

Concorrenza tra scuole e qualità dell'istruzione: una proposta di sperimentazione

Idee per la crescita

22 Febbraio 2013

Quale sistema scolastico vogliamo per il nostro Paese?

Per affrontare anche i problemi più urgenti della scuola italiana è necessario aver chiaro in quale direzione vogliamo muovere ossia:

- *quale deve essere il disegno di lungo periodo del sistema scolastico.*

Può sembrare utopistico, ma per decidere come selezionare e premiare gli insegnanti migliori, dobbiamo contemporaneamente sapere se vogliamo un sistema:

- di scuole autonome e libere di scegliere come gestire le loro risorse umane;
- di scuole controllate da un organo centrale da cui gli insegnanti dipendano.

Analogamente, per decidere se abbia senso una scuola organizzata secondo:

- “menú precostituiti” (liceo classico, scientifico etc.)
- “menú a la carte” (studenti più o meno liberi di costruire i loro percorsi)

dobbiamo prima sapere quanta autonomia le scuole devono avere.

Perchè ha senso pensare a più autonomia e concorrenza

Autonomia e concorrenza stimolano il miglioramento in molti contesti.

Scuole autonome possono operare con maggiori e migliori informazioni sulle esigenze del loro bacino di utenza:

- scegliendo i docenti più adatti e adeguandoli rapidamente alle esigenze;
- incentivandoli nel modo più opportuno, non necessariamente uguale ovunque;
- disegnando con flessibilità l'offerta formativa ideale;
- dotandosi delle strutture che meglio si prestano a realizzare quella offerta.

Una scuola uguale per tutti e disegnata centralmente in ogni dettaglio:

- toglie ai poveri uno strumento per contrastare i vantaggi familiari dei ricchi;
- richiede un social planner che paternalisticamente sappia cosa i singoli preferiscono;
- tende a riflettere le preferenze dei governi che l'hanno disegnata.

Perchè molti temono autonomia e concorrenza nella scuola?

I costi ma anche i benefici di una maggiore autonomia e concorrenza dipendono dalle modalità con cui essa si concretizza.

Ci concentriamo su tre configurazioni di scuole autonome e in concorrenza che:

- i. si finanziano da sole con rette stabilite dal mercato;
- ii. sono finanziate dallo stato sulla base di una valutazione centralizzata;
- iii. sono finanziate dallo Stato con fondi che seguono gli studenti.

Combinazioni di queste configurazioni sono ovviamente possibili.

In tutti questi casi assumiamo che lo Stato mantenga il diritto

- di stabilire un'offerta formativa minima che le scuole debbano impartire;
- di esaminare gli studenti sull'offerta formativa minima;
- di intervenire su scuole con risultati negativi (sia autonome che tradizionali).

Scuole che si finanziano da sole con rette stabilite dal mercato

È la configurazione che dovrebbe dare gli incentivi più corretti a scuole e famiglie, in una situazione di informazione perfetta e completa.

Sul piano dell'equità, è una configurazione problematica se le famiglie non hanno tutte la stessa possibilità di spendere nell'istruzione dei figli.

Con disuguaglianza dei redditi familiari e criteri liberi di ammissione:

- la disuguaglianza in termini di reddito può essere virtualmente eliminata con opportuni meccanismi redistributivi (e.g. vouchers);
- rimarrebbe comunque una segregazione per talento tra scuole di diversa qualità
- che sarebbe inefficiente se lavoratori di diversa abilità sono complementi;
- ma si offrono migliori chances di mobilità sociale ai poveri “capaci e meritevoli” .

È una configurazione problematica in presenza di esternalità dell'istruzione.

Scuole finanziate dallo stato con una valutazione centralizzata

Questa configurazione richiede:

- Un sistema affidabile di valutazione centralizzata delle scuole: ma quale?
 - test standardizzati?
 - ispezioni?
 - valutazione reputazionale degli utenti?
 - come decontestualizzare la valutazione?
- Una regola per associare i finanziamenti alla valutazione delle scuole:
 - Holmstrom-Milgrom e il problema del multi-tasking;
 - Kerr: “On the folly of rewarding A while hoping for B”.

Sono i problemi principali e difficilmente risolvibili di questa soluzione.

- Elimina il problema distributivo in termini di reddito familiare, ma non la segregazione per talento a meno che le ammissioni siano “a sorteggio”.

Scuole finanziate dallo stato con fondi che seguono gli studenti

Le scuole sono valutate e finanziate dalle scelte delle famiglie, le quali per scegliere bene devono essere adeguatamente informate.

- Lo Stato quindi non crea “istruzione” e non finanzia direttamente le scuole;
- ma mantiene un ruolo fondamentale di raccolta e diffusione di informazioni dettagliate sulle scuole, a vantaggio delle famiglie.

Rimane il problema di come “valutare” le scuole per informare le famiglie, ma non è necessario associare esplicitamente la valutazione al finanziamento.

In assenza di adeguata informazione, è possibile una collusione perversa tra

- scuole interessate a tagliare costi e attrarre tanti studenti (CEPU);
- famiglie interessate ad acquistare senza fatica titoli scolastici per i figli.

Con adeguata informazione, la necessità di tutelare gli interessi dei figli e l'esistenza di esternalità giustificano una interferenza con le scelte delle famiglie.

Esplosione dei costi con scuole autonome ma finanziate dallo stato

Woessmann osserva risultati migliori quando:

- le scuole sono gestite in autonomia;
- e sono finanziate dallo stato.

