

8. L'EVOLUZIONE DEI SISTEMI EDUCATIVI EUROPEI NEL QUADRO DELLE SFIDE DI LISBONA

Il processo di riflessione e di confronto internazionale sui fabbisogni formativi e sulle necessità di innovazione dei sistemi educativi ha dato un impulso ai processi di riforma della scuola dei paesi europei. Non si può affermare che i tempi ed i modi delle riforme nazionali siano stati dettati da Bruxelles, tuttavia è innegabile che il crescente confronto internazionale in sede di Unione europea e gli input che sono provenuti dalle analisi condotte in sede OCSE¹ hanno accresciuto la sensibilità dei diversi Paesi verso l'adeguamento del proprio sistema di istruzione e formazione in modo da rispondere alle sfide che vengono evidenziate nelle varie sedi.

Esaminando i maggiori processi di riforma dei sistemi di istruzione e formazione che sono stati attuati durante gli ultimi anni si possono osservare due diversi approcci di politica formativa.

Il primo approccio, più tradizionale, è sostanzialmente centrato sulla modifica della regolazione del sistema formativo, reindirizzando o riqualificando le risorse destinate al sistema (*insegnanti, scuole*) o introducendo nuovi processi, o correggendo quelli esistenti.

Il secondo approccio, che si è sviluppato in Europa a partire dall'ultimo decennio del secolo scorso, è focalizzato sul controllo dei risultati e viene definito *outcome driven (o performance based) approach*².

Questi due approcci differiscono tra loro, ma non sono vicendevolmente esclusivi, dal momento che le strategie che motivano il secondo approccio non negano l'importanza di innovare i processi, ma si basano sul principio che solo una forte attenzione ai risultati raggiunti incoraggi le scuole a migliorare i processi.

1. Le politiche centrate sull'innovazione di processo

Il principio sottostante alle politiche centrate sull'innovazione di processo è che per migliorare la scuola è necessario modificarne la struttura, in base alle necessità che emergono dall'analisi del suo funzionamento e dalle richieste degli *stakeholder* (famiglie, dirigenti, docenti, opinione pubblica).

Le politiche che vengono messe in atto, e che possono essere ricondotte a questa categoria, sono molteplici; in particolare si possono ricordare:

- l'estensione della durata dell'obbligo scolastico (e della formazione professionale di base),
- la riforma del curriculum scolastico,
- l'assegnazione di nuove risorse (specialmente per le aree a rischio) o la riallocazione di quelle esistenti,
- la riforma del reclutamento, della formazione e della carriera dei docenti.

Esaminiamo che cosa è stato fatto negli ultimi anni in Europa riguardo a questa tipologia di intervento

1.1. L'estensione della durata dell'istruzione obbligatoria

¹ Basti pensare all'impatto che producono sull'opinione pubblica internazionale i rapporti dell'OCSE sugli indicatori e sugli apprendimenti degli studenti.

² ALLULLI G. (2011), *Le politiche scolastiche e l'Output Driven Approach*, in. Scuola Democratica, n.3, Guerini e associati, Roma.

I risultati delle indagini nazionali ed internazionali, come la rilevazione Ocse-Pisa, mostrano che una canalizzazione precoce degli alunni (sotto i 14 anni di età) danneggia l'eguaglianza di opportunità senza migliorare le prestazioni degli alunni. Inoltre i criteri di selezione degli studenti sono spesso condizionati da fattori sociali e non dal rendimento.

Pertanto, allo scopo di assicurare a tutti gli studenti un percorso scolastico di base che adeguato a fornire le conoscenze e le competenze necessarie per un consapevole proseguimento del percorso scolastico e formativo, oppure per l'inserimento nel mondo del lavoro e nella società civile, la maggioranza dei Paesi europei ha innalzato la durata della scuola obbligatoria all'età di 16 anni; l'Ungheria fino a 18 anni, con frequenza a tempo pieno. Un numero crescente di paesi sta adottando un modello misto per il prolungamento dell'obbligo, integrando la frequenza scolastica a tempo parziale con diverse forme di esperienza di lavoro; tra questi la Germania, il Belgio, l'Olanda e l'Italia, che prevedono una frequenza obbligatoria fino a 18 anni, ma con modalità a tempo parziale (alternando scuola e lavoro). Il Regno Unito sta considerando questa possibilità.

Altri Paesi hanno abbassato l'età di inizio della scuola od hanno reso obbligatoria la frequenza della scuola pre-elementare.

Tuttavia è emerso come l'obbligo di frequentare percorsi troppo generalisti e prolungati demotivi gli studenti meno propensi agli studi accademici, favorendo l'abbandono. Pertanto alcuni Paesi, ed in particolare Francia, Spagna e Regno Unito, dopo aver prolungato l'istruzione obbligatoria a tempo pieno fino al sedicesimo anno di età, hanno dovuto predisporre nuovi percorsi formativi od introdurre un curriculum più flessibile per offrire agli studenti opzioni più vicine ai loro interessi e prevenire così l'abbandono scolastico; sono state anche introdotte nuove discipline, più collegate con il mondo "reale", allo scopo di accrescere la motivazione degli studenti, specialmente di quelli meno accademici.

Anche l'Italia, nell'estendere il periodo di istruzione obbligatoria fino al sedicesimo anno di età, ha dato agli studenti la possibilità di scegliere tra diversi percorsi, compresa l'istruzione e formazione professionale, negli ultimi due anni dell'istruzione obbligatoria.

Invece nei Paesi di lingua tedesca la canalizzazione tra tipologie di scuole rivolte agli studi "accademici" oppure professionalizzanti comincia sempre ad 11 anni.

