VALUTAZIONE EX ANTE

Programma Operativo Nazionale

Programmazione 2014-2020
(FSE- FESR)

RAPPORTO SULLA VALUTAZIONE EX ANTE DEL PROGRAMMA OPERATIVO NAZIONALE PROGRAMMAZIONE 2014-2020 (FSE- FESR)

INVALSI – ISTITUTO NAZIONALE PER LA VALUTAZIONE DEL SISTEMA EDUCATIVO DI ISTRUZIONE E DI FORMAZIONE
WWW.INVALSI.IT

Il presente Rapporto è curato dal gruppo di coordinamento della valutazione ex ante, costituito da: Gianluca Argentin (Università di Milano-Bicocca), Andrea Caputo (Università Sapienza di Roma) e Roberto Ricci (INVALSI).

Il team di esperti che ha contribuito alla stesura del Rapporto è costituito da:

Giovanni Abbiati, Università degli Studi di Trento (par. 2.3.3)
Gianluca Argentin, Università di Milano-Bicocca (par. 2.3.2, 2.4.5)
Gianna Barbieri, MIUR (par. 4.2)
Carlo Barone, Università degli Studi di Trento (par. 2.1, 2.4.2)
Andrea Caputo, Università Sapienza di Roma (par. 2.2.2)
Tiziano Gerosa, Università di Milano-Bicocca (par. 2.3.4, 2.4.4)
Marco Gui, Università di Milano-Bicocca (par. 2.4.1, 4.4.1)
Debora Mantovani, Università di Bologna (par. 2.3.1)
Rita Marzoli, INVALSI (par. 2.4.3, 4.4.2)
Marina Micheli, Università di Milano-Bicocca (par. 2.4.1)
Stefano Neri, Università Statale di Milano (par. 2.2.1)
Caterina Orlandi, INDIRE (par. 4.3)
Angelo Paletta, Università di Bologna (par. 3.6)
Valentina Rastelli, Università Politecnica delle Marche (par. 2.2.2)
Roberto Ricci, INVALSI (par. 4.1)
Barbara Romano, Università di Genova (par. 2.2.3)

INVALSI
Istituto nazionale per la valutazione del sistema educativo di istruzione e di formazione
Villa Falconieri
Via Borromini 5
00044 Frascati (ROMA)

Contatto
Indirizzo: Roberto Ricci, Coordinatore Area ricerca - Dirigente ricerca INVALSI
INVALSI, Villa Falconieri Via Borromini 5 00044 Frascati (ROMA)
E-mail: roberto.ricci@invalsi.it
Tel. +390694185302-267
Fax. +390694185228

Sintesi del rapporto

1. Le fasi del processo di valutazione

Il processo di valutazione ex ante ha avuto uno sviluppo processuale e ricorsivo, coerentemente con la dinamica di interazione e accompagnamento alla costruzione del Programma che lo caratterizza anche secondo le linee guida. Le fasi cruciali del processo di valutazione sono descritte molto sinteticamente di seguito:

- *la costituzione e l'organizzazione del gruppo di lavoro:* si è selezionata una compagine di esperti e si è costituito entro INVALSI un ristretto gruppo di coordinamento
- *l'analisi dello stato del sistema:* si è prodotto un documento sullo stato del sistema, suddiviso tra esperti per ambito tematico di competenza
- *la revisione delle prime bozze del Programma:* il gruppo di coordinamento ha avuto più documenti preliminari di stesura del Programma, sulla base del quale si sono sviluppati scambi con il gruppo di programmazione.
- *l'analisi della versione intermedia del Programma – il contenuto delgi obiettivi specifici:* la revisione del testo prodotto dal MIUR, con particolare attenzione all'analisi degli obiettivi specifici, ha visto il coinvolgimento dell'intero gruppo di esperti. Per la gli assi I e II, contenenti obiettivi specifici di natura prettamente contenutistica, si è fatto leva sul fatto che, all'interno dello staff di valutazione, erano attivabili più valutatori capaci di esprimere giudizi rilevanti. Per ogni obiettivo specifico si è quindi costituito un sotto-team di tre esperti, a cui è stata fornita la versione intermedia del Programma, documentazione di supporto e una griglia di analisi strutturata, sulla quale esprimere il giudizio. Le 26 griglie raccolte sono state analizzate congiuntamente dal gruppo di coordinamento della valutazione e si è provveduto a sintetizzare non solo i giudizi numerici, ma soprattutto le raccomandazioni formulate per il miglioramento del programma. Per gli obiettivi relativi agli assi III e IV, più trasversali rispetto alle competenze degli esperti, il gruppo di coordinamento ha proceduto a rileggere il Programma e a commentarlo. Altrettanto è stato fatto da tutto il gruppo di valutatori, che, in questo caso hanno fornito al gruppo di coordinamento raccomandazioni, proposte di revisione e suggerimenti puntuali. Anche in tale caso, si è provveduto a sintetizzare il materiale prodotto.
- *l'analisi della versione intermedia del Programma – la dimensione finanziaria*: sulla base del quadro generale di riferimento, la valutazione ex ante ha cercato di stimare la coerenza degli stanziamenti di bilancio, esaminando le sfide e le esigenze individuate nell'Accordo di partenariato e nel Programma sulla base delle quali sono stati fissate le priorità, gli obiettivi, le azioni e i risultati attesi.

  In particolare, la valutazione ex ante ha riguardato due principali dimensioni di coerenza degli stanziamenti finanziari: a) la coerenza "strategica", intesa come capacità di indirizzare le risorse disponibili rispetto alle sfide e alle priorità d'investimento individuate nel programma operativo nazionale; b) la coerenza "implementativa", intesa come capacità di allocare le risorse all'interno di ciascuna priorità d'investimento in misura congruente rispetto agli obiettivi e alla tipologia delle azioni programmate.
- *l'analisi delle modifiche apportate nella versione avanzata del programma:* il programmatore ha infine fornito al gruppo di valutazione la versione avanzata del

documento di programmazione, prossima a quella finale, e ha fornito inoltre esplicite indicazioni sulle modifiche apportate e sulle raccomandazioni che erano state integrate nel testo e sulle modifiche apportate al piano finanziario. I valutatori hanno quindi segnalato quali elementi sono stati recepiti e quali si raccomanda di tenere presenti nel futuro sviluppo delle azioni previste dal programma stesso.

- *la definizione delle fonti informative a supporto del futuro monitoraggio e valutazione*: per lo sviluppo di questa parte del rapporto, si è deciso di raccogliere sintetiche descrizioni delle infrastrutture informative esistenti, che lavoreranno a supporto della programmazione. Si è quindi chiesto a un referente del Servizio Statistico del MIUR, a un referente INVALSI e a un referente INDIRE di sviluppare brevi descrizioni delle fonti informative esistenti presso ogni unità e che potranno essere impiegate in futuro per monitorare lo svolgimento del programma e analizzare la sua evoluzioni e i risultati che produrrà. Si sono inoltre voluti mettere in luce due aree di criticità nell'infrastrutttura informativa esistente, soprattutto alla luce degli obiettivi perseguiti dal Programma Nazionale e dalla rilevanza che hanno assunto in esso: la misurazione delle competenze digitali e linguistiche degli studenti.

2. Lo stato del sistema

Dall'analisi sullo stato del sistema sono emerse molte risultanze che, per ciascuna delle aree tematiche individuate, hanno guidato la stesura del Documento di Programmazione. Questa azione valutativa ha prodotto una mole considerevole di risultati di ricerca originali, oltre alla rassegna delle evidenze e della letteratura disponibile. Particolare attenzione è stata dedicata alle differenze che si riscontrano non sono tra l'Italia e le altre economie europee, ma anche tra regioni interne al Paese.
Riportiamo qui in modo estremamente sintetico, per ogni tematica oggetto di approfondimento, quanto è illustrato con riassunti ragionati nel rapporto di valutazione e, in appendice, in forma di testi di ricerca.

Performance degli studenti
Le analisi mostrano che, a dispetto dei recenti progressi del nostro paese, resta prioritario contrastare gli abbandoni e rafforzare le competenze degli studenti. Le regioni meno sviluppate, pur registrando importanti miglioramenti, rimangono ancora un target prioritario di intervento. Tuttavia è necessario tenere conto anche di altri fattori altrettanto rilevanti: l'estrazione sociale e la cittadinanza degli studenti, il rendimento pregresso e il tipo di scuola superiore frequentata.
Gli interventi suggeriti riguardano: a) il potenziamento delle attività educative pre-scolari e del tempo pieno nell'istruzione di base; b) l'introduzione di forme di sostegno economico rivolte agli studenti di famiglie materialmente deprivate in uscita dall'obbligo scolastico; c) le azioni indirizzate a rafforzare la partnership educativa tra scuole e famiglie; d) gli interventi a sostegno della professionalità docente; e) il potenziamento delle attività di orientamento in ingresso nella secondaria superiore e delle iniziative di supporto tempestivo ai low-achievers; f) l'aumento delle opportunità di formazione professionale regionale e la riqualificazione di questo segmento formativo.

La scuola dell'infanzia
Negli ultimi anni il tasso di copertura della scuola dell'infanzia si è allontanato sempre più dal 100%, soprattutto nelle Regioni del Nord e del Centro. La copertura e l'offerta del servizio appaiono invece quantitativamente adeguate nelle Regioni meno sviluppate. Esistono forti

differenze nei fattori di "input" del servizio che possono influenzarne la qualità (spazi, materiali, attività, condizioni di impiego del personale), legate alla natura del soggetto gestore e ai contesti territoriali. Si raccomandano azioni volte a contrastare il calo del tasso di copertura, sul lato della domanda per promuovere l'iscrizione dei gruppi svantaggiati e sul lato dell'offerta mediante un allentamento dei vincoli di spesa che hanno inciso negativamente soprattutto sull'offerta comunale e privata, quasi dovunque minoritarie rispetto a quella statale ma più ampie al Nord e al Centro. Una rilevazione sistematica delle caratteristiche del servizio e dei fattori di input è propedeutica ad interventi di omogeneizzazione della qualità.

Il tempo pieno

Nell'ambito dell'istruzione primaria il tempo pieno ha visto un progressivo aumento a livello nazionale negli ultimi anni (dal 2007 al 2013). Tuttavia, l'area ex PON e l'attuale area delle regioni meno sviluppate (PON+Basilicata) mostrano rispetto alla media Italiana una percentuale di studenti a tempo pieno decisamente inferiore. Tale dato appare in stretto accordo con i più scarsi livelli di competenze nelle principali discipline evidenziati nelle rilevazioni nazionali sugli apprendimenti, in particolare nelle regioni del Sud. La gestione del tempo scuola può quindi costituire una leva preventiva rispetto alle disuguaglianze negli apprendimenti. In quest'ottica, si raccomanda di intraprendere azioni specifiche che pontenzino il tempo speso a scuola dagli studenti italiani, soprattutto nelle regioni meno sviluppate. Alcune esperienze italiane (tra queste il Progetto Qualità e Merito) hanno già evidenziato l'efficacia in termini di crescita delle competenze nelle discipline di base.

Valutazione e accountability di scuola

La scuola che uno studente frequenta fa la differenza in termini di risultati che può conseguire.
In Italia e, in particolare, nelle Regioni ex-PON la variabilità tra scuole è alta sin dalla scuola primaria ed è crescente lungo il percorso di studi.
Il miglioramento del sistema va, quindi, sollecitato attivando politiche a livello di scuole e, a tal fine, creando un sistema di accountability a livello di scuola che sia strumentale all'individuazione delle aree di debolezza delle singole istituzioni e all'implementazione di interventi adeguati.
In questo contesto diventa cruciale sperimentare e valutare con metodi adeguati e rigorosi i meccanismi di individuazione e meccanismi di incentivazione che dovrebbero portare al miglioramento delle performance, senza presumere che l'uno sia più efficace di altri.

La dirigenza scolastica

I dirigenti scolastici (Ds) italiani tendono a descriversi come discreti leader della scuola da essi presieduta. Tuttavia, le indagini condotte rilevano una netta debolezza dei Ds del nostro Paese in termini di autonomia e responsabilità manageriale (gestione del personale scolastico e all'allocazione delle risorse). Date queste evidenze, si raccomanda di intraprendere azioni formative tese a sviluppare le capacità manageriali di quanti già ricoprono o intendono ricoprire questa funzione. Inoltre, sarebbe auspicabile un ripensamento dei criteri di selezione dei Ds in modo tale da introdurre, fra i requisiti richiesti, il possesso della competenza manageriale. Sarebbe anche opportuno rivalutare il tempo di ricambio dei Ds all'interno di ogni singolo istituto, poiché nelle scuole dove il turn-over è più alto, la gestione dell'istituto risulta meno efficace ed efficiente. Gli interventi dovrebbero, infine, essere rivolti a tutti i Ds, poiché segnali di debolezza si registrano trasversalmente su tutto il territorio nazionale.

Le scelte occupazionali degli insegnanti

Reclutare le persone giuste nell'insegnamento, riuscire a farle operare nelle scuole dove c'è maggior bisogno della loro competenza e mantenere elevata la loro motivazione al lavoro svolto sembra cruciale per il successo di un sistema di istruzione. La gestione della forza insegnante italiana richiede un ripensamento piuttosto profondo, che rischia di scontrarsi con meccanismi consolidati e con aspettative maturate nel tempo dai diretti interessati. Mancano sistemi di feedback e premialità e la mobilità tra scuole sembra il modo principale con cui gli insegnanti migliorano la propria posizione occupazionale in un sistema privo di percorsi di carriera. Ciò sembra però generare fenomeni di segregazione degli insegnanti tra scuole e matching avverso tra insegnanti e studenti. Sembra cruciare avviare quanto prima interventi in questo campo, magari rendendoli politicamente più sostenibili.

Formazione in servizio

La formazione in servizio degli insegnanti è spesso vista come un modo economico e funzionale per aumentare la qualità dell'insegnamento e i risultati degli studenti. Gli insegnanti italiani sono in linea generale poco formati. Investire in formazione professionale sembra quindi particolarmente appealing in quanto questa è fortemente voluta anche dagli insegnanti. Recenti esperienze italiane di valutazione mostrano però che in Italia è difficile che la formazione – da sola – sortisca effetti sui risultati degli studenti: mancanza di incentivi a partecipare e difficoltà di conciliare sperimentazioni didattiche con il completamento del programma minano alla base l'efficacia di ogni iniziativa formativa che non sia accompagnata da altri interventi facilitatori per i docenti. Per migliorare le chances di efficacia di questi interventi è possibile utilizzare un'organizzazione diffusa basata su reti di scuole e una maggiore autonomia oraria ai docenti che intendono impegnarsi.

Le pratiche didattiche bidirezionali tra gli insegnanti

L'approccio didattico bidirezionale rappresenta un utile strumento sia per l'affinamento e la sedimentazione delle competenze degli studenti. Stando ai risultati emersi nelle analisi, si tratta di uno strumento ancora poco utilizzato e occorre agire sia in matematica che in italiano per l'incremento della partecipazione attiva dei giovani alla lezione. Maggiore riguardo va concesso alle scuole secondarie di II grado, in netto svantaggio rispetto alle primarie e secondarie di I grado. Per ciò che riguarda i divari geografici non emergono particolari criticità, suggerendo quindi di agire principalmente a livello nazionale. Considerando la crescente autonomia delle scuole nella definizione dei metodi didattici e dei contenuti del curricolo, si invita ad agire parallelamente su due fronti per un rafforzamento autonomo e consapevole dell'uso di tali pratiche: realizzando un piano di offerta di corsi di formazione e aggiornamento diretto agli insegnanti e, al contempo, definendo una serie di direttive indirizzate alla sensibilizzazione di dirigenti scolastici e corpo docente sull'importanza dell'implementazione di tali metodi.

Ambiti di intervento strategici: agenda digitale

Negli ultimi anni l'Italia ha compiuto numerosi sforzi per incrementare le dotazioni tecnologiche nelle scuole sia con il Piano Nazionale Scuola Digitale che con il PON FESR 2007-2013. Nonostante ciò, il paese rimane agli ultimi posti della classifica europea rispetto a numerosi indicatori come la diffusione di banda larga, il numero di computer per alunno, la quota di scuole adeguatamente dotate di tecnologie, e lo svolgimento di attività didattiche in rete (sia a scuola che a casa). Viceversa, l'Italia si colloca abbastanza bene per dotazione e utilizzo di Lavagne Interattive Multimediali, specialmente nelle secondarie di primo grado. Il territorio nazionale risulta abbastanza uniforme: le regioni ex PON hanno infatti recuperato rispetto al Nord su molti indicatori, anche se nel Sud la maggior parte delle tecnologie sembra concentrata nelle scuole con

più classi, lasciando scoperti i piccoli plessi periferici. In conclusione, si raccomanda per il futuro di non focalizzarsi unicamente sull'incremento di dotazioni tecnologiche, ma anche sulle ricadute in termini di livelli di apprendimento e competenze digitali degli studenti. Per questo, dovrebbe essere introdotto nella formazione degli insegnanti il tema dell'uso consapevole dei media da sviluppare e diffondere tra gli studenti.

Ambiti di intervento strategici: orientamento scolastico e universitario

Alla maggior efficacia dei sistemi di orientamento delle scelte scolastiche e universitarie corrispondono rischi minori di insuccesso negli studi e di dispersione da parte degli studenti in difficoltà. Inoltre, sappiamo che le scelte di studio fallimentari sono compiute più spesso proprio dalle famiglie che dispongono di minori risorse culturali, rafforzando le disuguaglianze sociali esistenti. In Italia l'orientamento scolastico e universitario è principalmente una responsabilità delle scuole e dei loro referenti-orientamento. Spesso vengono coinvolti soggetti esterni alla scuola (es. Atenei), ma si tratta di iniziative intraprese da singoli insegnanti, in mancanza di un modello sistemico di raccordo con il sistema produttivo e con le istituzioni locali. La variabilità territoriale e tra istituti nell'intensità e qualità delle azioni di orientamento è elevata. Il raccordo tra ciascun livello scolastico e gli esiti occupazionali o di studio degli studenti nel livello successivo deve essere potenziato, così come informazioni sull'effettiva accessibilità dei dispositivi a supporto dello studio per i meritevoli privi di mezzi. Sperimentare iniziative caratterizzate da bassi costi ed elevata scalabilità pare una priorità per la costituzione di un sistema di orientamento efficace.

Ambiti di intervento strategici: l'apprendimento della lingua inglese a scuola

La comunicazione nelle lingue straniere è una delle otto competenze chiave citate nella Raccomandazione del Parlamento Europeo e del Consiglio del 2006. Nelle Indicazioni Nazionali per il curricolo della scuola dell'infanzia e del primo ciclo d'istruzione sono fissati i traguardi che sono riconducibili ai livelli del Quadro Comune Europeo di Riferimento per le lingue del Consiglio d'Europa. Al termine della scuola primaria il livello atteso dagli studenti è il Livello A1, mentre quello della scuola secondaria di primo grado è il Livello A2. Tuttavia, allo stato attuale, al termine della scuola secondaria di primo grado, con il conseguimento del diploma di licenza, nella valutazione della prima e/o seconda lingua comunitaria non si fa riferimento ai livelli del Quadro Comune Europeo delle lingue. Nel considerare le competenze chiave in una prospettiva europea in linea con la strategia UE 2020, riveste particolare interesse la possibilità di iniziare, nel nostro paese, un percorso di valutazione delle conoscenze e delle competenze della lingua inglese

Legalità e civicness

Nonostante i giovani italiani dimostrano di possedere un livello di abilità e conoscenze civiche al di sopra della media dei 36 partecipanti all'indagine ICCS 2009, occorre rimarcare che esistono ampi margini di miglioramento e, al contempo, elevati squilibri interni al paese, sopratutto a discapito delle aree meno sviluppate. Per far fronte a tali sbilanciamenti dal punto di vista dei modelli di organizzazione didattica della materia, occorre promuovere l'allineamento delle singole scuole alle direttive per l'inserimento dell'educazione civica e alla cittadinanza all'interno del curricolo, con particolare attenzione alle regioni meno sviluppate. Dal lato dell'offerta didattica è necessario promuovere sull'intero territorio nazionale una maggiore integrazione fra strategie di insegnamento cooperativo e dialogico e nuovi contenuti in linea con le raccomandazioni comunitarie in tema di cittadinanza attiva, nonché investire in progetti e attività scolastiche orientate alla comunità e alla sensibilizzazione verso la salvaguardia dell'ambiente e del bene pubblico. Per ciò che riguarda, infine, le scuole inserite in contesti difficili, occorre agire attraverso

iniziative mirate, volte all'incremento delle risorse scolastiche e, ancora una volta, alla realizzazione di attività per il rafforzamento del tessuto sociale e la partecipazione attiva.

La qualità delle strutture scolastiche
il patrimonio scolastico italiano è molto datato e pertanto fortemente bisognoso di interventi di manutenzione, anche urgenti, dal momento che molti edifici sono siti in aree a elevato rischio sismico o idrogeologico. Osserviamo condizioni peggiori solo in alcune delle regioni meno sviluppate, ad es. la Sicilia, ma il problema sembra porsi a livello nazionale con acutizzazioni che hanno luogo in tutte le aree, a macchia di leopardo. Anche lo spazio per migliorare l'efficienza energetica degli edifici sembra enorme. Inoltre, gli edifici sono stati disegnati quando ancora la didattica centrata sullo studente, di stampo modulare e laboratoriale era poco diffusa e quando non era necessaria un'infrastruttura digitale. Gli interventi nell'edilizia dovranno soprattutto mirare a trasformare gli istituti da luoghi in cui giovani e famiglie si recano "per andare a scuola" a edifici in cui "si fa anche scuola", creando laboratori e spazi collettivi integrati negli edifici, che possano fungere da contesti facilitanti l'apprendimento degli studenti, ma anche iniziative di formazione e socialità territoriali. Si segnala che, finora, l'eterogeneità di potenziali fonti informative e di finanziamento sul tema si è tradotta in un marcato sotto-utilizzo degli stanziamenti previsti.

3. La valutazione del programma: punti di forza, criticità e raccomandazioni

Dall'analisi delle prime bozze del Programma Nazionale, era emersa una sostanziale coerenza del piano con i documenti europei di riferimento e con le priorità identificate anche dallo stato del sistema. Già in quella fase, si sono segnalate al Programmatore alcune criticità:

a. L'eccessivo spazio dedicato alla sezione introduttiva, con richiami enfatici a obiettivi di carattere macro e a principi valoriali, senza ancorare questi alla struttura del programma;
b. La definizione poco precisa degli obiettivi specifici, in particolare tendenza a far ricadere entro ciascun obiettivo specifico una pletora di sotto-obiettivi non sempre coerenti tra loro e organizzati in priorità/fasi di intervento intellegibili;
c. La conseguente definizione vaga delle azioni, eccessivamente frammentarie, con rimandi deboli al quadro logico e mancata definizione delle tappe intermedie.

A queste osservazioni sono seguite ri-scritture del Programma, che hanno portato alla bozza intermedia del programma. L'analisi di questo documento ha fornito all'estensore del programma, per ciascun obiettivo specifico: una vasta gamma di giudizi dettagliati su una scheda sintetica con 39 indicatori; raccomandazioni puntuali sulle principali mancanze o necessità di ulteriore revisione del testo.
I giudizi rilevati indicano che la strategia del programma si dimostrava già nel documento intermedio complessivamente robusta e convincente. Si riscontrava una buona coerenza esterna tra le sfide e i fabbisogni individuati a livello nazionale e regionale con le priorità di investimento e i relativi obiettivi specifici, in linea con gli obiettivi e i target di Europa 2020, con le raccomandazioni del Consiglio e con i Programmi Nazionali di Riforma. Il programma presentava, inoltre, una elevata coerenza interna rispetto agli obiettivi specifici di ciascun asse prioritario e dei diversi assi prioritar. Alcuni elementi che necessitavano di ulteriore solidità erano la contestualizzazione del programma in relazione con altri strumenti di rilievo di livello regionale, nazionale e comunitario. In particolare, si raccomandava di potenziare l'analisi del contributo del programma ad altre strategie e politiche nazionali e ed europee e, al contempo, la riflessione sulle possibili influenza di altre politiche e programmi sui risultati attesi dal programma stesso. Due

fenomeni di rilievo per il sistema educativo italiano sembravano non adeguatamente considerati: l'avvio a regime del Sistema Nazionale di Valutazione e il Piano Nazionale per l'Edilizia scolastica. Altri raccordi da sviluppare maggiormente erano quelli con il canale della Formazione Professionale e con il Sistema Universitario, quest'ultimo soprattutto per quanto attiene lo sviluppo di azioni di formazione e il disegno di innovazioni in forma di progetti pilota.

I collegamenti tra le azioni sostenute, le realizzazioni e i risultati attesi si rivelavano sufficientemente adeguati. Ciò che si raccomandava di affinare ulteriormente, invece, era il quadro logico adottato, soprattutto entro ciascuna azione, al fine di chiarire la ratio degli interventi caratterizzanti le priorità di investimento. Utile pareva anche articolare gli interventi in tappe sequenziali. Inoltre, seppur presente il riferimento ai principi orizzontali volti a promuovere le pari opportunità tra uomini e donne, impedire la discriminazione e incentivare lo sviluppo sostenibile, si suggeriva, soprattutto in alcuni obiettivi specifici, di valorizzare ulteriormente la potenzialità delle misure pianificate nel coniugare l'inclusività degli interventi con la promozione dell'eccellenza e dell'innovazione.

La macro-area Indicatori, monitoraggio e valutazione presentava invece i maggiori elementi di criticità: nel documento intermedio, mancava in buona misura l'individuazione di tappe fondamentali ed era scarsa l'esplicitazione di informazioni relative al performance framework e a valori di partenza e obiettivo. Si riscontrava inoltre una parziale capacità degli indicatori di risultato di riflettere in modo esaustivo gli obiettivi degli assi prioritari e i principali cambiamenti attesi, sebbene tali indicatori siano desunti dall'Accordo di partenariato. Inoltre, si ravvisava una declinazione degli indicatori di realizzazione a volte poco convincente nel misurare ciò che è stato direttamente prodotto o fornito attraverso l'attuazione delle operazioni sostenute. Pareva di ravvisare, in alcuni passaggi, sovrapposizioni tra indicatori di realizzazione e indicatori di risultato. Si suggeriva quindi, in alcuni casi, una parziale riformulazione degli indicatori adottati e il possibile affiancamento di ulteriori indicatori già disponibili più pertinenti. Infine, Il riferimento alla capacità amministrativa e alle procedure per la rilevazione dei dati e la valutazione era sufficientemente esplicitato. Si raccomandava, inoltre, una maggiore messa a punto di forme di monitoraggio tempestivo.

La valutazione finanziaria ha messo in luce che il Documento di Programmazione nella sua versione intermedia presenta stanziamenti finanziari in tutti gli Assi prioritari coerenti con le assunzioni strategiche e le sfide descritte nell'Accordo di partenariato e nel Programma. Il Programma rivela una generale coerenza, portando in evidenza stanziamenti finanziari in tutti gli assi prioritari concentrati nelle regioni meno sviluppate e stanziamenti più selettivi nelle altre macro regioni. Sono emersi tuttavia alcuni aspetti critici che hanno comportato la richiesta di maggiori chiarimenti e specificazioni, allo scopo di valutare la coerenza delle scelte e l'effettivo impatto degli interventi finanziari programmati. Infatti, il Programma non conteneva dati finanziari analitici a livello di singole azioni, alle quali corrispondenza maggiore o minore potenziale di leva rispetto alle sfide e priorità. Inoltre, un altro punto di attenzione sollevato era la coerenza con la dotazione finanziaria prevista nell'Accordo di Partenariato. La distribuzione delle risorse per risultato atteso proposta dal PON presentava infatti una revisione della allocazione delle risorse prevista nell'Accordo di Partenariato (Allegato A). In più punti della valutazione si è osservato che sarebbe stato opportuno precisare quali *drivers* veicolano le scelte di allocazione delle risorse, tenuto conto delle differenze di contesto territoriale e dei target di riferimento degli interventi, anche alla luce delle sinergie realizzabili con altre azioni del programma e con interventi complementari a livello nazionale, regionale e locale.

4. Il documento di programmazione nella versione avanzata

Va segnalato che gran parte delle osservazioni di contenuto formulate dai valutatori su obiettivi specifici hanno trovato riscontro nelle revisioni del documento di programmazione dalla versione intermedia a quella avanzata. Ulteriori modifiche sono emerse in questa fase, anche attraverso la revisione nel posizionamento di alcuni obiettivi specifici, al fine di rendere più coerente il piano di azione complessivo, tanto internamente quanto esternamente. Va sottolineato che, in merito alla carenza di riferimenti ad altre politiche nazionali o regionali di rilievo, la versione avanzata del programma sembra aver rafforzato il raccordo con il nascente Sistema Nazionale di Valutazione, con il Piano Nazionale per l'Edilizia scolastica e si è inoltre dato spazio maggiore alle integrazioni possibili con il canale della Formazione Professionale, per quanto sia di competenza regionale. In tale modo, risulta valorizzato il ruolo del programma come fonte di possibili sinergie e si è giunti a una visione più sistemica della strategia del Programma. Rispetto alla strategia del programma si rileva il sostanziale accoglimento delle raccomandazioni fornite. Inoltre, il contributo del programma alla strategia di Europa 2020 è stato maggiormente valorizzato attraverso l'esplicitazione dell'apporto, seppur indiretto, che i diversi obiettivi specifici sono in grado di fornire ai target entro una visione a più ampio spettro.

Il quadro logico sottostante alle azioni pianificate è stato maggiormente esplicitato. Rispetto agli indicatori, al monitoraggio e alla valutazione, si rileva come si sia passati a una più completa definizione degli stessi, rispetto sia all'individuazione di quelli ancora mancanti nella versione intermedia del programma che alla quantificazione dei valori di partenza e, in larga misura, anche dei valori risultato. Si apprezza inoltre la presenza, nella nuova versione del programma, di maggiore attenzione alla dimensione di Governo Aperto e quindi alla sottolineatura sistematica della necessità di rendere pubbliche e accessibili le fonti di dati che saranno impiegate e costruite in futuro.

In merito agli aspetti finanziari la versione avanzata del programma ha in parte recepito le osservazioni avanzate nella valutazione ex ante. In particolare, nella versione avanzata sono contenute alcune argomentazioni che cercano di motivare le scelte di investimento e le politiche di budgeting per obiettivi tematici e aree territoriali. Facendo riferimento distintamente al Fondo Sociale Europeo e al Fondo Europeo per lo Sviluppo Regionale, vengono spiegate le regioni sottostanti la concentrazione degli stanziamenti di bilancio rispetto alle priorità d'investimento, da un lato, portando in evidenza argomentazioni generali rispetto alle sfide e ai fabbisogni settoriali, dall'altro, specificando gli stanziamenti alla luce del contributo finanziario di altri strumenti (POR regionali, PON Occupazione, risorse ordinarie, ecc.).

Indice

1. Introduzione - Il processo di valutazione ex ante del Programma 12

1.1 Obiettivi e linee guida della valutazione ex ante 12
1.2 Tre scelte chiave nell'impostazione del processo di valutazione ex ante 12
1.3 Le tappe del processo di valutazione ex ante e i relativi metodi 14

2. Parte I – Lo stato del sistema 23

2.1 Performance degli studenti 24
2.2 L'offerta scolastica 25
2.2.1 La scuola dell'infanzia 25
2.2.2 Il tempo pieno 27
2.2.3 Valutazione e accountability di scuola 28
2.3 Il personale scolastico 29
2.3.1 La dirigenza scolastica 29
2.3.2 Le scelte occupazionali degli insegnanti 30
2.3.3 Formazione in servizio 31
2.3.4 Le pratiche didattiche bidirezionali tra gli insegnanti 32
2.4 Ambiti di intervento strategici 33
2.4.1 Agenda digitale 33
2.4.2 Orientamento scolastico e universitario 35
2.4.3 L'apprendimento della lingua inglese a scuola 37
2.4.4 Legalità e civicness 37
2.4.5 La qualità delle strutture scolastiche 39

3. Parte II – La valutazione del programma 42

3.1 La strategia complessiva, gli indicatori e il monitoraggio del programma 42
3.2 Obiettivi specifici dell'Asse I 46
3.3 Obiettivi specifici dell'Asse II 62
3.4 Obiettivi specifici dell'Asse III 67
3.5 Obiettivi specifici dell'Asse IV 72
3.6 Valutazione degli aspetti finanziari 74
3.6.1 Asse prioritario 1 - Investire nelle competenze, nell'istruzione e nell'apprendimento permanente 77
3.6.2 Asse prioritario 2 – Potenziare le infrastrutture scolastiche e le dotazioni tecnologiche 85
3.6.3 Asse prioritario 3 - Rafforzare la capacità istituzionale e promuovere un'amministrazione pubblica efficiente 87
3.6.4 Asse 4 - Assistenza Tecnica 88
3.7 L'integrazione delle raccomandazioni della valutazione nella versione avanzata del programma 91

4. Parte III – L'infrastruttura informativa 94

4.1 I dati di fonte INVALSI 94
4.2 I dati di fonte MIUR 95
4.2.1 L'Anagrafe degli studenti 95
4.2.2 L'Anagrafe della professionalità dei docenti 97
4.2.3 L'Osservatorio sulle tecnologie didattiche 98
4.2.4 L'anagrafe dell'edilizia scolastica 98
4.3 I dati di fonte INDIRE 99
4.4 Aree da potenziare negli sviluppi futuri 104
4.4.1 Le misure di competenza digitale di studenti e insegnanti 104
4.4.2 Le misure di conoscenza delle lingue 106

1. Introduzione - Il processo di valutazione ex ante del Programma

Scopo di questa sezione del rapporto è descrivere, sintetizzandolo in un limitato numero di pagine, il processo di valutazione ex ante *del Programma Operativo Nazionale Per la Scuola - competenze e ambienti per l' apprendimento (FSE- FESR)*.
Il testo è organizzato nel seguente modo: si riportano brevemente gli obiettivi della valutazione ex ante e le linee guida che la governano (par. 1.1); si illustrano poi le scelte cruciali compiute nell'impostare il processo che ha avuto luogo (par. 1.2); infine, si ripercorrono per punti le tappe fondamentali dello stesso processo, descrivendo per ciascuna di esse i metodi di valutazione adottati (par. 1.3).

1.1 Obiettivi e linee guida della valutazione ex ante

Le funzioni attribuite alla valutazione ex ante sono raggruppate in quattro ambiti di analisi:

1. Strategia del programma: in questo ambito, al valutatore si chiede di valutare la coerenza interna ed esterna degli obiettivi del programma, i collegamenti tra le azioni sostenute, le realizzazioni e i risultati attesi in chiave di quadro logico e il rispetto dei principi orizzontali;
2. Indicatori, sorveglianza e valutazione: in questo ambito, al valutatore si chiede di valutare se il programma abbia individuato indicatori di realizzazione e di risultato chiari e pertinenti, se li abbia opportunamente quantificati e se le fonti a cui attinge garantiscano rigore nella misurazione; si chiede poi di valutare il programma rispetto all'idoneità delle tappe fondamentali per la realizzazione delle azioni e di esprimere un giudizio sulla capacità amministrativa e sulle procedure di rilevazione dei dati per il monitoraggio e la valutazione;
3. Coerenza degli stanziamenti finanziari: sul terzo ambito, la valutazione ex ante è chiamata a entrare nel merito degli stanziamenti finanziari, verificando che si concentrino sugli obiettivi più rilevanti e che siano coerenti con gli obiettivi e le azioni pianificate;
4. Contributo alla strategia di Europa 2020: in quest'ultimo ambito il valutatore è chiamato a verificare se il programma sia coerente con la strategia di Europa 2020 e in quale misura possa contribuire al raggiungimento dei target.

Le linee guida dettagliano i criteri a cui deve attenersi la valutazione ex ante, fornendo ai valutatori uno strumento essenziale per adempiere al suo compito.

1.2 Tre scelte chiave nell'impostazione del processo di valutazione ex ante

Come è possibile inferire dalla semplice lettura degli obiettivi posti alla valutazione ex ante, è chiesto a chi la realizza di svolgere un insieme di compiti molto eterogeneo. Il valutatore deve disporre di competenze esperte in ambiti estremamente diversificati. Ne elenchiamo alcune: conoscenza e capacità di consultazione della documentazione europea e nazionale di riferimento; conoscenza dello stato del sistema su un ampio ed eterogeneo insieme di fenomeni, talvolta legati solo tangenzialmente al campo dell'istruzione; conoscenza in merito alle diverse opzioni di politica

possibili alla luce della letteratura internazionale e nazionale di riferimento e capacità di valutare in quale misura questa possa essere calata nel contesto nazionale con opzioni di intervento realmente praticabili; capacità di impiego del quadro logico per valutare la coerenza di obiettivi, azioni, realizzazioni e risultati; conoscenza delle fonti di dati da cui è possibile trarre indicatori e sulle metodologie di costruzione degli stessi; capacità di analisi degli stanziamenti finanziari di azioni di policy realizzate su larga scala. Risulta evidente, alla luce di questo elenco, che non è possibile concentrare in un solo individuo tante competenze, se non al prezzo di ridurre la valutazione ex ante a una mera analisi di conformità del documento prodotto su un piano prettamente formale.

Proprio per questo motivo, nel definire la strategia di realizzazione della valutazione ex ante, è stata realizzata una prima scelta: si è deciso di creare un *team* di esperti disciplinari che potessero contribuire all'attività valutativa apportando competenze di stampo accademico sulla letteratura di riferimento e dei fenomeni sul piano nazionale; competenze prettamente di valutazione di interventi di policy; competenze metodologiche nell'analisi e individuazione degli indicatori esistenti; competenze finanziarie per l'analisi degli stanziamenti. Ciò ha comportato l'esigenza di un raccordo stretto tra un composito gruppo di soggetti, ai quali è stato richiesto di tradurre le loro conoscenze e competenze in chiave di documentazione europea, attenendosi alle linee guida previste dalla valutazione ex ante.

Una seconda scelta che si è posta è stata quella relativa alle aree da privilegiare nell'analisi sullo stato del sistema.

In questo senso, si è seguito un doppio binario. Innanzitutto si è identificato il campo d'azione attraverso l'analisi delle indicazioni presenti nella strategia di Europa 2020, del Quadro Strategico Comune, del Position Paper, della prima versione dell'Accordo di Partenariato e delle primissime indicazioni che emergevano nelle fasi di avvio della stesura del Programma.