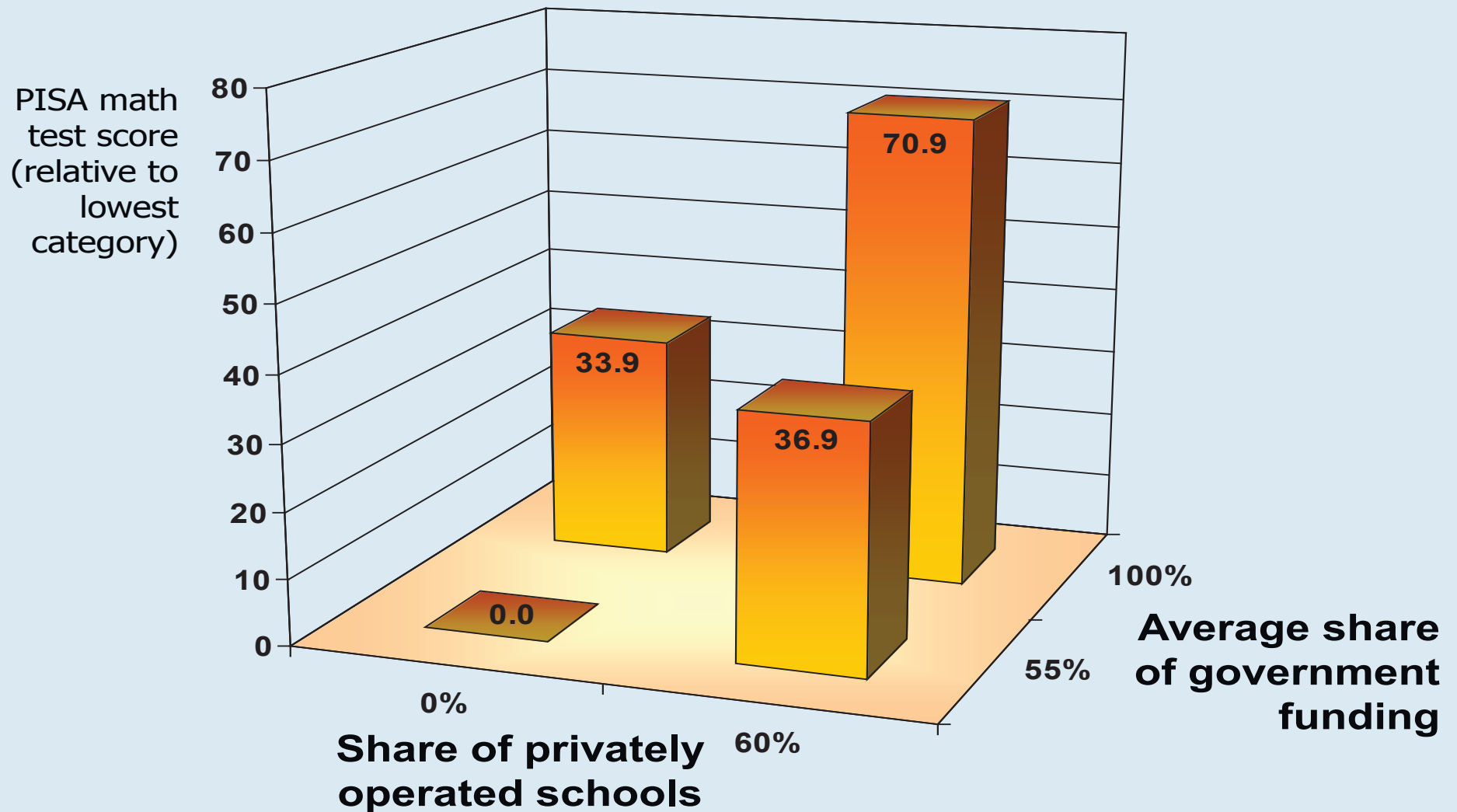
Ma, con questa combinazione, può diventare difficile controllare la spesa delle scuole nel caso di finanziamento che segue gli studenti:

- se le scuole si aspettano un finanziamento per studente pari a X faranno lievitare i costi per studente (reali o apparenti) fino a X ;

Diventa in particolare difficile stabilire “quando” e “quanto” variare il finanziamento per studente.

Il problema è analogo a quello del finanziamento degli ospedali o dei medici in un sistema con libera scelta ma finanziato dallo stato.

Funding, Operation and Student Outcomes



Source: Woessmann et al. (2009); see also West and Woessmann (EJ 2010).

Un problema meno rilevante

Ci vuole tempo perché danni provocati da una cattiva scuola divengano evidenti.

I danni per i ragazzi coinvolti possono essere ingenti prima di riuscire a porre rimedio.

Vero: ma nulla lascia pensare che il problema sia più grave in un sistema di mercato rispetto ad un sistema centralizzato

L'esperienza italiana sembra indicare che lo Stato

- non sia più rapido a capire quali scuole sono cattive (se mai arriva a capirlo);
- quand'anche lo capisca, non è in grado di prendere provvedimenti.

Servirà del tempo, ma il mercato potrebbe riuscire a chiudere scuole (private) che in un sistema pubblico continuerebbero a fare danni.

Risposte diverse e sperimentali per i vari ordini di scuola

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 scolastici più alti dove

- il rendimento privato dell'istruzione è più significativo di quello sociale;
- i problemi distributivi di accesso sono meno rilevanti
- 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 opposti a favore del finanziamento pubblico per le scuole elementari.

La risposta sui costi e i benefici delle diverse opzioni:

- non può che essere di natura sperimentale e
- ispirata alle esperienze internazionali di maggior successo.

Una strada con qualche ombra: la riforma svedese del 1992

La riforma prevede:

- decentralizzazione locale del controllo sulle scuole;
- scuole pubbliche autonome con finanziamento pubblico che segue gli studenti;
- “free entry” per scuole “for profit” gestite da private equity funds.

Gli errori di questa riforma sono:

- assenza di una valutazione centralizzata delle scuole;
- assenza di test standardizzati di apprendimento;
- assenza di adeguate informazioni alle famiglie.

Ha quindi prodotto:

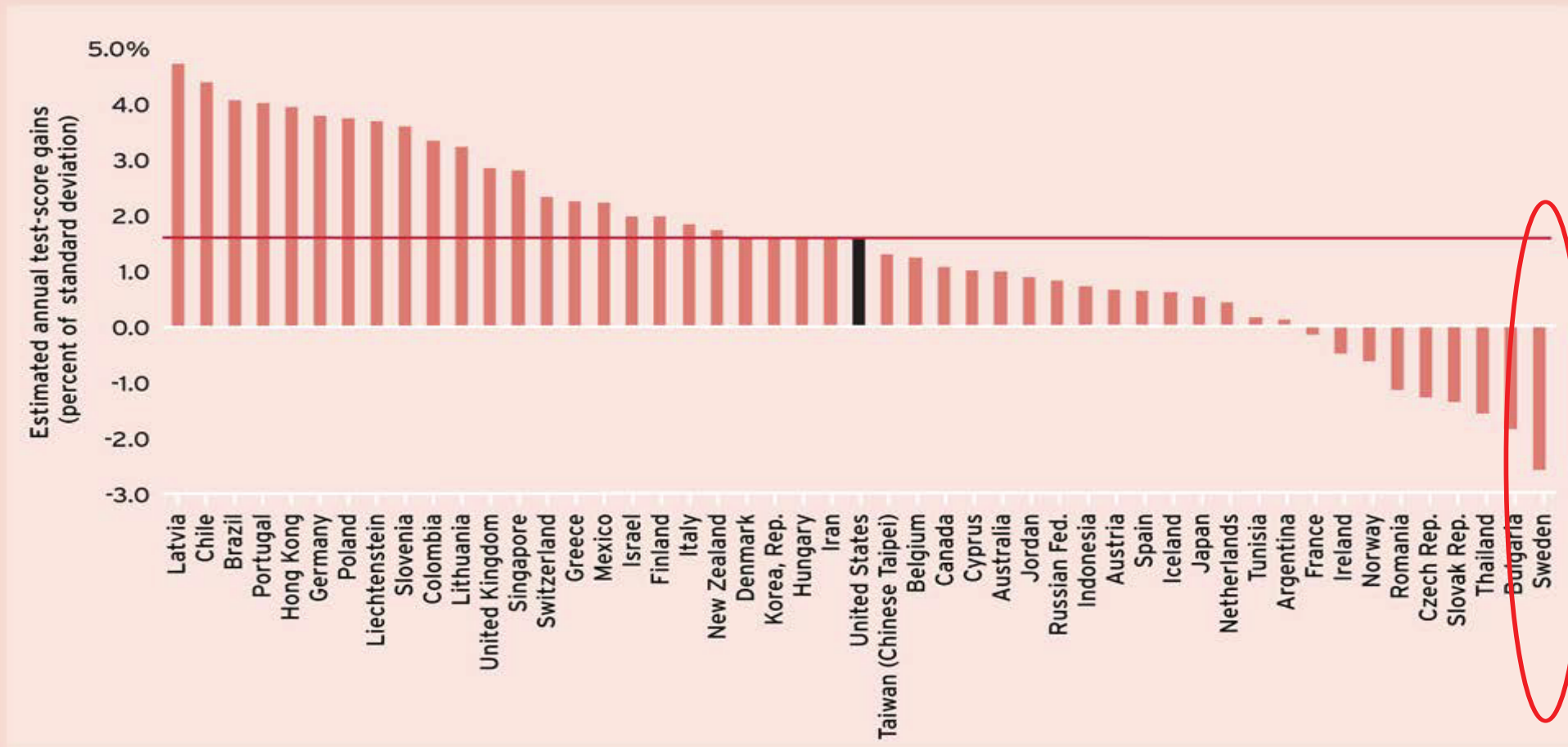
- famiglie felici di “acquistare” un titolo di studio anche se di scarso valore;
- scuole che hanno tagliato sui costi per fare profitti;
- peggiore performance nei test internazionali degli apprendimenti.