Età terminale dell'istruzione obbligatoria

Numero di Paesi	
1	18
1	17
18	16
12	15

Come conseguenza di queste politiche un maggior numero di giovani consegue il diploma di scuola secondaria: secondo le rilevazioni della Commissione europea la percentuale di giovani che consegue il diploma è salita dal 76,1% del 2000 al 78,5% del 2008, anche se la maggioranza dei Paesi Europei rimane sotto l'obiettivo di Lisbona (85%). Finlandia, Svezia, Irlanda, Cipro ed alcuni Paesi dell'Est (Polonia, Repubblica Ceca, Lituania, Slovacchia, Slovenia) hanno già raggiunto il Benchmark europeo, mentre Malta, Spagna e Portogallo stanno sotto il 70%. Italia, Bulgaria, Lituania, Malta and Portogallo hanno realizzato i maggiori progressi dal 2000.

Durante lo stesso periodo si è registrato un discreto miglioramento anche per quanto riguarda il tasso di abbandono medio europeo, che è sceso dal 17,6% al 14,9%.

1.2. La riforma del curriculum

La riforma del curriculum è un altro obiettivo che molti governi europei si pongono per migliorare il sistema educativo. Innanzitutto, sulla base del dibattito sviluppatosi in ambito internazionale e facendo riferimento alla Raccomandazione europea che è stata emanata alla fine

del 2006 su questa tematica (v. par. 3.1) molti Paesi hanno riconosciuto l'importanza per gli alunni di acquisire alcune competenze fondamentali utili per la cittadinanza attiva, la coesione sociale e l'occupabilità entro il termine fine dell'istruzione e della formazione obbligatoria, indipendentemente dal tipo di percorso scolastico seguito. In particolare alcuni Paesi europei (Francia, Spagna, Italia, Regno Unito, Svezia) hanno riformato i curricula scolastici della scuola obbligatoria tenendo conto delle otto competenze chiave europee, introducendo tra gli obiettivi da raggiungere l'acquisizione delle competenze di base di cittadinanza.

Un significativo esempio che viene spesso preso come riferimento di questo movimento europeo è lo "Zoccolo comune" di conoscenze e competenze, che è stato introdotto nella scuola francese nel 2006.

Lo "Zoccolo comune" di conoscenze e competenze (Francia)

L'introduzione dello Zoccolo comune è stata prevista dall'articolo 9 della legge Fillon di riforma della scuola del 23 aprile 2005, che afferma *"la scolarità obbligatoria deve garantire a ogni allievo l'acquisizione di uno zoccolo comune costituito da un insieme di conoscenze e competenze indispensabili per completare con successo la propria scolarità, per proseguire nella formazione, per costruire il proprio avvenire personale e professionale e inserirsi attivamente nella vita sociale"*.

Lo zoccolo si riferisce dunque alla scolarità obbligatoria, con l'ambizione di essere la base necessaria e indispensabile per l'apprendimento lungo tutto l'arco della vita.

L'insegnamento obbligatorio non si riduce, comunque, allo zoccolo comune, nonostante ne costituisca il fondamento. Lo zoccolo non si sostituisce ai programmi della scuola primaria e del *collège*, e non ne è neppure un condensato. La sua specificità risiede nella volontà di dare senso alla cultura scolastica, assumendo il punto di vista dell'allievo e costruendo ponti tra le discipline e i programmi. Lo zoccolo definisce ciò che nessuno può ignorare alla fine della scolarità obbligatoria pena la sua marginalizzazione. La scuola deve offrire tutti i mezzi perché ogni allievo sviluppi tutte le sue facoltà.

Padroneggiare lo zoccolo comune significa essere capaci di utilizzare ciò che si è appreso in compiti e situazioni complesse, prima nella scuola poi nella vita; significa anche possedere i mezzi per continuare a formarsi per tutta la vita e riuscire a inserirsi attivamente nella società.

Lo zoccolo comune si acquisisce progressivamente, dalla scuola dell'infanzia alla fine della scolarità obbligatoria.

Ogni competenza richiede il contributo di più discipline, e per converso, ciascuna disciplina contribuisce alla acquisizione di più competenze. Tutte le discipline insegnate nella scuola elementare e nel *collège* (la scuola media francese), compresa l'educazione fisica e sportiva, le arti plastiche e l'educazione musicale, hanno quindi un ruolo nell'acquisizione dello zoccolo.

In Italia, per definire le linee guida dell'innalzamento dell'obbligo di istruzione, il Ministero della Pubblica Istruzione ha istituito una Commissione che ha prodotto un documento intitolato *Indicazioni sulle modalità dell'innalzamento dell'obbligo di istruzione*³.

La Commissione ha lavorato nel solco della Raccomandazione Europea sulle competenze di cittadinanza, caratterizzate da componenti di carattere sia culturale che trasversale, ed ha messo in evidenza le prime come **assi culturali strategici**, le seconde come **competenze trasversali**. In particolare la Commissione ha definito:

- quattro assi culturali strategici: *l'asse dei linguaggi; l'asse matematico; l'asse scientifico-tecnologico; l'asse storico-sociale;*
- otto competenze trasversali: *imparare ad imparare, progettare, comunicare, collaborare e partecipare, risolvere problemi, agire in modo autonomo e responsabile, individuare collegamenti e relazioni, acquisire ed interpretare l'informazione.*

³ Commissione con il compito di approfondire la tematica relativa all'istruzione obbligatoria ed elaborare le possibili modalità tese all'obiettivo dell'innalzamento dell'obbligo di istruzione *Indicazioni sulle modalità dell'innalzamento dell'obbligo di istruzione* 3 marzo 2007.

Sulla base della proposta della commissione il Ministero della Pubblica Istruzione ha emanato il Regolamento che disciplina l'elevamento dell'obbligo di istruzione⁴.