In parallelo, gli esperti del nucleo di valutazione costituito presso INVALSI hanno proposto al Programmatore i propri approfondimenti e le proprie considerazioni su ulteriori ambiti di intervento potenzialmente rilevanti. Si è giunti così a identificare i seguenti temi come cruciali per l'analisi dello stato del sistema e per il contributo della valutazione ex ante alla successiva analisi del programma:

1. **La performance degli studenti**
2. **L'offerta scolastica**
   - 2.1 La scuola dell'infanzia
   - 2.2 Il tempo pieno
   - 2.3 Accountability di scuola
3. **Il personale scolastico**
   - 3.1 La dirigenza scolastica
   - 3.2 Le scelte occupazionali degli insegnanti
   - 3.3 Formazione in servizio
   - 3.4 Pratiche didattiche bidirezionali tra gli insegnanti
4. **Ambiti di intervento strategici**
   - 4.1 Agenda digitale
   - 4.2 Orientamento scolastico e universitario
   - 4.3 L'apprendimento della lingua inglese a scuola
   - 4.4 Legalità e civicness
   - 4.5 La qualità delle strutture scolastiche

Una terza scelta preliminare che si è posta è stata quella relativa alle modalità di organizzazione del gruppo di lavoro, sia in considerazione dell'eterogeneità di temi trattati che dei *background* di provenienza degli esperti. Si poneva l'esigenza di raccogliere indicazioni fruibili per gli interlocutori presso il MIUR, evitando un caotico proliferare di revisioni del documento di programmazione. A tal fine si è deciso di differenziare l'impostazione della valutazione ex ante, a seconda delle sezioni e degli assi della prima bozza del documento di programmazione. Si è inoltre assegnato al gruppo di coordinamento della valutazione ex ante presso INVALSI il compito di sintetizzare la pluralità di stimoli e indicazioni provenienti dai valutatori, così da fornire al MIUR un'interlocuzione agevole per la revisione del documento di programmazione.
Più precisamente, si è poi stabilito che i contributi dei valutatori sarebbero stati articolati su quattro livelli, a ciascuno secondo il proprio dominio di competenza:

1. Produzione di analisi sullo stato del sistema, relativamente ai temi elencati in precedenza, che rispondessero alle molteplici esigenze elencate in precedenza, sviluppando ove necessario anche attività di analisi e ricerca originali rispetto a quanto già esistente in letteratura;
2. Revisione del testo del documento e produzione di feedback sullo stesso, differenziando l'analisi tra le sezioni generali del documento, quelle relative agli assi I e II e infine quelle relative agli assi III e IV. Mentre per le sezioni generali del Programma e per quelle relative agli assi III e IV si è privilegiata un'analisi del testo basata su revisioni non strutturate, per la valutazione degli assi I e II si è invece deciso di sfruttare le sinergie presenti all'interno dello staff di valutazione. Si è osservato che, per ciascun obiettivo specifico di quegli assi era possibile identificare più valutatori che potevano esprimere giudizi rilevanti e si è deciso di sfruttare questo potenziale guidando il lavoro di sotto-team di esperti facendo ricorso a griglie di analisi strutturate. Si tornerà in seguito sui dettagli metodologici di questa parte della valutazione;
3. Analisi degli aspetti finanziari come prevista dalle linee guida. Stante che, al momento attuale, non si è ancora sostanziata in maniera definitiva la dimensione finanziaria del programma, il lavoro svolto ha avuto l'obiettivo di offrire al programmatore alcuni elementi di riflessione ulteriore nella considerazione di quelli che possono essere gli obiettivi effettivamente perseguibili durante la programmazione 2014-20. A tal fine e utilizzando le informazioni provenienti dalla programmazione 2007-13, si è fatta una prima standardizzazione dei costi delle diverse tipologie di operazione e, in base a questi parametri, si è verificato quali possano essere gli obiettivi perseguibili in base alla dotazione finanziaria 2014-20 così come prevista a giugno 2014;
4. Analisi della struttura informativa a supporto del programma. La focalizzazione della programmazione 2014-20 sull'aspetto dei risultati richiede la disponibilità di cospicue masse di dati che permettano di monitorare la realizzazione degli interventi e il progresso verso il raggiungimento dei risultati previsti dal programma. A tal fine, si è deciso di presentare sinteticamente il complesso dell'infrastruttura informativa a supporto della programmazione, le caratteristiche delle basi dati già a sistema e i possibili sviluppi nell'arco della programmazione 2014-20.

1.3 Le tappe del processo di valutazione ex ante e i relativi metodi

Il processo di valutazione ex ante ha avuto uno sviluppo processuale e ricorsivo, coerentemente con la dinamica di interazione e accompagnamento alla costruzione del programma che lo caratterizza anche secondo le linee guida. Ciò nonostante, è possibile identificare alcune fasi

cruciali che hanno costituito il processo di valutazione e che è utile illustrare sinteticamente, per consentire al lettore di avere contezza maggiore circa le modalità di lavoro che sono state seguite. Elenchiamo di seguito ciascuna fase del processo, descrivendo in breve i metodi di lavoro che sono stati seguiti.

La costituzione e l'organizzazione del gruppo di lavoro

Il passo preliminare al processo di valutazione ex ante è stato selezionare una compagine di esperti che potessero dare un contributo significativo sul piano della conoscenza delle tematiche, ma che, al contempo, fossero anche in grado di trasformare tale conoscenza in indicazioni operative, calandola nel contesto della programmazione europea e gestendo l'insieme di documenti e indicazioni esistenti in merito.

Per facilitare il processo di valutazione, si è costituito entro INVALSI un ristretto gruppo di coordinamento, che ha svolto le seguenti funzioni:

- interfaccia diretta con il MIUR e con il gruppo impegnato nella produzione del Programma;
- attribuzione di compiti differenziati ai diversi soggetti;
- raccordo tra tutti i partecipanti alla valutazione;
- produzione di documentazione e strumenti di lavoro comuni per il gruppo di lavoro;
- produzione delle sintesi dei contributi da inserire nel rapporto di valutazione.

Questo gruppo era costituito da Roberto Ricci, Andrea Caputo e Gianluca Argentin, ma, soprattutto nella fase iniziale del lavoro, ha goduto anche dei contributi di Paolo Sestito e Daniele Vidoni. Il gruppo di esperti che hanno preso parte al processo di valutazione ex ante è costituito dai seguenti soggeti: Giovanni Abbiati, Carlo Barone, Tiziano Gerosa, Marco Gui, Debora Mantovani, Rita Marzoli, Marina Micheli, Stefano Neri, Caterina Orlandi, Gianna Barbieri, Angelo Paletta, Valentina Rastelli e Barbara Romano.

L'analisi dello stato del sistema

Una volta effettuata la selezione degli esperti da coinvolgere nel processo di valutazione ex ante, si è proceduto ad attribuire immediatamente a ciascuno il compito di produrre un documento sullo stato del sistema per l'ambito tematico di competenza, contenente anche una rassegna della letteratura e chiare indicazioni di policy. Al tempo di questa prima analisi, si ragionava ancora in ottica di regioni PON versus resto del Paese e si è quindi successivamente intervenuti nuovamente sui documenti per allinearli quanto più possibile (e comunque ove opportuno) alla tripartizione delle regioni in "meno sviluppate", "in transizione" e "sviluppate".

La Parte I del rapporto riporta una sintesi estrema delle analisi prodotte, originata dalla necessità di rendere facilmente fruibili i principali risultati raggiunti e le relative indicazioni di policy. In appendice, si riporta invece l'intera documentazione che ha fatto da base alla Parte I del rapporto, così che si possa accedere alla versione integrale delle elaborazioni e riflessioni condotte dal team di esperti.

La revisione delle prime bozze del Programma

Al gruppo di coordinamento della Valutazione ex ante sono state fornite a più riprese bozze preliminari del Programma, nel corso della sua stesura. Sulla base di questi documenti preliminari si sono sviluppati scambi tra il gruppo di valutazione e il gruppo di programmazione. Le criticità principali rilevate in quella fase del lavoro di valutazione sono state le seguenti:

1) Eccessivo spazio dedicato alla sezione introduttiva, con richiami enfatici a obiettivi di carattere macro e a principi valoriali, senza ancorare questi alla struttura del programma;

2) Definizione poco precisa degli obiettivi specifici, in particolare tendenza a far ricadere entro ciascun obiettivo specifico una pletora di sotto-obiettivi non sempre coerenti e coordinati tra loro;
3) Conseguente definizione vaga delle azioni, eccessivamente frammentarie, con rimandi deboli al quadro logico e mancata definizione delle tappe intermedie.

A queste osservazioni sono seguite ri-scritture del Programma, che hanno fatto propri in buona misura i rilievi sollevati e hanno portato alla bozza intermedia del programma.

L'analisi della versione intermedia del Programma: gli obiettivi specifici

Centrale nella valutazione del programma è stata la revisione del testo prodotto dal MIUR con particolare attenzione all'analisi degli obiettivi specifici.

Per la gli assi I e II, contenenti obiettivi specifici di natura prettamente contenutistica, si è fatto leva sul fatto che, all'interno dello staff di valutazione, erano attivabili più valutatori capaci di esprimere giudizi rilevanti. In una prspettiva di interlocuzione mediata con esperti ispirata al Delphi, per ogni obiettivo specifico si è costituito un sotto-team di tre esperti[1], a cui è stata fornita la versione intermedia del Programma, documentazione di supporto (sintesi delle linee guida, rimandi ai documenti di riferimento) e una griglia di analisi strutturata. Tale griglia, riportata in Appendice, chiedeva agli esperti di esprimere il giudizio su una scala Likert a quattro passi per 39 indicatori, desunti appunto dalle linee guida del programma. Riportiamo sotto la griglia, che si è deciso di articolare in così tanti indicatori, affinchè l'analisi degli esperti contemplasse tutti gli aspetti di valutazione ex ante previsti.

Macro-area	Dimensione specifica	N. Indicatore	Descrizione dell'Indicatore
STRATEGIA DEL PROGRAMMA	**Coerenza esterna**	1	Coerenza tra sfide e fabbisogni individuati a livello nazionale e regionale con obiettivi e target di Europa 2020, con le raccomandazioni del Consiglio e con i Programmi Nazionali di Riforma
		2	Coerenza tra sfide e fabbisogni individuati a livello nazionale e regionale con priorità di investimento e i relativi obiettivi specifici
	Coerenza interna	3	Coerenza tra gli obiettivi specifici di ciascun asse prioritario o di diversi assi prioritari
		4	Complementarietà e potenziali sinergie
		5	Meccanismi di coordinamento per garantire la massima efficacia nel conseguimento dei risultati attesi
	Relazione con altri strumenti di rilievo di livello regionale, nazionale e comunitario	6	Analisi del contributo del programma ad altre strategie e politiche
		7	Analisi della possibile influenza di altre politiche e programmi sui risultati attesi dal programma stesso
	Collegamenti tra le azioni sostenute e le realizzazioni e i risultati attesi	8	Quadro logico per chiarire la logica dell'intervento caratterizzante ciascuna priorità di investimento o ciascun asse prioritario (collegamenti causali tra le diverse azioni, le realizzazioni programmate e i risultati attesi)
		9	Modo in cui i risultati attesti contribuiranno al conseguimento degli obiettivi, motivazione della forma di sostegno proposta e azioni da sostenere.

[1] Solo nel caso di due obiettivi, gli esperti coinvolti sono stati 4.

		10	Descrizione delle azioni da sostenere in ciascun asse prioritario, compresa l'individuazione dei principali gruppi di destinatari, dei territori specifici interessati e, se del caso, dei tipi di beneficiari e il previsto impiego di strumenti finanziari.
		11	Collegamenti causali tra le azioni proposte, le relative realizzazioni e i risultati attesi.
		12	Individuazione di eventuali fattori esterni che potrebbero influenzare i risultati attesi (ad es. politiche nazionali, tendenze economiche, cambiamenti nella competitività regionale).
		13	Pertinenza delle azioni mirate ai fabbisogni di specifici territori, comprese le aree con caratteristiche territoriali particolari, con specifico riguardo alle esigenze specifiche delle zone geografiche particolarmente colpite dalla povertà o dei gruppi bersaglio a più alto rischio di discriminazione o esclusione, con particolare riguardo per le comunità emarginate.
	Principi orizzontali	14	Adeguatezza delle misure pianificate per promuovere le pari opportunità tra uomini e donne e impedire la discriminazione, nonché per promuovere lo sviluppo sostenibile.
INDICATORI, MONITORAGGIO E VALUTAZIONE	**Pertinenza degli indicatori**	15	Gli indicatori di risultato forniscono informazioni sul progresso verso il cambiamento che il programma intende produrre nel contesto dello Stato membro o della regione (Ogni asse prioritario deve includere almeno un indicatore di risultato. Per essere pertinente, questi indicatori devono essere sensibili alle politiche, ad es. il loro valore dovrebbe essere influenzato nella maniera più diretta possibile dalle azioni finanziate nell'ambito dell'asse prioritario. Gli indicatori di risultato devono rappresentare il più importante cambiamento atteso. Il cambiamento perseguito da un programma può essere a breve o a più lungo termine, a seconda dell'attività sostenuta e della logica dell'intervento).
		16	Il numero di indicatori di risultato specificamente connessi a singoli programmi è limitato e concentrato sui principali obiettivi del programma stesso. Per essere in grado di cogliere il cambiamento provocato dal programma, tali indicatori devono corrispondere agli obiettivi specifici fissati nell'ambito delle priorità di investimento. Si raccomanda di predisporre solo un indicatore di risultato specificamente connesso ad un programma, se possibile, per ciascuna priorità di investimento e relativo obiettivo specifico, nel caso di programmi FESR.
		17	Gli indicatori di realizzazione misurano ciò che è stato direttamente prodotto o fornito attraverso l'attuazione delle operazioni sostenute (Il compito del valutatore consiste nel valutare se tali indicatori siano pertinenti alle azioni da sostenere e se la realizzazione prevista contribuirà al cambiamento atteso negli indicatori di risultato).

		18	Gli indicatori comuni sono costituiti da indicatori di realizzazione e, nel caso del FSE, anche da indicatori di risultato. Il loro utilizzo è obbligatorio.
	Chiarezza degli indicatori	19	Solidità degli indicatori di risultato specificamente connessi al programma che sono stati selezionati e loro validità statistica (Un indicatore può essere considerato solido se non viene indebitamente influenzato da deviazioni o valori estremi).
		20	Nel caso in cui i valori relativi agli indicatori vengano rilevati attraverso indagini, la rappresentatività dei campioni è confermata sul piano statistico (I valutatori possono verificare che le future Autorità di Gestione abbiano accesso al supporto di competenze interne o esterne in campo statistico, sulle quali fare affidamento, ad esempio, per predisporre un'indagine al fine di stabilire valori di partenza e valori obiettivo).
		21	Individuazione delle fonti dei dati per gli indicatori di risultato e loro disponibilità pubblica (ad esempio, occorre assicurarsi che i valori di partenza, i valori obiettivo e le definizioni degli indicatori siano pubblici).
		22	i valori obiettivo quantificati relativi agli indicatori sono realistici, tenendo conto del sostegno previsto dai Fondi del QSC
		23	Per gli indicatori di realizzazione, i valori obiettivo sono basati sul calcolo dei costi unitari delle stesse operazioni o di operazioni similari precedentemente sostenute nell'ambito dei Fondi Strutturali o di altri programmi nazionali/regionali, ovvero da un'analisi, ad esempio, di progetti pilota.
		24	Gli indicatori di risultato riflettono gli effetti attesi dalle azioni così come da altri sviluppi esterni che potrebbero potenzialmente incidere su di loro, valutando contestualmente la loro plausibilità rispetto alle situazioni di partenza, alle passate esperienze e alle tendenze economiche pertinenti.
	Idoneità delle tappe fondamentali	25	Idoneità delle tappe fondamentali selezionate per il quadro di riferimento dei risultati.
		26	Le tappe fondamentali sono pertinenti, vale a dire "recanti informazioni essenziali sui progressi di una priorità". Le tappe fondamentali, così come gli obiettivi cumulativi fissati per il 2022, possano essere realisticamente raggiunte entro le fasi di verifica del raggiungimento dei risultati, nel 2016 e nel 2018.
		27	Le tappe fondamentali includono un numero limitato di indicatori finanziari, di realizzazione e, dove opportuno, di risultato (per la verifica del 2018) (è possibile inoltre definire tappe fondamentali anche per i più importanti passaggi del processo attuativo).
	Capacità amministrativa, procedure per la	28	Attuabilità delle fasi di gestione, sorveglianza e valutazione del programma

	rilevazione dei dati e valutazione	29	Le procedure di monitoraggio sono in grado di garantire una rilevazione tempestiva dei dati al fine di sostenere i processi decisionali, di reporting e di valutazione.
		30	I database amministrativi esistenti siano stati presi in considerazione come possibile fonte (in modo da ridurre gli oneri amministrativi a carico dei beneficiari).
		31	Esistenza delle procedure necessarie a garantire la qualità dei dati.
		32	Possibili esigenze informative per la realizzazione di valutazioni in itinere "comprese le valutazioni per stimare l'efficacia, l'efficienza e l'impatto di ciascun programma", e in particolare per le valutazioni di impatto, finalizzate a verificare il contributo del programma al conseguimento degli obiettivi di ciascun asse prioritario, da effettuarsi almeno una volta durante il periodo di programmazione.
		33	Indicare le principali attività valutative da intraprendere, in particolare rispetto agli interventi che generano i principali risultati o in risposta a specifiche esigenze (ad es. valutare l'esigenza di lanciare nuove iniziative in uno specifico campo di attività, o, quando previsto, valutare nuovi approcci innovativi, in quanto fonte di nuova conoscenza circa le politiche). I valutatori possono anche indicare la tempistica di tali attività valutative, i relativi metodi e le esigenze in termini di dati, nonché le possibili attività formative, se ritenute necessarie, il che può contribuire a migliorare la qualità del piano di valutazione.
		34	Inoltre, il valutatore ex ante può concordare con l'autorità di programma i metodi da applicare alle valutazioni di impatto previste, e verificare la disponibilità dei relativi dati necessari attraverso il sistema di monitoraggio, dati amministrativi già in essere o statistiche nazionali e regionali. Qualora questi dati non risultino disponibili, il valutatore potrà contribuire ad individuare le fonti, le procedure e la tempistica per il loro rilevamento.
COERENZA DEGLI STANZIAMENTI FINANZIARI	**N.D.**	35	Coerenza dello stanziamento delle risorse di bilancio rispetto agli obiettivi del programma.
		36	Gli stanziamenti finanziari si concentrano sugli obiettivi più rilevanti in linea con le sfide e le esigenze individuate e con i requisiti relativi alla concentrazione degli interventi fissati nei Regolamenti.
		37	Coerenza degli stanziamenti, esaminando le sfide e le esigenze individuate sulla base delle quali sono stati fissati gli obiettivi così come le azioni pianificate.
IL CONTRIBUTO ALLA STRATEGIA DI EUROPA 2020	**N.D.**	38	Contributo alla strategia di Europa 2020, in riferimento agli obiettivi tematici e alle priorità selezionati, tenendo conto delle esigenze nazionali e regionali.

		39	Misura in cui il programma sarà in grado di contribuire agli obiettivi e ai target della strategia di Europa 2020

I passi previsti dalla scala Likert erano i seguenti: 4=Del tutto adeguato; 3=Sostanzialmente adeguato (richiesta di modifiche minime); 2=Sostanzialmente Inadeguato (richiesta di modifiche sostanziali); 1=Del tutto Inadeguato (richiesta di completa riscrittura). In presenza di giudizi che non attribuivano piena adeguatezza all'obiettivo specifico sul criterio, si chiedeva ai valutatori di motivare il giudizio e di fornire precise raccomandazioni per il miglioramento del programma.
Le 26 griglie raccolte sono state analizzate congiuntamente dal gruppo di coordinamento della valutazione e si è provveduto a sintetizzare non solo i giudizi numerici, ma soprattutto le raccomandazioni formulate per il miglioramento del programma. Oltre al testo presentato sotto (par. 3.2 e 3.3), al MIUR sono stati forniti tempestivamente anche documenti riassuntivi delle griglie compilate per ciascun obiettivo specifico.
Per gli obiettivi relativi agli assi III e IV, più trasversali rispetto alle competenze degli esperti, il gruppo di coordinamento ha proceduto a rileggere il Programma e a commentarlo. Altrettanto è stato fatto da tutto il gruppo di valutatori, che, in questo caso hanno fornito al gruppo di coordinamento raccomandazioni, proposte di revisione e suggerimenti puntuali. Anche in tale caso, si è provveduto a sintetizzare il materiale affinché fosse fruibile e potesse tradursi in un miglioramento del programma, come riportato di seguito nel testo (par. 3.4 e 3.5)

L'analisi della versione intermedia del Programma – gli aspetti finanziari
Il processo di valutazione è stato disegnato per rispondere nel modo più efficace alle richieste del Regolamento Generale in merito alla coerenza dello stanziamento delle risorse di bilancio rispetto agli obiettivi del programma. In primo luogo, i valutatori hanno condotto un'analisi retrospettiva sullo stato di implementazione del precedente programma PON 2007-2013. Si è ritenuto che tale approccio fosse necessario per apprezzare la portata finanziaria degli interventi previsti nel nuovo programma. Considerate le priorità del precedente programma e i punti di continuità/discontinuità con il nuovo PON, il processo di valutazione ha verificato il rispetto, nella versione intermedia del Programma, del principio di concentrazione degli interventi, arrivando a definire una serie di osservazioni su un duplice ordine di coerenza delle politiche di budgeting: da un lato, l'effettiva finalizzazione degli stanziamenti finanziari rispetto alle grandi sfide poste a fondamento del nuovo programma, dall'altro, la coerenza degli stanziamenti specifici all'interno di ciascun Asse prioritario per quanto riguarda la natura degli interventi e la loro articolazione territoriale in corrispondenza delle tre macro regioni.
Più precisamente, la fase intermedia della valutazione è stata condotta sulla base di una serie di schede finanziarie presenti nel programma che classificano lo stanziamento complessivo secondo un criterio multidimensionale: assi prioritari, fondi di provenienza (FSE; FESR), priorità d'investimento, obiettivi specifici, regioni di destinazione degli stanziamenti (meno sviluppate, in transizione, più sviluppate).
L 'analisi delle schede finanziarie è stato incrociata, da un lato, con i contenuti programmatici delle medesime schede per asse prioritario e obiettivo specifico come risultano definiti nella versione intermedia del Programma, dall'altro con le osservazioni dei valutatori con particolare riguardo a strategie, indicatori, monitoraggio. Sul piano metodologico ciò ha consentivo di stabilire uno stretto collegamento tra sfide-assi-priorità d'investimento-obiettivi specifici-azioni-stanziamenti di bilancio. Sulla base del quadro generale, la valutazione ex ante ha riguardato due principali dimensioni di coerenza degli stanziamenti finanziari:

- la coerenza “strategica”, intesa come capacità di indirizzare le risorse disponibili rispetto alle sfide e alle priorità d’investimento individuate nel programma operativo nazionale,
- la coerenza “implementativa”, intesa come capacità di allocare le risorse all’interno di ciascuna priorità d’investimento in misura congruente rispetto agli obiettivi e alla tipologia delle azioni programmate.

Le osservazioni rispetto alla versione intermedia hanno messo in luce come il Programma riveli una generale coerenza, facendo registrare stanziamenti finanziari in tutti gli assi prioritari concentrati nelle regioni meno sviluppate e stanziamenti più selettivi nelle altre macro regioni. Le osservazioni alle versione intermedia hanno anche puntualizzato alcuni aspetti critici che hanno comportato la richiesta di maggiori chiarimenti e specificazioni, allo scopo di valutare la coerenza delle scelte e l’effettivo impatto degli interventi finanziari programmati. In particolare, le richieste di chiarimenti hanno riguardato: la coerenza con la dotazione finanziaria prevista nell’Accordo di Partenariato; la mancanza di dati finanziari analitici a livello di singole azioni; la specificazione dei drivers che veicolano le scelte di allocazione delle risorse, tenuto conto delle differenze di contesto territoriale e dei target di riferimento degli interventi, anche alla luce delle sinergie realizzabili con altre azioni del programma e con interventi complementari a livello nazionale, regionale e locale.

I risultati della valutazione compiuta sulla versione intermedia del programma per quanto attiene le dimensione finanziaria del programma sono riportati di seguito nel testo (par. 3.6).

La definizione delle fonti informative a supporto del futuro monitoraggio e valutazione

La programmazione 2014-20 richiederà di poter monitorare gli interventi posti in essere al fine di cogliere i risulati derivanti da essi. A tal fine, è indispensabile disporre di basi informative affidabili che consentano di analizzare i processi in essere e i cambiamenti che si vengono a produrre. Oer lo sviluppo di questa parte del rapporto, si è deciso di raccogliere sintetiche descrizioni delle infrastrutture informative esistenti, che lavoreranno a supporto della programmazione. Si è quindi chiesto a un referente del Servizio Statistico del MIUR, a un referente INVALSI e a un referente INDIRE di sviluppare brevi descrizioni delle fonti informative esistenti presso unità e che potreanno essere impiegate in futuro per monitorare lo svolgimento del programma e analizzare la sua evoluzioni e i risultati che produrrà (i dati ufficiali ISTAT non necessitano di tale lavoro di descrizione, con ogni evidenza). Le caratteristiche delle basi dati sono riportate nel seguito del testo (par. 4.1, 4.2 e 4.3). Si sono inoltre voluti mettere in luce due aree di criticità nell’infrastrutttura informativa esistente, soprattutto alla luce degli obiettivi perseguiti dal Programma Nazionale e dalla rilevanza che hanno assunto in esso: ci riferiamo, in particolare, alla misurazione delle competenze digitali e linguistiche degli studenti (par. 4.4). Come sottolineano gli autori interpellati, per entambi questi cruciali domini di competenza non esistono ancora basi di dati e fonti informative consolidate; al contempo, è utile osservare come si possano costruire queste con sforzi accettabili, grazie all’esistenza di esperienze pregresse in grado di indicare quali sviluppi seguire.

L’analisi della versione avanzata del Programma

Il programmatore ha infine fornito al gruppo di valutazione la versione avanzata del documento di programmazione, prossima a quella finale, e ha fornito inoltre esplicite indicazioni sulle modifiche apportate e sulle raccomandazioni che sono state integrate nel testo. Le stesse sono inoltre state rese direttamente visibili nel documento su cui si è lavorato nella fase finale della valutazione ex ante. Di questa revisione finale si sono occupati solo i valutatori del gruppo di coordinamento, dal

momento che i tempi per la conclusione del processo erano molto ridotti. Per la parte di valutazione finanziaria, il lavoro è stato seguito, ancora una volta dal prof. Angelo Paletta.
I risultati della valutazione compiuta sull'ultima versione del programma sono riportati di seguito nel testo (par. 3.7).

2 Parte I – Lo stato del sistema

La programmazione relativa all'uso dei fondi è guidata da molteplici documenti di indirizzo definiti a livello Europeo e nazionale, con un'attiva partecipazione degli enti locali alla definizione degli stessi. A supporto della definizione degli obiettivi specifici di intervento e delle azioni da privilegiare nell'impiego dei fondi 2014-2020, si sono identificate aree sulle quali era utile rafforzare la base informativa pre-esistente e sollecitare inoltre altri ambiti tematici sui quali può essere strategico intervenire nel prossimo periodo.
Il testo analizza tre nuclei chiave per delineare lo stato del sistema: le performance degli studenti, l'offerta scolastica e il personale operante nel sistema. Per ciascuno di questi assi di analisi si è optato per focus su tematiche specifiche, che sono emerse nel corso della discussione collegiale e che si sono configurate come cruciali per il futuro miglioramento del sistema di istruzione del Paese.
Accanto a ciò, cinque ulteriori tematiche sono sembrate strategiche per lo sviluppo del Documento di Programmazione Nazionale, e hanno quindi dato vita ad altrettanti paragrafi tematici illustrati nella quarta parte di questa sezione:

a. Lo sviluppo dell'agenda digitale in ambito scolastico e le azioni a ciò collegate;
b. Il (ri)disegno del sistema di orientamento scolastico e universitario nella scuola italiana, con il fine di accrescerne l'efficienza e di contrastare non solo le disuguaglianze ad esso connesse, ma anche lo spreco di risorse e talenti derivanti dai fenomeni di dispersione scolastica;
c. Il potenziamento dell'insegnamento e della valutazione delle lingue straniere, in vista di una crescente integrazione europea e internazionalizzazione dei percorsi di studio e di lavoro dei futuri cittadini;
d. La promozione di civicness nella scuola, funzione fondamentale per la dimensione educativa della scuola, che, giova ricordarlo, non esplica solo funzioni di istruzione e formazione;
e. Infine, il rafforzamento di edifici e dotazioni infrastrutturali delle scuole, che, soprattutto in taluni territori versano in condizioni tali da contrastare palesemente con l'obiettivo di attrarre e trattenere al proprio interno i giovani per un tempo che vada oltre le lezioni curriculari e che ostacola il rafforzamento dei legami con altre iniziative che hanno luogo nei contesti locali.

Le analisi condotte dagli autori seguono tre linee di ragionamento:

1. in primo luogo, si evidenzia, dove possibile con i dati disponibili lo stato dell'Italia in chiave comparata, andando ad approfondire i quadri di riferimento con le basi dati internazionali disponibili;
2. in seconda battuta, si cerca di analizzare lo stato del Paese o fornire raccomandazioni alla luce dell'evidenza internazionale e nazionale presente rispetto alla letteratura di riferimento di ciascuna tematica;
3. infine, si cerca di mettere in luce la differenziazione interna al Paese, seguendo due linee di analisi in tal senso: in parte confrontando le regioni che hanno beneficiato dei precedenti fondi PON 2007-13 con il resto del Paese e in parte introducendo invece la differenziazione

successiva, relativa al nuovo periodo di finanziamento, tra regioni meno sviluppate, regioni in transizione e regioni sviluppate.

Rispetto a quest'ultimo aspetto, vanno sottolineati alcuni elementi: in primo luogo, la sostanziale coincidenza tra aree ex PON e regioni meno sviluppate, dove solo la Basilicata (regione poco popolosa) va ad aggiungersi alle quattro regioni precedenti; in secondo luogo la coincidenza tra regioni del Sud e aree meno sviluppate oppure in transizione; in terzo luogo, l'opportunità di disaggregare nell'analisi anche tra Nord e Centro, per lo meno in taluni casi. Infatti entrambe queste macro-regioni appartengono alla regioni sviluppate, ma è noto che i modelli di sviluppo socio-economico locale differiscono sensibilmente, così come le perfomance scolastiche.

Una variabilità ulteriore nelle aggregazioni geografiche messe a disposizione del lettore nei diversi capitoli deriva dal fatto che, in taluni casi, i dati erano più utilmente analizzabili in termini di regioni ex PON (programmazione 2007-2013) oppure perché tracciavano l'evoluzione del fenomeno in quel oppure prima dello stesso. Infine, va segnalato anche un elemento contestuale alla realizzazione della valutazione ex ante e insito nella sua natura processuale, che ha però affetto l'uniformità del testo prodotto, ovvero il modificarsi delle definizioni delle aree di intervento quando questa sezione della valutazione ex ante era già stata in gran parte realizzata.

Di seguito, sono illustrati gli ambiti tematici affrontati per la valutazione ex-ante dello stato del sistema e si riportano i principali risultati emersi in forma di brevi paragrafi di sintesi. Il lettore interessato ad approfondire e a trovare maggiori dettaglio dei dati analizzati può trovare nel documento allegato i lavori di ricerca originali alla base dei testi di sintesi riportati di seguito. Per ciascun ambito tematico viene qui brevemente definita la *rilevanza del problema* affrontato in base ai dati disponibili e a quanto riportato nella letteratura internazionale, una *analisi della situazione italiana* e delle possibili differenze tra aree territoriali con particolare riguardo a regioni meno sviluppate, regioni in transizione e regioni sviluppate e, infine, alcune *raccomandazioni* in merito a possibili priorità strategiche e interventi da adottare alla luce di quanto evidenziato.

2.1 Performance degli studenti

Rilevanza del problema

L'innalzamento dei livelli di scolarità ha conseguenze individuali e collettive assai rilevanti sul benessere economico, sulla crescita culturale e sulla coesione sociale di un paese. Queste conclusioni sono state replicate in numerose nazioni, compresa l'Italia (Sciolla 2004; Sarti 2009; Cipollone e Rosina 2011). Emerge inoltre che i costi individuali e collettivi dell'investimento in istruzione sono abbondantemente inferiori ai suoi benefici economici ed extra-economici (OCSE 2011a). La letteratura indica che le competenze cognitive influenzano positivamente il successo lavorativo degli individui e i loro livelli di partecipazione sociale e culturale (Thompson et al. 2009). Queste influenze sono ben visibili anche tra individui che hanno raggiunto lo stesso livello di istruzione. Questo suggerisce che l'innalzamento delle competenze degli studenti rappresenta un obiettivo strategico da affiancare a quelli dell'innalzamento dei livelli di scolarità e di riduzione degli abbandoni. Anche perché, se la crescita dei tassi di istruzione non va di pari passo con quella dei livelli di competenza, sorge il rischio che la prima sia perseguita abbassando la qualità dei processi formativi e degli standard valutativi delle scuole. É importante, invece, che la contrazione dei tassi di abbandono sia sostenuta dalla contrazione del numero di studenti con bassi livelli di competenza. I dati delle indagini internazionali e nazionali sulle competenze rivelano che il nostro paese ha ampi margini di miglioramento anche su questo secondo versante.

La situazione italiana

Nell'ultimo decennio, l'Italia ha compiuto rilevanti progressi sia nel contrasto della dispersione scolastica, sia nell'innalzamento degli apprendimenti; inoltre le regioni meridionali hanno registrato i maggiori miglioramenti, riducendo così i divari territoriali. Tuttavia il nostro paese si posiziona ancora al di sotto dei valori medi europei e Sicilia, Calabria e Campania continuano a evidenziare una situazione particolarmente critica. Dunque, potenziare le competenze degli studenti e contrastare gli abbandoni restano obiettivi prioritari, soprattutto per le regioni meno sviluppate.

Tuttavia i dati disponibili mostrano anche una forte eterogeneità interna sia per le regioni sviluppate, sia per quelle meno sviluppate. Questa eterogeneità riguarda le differenze tra comuni e tra province della stessa regione (es. nel tasso di abbandoni), ma anche le differenze individuali legate all'estrazione sociale degli studenti e alla loro cittadinanza. Gli alunni stranieri, che si concentrano nelle regioni settentrionali, sono un target particolarmente fragile. Inoltre nella secondaria superiore i divari tra tipi di scuola nei tassi di abbandono e nei livelli di competenza sono altrettanto o persino più gravi di quelli territoriali. Particolarmente delicata è la situazione degli istituti professionali, compresi quelli del Centro-Nord, che scontano diffuse difficoltà nei risultati dei test di lettura e matematica, così come nei rischi di abbandono. Dunque, accanto a interventi di rafforzamento e consolidamento a sostegno delle regioni meno sviluppate, occorre pensare ad azioni con un target territoriale più diffuso e a interventi basati su criteri di eleggibilità diversi (es. il tipo di scuola superiore, la condizione socio-economica familiare).

Raccomandazioni

Sulla base della letteratura esistente, vengono individuate almeno sei aree di intervento che consentirebbero di perseguire più efficacemente gli obiettivi di contrasto della dispersione scolastica e di rafforzamento delle competenze a) il potenziamento delle attività educative pre-scolari e del tempo pieno nell'istruzione di base; b) l'introduzione di forme di sostegno economico rivolte agli studenti di famiglie materialmente deprivate in uscita dall'obbligo scolastico; c) le azioni indirizzate a rafforzare la partnership educativa tra scuole e famiglie con un maggiore coinvolgimento dei genitori lungo l'intero iter formativo; d) gli interventi a sostegno della professionalità docente; e) il potenziamento delle attività di orientamento in ingresso nella secondaria superiore e delle iniziative di supporto tempestivo ai *low-achiever*s provenienti dalla secondaria inferiore; f) l'aumento delle opportunità di formazione professionale regionale e la riqualificazione di questo segmento formativo secondo una logica di forte raccordo con l'istruzione secondaria e post-secondaria.

2.2 L'offerta scolastica

2.2.1 La scuola dell'infanzia

Rilevanza del problema

Spesso il dibattito italiano sui servizi di cura per la prima infanzia e di istruzione prescolare tende a focalizzarsi sui costi per le famiglie e sulla possibilità di conciliazione lavoro-famiglia che deriva, principalmente per le donne, dallo sviluppo di questa fascia dell'offerta. In realtà, oltre a questo elemento, la letteratura specializzata ha mostrato la rilevanza degli investimenti nel campo dell'istruzione destinati alla prima infanzia e alla fascia prescolare, secondo il principio per cui più un intervento è precoce e maggiore sarà l'efficacia dello stesso. Guardando alla scuola dell'infanzia, ciò significa che è cruciale occuparsi sia dei livelli quantitativi sia di quelli qualitativi, spesso trascurati, della sua offerta. Da entrambi dipende la nostra capacità di porre buone basi per i futuri studenti della scuola primaria, di contrastare le disuguaglianze nelle origini sociali, nonché

di cominciare a prevenire le difficoltà che possono contribuire, nel tempo, a produrre fenomeni come il fallimento formativo precoce e la dispersione scolastica.

La situazione italiana

In Italia il tasso di copertura della scuola dell'infanzia è molto elevato (98% dei bambini residenti dell'età di riferimento nel 2010, ultimo anno disponibile in base ai dati dell'Istituto degli Innocenti) e superiore alla media europea (92%), ma tende a calare e ad allontanarsi sempre più dal 100% che era stato raggiunto alla metà degli anni duemila, come dimostrano anche dati più recenti di altre fonti. Il calo, più evidente per le femmine rispetto ai maschi, riguarda le Regioni del Nord e del Centro e molto meno quelle del Sud. Sembrano quindi avere un'incidenza territoriale diversa i fattori che concorrono a determinare la riduzione degli iscritti, ossia la razionalizzazione dell'offerta pubblica e la riduzione della domanda, legata alla crisi economica, che incide probabilmente su gruppi con minore propensione all'iscrizione (ad esempio gli immigrati). Anche gli indicatori dell'offerta (numero di sezioni per 100 bambini di età 3-5 anni; numero di bambini iscritti per sezione) non mostrano uno svantaggio sotto il profilo quantitativo da parte delle Regioni meno sviluppate rispetto a quelle più sviluppate. Per quanto riguarda la qualità, nella scuola dell'infanzia essa viene solitamente collegata alla presenza di una serie di "input" del processo educativo, come gli spazi, gli ambienti e i materiali a disposizione, l'orario del servizio, le attività proposte dai docenti e dalle scuole, l'ampiezza e l'utilizzo delle compresenza tra gli insegnanti, la formazione continua del personale docente. Pur non disponendo di dati sistematici, tutti questi elementi presentano situazioni differenziate territorialmente e a seconda del gestore delle scuole dell'infanzia. La presenza delle diverse forme di gestione (statale, comunale, privata di vario tipo) è assai differente a seconda delle Regioni e aree geografiche. Se a livello nazionale le scuole dell'infanzia statali coprono circa il 60% degli iscritti, contro il 10% dell'offerta pubblica non statale (principalmente comunale) e il 30% circa di quella privata, sul territorio in alcune Regioni del Nord la quota statale è inferiore o molto inferiore al 50%, mentre nelle Regioni meno avanzate è compresa tra il 70% della Campania e l'84% della Basilicata. Negli ultimi anni l'offerta statale è ulteriormente cresciuta in termini percentuali per effetto delle difficoltà delle scuole comunali, dovute alle misure di austerità legate alla crisi economica; tali difficoltà ricadono anche sul settore privato, che spesso opera in stretta relazione con gli enti locali.

Raccomandazioni

Le difficoltà attraversate dalla scuola dell'infanzia non statale richiedono un maggiore investimento dello Stato nel settore, in tutta la Penisola, necessario innanzitutto a bloccare la caduta del tasso di copertura. Inoltre, appare necessaria una maggiore attenzione alla qualità del servizio, spesso trascurata, con interventi tesi prima di tutto a conoscere situazioni probabilmente assai differenziate tra loro e ad omogeneizzarle. Si raccomandano quindi:

1) azioni volte a mantenere e promuovere l'iscrizione dei bambini di famiglie appartenenti a gruppi svantaggiati e con minore propensione all'iscrizione (ad esempio immigrati, rom, famiglie a basso reddito residenti in piccoli paesi e aree disagiate);

2) un allentamento dei vincoli sulla spesa per il servizio e per il personale della scuola dell'infanzia, legati al rispetto del patto di stabilità, che può essere indirizzato sia alla scuola statale sia ai Comuni. Quest'ultimo aspetto può servire sia a salvaguardare il patrimonio delle esperienze comunali che, soprattutto in alcune aree del Centro e del Nord, registrano storicamente le esperienze di qualità riconosciuta come più elevata, sia a promuovere l'offerta privata che opera in relazione con i Comuni;

3) una rilevazione sistematica delle caratteristiche del servizio, ossia di tutti quei fattori di "input" menzionati sopra, nonché delle condizioni contrattuali del personale, di solito differenziate a seconda del soggetto gestore. Questa rilevazione appare fondamentale per poi predisporre interventi di omogeneizzazione del servizio in direzione delle esperienze migliori.

2.2.2 Il tempo pieno

Rilevanza del problema

L'effetto delle ore scolastiche aggiuntive in classe e, più in generale, del tempo speso a scuola sulle performance ottenute dagli studenti ai test di apprendimento sembra essere confermato dalla letteratura. A tale riguardo, il prolungamento del tempo scuola ha effetti diversi in base al livello di preparazione degli studenti. Inoltre, interventi che propongono ore aggiuntive, se ben disegnati e implementati, possono avere effetti positivi misurabili nel tempo fino a 2-3 anni dopo la loro implementazione. Il tempo pieno, inoltre, sembra favorire un aumento dell'alfabetizzazione degli studenti con più scarso rendimento. Al contrario, un ridotto tempo nella scuola primaria potenzialmente incide su un maggior tasso di ripetenze e su una minore propensione alla prosecuzione degli studi di scuola secondaria. L'economia dell'educazione ha dunque evidenziato l'importanza di effettuare investimenti sociali nella prima infanzia e nell'educazione primaria in questo senso al fine di massimizzare l'efficacia e l'efficienza del sistema pubblico, incrementare il capitale umano e lo sviluppo delle competenze nell'intero ciclo di vita.