Barely Keeping Pace (Figure 1)

U.S. rate of improvement is in the middle of the pack.

Changes in educational outcomes 1995-2009

Source: Hanushek, Woessman and Peterson (2012)



NOTE: The bars represent the overall annual rate of growth in student achievement in math, reading, and science in 49 countries, from 1995 to 2009.

SOURCE: Authors' calculations based on National Assessment of Educational Progress. See methodology sidebar for detailed explanation.

Una strada a cui ispirarsi: la riforma inglese del 1988

Nel 1988 il governo inglese ha consentito alle scuole pubbliche di

- “opt out” dalla autorità scolastica locale;
- per diventare “quasi-independent, grant maintained (GM) schools”;
- in un contesto di competizione liberalizzata per gli studenti.

Contemporaneamente il governo ha iniziato a pubblicare le “league tables”:

- ranking delle scuole basato su ispezioni e test di apprendimento;
- progressivamente migliorato per controllare per il contesto di ogni scuola.

La decisione di “opt out” è stata presa mediante elezioni:

- riservate ai soli genitori;
- un terzo delle scuole che potevano farlo, hanno tenuto elezioni (≈ 1000);
- due terzi delle elezioni hanno decretato il passaggio a GM status.

Una riforma valutabile in modo quasi sperimentale

Le modalità di questa riforma hanno consentito a Clark (2009) di identificare e stimare in modo convincente i suoi effetti.

Clark considera solo le scuole in cui la transizione a GM status ha “vinto o perso per pochi voti” .

Tra queste scuole è ragionevole ipotizzare che:

- il “caso” abbia determinato la transizione a GM status,
- quindi, la transizione sia avvenuta in modo simile a quanto accadrebbe in un esperimento controllato ad estrazione casuale dell'esposizione al trattamento.

Gli effetti stimati possono, perciò, essere ragionevolmente interpretati come effetti causali.

Gli effetti della riforma inglese

Clark (2009) trova i seguenti effetti:

- aumento di 25% di una st.dev. nel tasso di successo negli esami nazionali;
- gli aumenti si verificano già dopo due anni dalle elezioni,
- e rimangono stabili e persistente per gli otto anni di osservazione;
- aumentano le iscrizioni e la qualità degli studenti,
- ma questo “cream-skimming” spiega meno di metà degli effetti positivi;
- difficile identificare cosa spieghi l'altra metà,
- ma nelle scuole GM 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.

- assenza di spillover effects in “geographic neighborhoods of narrow vote winners and narrow vote losers”.

Figura 1: Effetti sul superamento degli esami nell'anno base (A) e dopo due anni dalle elezioni (B)

