dall'Unione europea nel quadro della strategia di Lisbona rientrano in questo tipo di approccio; essi infatti servono a monitorare il progresso degli Stati membri verso il raggiungimento degli obiettivi di Lisbona, ma il loro mancato raggiungimento non comporta nessuna sanzione a carico del Paese "inadempiente". Al contrario i parametri di Maastricht, il cui mancato rispetto comporta della sanzioni a carico dello Stato inadempiente, fanno parte di un approccio di tipo rigido.

Si può invece parlare di approccio "*rigido*" quando gli indicatori vengono utilizzati:

- per il monitoraggio esterno, per controllare l'evoluzione di determinati progetti o programmi;
- per assegnare finanziamenti aggiuntivi, sulla base di parametri statistici;
- per verificare il raggiungimento di obiettivi precisi (targets).

Sarebbe opportuno che nel processo di decisione politica gli indicatori venissero utilizzati integrando i due approcci: è necessario cioè stabilire dei traguardi misurabili, sui quali tutti si sentano responsabilizzati e che tutti possano verificare, nella consapevolezza che l'indicatore è uno strumento e non un fine, e che la complessità del sistema educativo richiede una grande attenzione ai diversi contesti, evitando confronti impropri tra soggetti od organizzazioni differenti, ed agli aspetti qualitativi dei processi che vengono osservati.

2. Indicatori e benchmark per monitorare il progresso verso gli obiettivi di Lisbona

Le Conclusioni della presidenza a Lisbona nel 2000 ed i successivi Consigli europei hanno riconosciuto un ruolo centrale per indicatori e benchmark all'interno del "Metodo aperto di coordinamento", il metodo seguito per promuovere la convergenza degli Stati membri verso gli obiettivi principali dell'Unione economica e sociale (v.par.1.2). In particolare si è intensificato l'utilizzo di indicatori e benchmark nel settore della cooperazione riguardo l'Istruzione e la Formazione in Europa.

Nel 2002 il Consiglio Europeo approvò un programma di lavoro dettagliato che fissava 13 obiettivi concreti in materia di Istruzione e Formazione e un elenco indicativo di 33 indicatori, successivamente ridotti a 29. Venne anche istituito un gruppo permanente sugli indicatori e

benchmark (Standing Group on Indicators and Benchmarks), composto da esperti in rappresentanza di tutti gli Stati membri, per consigliare la Commissione sull'uso di indicatori e benchmark.

L'atto più significativo è stato l'adozione, da parte del Consiglio Istruzione, di **5 benchmark** ("livelli di riferimento della performance media europea") nel settore chiave dell'istruzione e della Formazione, ovvero cinque obiettivi quantitativi che l'Unione europea si prefiggeva di raggiungere entro il 2010. La definizione dei benchmark intendeva costituire un modo concreto e misurabile per indicare agli Stati membri la strada da percorrere per costruire un sistema di apprendimento/Formazione permanente e per misurare il progresso in questa direzione.

L'obiettivo che si proponeva era raggiungere il benchmark come media europea; dunque venivano/vengono ammesse anche differenze tra i diversi Paesi, ferma restando l'intenzione di raggiungere, nella media europea, il valore previsto dal benchmark. Il mancato raggiungimento del Benchmark da parte di un Paese non comporta alcuna sanzione: siamo all'interno di quell'approccio "morbido" sull'uso degli indicatori di cui si è parlato nel paragrafo precedente.

I Benchmark erano i seguenti:

- almeno l'85% dei giovani deve conseguire un diploma di scuola secondaria superiore;
- il tasso massimo di abbandono della scuola prima di conseguire un titolo superiore od una qualifica non deve superare il 10%;
- la partecipazione alle attività di Formazione permanente deve coinvolgere il 12,5% della popolazione nell'arco di un mese;
- diminuire di almeno il 20% la percentuale di giovani che dimostrano scarsa capacità di comprensione del testo;
- aumentare di almeno il 15% il numero di laureati in Matematica, Scienza e Tecnologia.