Competenze trasversali per l'obbligo di istruzione (a)

- **Imparare ad imparare:** organizzare il proprio apprendimento, individuando, scegliendo ed utilizzando varie fonti e varie modalità di informazione e di formazione (formale, non formale ed informale), anche in funzione dei tempi disponibili, delle proprie strategie e del proprio metodo di studio e di lavoro.
- **Progettare:** elaborare e realizzare progetti riguardanti lo sviluppo delle proprie attività di studio e di lavoro, utilizzando le conoscenze apprese per stabilire obiettivi significativi e realistici e le relative priorità, valutando i vincoli e le possibilità esistenti, definendo strategie di azione e verificando i risultati raggiunti.
- **Comunicare**
 - *comprendere* messaggi di genere diverso (quotidiano, letterario, tecnico, scientifico) e di complessità diversa, trasmessi utilizzando linguaggi diversi (verbale, matematico, scientifico, simbolico, ecc.) mediante diversi supporti (cartacei, informatici e multimediali)
 - *rappresentare* eventi, fenomeni, principi, concetti, norme, procedure, atteggiamenti, stati d'animo, emozioni, ecc. utilizzando linguaggi diversi (verbale, matematico, scientifico, simbolico, ecc.) e diverse conoscenze disciplinari, mediante diversi supporti (cartacei, informatici e multimediali).
- **Collaborare e partecipare:** interagire in gruppo, comprendendo i diversi punti di vista, valorizzando le proprie e le altrui capacità, gestendo la conflittualità, contribuendo all'apprendimento comune ed alla realizzazione delle attività collettive, nel riconoscimento dei diritti fondamentali degli altri.
- **Agire in modo autonomo e responsabile:** sapersi inserire in modo attivo e consapevole nella vita sociale e far valere al suo interno i propri diritti e bisogni riconoscendo al contempo quelli altrui, le opportunità comuni, i limiti, le regole, le responsabilità.
- **Risolvere problemi:** affrontare situazioni problematiche costruendo e verificando ipotesi, individuando le fonti e le risorse adeguate, raccogliendo e valutando i dati, proponendo soluzioni utilizzando, secondo il tipo di problema, contenuti e metodi delle diverse discipline.
- **Individuare collegamenti e relazioni:** individuare e rappresentare, elaborando argomentazioni coerenti, collegamenti e relazioni tra fenomeni, eventi e concetti diversi, anche appartenenti a diversi ambiti disciplinari, e lontani nello spazio e nel tempo, cogliendone la natura sistemica, individuando analogie e differenze, coerenze ed incoerenze, cause ed effetti e la loro natura probabilistica.
- **Acquisire ed interpretare l'informazione:** acquisire ed interpretare criticamente l'informazione ricevuta nei diversi ambiti ed attraverso diversi strumenti comunicativi, valutandone l'attendibilità e l'utilità, distinguendo fatti e opinioni.

(a) *Ministero della Pubblica Istruzione Decreto 22 agosto 2007, n. 139 «Regolamento recante norme in materia di adempimento dell'obbligo di istruzione, ai sensi dell'articolo 1, comma 622, della legge 27 dicembre 2006, n. 296» da G.U. n. 202 del 31.08.2007*

1.3. Assegnare nuove risorse (specialmente per le aree a rischio)

Gli insegnanti tendono ad evitare, ove possibile, le scuole situate in aree svantaggiate o più difficili, per cui in queste scuole si trovano ad operare gli insegnanti meno qualificati, che spesso cercano di trasferirsi rapidamente in un'altra scuola, producendo un continuo turnover. In molti Paesi europei, per migliorare la qualità dell'offerta formativa, sono stati predisposti rafforzamenti dell'offerta scolastica nelle aree che presentano maggiori difficoltà e debolezze sotto l'aspetto sociale e culturale. Si possono ricordare tra l'altro il programma Excellence in Cities, introdotto nel Regno Unito nel 1999, e l'iniziativa delle Zones d'éducation prioritaires, che sono state introdotte nel sistema educativo francese nel 1982 (v.scheda). Tali misure prevedono anche una retribuzione

⁴ Ministero della Pubblica Istruzione Decreto 22 agosto 2007, n. 139 «Regolamento recante norme in materia di adempimento dell'obbligo di istruzione, ai sensi dell'articolo 1, comma 622, della legge 27 dicembre 2006, n. 296» da G.U. n. 202 del 31.08.2007.

migliore per gli insegnanti, per incoraggiarli a restare in scuole situate in aree svantaggiate. Tuttavia, è stato osservato che l'impatto dell'incentivo finanziario sulle scelte degli insegnanti è limitato⁵; per essere efficace l'incentivo finanziario dovrebbe essere abbastanza consistente⁶.

Zones d'éducation prioritaires

La politica delle *Zones d'éducation prioritaires* (aree prioritarie - ZEPs) è stata introdotta in Francia nel 1982 per combattere il fallimento scolastico degli studenti svantaggiati. In origine il programma era temporaneo, ma esso è stato confermato ed esteso a molte scuole fino a coinvolgere il 15% degli studenti distribuiti tra 800 aree prioritarie, in gran parte ubicate in aree urbane.

Per incoraggiare le scuole a sviluppare progetti e partenariati a livello locale il programma ha fornito risorse aggiuntive attraverso:

- la riduzione delle dimensioni della classe
- l'assegnazione di incentivi economici e giuridici ai docenti
- l'assegnazione di risorse aggiuntive alle scuole
- l'aumento del numero di ore di insegnamento

Il programma ha dovuto affrontare problemi quali:

- la difficoltà delle famiglie a far fronte ai bisogni educativi degli alunni, dato il loro basso livello socioculturale
- la necessità di combattere precocemente le disuguaglianze
- la concentrazione di studenti svantaggiati all'interno della stessa classe
- l'abbassamento di aspettative da parte dei docenti
- la rotazione dei docenti e le difficoltà per i nuovi insegnanti da poco assunti. Circa due terzi degli insegnanti nuovi assunti hanno cominciato la loro carriera come supplenti in un posto classificato come "Difficile" od in una zona prioritaria.