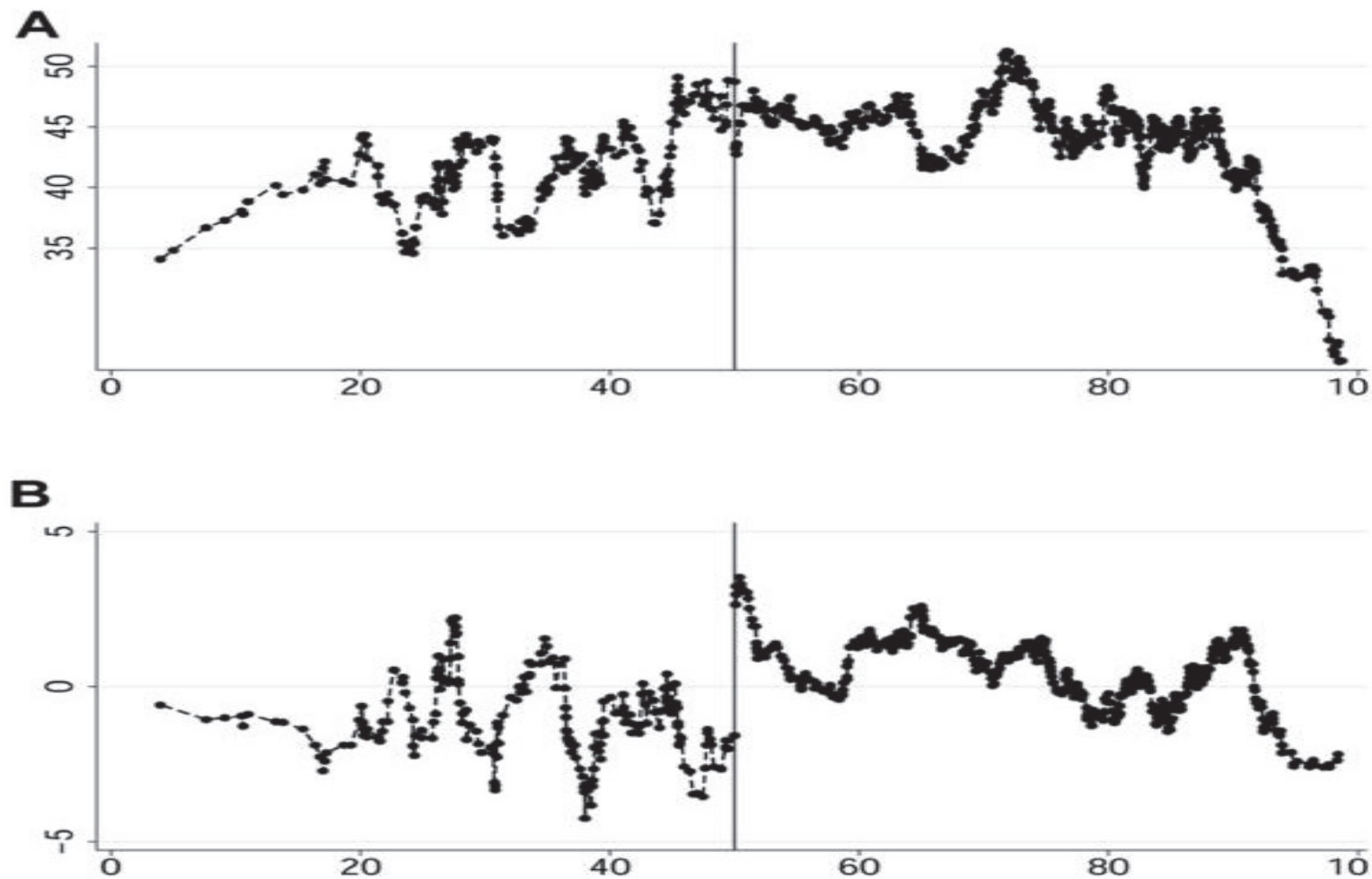


Fig. 3.—A, Pass rates in the base year: smoothed (running mean) base pass rates. Means are calculated separately above and below the 50 percent threshold using bandwidth 0.1. The sample includes all schools in the main GM sample. $N = 742$. B, The impact of a GM vote win on pass rates 2 years after the vote: smoothed (running mean) regression-adjusted pass rates 2 years after the vote. Means are calculated separately above and below the 50 percent threshold using bandwidth 0.1. Regression adjustment is made for base pass rates, school type, and vote year-term. The sample includes all schools in the main GM sample with relevant pass rate data. $N = 726$.

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

Sono scuole:

- finanziate da fondi pubblici o donazioni private;
- sono gestite da gruppi “non-profit” di genitori, insegnanti o altri soggetti;
- hanno larga autonomia ma devono soddisfare gli obiettivi specificati nel loro “charter” (contrattato con l'autorità scolastica pubblica), pena la chiusura;
- non possono chiedere alle famiglie il pagamento di rette scolastiche e devono ammettere gli studenti “con sorteggio” in caso di eccesso di domanda;

Sfruttando dati generati dall'ammissione a sorteggio vari studi hanno misurato:

- un aumento significativo della performance degli studenti nei test;
- soprattutto nei contesti urbani e particolarmente disagiati.

Vedi: Abdulkadiroglu et al. (2009); Hoxby and Murarka (2009); Dobbie and Fryer (2009); Angrist et al. (2010).

La nostra proposta

Trarre ispirazione dalla GM e Charter schools per consentire:

- l'uscita volontaria dal sistema attuale delle scuole che lo desiderano;
- con modalità che siano sperimentali, controllate e valutate.

L'esperimento richiede la definizione dei parametri seguenti:

- i. a quali scuole è destinata la proposta;
- ii. su quali ambiti le scuole interessate avranno autonomia;
- iii. in quale modo le scuole dovranno decidere se diventare autonome;
- iv. con quale governance funzioneranno le scuole autonome;
- v. come le scuole autonome saranno finanziate;
- vi. valutazione delle scuole autonome e informazioni alle famiglie;
- vii. possibilità di rientro nel sistema tradizionale.

A quali scuole è destinata la proposta

Per poter valutare gli effetti in un insieme sufficientemente ampio di contesti diversi, la proposta deve essere accessibile (su base volontaria):

- a scuole di ogni ordine e grado;
- in tutte le regioni del Paese.

Solo un'estensione generalizzata consente di misurare empiricamente l'entità dei costi e benefici di una maggiore concorrenza e autonomia in contesti diversi.

Ad esempio per capire come differiscono gli effetti tra elementari, medie e superiori di diverso tipo (licei o istituti tecnico-professionali).

Inoltre, sappiamo che sono soprattutto le scuole meridionali a mostrare un maggiore ritardo nei test standardizzati internazionali.

Serve quindi un'estensione della sperimentazione su base nazionale.

Possono partecipare anche scuole non pubbliche che accettino le condizioni.

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.

Nelle fase sperimentale, 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 avrà effetti permanenti.

Su quali ambiti le scuole interessate avranno autonomia

A regime, l'autonomia riguarderà ogni ambito della vita scolastica:

- la definizione dei contratti di natura privata per la gestione del personale;
- le assunzioni, i licenziamenti e le retribuzioni dei docenti scelti senza vincoli;
- l'offerta formativa, i programmi, le modalità di insegnamento, gli orari;
- la gestione del capitale fisico e delle attrezzature.

Durante la fase sperimentale iniziale:

- il personale pre-esistente delle scuole autonome sarà posto in aspettativa;
- il personale non utilizzato rientrerà nel settore pubblico;
- il nuovo personale assunto avrà un contratto di natura privata e temporanea, che avrà termine se la sperimentazione sarà interrotta.

Non potranno, invece, essere evitati effetti permanenti derivanti dalla gestione del capitale fisico e delle attrezzature.

Regole a cui le scuole autonome dovranno sottostare

Gli esami di stato e i test standardizzati degli apprendimenti

- dovranno comunque essere superati dagli studenti delle scuole autonome, così come da quelli delle scuole tradizionali;
- è auspicabile un sistema (vedi UK) in cui lo studente sceglie un numero minimo di prove tra quelle possibili (dato che i curricula saranno diversificati).

Le scuole autonome:

- non potranno far pagare rette di iscrizione alle elementari;
- in caso di eccesso di domanda l'ammissione è "a sorteggio" alle elementari;
- alle superiori è possibile prevedere deviazioni da queste prescrizioni.
- ad esempio, un meccanismo stabile di abbinamento delle preferenze ordinate di scuole e studenti (Gale e Shapley, 1962).

Modalità di transizione e governance

Dovranno essere stabiliti i criteri di ammissione all'elettorato attivo: solo i genitori degli studenti iscritti o una platea più vasta di potenziali interessati?

Si terrà un'elezione se uno o più Comitati di genitori, insegnanti o altri soggetti propongono per una scuola un "Programma di Gestione" (\approx "Charter" USA).

Andranno stabiliti i criteri per la candidabilità dei "Programmi di Gestione".

Ogni elettore, per ogni scuola nella quale abbia diritto, potrà esprimersi a favore o contro i programmi presentati.

Diventeranno autonome le scuole nelle quali la *maggioranza degli aventi diritto* abbia votato a favore della transizione prevista da uno specifico Programma.

Le scuole autonome saranno gestite dal Comitato che ha ricevuto il maggior numero di voti con le modalità e gli organi previsti nel Programma di Gestione.

Finanziamento iniziale delle scuole autonome

Al momento della transizione, le scuole, diventate autonome, riceveranno la proprietà di tutti le strutture e beni materiali in dotazione alla scuola stessa.

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 (10%?) per sostenere le spese derivanti dalla impossibilità di utilizzare i servizi dello Stato. Ad esempio:

- per l'amministrazione delle risorse finanziarie;
- per la gestione del personale.

Le scuole potranno eventualmente acquisire altre risorse da privati, che però saranno soggette ad un prelievo redistributivo del 20% da versare in un "Fondo di Solidarietà" a disposizione delle scuole autonome in contesti disagiati.

La “dote” portata successivamente da ciascun studente

Negli anni successivi, la scuola riceverà fondi in proporzione agli studenti iscritti.