Successivamente la Commissione europea ha monitorato costantemente l'evoluzione di questi indicatori per tutti i Paesi europei, predisponendo un Rapporto annuale che ha consentito di fare periodicamente il punto della situazione. La rilevazione effettuata nel 2011 (su dati 2009)⁵ mostrò la seguente situazione italiana ed europea:

Posizione italiana ed europea nel 2009/10 rispetto ai benchmark di Lisbona

BENCHMARK	Media Unione	Media Italia
<i>Almeno l'85% dei giovani deve conseguire un diploma di scuola secondaria superiore</i>	78,6	76,3
<i>Il tasso massimo di abbandono non deve superare il 10%</i>	13,9	18,8
<i>La partecipazione alle attività di Formazione permanente deve coinvolgere il 12,5% della popolazione nell'arco di un mese</i>	9,1	6,2
<i>Diminuire di almeno il 20% la percentuale di giovani con scarsa capacità di comprensione del testo</i>	21,1 (-6%)	24,9% (+37,4%)
<i>Aumentare di almeno il 15% il numero di laureati in Matematica, Scienza e Tecnologia</i>	+4%	+6,3

Fonti: *Progress towards the Lisbon Objectives in Education and Training. Indicators and benchmarks 2010/2001. SEC(2011) 526 - Education and training monitor 2014*

Come si può vedere, ad eccezione dell'ultimo indicatore, per nessuno degli altri Benchmark il progresso dei Paesi europei è stato tale da permettere di raggiungere l'obiettivo previsto.

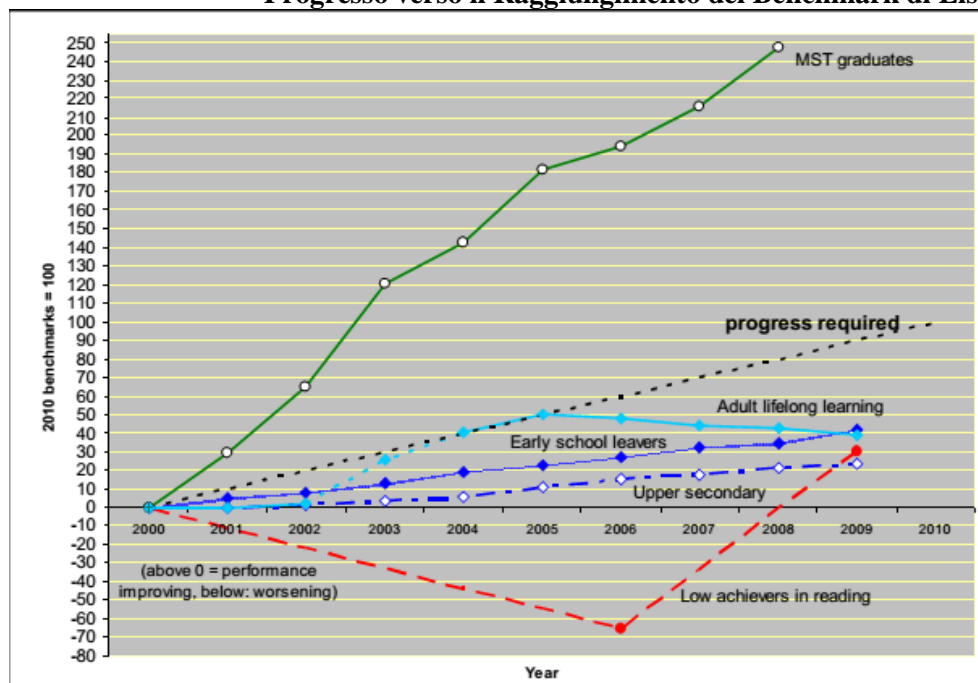
Il grafico seguente, riportato nell'ultimo rapporto di monitoraggio prodotto dalla Commissione europea sui Benchmark di Lisbona⁶, mostra l'andamento della media europea dei 5 indicatori dal

⁵ *Progress towards the Lisbon Objectives in Education and Training. Indicators and benchmarks 2010/2001. SEC(2011) 526.*

⁶ Ibid.