La situazione italiana

Nell'ambito dell'istruzione primaria, il tempo pieno ha visto un progressivo aumento a livello nazionale negli ultimi anni (dal 2007 al 2013). Tuttavia, prendendo in analisi la percentuale di studenti a tempo pieno nelle diverse regioni italiane, si evidenzia come proprio nelle regioni del Sud - sia l'area ex PON che l'attuale area delle regioni meno sviluppate (PON+Basilicata) - la percentuale di studenti a tempo pieno sia decisamente inferiore rispetto alla media italiana. Tale dato è di estrema rilevanza, dal momento che il tempo scuola risulta fortemente correlato con gli apprendimenti degli studenti della scuola primaria, in particolare con le competenze in lettura che interessano trasversalmente lo sviluppo di ulteriori abilità cognitive e sociali, importanti soprattutto per gli studenti immigrati. Intervenire sul potenziamento delle ore aggiuntive in classe già a partire dalla scuola primaria consentirebbe, quindi, di contrastare il trend negativo che caratterizza gli apprendimenti anche nei gradi scolastici successivi. Le rilevazioni INVALSI, infatti, mostrano, come nelle diverse aree geografiche del paese gli apprendimenti tendano ad allontanarsi progressivamente dalla media nazionale nel passaggio dalla classe II della scuola primaria alla classe III della secondaria di primo grado e come tale situazione sia particolarmente critica per le regioni del Sud, che accumulano un ritardo crescente che arriva a quasi 15 punti alla fine della scuola secondaria di primo grado. Il tempo trascorso a scuola sembra dunque essere anche per il contesto italiano una variabile rilevante da tenere in considerazione nella valutazione degli apprendimenti, segnalando l'esigenza di intraprendere percorsi e interventi preventivi in tal senso. Resta il fatto che la questione del tempo a scuola rappresenta un preciso indicatore del progetto che una istituzione educativa intende perseguire anche come risposta alle esigenze del contesto sociale di riferimento. Non è un caso infatti, che in Italia alle grandi differenze territoriali nei livelli di apprendimento si associno quelle delle percentuali di studenti a tempo pieno, queste ultime a loro volta legate alle diverse modalità di organizzazione familiare o, più nello specifico, all'incidenza del lavoro femminile extradomestico.

Raccomandazioni

La gestione del tempo scuola può quindi costituire una leva preventiva rispetto alle disuguaglianze negli apprendimenti. In quest'ottica, si raccomanda di intraprendere azioni specifiche volte a contrastare un circolo vizioso di rafforzamento delle differenze, negli esiti e nelle occasioni di apprendimento attraverso attività di etra education (ore scolastiche aggiuntive) volte a potenziare il tempo speso a scuola dagli studenti italiani, soprattutto nelle regioni meno sviluppate. In questa direzione, alcune esperienze italiane (tra queste il Progetto Qualità e Merito) ne hanno già

evidenziato l'efficacia in termini di un potenziamento delle principali competenze nelle discipline di base. Inoltre, il prolungamento del tempo scuola può influire positivamente sulla socializzazione entro il gruppo classe, favorendo lo sviluppo di abilità trasversali e di competenze chiave, incrementando il senso di appartenenza alla scuola e favorendo la permanenza degli studenti nei contesti educativi.

2.2.3 Valutazione e accountability di scuola

Rilevanza del problema

La scuola che uno studente frequenta fa la differenza in termini di risultati che può conseguire. secondo quanto emerge dai PIRLS, per uno studente con uno status socio-economico medio frequentare una delle migliori scuole comporterebbe in media un vantaggio di circa un anno e mezzo di istruzione entro la fine della quarta primaria; vantaggio che arriverebbe a più di quattro anni di istruzione entro i 15 anni di età. Quindi scomporre la varianza totale nelle componenti tra scuole e entro le scuole è di cruciale importanza per capire quali siano le modalità di intervento più adatte per migliorare la qualità complessiva del sistema di istruzione. Se molta della varianza si trova tra le scuole, significa che siamo in presenza di un sistema scolastico nel quale gli studenti di una stessa scuola hanno performance molto simili, ma le scuole differiscono molto fra di loro e quindi gli studenti di una certa scuola hanno opportunità educative molto diverse rispetto a quelli di un'altra.

La situazione italiana

Secondo quanto emerge dai dati PISA, l'Italia ha una variabilità totale dei risultati superiore a quella totale dei paesi OCSE ed ha la più alta proporzione di varianza spiegata dalla differenza tra le scuole tra tutti i paesi OCSE.

La variabilità dei risultati a livello di scuole è confermata anche dai dati INVALSI: nella scuola primaria la variabilità è contenuta, ma è decisamente superiore nelle regioni ex-PON rispetto al resto del paese e presenta un divario crescente passando dal secondo al quinto anno. Alla fine della secondaria di primo grado la variabilità fra scuole aumenta vertiginosamente (sempre che si possa considerare una singola classe rappresentativa di una scuola) ed è più alta per l'italiano che per la matematica.

In conclusione il peso della scuola - nelle sue due componenti: varianza di classe e varianza di scuola – aumenta lungo il percorso di studi.

Raccomandazioni

In una situazione in cui coesistono Istituzioni scolastiche molto eterogenee anche in un territorio circoscritto, le politiche nazionali e locali indifferenziate, hanno scarse possibilità di rivelarsi efficaci: "è a livello di scuola che il cambiamento può essere prodotto".

Diventa, quindi, fondamentale la creazione di un sistema di accountability a livello di scuola che porti dalla misurazione degli apprendimenti sui singoli studenti alla formulazione di un giudizio sulla scuola.

La definizione di questo sistema presenta diverse alternative tecniche e richiede la formulazione di diverse scelte di policy che dipendono dagli obiettivi che si vogliono raggiungere e dal sistema di incentivi che si vuole adottare: status, improvement, o value added models.

Rispetto alla definizione degli indicatori di performance - la base informativa dovrebbe avere come punto cardine il Sistema Nazionale di Valutazione – INVALSI le cui misurazioni effettuate a livello di studente possono essere aggregate sia a livello di classe, sia a livello di scuola (con opportuni metodi ampiamente studiati e presenti nella letteratura internazionale) per arrivare a formulare un primo giudizio sul livello di performance delle scuole. A queste si dovrebbero accostare informazioni provenienti dall'anagrafe studenti (come quelli sugli abbandoni) e dati provenienti

dall'Anagrafe della professionalità insegnante e dati ISTAT per la corretta definizione delle caratteristiche di contesto delle scuole.

2.3 Il personale scolastico

2.3.1 La dirigenza scolastica

Rilevanza del problema

Le riforme avviate dalla fine degli anni novanta nel settore istruzione hanno sancito il conferimento dell'autonomia organizzativa e didattica alle istituzioni scolastiche e attribuito ai capi di istituto la qualifica dirigenziale, dotandoli così di personalità giuridica e di responsabilità nella gestione autonoma delle risorse finanziarie e del personale scolastico. Ad oggi, però, il passaggio dalla figura del vecchio preside – professionista privo di discrezionalità e mero esecutore delle disposizioni ministeriali – a quella del nuovo dirigente scolastico (Ds) – manager e "responsabile della gestione delle risorse finanziarie e strumentali e dei risultati del servizio" (d.lgs. n. 165/2001, art. 25) – sembra essersi realizzata solo in parte, e i limiti più evidenti si segnalano nella sua capacità di gestione delle risorse finanziarie e del personale.

La situazione italiana

Con riferimento al profilo professionale del Ds, l'indagine TALIS 2008 – riferita alla scuola secondaria di I grado – segnala la presenza di una popolazione dirigenziale in linea con quanto riscontrato in altre indagini: piuttosto anziana (50 anni o più) e prevalentemente maschile (54,2%). Alcuni segnali di cambiamento, però, sembrano esserci: quando la posizione dirigenziale è occupata da una persona giovane, con ogni probabilità, si tratta anche di una donna, e questa tendenza si registra in tutte le macro-aree geografiche del Paese. I Ds italiani vantano, inoltre, alle proprie spalle una carriera dirigenziale piuttosto lunga (superiore ai 15 anni), in particolare quelli che operano nelle scuole del Sud (area ex PON compresa). Variazioni più marcate all'interno del territorio nazionale si segnalano, invece, rispetto all'anzianità di servizio presso l'istituto diretto: sono soprattutto i Ds delle scuole del Sud e dell'area ex PON ad aver maturato solo un anno di anzianità di servizio nell'istituto diretto.

Le indagini TALIS 2008 e PISA 2009 – quest'ultima incentrata soprattutto sulle scuole secondarie di II grado – evidenziano come i Ds italiani, a prescindere dall'area geografica, abbiano una scarsa autonomia rispetto alla dimensione della gestione degli insegnanti e dell'allocazione delle risorse.

I Ds italiani dichiarano, inoltre, di possedere una discreta propensione alla leadership didattica, seppur questa sia meno spiccata fra quanti dirigono una scuola del Nord, in particolare con riferimento alla supervisione della didattica e all'impostazione e comunicazione degli obiettivi e dello sviluppo curricolare della scuola. Il divario fra Ds del Nord e del Sud è, invece, a favore dei primi con riferimento all'attività di promozione di migliorie didattiche e sviluppo professionale dei docenti. In generale, la leadership didattica caratterizza – a parità di altre condizioni – soprattutto le donne Ds, i Ds con un'elevata esperienza dirigenziale maturata all'interno dell'istituto di appartenenza (6 anni o più), i Ds che svolgono un incarico dirigenziale da non più di 5 anni e i Ds che dirigono scuole più "prestigiose", ossia quelle frequentate da studenti appartenenti a famiglie con alto livello culturale.

Ma è nell'ambito amministrativo-burocratico che i Ds italiani mostrano vere doti di leadership, incentrandosi sulla responsabilizzazione e sulla supervisione degli iter burocratici, sul rafforzamento e il rispetto delle regole e delle procedure formali. Anche in questo caso, i Ds con una più spiccata leadership amministrativa sono – a parità di altre condizioni – donne, i Ds che

ricoprono questo incarico da un solo lustro, i Ds che non vantano una carriera di lunga data in qualità di docenti.

Raccomandazioni

La presenza di oggettivi vincoli istituzionali giustifica solo in parte la bassa intraprendenza dei Ds italiani e non bisogna sottovalutare la loro debole capacità di sfruttare i, seppur pochi, margini di manovra disponibili. Per questo motivo sarebbe opportuno rafforzare le doti di leadership dei Ds attraverso azioni mirate di formazione "compensativa" per quanti sono già in carica e azioni di formazione "ex-ante" per coloro che ancora non ricoprono questo ruolo. Inoltre, siccome le doti manageriali sembrano costituire un fattore decisivo per l'esercizio di buona leadership scolastica, si potrebbero ripensare i criteri di selezione dei Ds in modo tale da introdurre, fra i requisiti richiesti, anche la competenza manageriale *tout court*. Queste azioni dovrebbero coinvolgere tutti i Ds italiani, poiché gli elementi di criticità sono rintracciabili trasversalmente in tutto il Paese.

Un altro elemento che merita attenzione è il tempo di ricambio dei Ds all'interno degli istituti: quando avviene più frequentemente si registrano ripercussioni negative sull'efficacia e sull'efficienza dell'istituto, poiché è presumibile che il Ds non abbia il tempo necessario di acquisire una sufficiente conoscenza del luogo di lavoro necessaria per poter interagire e intervenire virtuosamente sul personale docente e amministrativo, nonché sul corpo studentesco.

2.3.2 Le scelte occupazionali degli insegnanti

Rilevanza del problema

Gli insegnanti sono sia la voce di spesa più importante dei sistemi di istruzione sia il fattore più importante tra quelli scolastici nel generare apprendimento negli studenti. Reclutare le persone giuste nell'insegnamento, riuscire a farle operare nelle scuole dove c'è maggior bisogno della loro competenza e mantenere elevata la loro motivazione al lavoro svolto sembra cruciale per il successo di un sistema di istruzione. Al contempo, anche allocare gli insegnanti migliori alle scuole che più hanno bisogno del loro operato pare decisivo, non solo in termini di equità, ma anche di *effectivenness* dell'intero sistema di istruzione.

La situazione italiana

Nel caso italiano, la scelta di insegnare è stata molto libera fino a pochi anni addietro, anche per via dell'esistenza del cosiddetto "doppio canale" nel reclutamento degli insegnanti. Inoltre, i feedback dati dal sistema scolastico al singolo insegnante circa il suo operato sono estremamente modesti, tanto in chiave di incentivi che di valutazione esplicita dell'operato. Del resto, non va dimenticato che l'autonomia delle scuole è estremamente ridotta nella gestione del personale, non solo perchè l'assunzione e la retribuzione degli insegnanti sono decisi da meccanismi centralizzati, ma anche perchè sono i singoli insegnanti a chiedere presso quale istituto scolastico trasferirsi. In un sistema come questo, dove sono poco riconosciuti meriti e demeriti di ciascun insegnante, cercare la scuola dove meglio si può svolgere il proprio lavoro sembra un sostituto funzionale alla mancanza di altre prospettive di carriera. Non stupisce pertanto che la mobilità degli insegnanti italiani sia massiva e che si accompagni a fenomeni di segregazione degli insegnanti stessi: vi sono scuole più ambite e scuole dalle quali gli insegnanti tendono invece a uscire. Esistono inoltre elementi empirici a supporto dell'idea che abbiano anche luogo fenomeni di matching che attribuiscono insegnanti meno efficaci proprio agli studenti di origini sociali più modeste. Siamo pertanto in presenza di un sistema che sembra lontano dal reclutare e dall'allocare in modo ottimale la forza insegnanti di qualità.

Guardando a due scelte fondamentali intraprese dagli insegnanti, la scelta di svolgere questo lavoro e la sede di servizio presso cui svolgerlo, abbiamo trovato sostanziali somiglianze tra aree geografiche del paese. Le regioni ex PON, definite ora come meno sviluppate, non mostrano

caratteristiche fortemente peculiari per questi aspetti nella loro forza docente. Abbiamo rilevato una sola peculiarità ricorrente nei dati, relativamente agli insegnanti di scuola primaria: questi sono più concentrati sulla loro funzione sociale, scelgono con maggior attenzione alla dimensione professionale la scuola in cui insegnare, sono tendenzialmente più soddisfatti del loro lavoro e della scuola in cui insegnano.

Raccomandazioni

I problemi di governo della forza insegnante, rischio di reclutamento avverso, segregazione tra scuole e matching insegnanti-studenti insegnanti-studenti, sembrano fenomeni affrontare con interventi a livello nazionale. La gestione della forza insegnante richiede un ripensamento piuttosto profondo, che rischia di scontrarsi con meccanismi consolidati e con aspettative maturate nel tempo dai diretti interessati, anche per via dell'assenza di altre forme di premialità. Data la crucialità del tema, quel che si raccomanda è di avviare politiche innovative di gestione della forza insegnante tra scuole con esperienze pilota. La letteratura sulle *hard to staff schools* è ricca di iniziative che possono essere assunte a modello, dopo averle opportunamente adattate al contesto italiano. Solo dopo aver provato che tali iniziative sono sostenibili e aver mostrato che contribuiscono a rendere il sistema di istruzione più efficace e più equo, sarà possibile portare a scala tali esperienze limitando le reazioni di rigetto che ad esse potrebbero diversamente accompagnarsi.

2.3.3 Formazione in servizio

Rilevanza del problema

La formazione professionale è spesso vista come un modo relativamente economico per affrontare due problemi tra loro collegati: la qualità dell'insegnamento e il miglioramento dei risultati degli studenti. Non ci sono dubbi, infatti, sul fatto che un docente efficace abbia un'influenza positiva sull'apprendimento dei propri alunni. È altrettanto vero che una forza lavoro docente preparata e aggiornata costituisce un prerequisito fondamentale per una scuola pubblica di qualità. I risultati di oltre due decenni di ricerche, tuttavia, mettono in guardia contro i facili entusiasmi: è difficile che un intervento formativo per docenti, per quanto ben strutturato, sortisca un effetto sull'apprendimento degli studenti. Anche quando accade, la letteratura non è ancora riuscita a individuare qual è l'insieme di fattori che rendono un intervento formativo efficace nel produrre effetti sugli studenti. Al momento, le uniche raccomandazioni solide che la letteratura ha prodotto riguardano non tanto le *best* quanto piuttosto le *worst practices*: gli incontri di formazione seminariali, organizzati come sporadiche riunioni alla presenza di esperti di vari campi o come conferenze risultano del tutto inefficaci. Si tratta però, purtroppo, del tipo di formazione prevalente organizzato anche in Italia e in Europa. Interventi strutturati, di lunga durata e che prevedano forme di accompagnamento ai docenti così come di coinvolgimento attivo degli stessi sono in Italia piuttosto rari, benché i docenti italiani abbiano più volte mostrato insofferenza verso le iniziative formative di tipo seminariale summenzionate e chiedano invece di essere coinvolti in interventi di maggiore qualità.

La situazione italiana

In Italia sono mancate per decenni le basi dati adeguate per poter sviscerare il problema della formazione dei docenti e le loro ricadute sugli studenti. Una fotografia della situazione italiana mostra però che, per quanto riguarda i certificati riconosciuti dal MIUR (lingue straniere e informatica), non ci sono rilevanti differenze tra macro-regioni. Un approfondimento sui recenti dati INVALSI raccolti presso gli insegnanti mostrano che questo è vero anche per gli interventi formativi centrati sull'attività dell'insegnamento (ad esempio: didattica; informatica rivolta alla didattica; sistemi di valutazione; approfondimento disciplinare).

Alcune evidenze emerse da analisi precedenti segnalano due categorie di problemi rilevanti nella formazione in servizio in Italia: mancanza di partecipazione e difficoltà di applicare la sperimentazione in classe. La partecipazione dei docenti è mediamente bassa, ostacolata da fattori burocratico/organizzativi. La mancanza di incentivi a partecipare si inserisce in questo quadro, scoraggiando i docenti meno motivati e quelli che devono sostenere più sforzi per partecipare, tipicamente chi vive lontano dalle scuole presidio. Una volta in classe, la necessità di completare il programma ministeriale si scontra con i tempi necessari a sperimentare i contenuti appresi nei corsi di formazione.

Raccomandazioni

Ancora non si sa quale sia la "ricetta" migliore per creare un corso di formazione professionale efficace nel migliorare le prestazioni degli studenti. Quel che sembra assodato è che, in Italia, la formazione non riesce a fare la differenza se non è accompagnata da altri tipi di interventi (es: prolungamento del tempo-scuola). Perché l'intervento riscuota successo è anche necessario aiutare i docenti a partecipare, fornendo gli strumenti necessari ai docenti più anziani (es: accompagnarli nei corsi on-line) e favorendo la partecipazione agli incontri di orientamento, specialmente se articolati su più giornate. A tal proposito si potrebbero considerare opzioni alternative all'organizzazione delle scuole presidio, per esempio un'organizzazione diffusa basata su reti di scuole. I docenti vanno anche seguiti e facilitati nelle sperimentazioni in orario scolastico: i vincoli imposti dal programma rendono difficile una traduzione efficace della formazione nel lavoro in classe degli studenti. Si potrebbe a questo proposito sfruttare le possibilità date dalla "Riforma dell'Autonomia" per garantire maggiore flessibilità oraria (o maggiori) a chi decida di intraprendere corsi di formazione impegnativi.

2.3.4 Le pratiche didattiche bidirezionali tra gli insegnanti

Rilevanza del problema

L'approccio didattico bidirezionale si fonda su un modello di lezione dialogica, in cui l'insegnante svolge il ruolo di guida e moderatore del dibattito fra e con gli studenti, fornendo le informazioni e gli strumenti necessari per una loro riflessione autonoma e guidandoli per induzione alla soluzione delle questioni affrontate (Bonica & Sappa, 2010). Da un lato, tale strategia può essere affiancata ai più tradizionali metodi unidirezionali (lezione frontale) come strumento per l'affinamento e la sedimentazione delle competenze in termini di comprensione e apprendimento contestualizzato. Dall'altro acquista un ruolo di primaria importanza per la valorizzazione della dimensione gruppale del contesto di classe (Sinclair & Coulthard, 1975), offrendo agli alunni esperienze comunicative in grado di incentivare i processi di socializzazione e la partecipazione attiva all'interno della collettività. Possiamo quindi individuare due principali vantaggi derivanti dall'utilizzo di questo metodo rispetto alle strategie votate alla sola componente individualizzata dell'insegnamento: in primis, le lezioni basate sulla discussione e il rinforzo accrescono le opportunità di confronto e condivisione fra gli studenti, lasciando loro più spazio per l'espressione di peculiarità motivazionali, cognitive e culturali utili all'applicazione delle conoscenze acquisite anche al di fuori del contesto scolastico (Ciliberti *et al.*, 2003); in secondo luogo, l'attivazione di esperienze comunicative diversificate con i compagni incentiva il senso di appartenenza alla classe e l'integrazione fra studenti, specialmente in contesti multietnici e/o caratterizzati da profonde differenze culturali interne (Camilletti & Castelnuovo, 1994).

La situazione italiana

Per comprendere quanto tali pratiche siano diffuse a livello nazionale e quali differenze intercorrono nel loro utilizzo tra le regioni meno sviluppate e il resto del paese si ricorre ad un'indagine promossa dall'INVALSI, che conta più di 4.900 intervistati fra gli insegnanti delle classi

del campione principale SNV sottoposto al test di italiano e matematica delle scuole primarie, secondarie di primo grado e secondarie di secondo grado.
I risultati delle analisi proposte rimandano complessivamente ad un ruolo più attivo svolto dagli insegnanti delle regioni meno sviluppate e, in misura minore, delle regioni in transizione nell'utilizzo di stili didattici incentrati sulla bidirezionalità, sul dialogo fra e con gli studenti e sull'incentivazione della partecipazione attiva nel corso della lezione. Il divario va dai 14 punti percentuali nell'utilizzo delle interrogazioni e degli stili didattici partecipativi e dialogici per la matematica, ai 6 e 9 punti per ciò che riguarda la discussione in classe e l'utilizzo di interrogazioni di gruppo in italiano.
Nell'ambito della valutazione i docenti delle regioni meno sviluppate adottano in modo significativamente maggiore rispetto alla media nazionale l'interrogazione di gruppo o all'intera classe. Lo stesso si può dire per l'insegnamento della matematica e dell'italiano, dove prevalgono rispetto al resto del paese l'approccio centrato sul dibattito collettivo e gli incentivi all'espressione da parte degli alunni di opinioni e punti di vista personali. Spostando il focus della riflessione sulle distinzioni che caratterizzano i livelli educativi considerati, si può concludere che i maggiori scostamenti nell'utilizzo del metodo bidirezionale sono ancora una volta a vantaggio delle regioni meno sviluppate, specialmente per ciò che riguarda la matematica insegnata nelle classi quinte della scuola primaria (livello 5), l'italiano nelle classi seconde della primaria (livello 2) ed entrambe le materie nelle classi prime della secondaria di primo grado (livello 6).
Raccomandazioni
L'approccio didattico bidirezionale rappresenta un utile strumento sia per l'affinamento e la sedimentazione delle competenze degli studenti in termini di comprensione e apprendimento contestualizzato, sia per il rafforzamento della dimensione gruppale e partecipativa all'interno e fuori dalla classe. Affiancando tale strategia di insegnamento ai classici metodi frontali, quindi, gli insegnanti hanno l'opportunità di incidere su un più ampio spettro di competenze degli studenti, che comprende quelle di base e la dimensione trasversale. Considerando la crescente autonomia delle scuole nella definizione dei metodi didattici e dei contenuti del curricolo, si suggerisce di agire parallelamente su due fronti per un rafforzamento autonomo e consapevole dell'uso di tali pratiche: realizzando un piano di offerta di corsi di formazione e aggiornamento diretto agli insegnanti e, al contempo, definendo una serie di direttive indirizzate alla sensibilizzazione di dirigenti scolastici e corpo docente sull'importanza dell'implementazione di tali metodi. Stando ai risultati emersi nelle analisi, occorre agire con maggiore impegno sia in matematica che in italiano per l'incremento della partecipazione attiva dei giovani alla lezione, incentivando il dibattito e l'espressione delle proprie opinioni. Maggiore riguardo va concesso alle scuole secondarie di II grado, in netto svantaggio rispetto alle primarie e secondarie di I grado. Per ciò che riguarda i divari geografici, infine, non emergono particolari criticità, eccetto un moderato svantaggio del Centro-Nord rispetto alle regioni meno sviluppate. Si suggerisce quindi di agire principalmente a livello nazionale.

2.4 Ambiti di intervento strategici

2.4.1 Agenda digitale

Rilevanza del problema
L'introduzione delle tecnologie di informazione e comunicazione (ICT) nella scuola è fondamentale perché: (1) promuove lo sviluppo di competenze digitali e la predisposizione degli studenti a

sfruttare le ICT per apprendere, (2) contribuisce a trasformare gli stili di insegnamento dei docenti e può in questo modo incrementare i livelli di apprendimento degli studenti. Per quanto riguarda il primo punto, la letteratura scientifica ha messo in luce che, a fronte di un uso intenso del web a fini di svago e socializzazione, i ragazzi manifestano un deficit nella capacità di selezionare, conoscere e valutare le risorse informative online (le cosiddette competenze digitali critiche). Inoltre emergono problemi relativi alla quantità d'uso della rete nella giornata e alla corretta gestione dei rapporti interpersonali sui social network. Per quanto riguarda l'impatto delle ICT su insegnamento e apprendimento, molte ricerche qualitative segnalano un miglioramento nel coinvolgimento degli studenti. Tuttavia, i risultati degli studi che hanno indagato gli effetti delle tecnologie sui livelli di apprendimento non sono univoci. L'introduzione delle ICT nella scuola sembra la strada da percorrere, anche se non è ancora chiaro quali siano le modalità specifiche del loro utilizzo che garantiscono i migliori risultati.

La situazione italiana

1. Competenze digitali e utilizzo di internet a casa degli studenti. Nel nostro paese, sia l'accesso a internet dei giovani, sia le connessioni domestiche con banda larga nelle famiglie con minori sono lievemente meno diffuse rispetto alla media europea, specialmente nel sud Italia. Tuttavia tra i giovani che accedono al web non si rilevano grosse differenze (né tra Italia ed Europa, né tra nord e sud Italia) nello svolgimento di attività di svago e socialità online. Ciò su cui si nota, invece, un deficit è l'uso della rete per finalità di apprendimento da casa (fare i compiti, scaricare materiale dal sito della scuola, inviare i compiti ai docenti, ecc.), soprattutto tra gli studenti delle scuole secondarie, forse ancora poco incoraggiati dai docenti. Pertanto, sebbene non vi siano gap tra giovani italiani ed europei nel possesso di "competenze digitali operative" (ovvero le conoscenze informatiche di base), le "competenze digitali critiche" (connesse alla consapevolezza delle informazioni e degli ambienti presenti in rete) potrebbero avere meno opportunità di sviluppo dato l'uso limitato della rete in senso informativo e scolastico tra i nostri studenti.

2. Le dotazioni nelle scuole. L'Italia ha compiuto numerosi sforzi negli ultimi anni per arricchire le dotazioni tecnologiche nelle scuole. Nonostante ciò il nostro paese rimane agli ultimi posti della classifica europea per il possesso di alcune tecnologie: in particolare la diffusione di banda larga e il numero di computer. Gli strumenti mobili per la lettura (tablet o e-reader) sono ancora poco diffusi sia in Italia che in Europa. L'Italia, inoltre, è agli ultimissimi posti per diffusione di scuole che siano dotate di strumenti digitali avanzati ("digitally equipped schools"): solo il 5% degli istituti contro il 37% della media europea. Per ciò che riguarda le regioni ex PON, esse sembrano aver recuperato nei confronti del Nord su molti indicatori. In particolare la Sicilia e la Puglia hanno fatto notevoli passi avanti nella dotazione di LIM. Tuttavia, la distribuzione delle tecnologie non è omogenea: una percentuale elevata di plessi, probabilmente succursali o plessi piccoli e periferici, è ancora senza LIM e senza aule in rete.

3. Uso delle ICT nelle scuole. I dati sull'uso delle ICT mostrano un gap rilevante tra l'Italia e gli altri paesi: uno studente su due non fa esperienza di tecnologie in rete a scuola. L'utilizzo delle *LIM*, invece, è più in linea con la media europea, e nelle secondarie di primo grado è addirittura superiore a questa (44,6% contro 32,8%). Il divario più grande si registra nelle attività svolte in classe (come svolgere ricerche online). I docenti del mezzogiorno mostrano di avere una buona predisposizione verso l'uso delle tecnologie (IARD, 2010), tuttavia i dati del questionario INVALSI mostrano che il miglioramento nelle dotazioni tecnologiche percepito dai docenti delle regioni ex-PON non è andato di pari passo con l'aumento del loro impiego.

Raccomandazioni

In relazione ai divari presenti nel territorio nazionale si suggerisce di incrementare le dotazioni nelle scuole, iniziando dal problema dello scarso numero di connessioni a banda larga. Questa è una condizione di base perché le tecnologie possano essere pienamente sfruttate.

Successivamente occorre affrontare la bassa presenza di computer, proiettori e LIM. Pare ragionevole, comunque, considerare l'introduzione delle ICT come un'offerta di mezzi integrativi e non sostituitivi degli altri strumenti didattici. In secondo luogo, prendendo atto dei risultati ancora poco incoraggianti sul rapporto tra ICT e livelli di apprendimento si dovrebbe investire maggiormente sulla formazione docenti per l'uso didattico delle tecnologie nelle varie discipline. Questa dovrebbe però prendere in considerazione non solo la didattica in ambiente digitale (es. insegnare ad usare la LIM) ma anche l'educazione all'uso quotidiano dei media, di cui gli studenti hanno molto bisogno per sfruttare pienamente il potenziale delle ICT per l'apprendimento (es. insegnare a valutare le fonti online o a gestire il tempo in rete).

2.4.2 Orientamento scolastico e universitario

Rilevanza del problema

Alla maggior efficacia dei sistemi di orientamento delle scelte scolastiche e universitarie corrispondono rischi minori di insuccesso negli studi e di dispersione da parte degli studenti in difficoltà. Inoltre, sappiamo che le scelte di studio fallimentari sono compiute più spesso proprio dalle famiglie che dispongono di minori risorse culturali, rafforzando le disuguaglianze sociali esistenti. Alla luce della gravità di entrambi i fenomeni e della centralità di entrambi nelle linee di azione del Programma Nazionale, pare evidente che agire sull'orientamento è questione prioritaria per migliorare l'efficacia e l'equità del sistema di istruzione italiano.

La situazione italiana

In Italia l'orientamento scolastico e universitario è principalmente una responsabilità delle scuole e dei loro referenti-orientamento. Spesso vengono coinvolti soggetti esterni alla scuola (es. Atenei), ma si tratta di iniziative intraprese da singoli insegnanti, in mancanza di un modello sistemico di raccordo con il sistema produttivo e con le istituzioni locali. Questa situazione varia tra regioni e in alcuni casi, come quello della regione Veneto, gli sforzi di "messa a sistema" delle attività di orientamento sono più avanzati, ma in un quadro di generale debolezza.

Allo stesso modo, può accadere che una scuola ricorra a esperti di counselling, ma si tratta nuovamente di iniziative di stampo volontaristico. La figura centrale resta il referente-orientamento, che però può cambiare da un anno all'altro ed essere privo di formazione specifica su metodologie e contenuti dell'orientamento. Costruire percorsi orientativi efficaci richiede competenze professionali specialistiche, che sono reperibili solo in parte all'interno della scuola. Infatti, va tenuto presente che da un lato questi percorsi devono sviluppare una conoscenza approfondita delle opzioni formative a disposizione degli studenti (es. contenuti curricolari, sbocchi occupazionali); dall'altro devono guidare lo studente a una riflessione introspettiva sulle attitudini e sugli interessi formativi e professionali di ogni studente. La dimensione informativa richiede il coinvolgimento degli Atenei e delle scuole superiori cui potrebbero iscriversi gli studenti, ma anche degli enti di ricerca che raccolgono dati sugli sbocchi professionali di diplomi e lauree. Se questo raccordo manca, gli insegnanti e gli studenti si affideranno a conoscenze aneddotiche e impressionistiche. Allo stesso modo, la dimensione vocazionale richiede la padronanza degli strumenti di counselling che non possono essere improvvisati. Pertanto la formazione dei referenti orientamento dovrebbe anzitutto fornire loro strumenti per raccordarsi efficacemente con il territorio, con gli Atenei, con il mondo della ricerca, con i professionisti dell'orientamento.

All'interno delle scuole, trova poco spazio una visione dell'orientamento come responsabilità diffusa della comunità professionale scolastica e come percorso continuo di progressiva definizione dei propri interessi formativi e professionali lungo l'intero iter formativo. Gli studenti si trovano così di fatto ad assumere decisioni delicate per il proprio futuro solo a conclusione del

ciclo di studi, senza avere intrapreso un percorso pregresso di riflessione condivisa con gli insegnanti.

1. L'orientamento in ingresso nell'istruzione secondaria superiore: gli insegnanti della secondaria inferiore sono tenuti a fornire un consiglio orientativo agli studenti, ma esso non è vincolante, a differenza di altri paesi. Naturalmente questo modello valorizza la libertà di scelta delle famiglie, ma al contempo esso presuppone un forte supporto alle famiglie, affinché queste possano compiere scelte avvedute.

In assenza di questo supporto, le scelte degli studenti rimangono fortemente impregnate dei condizionamenti sociali collegati alle origini sociali e alla cittadinanza degli studenti, ma anche agli stereotipi di genere che incanalano le allieve verso percorsi di taglio umanistico e pedagogico. Inoltre, le debolezze dell'orientamento sono tra le principali cause degli abbandoni, in quanto gli studenti non hanno strumenti per valutare il proprio grado di preparazione e motivazione in rapporto alla difficoltà del percorso prescelto. Infine l'assenza di supporti implica che gli studenti e le famiglie scelgano i canali, gli indirizzi e i singoli istituti senza possedere informazioni attendibili e puntuali sui corrispondenti sbocchi professionali. Le scuole secondarie superiori possiedono una conoscenza limitata degli esiti professionali dei propri diplomati. Il raccordo tra le scelte formative e la domanda di competenze proveniente dal sistema produttivo rimane quindi assai debole.

2. L'orientamento in uscita dall'istruzione secondaria superiore: in Italia manca una politica di regolazione degli ingressi, con la parziale eccezione di pochi corsi di laurea collegati a specifiche professioni (es. Medicina, Veterinaria). Il modello italiano valorizza la libertà di scelta degli studenti. Al contempo, in assenza di iniziative di supporto, gli studenti italiani si trovano a compiere le scelte post-diploma senza disporre di segnali chiari, attendibili e uniformi circa la propria preparazione e si è visto sopra che l'università italiana sconta tassi di abbandono, di trasferimento di corso e di ritardo negli studi assai elevati. La riduzione della dispersione universitaria è quindi un primo target centrale per l'orientamento in uscita dalla secondaria superiore. Un secondo obiettivo strategico è migliorare l'incontro tra domanda e offerta di lavoro qualificato, attualmente assai insoddisfacente nel nostro paese, rafforzando il raccordo tra scelte post-diploma e domanda di competenze proveniente dal sistema produttivo. Un terzo possibile target sono le barriere informative sui costi degli studi universitari. I livelli complessivi e le fasce di tassazione universitaria, i criteri di accesso a borse di studio variano significativamente tra Regioni e tra Atenei, ma le famiglie non ricevono informazioni in merito. Di conseguenza, quando una famiglia decide se iscrivere o meno il figlio all'università, non è in grado di anticipare se potrà fruire della borsa, o almeno di un esonero parziale o totale dalle tasse universitarie. Questo implica che il sistema del diritto allo studio in Italia non riesce a sostenere efficacemente le scelte post-diploma degli studenti provenienti dalle famiglie più materialmente deprivate.

Raccomandazioni

Il supporto alle famiglie nelle loro scelte scolastiche e universitaria sembra essere un priorità da seguire per l'intero sistema di istruzione italiano, che, tanto a livello secondario di primo grado quanto a livello secondario di secondo grado, non mostra iniziative sistemiche bensì azioni guidate da buona volotnà di singoli o da contesti di eccellenza. Il raccordo tra ciascun livello scolastico e gli esiti occupazionali o di studio degli studenti nel livello successivo deve essere potenziato, così come informazioni sull'effettiva accessibilità dei dispositivi a supporto dello studio per i meritevoli privi di mezzi. Sperimentare iniziative caratterizzate da bassi costi ed elevata scalabilità pare una priorità per la costituzione di un sistema di orientamento efficace, precondizione cruciale per ridurre la dispersione scolastica e la riproduzione delle disuguaglianze sociali connesse a questa.

2.4.3 L'apprendimento della lingua inglese a scuola

Rilevanza del problema

La comunicazione nelle lingue straniere è una delle otto competenze chiave citate nella Raccomandazione del Parlamento Europeo e del Consiglio del 2006 (2006/962/CE).

Nella scuola primaria e nella scuola secondaria di primo grado il curricolo è definito sulla base delle *Indicazioni nazionali per il curricolo della scuola dell'infanzia e del primo ciclo d'istruzione*.

Nelle Indicazioni sono fissati i traguardi che sono riconducibili ai livelli del *Quadro Comune Europeo di Riferimento per le lingue* del Consiglio d'Europa. Al termine della scuola primaria il livello atteso dagli studenti è il Livello A1, mentre quello della scuola secondaria di primo grado è il Livello A2.

Tuttavia, allo stato attuale, al termine della scuola secondaria di primo grado, con il conseguimento del diploma di licenza, nella valutazione della prima e/o seconda lingua comunitaria non si fa riferimento ai livelli del Quadro Comune Europeo delle lingue. Per stimolare la crescita e l'occupazione, l'Europa, nella strategia 2020, ha individuato 7 iniziative prioritarie attraverso le quali intende promuovere la crescita intelligente. *Youth on the move* rappresenta una di queste iniziative e di seguito si riportano i principali obiettivi: aiutare gli studenti e apprendisti a studiare all'estero; attrezzare i giovani a competere sul mercato del lavoro; migliorare le prestazioni e l'attrattiva internazionale delle università europee; migliorare i livelli di istruzione e formazione (eccellenza accademica, pari opportunità).

La situazione italiana

L'apprendimento della lingua inglese, così come della seconda lingua comunitaria, è inquadrato in un'ottica plurilingue e interculturale. Al termine di ogni ciclo, della scuola primaria e della secondaria di primo grado, sono fissati i traguardi per lo sviluppo delle competenze che rappresentano dei riferimenti fondamentali per gli insegnanti e dei criteri per la valutazione dei risultati attesi. I traguardi sono riconducibili ai livelli del *Quadro Comune Europeo di Riferimento per le lingue* del Consiglio d'Europa. Al termine della scuola primaria il livello atteso dagli studenti è il Livello A1, mentre quello della scuola secondaria di primo grado è il Livello A2.

L'ultima partecipazione dell'Italia a indagini sulle competenze delle lingue straniere risale al 1995, anno in cui prese parte all'ultima indagine della IEA in questo ambito , la *Language Education Study.* Nel 2011, la Commissione Europea ha lanciato la *first European Survey on Language Competence,* alla quale l'Italia non ha partecipato. Attualmente, in Italia non ci sono rilevazioni standardizzate che possano restituire un quadro nazionale sui livelli di conoscenza delle lingue straniere rispetto ai livelli individuati dal CEFR.

Raccomandazioni

Nel considerare le competenze chiave in una prospettiva europea in linea con la strategia UE 2020, riveste particolare interesse la possibilità di iniziare, nel nostro paese, un percorso di valutazione delle conoscenze e delle competenze della lingua inglese, con il duplice obiettivo di rafforzare l'apprendimento della lingua inglese e di incentivare gli alunni, attraverso una maggiore consapevolezza del proprio livello, a sviluppare una competenza plurilingue e multiculturale, al fine di esercitare questa competenza chiave nel contesto nazionale e internazionale, come indicato negli obiettivi europei per una crescita intelligente.