I risultati del programma sono stati giudicati modesti, in quanto sono peggiorati sia la composizione sociale degli studenti iscritti nelle scuole delle ZEP (il marchio negativo della ZEP ha allontanato gli studenti che potevano iscriversi altrove), sia la qualità dei docenti, in quanto le difficoltà dell'insegnamento nella zona prioritaria hanno provocato la "fuga" dei docenti più esperti. Infine non si sono registrati significativi miglioramenti dei risultati degli alunni frequentanti le scuole di queste zone.

I risultati hanno mostrato la necessità di concentrare maggiori risorse su un numero minore di scuole in maggiore difficoltà. Perciò il governo francese ha introdotto degli strumenti per selezionare meglio le scuole da includere nel programma. Il nuovo programma, lanciato nel 2006 ("*ambition reussite*"), più selettivo, si basa sull'utilizzo di docenti più formati ed esperti. Inoltre prevede degli incentivi salariali per incoraggiare gli insegnanti esperti a richiedere di insegnare in queste aree, ed istituisce speciali gruppi di insegnamento per fornire agli insegnanti senza esperienza strategie consolidate per migliorare i risultati scolastici degli alunni.

1.4. La riforma della carriera dei docenti

Secondo l'OCSE⁷ è possibile definire due modelli di base che caratterizzano la professione degli insegnanti: il modello "basato sulla carriera" ed il modello "basato sulla posizione".

Nel modello basato sulla carriera, la gestione del personale insegnante viene generalmente organizzata a livello centrale. L'accesso alla professione è basato sui titoli accademici e/o sul superamento di un esame di ammissione al servizio, e gli insegnanti sono normalmente assegnati alle diverse scuole sulla base di regole fisse. La progressione di carriera avviene sulla base di criteri predeterminati (spesso tendo conto dell'anzianità) piuttosto che dei risultati dell'attività svolta. Francia, Italia e Spagna sono esempi di Paesi nei quali si possono rintracciare molti elementi di questo sistema.

⁵ BENABOU R., F. KRAMARZ, C. PROST (2005) *The French zones d'éducation prioritaires: much ado about nothing?* Discussion paper serie No. 5085, Centre for Economic Policy Research.

⁶ HANUSHEK E.A., J.F. KAIN and S.G. RIVKIN (1999), *Do Higher Salaries Buy Better Teachers?*, Working Paper No 7082, National Bureau of Economic Research, Cambridge, MA.

⁷ OECD (2005), *Teachers matter: attracting, developing and retaining effective teachers* Education and Training Policy, Paris.

Nei modelli basati sulla posizione la gestione ed il reclutamento del personale insegnante si svolgono a livello di autorità locale o di singola scuola. Spetta alle scuole o agli enti locali selezionare il candidato più adatto per ogni posizione, mediante reclutamento esterno o promozione interna. Tale modello consente un accesso più flessibile alla professione di insegnante; ad esempio è relativamente comune l'accesso all'insegnamento da parte di candidati più anziani o provenienti da altre carriere, così come è comune la mobilità dall'insegnamento verso altre carriere professionali. La progressione di carriera degli insegnanti è in funzione del successo nella competizione per i posti disponibili, e il numero di posti disponibili di livello più alto è di solito limitato. I sistemi svedese, svizzero e del Regno Unito presentano molte caratteristiche di questo modello.

Nei sistemi scolastici nei quali vige il modello basato sulla carriera, le preoccupazioni politiche riguardano la mancanza di incentivazione per gli insegnanti a continuare la loro formazione, una volta ottenuta l'assunzione, e la forte accentuazione posta sui regolamenti che limitano la capacità delle scuole di rispondere alle diverse esigenze locali. Di conseguenza, la priorità nei Paesi con sistemi nei quali vige questo modello è l'introduzione di politiche che permettano di definire rapporti di lavoro più flessibili, consentendo alle autorità educative locali ed ai dirigenti scolastici un più ampio margine decisionale, ed una gestione per obiettivi.

Nei Paesi ove vige il modello basato sulla posizione le scuole spesso devono registrare un elevato turnover del personale, soprattutto nelle zone svantaggiate. Dal momento che questo modello consente l'adozione di regole più flessibili per il reclutamento del personale, si determinano spesso più forti disparità tra le scuole in termini di qualificazione ed esperienza degli insegnanti.

Le priorità politiche in questi Paesi riguardano la definizione di criteri omogenei a livello di sistema per la selezione dei docenti e la valutazione delle loro prestazioni. Viene prestata anche grande attenzione alla selezione ed alla formazione dei dirigenti degli istituti scolastici. Le scuole che si trovano nelle zone svantaggiate dovrebbero essere dotate di maggiori risorse per consentire loro di competere per reclutare insegnanti di qualità; si avverte inoltre la necessità di aumentare la differenziazione dei salari e delle condizioni di lavoro al fine di attrarre le tipologie di insegnanti meno disponibili a trasferirsi in queste aree.

Molti Paesi hanno cercato di innalzare lo status e la qualità dei docenti, sia attraverso una migliore selezione e formazione, sia attraverso un miglioramento della loro condizione e della carriera professionale.