2000 al 2009. Solo un indicatore, quello relativo al numero dei laureati in materie scientifiche, mostra un deciso progresso nel corso degli anni posto sotto osservazione. Altri tre indicatori mostrano un progresso, ma con un andamento molto più lento di quanto programmato. Infine uno, quello relativo ai livelli di comprensione della lettura, mostra addirittura un andamento nettamente negativo fino al 2006 ed in successiva ripresa, ma sempre sotto l'obiettivo europeo.

Progresso verso il Raggiungimento dei Benchmark di Lisbona



Fonte: Progress towards the Lisbon Objectives in Education and Training. Indicators and benchmarks 2010/2011. SEC(2011)526

Nel 2010 il Consiglio europeo esaminò questi dati pervenendo alle seguenti conclusioni⁷:

a) Occorre fare di più per favorire l'alfabetizzazione e i gruppi svantaggiati.

- Il parametro di riferimento fissato dell'UE per il 2010 è una riduzione del 20% della percentuale dei quindicenni con scarse capacità di lettura, mentre il dato è in realtà aumentato passando dal 21,3 % nel 2000 al 24,1 % nel 2006.
- Nella lettura, in matematica e nelle scienze i risultati degli studenti migranti sono inferiori a quelli degli studenti autoctoni (dati PISA).
- Il progressivo declino delle abilità di lettura rispetto al parametro di riferimento fissato dall'UE per il 2010 resta un motivo di grave preoccupazione. Un buon livello di alfabetizzazione è basilare per l'acquisizione delle competenze chiave e per l'apprendimento permanente.

b) Rafforzare le competenze chiave nell'Istruzione e nella Formazione Professionale e nell'educazione degli adulti.

Qualche passo avanti è stato compiuto per quanto concerne una maggiore partecipazione degli adulti all'istruzione e alla Formazione, ma non abbastanza per raggiungere il livello di riferimento del 12,5% fissato per il 2010. Nel 2008, la percentuale degli europei di età compresa tra i 25 e i 64anni che ha partecipato ad attività formative nelle quattro settimane precedenti la rilevazione è stata del 9,5%. La probabilità di partecipazione è cinque volte superiore per gli adulti altamente qualificati rispetto agli adulti scarsamente qualificati.

c) Passi avanti in termini di miglioramento dell'accesso all'insegnamento superiore.

⁷ Relazione congiunta 2010 del Consiglio e della Commissione sull'attuazione del programma di lavoro «Istruzione e formazione 2010» (2010/C 117/01).

Cresce la consapevolezza politica del fatto che per l'attuazione dell'apprendimento permanente è essenziale far in modo che gli studenti «non tradizionali» possano avere accesso all'istruzione superiore. La maggior parte dei Paesi ha adottato misure a favore di una maggiore partecipazione degli studenti di estrazione socioeconomica più modesta, anche attraverso incentivi finanziari. Il 24% della popolazione adulta europea (di età compresa tra i 25 e i 64 anni) è in possesso di un titolo di studio di livello terziario, un dato che mostra un progresso ma rimane di gran lunga inferiore a quello di Stati Uniti e Giappone (40%). Se la situazione europea non appare esaltante, quella italiana è di gran lunga peggiore. Per tutti i benchmark, fatta eccezione per quello riguardante i laureati nelle materie scientifiche, l'Italia si colloca su valori nettamente inferiori a quelli della media europea. Anche il progresso in questi anni è stato piuttosto contenuto; solo per quanto riguarda il conseguimento del diploma di scuola secondaria vi è stato un avanzamento consistente da quando è stato fissato il benchmark.