2.4.4 Legalità e civicness

Rilevanza del problema

Il Consiglio ed il Parlamento europeo hanno ampiamente riconosciuto l'importanza del ruolo svolto dai sistemi scolastici per la promozione della cittadinanza attiva tra i ragazzi, definendo nuove linee guida per la ristrutturazione ed armonizzazione dei modelli educativi vigenti all'interno dei singoli contesti nazionali. Partendo da una accezione proattiva del concetto di cittadinanza, che integra al

rispetto di un insieme di valori comuni delle società democratiche varie forme di partecipazione alla vita politica, sociale e civile della collettività (Hoskins et al., 2006; Hoskins & Mascherini, 2009), il quadro di riferimento sulle competenze chiave per l'apprendimento permanente propone di aiutare i giovani nello sviluppo delle competenze sociali e civiche durante l'esperienza scolastica, ponendo particolare enfasi sull'acquisizione di conoscenze e capacità ad esse correlate. Il metodo basato sulle competenze prevede l'adozione di modalità di organizzazione dell'insegnamento dell'educazione alla cittadinanza non più focalizzate soltanto sullo studio delle istituzioni socio-politiche e sull'apprendimento dei diritti e doveri legati alla cittadinanza, ma anche attente alla promozione di una maggi

di legami con la comunità locale (datori di lavoro, associazioni giovanili). La scuola, di conseguenza, diviene la principale palestra degli studenti per lo sviluppo delle competenze e delle abilità necessarie al corretto esercizio della cittadinanza e, al contempo, il fulcro dei processi di mediazione tra i giovani e la società a livello locale.

La situazione italiana

La spinta prodotta dalle più recenti direttive ministeriali per la diffusione di un approccio all'educazione civica e alla cittadinanza fondato sull'interdisciplinarità e la collaborazione congiunta di dirigenti e insegnanti, unitamente alla recente introduzione della materia a sé stante di Cittadinanza e Costituzione, sembra aver prodotto buoni risultati sullo sviluppo delle competenze civiche degli studenti. Se da un lato i giovani italiani dimostrano di possedere un livello di abilità e conoscenze al di sopra della media dei 36 partecipanti all'indagine ICCS 2009, dall'altro occorre però rimarcare che esistono ampi margini di miglioramento e, al contempo, elevati squilibri interni al paese, specialmente a discapito delle aree meno sviluppate. Tra le possibili cause di tali scostamenti possiamo individuare due tipi di fattori cardine: i primi sono riconducibili all'operato delle singole scuole, e si distinguono in problematiche di ordine organizzativo e relative alla gestione delle attività didattiche; i secondi derivano dalla differente dotazione di risorse economiche, sociali e culturali all'interno delle comunità locali.

Dal punto di vista dei modelli di organizzazione didattica dell'educazione civica, si osserva la persistenza di un approccio extra-curricolare e l'assenza di sistemi formali di valutazione in una quota discreta degli istituti nelle regioni meno sviluppate. Considerando che, oltre a svolgere un ruolo chiave per la motivazione e la partecipazione degli alunni in classe, la valutazione rappresenta il principale strumento per determinare la qualità e l'efficacia della didattica, sarebbe opportuno intervenire in tali aree promuovendo l'allineamento delle singole scuole interessate alle direttive per l'inserimento dell'educazione alla cittadinanza all'interno del curricolo. Passando ai contenuti dell'offerta didattica, si registra una discreta diffusione di iniziative scolastiche di sensibilizzazione e partecipazione civile, a cui però fa da contraltare un forte ancoraggio dei dirigenti e docenti italiani ad una visione classica dell'educazione civica, centrata sull'apprendimento delle regole alla base del rapporto individuo-stato e lontana dalle idee di cittadinanza attiva e partecipazione alla vita scolastica promosse dall'Unione europea.

Raccomandazioni

Guardando al futuro è quindi auspicabile una maggiore integrazione fra strategie di insegnamento cooperativo e dialogico, nuovi contenuti in linea con le raccomandazioni comunitarie in tema di cittadinanza attiva e l'incremento di attività orientate alla comunità, con particolare attenzione alle iniziative di salvaguardia dell'ambiente e del bene pubblico.

Per ciò che riguarda i vincoli e le risorse all'interno della comunità locale, le scuole situate in aree povere di opportunità relazionali, culturali, ricreative e caratterizzate da elevati livelli di tensione sociale sono oggetto di un drastico calo delle performance civiche degli studenti. Tali

problematiche riguardano tendenzialmente l'intero paese, con picchi negativi nelle regioni meno sviluppate. Per far fronte alla questione occorre pianificare strategie di intervento focalizzate sui singoli contesti difficili, indirizzate sia all'incremento delle risorse della scuola, sia alla realizzazione di tutta quella serie di attività culturali, ricreative e di sensibilizzazione che costituiscono uno stimolo alla socializzazione, all'integrazione e alla partecipazione degli studenti nella comunità locale.

2.4.5 La qualità delle strutture scolastiche

Rilevanza del problema

Che lo stato degli edifici scolastici italiani versi in condizioni problematiche quando non allarmanti è una necessità discussa da tempo, tanto nella pubblica opinione quanto a livello di dispositivi legislativi. Proprio il cattivo stato degli edifici e la necessità di porre in sicurezza la vita quotidiana di studenti e insegnanti ha portato a una focalizzazione del problema proprio sugli aspetti di obsolescenza e pericolosità delle scuole, concentrando l'analisi della questione sugli aspetti prettamente architettonici ed edili. Tali aspetti, per quanto basilari e imprescindibili, non esauriscono il tema della qualità delle infrastrutture scolastiche e lo spazio di intervento su di esso.

La situazione italiana

L'edilizia scolastica sta in capo a più enti locali e nazionali, rendendo difficile convogliare in un unico sistema informativo integrato una pletora di informazioni disperse oggi su più fonti tra loro scarsamente comunicanti. L'avvio del Sistema Nazionale delle Anagrafi Scolastiche dovrebbe risolvere tale mancanza di coordinamento, dando vita a una fonte informativa unica. Sempre la mancanza di coordinamento tra diversi segmenti della pubblica amministrazione sembra spiegare anche il fatto che l'eterogeneità di potenziali fonti di finanziamento per intervenire nel campo dell'edilizia scolastica si è tradotta in un marcato sotto-utilizzo degli stanziamenti previsti. Ciò avviene nonostante il patrimonio scolastico sia datato e pertanto fortemente bisognoso di interventi di manutenzione, anche urgenti, e nonostante oltre 24 mila scuole si trovino in aree a elevato rischio sismico e circa 6.250 sorgono in aree a forte rischio idrogeologico. Rispetto a tali aspetti, osserviamo condizioni peggiori solo in alcune delle regioni meno sviluppate, ad es. la Sicilia, ma il problema sembra porsi a livello nazionale con acutizzazioni che hanno luogo in tutte le aree, a macchia di leopardo. La necessità di intervenire sugli edifici sembra essere quindi un'esigenza prima di tutto nazionale.

Va poi sottolineato che gli edifici scolastici italiani sono posseduti in larga misura da enti pubblici, in particolare gli enti locali, e in piccola parte da enti privati (4%), anche se tale situazione sia decisamente meno infrequente nelle regioni meno sviluppate (8%). Ogni disegno di intervento pubblico futuro dovrà tenere conto anche della quota non trascurabile di edifici di proprietà privata.

Gli edifici, anche in natura della loro proprietà prevalentemente pubblica, sono nati in gran parte proprio per il fine a cui sono oggi preposti. Ciò garantisce in merito alla rispondenza minima di questi edifici alle funzioni a cui sono chiamati nel quotidiano, ma un dato contrasta con questo aspetto: la maggioranza degli edifici sono stati costruiti prima del 1975. Consegue da ciò che tali edifici rispondono solo parzialmente alle esigenze di una didattica moderna, centrata sul discente e pensata in termini modulari che vedono una forte integrazione delle TIC nel processo di insegnamento e apprendimento. Sembrano però mancare, in taluni casi, anche condizioni più di base per un processo di apprendimento efficace: le aule risultano problematiche in misura non trascurabile per aerazione, temperatura e illuminazione, parametri di base per un contesto favorevole all'apprendimento. Soprattutto la temperatura risulta fonte di giudizi critici, probabilmente perché è alla sua regolazione (riscaldamento e raffreddamento) che si connettono

anche elementi meno direttamente infrastrutturali e legati ai bilanci degli enti locali. Rispetto alla dimensione energetica, abbiamo osservato che gli edifici che utilizzano energie rinnovabili sono una quota complessivamente molto bassa, con eccezioni regionali che si collocano prevalentemente nelle regioni appartenenti alle aree sviluppate.

Raccomandazioni

Ciò che sappiamo sullo stato dell'edilizia scolastica in Italia è limitato a poche fonti informative, ciascuna delle quali presenta molteplici limiti. L'integrazione di fonti future con il nascente Sistema delle Anagrafi dell'Edilizia Scolastica (SNAES) sembra imprescindibile, anche al fine di evitare di ripetere errori già commessi in passato.

Si rileva poi come questo ambito di intervento si configuri come un'emergenza nazionale, anche alla luce del fatto che sono molte le scuole situate in aree a rischio sismico o di dissesto idrogeologico. Sempre sul piano infrastrutturale, vi è poi ampio margine di miglioramento per quanto attiene la maggior efficienza energetica degli edifici. Data l'obsolescenza o la mancanza di sicurezza di taluni edifici, va poi sottolineato come, a volte, la ricostruzione ed eventuale rilocalizzazione dell'edificio sembrano vie preferibili in termini di costo e di efficacia dell'intervento. Rafforza questo dato la presenza non marginale di edifici che sono affittati da istituti scolastici e che presenterebbero difficoltà aggiuntive, qualora si volesse agire sulla loro riqualificazione.

Un aspetto poco affrontato nelle fonti di dati disponibili, seppur citato a più riprese, è una questione cruciale per fare in modo che l'edilizia scolastica possa fungere davvero da volano per gli apprendimenti. Ci riferiamo al fatto che gran parte degli edifici, pur essendo stati pensati sin dall'inizio per esigenze scolastiche, sono stati disegnati quando ancora la didattica centrata sullo studente, di stampo modulare e laboratoriale era poco diffusa e quando non era necessaria un'infrastruttura digitale. Infine, si ritiene poco sottolineare un aspetto che emerge poco dai documenti citati, ma cruciale nell'ottica di promuovere gli obiettivi Europa 2020 attraverso interventi di edilizia scolastica. Scuole ri-disegnate in chiave di luoghi di apprendimento possono essere volani per accrescere le opportunità formative e il capitale umano di un territorio. Gli interventi nell'edilizia dovranno soprattutto mirare a trasformare gli istituti da luoghi in cui giovani e famiglie si recano "per andare a scuola" a edifici in cui "si fa anche scuola". Si dovranno, quindi, realizzare interventi che vadano oltre la messa in sicurezza delle scuole e il loro efficientamento energetico, creando laboratori e spazi collettivi integrati negli edifici, che possano fungere da contesti facilitanti iniziative di formazione e socialità territoriali. Le opportunità in tal senso offerte dal Programma Operativo Nazionale 2014-2020 sembrano cruciali.

3 Parte II – La valutazione del programma

In questo capitolo si riportano, prima, i risultati relativi alla valutazione del documento intermedio di programmazione fornito ai valutatori e, in chiusura, le considerazioni in merito alle modifiche apportata al programma sulla scorta delle raccomandazioni.
Il testo è strutturato come segue: nel primo paragrafo, si deline brevemente la valutazione del programma nel suo complesso, così come emersa dalle valutazioni del gruppo di lavoro, cercando di evidenziare una primo quadro di insieme dei punti di forza e di debolezza del documento di programmazione. Aiuta in questo compito una tabella di sintesi sui punteggi dati dai valutatori rispetto ai 39 indicatori previsti dalle linee guida. I quattro pargrafi successivi entrano nel dettaglio degli obiettivi specifici di ciascuno dei quattro assi in cui era strutturato il programma nella versione intermedia fornita ai valutatori. Per ciascun obiettivo specifico degli assi I e II si riporta la tabella contenente i giudizi medi dei valutatori e, a seguire, i rilievi critici e le raccomandazioni fornite all'estensore del documento di programmazione; per gli obiettivi specifici degli assi III e IV, più trasversali e di servizio, non si riportano le tabelle dal momento che la valutazione chiesta agli autori è stata di natura testuale (cfr par. 1.3). Nel sesto paragrafo, si traccia la valutazione finanziaria, così come era possibile realizzarla alla luce del documento intermedio di programmazione. Si conclude, nel settimo paragrafo, riportando considerazioni derivanti dal confronto tra la versione intermedia e quella finale del documento di programmazione.

3.1 La strategia complessiva, gli indicatori e il monitoraggio del programma

La seguente tabella di sintesi riporta i punteggi dati dai valutatori rispetto ai 39 indicatori previsti dalle linee guida. Si ricorda al lettore che la valutazione era espressa su una scala a quattro passi, i cui valori erano i seguenti: 4=Del tutto adeguato; 3=Sostanzialmente adeguato (richiesta di modifiche minime); 2=Sostanzialmente Inadeguato (richiesta di modifiche sostanziali); 1=Del tutto Inadeguato (richiesta di completa riscrittura). Per ragioni di sintesi, si riportano valori medi calcolati su una scala di stampo ordinale. In linea di massima valori prossimi a 3 o 4 delineano un criterio di valutazione per il quale il giudizio espresso dai valutaori è di sostanziale adeguatezza.
I giudizi rilevati indicao che la strategia del programma si dimostra complessivamente robusta e convincente. Si riscontra una buona coerenza esterna tra le sfide e i fabbisogni individuati a livello nazionale e regionale con le priorità di investimento e i relativi obiettivi specifici, in linea con gli obiettivi e i target di Europa 2020, con le raccomandazioni del Consiglio e con i Programmi Nazionali di Riforma. In tal senso, le priorità di investimento appaiono adeguatamente motivate e inserite all'interno di una visione strategica organica e sistemica. Il programma presenta, inoltre, una elevata coerenza interna rispetto agli obiettivi specifici di ciascun asse prioritario e dei diversi assi prioritari, all'individuazione di potenziali complementarietà e sinergie e alla predisposizione di adeguati meccanismi di coordinamento per garantire la massima efficacia nel conseguimento dei risultati attesi. Alcuni elementi che necessitano di ulteriore solidità concernono, invece, la contestualizzazione del programma in relazione con altri strumenti di rilievo di livello regionale,

nazionale e comunitario. In particolare, potrebbe essere potenziata l'analisi del contributo del programma ad altre strategie e politiche nazionali e ed europee e, al contempo, la riflessione sulle possibili influenza di altre politiche e programmi sui risultati attesi dal programma stesso.

Tabella di sintesi delle valutazioni per macro-area, dimensioni specifiche

Macro-area	Media delle valutazioni per macro-area	Dimensione specifica	Media delle valutazioni per dimensione specifica
STRATEGIA DEL PROGRAMMA	3,25	Coerenza sterna	3,54
		Coerenza interna	3,63
		Relazione con altri strumenti di rilievo di livello regionale, nazionale e comunitario	2,91
		Collegamenti tra le azioni sostenute e le realizzazioni e i risultati attesi	3,06
		Principi orizzontali	3,39
INDICATORI, MONITORAGGIO E VALUTAZIONE	2,49	Pertinenza degli indicatori	2,89
		Chiarezza degli indicatori	2,64
		Idoneità delle tappe fondamentali	1,18
		Capacità amministrativa, procedure per la rilevazione dei dati e valutazione	2,87
COERENZA DEGLI STANZIAMENTI FINANZIARI	2,94	N.D.	
IL CONTRIBUTO ALLA STRATEGIA DI EUROPA 2020	3,59	N.D.	

Su questo punto si tornerà in seguito, per ciascuna obiettivo specifico, ma pare utile anticipare qui la necessità di raccordo con due fenomeni che stanno interessando il sistema educativo italiano: l'avvio a regime del Sistema Nazionale di Valutazione e il Piano Nazionale per l'Edilizia scolastica. Si tratta di processi in atto, ancora in gran parte in via di definizione, ma pare utile che il Programma espliciti la necessità di raccordarsi con esso. Altri due aspetti di raccordo da sviluppare maggiormente nell'intero testo sono quelli con il canale della Formazione Professionale, gestita in via prioritaria dalle Regioni, e con il Sistema Universitario, soprattutto per quanto attiene lo sviluppo di azioni di formazione e il disegno di innovazioni in forma di progetti pilota.

I collegamenti tra le azioni sostenute, le realizzazioni e i risultati attesi si rivelano sufficientemente adeguati, soprattutto per quanto concerne la pertinenza delle azioni rispetto ai fabbisogni territoriali specifici e l'individuazione dei principali gruppi di destinatari, differenziando in modo opportuno gli interventi nelle regioni "meno sviluppate", "in transizione" e "sviluppate"con un congruo impiego di strumenti finanziari. Si rimanda però per questo aspetto all'analisi specifica degli aspetti finanziati (par. 3.6). Ciò che si raccomanda di affinare ulteriormente è, invece, il quadro logico adottato, soprattutto entro ciascuna azione, al fine di chiarire la ratio degli interventi caratterizzanti le priorità di investimento. Si ravvisa, infatti, l'utilità di una maggiore esplicitazione dei collegamenti causali tra le diverse azioni e le realizzazioni programmate e del contributo che i risultati attesi sono in grado fornire al conseguimento dei relativi obiettivi. A tale riguardo, si suggerisce di riformulare alcune sezioni del programma in modo che le azioni siano declinate sulla base di una logica più stringente in raccordo con le evidenze presenti in letteratura e alcune precedenti esperienze valutative. Utile pare anche articolare gli interventi in tappe sequenziali. Ciò al fine di evitare una eccessiva frammentarietà degli interventi sostenuti, evidenziando come, in alcuni casi, l'eterogeneità delle azioni sia rispondente alla natura multidimensionale e sistemica delle priorità su cui si intende intervenire e funzionale al raggiungimento dei risultati attesi.

Inoltre, seppur presente il riferimento ai principi orizzontali volti a promuovere le pari opportunità tra uomini e donne, impedire la discriminazione e incentivare lo sviluppo sostenibile, si suggerisce, soprattutto in alcuni obiettivi specifici, di valorizzare ulteriormente la potenzialità delle misure pianificate nel coniugare l'inclusività degli interventi con la promozione dell'eccellenza e dell'innovazione.

La macro-area Indicatori, monitoraggio e valutazione presenta i maggiori elementi di criticità. Ciò è in gran parte dovuto, nella versione analizzata del documento, alla mancata individuazione di tappe fondamentali e alla scarsa esplicitazione di informazioni relative al performance framework e a valori di partenza e obiettivo. Tali aspetti che non consentono, quindi, di esprimere una valutazione di adeguatezza rispetto ai progressi attesi verso il conseguimento degli obiettivi fissati.

La pertinenza degli indicatori è, nel complesso, sostanzialmente adeguata. Tuttavia, si riscontra una parziale capacità degli indicatori di risultato di riflettere in modo esaustivo gli obiettivi degli assi prioritari e i principali cambiamenti attesi, sebbene tali indicatori siano desunti dall'Accordo di partenariato. Inoltre, si ravvisa una declinazione degli indicatori di realizzazione a volte poco convincente nel misurare ciò che è stato direttamente prodotto o fornito attraverso l'attuazione delle operazioni sostenute. Pare di ravvisare, in alcuni passaggi, sovrapposizioni tra indicatori di realizzazione e indicatori di risultato. Per tali ragioni, si suggerisce in alcuni casi una parziale riformulazione degli indicatori adottati e il possibile affiancamento di ulteriori indicatori già disponibili più pertinenti. Sebbene generalmente si ravveda una adeguata solidità degli indicatori selezionati, la loro chiarezza risulta per lo più compromessa dall'assenza di valori obiettivo quantificati, elemento che non permette allo stato attuale di valutare la qualità della stima realizzata dall'autorità di programmazione e definire in che misura gli obiettivi siano realisticamente perseguibili, tenendo conto del sostegno previsto dai Fondi del QSC.

Il riferimento alla capacità amministrativa e alle procedure per la rilevazione dei dati e la valutazione è sufficientemente esplicitato, sebbene si raccomandi di individuare alcune misure preventive rispetto a possibili colli di bottiglia che rischiano di ostacolare l'attuabilità delle fasi di gestione e sorveglianza del programma. Si suggerisce, inoltre, di verificare che le procedure di monitoraggio siano in grado di garantire una rilevazione tempestiva dei dati al fine di sostenere i processi decisionali, di reporting e di valutazione.

La macro-area relativa agli stanziamenti finanziari presentava parzialità importanti nelle informazioni riportate nel Documento di Programmazione. Ciò non consente di valutare

compiutamente la concentrazione degli stanziamenti sugli obiettivi strategici più rilevanti e la loro coerenza con le sfide e le esigenze che guidano il quadro delle azioni sostenute. Va comunque ricordato (come già accennato in precedenza) che le valutazioni fornite dagli esperti tematici hanno un valore solo indicativo in questo paragrafo del rapporto, dal momento che gli aspetti finanziari sono oggetto di una specifica valutazione illustrata oltre (par. 3.6); tale considerazione vale anche per le valutazioni finanziarie riportate per ciascuno obiettivo specifico.

Infine, riguardo al contributo del programma alla strategia di Europa 2020, si può segnalare il valido apporto del Programma Operativo alle esigenze connesse al settore istruzione e alla necessità di affrontare le sfide identificate nelle Raccomandazioni specifiche del Consiglio europeo. Pur tenendo conto delle esigenze nazionali e regionali, il programma pare in grado di promuovere adeguatamente la qualità dei percorsi di istruzione e formazione in funzione dell'innalzamento e dell'adeguamento delle competenze, che rappresentano fattori essenziali per il perseguimento di una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva.

3.2 Obiettivi specifici dell'Asse I

Obiettivo specifico 1.1.1: **Riduzione del fallimento formativo precoce e della dispersione scolastica e formativa a parità di contesto e con attenzione a specifici target anche attraverso la promozione della qualità dei sistemi di istruzione pre-scolare, primaria e secondaria e dell'istruzione e formazione professionale (IFP)**

Tabella di sintesi delle valutazioni per macro-area, dimensioni specifiche e indicatori (obiettivo specifico 1.1.1)

Macro-area	Media delle valutazioni per macro-area	Dimensione specifica	Media delle valutazioni per dimensione specifica	Indicatore	Media delle valutazioni per indicatore
STRATEGIA DEL PROGRAMMA	3,43	Coerenza esterna	4,00	1	4,00
				2	4,00
		Coerenza interna	3,42	3	3,00
				4	3,50
				5	3,75
		Relazione con altri strumenti di rilievo di livello regionale, nazionale e comunitario	2,75	6	3,00
				7	2,50
		Collegamenti tra le azioni sostenute e le realizzazioni e i risultati attesi	3,42	8	2,50
				9	3,00
				10	3,75
				11	3,25
				12	4,00
				13	4,00
		Principi orizzontali	3,75	14	3,75
INDICATORI, MONITORAGGIO E VALUTAZIONE	2,75	Pertinenza degli indicatori	3,13	15	3,00
				16	4,00
				17	1,50
				18	4,00
		Chiarezza degli indicatori	2,75	19	4,00
				20	3,25
				21	4,00
				22	1,75
				23	1,75
				24	1,75
		Idoneità delle tappe fondamentali	1,00	25	1,00
				26	1,00
				27	1,00
		Capacità amministrativa, procedure per la rilevazione dei dati e valutazione	3,69	28	3,00
				29	4,00
				30	4,00
				31	3,75
				32	Valutazione non richiesta
				33	Valutazione non richiesta
				34	Valutazione non richiesta
COERENZA DEGLI STANZIAMENTI FINANZIARI	4,00	N.D.		35	Valutazione non richiesta
				36	4,00
				37	4,00
IL CONTRIBUTO ALLA STRATEGIA DI EUROPA 2020	3,50	N.D.		38	4,00
				39	3,00

La strategia del programma risulta convincente, come anche il collegamento tra azioni e risultati attesi. La macro-area *Indicatori, monitoraggio e valutazione* risulta caratterizzata da alcuni elementi di criticità, riferiti in particolare alla chiarezza degli indicatori e all'idoneità delle tappe fondamentali.
In merito alla chiarezza degli indicatori i valori obiettivo quantificati per i risultati attesi risultano poco realistici, soprattutto per quanto concerne il Mezzogiorno. Il valore soglia del 10% indicato dalla strategia Europa 2020 riguardo alla riduzione dell'abbandono scolastico sembra difficilmente raggiungibile. Si potrebbe ipotizzare, pertanto, una riduzione del 2-3% leggermente inferiore a quella del periodo di programmazione precedente, considerando che ogni riduzione incrementale è un po' più difficile da raggiungere rispetto alla precedente. Si riscontra, inoltre, l'assenza di valori obiettivo quantificati per gli indicatori di realizzazione. Si suggerisce, pertanto, di aggiornare il performance framework e identificare delle tappe intermedie. Una ulteriore criticità riguarda la scarsa pertinenza degli indicatori di realizzazione che dovrebbero concentrarsi su ciò che è stato direttamente prodotto o fornito attraverso l'attuazione delle operazioni sostenute: in tal senso, i titolari di un diploma di istruzione primaria (ISCED 1) o di istruzione secondaria inferiore (ISCED 2) non sembrano rappresentare un indicatore pertinente. Si suggerisce di considerare il numero di beneficiari o partecipanti alle azioni proposte (ad es. numero di studenti che hanno beneficiato di attività di tutoring o mentoring; numero di partecipanti ad inziative di seconda opportunità) o il numero delle azioni attivate (ad esempio percorsi formativi attivati per docenti sui temi della dispersione e dell'abbandono scolastico).
Rispetto alla *strategia del programma*, invece, un aspetto che potrebbe essere migliorato concerne la relazione con altri strumenti di rilievo di livello regionale, nazionale e comunitario. Ci si riferisce, in particolare, all'analisi della possibile influenza di altre politiche/programmi sui risultati attesi dal programma stesso. In tal senso, si suggerisce di esplicitare ulteriormente il contributo fornito alla riduzione dell'insuccesso e della dispersione scolastica dal conseguimento degli ulteriori obiettivi del programma, tra cui: a) il miglioramento delle competenze chiave degli allievi; b) il miglioramento della capacità di autodiagnosi, autovalutazione e valutazione delle scuole; c) la qualificazione dell'offerta di istruzione e formazione tecnica e professionale; d) l'aumento della propensione dei giovani a permanere nei contesti formativi, attraverso il miglioramento della sicurezza e della fruibilità degli ambienti scolastici. Si può inoltre valorizzare maggiormente il contributo che, anche indirettamente, la riduzione del fenomeno degli abbandoni precoci può fornire a ulteriori politiche connesse alla lotta contro la disoccupazione, al superamento della crisi e al potenziamento delle opportunità determinate dall'economia basata sui saperi.
Infine, ulteriori aspetti del programma che potrebbero beneficiare di una più chiara riformulazione sono: la coerenza con altri obiettivi del programma e il quadro logico che definisce i collegamenti causali tra le diverse azioni, le realizzazioni programmate e i risultati attesi. Rispetto al primo punto, può essere utile rafforzare la connessione con l'obiettivo relativo al miglioramento delle capacità di valutazione e autovalutazione delle scuole (collocato sempre in asse I), richiamando alcuni progetti promossi da Invalsi (es. Vales e Valutazione e Miglioramento) che si caraterrizzano per la forte attenzione alla capacità delle scuole di monitorare le competenze e la riuscita scolastica degli studenti e di innescare azioni migliorative su questo versante. In merito al quadro logico, andrebbe meglio chiarita nelle motivazioni delle scelte la decisione del programmatore di focalizzarsi sull'abbandono precoce, sebbene la dispersione scolastica sia un fenomeno più ampio, evidenziando ad esempio la forte incidenza degli abbandoni precoci nel contesto italiano. La coerenza delle azioni proposte potrebbe essere meglio giustificata se ancorata nell'esposizione ai tre seguenti sotto-obiettivi: 1) garantire pari opportunità di accesso e fruizione dei sistemi scolastici e formativi (Interventi di sostegno a studenti con condizioni di svantaggio; Iniziative per

la legalità, per i diritti umani, le pari opportunità e la cittadinanza attiva); 2) migliorare i processi di continuità scolastica e il rapporto tra istruzione/formazione e mondo del lavoro (azioni di orientamento, di continuità e di sostegno alle scelte dei percorsi formativi; stage, laboratori, metodologie di alternanza scuola lavoro per migliorare le transizioni istruzione/formazione/lavoro; attività di counseling, mentoring e tutoring didattico); 3) migliorare le capacità del sistema nel rispondere alle domande del contesto e della popolazione studentesca (formazione di docenti e formatori; analisi sulla popolazione scolastica e i fattori determinanti dell'abbandono e della dispersione).

Obiettivo specifico 1.1.2: **Miglioramento delle competenze chiave degli allievi, anche mediante il supporto dello sviluppo delle capacità di docenti, formatori e staff**

Tabella di sintesi delle valutazioni per macro-area, dimensioni specifiche e indicatori (obiettivo specifico 1.1.2)

Macro-area	Media delle valutazioni per macro-area	Dimensione specifica	Media delle valutazioni per dimensione specifica	Indicatore	Media delle valutazioni per indicatore
STRATEGIA DEL PROGRAMMA	2,74	Coerenza esterna	3,34	1	3,67
				2	3,00
		Coerenza interna	3,22	3	4,00
				4	3,00
				5	2,67
		Relazione con altri strumenti di rilievo di livello regionale, nazionale e comunitario	2,00	6	2,33
				7	1,67
		Collegamenti tra le azioni sostenute e le realizzazioni e i risultati attesi	2,67	8	2,00
				9	3,00
				10	3,33
				11	2,33
				12	2,67
				13	2,67
		Principi orizzontali	2,00	14	2,00
INDICATORI, MONITORAGGIO E VALUTAZIONE	2,77	Pertinenza degli indicatori	2,50	15	2,67
				16	3,33
				17	2,00
				18	2,00
		Chiarezza degli indicatori	3,17	19	3,50
				20	4,00
				21	4,00
				22	2,00
				23	2,50
				24	3,00
		Idoneità delle tappe fondamentali	1,67	25	1,67
				26	1,67
				27	1,67
		Capacità amministrativa, procedure per la rilevazione dei dati e valutazione	3,25	28	2,67
				29	2,33
				30	4,00
				31	4,00
				32	Valutazione non richiesta
				33	Valutazione non richiesta
				34	Valutazione non richiesta
COERENZA DEGLI STANZIAMENTI FINANZIARI	2,50	N.D.		35	Valutazione non richiesta
				36	2,50
				37	2,50
IL CONTRIBUTO ALLA STRATEGIA DI EUROPA 2020	3,33	N.D.		38	3,33
				39	3,33

Guardando alla strategia del programma, la coerenza interna ed esterna risultano adeguate. Si segnalano però limiti rispetto ai collegamenti con altre azioni e strumenti. Alcune criticità interessano poi le macro-aree *Indicatori, monitoraggio e valutazione* e *Coerenza degli stanziamenti finanziari*.

Rispetto alla *strategia del programma* andrebbe maggiormente chiarita la relazione con altri strumenti di rilievo di livello regionale, nazionale e comunitario. In particolare, potrebbe essere esplicitato: a) il contributo che il miglioramento delle competenze degli studenti può fornire all'economia e alla competitività del paese in rapporto alle politiche del lavoro per i giovani; b) l'eventuale influenza di altre politiche sui risultati attesi (ad es. il livello di integrazione/inclusione scolastica può influire sul miglioramento delle competenze linguistiche degli studenti stranieri); c) la necessità di predisporre valutazioni rigorose sull'efficacia delle azioni proposte in questo obiettivo, alla luce dell'esistenza di *outcome* chiaramente definiti che si accompagnano a incertezza sulle buone pratiche da proporre.
In merito ai collegamenti tra le azioni sostenute e le realizzazioni e i risultati attesi, potrebbe essere utile consolidare il quadro logico che sottende le azioni proposte, esplicitando l'idea di interventi integrati che operino su tre fronti: 1. miglioramento dell'offerta didattica (nuove metodologie, nuove tecnologie, lingue, corsi di formazione per docenti, ecc.); 2. maggiori opportunità per gli studenti meritevoli (borse di studio, gare disciplinari, ecc.); 3. maggiore sostegno agli studenti con difficoltà (attività integrative, ecc). L'idea di fondo deve essere quella di un miglioramento organico delle performance scolastiche che includa azioni rivolte a low-performers (e non solo interventi mirati alle eccellenze) e che tenga in considerazione i diversi fabbisogni del contesto territoriale di riferimento (con un focus specifico sulle realtà caratterizzate da una forte prevalenza di studenti stranieri). In linea con la promozione dei principi orizzontali, andrebbe evidenziato il contributo dell'obiettivo alla riduzione del gap di genere (presente in alcune discipline/indirizzi scolastici), all'integrazione degli studenti immigrati e allo sviuppo di competenze trasversali (es. competenze civiche) per una maggiore coesione sociale.
Nell'area *Indicatori, monitoraggio e valutazione* si segnala la necessità di migliorare la pertinenza degli indicatori adottati per rilevare il miglioramento delle competenze chiave degli studenti. Si apprezza lo sforzo di contenere il numero di indicatori, ma proprio alla luce di ciò pare limitante guardare solo a certificazioni/partecipazione alle attività formative da parte di studenti e insegnanti. Pare decisivo insistere su indicatori relativi al miglioramento delle competenze degli studenti, come emergono dalle rilevazioni INVALSI e dalle rilevazioni internazionali (ad es. PISA). Sembra inoltre utile segnalare che gli indicatori esistenti si limitano quasi esclusivamente alle competenze chiave nelle discipline centrali (italiano e matematica), lasciando scoperte dimensioni importanti quali la civicness o anche competenze su altree discipline (ad es. scienze). Inoltre, guardando alla formazione degli insegnanti, la partecipazione alle iniziative deve accompagnarsi con indicatori che misurino l'effettivo completamento delle stesse e non certifichino una mera partecipazione formale. Si riscontra, inoltre, l'assenza di valori obiettivo quantificati per gli indicatori di realizzazione. Si suggerisce, pertanto, di aggiornare il performance framework e identificare delle tappe intermedie. Relativamente alla capacità amministrativa andrebbe supportato un maggiore coordinamento tra gli enti preposti rispetto alla disponibilità della basi dati, alla costruzione di specifici indicatori e alle fasi di monitoraggio e valutazione dei programmi implementati.
La *coerenza degli stanziamenti finanziari* potrebbe essere migliorata articolando gli investimenti. In particolare, si raccomanda di definire gli stanziamenti finanziari in funzione di specifiche esigenze territoriali e specificando in che misura si ritiene di allocare risorse in base alle diverse azioni sostenute (ad esempio, sulla base dell'incidenza tra territoridi studenti immigrati o di low-performers e disaggregando interventi rivolti a studenti in difficoltà, interventi rivolti a studenti meritevoli, azioni di supporto alla qualità della didattica).
Il *contributo alla strategia di Europa 2020*, infine, potrebbe essere maggiormente valorizzato ribadendo la centralità delle azioni rientranti in questo obiettivo specifico ampliandone la portata

strettamente scolastica e sottolineando la sua centralità per la promozione della coesione sociale e del diritto di cittadinanza attiva e per la lotta alla povertà.

Obiettivo specifico 1.1.3: **Miglioramento della capacità di autodiagnosi, autovalutazione e valutazione delle scuole e di innovare la didattica adattandola ai contesti**

Tabella di sintesi delle valutazioni per macro-area, dimensioni specifiche e indicatori (obiettivo specifico 1.1.3)

Macro-area	Media delle valutazioni per macro-area	Dimensione specifica	Media delle valutazioni per dimensione specifica	Indicatore	Media delle valutazioni per indicatore
STRATEGIA DEL PROGRAMMA	3,05	Coerenza esterna	3,00	1	3,67
				2	2,33
		Coerenza interna	3,45	3	4,00
				4	3,67
				5	2,67
		Relazione con altri strumenti di rilievo di livello regionale, nazionale e comunitario	2,67	6	2,67
				7	2,67
		Collegamenti tra le azioni sostenute e le realizzazioni e i risultati attesi	2,83	8	2,67
				9	2,67
				10	2,33
				11	3,00
				12	3,33
				13	3,00
		Principi orizzontali	4,00	14	4,00
INDICATORI, MONITORAGGIO E VALUTAZIONE	2,11	Pertinenza degli indicatori	2,54	15	2,00
				16	3,33
				17	2,33
				18	2,50
		Chiarezza degli indicatori	1,94	19	2,67
				20	2,33
				21	2,33
				22	1,33
				23	1,00
				24	2,00
		Idoneità delle tappe fondamentali	1,22	25	1,67
				26	1,00
				27	1,00
		Capacità amministrativa, procedure per la rilevazione dei dati e valutazione	2,58	28	3,00
				29	2,33
				30	2,00
				31	3,00
				32	Valutazione non richiesta
				33	Valutazione non richiesta
				34	Valutazione non richiesta
COERENZA DEGLI STANZIAMENTI FINANZIARI	2,00	N.D.		35	Valutazione non richiesta
				36	2,00
				37	2,00
IL CONTRIBUTO ALLA STRATEGIA DI EUROPA 2020	3,67	N.D.		38	3,67
				39	3,67

La strategia del programma risulta adeguata, ma deficitaria sia nella relazione con altri strumenti sia nel collegamento tra azioni e risultati attesi. Le macro-aree che presentano le maggiori criticità sono quella degli *Indicatori, monitoraggio e valutazione* (in particolare nella dimensione della

chiarezza degli indicatori utilizzati) e quella della *Coerenza degli stanziamenti finanziari* (che risulta difficilmente valutabile a causa della parzialità delle informazioni indicate).
In particolare, nella definizione della strategia è necessario esplicitare il collegamento con il Regolamento sul sistema nazionale di valutazone in materia ei istruzione e formazione. In particolare, su questo fronte è utile precisare come si integreranno e coordineranno le azioni del Programma con questa importante innovazione che riguarda il nostro sistema di istruzione e che entrerà a regime nel prossimo anno scolastico. Valorizzare il ruolo del sistema nazionale di valutazione alla luce del regolamento dell'8 marzo 2013 consentirebbe inoltre di evidenziare il raccordo stretto con l'obiettivo specifico 1.1.2. Si suggerisce poi di sottolineare la dimensione nazionale dell'intervento, esplicitando come il fabbisogno valutativo da parte delle scuole esista a prescindere dall'area geografica e da target specifici e si configuri invece come un'esigenza istituzionale per la governance del sistema. Al contempo, sembra utile segnalare come le scuole presentino forte variabilità nella prassi valutativa e pertanto che le azioni messe in atto dovranno essere di stampo sartoriale per adattarsi a ogni istituto in modo efficace. Nel raccordo con il Sistema Nazionale di Valutazione, pare utile anche citare il ricorso ai risultati del Servizio Nazionale di Valutazione, in particolare sottolineando che si rende necessario oggi più che in passato intervenire sulla formazione delle competenze d'uso dei dati valutativi da parte degli insegnanti, puntando sull'accrescimento della loro capacità di lettura e interpretazione dgli indicatori statistici messi a disposizione da INVALSI. Pare inoltre utile chiarire che l'ampliamento delle discipline sulle quali effetture le prove consentirebbe agli insegnanti di avere un profilo più preciso delle competenze e delle lacune degli studenti e, quindi, migliorare la programmazione della propria didattica. In tal senso il quadro logico beneficerebbe se si sottolineasse che non è il mero utilizzo di strumenti di valutazione che si promuove (con il rischio di un ulteriore vincolo e appesantimento burocratico), besì esplicitando maggiormente che si vuole supportare l'utilizzo degli strumenti per la definizione di piani di miglioramento didattico e organizzativo.
Con specifico riguardo alla macro-area *Indicatori, monitoraggio e valutazione* si rileva l'assenza di valori obiettivo quantificati, di un performance framework e di tappe fondamentali. In merito alla pertinenza degli indicatori di risultato, si segnala come la misura di esito dell'azione non dovrebbe essere centrata solo sulla mera partecipazione a iniziative di formazione o sull'adesione a protocolli standardizzati (quali EFQM), ma sull'utilizzo della valutazione per la riflessione sulla condizione dell'istituzione e la predisposizione di piani di miglioramento, la loro implementazione e l'effettivo migliorarmento dell'organizzazione e degli apprendimenti delgi studenti. Si suggerisce, quindi, di inserire un indicatore quale "numero di scuole che hanno predisposto e implementato piani di miglioramento", "n. di scuole (in difficoltà) che hanno migliorato le performance complessive". Complessivamente, sembra utile che si identifichino più chiaramente i modi in cui le scuole realizzano attività di valutazione/autovalutazione. Le domande presenti nel questionario insegnanti SNV e nella scheda per il dirigente possono, in tal senso, essere utili indicatori per comprendere in quale misura attività di valutazione entrino davvero nella programmazione scolastica. Lavorare in quest'ottica consentirebbe inoltre una migliore definizione delle tappe che si intendono seguire nello sviluppo delle azioni, punto attualmente debole. Potrebbe essere utile, inoltre, considerare alcuni indicatori connessi all'acquisizione da parte degli studenti di competenze in aree disciplinari diverse da quelle tradizionalmente trattate, raccordandosi così con altri obiettivi, quale ad esempio il 2.12 (competenze digitali). Sembra oscura la frase "pur mantenendo una costante attenzione alle dimensioni docimologiche, si mirerà ad approfondire anche le questioni di validità e di attendibilità delle misure, ponendo attenzione agli aspetti specifici dell'educazione non riducibili soltanto a quelli psicometrici e sviluppando la valutazione di altre dimensione (come quella dell'imparare a scuola), per analizzare anche le connotazioni culturali e sociali dei contenuti/abilità che vengono acquisiti": l'unione di molteplici aspetti che

stanno su piani nettamente diversi richiede maggiore chiarezza. Pare poi decisivo prevedere di analizzare gli esiti in termini di comportamenenti degli insegnanti/dirigenti facendo ricorso a ulteriori indagini, focalizzandosi su indicatori relativi all'effettivo utilizzo da parte delle scuole dei dati del SNV (anche attraverso il relativo questionario insegnante – baseline nazionale - e mediante Talis - baseline internazionale).