Per quanto riguarda la selezione e la formazione dei docenti, le riforme che sono state avviate in questi ultimi anni hanno cercato di introdurre modalità di selezione più accurate, hanno attivato lo svolgimento del tirocinio durante la formazione iniziale, hanno introdotto delle incentivazioni per incoraggiare la partecipazione alla formazione in servizio ed infine hanno promosso periodi di studio all'estero per i docenti di lingua straniera.

Invece, per quanto riguarda la carriera, si è cercato di introdurre maggiore flessibilità nelle posizioni professionali, di decentrare le decisioni riguardo al personale assegnando più potere a presidi ed autorità locali, di aumentare la retribuzione dei docenti nelle aree a rischio, di sviluppare nuovi sistemi per valutare i docenti (autovalutazione, valutazione esterna, test e misure di valore aggiunto), ed infine di introdurre incentivi e differenziazioni della retribuzione.

In particolare sono stati compiuti molti sforzi per sviluppare nuovi sistemi per la valutazione delle prestazioni degli insegnanti e fornire loro incentivi. Per la valutazione degli insegnanti vengono utilizzate diverse metodologie⁸:

- Ispezioni esterne, effettuate per conto delle autorità nazionali (come in Francia, in collaborazione con il preside) o regionali (come in Germania o in Austria, ma solo per la progressione di carriera). L'osservazione in aula, le interviste, e la documentazione preparata dal docente sono i metodi tipici utilizzati per questo tipo di valutazione.

⁸ Eurydice (2008), *Levels of Autonomy and Responsibilities of Teachers in Europe*, Eurydice network, Bruxelles. OECD, (2005) *Teachers matter: attracting, developing and retaining effective teachers* Education and Training Policy, Paris.

- Auto-valutazione a livello di istituto. Questa metodologia è stata sviluppata dagli anni 90 in poi; può essere utilizzata a se stante, oppure può essere adottata come base per la valutazione esterna. Nel Regno Unito, Repubblica Ceca, Estonia e Ungheria, l'auto-valutazione comprende l'analisi del rendimento degli insegnanti.
- Valutazioni interne, condotte dalla dirigenza scolastica (in genere il preside). Questo metodo è in vigore in Belgio, Repubblica Ceca, Lituania, Austria, Romania, Slovenia, Paesi Bassi, Francia (in collaborazione con gli ispettori) e Regno Unito.
- Risultati degli alunni, considerando il valore aggiunto acquisito da parte degli allievi dell'insegnante.

In Irlanda, Norvegia e Svezia, si pone l'accento sulla valutazione della unità scolastica, piuttosto che sulla valutazione dei singoli insegnanti. Solo in cinque paesi (Danimarca, Finlandia, Grecia, Italia e Spagna) gli insegnanti non sono periodicamente valutati una volta entrati in servizio.

Il Merit Pay

Secondo l'OCSE, 11 Paesi, su 29 analizzati, collegano la retribuzione dei docenti alle loro prestazioni. Questo tipo di politica viene definito Merit-Pay, ovvero retribuzione legata al merito. Negli USA 8 Stati e numerosi distretti scolastici collegano le retribuzioni dei docenti ai risultati degli allievi, generalmente misurati attraverso i test.

I giudizi su questa politica sono controversi.

A favore viene rilevato che introducendo premi per i docenti e assegnando incentivi se ne aumentano l'impegno e le prestazioni; l'incentivazione e la più alta retribuzione rendono inoltre la professione docente più attraente ed in grado di attirare i migliori candidati.

Coloro che sono contrari invece sostengono che il programma di Merit-Pay produce un pesante appesantimento burocratico, perché richiede la costruzione di complesse banche dati. Inoltre la competizione tra i docenti, che viene sollecitata, compromette la cooperazione all'interno della scuola, che invece rappresenta una dimensione fondamentale di un efficace insegnamento. Viene anche fatto presente che il successo degli alunni, soprattutto se svantaggiati, è difficile da misurare e che i docenti potrebbero essere invogliati a "truccare" i risultati degli studenti per migliorare la propria posizione.

2. Le politiche centrate sul controllo dei risultati

Di fronte alla crescente insoddisfazione riguardo all'impatto effettivo delle riforme di processo sul miglioramento dell'offerta scolastica e delle prestazioni degli alunni, si è progressivamente affermata una "scuola" di pensiero politico che ha rovesciato l'approccio riformatore; invece di intervenire sui processi, nell'aspettativa che la loro innovazione produca il miglioramento dei risultati degli alunni, si ritiene più efficace mettere direttamente i risultati al centro della politica riformatrice, nella convinzione che la maggiore attenzione alle prestazioni degli alunni spinga le scuole ed i docenti a modificare i processi di insegnamento, in modo da renderli più efficaci. Solo in questo modo vi sarà un effettivo ripensamento, da parte delle scuole (alle quali viene concessa una più ampia autonomia organizzativa), delle modalità di erogazione dell'insegnamento ed un effettivo miglioramento delle prestazioni dei docenti e dunque dei risultati degli alunni.