Ogni studente porterà con sé una “dote” pari al costo medio iniziale per studente, stimato in un cluster di scuole simili, 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 incentivazione

L’incremento della “dote” è possibile anche in scuole in difficoltà, a fronte di una convincente revisione del Programma di Gestione.

Questa valutazione sarà effettuata dalla stessa commissione che deve approvare i Programmi di Gestione che possono presentarsi alle elezioni.

Valutazione delle scuole

A una apposita commissione di esperti, verrà affidata, in collaborazione con l'Invalsi, la valutazione dei risultati e la diffusione delle informazioni alle famiglie.

Per ogni scuola diventata autonoma, verrà identificato un “cluster di controllo” costituito da scuole equivalenti al momento della transizione.

Ciascuna scuola autonoma sarà comparata al cluster di controllo, in termini di:

- tassi di superamento degli Esami di Stato;
- performance nei test di apprendimento;
- storia successiva degli studenti, all'uscita da ogni scuola;
- risultato di ispezioni (posto che si rendano disponibili i fondi per effettuarle).

La comparazione (che per costruzione controlla per il contesto) riguarderà non solo i livelli ma anche i tassi di variazione di ogni indicatore.

Informazioni alle famiglie

La commissione dovrà rendere pubbliche le informazioni raccolte a tutte le famiglie, nei modi più efficaci .

Dovrà essere prestata particolare cura nel fornire informazioni chiare soprattutto alle famiglie provenienti dai contesti più disagiati.

Fornire queste informazioni è cruciale affinché le famiglie possano scegliere bene e quindi l'autonomia concessa possa dare buoni frutti.

Ciascuna scuola autonoma sarà ovviamente identificata esplicitamente nella valutazione.

Meno ovvia l'opportunità di rendere note le scuole del “cluster di controllo”:

- *no*: le scuole del cluster non subiranno gli effetti della valutazione;
- *si*: le famiglie si fideranno maggiormente della valutazione.

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 rientrare nel settore pubblico.

Per ogni scuola verranno identificati gli elettori interessati con la stessa regola definita per le elezioni iniziali.

Queste elezioni si terranno se un terzo dei genitori interessati lo desidera.

L'eventuale 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.

I contratti del nuovo personale assunto dalle scuole autonome saranno risolti.

Come la nostra proposta può migliorare la scuola per tornare a crescere

I dati internazionali indicano una forte correlazione tra:

- tassi di crescita e
- apprendimenti degli studenti misurati dai test standardizzati;

sia in termini di livelli che di trends.

È ragionevole ipotizzare che la correlazione sia dovuta ad un effetto causale.

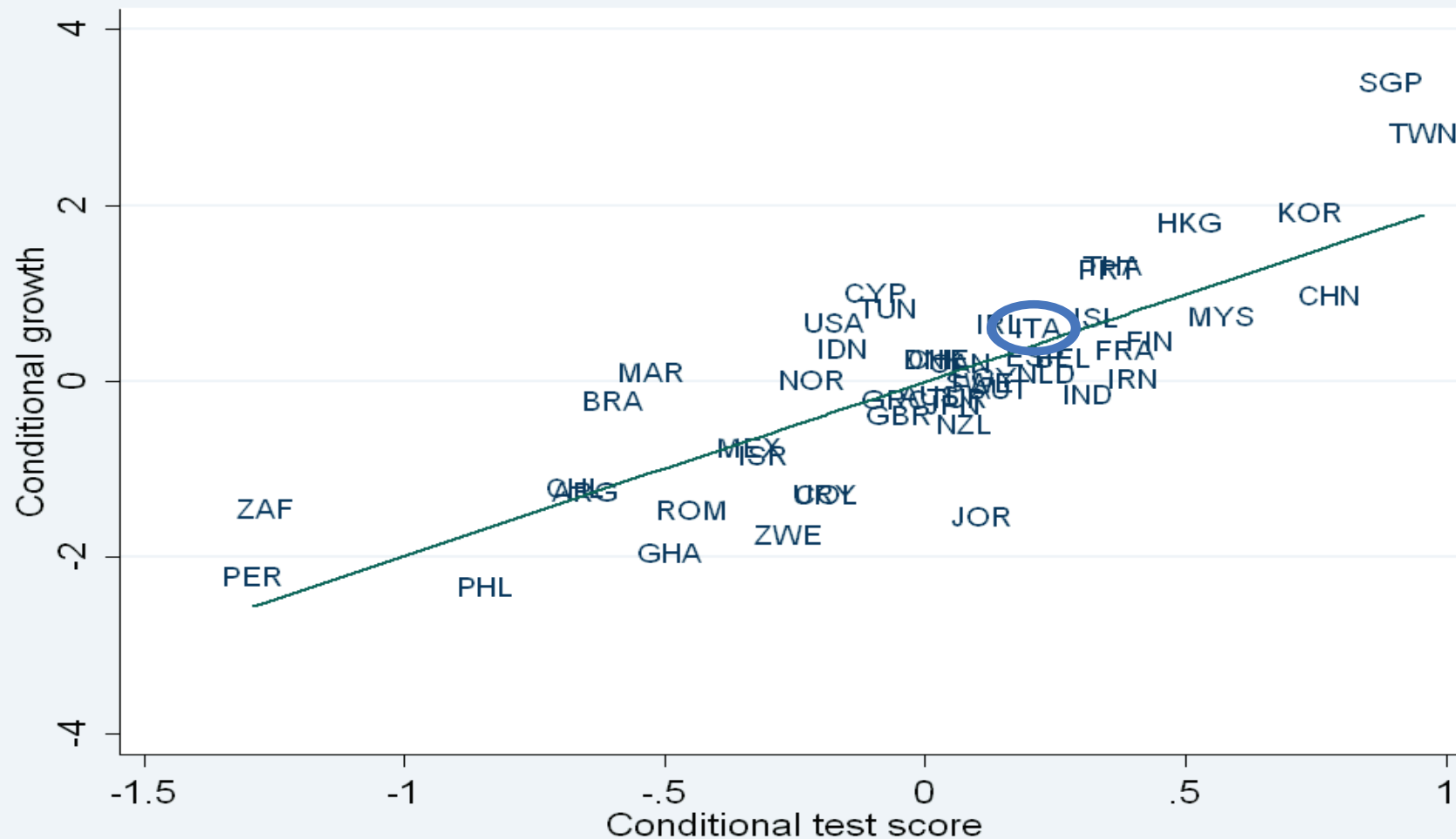
L'Italia esce particolarmente male da questi confronti internazionali.

Le regioni meridionali mostrano una performance molto negativa.