Rispetto alla strategia del programma si rileva la scarsa definizione del target in termini di beneficiari. Sarebbe utile definire specifici fabbisogni di gruppi bersaglio, considerata la forte eterogeneità riscontrata tra le istituzioni scolastiche di una stessa area territoriale (come riportato nell'analisi sullo stato del sistema). Si suggerisce quindi di individuare le istituzioni scolastiche che sono in una condizione di maggiore criticità e sulle quali effettuare in via prioritaria azioni di educazione alla valutazione e alla pianificazione di azioni di miglioramento.

Obiettivo specifico 1.2.1: **Innalzamento del livello di istruzione della popolazione adulta, con particolare riguardo alle fasce di istruzione meno elevate anche attraverso l'aumento della partecipazione ai percorsi finalizzati al conseguimento di titoli di istruzione primaria o secondaria e al rilascio di qualificazioni inserite nei repertori nazionale o regionali ed il miglioramento dei livelli di competenze e della qualità dei sistemi educativi rivolti agli adulti**

Tabella di sintesi delle valutazioni per macro-area, dimensioni specifiche e indicatori (obiettivo specifico 1.2.1)

Macro-area	Media delle valutazioni per macro-area	Dimensione specifica	Media delle valutazioni per dimensione specifica	Indicatore	Media delle valutazioni per indicatore
STRATEGIA DEL PROGRAMMA	3,20	Coerenza esterna	3,50	1	3,75
				2	3,25
		Coerenza interna	3,75	3	3,75
				4	4,00
				5	3,50
		Relazione con altri strumenti di rilievo di livello regionale, nazionale e comunitario	2,88	6	2,75
				7	3,00
		Collegamenti tra le azioni sostenute e le realizzazioni e i risultati attesi	2,88	8	2,75
				9	3,25
				10	3,25
				11	2,75
				12	2,25
				13	3,00
		Principi orizzontali	3,50	14	3,50
INDICATORI, MONITORAGGIO E VALUTAZIONE	2,64	Pertinenza degli indicatori	3,23	15	2,75
				16	3,75
				17	2,75
				18	3,67
		Chiarezza degli indicatori	2,75	19	4,00
				20	4,00
				21	3,25
				22	1,00
				23	1,00
				24	3,25
		Idoneità delle tappe fondamentali	1,00	25	1,00
				26	1,00
				27	1,00
		Capacità amministrativa, procedure per la rilevazione dei dati e valutazione	3,10	28	3,33
				29	2,75
				30	3,33
				31	3,00
				32	Valutazione non richiesta
				33	Valutazione non richiesta
				34	Valutazione non richiesta
COERENZA DEGLI STANZIAMENTI FINANZIARI	3,00	N.D.		35	Valutazione non richiesta
				36	3,33
				37	2,67
IL CONTRIBUTO ALLA STRATEGIA DI EUROPA 2020	3,25	N.D.		38	3,25
				39	3,25

La coerenza interna ed esterna nella strategia del programma risultano adeguate. Si segnalano però limiti rispetto alle relazione con altri strumenti di rilievo di livello regionale, nazionale e

comunitario. Le macro-aree che presentano le maggiori criticità sono *Indicatori, monitoraggio e valutazione* (in particolare nella dimensione della chiarezza degli indicatori utilizzati) e *Coerenza degli stanziamenti finanziari* (che risulta difficilmente valutabile a causa della parzialità delle informazioni indicate).
La *strategia del programma* si rivela nel complesso adeguata, tuttavia potrebbe essere maggiormente valorizzato il contributo che il perseguimento dell'obiettivo specifico può fornire alle politiche contro la disoccupazione, rendendo l'offerta di lavoro più congruente rispetto alla domanda e migliorando "l'occupabilità" di molti inattivi, disoccupati e lavoratori di bassa qualificazione a rischio di disoccupazione. Questo va particolarmente sottolineato in una fase storica in cui la crisi economica e finanziaria accentua i processi di ristrutturazione e modernizzazione del sistema produttivo. Per questa via, l'obiettivo contribuisce anche a ridurre la povertà e l'esclusione sociale. Il quadro logico, inoltre, potrebbe essere potenziato esplicitando la connessione tra diverse tipologie di azioni e le specifiche caratteristiche dei gruppi target. Infatti, i bisogni di una utenza che necessita di livelli di alfabetizzazione minimi o di interventi di riqualificazione/aggiornamento sono molto diversi e richiedono azioni specifiche e differenziate. Alcune azioni vanno maggiormente articolate: 1) interventi di supporto allo sviluppo del sistema formativo CPT-CPIA; 2) azioni di orientamento e bilancio delle competenze, mirate allo specifico obiettivo di innalzare il livello di istruzione della popolazione adulta. Andrebbe ulteriormente specificato il raccordo tra azioni di promozione dell'invecchiamento attivo (partecipazione delle fasce più anziane della popolazione alla vita sociale, politica, economica, nel tentativo di ridurne l'isolamento sociale) con l'obiettivo specifico, in termini di promozione di competenze trasversali rivolte alla popolazione adulta tese ad aumentare i livelli di partecipazione alla vita sociale, contrastando così analfabetismi di ritorno e obsolescenza di saperi/competenze e incrementando abilità utili nel mercato del lavoro. Si raccomanda anche di valorizzare le attività già svolte dai Ctp e il nuovo ruolo che potrebbero giocare i Cpia, rimarcando l'importanza delle azioni proposte alla popolazione adulta (in particolare disoccupati, cassa integrati, lavoratori in mobilità) nel caso di una persistenza di crisi economica.
In merito agli *indicatori e alle procedure di monitoraggio/valutazione* si segnala la necessità di indicare un valore obiettivo quantificato, in termini di riduzione percentuale della popolazione con basso livello di istruzione, esplicitando il performance framework e le tappe fondamentali intermedie. Rispetto all'indicatore "Partecipanti inattivi che cercano lavoro alla fine della loro partecipazione all'intervento" non viene esplicitata la fonte che consente di monitorare in concreto coloro che poi si attiveranno per ricercare un lavoro. L'indicatore "adulti che partecipano all'apprendimento permanente" non tiene conto che nell'obiettivo specifico si dedica un'attenzione particolare alla popolazione con il livello di istruzione più basso. Si suggerisce, pertanto, di inserire un indicatore relativo all'innalzamento dei livelli di istruzione minimi nella popolazione adulta nelle fasce di istruzione meno elevate (coerentemente con l'obiettivo di favorire i livelli di istruzione in termini di equità e pari opportunità). Andrebbe anche aggiunta la fonte dell'indicatore "Partecipanti inattivi che cercano lavoro alla fine della loro partecipazione all'intervento". Rispetto agli indicatori CE comuni di risultato si potrebbe esplicitare meglio quali fonti si pensa di utilizzare. Rispetto, ad esempio, ai soggetti "deboli" o "a rischio" partecipanti a varie attività di formazione professionale, potrebbe essere utile ricorrere agli osservatori provinciali e/o regionali che si occupano della programmazione, gestione e controllo del Settore servizi alla persona e alla comunità.
Per garantire maggiore coerenza rispetto agli stanziamenti finanziari si suggerisce, infine, di identificare l'incidenza dei gruppi target (inoccupati, disoccupati, lavoratori) su base territoriale (innanzitutto nelle Regioni o in gruppi di Regioni) e predisporre investimenti congrui.

Obiettivo specifico 1.3.1: **Qualificazione dell'offerta di istruzione e formazione tecnica e professionale, anche attraverso l'intensificazione dei rapporti scuola-impresa e lo sviluppo di poli tecnico-professionali**

Tabella di sintesi delle valutazioni per macro-area, dimensioni specifiche e indicatori (obiettivo specifico 1.3.1)

Macro-area	Media delle valutazioni per macro-area	Dimensione specifica	Media delle valutazioni per dimensione specifica	Indicatore	Media delle valutazioni per indicatore
STRATEGIA DEL PROGRAMMA	3,14	Coerenza esterna	3,50	1	3,67
				2	3,33
		Coerenza interna	3,67	3	3,33
				4	4,00
				5	3,67
		Relazione con altri strumenti di rilievo di livello regionale, nazionale e comunitario	3,00	6	3,00
				7	3,00
		Collegamenti tra le azioni sostenute e le realizzazioni e i risultati attesi	2,95	8	3,00
				9	3,00
				10	2,67
				11	3,00
				12	3,33
				13	2,67
		Principi orizzontali	2,33	14	2,33
INDICATORI, MONITORAGGIO E VALUTAZIONE	2,22	Pertinenza degli indicatori	2,63	15	2,33
				16	3,00
				17	1,67
				18	3,50
		Chiarezza degli indicatori	2,31	19	3,00
				20	3,00
				21	2,33
				22	2,50
				23	1,00
				24	2,00
		Idoneità delle tappe fondamentali	1,33	25	2,00
				26	1,00
				27	1,00
		Capacità amministrativa, procedure per la rilevazione dei dati e valutazione	2,34	28	2,00
				29	2,67
				30	3,67
				31	1,00
				32	Valutazione non richiesta
				33	Valutazione non richiesta
				34	Valutazione non richiesta
COERENZA DEGLI STANZIAMENTI FINANZIARI	1,00	N.D.		35	Valutazione non richiesta
				36	1,00
				37	1,00
IL CONTRIBUTO ALLA STRATEGIA DI EUROPA 2020	3,84	N.D.		38	3,67
				39	4,00

La strategia del programma risulta sostanzialmente adeguata, ma può beneficiare molto di alcuni accorgimenti indicati di seguito. Le macro-aree che presentano le maggiori criticità sono invece quelle relative a *Indicatori, monitoraggio e valutazione* e *Coerenza degli stanziamenti finanziari.* In particolare, questa parte del programma risulta difficilmente valutabile, a causa della parzialità delle informazioni indicate nel documento e per via dell'assenza di una chiara definizione dei fabbisogni territoriali. Complessivamente, si rileva l'assenza di valori obiettivo quantificati, di un performance framework e di tappe fondamentali.
La strategia del programma appare sufficientemente chiara e coerente, tuttavia necessita di una maggiore contestualizzazione in riferimento al contributo che tale obiettivo specifico è in grado di fornire alla riduzione della dispersione dei giovani e per lo sviluppo delle politiche del lavoro. Serve pertanto esplicitare maggiormente il quadro logico, così da rafforzare il legame tra obiettivi e azioni. Andrebbe anche individuata la possibile influenza di ulteriori strategie/programmi sui risultati attesi (si pensi ad esempio al possibile impatto negativo di una persistente recessione economica sulla domanda di lavoratori che esconono da istituti tecnici e professionali). Sempre sul raccordo tra azioni-realizzazioni-risultati, si suggerisce di: esplicitare alcuni contenuti concreti relativi alla "educazione all'imprenditorialità"; accentuare maggiormente l'enfasi sul targeting territoriale a livello di macro-aree e di micro-aree (quali interventi formativi potenziare in funzione delle vocazioni produttive specifiche dei territori) e considerare azioni rivolte alla formazione professionale, settore in crescita e strategico nell'ottica del raccordo tra formazione e mondo del lavoro (in molte regioni i percorsi IFP sono realizzati in sinergia con gli istituti professionali).
Andrebbe inoltre evidenziata maggiormente la necessità di un aggiornamento continuo dei docenti sulle nuove e reali esigenze del mercato del lavoro, al fine di favorire la formazione di studenti in grado di soddisfare le esigenze richieste dalle imprese. In linea con i principi orizzontali, pare poi utile esplicitare la futura adozione di misure di contrasto alla forte segregazione tra maschi e femmine negli indirizzi e implementare interventi di gender mainstreaming nelle attività di orientamento, così da valorizzare competenze senza vincolarne le potenzialità a stereotipi di genere.
In merito alla pertinenza e chiarezza degli indicatori, la quota di diplomati nei tecnici e nei professionali e nei percorsi IFTS appare una misura di otucome poco convincente poiché l'obiettivo specifico riguarda l'efficacia professionalizzante (non la mera espansione) di questi canali. A tal fine, si raccomanda di accompaganare indicatori di partecipazione a questi canali professionalizzanti con rilevazioni *ad hoc* sugli allievi della Formazione Professionale che analizzino la loro transizione nel mercato del lavoro (cfr. ad esempio le precedenti ISFOL) e anche attraverso l'impiego dei dati ISTAT sugli esiti occupazionali dei diplomati. Se si adotta tale suggerimento per le misure di esito occupazionale basate sui dati ISFOL/ISTAT, si può fare affidamento alle definizioni operative consolidate ivi presenti.
Anche rispetto agli indicatori di realizzazione, si ravvisa la necessità di identificare misure più solide di quelle previste. Si raccomanda pertanto di inserire indicatori di realizzazione che guardino all'effettivo processo di formazione degli studenti, includendo ad esempio la % di studenti coinvolti in stage o alternanza scuola-lavoro e la % di docenti coinvolti in attività formative di stampo professionalizzante) e di prevedere il monitoraggio della parteciazione alle azioni di aggiornamento continuo dei docenti da parte di quelli che operano in questi indirizzi, rafforzando così anche il raccordo interno al programma con gli obiettivi 1.1.2 e 1.2.1.
Le azioni di monitoraggio risultano poco esplicitate soprattutto per la Formazione Professionale e non sono indicate le modalità del raccordo scuola e imprese locali (azioni di monitoraggio portate avanti dalle regioni e dagli enti locali potrebbero essere utili in tal senso).

Obiettivo specifico 1.3.2: **Diffusione della società della conoscenza nel mondo della scuola e della formazione e adozione di approcci didattici innovativi, anche attraverso il sostegno all'accesso a nuove tecnologie e la fornitura di strumenti di apprendimento adeguati e la promozione di risorse di apprendimento on-line**

Tabella di sintesi delle valutazioni per macro-area, dimensioni specifiche e indicatori (obiettivo specifico 1.3.2)

Macro-area	Media delle valutazioni per macro-area	Dimensione specifica	Media delle valutazioni per dimensione specifica	Indicatore	Media delle valutazioni per indicatore
STRATEGIA DEL PROGRAMMA	3,17	Coerenza esterna	3,17	1	4,00
				2	2,33
		Coerenza interna	3,89	3	4,00
				4	3,67
				5	4,00
		Relazione con altri strumenti di rilievo di livello regionale, nazionale e comunitario	3,00	6	3,00
				7	3,00
		Collegamenti tra le azioni sostenute e le realizzazioni e i risultati attesi	2,72	8	2,67
				9	2,00
				10	3,00
				11	2,33
				12	3,00
				13	3,33
		Principi orizzontali	4,00	14	4,00
INDICATORI, MONITORAGGIO E VALUTAZIONE	2,41	Pertinenza degli indicatori	3,08	15	2,33
				16	3,33
				17	2,67
				18	4,00
		Chiarezza degli indicatori	2,78	19	2,67
				20	4,00
				21	4,00
				22	1,00
				23	1,00
				24	4,00
		Idoneità delle tappe fondamentali	1,00	25	1,00
				26	1,00
				27	1,00
		Capacità amministrativa, procedure per la rilevazione dei dati e valutazione	2,25	28	1,00
				29	1,00
				30	3,00
				31	4,00
				32	Valutazione non richiesta
				33	Valutazione non richiesta
				34	Valutazione non richiesta
COERENZA DEGLI STANZIAMENTI FINANZIARI	4,00	N.D.		35	Valutazione non richiesta
				36	4,00
				37	4,00
IL CONTRIBUTO ALLA STRATEGIA DI EUROPA 2020	3,67	N.D.		38	3,67
				39	3,67

La strategia del programma appare piuttosto coerente e ben definita, andrebbe tuttavia potenziata l'analisi del rapporto tra l'obiettivo specifico e ulteriori strategie/programmi. In particolare, si potrebbe esplicitare il riferimento alle norme relative all'uso delle tecnologie educative per l'integrazione (tecnologie assistive per i disabili) e per i bisogni educativi speciali (BES, DSA) e alle linee guida e indicazioni nazionali che definiscono i risultati di apprendimento della scuola del primo e del secondo ciclo e forniscono indicazioni metodologiche sulla didattica (le quali includono anche l'utilizzo delle TIC). In merito ai collegamenti tra le azioni sostenute e le realizzazioni e i risultati attesi, sarebbe utile consolidare il quadro logico. In particolare, il concetto di "competenze digitali" non è definito in modo chiaro e a volte viene equiparato a quello di "competenze chiave". A proposito delle competenze digitali degli studenti, nella valutazione ex ante si osserva che le priorità non sono legate agli aspetti operativi/tecnici bensì a quelli critici/valutativi dell'uso consapevole delle tecnologie. Nella descrizione della logica di intervento si suggerisce di distinguere in modo chiaro tra obiettivi e attività volti allo sviluppo di competenze digitali (tra studenti e insegnanti) e obiettivi e attività volti a favorire l'innovazione nella scuola (a sua volta distinguibile in innovazione sul piano didattico, organizzativo e gestionale) trattandosi di ambiti di intervento diversi. Maggior chiarezza su quali conseguenze ci si aspetta dalla diffusione della società della conoscenza nella scuola (ad es. maggiori competenze digitali tra gli studenti, miglioramento dei risultati scolastici, riduzione dell'abbandono, didattica di qualità) sarebbe inoltre auspicabile, a proposito si ricorda che nel rapporto OCSE (Avvisati et al., 2013) si criticava all'Italia di non aver sufficientemente chiarito quali erano gli obiettivi pedagogici del Piano Nazionale Scuola Digitale: più precisamente, il concetto di "competenze digitali" non andrebbe sovrapposto a quello degli "approcci didattici innovativi" con le TIC: la competenza digitale, sebbene sia un prerequisito di una didattica con le TIC, non implica che venga adottato un approccio didattico innovativo. Inoltre, potrebbero essere aggiunti alcuni riferimenti alla formazione di docenti specificatamente mirata all'innovazione didattica con le ICT a livello di specifica disciplina e alla formazione per il personale ATA (in particolare gli Assistenti Tecnici) sul tema tecnologie didattiche. Esplicitare, inoltre, possibili fattori esterni che potrebbero influenzare negativamente i risultati attesi quali l'assenza di banda larga (o di rete internet) in molti istituti, le difficoltà delle amministrazioni locali e provinciali nel fornire un'adeguata connessione a internet alle scuole, i problemi infrastrutturali ed edilizi. Occorre anche sottolineare l'importanza della sinergia tra piani per la dotazione di ICT, piani per la formazione del personale scolastico e piani per l'introduzione di nuove metodologie di E-learning, soprattutto per i contesti con scarsa dotazione di ICT.

Un'area caratterizzata da elementi di criticità è quella relativa agli indicatori e alle procedure di monitoraggio/valutazione. Si consiglia di inserire un ulteriore indicatore di risultato in grado di rilevare l'effettivo utilizzo delle tecnologie nella didattica o il livello di competenza digitale degli studenti (ad es. tramite il Questionario Studenti INVALSI) . Dato che l'obiettivo specifico è mirato alla diffusione di competenze digitali, essenziali per l'inserimento nel mondo del lavoro, si potrebbe aggiungere un indicatore per rilevare le competenze digitali degli alunni. A proposito il rapporto OCSE (Avvisati et al., 2013: 43) raccomandava all'Italia l'introduzione di sistemi di misurazione non solo delle competenze tradizionali (italiano, matematica, scienze) ma anche delle cosiddette 21st century skills, e in particolare delle competenze digitali. Per fare ciò si potrebbe considerare l'indicatore di risultato (già presente nella lista del partenariato) "Allievi con certificazione delle competenze digitali" purchè queste non sia limitato alla patente ECDL, un tipo di competenza importante ma non esaustiva viste le priorità sulla socializzazione a un uso critico delle nuove tecnologie (cfr. valutazione ex ante). Gli indicatori di realizzazione appaiono eccessivamente generici e rischiano di includere progetti e attività di formazione non erogati dal programma. Complessivamente, si rileva l'assenza di valori obiettivo quantificati, di un

performance framework e di tappe fondamentali. Infine, rispetto all'attuabilità delle fasi di gestione, sorveglianza e valutazione del programma si raccomanda il ricorso a forme di valutazione robusta attraverso strategie di tipo controfattuale e l'eventuale utilizzo dei dati dell'osservatorio tecnologico del Miur e di "Scuola In Chiaro" in integrazione con l'obiettivo specifico.

3.3 Obiettivi specifici dell'Asse II

Obiettivo specifico 2.1.1: **Aumento della propensione dei giovani a permanere nei contesti formativi, attraverso il miglioramento della sicurezza e della fruibilità degli ambienti scolastici**

Tabella di sintesi delle valutazioni per macro-area, dimensioni specifiche e indicatori (obiettivo specifico 2.1.1)

Macro-area	Media delle valutazioni per macro-area	Dimensione specifica	Media delle valutazioni per dimensione specifica	Indicatore	Media delle valutazioni per indicatore
STRATEGIA DEL PROGRAMMA	3,61	Coerenza esterna	4,00	1	4,00
				2	4,00
		Coerenza interna	3,78	3	4,00
				4	4,00
				5	3,33
		Relazione con altri strumenti di rilievo di livello regionale, nazionale e comunitario	3,67	6	4,00
				7	3,33
		Collegamenti tra le azioni sostenute e le realizzazioni e i risultati attesi	3,39	8	3,33
				9	3,00
				10	4,00
				11	3,67
				12	2,67
				13	3,67
		Principi orizzontali	3,50	14	3,50
INDICATORI, MONITORAGGIO E VALUTAZIONE	2,53	Pertinenza degli indicatori	2,84	15	3,00
				16	3,00
				17	1,67
				18	3,67
		Chiarezza degli indicatori	2,50	19	3,33
				20	3,33
				21	3,33
				22	1,00
				23	1,00
				24	3,00
		Idoneità delle tappe fondamentali	1,22	25	1,67
				26	1,00
				27	1,00
		Capacità amministrativa, procedure per la rilevazione dei dati e valutazione	3,25	28	3,33
				29	3,00
				30	3,67
				31	3,00
				32	Valutazione non richiesta
				33	Valutazione non richiesta
				34	Valutazione non richiesta
COERENZA DEGLI STANZIAMENTI FINANZIARI	3,00	N.D.		35	Valutazione non richiesta
				36	3,00
				37	3,00
IL CONTRIBUTO ALLA STRATEGIA DI EUROPA 2020	3,84	N.D.		38	4,00
				39	3,67

La strategia del programma risulta molto convincente, come anche la relazione con altri strumenti e azioni e il collegamento tra azioni e risultati attesi. La macro-area *Indicatori, monitoraggio e*

valutazione risulta caratterizzata da alcuni elementi di criticità, circoscritti comunque alla chiarezza degli indicatori e, soprattutto, all'idoneità delle tappe fondamentali.
Sul fronte della strategia si ritiene utile sottolineare maggiormente nel testo come questo obiettivo sia una precondizione strutturale per il conseguimento anche di molti altri obiettivi previsti dal piano, dal momento che si vanno a definire contesti fisici abilitanti o deprimenti altre azioni previste nel documento di programmazione (si pensi, ad esempio, alla rilevanza dell'infrastruttura banda larga per lo sviluppo di competenze digitali degli studenti).
Rispetto alla relazione con altri strumenti di rilievo, si raccomanda di esplicitare come le azioni si raccorderanno e integreranno con il *Piano nazionale di edilizia scolastica* avviato dal Governo in carica, anche alla luce della dimensione rilevante che assumerà questa azione e di possibili interferenze quali ritardi oppure accelerazioni nella realizzazione degli interventi. Inoltre, dato il fine di far permanere gli studenti in contesto scolastico oltre l'orario di lezione frontale, si raccomanda la promozione di attività a loro rivolte (citate negli obiettivi ma poi non citate nelle azioni). Si suggerisce inoltre di prevedere azioni per la gestione degli edifici scolastici in orario extra-curricolare. Infine, si invita a prevedere azioni di promozione dell'uso delle smart school siano da parte degli di enti no profit del territorio, non citati nel documento. Un'azione di questo tipo potrebbe contribuire anche al conseguimento di altri obiettivi, quali ad esempio l'*Innalzamento del livello di istruzione della popolazione adulta* (1.2.1) e la *Diffusione della società della conoscenza* (1.3.2 e 2.1.2). Azioni di questo tipo potrebbero inoltre contribuire alle strategie europee anche accrescendo la coesione sociale anche in contesti territoriali siti proprio dove il tessuto sociale necessita di maggiore supporto.
Le tappe in cui si dipanerà l'azione sembrano essere il punto più debole di questa parte del documento di programmazione. Si raccomanda di indicare che l'intervento avrà luogo nell'immediatezza dell'avvio del piano, dal momento che la dimensione infrastrutturale condizionerà anche le altre azioni previste. Sarebbe inoltre opportuno prevedere con quali scansioni temporali questo tipo di azioni avranno luogo, anche tra territori, alla luce della necessità di integrare gli interventi con il calendario scolastico.
Sul fronte degli indicatori, si ritiene di dover contemperare la necessita di avere un solo metro di giudizio, le certificazioni di sicurezza degli edifici, con la necessità di non appiattire la dimensione di realizzazione con quella di risultato. Ove, come si evince dal quadro logico, la messa a punto degli edifici sia considerata precondizione per un obiettivo ultimo che è la maggior fruizione degli stessi da parte di studenti e insegnanti, si consiglia di inserire un ulteriore indicatore in grado di intercettare appunto la permanenza degli studenti entro i contesti formativi (ad es. il numero di iscritti ad attività extra-curricolari oppure la capacità della stuttura rispetto all'accesso degli utenti). Si sottolinea inoltre come nei questionari studenti, insegnanti e dirigenti di SNV-INVALSI sono presenti indicatori di percezione da parte dei fruitori rispetto agli edifici e alle loro dotazioni. Pare utile che anche queste fonti informative siano impiegate, dal momento che sono disponibili sin da ora e potrebbero quindi agevolmente fungere da baseline. Rispetto all'uso delle certificazioni di sicurezza degli edifici, non si evince dal documento alcuna indicazione rispetto alla qualità di partenza dei dati (baseline), mancando riferimenti all'anagrafe dell'edilizia scolastica e al suo aggiornamento (attualmente in corso, con il fine di giungere allo SNAES - Sistema nazionale delle anagrafi dell'edilizia scolastica). Si raccomanda di esplicitare il riferimento a questa fonte informativa, dal momento che la sua implementazione immediatamente precedente all'intervento dei fondi sembra prefigurare sia una *baseline* potenzialmente ideale sia la necessità che questa nuova fonte informativa venga sviluppata nel tempo con continuità.

Obiettivo specifico 2.1.2: **Diffusione della società della conoscenza nel mondo della scuola e della formazione e adozione di approcci didattici innovativi, anche attraverso il sostegno all'accesso a nuove tecnologie e la fornitura di strumenti di apprendimento adeguati e la promozione di risorse di apprendimento online**

Tabella di sintesi delle valutazioni per macro-area, dimensioni specifiche e indicatori (obiettivo specifico 2.1.2)

Macro-area	Media delle valutazioni per macro-area	Dimensione specifica	Media delle valutazioni per dimensione specifica	Indicatore	Media delle valutazioni per indicatore
STRATEGIA DEL PROGRAMMA	3,69	Coerenza esterna	3,84	1	4,00
				2	3,67
		Coerenza interna	3,89	3	4,00
				4	3,67
				5	4,00
		Relazione con altri strumenti di rilievo di livello regionale, nazionale e comunitario	3,33	6	3,33
				7	3,33
		Collegamenti tra le azioni sostenute e le realizzazioni e i risultati attesi	3,61	8	3,67
				9	4,00
				10	3,00
				11	4,00
				12	3,00
				13	4,00
		Principi orizzontali	4,00	14	4,00
INDICATORI, MONITORAGGIO E VALUTAZIONE	2,53	Pertinenza degli indicatori	3,17	15	3,00
				16	3,00
				17	2,67
				18	4,00
		Chiarezza degli indicatori	2,89	19	3,33
				20	4,00
				21	4,00
				22	1,00
				23	1,00
				24	4,00
		Idoneità delle tappe fondamentali	1,00	25	1,00
				26	1,00
				27	1,00
		Capacità amministrativa, procedure per la rilevazione dei dati e valutazione	2,50	28	1,00
				29	1,00
				30	4,00
				31	4,00
				32	Valutazione non richiesta
				33	Valutazione non richiesta
				34	Valutazione non richiesta
COERENZA DEGLI STANZIAMENTI FINANZIARI	4,00	N.D.		35	Valutazione non richiesta
				36	4,00
				37	4,00
IL CONTRIBUTO ALLA STRATEGIA DI EUROPA 2020	3,67	N.D.		38	4,00
				39	3,33

La strategia del programma appare robusta e convincente rispetto a tutte le dimensioni analizzate. Possono, tuttavia, essere apportate alcune modifiche migliorative rispetto alla relazione dell'obiettivo specifico con altri strumenti di rilievo di livello nazionale. A tale riguardo, si potrebbe evidenziare come il programma contribuisca all'inclusione digitale che è uno degli obiettivi dell'Agenda Digitale, incrementando così l'accesso a internet, le competenze digitali e la fruizione di informazioni e servizi online tra studenti di contesti sociali svantaggiati. Si potrebbe rafforzare anche il quadro logico dettagliando le azioni sostenute nel modo seguente: 1) azioni relative all'acquisto di tecnologie; 2) azioni relative al cablaggio delle scuole; 3) azioni relative alla costruzione di piattaforme web (di quest'ultimo punto andrebbero però specificate meglio le finalità). Alcuni concetti utilizzati nella descrizione delle azioni sono poco chiari, tra questi "architetture didattiche innovative", "infrastrutture tecnologiche più moderne", "architettura della scuola di tipo 2.0", "utilizzo di reti aperte fra i diversi attori coinvolti". Andrebbe inoltre maggiormente considerato il problema della mancanza di banda larga in numerosi istituti scolastici (l'Italia è all'ultimo posto della classifica europea su questo indicatore) e come si pensa di affrontarlo essendo un requisito per l'uso delle ICT. Si potrebbero inserire indicazioni su quale tipo di tecnologia acquistare a seconda del contesto territoriale, socio-economico e scolastico o a chi fare riferimento per prendere decisioni. Per quanto riguarda le azioni per sviluppare piattaforme web e risorse di apprendimento online si suggerisce di inserire anche la possibilità di acquistare servizi, software, app, contenuti digitali e piattaforme (già realizzati). Infine, si potrebbe aggiungere un riferimento all'incremento delle tecnologie che favoriscono l'inclusione di studenti BES, DSA e disabili.

La macro-area relativa agli indicatori e alle procedure di monitoraggio e valutazione presenta alcune criticità. Sebbene l'indicatore di risultato rientri nell'accordo di partenariato, sembra essere poco adeguato per rilevare il raggiungimento dell'obiettivo. Il dato sul numero di computer (o altra tecnologia) per alunno fornisce solo un'informazione parziale, sarebbe infatti necessario sapere anche la qualità delle tecnologie presenti nelle scuole, la frequenza con cui gli alunni vi accedono (in orario curriculare ed extra-curriculare) e i cambiamenti che la presenza di tecnologie ha prodotto sulle pratiche didattiche dei docenti. Rispetto a quest'ultimo punto, si potrebbe considerare di introdurre nel Questionario Studenti INVALSI una sezione dedicata alla rilevazione degli usi delle TIC e costruire un indice di uso didattico delle tecnologie. Si nota, inoltre, che tra gli indicatori di realizzazione è riportato il numero di progetti non utilizzabile per il FESR (potrebbe essere sostituito con il numero di scuole cablate). Complessivamente, si rileva l'assenza di valori obiettivo quantificati, di un performance framework e di tappe fondamentali intermedie. Si raccomanda di tenere in considerazione la sinergia tra questo obiettivo e l'obiettivo 1.3.2 perseguito attraverso azioni formative. Tener conto della velocità di attuazione del programma e prevedere formazione o supporto alle scuole (ai DSGA) per il maggior sfruttamento dei fondi. Si segnala l'esigenza di realizzare specifiche indagini valutative per lo più di tipo contro-fattuale che verifichino l'impatto della diffusione della società della conoscenza nelle scuole su abbandono scolastico e/o rendimento scolastico. Infine, si potrebbe considerare di introdurre alcune domande nel Questionario Studenti INVALSI che rilevino gli effettivi utilizzi delle tecnologie nelle scuole e permettano di monitorare il cambiamento ogni anno. Si potrebbe inoltre rilevare la percezione degli alunni e le esigenze della popolazione studentesca in relazione all'uso delle TIC individuando anche differenze in base a tipo di scuola e contesto socio-economico di provenienza. In questo caso il questionario dovrebbe rilevare informazioni non solo sulla frequenza d'uso delle tecnologie, ma anche sulle attività svolte e le opinioni degli studenti.

Infine, il contributo dell'obiettivo alla strategia di Europa 2020 potrebbe essere valorizzato aggiungendo un riferimento a come l'obiettivo affronta il problema dell'esclusione sociale favorendo l'accesso alle tecnologie a studenti che provengono da constesti socio-economici

svantaggiati e sottolineando che le istituzioni scolastiche e formative possono infatti avere un ruolo importante nella riduzione del digital divide, in particolare della disuguaglianza digitale che vede le giovani generazioni fare un'uso diverso delle ICT a seconda dell'appartenenza socio-economico e culturale.

3.4 Obiettivi specifici dell'Asse III

In merito all'aumento della trasparenza e interoperabilità e dell'accesso ai dati pubblici (*obiettivo specifico 3.1.1*) si potrebbe esplicitare il debole posizionamento dell'Italia in termini di diffusione di pratiche e politiche di *open government*, al fine di garantire maggiore coerenza esterna al programma e così da definire più chiaramente meccanismi di coordinamento per garantire efficacia nel conseguimento dei risultati attesi.
Infatti, il rafforzamento generale nell'accesso ai dati consentirebbe di realizzare meglio interventi di policy ritagliati sugli effettivi bisogni espressi dai vari contesti locali o regionali in virtù anche di una condivisione di informazioni perfettamente comparabili tra loro in quanto rilevati seguendo gli stessi criteri e le stesse modalità e fruibili in modo ampio. Ciò contribuirebbe anche a promuovere la partecipazione dei cittadini alla conoscenza delle politiche e del governo della scuola. Il quadro logico, sebbene, sufficientemente solido potrebbe giovare di una maggiore specificazione dei destinatati delle azioni sostenute. Ad esempio nella voce "Pubbliche Amministrazioni", potrebbero essere distinte amministrazioni centrali, Regioni e autonomie locali. Quindi nei target group andrebbe incluso chiaramente il personale di Regioni ed enti locali, e nei beneficiari sono da indicare Regioni ed enti locali (in particolare i Comuni). L'espressione "amministrazioni periferiche", impiegata nel testo, può risultare ambigua perchè sembra indicare le strutture periferiche ministeriali e non Regioni, Comuni, Comunità Montane, Province o altro. Le "autonomie locali" sono invece soggetti importanti da coinvolgere per la costruzione e la condivisione di banche dati, a partire da quelle relative alla scuola dell'infanzia, oggi molto carenti, fino ai gradi di istruzione superiore. Ciò è quanto sta già avvenendo con la costruzione del nuovo Sistema Nazionale dell'Anagrafe dell'Edilizia Scolastica, che potrebbe fungere da modello di azione. Si riscontra l'assenza di azioni formative per la lettura dei dati (inclusi quelli sugli apprendimenti) rivolte al personale della scuola, dell'amministrazione centrale e periferica e degli enti strumentali.. Manca, inoltre, un riferimento ai concomitanti processi di riforma, tra cui quelli volti alla digitalizzazione della Pubblica Amministrazione che potrebbero influire sul conseguimento dell'obiettivo specifico.
Rispetto agli indicatori di risultato, la variazione percentuale delle banche dati è poco informativa di a) utilizzabilità dei dati; b) connessioni con le altre basi dati; c) fruibilità; d) qualità e completezza delle informazioni contenute (spesso minata dalle norme sulla privacy). Si suggerisce di riferirsi all'accordo di partenariato dove si parla, forse più correttamente, di "percentuale di disponibilità di banche dati in formato aperto". Si potrebbe, inoltre, affiancare un indicatore relativo al grado di aggiornamento delle banche dati. Per quanto concerne gli indicatori di realizzazione, il numero di progetti non ci dice molto sulla realizzazione e sarebbe più opportuno elaborare indicatori relativi al numero di beneficiari delle azioni o dei progetti, così come relativi al numero e tipo di enti destinatari dei progetti e alla loro distribuzione geografica. In secondo luogo, nell'indicatore si fa riferimento a progetti rivolti solo a "pubbliche amministrazioni" e a "servizi pubblici". Si raccomanda di 1) distinguere all'interno delle pubbliche amministrazioni; 2) indicare la distribuzione geografica dei progetti; 3) specificare cosa si intende per "servizi pubblici"; 4) specificare se i soggetti non pubblici possono essere destinatari almeno nella forma del "partenariato socio-economico istituzionale" cui si fa riferimento nel testo (in tal caso occorrerebbe tenerne conto nella scelta degli indicatori). Si suggerisce di specificare valori obiettivo quantificati, declinare il performance framework e definire delle tappe intermedie. Sarebbe utile, infine, identificare un soggetto coordinatore delle azioni che predisponesse risorse stabili per catalogare, uniformare e garantire la matchabilità delle varie fonti di dati e che si

investisse maggiormente sulla collaborazione tra diversi enti e istituzioni coinvolte per la gestione e sorveglianza del programma. INVALSI sembra configurarsi come il candidato perfetto per questa azione di raccordo e coordinamento.