Le politiche scolastiche centrate sul controllo dei risultati si basano sostanzialmente su:

- la definizione di obiettivi e traguardi chiari e misurabili: vengono definiti dei traguardi da raggiungere, indicando anche con precisione i livelli e le quantità interessate, utilizzando degli indicatori;
- la definizione dei risultati di apprendimento: il percorso scolastico e formativo viene definito in termini di risultati da ottenere, più che in termini di programmi, orari e discipline da studiare;
- la concessione di una più ampia autonomia alle scuole: vengono concessi ai dirigenti ed al personale degli istituti scolastici più ampi poteri in materia di gestione delle risorse,

reclutamento del personale, organizzazione dell'insegnamento, organizzazione dell'attività scolastica;

- la valutazione dei risultati degli alunni attraverso l'utilizzo di prove oggettive: al posto dei tradizionali esami, che non consentono un reale apprezzamento dall'esterno dei risultati raggiunti, vengono introdotti dei test standardizzati, che consentono una verifica del livello raggiunto dagli studenti ed un confronto tra le scuole;
- la responsabilizzazione della scuola rispetto ai risultati raggiunti: i risultati della scuola vengono comunicati all'esterno, e di questi la scuola è chiamata a render conto alle autorità scolastiche ed alle famiglie degli alunni;
- l'introduzione di sistemi di valutazione dei docenti: vengono introdotti sistemi di verifica dell'attività del docente, del suo impegno professionale, dei risultati raggiunti con gli alunni, sia attraverso ispezioni esterne che attraverso l'analisi dei risultati degli alunni nelle prove oggettive;
- la concessione di premi alle scuole ed ai docenti sulla base dei loro risultati; al posto dei tradizionali meccanismi di carriera, basati sull'anzianità del docente, vengono introdotti meccanismi legati al merito effettivo;
- l'estensione delle possibilità di scelta da parte delle famiglie: alle famiglie vengono offerti strumenti informativi sull'effettivo livello qualitativo delle scuole, in modo che possano compiere una scelta informata, e strumenti di carattere normativo, per consentire una scelta non vincolata alla residenza territoriale.

L'obiettivo principale è introdurre un sistema di quasi-mercato nell'offerta formativa, ovvero un sistema concorrenziale basato sulla libera scelta dei cittadini-consumatori, pure rimanendo all'interno dell'offerta di servizio pubblico.

Questo approccio sta ottenendo una popolarità crescente in molti Paesi europei (compreso il nostro); negli Stati Uniti ed in Inghilterra è stato al centro della strategia riformatrice (v. scheda sulla riforma inglese); in molti altri Paesi europei, anche se non si può parlare di una compiuta applicazione di un approccio riformatore basato sul controllo dei risultati, è stato introdotto un sistema di valutazione delle scuole o del sistema scolastico (v. scheda). La maggiore attenzione alla valutazione dei risultati dell'apprendimento è stata sostenuta anche dal dibattito sviluppatosi in sede europea.

Lo sviluppo dell'attività di valutazione è fortemente legato alla crescita dell'autonomia delle scuole. Durante gli ultimi 20 anni nella maggioranza dei Paesi europei si è progressivamente sviluppato un processo di decentramento; è stata attribuita una responsabilità crescente alle scuole riguardo l'organizzazione dell'offerta educativa.

I sostenitori di questo approccio mettono in luce che il miglioramento dei sistemi educativi deriva da una migliore gestione delle singole scuole, dal momento che insegnanti e capi d'istituto hanno a disposizione solidi punti di riferimento per confrontare i loro risultati e valutare i loro punti di forza e di debolezza. Inoltre le scuole devono competere per essere scelte dalle famiglie degli studenti e dunque devono sforzarsi di migliorare; anche l'introduzione del sistema premiale per le scuole o per i docenti incrementa la competizione. Dal canto loro le famiglie sono più informate riguardo alle prestazioni delle singole scuole e possono scegliere le scuole migliori; e questo rafforza il circuito virtuoso tra valutazione e miglioramento.

Infine questo approccio consente una migliore gestione del sistema educativo a livello centrale, dal momento che i decisori politici e le autorità educative sono più informati riguardo ai risultati realmente ottenuti a livello nazionale e locale e possono assumere le decisioni conseguenti, sia a livello di sistema che a livello di scuola (premiando le scuole migliori oppure sostenendo, oppure chiudendo, le scuole in difficoltà).

La valutazione dei sistemi scolastici europei

La valutazione della scuola è un approccio molto diffuso e utilizzato in materia di garanzia della qualità in Europa. In 26 paesi viene effettuata sia la valutazione esterna che interna delle scuole.

L'auto-valutazione è stata introdotta in molti paesi (come Regno Unito, Danimarca, Olanda, Svezia, Repubblica Ceca e Austria) come pratica di qualità e di miglioramento della qualità; spesso l'auto-valutazione è il punto di partenza per la valutazione esterna. I criteri e gli indicatori per l'autovalutazione possono essere stabiliti a livello nazionale. Negli ultimi dieci anni le aspettative sulla valutazione interna delle scuole in Europa sono cresciute. Fin dai primi anni del 2000, lo stato di valutazione interna delle scuole è passato da raccomandato o possibile a obbligatorio per una dozzina di sistemi di istruzione. Attualmente i regolamenti a livello centrale stabiliscono che la valutazione interna è obbligatoria in 27 sistemi di istruzione. Dove la valutazione interna non è obbligatoria, essa è di solito raccomandata. Gli unici paesi in cui le scuole non sono obbligate od invitate ad effettuare una valutazione interna sono la Bulgaria e la Francia, quest'ultima limitatamente alle scuole primarie.

Per quanto riguarda la valutazione esterna nella maggior parte dei Paesi spetta all'Ispettorato, sotto la responsabilità delle autorità centrali o regionali, gestire l'attività di valutazione. Gli ispettori utilizzano spesso criteri standard per valutare le scuole. Repubblica Ceca, Germania, Spagna, Austria, Regno Unito, Paesi Bassi, Bulgaria, Lituania, Portogallo, Estonia e Polonia fanno parte di questa categoria. Nella maggior parte dei casi, la valutazione esterna della scuola si concentra su una vasta gamma di attività scolastiche, che comprende le attività didattiche e di gestione, i risultati degli studenti, così come la conformità alle normative. Per condurre il loro lavoro, i valutatori si basano su un quadro fissato centralmente che stabilisce in modo strutturato e omogeneo non solo i punti focali della valutazione esterna, ma anche le norme che definiscono una 'buona' scuola.