L'alternativa solitamente invocata, ossia *spendere di più per l'istruzione*:

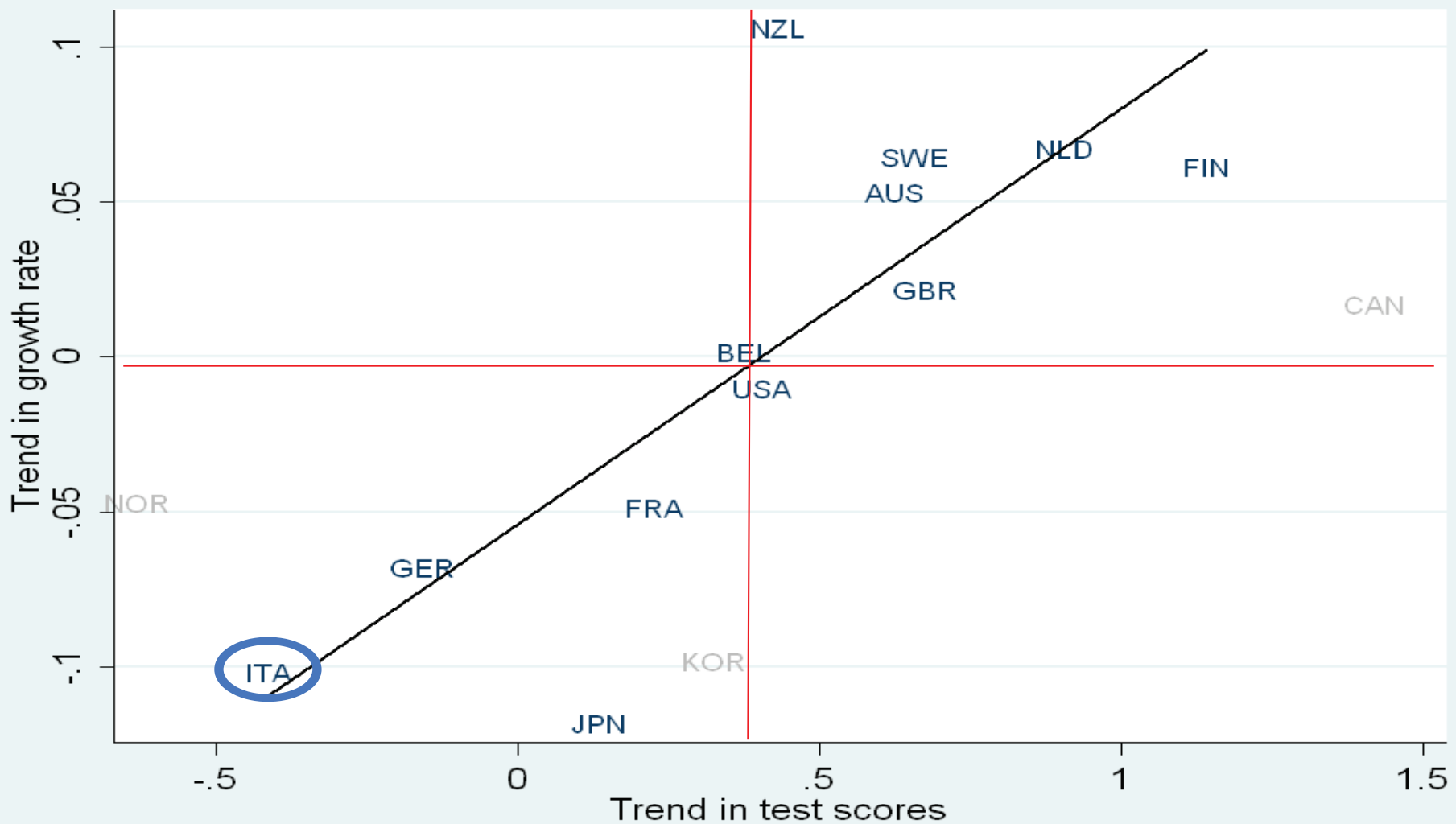
- è impraticabile in tempi brevi data la priorità di ridurre il debito pubblico;
- è inefficace se le risorse sono sprecate.

Educational Achievement and Economic Growth



Added-variable plot of regression of average annual growth rate of real GDP per capita 1960-2000 on initial level of GDP per capita, initial average years of schooling and average student achievement test scores. Source: Hanushek and Woessmann (JEL 2008).

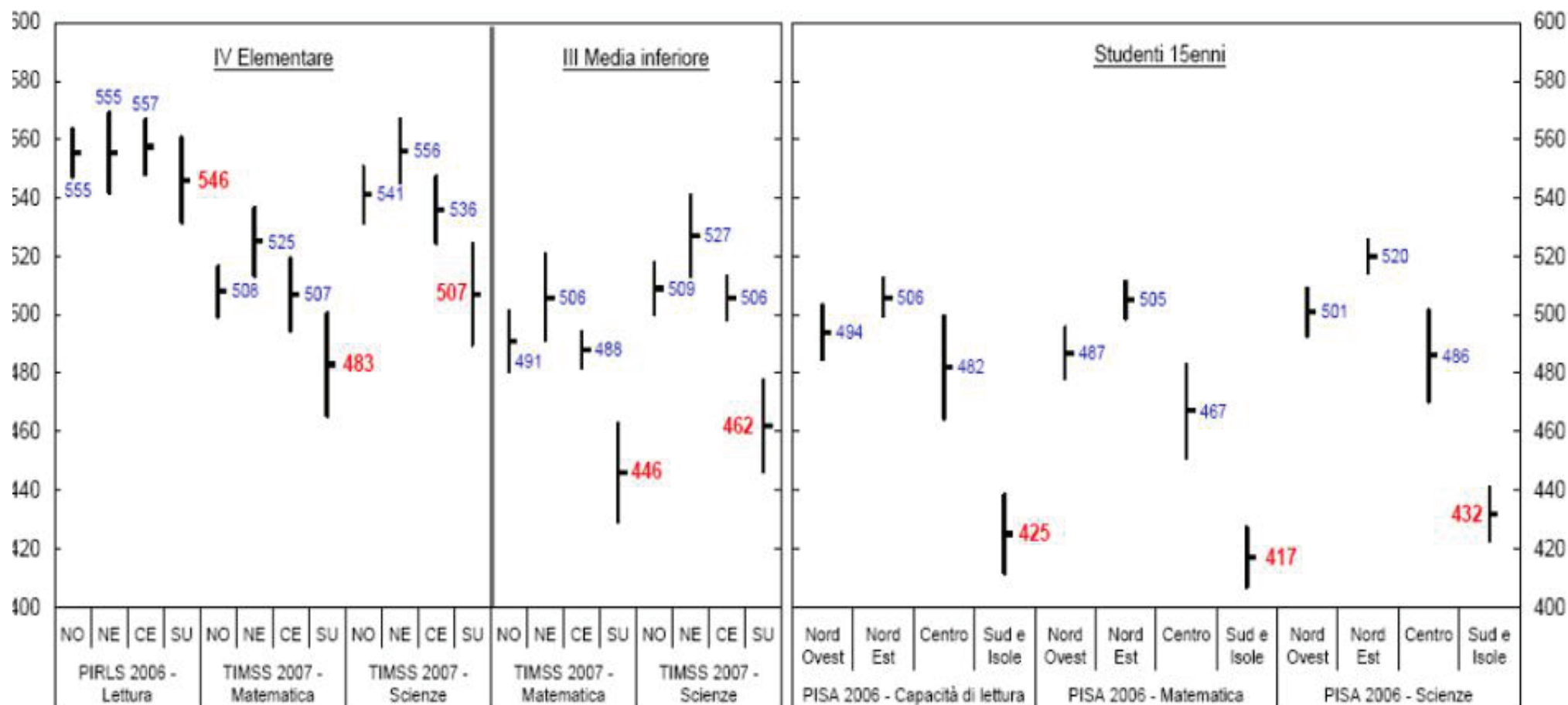
Trends in Growth Rates vs. Trends in Test Scores



Scatter plot of trend in the growth rate of GDP per capita from 1975 to 2000 against trend in test scores.
Source: Hanushek and Woessmann (JEGro 2012).