In relazione al miglioramento della qualità dei servizi offerti dalla pubblica amministrazione (*obiettivo specifico 3.1.2*) nel motivare la strategia del programma andrebbe indicato che il miglioramento della qualità delle prestazioni della Pubblica Amministrazione può fornire un contributo indiretto a molti degli obiettivi della strategia per Europa 2020. Andrebbe, inoltre, riportato se i fabbisogni variano in funzione delle varie realtà locali oppure se si tratta di un fabbisogno diffuso a livello nazionale. Potrebbe essere valorizzata una possibile sinergia con interventi tesi a promuovere l'erogazione di un servizio attento alle esigenze di utenti specifici (es. soggetti con disabilità e stranieri) e si potrebbe esaminare l'influenza di ulteriori strategie/politiche sul conseguimento dell'obiettivo. Ad esempio, l'introduzione di strumenti, tecniche e metodologie per la valutazione della performance rischia di essere condizionata in modo negativo dalle misure di austerità introdotte a seguito della crisi economica e finanziaria a partire dal 2008-09, tra cui il blocco della contrattazione colettiva nazionale e di fatto anche di quella decentrata. Si raccomanda altresì di specificare i meccanismi di cordinamento degli interventi, differenziando tra i diversi tipi di sotto-obiettivi, tutti di grande portata, e le azioni proposte per il loro raggiungimento. Per quanto concerne il quadro logico, l'obiettivo mette assieme sotto-obiettivi distinti tra loro, che possiedono punti di contatto ma sono anche assai differenti: la definizione di standard e strumenti di valutazione della qualità; l'introduzione di strumenti di controllo manageriale e di valutazione della performance; la semplificazione amministrativa, ottenuta avvalendosi anche e soprattutto delle tecnologie dell'informazione; forme di riorganizzazione dell'attività scolastica che incidano sulla didattica, sull'organizzazione dei docenti, sui meccansimi di partecipazione degli utenti alla scuola. Occorre, pertanto, evidenziare i nessi esistenti tra i diversi sotto-obiettivi e chiarire come tutti concorrano alla qualità dei servizi offerti dalla pubblica amministrazione. Nel rispetto dei principi orizzontali, si potrebbe aggiungere che la dimensione di genere, le problematiche di pari opportunità e soprattutto (in servizi a larga misura con personale femminile) il tema della concliazione tra vita e lavoro verranno presi in considerazione nell'organizzazione delle azioni rivolte al personale scolastico e delle altre amministrazioni ed enti coinvolti.
Relativamente agli indicatori di risultato si rilevano alcune criticità, tra cui: una limitata differenziazione degli indicatori di risultato (l'indicatore può essere differenziato anche per categoria professionale del personale); l'insufficienza dell'indicatore "quota di personale che partecipa ad un intervento di formazione"(si può forse considerare la"quota di personale che ha superato la prova finale" o "che ha ottenuto una certificazione"); la ridotta informatività dell'indicatore "numero di scuole che adottano sistemi di qualità certificata" rispetto alla misurazione degli effetti attesi (occorrerebbe una valutazione comparata con scuole che non hanno partecipato al programma, a prescindere dal fatto che tali sistemi di qualità come gli ISO o simili siano o no effettivamente idonei a portare miglioramenti della qualità nelle scuole).
Se non meglio specificato, il numero di interventi realizzati non può essere considerato un indicatore di realizzazione. In particolare, il riferimento al "numero di progetti destinati alle pubbliche amministrazioni" appare piuttosto vago: occorre specificare maggiormente quali tipi di progetti, riferiti a quali azioni, per quali destinatari. Si può poi usare come indicatore di realizzazione, in alternativa, il numero di partecipanti ai progetti (non il numero di partecipanti che ottengono una certificazione o superano una prova finale che sarebbe, come già accennato, un indicatore di risultato). Si suggerisce di specificare valori obiettivo quantificati, declinare il performance framework e definire delle tappe intermedie. Inoltre, rispetto all'attuabilità delle fasi

di gestione, sorveglianza e valutazione del programma potrebbero essere adottate alcune miusre preventive tra cui: il coinvolgimento delle amministrazioni interessate in un'azione e l'elaborazione congiunta di un programma per l'attuazione; l'individuazione di possibili incentivi da fornire alle amministrazioni coinvolte per facilitarne la collaborazione.

Con specifico riguardo all'aumento dei livelli di integrità e di legalità nell'azione della Pubblica Amministrazione, anche per il contrasto al lavoro sommerso (*obiettivo specifico 3.1.3*) rispetto alla strategia del programma si raccomanda di declinare i fabbisogni a livello locale in funzione delle caratteristiche del territorio, valorizzare la possibilità dei dirigenti scolastici, nell'esercizio dei loro poteri, di interagire con soggetti privati del territorio (in sinergia con l'obiettivo specifico con 1.3.1. "Qualificazione dell'offerta di istruzione e formazione tecnica e professionale, anche attraverso l'intensificazione dei rapporti scuola-impresa e lo sviluppo di poli tecnico-professionali"), prevedere meccanismi di coordinamento tra gli enti e le amministrazioni coinvolte assicurando equilibrio tra i poteri di coordinamento affidati ai diversi livelli dell'amminsiterazione ministeriale del MIUR, a livello centrale e periferico, e l'autonomia delle singole scuole. Inoltre, la revisione della normativa e della regolamentazione amministrativa sulla corruzione, con partiolare riferimento alle opere e agli appalti pubblici, recentemente in corso di modifica, potrebbe essere richiamata come elemento di cui occorre tenere conto nella definzione delle azioni. Si potrebbe esplicitare che una gestione delle scuole attenta alla legalità in tutti gli aspetti amministrativi, inclusa l'assegnazione di lavori e gli acquisti, è un elemento rilevante per incrementare il livello di efficienza dei servizi scolastici, sfruttando al meglio l'autonomia concessa. Ciò contribuirebbe indirettamente anche all'obiettivo di accrescimento della *civicness* in ambito scolastico (obiettivo specifico 1.1.2).
Andrebbero maggiormente potenziate le relazioni causali fra azioni, realizzazioni e risultati attesi, chiarendo come le azioni proposte possono contribuire al contrasto del fenomeno del lavoro sommerso. Per evidenziare queste connessioni potrebbe essere utile mettere in evidenza quanto già si conosce, almeno limitatamente alla dirigenza scolastica, in merito alla capacità, appunto, di esercitare le diverse leadership richiesta dalla riforma sull'autonomia scolastica. A tale riguardo, si potrebbe esplicitare la consapevolezza di differenze di genere nell'esercizio della leadership didattica e amministrativa rilevata nelle indagini Talis, per garantire il rispetto dei principi orizzontali.
Con specifico riguardo agli indicatori e alle procedure di monitoraggio/valutazione, si suggerisce di inserire quale indicatore di risultato la quota di personale che ottiene una certificazione che risulta più informativo della semplice quota di personale che partecipa alla formazione, che andrebbe comunque declinato in funzione della categoria professionale di appartenenza (dirigente scolastico, insegnante, personale amministrativo. Inoltre sarebbe da capire se è più utile un percorso formativo strutturato rispetto a iniziative singole, e monitorare il progresso del personale all'interno dell'intero percorso. Si rileva anche l'utilità di chiarire il significato dell'indicatore "quota di risorse relative a interventi per i quali sono rilevati fenomeni di danno al patrimonio pubblico" previsto nell'accordo di partenariato.
In merito agli indicatori di realizzazione, il numero di interventi realizzati in termini di progetti destinati alle pubbliche amministrazioni o ai servizi pubblici non sembra del tutto adeguato. Si potrebbe differenziarlo per tipologia di progetti e per destinatari. Si suggerisce di specificare valori obiettivo quantificati, declinare il performance framework e definire delle tappe intermedie. Inoltre, può essere utile prevedere, fra le varie azioni, anche una ricognizione puntuale delle varie fonti informative nazionali e locali, e predisporre di conseguenza una sorta di vademecum utile a orientarsi nel panorama dei dati già raccolti da altri attori e disponibili presso sedi attualmente non integrate, rafforzando così anche l'obiettivo specifico 3.1.1.

Andrebbe, infine, accennato il contributo che il programma può dare indirettamente alla strategia di Europa 2020, migliorando l'efficienza dell'azione amministrativa nell'implementazione delle politiche.

In tema di miglioramento della governance multilivello e delle capacità degli organismi coinvolti nella attuazione e gestione dei programmi operativi (*obiettivo specifico 3.1.4*) si forniscono alcuni suggerimenti per rafforzare la strategia del programma. Rispetto all'obiettivo di "garantire una governance efficace anche attraverso l'acquisizione di nuove competenze e l'introduzione di nuovi profilI professionali" andrebbe chiarito cosa si intende per "nuove competenze" e "nuovi profili professionali", valorizzando la sinergia con altri interventi previsti negli obiettivi specifici 3.1.3, 1.1.3. Gli obiettivi e i meccanismi di coordinamento sono poco articolati. Ci si propone di elaborare "set specifici di indicatori e di target", ma rispetto a quanto previsto dal Programma operativo in termini anche di indicatori da calcolare, questi obiettivi non sembrano adeguatamente perseguiti. Dal momento che l'intervento è finalizzato soprattuto allo sviluppo di infrastrutture e dotazioni tecnologiche del Sistema Nazionale di Valutazione, si potrebbe valorizzare il raccordo di questo intervento con quelli previsti negli obiettivi specifici 3.1.1. Si richiede inoltre una maggiore contestualizzazione, accennando alla possibile influenza delle politiche di modernizzazione e digitalizzazione delle PA e della scuola e delle politiche volte ad introdurre sistemi di valutazione dei programmi, degli interventi legislativi. Il quadro logico risulta quasi esclusivamente incentrato sul ruolo della valutazione nel contribuire ad un miglioramento "della capacità degli organismi coinvolti nella gestione e attuazione dei programmi operativi". In questo c'è una sopravvalutazione del ruolo della valutazione: la sua capacità di rafforzare i processi amministrativi, funzione ad essa assegnata nel testo, può essere importante ma indiretta e limitata. Inoltre non è chiaro come la valutazione possa contribuire a migliorare la governance multilivello. Se si vuole mantenere una focalizzazione dell'obiettivo sul ruolo della valutazione, il suggerimento è di eliminare dall'enunciato dell'obiettivo specifico il riferimento al miglioramento della governance multilivello e puntare direttamente ad un'enunciazione centrata sul miglioramento del sistema nazionale di valutrazione (a tale riguardo, si potrebbero anche includere alcuni riferimenti alla normativa sui sistemi di valutazione della performance, crf. legge Brunetta). Non sembrano presi in considerazione strumenti per la valutazione del rispetto e della promozione delle pari opportunità: si raccomanda quindi di aggiugere nel testo che nel potenziamento dei sistemi di valutazione si porrà attenzione ad inserire forme di valutazione delle pari opportunità.
Su indicatori e procedure di monitoraggio/valutazione, sarebbe preferibile avere come indicatore di risultato il numero di studenti coinvolti in valutazioni di efficacia di interventi formativi (come valore assoluto e come percentuale sul totale degli studenti, distinguendo per grado di scuola). Se è disponibile un valore di partenza di questo indicatore, si può fissare un valore percentuale di incremento che si assume come obiettivo. Inoltre, gli indicatori "percentuale di progetti e interventi cofinanziati che rispettano i crono-programmi di attuazione e un tracciato unico completo" e "Quota di interventi con tempi di attuazione superiori ai valori di riferimento indicati da VISTO" previsti nell'accordo di partenariato non sono previsti nel programma operativo. Tuttavia, se adottati nella programmazione ne andrebbe chiarito il loro significato. Tra gli indicatori di realizzazione, il "numero di progetti destinati alle pubbliche amministrazioni" appare eccessivamente ampio. Andrebbe, infatti, chiarito cosa si intende per progetti (di quale tipo) e a chi sono destinati nello specifico (es. soggetti che operano delle PA, soggetti che si occupano della gestione e pubblicizzazione dei database sia a livello centrale che periferico, amministrativi di ogni istituzione scolastica che devono operare su database destinati alla condivisione con altri soggetti che operano nel mondo dell'istruzione). In alternativa, si potrebbe usare quale indicatore il numero di istituzioni scolastiche coinvolte in progetti di miglioramento del sistema di valutazione

(o il numero complessivo di studenti delle istituzioni coinvolte nei progetti). Si consiglia anche di delineare le fasi di gestione, sorveglianza e valutazione (ad es. prevedendo di inserire incentivi di partecipazione per le scuole), specificare valori obiettivo quantificati, declinare il performance framework e definire delle tappe intermedie. Infine, si raccomanda una più chiara riformulazione del riferimento al "percorso di avvicinamento agli obiettivi e ai target di Europa 2020", esplicitando più concretamente i possibili contributi forniti ai target in seguito raggiungimento dell'obiettivo specifico.

3.5 Obiettivi specifici dell'Asse IV

Rispetto al migliorare l'efficienza, efficacia e la qualità degli interventi finanziati, nonché la verifica e il controllo degli stessi (*obiettivo specifico 4.1*) la strategia del programma potrebbe essere potenziata mettendo in evidenza le sinergie e le possibili integrazioni con gli obiettivi dell'asse 3, in particolare con i punti 3.1.2 e 3.1.3, 3.1.4. Occorre, inoltre, evitare che i punti di contatto con questi obiettivi non creino ambigue sovrapposizioni e fenomeni di de-responsabilizzazione. Il quadro logico risulta in parte deficitario, a causa dell'eccessiva eterogeneità e genericità delle azioni indicate (es. "Interventi per il sostegno alla preparazione, gestione, sorveglianza e controllo per la realizzazione del Programma"), che rischiano di sovrapporsi ad azioni relative agli obiettivi dell'asse III (ad es. le azioni di valutazione del programma o l'azione volta alla costruzione di banche dati).
Si raccomanda pertanto di: ridurre il grado di genericità dell'azione "Interventi per il sostegno alla preparazione, gestione, sorveglianza e controllo per la realizzazione del Programma", facendo qualche esempio o scegliendo alcuni tipi di azioni specifiche; chiarire che le azioni, pur molto eterogenee, concorrono tutte all'obiettivo; eliminare le sovrapposizioni con le azioni proposte per gli obiettivi dell'asse III, ove tali sovrapposizioni siano inutili (questo può comportare anche l'eliminazione di alcune azioni previste per questo obiettivo, come quelle di valutazione del programma o finalizzate alla costruzione di banche dati). Si potrebbe esplicitare maggiormente il riferimento al mix di interventi e ai soggetti impegnati nell'assistenza tecnica come indicato nell'accordo di programma. Ulteriori aspetti da migliorare riguardano la definizione dei fabbisogni di specifici territori e il riferimento ai principi orizzontali. A tale riguardo, si consiglia di identificare le aree territoriali in cui la capacità di spesa è molto inferiore alla media nazionale e predisporre una o più azioni specifiche per questi territori e inserire brevemente nel testo che si farà attenzione ad assicurare pari opportunità nella partecipazione alle azioni.
In tema di indicatori e procedure di monitoraggio/valutazione, l'indicatore di risultato "capacità di spesa (rapporto percentuale fra pagamenti e totale risorse programmate) potrebbe essere articolato rispetto alle varie voci di spesa. Andrebbe inoltre chiarito come gli indicatori verranno calcolati e sulla base di quali fonti verranno recuperati i dati necessari al loro computo.
Anche l'indicatore di realizzazione "Numero di progetti destinati alle pubbliche amministrazioni o ai servizi pubblici" risulta poco chiaro: andrebbero specificate le diverse tipologie di progetti e se questi ultimi sono rivolti solo a PA o anche a specifici soggetti in essa operanti. Si potrebbe, inoltre, affiancare all'indicatore prescelto un indicatore relativo al numero o alla quota percentuale di partecipanti alle azioni previste. Si suggerisce di specificare valori obiettivo quantificati, declinare il performance framework e definire delle tappe intermedie.
Rispetto all'attuabilità delle fasi di gestione, sorveglianza e valutazione del programma, si potrebbero richiamare le difficoltà riscontrate nei precedenti periodi di programmazione (esplicitati nell'Accordo di partenariato) e come, alla luce di questa esperienza, prevedere l'istituzione di un Gruppo di lavoro mirato. Manca, inoltre, una definizione puntuale della fonte di ciascun indicatore. A tale riguardo, può essere utile prevedere, fra le varie azioni, anche una ricognizione puntuale delle varie fonti informative nazionali e locali, e predisporre di conseguenza una sorta di vademecum utile a orientarsi nel panorama dei dati già raccolti da altri attori e disponibili. Infine, non risulta ben esplicitato il raccordo tra il programma qui presentato e i target della strategia di Europa 2020 e non è indicata alcuna esigenza specifica a livello regionale. Si potrebbe, pertanto, indicare che il perseguimento dell'obiettivo può aiutare indirettamente (e trasversalmente alle priorità strategiche) a conseguire gli obiettivi di Europa 2020 nel campo dell'istruzione.

Rispetto all'obiettivo volto a migliorare e sviluppare forme e contenuti dell'informazione e pubblicizzazione del programma, degli interventi e dei suoi risultati (*obiettivo specifico 4.2*), come per il punto precedente si forniscono alcuni suggerimenti migliorativi per chiarire la strategia del programma. In particolare, si raccomanda di mettere in evidenza le sinergie e le possibilità di integrazione con gli obiettivi dell'asse III, in particolare con i punti 3.1.2 e 3.1.3, 3.1.4, evitando che i punti di contatto con questi obiettivi non creino ambigue sovrapposizioni e fenomeni di de-responsabilizzazione. Andrebbe inoltre limitata l'eccessiva genericità ed eterogeneità delle azioni sostenute (es. "Interventi per il sostegno alla preparazione, gestione, sorveglianza e controllo per la realizzazione del Programma"), che rischiano di sovrapporsi agli obiettivi dell'asse III (ad es. le azioni di valutazione del programma o l'azione volta alla costruzione di banche dati). Si suggerisce quindi di: ridurre il grado di genericità dell'azione "Interventi per il sostegno alla preparazione, gestione, sorveglianza e controllo per la realizzazione del Programma", facendo qualche esempio o scegliendo alcuni tipi di azioni specifiche; chiarire che le azioni, pur molto eterogenee, concorrono tutte all'obiettivo; eliminare le sovrapposizioni con le azioni proposte per gli obiettivi dell'asse III, ove tali sovrapposizioni siano poco utili (questo può comportare anche l'eliminazione di alcune azioni previste per questo obiettivo, come quelle di valutazione del programma o finalizzate alla costruzione di banche dati). Anche in questo caso si potrebbe esplicitare maggiormente il riferimento al mix di interventi e ai soggetti impegnati nell'assistenza tecnica (come indicato nell'accordo di programma), identificare le aree territoriali in cui la capacità di spesa è molto inferiore alla media nazionale e predisporre una o più azioni specifiche per questi territori e inserire brevemente nel testo la promozione di pari opportunità nella partecipazione alle azioni (in linea con i principi orizzontali).

La macro-area connessa agli indicatori e alle procedure di monitoraggio/valutazione potrebbe essere ulteriormente potenziata. In dettaglio, l'indicatore di risultato "Grado di diffusione delle attività di pubblicazione" necessita di essere chiarito anche in rapporto alle modalità di computazione. Anche l'indicatore di realizzazione "Numero di progetti destinati alle pubbliche amministrazioni o ai servizi pubblici" rischia di essere eccessivamente generico e poco centrato. Si potrebbe considerare di affiancare all'indicatore prescelto un indicatore relativo al numero o alla quota percentuale di partecipanti alle azioni previste. Rispetto alle fasi di attuazione, si raccomanda di identificare i problemi principali riscontrati in passato e prevedere nelle azioni interventi preventivi correttivi di precedenti esperienze per impedire che si verifichino tali problemi o per limitarne la portata. In tema di valutazione, potrebbero essere implementati alcuni studi di caso, selezionati in modo da includere sia aree territoriali che nelle esperienze passate hanno avuto una capacità di spesa molto superiore alla media nazionale sia aree in cui invece la capacità di spesa è stata molto inferiore alla media nazionale. Si raccomanda infine di rimarcare come tale obiettivo contribuisca seppur indirettamente alla realizzazione delle priorità strategiche del programma in accordo con la Strategia di Europa 2020.

3.6 Valutazione degli aspetti finanziari

Scopi e perimetro della valutazione ex ante

Le raccomandazioni per la valutazione ex ante degli aspetti finanziari richiedono di valutare la coerenza dello stanziamento delle risorse di bilancio rispetto agli obiettivi del programma (art. 55 Reg. Gen.). Più precisamente, i valutatori devono verificare che gli stanziamenti finanziari si concentrino sugli obiettivi più rilevanti in linea con le sfide e le esigenze individuate e con i requisiti relativi alla concentrazione degli interventi fissati nei Regolamenti.

In particolare, l'articolo 18 del Regolamento Generale definisce il principio di "concentrazione tematica" precisando che gli Stati membri concentrano il sostegno sugli interventi che apportano il maggiore "valore aggiunto" in relazione alle strategie e alle sfide individuate. L'articolo 4 del Regolamento FSE riprende lo stesso principio e lo declina rispetto agli specifici obiettivi del fondo, precisando che gli Stati membri perseguono la concentrazione tematica secondo le seguenti modalità:

a. per quanto riguarda le regioni più sviluppate, gli Stati membri concentrano almeno l'80% della dotazione FSE destinata a ciascun programma operativo su un massimo di cinque tra le priorità d'investimento enunciate all'articolo 3, paragrafo 1;
b. per quanto riguarda le regioni in transizione, gli Stati membri concentrano almeno il 70% della dotazione FSE destinata a ciascun programma operativo su un massimo di cinque tra le priorità d'investimento enunciate all'articolo 3, paragrafo 1;
c. per quanto riguarda le regioni meno sviluppate, gli Stati membri concentrano almeno il 60% della dotazione FSE destinata a ciascun programma operativo su un massimo di cinque tra le priorità d'investimento enunciate all'arti- colo 3, paragrafo 1.

Similmente, l'articolo 4 del regolamento FESR indica che:

a)nelle regioni più sviluppate:

i)almeno l'80 % del totale delle risorse del FESR a livello nazionale deve essere destinato a due o più degli obiettivi tematici indicati all'articolo 9, primo comma, punti 1, 2, 3 e 4, del regolamento (UE) n. 1303/2013; nonché

ii)almeno il 20 % del totale delle risorse del FESR a livello nazionale deve essere destinato all'obiettivo tematico indicato all'articolo 9, primo comma, punto 4, del regolamento (UE) n. 1303/2013.

b)nelle regioni in transizione:

i)almeno il 60 % del totale delle risorse del FESR a livello nazionale deve essere destinato a due o più degli obiettivi tematici indicati all'articolo 9, primo comma, punti 1, 2, 3 e 4, del regolamento (UE) n. 1303/2013; nonché

ii)almeno il 15 % del totale delle risorse del FESR a livello nazionale deve essere destinato all'obiettivo tematico indicato all'articolo 9, primo comma, punto 4, del regolamento (UE) n. 1303/2013;

c)nelle regioni meno sviluppate:

i)almeno il 50 % del totale delle risorse del FESR a livello nazionale deve essere destinato a due o più degli obiettivi tematici indicati all'articolo 9, primo comma, punti 1, 2, 3 e 4, del regolamento (UE) n. 1303/2013; e

ii)almeno il 12 % del totale delle risorse del FESR a livello nazionale è destinato all'obiettivo tematico indicato all'articolo 9, primo comma, punto 4, del regolamento (UE) n. 1303/2013.

Le autorità di programmazione dovranno specificare per ciascun asse prioritario l'importo della dotazione finanziaria complessiva (articolo 87(2)(g)(ii) del Regolamento Generale). Inoltre, il programma operativo dovrà includere un resoconto analitico delle risorse finanziarie programmate a livello di categorie di intervento (articolo 87(2)(b)(ii) del Regolamento Generale), le quali, nel caso del FSE, corrispondono alle priorità di investimento.
Il valutatore ex ante è chiamato a stimare la coerenza degli stanziamenti, esaminando le sfide e le esigenze individuate sulla base delle quali sono stati fissati gli obiettivi così come le azioni pianificate.
Sulla base del quadro generale così definito, la valutazione ex ante riguarda due principali dimensioni di coerenza degli stanziamenti finanziari:

- la coerenza "strategica", intesa come capacità di indirizzare le risorse disponibili rispetto alle sfide e alle priorità d'investimento individuate nel programma operativo nazionale,
- la coerenza "implementativa", intesa come capacità di allocare le risorse all'interno di ciascuna priorità d'investimento in misura congruente rispetto agli obiettivi e alla tipologia delle azioni programmate.

Valutazione della coerenza degli stanziamenti di bilancio: aspetti generali
La dotazione finanziaria complessiva assegnata al PON Istruzione si attesta su 3.019,3 milioni di euro (comprensivi di cofinanziamento nazionale), suddivisa fra le tre categorie di regione: 2.111,6 milioni di euro (69,9%) alle regioni meno sviluppate, 193,7 (6,4%) alle regioni in transizione, 714 (23,6%) alle regioni più sviluppate. Le risorse sono comprensive della quota finalizzata all'Assistenza tecnica.

Tabella 1 - *Dotazione per categoria di regione* ***(dati in euro)***

Categoria di regione	*Stanziamento totale*	*%*	*N. scuole*	*Stanziamento medio unitario*	*Stanziamento medio unitario annuo*
Regioni meno sviluppate	*2.111.591.000*	*69,9*	*3.439*	*614.013*	*87.716*
Regioni in transizione	*193.700.000*	*6,4*	*629*	*307.949*	*43.993*
Regioni più sviluppate	*714.000.000*	*23,6*	*5.069*	*140.856*	*20.122*
Totale	*3.019.291.000*	***100***	***9.137***	*330.447*	*47.207*

Regioni meno sviluppate: Basilicata, Calabria, Campania, Puglia e Sicilia; Regioni in transizione: Abruzzo, Molise e Sardegna; Regioni più sviluppate: rimanenti regioni e province autonome.

In base all'approccio prefigurato dall'Autorità di gestione, la modalità di intervento principale della nuova programmazione 2014-2020 è individuata nel Piano di Miglioramento presentato da ciascuna istituzione scolastica sulla base dell'autovalutazione dei propri fabbisogni. In considerazione di ciò è utile analizzare lo stanziamento medio unitario potenziale reso disponibile per ciascuna istituzione scolastica per macro regione di appartenenza.
Rispetto ad un dato medio unitario di oltre 47 mila euro per ogni istituzione scolastica per ciascun anno del periodo settennale coperto dalla programmazione pluriennale PON, lo stanziamento medio unitario per ogni scuola appartenente alle regioni meno sviluppate è 4,4 volte superiore rispetto a quello delle regioni più sviluppate, mentre quello a favore delle scuole appartenenti alle regioni in transizione è di 2,2 volte superiore. In generale, questi rapporti sono coerenti con i forti disequilibri strutturali che continuano a caratterizzare il sistema nazionale di istruzione e formazione come si possono evincere da indicatori quali la percentuale di giovani (18-24 anni) che

abbandonano prematuramente gli studi, la percentuale di studenti con scarse competenze in matematica e italiano, le dotazioni multimediali per la didattica e la situazione dell'edilizia scolastica.
A partire dalla dotazione complessiva al netto dell'Assistenza tecnica, la ripartizione per Obiettivo Tematico (OT), Asse e per Fondo è stata determinata applicando i seguenti parametri:

- Il 97% delle risorse è assegnato all'OT 10 (Assi I FSE e Asse II FESR)
- Il 3% delle risorse è assegnato all'OT 11 (Assi III Capacità Istituzionale – FSE + FESR).

Nell'ambito dell'OT 10, il 70% delle risorse è assegnato al FSE e il 30% al FESR, mentre nell'ambito dell'OT 11, l'80% delle risorse è assegnato al FSE e il 20% al FESR.
La dotazione dell'Asse IV Assistenza Tecnica (FSE) è pari al 4% della dotazione complessiva:

Tabella 2 - Dotazione degli Assi per Fondo e Categoria di regione (dati in euro)

	FSE	FESR	Totale
Asse I FSE (OT 10)	1.975.598.000		1.975.598.000
Asse II FESR (OT 10)		843.460.000	843.460.000
Asse III Capacità Istituzionale (OT11)	69.600.000	17.400.000	87.000.000
Asse IV Assistenza Tecnica	113.233.000		113.233.000
Totale	**2.158.431.000**	**860.860.000**	**3.019.291.000**

Come già anticipato, nel Programma non sono motivate le scelte relativamente agli stanziamenti finanziari né per assi/obiettivi né per categorie di regioni. Pertanto, in assenza degli elementi descrittivi che spieghino le scelte di allocazione delle risorse, ci si è basati sull'analisi degli obiettivi tematici e delle azioni come descritti nel Programma e sottoposti ad auditing nella valutazione ex ante.
La valutazione ex ante sulla coerenza degli stanziamenti e la congruenza della spesa programmata è il risultato di inferenze indirette del valutatore sulla relazione che dovrebbe logicamente intercorrente tra assi-priorità d'investimento – obiettivi specifici – azioni/interventi - stanziamenti finanziari.
D'altra parte, non essendo precisamente esplicitate le ragioni sottostanti il differente impegno finanziario per categorie di regioni, si è cercato di valutare gli stanziamenti basandosi su alcuni *drivers di risorse*, ovvero indicatori individuati a livello di categorie di regioni che dovrebbero comparativamente giustificare un certo livello d'investimento per raggiungere gli obiettivi programmati.
Allo scopo di valutare la congruenza strategica degli stanziamenti, nella tabella seguente sono rappresentati i dati anche per categoria di regione:

Tabella 3– Dotazione degli Assi per Fondo e Categoria di regione (dati in euro)

	Asse I FSE	***Asse II FESR***	***Asse III Capacità Istituzionale***	***Asse IV Assistenza Tecnica***	**Totale**
Regioni meno sviluppate	1.383.906.000	589.860.000	60.900.000	76.925.000	2.111.591.000
Regioni in transizione	126.252.000	54.100.000	5.600.000	7.748.000	193.700.000
Regioni più sviluppate	465.440.000	199.500.000	20.500.000	28.560.000	714.000.000
Totale	**1.975.598.000**	**843.460.000**	**87.000.000**	**113.233.000**	**3.019.291.000**

3.6.1 Asse prioritario 1 - Investire nelle competenze, nell'istruzione e nell'apprendimento permanente

Le decisioni strategiche a fondamento degli stanziamenti di bilancio nell'Asse 1 del PON, si riferiscono al contrasto della dispersione scolastica e al rafforzamento delle competenze di giovani e adulti, anche attraverso lo sviluppo professionale del personale scolastico.
La politica di budgeting è incentrata sul presupposto che gli interventi debbano avere valenza nazionale, contribuendo alla strategia unitaria del settore istruzione volta ad innalzare la qualità del servizio su tutto il territorio. In modo coerente, la strategia dell'Asse prevede azioni uniformi e standardizzate laddove i fabbisogni caratterizzino in modo omogeneo l'intero territorio nazionale e una maggiore intensità di intervento e azioni mirate laddove si rilevino fabbisogni specifici.
Le assunzioni di fondo delle scelte di allocazione delle risorse fanno riferimento al fatto che le regioni meno sviluppate risultano ancora contraddistinte da forti ritardi rispetto al resto del Paese e che debbano essere interessate da una maggiore concentrazione degli investimenti. D'altra parte, si ritiene che anche nelle regioni in transizione e in quelle più sviluppate si rilevano ampie necessità di intervento, sia per la presenza di elementi di criticità – ripresa del fenomeno della dispersione in alcuni territori, difficoltà di inserimento e integrazione scolastica degli studenti di origine straniera, ecc. – sia per l'emergere di nuove necessità. In questo caso la scelta è quella di focalizzare gli interventi su alcuni ambiti prioritari e nei contesti che si distinguono per maggiori fabbisogni.
In generale, gli stanziamenti finanziari nell'Asse 1 sono coerenti con le assunzioni strategiche e le sfide descritte nell'Accordo di partenariato e nel Programma. Emergono tuttavia alcuni aspetti che richiedono maggiori chiarimenti e specificazioni allo scopo di valutare la coerenza delle scelte e l'effettivo impatto degli interventi programmati, anche in considerazione delle sinergie con le altre azioni del Programma PON e con gli interventi a livello regionale e locale facenti parte di altri Programmi complementari al PON Istruzione.

L'Asse prioritario 1 assorbe il 68% dello stanziamento complessivo al netto degli interventi di assistenza tecnica. L'Asse è caratterizzato da tre priorità d'investimento individuate alla luce dell'art. 3 del Reg. 1304/2013 e articolate al loro interno per obiettivi specifici:

I) riduzione e prevenzione dell'abbandono scolastico precoce nonché promozione di un accesso paritario all'istruzione prescolare, primaria e secondaria di qualità:
   - 10.1 Riduzione del fallimento formativo precoce e della dispersione scolastica e formativa
   - 10.2 Miglioramento delle competenze chiave degli allievi
   - 10.9 Miglioramento delle capacità di autodiagnosi, autovalutazione e valutazione delle scuole e di innovazione della didattica

II) rafforzamento della parità di accesso alla formazione permanente, per tutte le fasce di età nei contesti formali, non formali e informali:
   - 10.3 Innalzamento del livello di istruzione della popolazione adulta

III) miglioramento dell'utilità dei sistemi di insegnamento e di formazione per il mercato del lavoro:
   - 10.6 Qualificazione dell'offerta di istruzione e formazione tecnica e professionale
   - 10.8 Diffusione della società della conoscenza nel mondo della scuola e della formazione e adozione di approcci didattici innovativi

Nelle tabelle seguenti sono riepilogati gli stanziamenti programmati per priorità d'investimento, obiettivo specifico e categorie di regioni:

Tabella 4 – Stanziamenti per priorità d'investimento e obiettivi specifici (dati in €/000)

Regioni	10.1 (I)	10.2 (I)	10.3 (II)	10.6 (III)	10.8 (III)	10.9 (I)	Tot. ASSE 1 - FSE
meno sviluppate	297.540	691.953	105.177	186.827	83.034	19.375	1.383.906
transizione	31.942	50.501	6.313	25.250	10.100	2.146	126.252
più sviluppate	74.470	269.955	23.272	65.162	18.618	13.963	465.440
Totale	403.952	1.012.409	134.761	277.239	111.752	35.484	1.975.598

Tabella 5 - Stanziamenti per priorità d'investimento (dati in % per priorità)

Regioni	Priorità I	Priorità II	Priorità III	ASSE 1
meno sviluppate	73%	8%	19%	100%
transizione	67%	5%	28%	100%
più sviluppate	73%	7%	20%	100%
Totale	73%	7%	20%	100%

Priorità I

La prima priorità d'investimento relativa a "riduzione e prevenzione dell'abbandono scolastico precoce nonché promozione di un accesso paritario all'istruzione di qualità" assorbe il **73% delle risorse finanziarie complessive dell'Asse I.**

Al suo interno, la maggior parte dello stanziamento è destinato alle regioni meno sviluppate (69%), seguono le regioni più sviluppate (25%) e le regioni in transizione (6%).

Tabella 6 - Stanziamenti per priorità d'investimento (dati in % per categorie di regioni)

Categorie di regioni	***Priorità I***	***Priorità II***	***Priorità III***	***Totale ASSE I***
meno sviluppate	*69%*	*78%*	*69%*	*70%*
transizione	*6%*	*5%*	*9%*	*6%*
più sviluppate	*25%*	*17%*	*22%*	*24%*
Totale	*100%*	*100%*	*100%*	*100%*

L'obiettivo specifico che assorbe la stragrande maggioranza delle risorse è l'Obiettivo 10.2 relativo al miglioramento delle competenze chiave degli allievi (70%), mentre l'obiettivo 10.1 pesa per il 28% e l'obiettivo 10.9 per un residuo 2% che però in valore assoluto vale 35,4 milioni di euro.

Nell'ambito dello **stanziamento alle regioni meno sviluppate**, il budget di programma è in buona misura riconducibile all'obiettivo specifico 10.2 (pari a oltre 691 milioni di euro). Per contro, l'obiettivo 10.1 pesa soltanto per il 29% delle risorse complessivamente stanziate nelle regioni meno sviluppate per perseguire questa priorità:

Tabella 7 - Stanziamenti per obiettivi specifici della Priorità I (dati in % per categorie di regioni)

	Obiettivi specifici			**Totale**
Regioni	**OS -10.1**	**OS - 10.2**	**OS -10.9**	**Priorità I**
meno sviluppate	29%	69%	2%	100%
transizione	38%	60%	3%	100%
più sviluppate	21%	75%	4%	100%
Totale	28%	70%	2%	100%

L'obiettivo 10.1 si riferisce alla riduzione del **fallimento formativo precoce e della dispersione scolastica, con attenzione a specifici target.** Sono previste numerose azioni come interventi di sostegno agli studenti caratterizzati da particolari fragilità, tra cui anche persone con disabilità, iniziative di seconda opportunità, iniziative per la legalità, per i diritti umani, le pari opportunità e la cittadinanza attiva, interventi di formazione di docenti e formatori, Stage (anche transnazionali), laboratori, metodologie di alternanza scuola lavoro, azioni di orientamento, di continuità e di sostegno alle scelte dei percorsi formativi, rafforzamento delle analisi sulla popolazione scolastica e i fattori determinanti dell'abbandono.

Nella tabella seguente viene mostrata l'incidenza dello stanziamento complessivo per categorie di regioni, ipotizzando di destinare alternativamente tutte le risorse per specifico target di riferimento:

- totale alunni
- alunni con disabilità;
- alunni con cittadinanza non italiana.

Nelle regioni meno sviluppate lo stanziamento di budget equivale ad un investimento unitario di 109 euro per alunno, 4.454 euro per alunno con disabilità, 3.702 euro per alunno con cittadinanza non italiana. L'impatto comparativo rispetto alle regioni più sviluppate è profondamente diverso a seconda del *driver di spesa* preso in considerazione. Ad esempio, nelle regioni meno sviluppate lo stanziamento unitario per alunno con disabilità è 8 volte superiore a quello rispetto alle regioni più sviluppate, mentre è di 32 volte superiore se si prendono in considerazione gli alunni con cittadinanza non italiana:

Tabella 8 – Incidenza dello stanziamento per target (dati in euro)

Obiettivo 10.1	**Stanziamento per alunno A.S. 2013/14**	**Stanziamento per alunno con disabilità**	**Stanziamento per alunno con cittadinanza non italiana**
Regioni meno sviluppate	109	4.454	3.702
Regioni in transizione	73	2.631	1.591
Regioni più sviluppate	16	580	117
Totale	51	1.949	548

Dal punto di vista finanziario, le diverse azioni non hanno lo stesso effetto leva rispetto al perseguimento degli obiettivi indicati. Tuttavia, in mancanza di informazioni più dettagliate su come il Programma intenda investire sulle singole tipologie di interventi e i diversi target, non è possibile esprimere analitiche valutazioni ex ante sulla congruità degli stanziamenti rispetto alle sfide e priorità.

In generale si sottolinea come a fronte di una significa frammentazione degli interventi lo stanziamento finanziario complessivo possa risultate insufficiente nelle regioni meno sviluppate**. A questo riguardo emerge anche sotto l'aspetto finanziario l'incongruenza dello stanziamento rispetto all'ambizioso obiettivo di riduzione della dispersione scolastica verso il valore soglia del 10% indicato dalla strategia Europa 2020**.

Come anticipato, il 70% delle risorse è destinato al perseguimento dell'obiettivo 10.2 (Miglioramento delle competenze chiave degli allievi), di cui circa il 68% è reso disponibile per interventi nelle regioni meno sviluppate. Mentre lo stanziamento appare coerente con la sfida di ridurre il divario Nord-Sud e di prosecuzione del processo di convergenza, **una più approfondita valutazione ex ante sulla fattibilità dell'obiettivo richiederebbe la conoscenza delle politiche d'investimento in funzione di specifiche esigenze territoriali**, **specificando in che misura si ritiene di allocare le risorse in base alle diverse azioni sostenute:** le azioni rivolte a diverse categorie di studenti, le azioni rivolte agli insegnanti, le azioni di sistema per la definizione di modelli, contenuti e metodologie innovative.

Inoltre, andrebbero specificate anche dal punto di vista finanziario le relazioni tra questo obiettivo e l'obiettivo 10.1 relativo all'abbattimento della dispersione scolastica.

Ad esempio, con riferimento alle **regioni meno sviluppate**, gli stanziamenti per specifici target appaiono molto più consistenti rispetto a quelli dell'obiettivo 10.1:

Tabella 9 – Incidenza dello stanziamento per target (dati in euro)

Obiettivo 10.2	**Stanziamento per alunno A.S. 2013/14**	**Stanziamento per alunno con disabilità**	**Stanziamento per alunno con cittadinanza non italiana**
Regioni meno sviluppate	254	10.358	8.610

Regioni in transizione	116	4.159	2.516
Regioni più sviluppate	57	2.104	424
Totale	129	4.885	1.374

In un contesto operativo in cui venissero ben esplicitate le sinergie tra le azioni di miglioramento delle competenze di base e la riduzione della dispersione scolastica, Il quadro finanziario che ne conseguirebbe sarebbe molto diverso, maggiormente coerente rispetto agli ambiziosi obiettivi perseguiti.

L'obiettivo 10.9 si riferisce al **miglioramento della capacità di autodiagnosi, autovalutazione e valutazione delle scuole e di innovare la didattica adattandola ai contesti**. Vi rientrano azioni di formazione di dirigenti, degli insegnanti e personale della scuola, interventi per promuovere la valutazione e l'autovalutazione delle istituzioni scolastiche e delle strutture formative accreditate, iniziative per il potenziamento e lo sviluppo del sistema di valutazione nazionale, interventi per misurare il livello di apprendimento degli studenti nelle diverse aree disciplinari, partecipazioni alle indagini internazionali con riguardo agli studenti, agli adulti e agli insegnanti.
Come già evidenziato lo stanziamento è relativamente marginale nell'ambito della Priorità I. Posta la ridotta entità delle risorse, occorrerebbe specificare la natura degli interventi che ci si prefigge di realizzare, evitando di frammentare lo stanziamento in attività scarsamente focalizzate.
Anche ipotizzando che l'intero finanziamento fosse destinato direttamente alle scuole, il budget sembra insufficiente ad assicurare per ciascun anno della Programmazione pluriennale un investimento propulsivo rispetto all'avvio del nuovo Sistema Nazionale di Valutazione:

Tabella 10 – Obiettivo 10.9: suddivisione per il numero di scuole (dati in euro)

Categorie di regioni	Numero di scuole	Stanziamento medio unitario (€)	Stanziamento medio unitario annuo (€)
meno sviluppate	3.439	5.633,91	804,84
transizione	629	3.411,76	487,39
più sviluppate	5.069	2.754,59	393,51

Inoltre, emerge la criticità delle differenze di stanziamento medio unitario annuo per le scuole delle regioni più sviluppate, meno della metà di quello rivolto alle scuole delle regioni meno sviluppate. Ciò non appare in linea con la dimensione nazionale dell'intervento, posto che il fabbisogno valutativo da parte delle scuole esiste a prescindere dall'area geografica e da target specifici e si configuri come un'esigenza istituzionale per la governance dell'intero sistema.