Una dozzina di sistemi di istruzione non seguono questo modello seppur in diversa misura. Alcuni approcci alla valutazione esterna della scuola si concentrano solo su aspetti specifici del lavoro scolastico quali la conformità alle normative (Estonia, Slovenia e Turchia). In Svezia, l'Ispettorato ha autonomia per quanto riguarda i criteri di valutazione da considerare e li definisce basandosi sull'*Education Act*, sui regolamenti delle scuole e sui curricula per l'istruzione obbligatoria.

Nel secondo gruppo di Paesi, le comunità locali e il governo locale hanno una forte responsabilità nella valutazione delle scuole; a volte la valutazione effettuata a livello locale è integrata con l'uso di test standardizzati a livello nazionale. I Paesi nordici, il Belgio e l'Ungheria fanno parte di questo gruppo. Tuttavia anche in questi Paesi la valutazione esterna delle scuole sta assumendo sempre maggiore importanza: Danimarca e Svezia, dove il sistema di valutazione era incentrato prevalentemente sulle autorità locali, hanno rafforzato il ruolo delle autorità centrali nella valutazione esterna della scuola.

Nella Repubblica Ceca, Paesi Bassi, Portogallo, Svezia, Regno Unito e Islanda, i risultati della valutazione esterna delle scuole vengono pubblicati quando la valutazione è effettuata da valutatori esterni (nella maggior parte dei casi gli ispettori), che preparano i loro rapporti per le autorità centrali. In Svezia e Islanda, anche i risultati delle valutazioni condotte a livello locale sono regolarmente pubblicati. In Ungheria e in Polonia, la decisione viene presa rispettivamente a livello locale e regionale; a volte i risultati della valutazione vengono pubblicati.

Infine, in pochi altri Paesi europei non esiste un vero e proprio sistema di valutazione esterna delle scuole, anche perché l'autonomia delle scuole è più limitata. In questi paesi l'Ispettorato svolge un ruolo più formale, oppure valuta le prestazioni dei singoli insegnanti, come avviene in Francia. Le scuole possono condurre iniziative di auto-valutazione, ma non hanno a disposizione dei criteri di riferimento standard per svolgere questa attività. Tuttavia anche in questi Paesi vengono realizzate alcune iniziative per l'introduzione di un sistema esterno di valutazione, attraverso l'uso di test standardizzati o altri strumenti. Francia e Bulgaria fanno parte di questo gruppo. L'Italia ha avviato recentemente il suo sistema come si vedrà meglio più avanti⁹.

⁹ EURYDICE (2004), *Evaluation of Schools providing Compulsory Education in Europe*, Bruxelles e Eurydice (2007) *School Autonomy in Europe Policies and Measures* Eurydice network, Bruxelles; European

I critici di questo approccio mettono in risalto che la metodologia di valutazione dei risultati degli alunni e delle scuole è imperfetta sotto molti aspetti. In particolare viene criticata l'enfasi attribuita alle prove oggettive di apprendimento, la cui somministrazione e analisi sono alla base di tutto l'impianto riformatore. Queste prove focalizzano l'attenzione dei docenti e delle scuole su poche discipline (quelle oggetto di valutazione con i test, normalmente le competenze linguistiche e matematiche), enfatizzandone oltremisura la loro importanza in confronto alle altre materie, che finiscono per essere trascurate. Anche l'insegnamento di queste due discipline rischia di essere eccessivamente focalizzato su come superare il test (*teaching to the test* è l'espressione comunemente utilizzata nei Paesi anglosassoni per indicare che l'insegnamento è finalizzato solo al superamento del test da parte degli alunni).

L'altro problema che si riscontra nell'analisi e nell'utilizzazione dei risultati dei test oggettivi è la grande influenza che su questi riveste il contesto socio-culturale familiare. Infatti gli esiti dei test hanno generalmente un alto grado di correlazione con il contesto, per cui i risultati degli alunni (e dunque dell'insegnante o della scuola che li hanno preparati) vanno sempre interpretati alla luce delle caratteristiche dell'ambiente familiare. Negli Stati Uniti si parla talvolta di "effetto Volvo", nel senso che per predire il risultato degli alunni nei test basterebbe contare il numero di automobili di lusso all'entrata delle diverse scuole. Ovviamente questo non significa che i test non siano affidabili, ma piuttosto che il risultato dell'attività scolastica è fortemente condizionato dalle caratteristiche ascritte degli alunni. Pertanto gli alunni delle scuole collocate nelle aree socialmente avvantaggiate tendenzialmente ottengono risultati migliori rispetto alle scuole delle zone socialmente difficili, ma questo non è riconducibile tanto al merito degli insegnanti quanto alla composizione sociale delle famiglie degli alunni, che ne condiziona fortemente il rendimento.

Per questa ragione, se si vuole veramente valutare il risultato del lavoro degli insegnanti si dovrebbe misurare il "valore aggiunto", ovvero quello che effettivamente lo studente ha appreso durante l'attività scolastica; questo viene fatto utilizzando test comparabili all'inizio ed alla fine del percorso scolastico, e verificando la differenza tra le due rilevazioni. Questo procedimento sta riscuotendo una grande interesse, specialmente nei Paesi anglosassoni, ma è di non semplice attuazione, specialmente su grande scala, perché presuppone l'esistenza di archivi molto consistenti e soprattutto la stabilità degli alunni e del corpo insegnante, che sono entrambi caratteristiche non presenti nel nostro sistema.