I divari territoriali nei punteggi delle indagini internazionali (1)

(punteggi medi e intervalli di confidenza al 95 per cento; media internazionale=500)



Fonte: Banca d'Italia (2011).

È prioritario aumentare la spesa pubblica per l'istruzione?

Anche se i conti pubblici consentissero di farlo, non sarebbe questa la priorità.

Ciò che serve prioritariamente è spendere meglio ed efficacemente.

Rispetto ai Paesi OECD, la spesa *per studente* in Italia è:

- superiore secondo Woessmann (2007) (cumulata per studenti 6-15 anni);
- simile secondo l'OECD per il 2010.

Spendiamo poco per la scuola in rapporto

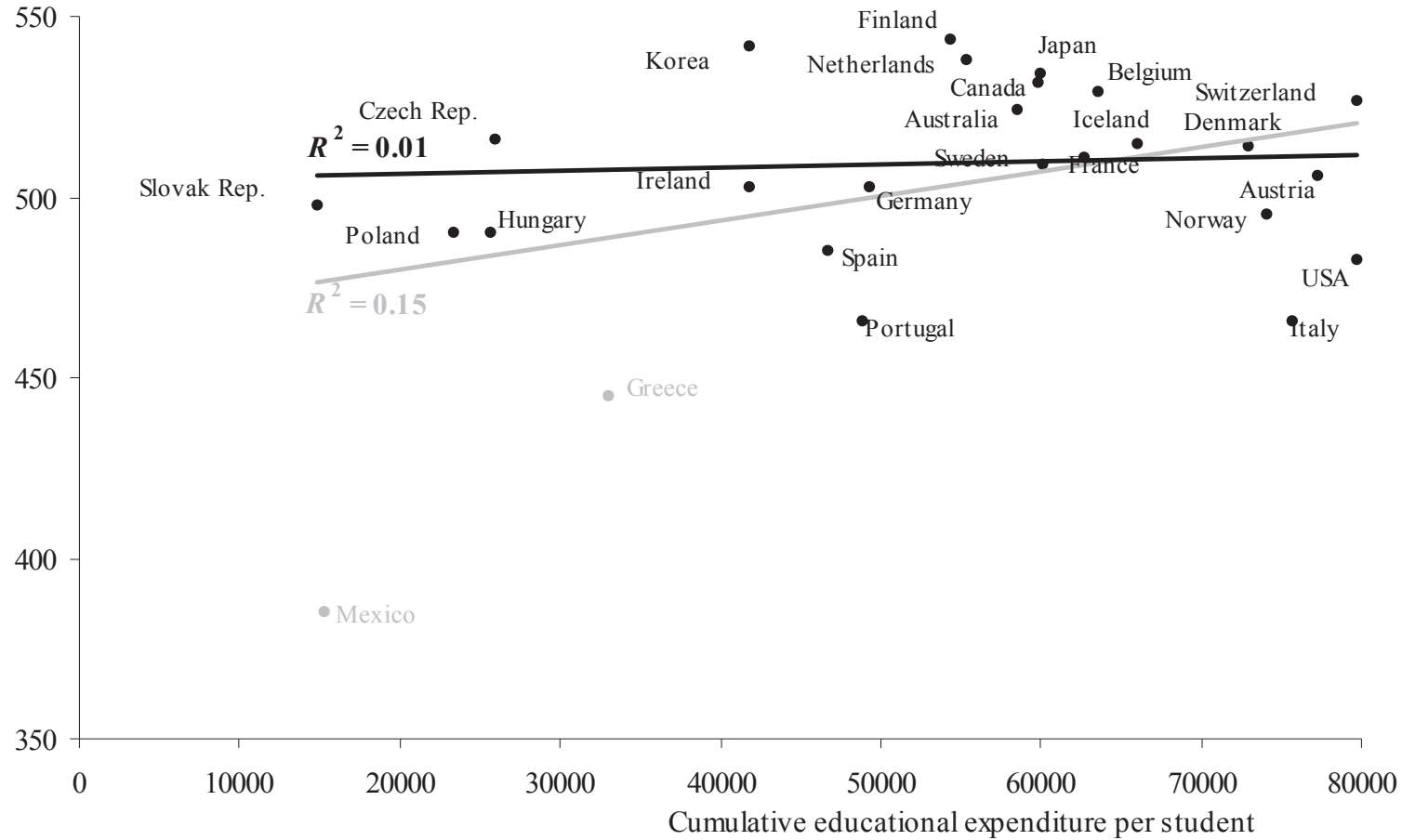
- al PIL,
- al totale della spesa pubblica.

Il calo demografico (nonostante gli immigrati) potrebbe spiegare questi fatti.

Prima di portare acqua con un secchio bucato bisogna riparare i buchi.

Figure 3: Expenditure per student and student achievement across countries

Math performance in PISA 2003



Notes: Association between average math achievement in PISA 2003 and cumulative expenditure on educational institutions per student between age 6 and 15, in US dollars, converted by purchasing power parities. Dark line: regression line for full sample. Light line: regression line omitting Mexico and Greece.

Source: Woessmann (2007a).

Tabella 1: **Spesa in rapporto al numero di studenti e al PIL - 2009**

Indicatore	Italia	Media OCSE	Classifica 1= più risorse
<i>Spesa annua per studente, in US\$, P.P.P.</i>			
Istruzione pre-scolare	7 948	6 670	9 su 34 nazioni
Istruzione primaria	8 669	7 719	10 su 35 nazioni
Istruzione secondaria	9 112	9 312	18 su 37 nazioni
<i>Spesa totale, pubblica e privata, per Istruzione</i>			
In % del PIL	4,9%	6,2%	31 su 37 nazioni
<i>Spesa pubblica totale per Istruzione</i>			
In % della spesa pubblica	9%	13%	31 su 32 nazioni

Servono soprattutto buoni insegnanti

Chetty et al. (2011a): analizzano dati su 2.5 ml di bambini USA alle elementari-medie inferiori, abbinati ai loro dati fiscali una volta adulti:

- misurano il “valore aggiunto” (VA) nei test, attribuibile ad ogni insegnante;
- mostrano che l’abbinamento studenti-insegnanti è (quasi) casuale
- trovano che gli studenti abbinati a insegnanti con alto VA hanno maggiore probabilità di:
 - frequentare scuole superiori migliori e iscriversi all’università;
 - guadagnare di più e vivere in zone ad alto status socio-economico;
 - risparmiare di più per la pensione.