D'altra parte, la congruità dello stanziamento di spesa qui in esame andrebbe considerata anche alla luce di quanto programmato nell'Asse 3 con particolare riguardo alle sinergie che si possono rinvenire rispetto all'obiettivo di "Aumento della trasparenza e interoperabilità e dell'accesso ai dati pubblici", al "Miglioramento della qualità dei servizi offerti dalla pubblica amministrazione" e all'obiettivo di "Miglioramento della governance multilivello e delle capacità degli organismi coinvolti nella attuazione e gestione dei programmi operativi".
In particolare, tra le azioni programmate nell'Asse 3 si fa riferimento al potenziamento della capacità di ottimizzare e innovare costantemente i processi di erogazione del servizio in coerenza con il modificarsi dei bisogni dell'utenza, mirando a definire standard e livelli di prestazione,

"potenziare i processi di valutazione e autovalutazione del servizio erogato, diffondere l'adozione di sistemi di gestione qualità, promuovere azioni di empowerment per il personale delle istituzioni scolastiche e dell'amministrazione centrale e periferica". In particolare, si vuole potenziare e sviluppare l'infrastrutturazione e le dotazioni tecnologiche del Sistema Nazionale di Valutazione, precisando che ciò permetterebbe di "rafforzare il sistema informativo e le relative banche dati".
Si tratta dunque di aspetti connessi e di sinergie funzionali al perseguimento dei medesimi scopi che andrebbero specificate in sede di formazione del budget in modo da fornire un quadro di valutazione più ampio sull'effettiva congruità degli stanziamenti.

Priorità II

La seconda priorità d'investimento dell'Asse 1 comprende un solo obiettivo specifico (OS - 10.3) individuato nell'Innalzamento del livello di istruzione della popolazione adulta, con particolare riguardo alle fasce di istruzione meno elevate anche attraverso l'aumento della partecipazione ai percorsi finalizzati al conseguimento di titoli di istruzione primaria o secondaria e al rilascio di qualificazioni inserite nei repertori nazionale o regionali ed il miglioramento dei livelli di competenze e della qualità dei sistemi educativi rivolti agli adulti.
La tipologia di azioni e interventi programmati per il perseguimento di questo obiettivo sono molto ampi e variegati, comprendono percorsi formativi per adulti, azioni di orientamento e di bilancio delle competenze, interventi di aggiornamento dei docenti, supporto allo sviluppo del sistema di formazione degli adulti (CTP-CPIA), interventi di sistema.
Rispetto al totale delle risorse finanziate impegnate nell'Asse 1, questa seconda priorità assorbe soltanto il 7% degli stanziamenti, corrispondente a 134,7 milioni di euro:

Tabella 11 - Stanziamenti per priorità d'investimento (dati in % per categorie di regioni)

Regioni	Priorità II	Totale Asse 1
meno sviluppate	105.177	1.383.906
transizione	6.313	126.252
più sviluppate	23.272	465.440
Totale	134.761	1.975.597

Il 78% delle risorse è destinato alle regioni meno sviluppate, il 5% alle regioni in transizione e il 17% alle regioni più sviluppate.
Analogamente a quanto già osservato nell'analizzare la coerenza degli stanziamenti con riferimento prima priorità d'investimento, anche in questo caso la mancata articolazione degli stanziamenti per interventi e azioni impedisce di giustificare l'entità del budget programmato rispetto agli specifici drivers delle risorse.
Per garantire maggiore coerenza rispetto agli stanziamenti finanziari sarebbe necessario identificare l'incidenza per gruppi target (inoccupati, disoccupati, ecc.) su base territoriale. Ad esempio, nelle tabelle seguenti l'entità dello stanziamento è suddiviso per ciascuna macro regione secondo due criteri:
- il numero di giovani non occupati e non in istruzione e formazione di età compresa tra 15-34 anni:
- il numero di persone in cerca di occupazione 15 anni e oltre, in possesso di licenzia media.

Tabella 12 – NEET (giovani non occupati e non in istruzione e formazione, 15-34 anni) (dati in euro)

Categoria di regione	***NEET (15-34 anni)***	***Stanziamento Unitario (€)***
Regioni meno sviluppate	1.742.482	60,36
Regioni in transizione	220.678	28,61
Regioni più sviluppate	1.661.829	14,00
Totale	3.624.989	37,18

Tabella 13 - Numero di persone in cerca di occupazione, 15 anni e oltre, in possesso di licenzia media

Categoria di regione	***15 + in cerca di lavoro con licenza media***	***Stanziamento Unitario (€)***
Regioni meno sviluppate	520.944	201,90
Regioni in transizione	81.701	77,27
Regioni più sviluppate	602.493	38,63
Totale	1.205.138	111,82

Fonte: Dati Istat 2013.

Per effetto della crisi economica che continua ad attanagliare il sistema produttivo del nostro paese, nel periodo 2008-2013 nelle tre macro aree regionali si sono manifestati cambiamenti di dinamica che hanno portato le regioni più sviluppate a superare le regioni meno sviluppate in molti indicatori relativi al lavoro e all'occupazione. Ad esempio, questo è manifesto rispetto all'indicatore relativo al numero di persone, di 15 anni e oltre in possesso di licenzia media, in cerca di occupazione.
Pertanto, il Programma dovrebbe esplicitare le assunzioni in base alle quali lo stanziamento unitario nelle regioni meno sviluppate è di 5,23 volte superiore rispetto a quello delle regioni più sviluppate.

Priorità III

La terza priorità d'investimento dell'Asse prioritario 1 si riferisce al seguente obiettivo strategico: "Migliorare l'aderenza al mercato del lavoro dei sistemi d'insegnamento e di formazione, favorendo il passaggio dall'istruzione al mondo del lavoro e rafforzando i sistemi di istruzione e formazione professionale e migliorandone la qualità, anche mediante meccanismi di anticipazione delle competenze, adeguamento dei curriculum e l'introduzione e lo sviluppo di programmi di apprendimento basati sul lavoro, inclusi i sistemi di apprendimento duale e di apprendistato".
Il perseguimento della priorità d'investimento è affidato all'implementazione di due obiettivi specifici così identificati:

10.6 Qualificazione dell'offerta di istruzione e formazione tecnica e professionale, anche attraverso l'intensificazione dei rapporti scuola-impresa e lo sviluppo di poli tecnico-professionali.

10.8 Diffusione della società della conoscenza nel mondo della scuola e della formazione e adozione di approcci didattici innovativi, anche attraverso il sostegno all'accesso a nuove tecnologie e la fornitura di strumenti di apprendimento adeguati e la promozione di risorse di apprendimento on- line.

Lo stanziamento di bilancio nella priorità III assorbe il 20% del totale dell'Asse 1. Con riguardo agli stanziamenti per macro regioni, il 69% delle risorse investite nel perseguimento di questa priorità è riferito alle regioni meno sviluppate, il 9% alle regioni in transizione e il restante 22% alle regioni più sviluppate:

Tabella 14 – Articolazione della spesa all'interno della Priorità III per macro regioni e incidenza sul totale dell'Asse 1

Regioni	Priorità III	% su tot. Priorità III	Totale ASSE 1	% su tot. Asse 1
meno sviluppate	269.861	69%	1.383.906	19%
transizione	35.350	9%	126.252	28%
più sviluppate	83.780	22%	465.440	18%
Totale	388.991	20%	1.975.597	20%

Le assunzioni strategiche alla base degli investimenti in questa area di priorità prevedono una sostanziale concentrazione del budget in due obiettivi, con la netta prevalenza dell'obiettivo specifico 10.6 relativo alla qualificazione dell'offerta di istruzione e formazione tecnica e professionale il quale assorbe il 71% del budget:

Tabella 15 – Articolazione della spesa per obiettivi specifici della priorità d'investimento

Regioni	Tot. Priorità III	%	OS - 10.6	%	OS - 10.8	%
meno sviluppate	269.861	69%	186.827	69%	83.034	31%
transizione	35.350	9%	25.250	71%	10.100	29%
più sviluppate	83.780	22%	65.162	78%	18.618	22%
Totale	388.991	100%	277.239	71%	111.752	29%

Tuttavia, occorre tenere presente che l'obiettivo 10.8 riceve un secondo canale di finanziamento attraverso il FESR che ne aumenta la dotazione finanziaria, sul quale si ritornerà nell'esame dell'ASSE 2.
Dal punto di vista dell'articolazione territoriale degli investimenti, il 69% delle risorse si concentra nelle regioni meno sviluppate, il 9% nelle regioni in transizione e il 22% nelle regioni più sviluppate.
In generale la programmazione delle risorse finanziarie è coerente con il principio di concentrazione rispetto alle sfide e alle priorità sia dal punto di vista del contenuto degli obiettivi che dell'articolazione territoriale.
A tale riguardo è significativo il fatto che tra le prime cinque azioni più votate nel questionario online per la consultazione del partenariato sul futuro PON istruzione, quattro azioni si riferiscono proprio all'obiettivo 10.6:

- interventi qualificanti della filiera dell'Istruzione e Formazione Tecnica Professionale iniziale e della Formazione Tecnica Superiore (Qualificazione della filiera dell'istruzione Tecnica e professionale, con particolare riguardo alle fasce più deboli; azioni di sistema per lo sviluppo e il coordinamento degli ITS e dei poli tecnico professionali);
- stage/tirocini (anche in altri Paesi), percorsi di alternanza e azioni laboratoriali;
- azioni di integrazione delle competenze linguistiche e tecnologiche, attività laboratoriali degli istituti tecnici professionali;

- azioni di orientamento, di continuità, di integrazione e di sostegno alle scelte e sugli sbocchi occupazionali collegate ai diversi percorsi formativi.

D'altra parte, riprendendo quanto già osservato nell'analizzare gli stanziamenti nelle altre priorità dell'Asse 1, il Programma non esplicita quali drivers abbiano determinato l'entità dell'investimento e la sua differenziazione per obiettivi, azioni e aree territoriali, con particolare riguardo ai due principali target group: studenti e personale delle scuole degli istituti tecnici e professionali.

3.6.2 Asse prioritario 2 – Potenziare le infrastrutture scolastiche e le dotazioni tecnologiche

Gli interventi promossi dall'Asse II del PON sono volti ad aumentare l'attrattività della scuola attraverso la riqualificazione delle infrastrutture fisiche e le dotazioni tecnologiche.
Il programma parte dal presupposto che già nel periodo 2007/2013 sono stati compiuti sforzi significativi per riqualificare le strutture scolastiche, non solo in ragione dell'ecosostenibilità e della sicurezza, ma anche in funzione dell'autonomia scolastica, delle riforme e della valorizzazione dell'offerta formativa. Si ritiene al contempo indispensabile proseguire nella riqualificazione delle strutture e degli spazi educativi, per accompagnare il processo di cambiamento della scuola, anche promuovendo nuovi criteri edilizi, orientati alla creazione di spazi di apprendimento innovativi e coerenti con le innovazioni determinate dalle tecnologie digitali e dalle evoluzioni della didattica.
Analogamente all'Asse 1, anche in questo caso le politiche di budgeting hanno una valenza nazionale, essendo viste all'interno di una strategia unitaria del settore istruzione, rispettosa delle specificità dei fabbisogni espressi dai territori e della complementarietà con le scelte e le priorità di intervento adottate a livello regionale.
Il PON prevede di investire nell'Asse 2 il 29% dello stanziamento complessivo al netto dell'assistenza tecnica, pari a 843,460 milioni di euro. Coerentemente al principio di concentrazione sviluppato in termini di assunzioni e strategie d'intervento nel Programma, il 70% delle risorse è destinato alle regioni meno sviluppate, il 6% alle regioni in transizione e il 24% alle regioni più sviluppate:

Tabella 16 – Stanziamento di bilancio per macro regione e peso percentuale

Categoria di regione	Asse II	%
Regioni meno sviluppate	589.860.000	70%
Regioni in transizione	54.100.000	6%
Regioni più sviluppate	199.500.000	24%
Totale	843.460.000	100%

Il perseguimento degli obiettivi dell'Asse 2 è affidato a due tipologie di interventi connessi, ma distinti:

- Obiettivo 10.7: aumento della propensione dei giovani a permanere nei contesti formativi, attraverso il miglioramento della sicurezza e della fruibilità degli ambienti scolastici
- Obiettivo 10.8: diffusione della società della conoscenza nel mondo della scuola e della formazione e adozione di approcci didattici innovativi, anche attraverso il sostegno all'accesso a nuove tecnologie e la fornitura di strumenti di apprendimento adeguati e la promozione di risorse di apprendimento online.

La dotazione finanziaria totale a favore dei due obiettivi è praticamente identica, assorbendo entrambi il 50% delle risorse dell'Asse con una differenza a favore del primo obiettivo di 1,8 milioni di euro. Tuttavia, come già anticipato, l'obiettivo 10.8 ha un duplice canale di finanziamento, rientrante anche nella priorità III dell'Asse 1 e finanziato attraverso l'FSE. Pertanto, se allo stanziamento FESR si assomma quello FSE emerge un budget a favore dell'obiettivo 10.8 di

532,547 milioni di euro, con una differenza in più rispetto all'obiettivo 10.7 di oltre 109 milioni di euro:

Tabella 17 – Articolazione della spesa dell'Asse 2 per obiettivo specifico

Regioni	Tot. FESR	10.7(FESR)	%	10.8 (FESR)	%
meno sviluppate	589.860	399.925	68%	189.935	32%
transizione	54.100	3.787	7%	50.313	93%
più sviluppate	199.500	18.953	10%	180.548	91%
Totale	843.460	422.665	50%	420.795	50%

L'articolazione territoriale degli stanziamenti vede una forte concentrazione degli investimenti per il miglioramento della sicurezza e della fruibilità degli ambienti scolastici nelle regioni meno sviluppate (94,6%):

Tabella 18 – Analisi della spesa dell'Asse 2 per macro regione

Regioni	10.7(FESR)	10.8 (FESR)	10.8 (FSE+FESR)
meno sviluppate	94,6%	45,1%	51%
transizione	0,9%	12,0%	11%
più sviluppate	4,5%	42,9%	37%
Totale	100,0%	100,0%	100%

Se da un parte ciò appare coerente con una situazione dell'edilizia scolastica nazionale particolarmente problematica, occorre sottolineare che le statistiche sugli edifici per età di costruzione evidenziano una sostanziale similarità tra il Mezzogiorno e il resto dell'Italia.
Sarebbe opportuno precisare quali drivers veicolano le scelte di allocazione delle risorse, tenuto conto del nuovo piano edilizio nazionale per la scuola e soprattutto dei differenti interventi degli enti locali.
In merito all'obiettivo 10.8 si registra una maggiore omogeneità degli stanziamenti finanziari, con le regioni meno sviluppate che assorbono il 51% delle risorse e quelle più sviluppate il 37%. Ciò appare coerente con i trend evolutivi del nostro paese il quale ha nel corso degli ultimi anni compiuto progressi nella diffusione di nuove tecnologie nelle istituzioni scolastiche, ma permane una significativa ldistanza fra l'Italia e la media dei Paesi OCSE in relazione ai principali indicatori (alunni/PC, presenza di PC in classe, numero di "digitally equipped school", ecc.), con la persistenza di alcune lacune specifiche nel Sud (insufficiente presenza di PC in classe, deficit di connessioni broadband, plessi ancora sprovvisti di dotazioni tecnologiche minime, ecc.).

3.6.3 Asse prioritario 3 - Rafforzare la capacità istituzionale e promuovere un'amministrazione pubblica efficiente

La priorità d'investimento dell'Asse 3 consiste nell'investire nella capacità istituzionale e nell'efficienza delle pubbliche amministrazioni e dei servizi pubblici al fine di assicurare riforme, migliore regolamentazione e buona governance.
Gli interventi dell'Asse 3 del PON coinvolgono l'intero territorio nazionale. Ne Programma si sostiene che si tratta di azioni che hanno una valenza sistemica o una funzione di coordinamento, messa a regime e valutazione degli interventi.
L'Asse, che assorbe il 3% dello stanziamento complessivo, prevede il cofinanziamento di FSE e FESR in quanto molti degli interventi previsti richiedono sia una componente di studio, progettazione, implementazione riconducibile al campo di applicazione del FSE (80%), sia una componente infrastrutturale finanziabile attraverso il FESR (20%).
All'interno dell'Asse, il 70% del finanziamento è concentrato nelle regioni meno sviluppate, il 6% nelle regioni in transizione e il 24% è destinato alle regioni più sviluppate:

Tabella 19 – Articolazione degli stanziamenti di bilancio nell'Asse 3 per macro regione

Categoria di regione	Asse III Capacità Istituzionale	%
Regioni meno sviluppate	60.900.000	70%
Regioni in transizione	5.600.000	6%
Regioni più sviluppate	20.500.000	24%
Totale	87.000.000	100%

Le finalità dell'Asse sono articolate e specificate in quattro obiettivi:

11.1: Aumento della trasparenza e interoperabilità e dell'accesso ai dati pubblici
11.3: Miglioramento della qualità dei servizi offerti dalla pubblica amministrazione
1.1.4: Aumento dei livelli di integrità e di legalità nell'azione della Pubblica Amministrazione, anche per il contrasto al lavoro sommerso
1.1.6: Miglioramento della governance multilivello e delle capacità degli organismi coinvolti nella attuazione e gestione dei programmi operativi

Nel Programma non vi è l'articolazione dello stanziamento per le quattro categorie di obiettivi né per le categorie di regioni. Pertanto, non è possibile esprimere alcuna valutazione ex ante su questo punto.
Alcune considerazioni si possono fare prendendo a riferimento gli stanziamenti di spesa riportatati nell'Accordo di Partenariato da cui si evince la seguente struttura di budget:

Tabella 20 – Stanziamenti di Spesa Asse 3, Accordo di partenariato (dati in €/000.000)

ASSE 3 (FSE + FESR)	11.1	11.3	11.4	11.6	Totale	%
Regioni meno sviluppate	49	278	14	358	699	74%
Regioni In transizione	5	10	0,5	26	41,5	4%
Regioni più sviluppate	43	95	19	43	200	21%
Totale	97	383	33,5	427	940,5	100%

Come si può notare, le risorse previste nell'accordo di partenariato sono manifestamente diverse rispetto alle risorse stanziate nel Programma PON Istruzione, con una differenza di 853,5 milioni di euro. Nel Programma non viene fatto alcun cenno né alla spiegazione dello stanziamento né alle differenze rispetto all'Accordo di Partenariato.

3.6.4 Asse 4 - Assistenza Tecnica

L'asse IV si pone l'obiettivo di supportare e migliorare la *governance* del programma in tutte le categorie di regioni coperte dagli interventi. In particolare, rientrano nell'Asse IV due obiettivi specifici:

- migliorare l'efficienza, l'efficacia e la qualità degli interventi finanziati, nonché la verifica e il controllo degli stessi (OS 4.1)
- migliorare e sviluppare forme e contenuti dell'informazione e pubblicizzazione del programma, degli interventi e dei suoi risultati (OS 4.2):

Il principale drivers dei 133 milioni di euro destinati all'Assistenza Tecnica dovrebbe essere l'entità degli stanziamenti negli altri Assi. In altri termini, è ragionevole supporre che il carico di lavoro quali-quantitativo nell'assistenza tecnica, in quanto attività di supporto, sia determinato dall'entità degli stanziamenti nelle attività operative per categoria di regione.
Come emerge dalla tabella seguente, sussiste una sostanziale congruenza degli stanziamenti di supporto rispetto a quelli operativi per ciascuna categoria di regione:

Tabella 21 – Congruenza degli stanziamenti di assistenza tecnica

Categoria di regione	*Stanziamento totale al netto Ass. Tecnica*	*Stanziamento Ass. Tecnica*
Regioni meno sviluppate	*70%*	*68%*
Regioni in transizione	*6%*	*7%*
Regioni più sviluppate	*24%*	*25%*
Totale	*100%*	***100%***

Osservazioni conclusive

In merito alla valutazione ex ante degli aspetti finanziari del Programma PON Istruzione i valutatori devono verificare che gli stanziamenti finanziari si concentrino sugli obiettivi più rilevanti in linea con le sfide e le esigenze individuate e con i requisiti relativi alla concentrazione degli interventi fissati nei Regolamenti.
A tal fine, le autorità di programmazione devono specificare per ciascun asse prioritario l'importo della dotazione finanziaria complessiva. Inoltre, il programma operativo deve includere un resoconto analitico delle risorse finanziarie programmate a livello di categorie di intervento, le quali, nel caso del FSE, corrispondono alle priorità di investimento.
Il Programma contiene la specificazione degli stanziamenti finanziari per i quattro Assi, distinti per categorie di regioni. Inoltre, gli stanziamenti relativi agli Assi 1 e 2 sono articolati per priorità d'investimento e obiettivi specifici. Per contro, con riguardo agli Assi 3 e 4 gli stanziamenti sono indicati soltanto nel loro ammontare complessivo.
Sulla base di questo quadro generale di riferimento, la valutazione ex ante ha cercato di stimare la coerenza degli stanziamenti di bilancio, esaminando le sfide e le esigenze individuate nell'Accordo di partenariato e nel Programma sulla base delle quali sono stati fissate le priorità, gli obiettivi, le azioni e i risultati attesi.
In generale, gli stanziamenti finanziari in tutti gli Assi prioritari sono coerenti con le assunzioni strategiche e le sfide descritte nell'Accordo di partenariato e nel Programma.

Le assunzioni di fondo delle scelte di allocazione delle risorse fanno riferimento al fatto che le regioni meno sviluppate risultano ancora contraddistinte da forti ritardi rispetto al resto del Paese e che debbano essere interessate da una maggiore concentrazione degli investimenti. D'altra parte, si ritiene che anche nelle regioni in transizione e in quelle più sviluppate sussistano crescenti necessità di intervento, anche per effetto della crisi economica 2008-2013, per le quali tuttavia si prevede di focalizzare gli interventi su alcuni ambiti prioritari e nei contesti che si distinguono per maggiori fabbisogni.
Sotto questo aspetto il Programma rivela una generale coerenza, portando in evidenza stanziamenti finanziari in tutti gli assi prioritari concentrati nelle regioni meno sviluppate e stanziamenti più selettivi nelle altre macro regioni.
Sono emersi tuttavia alcuni aspetti critici che richiedono maggiori chiarimenti e specificazioni allo scopo di valutare la coerenza delle scelte e l'effettivo impatto degli interventi finanziari programmati.
Invero, dal punto di vista finanziario, le diverse azioni programmate all'interno di uno specifico obiettivo non hanno lo stesso effetto leva rispetto al perseguimento dei risultati attesi. A questo riguardo il Programma non contiene dati finanziari analitici a livello di singole azioni, per cui in mancanza di informazioni più dettagliate su come il Programma intenda investire sulle singole tipologie di interventi e i diversi target, non è stato possibile esprimere analitiche valutazioni ex ante sulla congruità degli stanziamenti rispetto alle sfide e priorità.
Inoltre, un punto di attenzione dovrebbe essere la coerenza con la dotazione finanziaria prevista nell'Accordo di Partenariato. La distribuzione delle risorse per risultato atteso proposta dal PON presenta una revisione della allocazione delle risorse prevista nell'Accordo di Partenariato (Allegato A).
In generale, in più punti della valutazione si è osservato che sarebbe opportuno precisare quali *drivers* veicolano le scelte di allocazione delle risorse, tenuto conto delle differenze di contesto territoriale e dei target di riferimento degli interventi, anche alla luce delle sinergie realizzabili con altre azioni del programma e con interventi complementari a livello nazionale, regionale e locale.
Nel Programma è stata effettuata una stima indicativa dei fabbisogni finanziari per ciascun risultato atteso, tenendo conto dei costi medi registrati dagli interventi nell'attuale ciclo di programmazione, della necessità di garantire un intervento più selettivo e mirato nelle regioni più sviluppate.
Rispetto a tale impostazione occorre osservare che il nuovo PON presenta rilevanti elementi di discontinuità rispetto al passato e i *pattern* storici di spesa potrebbero non essere significativi per la stima dei futuri stanziamenti.
Pertanto, l'effettiva realizzazione delle azioni programmate e il perseguimento dei risultati attesi dipende dalla capacità di allocare in modo selettivo le risorse programmate, facendo leva sulle azioni più efficaci e sulle sinergie, evitando di frammentare le iniziative e di distribuire a pioggia il finanziamento.

Allegato A

PON - Obiettivo Tematico 10 (FSE + FESR) ***(valori assoluti in milioni di euro)***								
Regioni	10.1 (FSE)	10.2 (FSE)	10.3 (FSE)	10.6 (FSE)	10.7 (FESR)	10.8 (FSE + FESR)	10.9 (FSE)	Totale
meno sviluppate	298	692	105	187	400	273	19	1.974
transizione	32	51	6	25	4	60	2	180
più sviluppate	74	270	23	65	19	199	14	665
Totale	404	1.012	135	277	423	533	35	2.819

Accordo di Partenariato - Obiettivo Tematico 10 (FSE + FESR) (valori assoluti in milioni di euro)								
Regioni	10.1 (FSE)	10.2 (FSE)	10.3 (FSE)	10.6 (FSE)	10.7 (FESR)	10.8 (FSE + FESR)	10.9 (FSE)	Totale
meno sviluppate	302	693	49	247	668	74	20	2.473
transizione	43	43	4	43	33	11	2	216
più sviluppate	252	350	28	210	112	70	14	1.400
Totale	597	1.086	81	500	813	155	36	4.089
Differenza	193	74	-54	223	390	-378	1	1.270

3.7 L'integrazione delle raccomandazioni della valutazione nella versione avanzata del programma

Le raccomandazioni fornite dal gruppo dei valutatori riguardavano complessivamente le seguenti aree:

- il consolidamento del quadro logico adottato al fine di chiarire la ratio degli interventi caratterizzanti le priorità di investimento;
- l'esplicitazione dei collegamenti causali tra le diverse azioni e le realizzazioni programmate;
- l'analisi del contributo che i risultati attesi sono in grado fornire al conseguimento dei relativi obiettivi (a partire dalle evidenze presenti in letteratura e da alcune precedenti esperienze valutative);
- l'articolazione degli interventi e delle azioni in tappe sequenziali;
- la valorizzazione delle potenzialità delle misure pianificate nel coniugare l'inclusività degli interventi con la promozione dell'eccellenza e dell'innovazione (in linea con i principi orizzontali);
- l'individuazione di tappe fondamentali e l'esplicitazione di informazioni relative al performance framework e a valori di partenza e obiettivo;
- la pertinenza e la chiarezza di alcuni indicatori di risultato e realizzazione;
- l'individuazione di alcune misure preventive rispetto a possibili ostacoli all'attuabilità delle fasi di gestione e sorveglianza del programma;
- la messa a punto delle procedure di monitoraggio al fine di garantire una rilevazione tempestiva dei dati e sostenere i processi decisionali, di reporting e di valutazione.

Va segnalato che gran parte delle osservazioni di contenuto formulate dai valutatori su obiettivi specifici hanno trovato riscontro nelle revisioni del documento di programmazione dalla versione intermedia a quella avanzata. Ulteriori modifiche sono emerse in questa fase, anche attraverso la revisione nel posizionamento di alcuni obiettivi specifici, al fine di rendere più coerente il piano di azione complessivo.

Va sottolineato che, in merito alla carenza di riferimenti ad altre politiche nazionali o regionali di rilievo, la versione avanzata del programma sembra aver rafforzato il raccordo con il nascente Sistema Nazionale di Valutazione, con il Piano Nazionale per l'Edilizia scolastica e si è inoltre dato spazio maggiore alle integrazioni possibili con il canale della Formazione Professionale, per quanto sia di competenza regionale. In tale modo, risulta valorizzato il ruolo del programma come fonte di possibili sinergie e si è giunti a una visione più sistemica della strategia del Programma. Il raccordo con il sistema universitario è invece meno evidente in quanto, come indicato dal Programmatore, interventi connessi allo sviluppo di azioni di formazione e il disegno di innovazioni in forma di progetti pilota troveranno spazio in altri programmi operativi per lo più regionali.

Rispetto alla strategia del programma si rileva il sostanziale accoglimento delle raccomandazioni fornite. Il quadro logico sottostante alle azioni pianificate è stato maggiormente esplicitato, sia in relazione alle motivazioni del programmatore nella definizione delle priorità strategiche (ad es. la scelta di focalizzarsi sulla riduzione dell'abbandono precoce quale leva preventiva rispetto ad ulteriori obiettivi del programma) che nel chiarire la coerenza rispetto al conseguimento dell'obiettivo tra azioni eterogenee (ed as. migliorare le competenze chiave degli allievi intervenendo su diversi fronti,

quali l'offerta didattica attraverso la formazione ai docenti, le opportunità per gli studenti meritevoli e il sostegno agli studenti in difficoltà). Inoltre, sono stati maggiormente esplicitati i nessi causali tra azioni e realizzazioni programmate e si è messo in maggiore rilievo il contributo che i risultati attesi sono in grado fornire al conseguimento dei relativi obiettivi specifici, come ad esempio si rileva rispetto al miglioramento della qualità dei servizi offerti dalla pubblica amministrazione e alla diffusione della società della conoscenza nel mondo della scuola e della formazione. Si ritiene che in alcuni obiettivi specifici sia potenzialmente necessario uno sforzo ulteriore per chiarire meglio la logica di intervento, ma il programma risulta complessivamente migliorato nella sua formulazione avanzata. Anche la ricollocazione di alcuni obiettivi specifici supporta questo giudizio sul programma.
Anche la coerenza esterna del programma risulta potenziata: si rilevano infatti maggiori riferimenti a ulteriori politiche/azioni e alla loro possibile influenza sul raggiungimento degli obiettivi specifici, così come viene maggiormente valorizzato il contributo del programma a ulteriori piani o politiche attualmente in corso (si veda a titolo esemplificativo la maggiore integrazione esplicitata con il Piano dell'Edilizia Scolastica).
Rispetto agli indicatori monitoraggio e valutazione, si rileva come si è passati a una più completa definizione degli stessi, tanto rispetto all'individuazione di quelli ancora mancanti nella versione intermedia del programma quanto riguardo alla quantificazione dei valori di partenza e, in larga misura, anche dei valori risultato. Il programmatore ha esplicitato in tal senso i vincoli derivanti dalla definizione di indicatori comuni all'Accordo di Partenariato. Si raccomanda comunque, nel futuro processo di monitoraggio e valutazione del programma di ampliare lo spettro di indicatori oltre quelli qui previsti, al fine di migliorare la capacità di governance delle azioni, al di là degli aspetti prettamente formali. Si apprezza inoltre la presenza, nella nuova versione del programma, di maggiore attenzione alla dimensione di Governo Aperto e quindi alla sottolineatura sistematica della necessità di rendere pubbliche e accessibili le fonti di dati che saranno impiegate e costruite in futuro.
Anche alla luce dell'attenzione posta nelle linee guida alla dimensione dei risultati nella valutazione, si nota l'assenza di riferimenti a sperimentazioni controllate, da promuovere invece per le molte iniziative in cui questo approccio valutativo sarebbe impiegabile. Raccomandazioni in tal senso erano state fornite rispetto alla versione intermedia del Documento di Programmazione. Sebbene questi aspetti potranno essere più ampiamente ripresi e ampliati nel Piano di Valutazione del PO, potrebbe essere utile fornire alcuni riferimenti già nel testo del Programma Operativo.
Il contributo del programma alla strategia di Europa 2020 è stato maggiormente valorizzato attraverso l'esplicitazione dell'apporto, seppur indiretto, che i diversi obiettivi specifici sono in grado di fornire ai target entro una visione a più ampio spettro. Ad esempio, si è evidenziato come il miglioramento delle competenze chiave degli allievi sia centrale per la promozione della coesione sociale e del diritto di cittadinanza attiva e per la lotta alla povertà, e come l'accesso alle nuove tecnologie contribuisca ad affrontare il problema dell'esclusione sociale con particolare riguardo agli studenti che provengono da contesti socio-economici svantaggiati.
In merito agli aspetti finanziari la versione avanzata del programma ha in parte recepito le osservazioni avanzate nella valutazione ex ante.
In particolare, nella versione avanzata sono contenute alcune argomentazioni che cercano di motivare le scelte di investimento e le politiche di budgeting per obiettivi tematici e aree territoriali. Facendo riferimento distintamente al Fondo Sociale Europeo e al Fondo Europeo per lo Sviluppo Regionale, vengono spiegate le regioni sottostanti la concentrazione degli stanziamenti di bilancio rispetto alle priorità d'investimento, da un lato, portando in evidenza argomentazioni generali rispetto alle sfide e

ai fabbisogni settoriali, dall'altro, specificando gli stanziamenti alla luce del contributo finanziario di altri strumenti (POR regionali, PON Occupazione, risorse ordinarie, ecc.).

4 Parte III – L'infrastruttura informativa

Le pagine seguenti hanno lo scopo di fornire al lettore una succinta panoramica sulle fonti informative su cui potrà contare il Programma Nazionale nel perseguire i suoi obiettivi. Tali fonti si rendono indispensabili non solo per il monitoraggio della realizzazione delle azioni, la loro implementazione e comunicazione, ma anche per fini valutativi, dato che i risultati raggiunti potranno essere misurati prorpio grazie ai dati esistenti.
Si è deciso di non descrivere i dati di fonte ISTAT, già noti e descritti inoltre in modo molto dettagliato nelle appendici metodologiche delle indagini statistiche di riferimento. Ci si sofferma invece sui dati prodotti da tre fonti strettamente coinvolte nei processi di istruzione del Paese: INVALSI, l'Ufficio Statistico del MIUR e Indire. Nelle pagine seguenti, per ciascuna di queste realtà si descrivono sinteticamente i dati disponibili sui quali il Programma potrà fare affidamento nel suo dipanarsi.
Si è voluto anche dedicare spazio a due ambiti di rilevazione dell'informazione che presentano criticità ma che risultano cruciali per il Programma Nazionale. Ci riferiamo alla misurazione di due competenze chiave per il futuro, la cui rilevanza è sottolineata nei documenti europei di riferimento, e il cui incremento è attivamente perseguito dalle azioni previst nel Documento di Programmazione. Ci riferiamo alle competenze digitali e alle competenze linguistiche, in particolare nella lingua inglese. In entrambi i casi, pare utile sottolineare qui sia la carenza informativa attuale, quanto il fatto che essa può essere contrastata a partire da esperienze pilota convincenti da sviluppare nei prossimi anni.

4.1 I dati di fonte INVALSI

INVALSI mette a disposizione del sistema scolastico, inteso in tutte le sua articolazioni, una molteplicità di dati e analisi con lo scopo preciso di ampliare la base informativa sulla quale fondare azioni e interventi di natura diversa, volti al miglioramento del servizio scolastico offerto alla comunità nazionale.
Già da diversi anni INVALSI somministra in alcuni livelli scolastici prove sugli apprendimenti finalizzate alla misura del grado di competenza raggiunto dagli studenti in due ambiti fondamentali, la comprensione della lettura e la matematica, fortemente predittivi degli apprendimenti prodotti dal sistema scolastico nazionale nel suo complesso. Gli esiti delle predette prove sono restituiti ai soggetti interessati in forme e modi diversi, sulla base del ruolo svolto da ciascun fruitore all'interno del sistema scolastico e formativo. In particolare, i dati sono trasmessi alle scuole già nel mese di settembre successivo alla realizzazione delle prove (maggio-giugno), cosicché le scuole possano basare la propria programmazione anche su questi elementi informativi, specie in termini comparativi con scuole che operano in un contesto socio-economico-culturale analogo. Proprio per favorire questo utilizzo dei dati e degli esiti delle prove, INVALSI mette a disposizione della collettività materiali, guide e strumentazioni per rendere più agevole un uso ricco e rilevante delle prove stesse.

Oltre alla rilevazione degli apprendimenti, l'INVALSI raccoglie anche altri dati per renderli a sua volta disponibili per l'intera comunità di *stakeholders*. In questa direzione, sono stati predisposti all'interno del progetto Sistema Informativo Integrato (SII) questionari (dirigente e insegnante) ancora prima dell'avvio del Sistema nazionale di valutazione (SNV). È però del tutto evidente che, terminata la fase della sperimentazione degli strumenti VALES, il confronto con quelli previsti dal SII permetterà di realizzare delle economie di scala nella rilevazione delle informazioni richieste alle scuole, nell'ottica di richiedere a queste ultime il minore impiego possibile di risorse professionali preziose.
In questa ultima prospettiva il progetto VALES e Valutazione e Miglioramento (VM) costituiscono la premessa teorica e operativa fondamentale per l'avvio del Sistema nazionale di valutazione, così come disegnato dal D.P.R. 80/2013.
La rilevazione dei dati dei questionari, degli strumenti VALES e del progetto VM consente di:

1) rilevare informazioni di contesto a livello individuale, integrandole con quelle raccolte tramite il questionario proposto agli studenti contestualmente alle prove e la scheda di contesto compilata dalle segreterie delle scuole e, a livello di scuola, le informazioni fornite dal Ministero dell'Istruzione dell'Università e della Ricerca (MIUR;

2) tenere finalmente conto della struttura annidata dei dati (studenti, classi, scuole ecc.) che caratterizza il sistema scolastico e, dal punto di vista analitico, dei dati e della relativa omogeneità fra di essi all'interno dei gruppi a ciascun livello (individuale, relativo allo studente, di scuola e, ove possibile, di classe);

3) di arricchire dal punto di vista analitico il significato dei risultati, perché permette di agganciare i dati a livello di studente con quelli a livello di classe, aprendo a diverse opportunità di ricerca, come lo studio della relazione tra i risultati di apprendimento degli studenti e le condizioni di status socio-economico e culturale del contesto di riferimento, la didattica, il clima di classe e l'atteggiamento degli insegnanti nei confronti delle prove standardizzate;

4) di fornire una rappresentazione del sistema scuola articolata e completa, comprendendo la dimensione dell'autovalutazione d'istituto, della valutazione esterna e del miglioramento (VALES e VM).

Infine, ma non da ultimo, INVALSI sta terminando la realizzazione dell'infrastruttura metodologico-analitica che consente l'ancoraggio diacronico (tra le diverse edizioni delle prove) e sincronico (tra i diversi livelli delle rilevazioni) delle prove nazionali e di queste ultime con quelle internazionali.