Altro rischio legato alla misurazione del valore aggiunto ed a tutte le valutazioni del rendimento delle scuole e degli insegnanti attraverso la misurazione del rendimento degli studenti è l'eventuale selezione, da parte delle scuole, degli allievi in ingresso, per avere studenti preparati, o l'eccessiva selezione durante il corso di studi, per ottenere migliori risultati finali. Le scuole cioè, per conseguire risultati migliori, potrebbero essere portate ad escludere gli alunni considerati "difficili".

In Francia, per ovviare a questo fenomeno, sono stati introdotti dei calcoli per "pesare" il rendimento degli alunni nelle diverse scuole ed aree geografiche. Viene cioè sottratto dal risultato delle diverse scuole il vantaggio o lo svantaggio medio che viene riscontrato a livello nazionale dagli alunni di quella determinata composizione socioeconomica. In questo modo si viene ad annullare il fattore "estrazione sociale". Viene inoltre considerata l'incidenza dell'abbandono.

Inoltre il confronto tra i risultati ottenuti in test diversi, da un anno all'altro, non è privo di difficoltà e di possibilità di errore.

I critici di questo sistema osservano infine che questo approccio è discutibile non solo sotto l'aspetto metodologico, ma anche sotto il profilo dell'efficacia per migliorare il sistema. Le famiglie che scelgono la scuola vogliono scegliere le scuole migliori in assoluto, e non quelle che ottengono il più alto valore aggiunto. Le scuole che si trovano nelle aree svantaggiate potrebbero essere abbandonate a favore di quelle collocate nelle aree ricche, anche se le loro prestazioni migliorano da un anno all'altro.

L'Education Reform Act (Regno Unito 1988)

Nel 1988 il governo inglese lanciò l'Education Reform Act, che introdusse un curriculum nazionale che tutte le scuole erano tenute ad applicare.

Venne anche introdotto un nuovo sistema di valutazione; questo sistema comprende delle ispezioni gestite dall'Office for Standards in education (OFSTED, un organismo indipendente dal Ministero dell'Istruzione) e delle prove standardizzate per valutare il livello di apprendimento raggiunto dagli alunni in Inglese, Matematica e Scienze per ciascuna delle età chiave (7, 11, 14 e 16 anni).

I risultati della valutazione vengono usati per valutare l'efficacia delle scuole operanti all'interno del sistema pubblico, le quali godono di un'ampia autonomia in termini finanziari. Ogni anno vengono predisposte delle graduatorie delle scuole (*league tables*) sulla base dei risultati ottenuti nei test; le graduatorie vengono pubblicate nei mezzi di comunicazione locali e nazionali per incoraggiare la rendicontabilità della scuola nei confronti:

- dell'autorità centrale e locale e dell'organismo di governo della scuola (che include rappresentanti delle famiglie, dei docenti e della comunità locale),
- della cittadinanza in generale,
- delle famiglie, per incoraggiare le loro scelte scolastiche.

La rendicontabilità della scuola viene assicurata anche attraverso ispezioni sistematiche organizzate periodicamente da gruppi di ispettori nominati dall'OFSTED. Le équipes compiono delle visite molto approfondite alle scuole, sulla base di modelli di analisi predisposti in precedenza e simili per tutte le ispezioni. Durante queste visite vengono raccolti numerosi dati e materiali sul funzionamento della scuola, vengono condotte numerose interviste ad insegnanti ed alunni, svolti incontri con le famiglie degli alunni, osservati i processi di insegnamento. Alla fine di questa raccolta di informazioni viene predisposto un rapporto di valutazione piuttosto analitico (con una lunghezza variabile dalle 60 alle 100 cartelle), contenente sia indicatori raffrontati con le medie nazionali, sia analisi soggettive del funzionamento della scuola, che vengono poi riassunte in un giudizio finale. Tali rapporti vengono, oltretutto inviati all'Ofsted ed al *Department for Education* per le decisioni del caso (le scuole che mostrano particolari problemi vengono difatti poste sotto osservazione), resi di pubblico dominio attraverso i principali mezzi di informazione, e diffusi su Internet.

Un risultato negativo dell'ispezione obbliga la scuola a preparare un piano di miglioramento per superare le debolezze identificate. In mancanza di un miglioramento entro i tempi stabiliti, la scuola viene chiusa o completamente rinnovata, in base alla possibilità di ridistribuire gli alunni in altre istituzioni, dopo il licenziamento del personale.

A partire dal 2002 sono state introdotte anche misure di valore aggiunto. Esse misurano i risultati degli studenti in confronto con i risultati di altri studenti che in precedenza avevano avuto risultati simili. Questo è un metodo più corretto di misurazione dal momento che i livelli di ingresso degli studenti sono molto diversi. Vengono considerati anche elementi di contesto quali:

- il genere
- la prima lingua parlata
- l'appartenenza a differenti gruppi etnici
- la presenza di particolari bisogni educativi
- lo status economico.

Nonostante i molti sforzi per migliorare la qualità dei test, le critiche sui loro effetti indesiderati sono sempre forti. Un Rapporto del *Children, Schools and Families Committee*¹⁰ ha concluso che "l'uso dei risultati dei test nazionali per la rendicontazione della scuola è sfociato in una enfaticizzazione della massimizzazione dei risultati del test a spese di una più equilibrata completa educazione degli alunni; *teaching to the test* e restringimento del curriculum sono fenomeni diffusi nelle scuole, con il risultato che vi è un'attenzione sproporzionata verso le materie "centrali" di inglese, matematica e scienze e, in particolare verso quegli aspetti di queste discipline che verranno probabilmente sottoposti a verifica con il test"¹¹.

¹⁰ Un Comitato del Parlamento del Regno Unito il cui mandato è esaminare la spesa, l'amministrazione e le politiche del Ministero per l'Istruzione.

¹¹ House of Commons (2008), *Testing and Assessment Children, Schools and Families Committee, Third Report of Session 2007-08*