3. Sei nuovi benchmark per il 2020

All'interno del nuovo Quadro strategico per l'Istruzione e la Formazione che è stato elaborato per il 2020 (ET 2020) sono stati individuati 6 nuovi benchmark. Tre di questi in realtà riprendono i Benchmark precedentemente definiti nell'ambito della strategia di Lisbona; tre, che riguardano l'accesso all'istruzione preelementare, la percentuale di laureati e l'occupazione dei diplomati secondari od universitari, sono del tutto nuovi. Questi nuovi obiettivi rientrano nella strategia dell'apprendimento che deve riguardare tutti i momenti della vita, “dalla culla alla tomba”, come recitava la Comunicazione della Commissione del 2001⁸.

I 6 benchmark per il 2020 sono i seguenti:

- Almeno il 95% dei bambini tra i 4 anni e l'età di inizio della scuola primaria dovrebbero partecipare all'istruzione preelementare.
- La quota di abbandoni precoci dall'Istruzione e Formazione dovrebbe essere inferiore al 10%.
- La quota dei giovani con scarse prestazioni in lettura, matematica e scienze dovrebbe essere inferiore al 15%.
- La quota delle persone tra 30 e 34 anni con un titolo a livello terziario dovrebbe essere almeno il 40% .
- Una media di almeno il 15% di adulti dovrebbe partecipare alla Formazione permanente.
- La quota degli occupati tra i diplomati secondari od universitari da 20 a 34 anni a tre anni dal diploma dovrebbe essere almeno l'82%.

Tuttavia anche la strada per raggiungere questi benchmarks appare decisamente in salita, specialmente per il nostro Paese.

Dall'ultimo rapporto di Monitoraggio della Commissione europea, pubblicato nel 2014, emerge la situazione presentata nel prospetto seguente:

Posizione italiana ed europea nel 2012/13 rispetto ai benchmark 2020

BENCHMARK	Media Unione europea	Media Italia
<i>Almeno il 95% dei bambini tra i 4 anni e l'età di inizio della scuola primaria dovrebbero partecipare all'istruzione preelementare</i>	93,9%	99,2%
<i>Il tasso massimo di abbandono non deve superare il 10%</i>	12,0%	17,0%
<i>La partecipazione alle attività di Formazione permanente deve coinvolgere il 15% della popolazione nell'arco di un mese</i>	10,5%	6,2%
<i>La quota dei giovani con scarse prestazioni in letteratura, matematica e scienze dovrebbe essere inferiore al 15%</i>	Letteratura 17,8% Matematica 22,1%	Letteratura 19,5% Matematica 24,7%

⁸ Commissione delle Comunità europee, *Realizzare uno spazio europeo dell'apprendimento permanente*, COM(2001) 678 Bruxelles, 21.11.2001.

	Scienze 16,6%	Scienze 18,7%
<i>La quota delle persone tra 30 e 34 anni con un titolo a livello terziario dovrebbe essere almeno il 40%</i>	36,9%	22,4%
<i>La quota degli occupati tra i diplomati secondari od universitari da 20 a 34 anni a tre anni dal diploma dovrebbe essere almeno l'82%</i>	75,5%	48,3%

Fonte: *Progress towards the Lisbon Objectives in Education and Training. Indicators and benchmarks*

Come si può vedere dalla tabella, la situazione del nostro Paese è particolarmente difficile per quanto riguarda i tassi di abbandono, di conseguimento del diploma universitario e di occupazione, che sono molto lontani non solo dai benchmark europei, ma anche dalle attuali medie degli altri Paesi. Per quanto riguarda i primi due indicatori l'Italia ha fissato benchmark di riferimento più raggiungibili, prevedendo come obiettivo di arrivare al 16% come tasso massimo di abbandono ed al 26/27% come tasso di conseguimento del diploma.

In ogni caso i prossimi anni ci diranno in quale misura la definizione di questi 6 nuovi obiettivi riuscirà a dare un nuovo impulso effettivo alle politiche educative dei diversi Paesi, oppure si risolverà in una riproposizione meno credibile di un traguardo il cui raggiungimento rimarrà ancora lontano. Al di là di questo rimane tuttavia il positivo significato politico e pedagogico del benchmark, come riferimento strategico che indica in termini trasparenti e misurabili la meta da raggiungere.