Rimpiazzare un docente il cui VA è nel 5% più basso con un insegnante medio, aumenta di \$250000 il reddito degli studenti di una classe media.

Chetty et al. (2011b): risultati simili per gli 11571 bambini abbinati ad insegnanti in modo casuale controllato nell’Esperimento Star del Tennessee.

Cosa si è fatto in Italia per selezionare buoni insegnanti?

Nulla! O, peggio, lo Stato italiano ha puntato a pagare poco i singoli insegnanti, senza differenze per merito, e ad assumerne tanti.

Escludendo “santi e missionari”, la prospettiva dell’insegnamento non può essere attraente per i migliori laureati italiani, soprattutto nelle materie scientifiche:

- bassi redditi;
- lunga gavetta di precariato nella quale,
- più che le capacità e le competenze, conta la pazienza di attendere il posto fisso conseguito per mero invecchiamento e non per meriti.

Eppure, ad ogni concorso per la scuola il numero di candidati è sempre largamente superiore al numero di posti disponibili.

È sorprendente, ma induce a pensare che non siano i migliori laureati ad essere attratti in massa da questa professione.

Tanti insegnanti e ore di istruzione, con risultati deludenti

Il numero di studenti per docente in Italia è inferiore o in linea, a seconda dell'ordine di scuola, con quanto osservato in paesi comparabili.

Il dato non sorprende vista:

- l'immobilità degli insegnanti di ruolo;
- il calo demografico;

ma nasconde forti disomogeneità tra scuole nella distribuzione dei docenti.

Il numero di ore di istruzione per studente è

- maggiore in Italia che altrove;
- rigidamente strutturato in programmi scolastici non adattabili alle esigenze diversificate e modulari degli studenti.

Nonostante tanti insegnanti e tante ore di insegnamento la performance degli studenti italiani nei test è, come abbiamo visto, deludente.

Tabella 2: **Studenti per docente e ore di istruzione - 2010**

Indicatore	Italia	Media OCSE	Classifica 1= più risorse
<i>Numero Studenti per Docente</i>			
Istruzione pre-scolare	11,8	11,4	10 su 32 nazioni
Istruzione primaria	11,3	15,8	7 su 36 nazioni
Istruzione secondaria	12	13,8	15 su 38 nazioni
<i>Numero di ore annuali di Istruzione obbligatoria</i>			
7-8 anni	891	774	9 su 33 nazioni
9-11 anni	924	821	5 su 34 nazioni
12-14 anni	1 023	899	4 su 34 nazioni

Dati OCSE, *Education at a Glance, 2012, country notes: Italy*. Nazioni sono classificate in ordine discendente, dove 1 = maggiori risorse.

Agli insegnanti italiani è dato poco ma anche chiesto poco

Lo stipendio di un insegnante in rapporto al reddito medio procapite è inferiore in Italia rispetto ai paesi OCSE; ma anche le ore insegnate sono inferiori.

La recente vicenda dei TFA è l'ultimo esempio di un sistema di selezione:

- lento, macchinoso e incapace di venire incontro alle esigenze delle scuole;
- basato sull'anzianità nel precariato come prevalente titolo di merito;
- pensato come “politica del lavoro”, non negli interessi degli studenti.

Non stupisce quindi che la scuola italiana:

- abbia smesso di attrarre i migliori laureati alla professione docente;
- abbia scoraggiato gli insegnanti di valore che nonostante tutto hanno scelto questa professione.

Bassa retribuzione annua e poco lavoro: una combinazione con effetti perversi (e iniqui per quegli insegnanti che da soli tengono in piedi la scuola italiana).

Tabella 3: **Retribuzione e ore di lavoro - 2010**

Indicatore	Italia	Media OCSE	Classifica 1= valore maggiore
SALARIO DOCENTI SU SALARIO DI LAVORATORE A TEMPO PIENO CON EDUCAZIONE TERZIARIA			
Docenti scuola primaria	0,57	0,82	24 su 27 nazioni
Docenti scuola secondaria inferiore	0,60	0,85	22 su 27 nazioni
Docenti scuola secondaria superiore	0,64	0,90	23 su 27 nazioni
NUMERO DI ORE DI INSEGNAMENTO ANNUALI, PER DOCENTE, IN ISTITUZIONI PUBBLICHE			
Istruzione Primaria	770	782	19 su 35 nazioni
Istruzione secondaria inferiore	630	704	22 su 34 nazioni
Istruzione secondaria superiore	630	658	19 su 35 nazioni

Dati OCSE, *Education at a Glance, 2012, country notes: Italy*. Nazioni sono classificate in ordine discendente, dove 1 = valore maggiore.

I danneggiati sono soprattutto i meno abbienti

Un insegnante incapace danneggia soprattutto gli studenti poveri; 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.

Checchi et al. (1999): il rischio relativo di iscriversi all’università piuttosto che fermarsi al diploma:

- aumenta di 6 volte con un padre laureato in USA;
- aumenta di 24 volte con un padre laureato in Italia.

Per essere nel 50% più benestante della popolazione, in Italia conta meno laurearsi che avere il padre nel 50% più benestante. In USA è vero il contrario

Checchi et al. (2012): aumento secolare della mobilità, ma: “the relative disadvantage of children from poorer background has remained stable” .

La nostra proposta può migliorare la qualità degli insegnanti

Poichè lo Stato ha fallito nel gestire la scuola italiana fino ad oggi, è giunto il momento di consentire, a chi vuole provare una strada diversa, di poterlo fare.

In particolare, lo Stato non è riuscito ad attrarre i migliori laureati alla professione di insegnante.

L'evidenza internazionale suggerisce che:

- scuole autonome nella gestione delle risorse umane sono migliori proprio perchè sanno dotarsi di insegnanti migliori;
- le certificazioni pubbliche della qualità degli insegnanti hanno una correlazione molto bassa con la loro performance.

La nostra proposta non è una bacchetta magica ma consente di sperimentare un modo potenzialmente più efficace per migliorare la qualità degli insegnanti.

Conclusioni

La nostra proposta, proprio perchè sperimentale e basata su una scelta volontaria, può superare le obiezioni di chi è contrario all'autonomia scolastica.

Cerca di contemperare l'esigenza di sfruttare:

- i vantaggi di far scegliere a chi ha le migliori informazioni per farlo, ossia:
 - gli insegnanti che devono disegnare un offerta formativa adattabile alle esigenze della collettività di riferimento;
 - le famiglie e gli studenti che hanno necessità molto più diversificate di quelle che la scuola attuale riesce a soddisfare;

con l'esigenza di:

- preservare un ruolo di controllo e di finanziamento pubblico più forte dove è maggiormente necessario;
- favorire un uso migliore delle risorse, riducendo il rischio di incrementare le disuguaglianze.

Questioni aperte

Tra le numerose questioni aperte, vanno studiate:

- Le conseguenze della riforma a livelli diversi di abilità degli studenti:
 - US Charter schools e UK Academies funzionano meglio nella parte bassa della distribuzione;
 - la nostra proposta avrà un effetto uniforme o diversificato?
- Le iniziative per attirare e formare all'insegnamento i laureati migliori, come "TeachFirst":

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.