4.2 I dati di fonte MIUR

4.2.1 L'Anagrafe degli studenti

L'Anagrafe degli studenti cura il trattamento sui percorsi scolastici e i dati relativi alla valutazione degli studenti. E' alimentata con i dati provenienti dalle scuole primarie e secondarie statali e paritarie.
L'anagrafe degli studenti viene avviata dall'a.s. 2005/2006 dal Ministero per censire gli alunni frequentanti il sistema scolastico nazionale sulla base di quanto previsto dal decreto legislativo n. 76/2005.
La costruzione di questa banca dati rappresenta il primo tassello per la realizzazione di un archivio di più elevata complessità, attraverso il quale sarà possibile individuare tutti i soggetti frequentanti attività formative fino al 18° anno di età sia nel sistema d'istruzione, sia in quello della formazione

professionale, di competenza regionale, e sia nell'esercizio dell'apprendistato, anche attraverso percorsi integrati di istruzione e formazione.
L'anagrafe degli alunni, dato il suo livello di completezza e affidabilità delle informazioni in essa contenute, rappresenta oggi uno strumento di supporto alla gestione di numerosi processi di natura amministrativa e anche un utile opportunità per la valutazione di impatto delle politiche scolastiche.
L'Anagrafe contiene, per ciascun alunno frequentante, informazioni fin dal primo anno della scuola primaria.
In particolare, le informazione comunicate dalla scuole riguardano i dati anagrafici, il codice fiscale, la cittadinanza, i dati relativi all'intero percorso (anno di frequenza, tipologia di scuola, materie di studio, giorni di assenza, valutazione negli scrutini intermedi e finali, risultato conseguito negli esami alla fine del corso).
Le scuole alimentano costantemente l'anagrafe alunni, con scelta autonoma ed indifferente, scegliendo tra due modalità: trasferendo i dati dalla propria base dati locale alla base dati centralizzata mediante l'invio di file predisposti da pacchetti software in uso presso le segreterie scolastiche (invio dei flussi); oppure inserendo direttamente le informazioni anagrafiche di ogni singolo alunno nel sistema informativo del ministero, operazione quest'ultima meno preferita dalle scuole per l'oneroso impegno di lavoro.
Seppure sia possibile aggiornare in qualsiasi momento dell'anno scolastico le variazioni di stato riferite al singolo studente (iscrizioni, trasferimenti, interruzioni di frequenza[2], decessi), l'aggiornamento massivo dell'Anagrafe avviene in precisi momenti dell'anno scolastico, stabiliti e regolati dalle scadenze amministrative di importanti procedimenti.
Ricordiamo, in particolare, le frequenze di inizio anno scolastico (nel periodo ottobre - novembre le scuole comunicano i frequentanti dell'anno scolastico in corso); le iscrizioni (nel periodo Febbraio – Marzo, comunicano gli iscritti dell'anno scolastico successivo); il consolidamento delle frequenze come momento prodromico degli scrutini e degli esami di Stato (aprile-maggio); gli scrutini ed gli esami di Stato del primo e del secondo ciclo di istruzione (giugno-luglio).
I singoli alunni vengono così collocati dalle segreterie scolastiche nelle classi, individuate dall'anno di corso e dalla sezione, in modo da replicare l'effettiva composizione della classe reale/aula. Le classi delle scuole di ogni ordine e grado sono caratterizzate dal tempo scuola (in termini di orario di funzionamento) erogato dall'istituzione nel rispetto delle regole stabilite per anno di corso . Per le scuole secondarie di primo e di secondo grado, le classi sono anche caratterizzate dall'indirizzo di studio interno, che rappresenta il percorso scolastico caratterizzato da un particolare piano di studio (l'insieme delle discipline che compongono il curricolo obbligatorio cui si aggiunge la religione cattolica qualora l'alunno se ne avvalga).

[2] Per quanto riguarda le interruzioni di frequenza l'Anagrafe consente di individuare le seguenti motivazioni:

- passaggio all'istruzione parentale
- ritiro entro il 15 marzo di ogni anno
- decesso
- passaggio all'apprendistato (al di sopra dei 16 anni)
- passaggio all'istruzione per adulti (CTP)
- abbandono, ovvero interruzione di frequenza non motivata.

Per quanto attiene il curriculum dell'alunno, l'anagrafe contiene, oltre alle informazioni appena citate, i dati degli esiti finali degli esami (giudizio d'ammissione, i punteggi di tutte le prove scritte e orali, il voto finale e le scelte per il proseguimento dell'obbligo nell'istruzione o nella formazione professionale, bonus, lodi, assenze) .
Con riferimento alla valutazione, sono rilevati i dati degli scrutini intermedi (dall'a.s. 2014/2015) e finali. La rilevazione di queste informazioni costituisce un indispensabile elemento di conoscenza utile ad orientare possibili iniziative a sostegno e di supporto delle scuole.
Con riferimento al numero degli alunni, ovvero al suo popolamento, l'Anagrafe Nazionale degli Studenti ha raggiunto ormai un grado di completezza pressoché totale.

4.2.2 L'Anagrafe della professionalità dei docenti

A marzo 2011, il Ministero ha effettuato una prima rilevazione sulla professionalità dei docenti a tempo indeterminato, con riguardo ai titoli culturali e professionali posseduti.
La rilevazione è nata dall'esigenza di aggiornare il fascicolo professionale dei docenti, non solo per la gestione amministrativa del dipendente (ad esempio il trasferimento, la sistemazione dei perdenti posto, la riconversione professionale dei soprannumerari,…) ma anche per acquisire la loro condizione professionale e culturale.
Questo strumento rappresenta l'unico, valido, supporto per la valorizzazione nonché il migliore impiego del capitale umano esistente all'interno del mondo della scuola.
La ricchezza di esperienze e i diversi percorsi formativi dei nostri docenti non sarebbero altrimenti rilevabili con le ordinarie procedure gestionali.
La rilevazione è stata condotta per il tramite delle scuole che hanno raccolto i questionari compilati dagli insegnanti, per il successivo inserimento nel sistema informativo del Ministero.
Da questa prima esperienza è emerso un estremo interesse dei docenti per una partecipazione alla rilevazione, non mediata dall'intervento delle segreterie scolastiche.
I numerosissimi suggerimenti dei docenti, per una più ampia acquisizione di informazioni, inducono a realizzare nuovamente la rilevazione con un arricchimento di contenuti e con la partecipazione diretta dei docenti.
Questa iniziativa è stata già condivisa dalle parti sociali che hanno accolto favorevolmente la possibilità offerta ai docenti di esprimere compiutamente il proprio percorso formativo e professionale.
Peraltro, la sensazione che a mano a mano è emersa è stata quella di una classe docente che desidera farsi conoscere, anche per tutti quegli aspetti che normalmente non vengono presi in considerazione dall'Amministrazione ma che invece sostengono l'azione educativa svolta quotidianamente.
Considerato l'entusiasmo dei docenti per la rilevazione sulla professionalità, nell'aprile 2012 è stata predisposta una procedura affinché i docenti stessi potessero inserire direttamente gli aggiornamenti relativi alla loro formazione, dichiarando gli ulteriori titoli culturali e professionali posseduti.
In particolare, ogni docente a tempo indeterminato ha potuto inserire i propri dati attraverso il sistema della "Presentazione On Line delle Istanze" (POLIS),
Tale scheda, che già conteneva le informazioni inserite dalle scuole in occasione della precedente rilevazione, poteva essere integrata ed eventualmente rettificata nelle parti inesatte o incomplete.

Il Ministero ha quindi predisposto lo strumento per estendere la rilevazione anche ai dirigenti scolastici e ai docenti a tempo determinato inclusi nelle graduatorie permanenti (GAE) delle scuole statali di ogni ordine e grado.
Dall'a.s. 2014/2015 verranno previste tre diverse schede, composte da varie sezioni che consentono di specificare ogni titolo acquisito (titoli culturali e professionali; abilitazioni, dottorati, master, corsi di specializzazione e di perfezionamento, incarichi professionali svolti presso le istituzioni scolastiche, le università e l'amministrazione centrale o periferica, esperienze di mobilità all'estero, corsi di formazione, pubblicazioni realizzate ed altro ancora).

4.2.3 L'Osservatorio sulle tecnologie didattiche

Il MIUR ha realizzato un Osservatorio sulle tecnologie didattiche che rileva periodicamente le dotazioni tecnologiche delle scuole e consente di analizzare, in relazione a ciascun livello di istruzione e a ciascuna regione, informazioni quali:

- il numero di computer in dotazione;
- il numero di scuole connesse a internet;
- il numero di LIM installate;
- il numero di aule in rete;

L'Osservatorio tecnologico consente di rilevare il livello di diffusione delle dotazioni tecnologiche nelle scuole e, di conseguenza, di evidenziare i fabbisogni di intervento su questo fronte.

4.2.4 L'anagrafe dell'edilizia scolastica

La legge 11 gennaio 1996, n. 23, art. 7, prevede che il MIUR realizzi e curi l'aggiornamento, "nell'ambito del proprio sistema informativo e con la collaborazione degli enti locali interessati, di un'anagrafe nazionale dell'edilizia scolastica, diretta ad accertare la consistenza, la situazione e la funzionalità del patrimonio edilizio scolastico". L'obiettivo della norma è evidentemente quello di arrivare ad avere uno strumento che possa rappresentare in modo completo ed analitico lo stato dell'edilizia scolastica, sia ai fini della programmazione degli interventi di manutenzione ed ampliamento da parte degli enti locali, sia per la gestione quotidiana da parte di province, comuni e singole istituzioni scolastiche. Gli enti coinvolti nella realizzazione, manutenzione e consultazione dell'anagrafe, per dettato normativo, sono: il MIUR, le Regioni, le Province, i Comuni e le stesse istituzioni scolastiche.
La realizzazione dell'anagrafe dell'edilizia scolastica viene avviata dal 1996 con uno stanziamento iniziale di 20 miliardi di lire.
La rilevazione conclusa nel 2006, attualmente contiene dati ormai superati dal tempo soprattutto perché parte degli edifici rilevati non ospitano più scuole ed anche perché con la riorganizzazione della rete scolastica, fatta di anno in anno, le scuole hanno subito una trasformazione quanto agli edifici scolastici (a volte hanno ceduto edifici, altre volte li hanno acquisiti) con la conseguenza che non se ne conosce più l'ubicazione.
L'assenza di un quadro informativo aggiornato e soprattutto affidabile ha quindi determinato l'esigenza da parte del MIUR di ricorrere ad una rilevazione che vedesse coinvolti direttamente i dirigenti scolastici, per avere una visione, seppur limitata, delle principali caratteristiche strutturali degli edifici.

La nuova rilevazione viene effettuata nell'a.s. 2009/2010 attraverso il sistema informativo del Ministero, con il vantaggio che gli edifici scolastici vengono abbinati all'anagrafe ministeriale delle scuole.
Le informazioni acquisite riguardano, oltre gli elementi strutturali (strutture portanti, coperture, intonaci, impianto di riscaldamento, impianto idrico, impianto igienico sanitario) anche quelli non strutturali (controsoffitti, tramezzature, parapetti, data di costruzione e ultima ristrutturazione, stato di conservazione ed eventuale degrado, rischio sismico, presenza di barriere architettoniche, certificazioni antincendio, idoneità statica, presenza di amianto).
Nel 2012 l'anagrafe dell'edilizia scolastica è stata nuovamente aggiornata con particolare riguardo agli eventuali interventi, effettuati e/o richiesti, di natura edilizia (variazioni intercorse negli impianti di riscaldamento, elettrico, idrico, igienico-sanitario…), prevedendo anche la comunicazione di nuove informazioni relative all'origine, al periodo di costruzione, all'ente proprietario, allo stato e alle caratteristiche dell'edificio.
L'aggiornamento di questa anagrafe è fermo da due anni.
Con il nuovo piano dell'edilizia scolastica del Governo Renzi, l'Anagrafe dell'edilizia scolastica della l. 23/1996 viene rimessa in moto. Il Ministero dell'Istruzione, Università e Ricerca sta trasferendo alle Regioni i dati raccolti nel proprio sistema fino al 1996. Tale trasferimento rappresenta il primo step operativo del nuovo Sistema nazionale delle anagrafi dell'edilizia scolastica (Snaes) previsto da un accordo siglato a febbraio in Conferenza Unificata. Lo Snaes prevede un nodo centrale, situato presso il Miur, e nodi regionali che saranno in rapporto fra loro per lo scambio di dati. Sono già pronti per il trasferimento di informazioni i 'nodi' di Toscana, Emilia Romagna, Umbria, Lombardia, Puglia e Veneto. Entro il prossimo 1 dicembre ogni Regione dovrà restituire al nodo centrale la fotografia aggiornata della propria edilizia scolastica. Si avrà così, per la prima volta, un quadro completo che consentirà di individuare le priorità di intervento e di direzionare al meglio i fondi disponibili.

4.3 I dati di fonte INDIRE

Premessa
La progettazione e lo sviluppo del nuovo Sistema informativo Banca Dati e Monitoraggio per la registrazione e conservazione dei dati del Programma Operativo Nazionale "*Per la Scuola*" prendono avvio dal risultato di due processi:

1) Valorizzazione dell'esperienza 2007-2013. Per fare ciò è stata condotta un'analisi dei punti di forza e di debolezza dell'efficacia e dell'efficienza del Sistema e del gruppo di lavoro dedicato in relazione all'esperienza di supporto ai sistemi di sorveglianza, gestione e controllo del Programma Operativo Nazionale 2007-2013 Competenze per lo Sviluppo (FSE) e Ambienti per l'apprendimento (FESR). Gli esiti di tale analisi hanno condotto alla definizione di un piano di miglioramento per: (a) la soluzione di alcune criticità e sviluppi necessari a rendere il Sistema e l'organizzazione più performante, (b) l'individuazione di bisogni operativi, qualitativi, formativi e informativi rilevati nell'uso del Sistema, da parte da parte delle Autorità di riferimento del Programma, dai beneficiari, dai destinatari degli interventi e dall'Assistenza Tecnica.
2) Analisi di contesto della programmazione 2014-2020. Tale analisi è finalizzata a individuare nuove funzionalità tecniche e organizzative necessarie a rendere il Sistema informativo rispondente agli

obiettivi, alle finalità e alle disposizioni del Programma Operativo Nazionale "*Per la Scuola*" competenze e ambienti per l'apprendimento (FSE-FESR).

VALORIZZAZIONE DELL'ESPERIENZA 2007-2013

Il Sistema informativo: finalità e caratteristiche

Con i Programmi Operativi Nazionali "Competenze per lo Sviluppo" e "Ambienti per l'apprendimento" è stata introdotta dall'Autorità di Gestione (AdG), nell'ambito della Programmazione 2007-2013 dei Fondi Strutturali Europei, una nuova modalità di partecipazione ai programmi grazie all'uso di un sistema informativo integrato on line. L'obiettivo prioritario, garantire una gestione trasparente, condivisa ed efficiente del Programma, è stato facilitato dalla gestione informatizzata dei progetti, sia per quanto riguarda gli aspetti relativi alla documentazione, sia per quanto attiene al finanziamento e alla rendicontazione. Pertanto l'AdG ha creato le condizioni per dotare il programma di due sistemi informativi interconnessi: uno gestito dall'INDIRE, denominato "Gestione della programmazione unitaria 2007-2013 (GPU)", finalizzato al governo di tutte le fasi che sottendono al ciclo di vita di un progetto; l'altro dedicato alla "Gestione finanziaria" e amministrato dal SIDI (Sistema Informativo dell'Istruzione).

Il sistema "Gestione della programmazione unitaria 2007-2013" è un ambiente informatico di governance on-line strutturato in molteplici aree/funzioni integrate, che permettono l'attuazione di processi complessi e garantiscono la partecipazione attiva di un numero molto alto di soggetti. Le aree di lavoro e le funzioni disponibili assicurano la trasparenza, la qualità, i risultati di efficacia e di efficienza in merito a: programmazione delle attività; finanziamento e controllo dell'avanzamento della spesa; realizzazione dei progetti; documentazione di processo e di prodotto; controllo ex ante, in itinere ed ex post; supporto ai decisori, ai beneficiari e ai fruitori; monitoraggio continuo; valutazione sia della realizzazione che dei risultati delle Azioni del Programma.

Inoltre il Sistema GPU è interconnesso con altri sistemi informativi con i quali avviene uno scambio continuo o a cadenze prestabilite di dati analitici o di sintesi (SIDI – IGRUE – SNV – Punto-EdU). L'interconnessione tra sistemi consente di mettere a fattor comune le informazioni disponibili sulle istituzioni scolastiche e i loro contesti di riferimento, permettendo letture e interpretazioni dei fenomeni da più punti di vista. Pertanto il GPU, oltre a supportare l'AdG nell'attuazione del Programma, facilita l'osservazione continua degli interventi finanziati, la rilevazione del cambiamento promosso e del miglioramento del servizio istruzione nelle 4 Regioni Obiettivo Convergenza.

Per le scuole il GPU mette a disposizione un ambiente dedicato che sostiene le attività necessarie a raggiungere più elevate e più diffuse competenze e capacità di apprendimento di giovani e adulti/e, e una maggiore attrattività della scuola. Perciò il Sistema sostiene la collaborazione interna, facilita la partecipazione attiva e guidata alle iniziative proposte dall'AdG, consente i processi di auto-osservazione e autovalutazione per il miglioramento continuo delle proprie performance.

Durante l'intero ciclo di programmazione sono proseguite le attività di aggiornamento e perfezionamento continuo del sistema anche ai fini del monitoraggio, in linea con le esigenze operative emerse e con l'ottica di rafforzare ed ampliarne continuamente le basi dati al fine di massimizzare la tipologia e la qualità delle informazioni sull'attuazione. Ciò anche al fine di garantire al Programma una base dati e un sistema informativo rispondenti per tutte le necessità previste di informazione, monitoraggio, certificazione, rendicontazione, controllo, gestione e sorveglianza della spesa. L'alimentazione dei dati avviene quotidianamente in base al flusso di dati proveniente dalle

Istituzioni scolastiche attuatrici degli interventi e il loro aggiornamento è garantito da una procedura informatizzata che assicura anche la conservazione dei dati.
Il Sistema ha ottenuto una valutazione positiva anche da parte dell'Autorità di Audit in occasione dell'IT AUDIT.

Analisi dei punti di forza e di debolezza
Da un'analisi condotta sull'efficacia e il gradimento dell'uso del Sistema è emerso che:

- Uno dei maggiori punti di forza è stata l'aderenza del Sistema alle procedure utilizzate dall'Autorità di Gestione per i sistemi di gestione e controllo del Programma, ai regolamenti comunitari e alle normative comunitarie e nazionali utili per le la realizzazione dei progetti.
- Un secondo fondamentale punto di forza è stato il collegamento con il Sistema SIDI.
- Il Sistema informativo è risultato, fatta eccezione di alcune parti, di facile utilità, anche perché i beneficiari sono stati accompagnati e facilitati da adeguati strumenti informativi, esplicativi e di orientamento: nella progettazione, nella gestione e documentazione delle attività, nel rispetto delle procedure e delle normative che sottendono ai processi di gestione e rendicontazione di una operazione sia per il Fondo FSE, sia per il Fondo FESR. Ciò ha facilitato anche la partecipazione al Programma da parte dei beneficiari e dei destinatari.
- Di grande efficacia risultano i tutorial, le FAQ e il servizio di assistenza telefonica reso disponibile e aggiornato a seguito della pubblicazione di una nuova procedura quale strumento di attuazione del Programma impiegato, a quel momento, dall'Autorità di Gestione.
- Il gruppo di lavoro svolge un ruolo di riferimento fondamentale per risolvere i problemi che i beneficiari incontrano nella partecipazione e nell'aiutarli a migliorare qualitativamente la loro partecipazione anche in merito alle procedure e ai processi.
- Il Sistema ha, complessivamente, facilitato la partecipazione delle istituzioni scolastiche al Programma e velocizzato i tempi di realizzazione delle attività, avviando un grosso processo di de-materializzazione.
- Miglioramenti sono da inserire nella programmazione didattica e nella documentazione di tali attività anche al fine di socializzare le esperienze e valorizzare le buone pratiche.
- Benché sia stato assicurato il collegamento con PON in Chiaro per la pubblicazione dei dati relativi all'avanzamento del Programma e che siano stati prodotti Rapporti di monitoraggio annuali e indagini conoscitive mirate per alcuni obiettivi azioni, miglioramenti devono essere introdotti per la disponibilità dei dati e loro elaborazioni per i singoli beneficiari e altri soggetti che concorrono alla realizzazione del Programma quali Uffici Scolastici Regionali, Assistenza Tecnica, ecc.
- E' risultata carente l'attenzione e propria dimensione sociale del Sistema con l'integrazione di strumenti che possono favorire la costruzione e il mantenimento di comunità di pratica.

IL CONTESTO DI RIFERIMENTO PER LA PROETTAZIONE DEL SISTEMA INFORMATIVO PER IL MONITORAGGIO E LA GESTIONE DE PROGRAMMA 2014-2020
La progettazione e lo sviluppo del nuovo sistema per il monitoraggio e la gestione del Programma *Per la Scuola - competenze e ambienti per l'apprendimento* si realizza tenuto conto degli obiettivi e delle condizioni determinate dallo specifico contesto di rifermento. Tale contesto identifica le opportunità

e i vincoli ambientali, strutturali, procedurali e normativi che devono essere considerati nella progettazione e nella realizzazione del sistema informativo e nella organizzazione (risorse umane) del gruppo di lavoro al fine di assicurare il suo corretto funzionamento e gli obiettivi conoscitivi e informativi sul Programma.
I principali elementi di contesto che incidono sensibilmente sul Sistema informativo sono:
a. le caratteristiche del nuovo Programma Operativo Nazionale "*Per la Scuola*", la dimensione territoriale di riferimento, la tipologia di Istituzioni scolastiche beneficiarie e la loro numerosità;
b. le nuove disposizioni. La rivisitazione del Sistema si rende necessaria per l'adeguamento delle funzionalità e dell'organizzazione alle disposizioni riportate nei seguenti regolamenti:

- Regolamento (UE) n.1303/2013
- Regolamento (UE) n. 1301/2013
- Regolamento (UE) n. 1304/2013
- Regolamento di esecuzione (UE) n. 288/2014
- Regolamento delegato (UE) n. 480/2014

In particolare nel Regolamento 1303 all' Articolo 125 ai commi d) ed e) specifica che:
"*Per quanto concerne la gestione del programma operativo, l'autorità di gestione:*

d) istituisce un sistema di registrazione e conservazione informatizzata dei dati relativi a ciascuna operazione, necessari per la sorveglianza, la valutazione, la gestione finanziaria, la verifica e l'audit, compresi i dati su singoli partecipanti alle operazioni, se del caso;

e) garantisce che i dati di cui alla lettera d) siano raccolti, inseriti e memorizzati nel sistema di cui alla lettera d) e che i dati sugli indicatori siano suddivisi per sesso, ove richiesto dagli allegati I e II del regolamento FSE.".

La progettazione del nuovo Sistema informativo deve tenere conto almeno del fatto che: (1) il Programma, in coerenza con quanto previsto all'Articolo 96 del Regolamento 1303 del 2013, è rivolto a tutto il territorio nazionale ma interviene con intensità diversa sui territori e pertanto individua tre categorie di regioni: regioni meno sviluppate, regioni in transizione, regioni più sviluppate; (2) beneficiarie del Programma sono tutte le istituzioni scolastiche pubbliche di ogni ordine e grado, incluse le scuole dell'infanzia, i Centri Territoriali Permanenti e i Centri Provinciali d'Istruzione per gli Adulti. Quindi le scuole di riferimento, anche nella fase di analisi, progettazione e sviluppo del Sistema per la gestione e il monitoraggio sono complessivamente 9.137 così distribuite: Regioni meno sviluppate 3.439; Regioni in transizione 629; Regioni più sviluppate 5.069; (3) il Programma "*Per la Scuola*" è plurifondo e benché mantenga elementi sostanziali di continuità tematica con il precedente Programma 2007-2013, presenta una propria struttura articolata in Assi, Priorità, Risultati Attesi/Obiettivi Specifici, Azioni per i due Obiettivi tematici dell'Accordo di partenariato: 10 - Investire nell'istruzione, formazione e formazione professionale, per le competenze e l'apprendimento permanente; e 11 - Rafforzare la capacità istituzionale delle autorità pubbliche e delle parti interessate e un'amministrazione pubblica efficiente; (4) è necessario considerare e prevedere gli effetti e i necessari accorgimenti procedurali e documentali che si dovrebbero adottare a seguito della possibile introduzione delle "Tabelle standard di costi unitari" quale forma di rimborso delle spese sostenute, introduzione che avverrebbe, comunque, solo in aggiunta all'uso dei costi diretti e relativamente ai soli interventi finanziati nell'ambito del FSE; (5) il Sistema nell'integrazione con il Sistema Informativo dell'Istruzione SIDI deve assicurare la realizzazione di quanto previsto all'Articolo 24 del Regolamento Delegato 480/2014.

CARATTERISTICHE GENERALI ED ELEMENTI INNOVATIVI

Funzioni ed organizzazione del gruppo di lavoro finalizzate alla ricerca, alla valutazione e al miglioramento

Il Sistema è pensato non solo per essere funzionale alla sorveglianza, la valutazione, la gestione e il controllo del Programma ma anche per attività di ricerca e azioni di miglioramento in merito: (a) alle procedure, agli strumenti e alle metodologie per l'informazione, la comunicazione e la documentazione online adottate, anche a seguito delle continue innovazioni delle tecnologie informatiche e della rete, finalizzate anche alla crescita delle competenze e delle capacità dei beneficiari nella realizzazione delle operazioni; (b) specifiche ricerche e indagini conoscitive finalizzate a verificare le modalità di realizzazione adottate per le azioni del Programma da parte dei beneficiari e le ricadute prodotte in termini di innovazione e miglioramento dei servizi dell'istruzione e della formazione e/o della didattica relativamente alle priorità del Programma.

Infatti, grazie all'articolazione della sua architettura il Sistema, oltre a consentire il monitoraggio continuo della Programmazione, rende possibile la realizzazione di specifiche indagini sui fabbisogni formativi, sulle metodologie didattiche, sull'andamento, le caratteristiche, l'efficacia di azioni di particolare interesse nel dibattito scientifico (ad es. uso dei laboratori, ruolo di stage e tirocini nell'apprendimento, apprendimento in situazione e corsi di lingua all'estero, ecc.). Tali approfondimenti sono realizzati sia con analisi che si focalizzano sulle possibili relazioni fra fenomeni a partire dallo studio completo dei dati di una certa azione presenti nel Sistema, sia con la somministrazione di particolari questionari via web. Nel Sistema è infatti integrato uno strumento CAWI (/Computer Assisted Web Interview/) dedicato alla gestione delle rilevazioni via web, grazie al quale è possibile costruire interviste con domande chiuse e con domande aperte ed esportare i dati raccolti verso le principali piattaforme di analisi statistiche.

Funzioni per la comunicazione del Programma

Oltre alla pubblicazione dei monitoraggi, delle ricerche e delle indagini, il Sistema consentirà il trasferimento dei dati per la pubblicazione continua dei dati relativi all'avanzamento del Programma e ai suoi risultati in una logica *open data*. Inoltre saranno utilizzati strumenti di *Business Intelligence* e *Data Mart* per facilitare l'analisi dei dati e la lettura delle informazioni anche al fine di fornire dati per i processi di valutazione affidati all'INVALSI.

Funzioni di supporto alle attività di controllo

Il Sistema, rispetto alla precedente Programmazione, garantisce un migliore controllo dei processi, attraverso funzioni disponibili sia per l'Autorità di Gestione che per i beneficiari. Per quanto riguarda l'Autorità di Gestione, attraverso un apposito cruscotto, è possibile effettuare il monitoraggio dei controlli on desk: un sistema di alert guida gli stakeholder alla verifica delle procedure che devono essere rispettate per la partecipazione ai Programmi. L'Autorità di Gestione ha inoltre la possibilità di definire e gestire un ciclo di controllo, che prevede l'associazione di progetti ai controllori (I livello dei controlli in loco), e visualizzare l'avanzamento dei controlli assegnati. Per quanto riguarda i beneficiari, il Sistema accompagna gli operatori della scuola nelle fasi di candidatura e di gestione dei progetti e nella azione di documentazione delle attività didattiche: uno specifico sistema di controlli, verifica se gli adempi sono stati tutti rispettati.

Funzioni per la formazione

Oltre alla pubblicazione di linee guida, di FAQ, di funzioni di help desk on line e telefoniche che svolgono anche una funzione di vera e propria formazione per gli operatori dei beneficiari, si prevede di sviluppare delle funzioni informative sulle corrette procedure da seguire che possono essere consultate on line nel momento in cui si procede alle candidatura o alla gestione del progetto e format che guidano i beneficiari nella scrittura quanto più aderente alle normative vigenti di avvisi, bandi, gare e quant'altro sia previsto per una funzionale e corretta gestione del Programma.

Funzioni di comunicazione per la gestione del Programma

Il Sistema è arricchito di nuove funzioni che consentono lo sviluppo di una dimensione sociale: da un lato, apre un canale di comunicazione diretto con l'Autorità di Gestione, dall'altro consente alle scuole di socializzare la loro esperienza.

Il Sistema, oltre al compito di documentare e raccogliere i dati del programma, deve rappresentare sempre di più un ambiente di lavoro per la scuola. In riferimento alla riflessione sulla community of learners (Brown, Campione), il Sistema deve, infatti, favorire la costruzione e la partecipazione delle scuole ad una Comunità PON, nella quale le scuole possono condividere azioni progettuali, problemi e richieste di aiuto e materiali didattici. La Comunità è formata da tutti gli operatori (esperti, tutor, DS) e dai corsisti (docenti, studenti e adulti) che prendono parte agli interventi formativi: tutti loro avranno una password per accedere alle anagrafiche, alle lezioni e alle indagini/questionari che diventeranno elementi costitutivi dell'attuazione del corso.

Il Sistema, arricchito di nuove funzioni di comunicazione e di gestione della classe, può favorire inoltre la diffusione di un sense of community che costituisce un primo consapevole momento per migliorare lo "stare a scuola" ed il clima scolastico.

4.4 Aree da potenziare negli sviluppi futuri

4.4.1 Le misure di competenza digitale di studenti e insegnanti

In un contesto in cui quasi ogni attività quotidiana è mediata direttamente o indirettamente dalle TIC, le competenze digitali sono oggi molto più che le abilità di base per far funzionare un computer. La Raccomandazione del Parlamento Europeo e del Consiglio del 18 dicembre 2006 identifica la competenza digitale come una delle competenze fondamentali per quanti vivono in una società basata sulla conoscenza e la definisce come il "… saper utilizzare, con dimestichezza e spirito critico, le tecnologie della società dell'informazione (TSI) per il lavoro, il tempo libero e la comunicazione. Essa è supportata dalle abilità di base nelle TIC (Tecnologie di Informazione e di Comunicazione): l'uso del computer per reperire, valutare, conservare, produrre, presentare e scambiare informazioni nonché per comunicare e partecipare a reti collaborative tramite Internet". All'interno della strategia Europa 2020, le competenze digitali hanno un ruolo centrale: nel testo dell'Agenda Digitale Europea si auspica addirittura che esse vengano riconosciute nei sistemi ufficiali di istruzione e formazione dei paesi membri. L'Agenzia per l'Italia Digitale ha avviato il "Programma nazionale per la cultura, la formazione e le competenze digitali", nel rispetto dei punti programmatici dell'Agenda Digitale. Il Programma ha il fine di proporre una definizione condivisa di competenze digitali, avviare un'attività di mappatura delle iniziative di alfabetizzazione, e formazione digitale nel Paese (buone pratiche); iniziative per supportarne lo sviluppo.

I dati esistenti a livello europeo sulle competenze digitali sono quelli raccolti da Eurostat, sulla base dalle rilevazioni provenienti dai diversi paesi. Eurostat riporta semplicemente la quantità di operazioni che i soggetti sanno fare tra quelle di due elenchi di sei attività ciascuno, le prime relative al computer e le seconde più in particolare a Internet. L'Italia è sotto la media europea su tutti questi indicatori, anche se i giovani dai 19 ai 29 anni sono molto più simili ai loro coetanei europei di quanto non lo sia la popolazione generale. A dimostrazione di come la dimestichezza con il mondo digitale stia diventando rilevante, la rilevazione OCSE/PISA del 2009, che si focalizzava sulla lettura, ha testato sperimentalmente in alcune nazioni una nuova dimensione di apprendimento, quella della lettura digitale (digital reading). La lettura digitale è la capacità di navigare, comprendere e rielaborare contenuti inseriti in contesti ipertestuali, come ad esempio un sito Internet.
La ricerca accademica ha posto una crescente attenzione alle competenze digitali. Esiste tra gli studiosi accordo su una bipartizione generale tra competenze operazionali e competenze informazionali o "critiche". Le prime si riferiscono all'ambito delle abilità di gestione operativa dei computer e dei dispositivi, le seconde invece alla consapevolezza nell'utilizzo delle informazioni reperibili sul web e nelle comunicazione in Rete. Tutti gli studi e le rilevazioni effettuate finora sulle competenze digitali mettono in luce che il problema per gli studenti non sono tanto le competenze tecniche, di gestione operativa degli strumenti e di familiarità con la navigazione, ma quelle "critiche", relative alla valutazione dei contenuti, l'identificazione delle fonti, la comprensione dei contesti e la rilevazione dei rischi. Per ciò che riguarda invece gli insegnanti, laddove c'è un uso frequente della tecnologia il livello di competenze critiche è decisamente superiore ma emerge un problema relativo ad una fetta di docenti che manca anche della competenze operative di base e quindi non ha modo di sfruttare il potenziale delle TIC.
Dal punto di vista metodologico, i ricercatori hanno sperimentato diverse modalità per misurare le competenze digitali: domande di autovalutazione, test in laboratorio, test per indagini estensive. Per ciò che riguarda la terza categoria (quella che più si adatta alle esigenze delle politiche pubbliche), l'Italia è in prima fila potendo contare in particolare su due tra i più citati tentativi di misurazione estensiva a livello internazionale (Gui e Argentin, 2011; Calvani et al., 2012, vedi Litt, 2013). Una più recente iniziativa ha riguardato la misurazione delle competenze digitali "critiche" ed è stata condotta in Lombardia e in Trentino su studenti e insegnanti, sviluppando un test adatto alla misurazione su larga scala (Gui, 2013).
Essendo il livello di competenza digitale degli studenti molto legato al livello di istruzione dei genitori, la scuola appare un attore primario per il loro sviluppo e la loro perequazione. Argentin et al. (2013) mostrano anche che esiste una associazione significativa tra comportamenti di uso delle TIC a scuola e la competenza digitale degli studenti. Ciò suggerisce che lo spazio di intervento nella scuola per la promozione della competenza digitale tra i giovani esiste ed è rilevante.

È da ricordare che le politiche pubbliche per l'introduzione delle TIC nella scuola italiana (soprattutto il Piano Nazionale Scuola Digitale e i PON istruzione 2007-13) hanno indicato esplicitamente nello sviluppo delle competenze digitali, e quindi nell'inclusione digitale, un obiettivo primario che ha affiancato quello relativo all'evoluzione della didattica. Inoltre, le indicazioni nazionali per il curricolo in tutti gradi di istruzione prevedono oggi l'acquisizione di competenze di uso consapevole della rete. Ad esempio, nel profilo delle competenze al termine del primo ciclo di istruzione si legge quanto segue: "Ha buone competenze digitali, usa con consapevolezza le tecnologie della comunicazione per ricercare e analizzare dati ed informazioni, per distinguere informazioni attendibili da quelle che

necessitano di approfondimento, di controllo e di verifica e per interagire con soggetti diversi nel mondo."

A fronte della crescente rilevanza di questa dimensione di apprendimento, è opportuno valutare se e come il livello di competenze digitali degli studenti italiani, e dei loro docenti, possa essere misurato nel tempo per fornire utili indicazioni alle politiche relative alla formazione dei docenti e in generale alla politica scolastica. A questo proposito, una ricerca commissionata dal MIUR all'OECD per valutare la sua politica relativa alle TIC nella scuola (Avvisati, 2013) viene suggerito lo sviluppo di misurazioni nazionali del livello di competenze digitali degli studenti. Ci appare sensata, in particolare, l'idea che sia lo stesso INVALSI a farsi carico di una misurazione su un campione di scuole i cui risultati possano poi servire da riferimento per tutte le scuole che vogliano autosomministrare il test e ricavare così utili informazioni per le loro scelte interne. Nonostante molti paesi europei siano più avanti nel percorso di integrazione delle competenze digitali nel curricolo scolastico, una simile scelta di misurazione standardizzata della *digital literacy* a livello nazionale sarebbe piuttosto innovativa in Europa e potrebbe porre l'Italia in una posizione di avanguardia su un fronte destinato comunque a diventare importante per le politiche scolastiche europee.

4.4.2 Le misure di conoscenza delle lingue

Nell'Accordo di Partenariato 2014-2020 sono definite le linee di intervento alla base delle azioni previste durante l'arco della programmazione e volte alla qualificazione di un sistema nazionale di istruzione. Tra le varie caratteristiche enunciate, un sistema di istruzione e formazione professionale di qualità deve essere caratterizzato da elevati livelli di qualità, conoscibilità e valutabilità sulla base dei risultati prodotti e in linea con i requisiti previsti dalle Raccomandazioni europee (in materia di qualità di costruzione di un sistema di riferimento per il riconoscimento e la certificazione delle competenze comunque acquisite).

La comunicazione nelle lingue straniere è una delle otto competenze chiave citate nella Raccomandazione del Parlamento Europeo e del Consiglio del 2006 (2006/962/CE) e il ruolo dell'istruzione è un elemento determinante per assicurare che i cittadini acquisiscano le competenze chiave necessarie per adattarsi ai cambiamenti e per una migliore prospettiva del loro inserimento nel mondo del lavoro europeo e globale. In tal senso, si ritiene essenziale intervenire nella scuola per un rafforzamento delle competenze chiave degli studenti. Anche nelle *Indicazioni nazionali per il curricolo della scuola dell'infanzia e del primo ciclo d'istruzione* si sottolinea il ruolo del sistema nazionale di valutazione che rileva la qualità dell'intero sistema scolastico, fornendo alle scuole, alle famiglie e alla comunità sociale, al Parlamento e al Governo elementi di informazione essenziali circa la salute e le criticità del nostro sistema di istruzione. L'INVALSI ha il compito di rilevare e misurare gli apprendimenti con riferimento ai traguardi e agli obiettivi previsti nelle Indicazioni. Per quanto riguarda l'apprendimento della lingua inglese e della seconda lingua comunitaria, secondo il *Quadro Comune Europeo di Riferimento per le lingue* del Consiglio d'Europa , i traguardi per lo sviluppo delle competenze al termine della scuola primaria per la lingua inglese sono riconducibili al Livello A1 l; al termine della scuola secondaria di primo grado al Livello A2 e al termine del primo biennio della secondaria di secondo grado al livello B1. Allo stato attuale, in Italia non ci sono, a sistema, rilevazioni standardizzate (cfr rilevazioni Invalsi per Italiano e Matematica) che possano restituire un quadro nazionale sui livelli di conoscenza delle lingue straniere rispetto ai livelli individuati dal CEFR. Inoltre, l'Italia non avendo partecipato a indagini internazionali sulle competenze delle lingue straniere negli

ultimi anni (l'ultima risale al 1995, anno in cui prese parte all'ultima indagine della IEA in questo ambito , la *Language Education Study)* manca di un dato aggiornato sul livello della conoscenza della lingua inglese della popolazione studentesca di ogni ordine e grado.
Nel considerare le competenze chiave in una prospettiva europea in linea con la strategia UE 2020, riveste particolare interesse la possibilità di iniziare, nel nostro paese, un percorso di valutazione delle conoscenze e delle competenze della lingua inglese, con il duplice obiettivo di rafforzare l'apprendimento della lingua inglese e di incentivare gli alunni, attraverso una maggiore consapevolezza del proprio livello, a sviluppare una competenza plurilingue e multiculturale, al fine di esercitare questa competenza chiave nel contesto nazionale e internazionale, come indicato negli obiettivi europei per una crescita intelligente. A tal fine, un primo passo da parte dell'INVALSI potrebbe essere quello di raccogliere e fornire agli studenti e ai loro docenti, *in primis*, un'informazione accurata e standardizzata circa le competenze linguistiche raggiunte in uscita dalla scuola primaria e dalla scuola secondaria di primo grado, e in un secondo momento anche alla fine del biennio della secondaria superiore. La raccolta di informazioni sull'uso della lingua inglese deve essere usata per creare performance migliori e non solo per fornire un bilancio delle competenze del singolo studente. Il principio di questa valutazione è di individuare le abilità, intese come reading-writing-listening-speaking, che devono essere migliorate e promuovere una valutazione costruttiva all'interno del sistema istruzione. In linea con gli obiettivi tematici presenti nell'Accordo di partenariato, in particolare l'obiettivo 10, la rilevazione computer-based sarebbe senza dubbio preferita. Questo tipo di somministrazione avrebbe il vantaggio di conseguire un livello di qualità dei risultati elevata. L'investimento iniziale, in termini di software e hardware, produrrebbe un risparmio a lungo termine riducendo infatti i costi, non trascurabili, di una somministrazione cartacea.

Appendici

- Le analisi sullo stato del sistema
- La griglia di valutazione impiegata

APPENDICE I – LO STATO DEL SISTEMA

Introduzione alla sezione sullo stato del sistema 111

1. Performance degli studenti *(a cura di Carlo Barone)* **..... 113**

1.1 Scolarizzazione e disuguaglianze 113
1.2 La questione degli abbandoni scolastici 115
1.3 Le competenze di lettura e matematica: l'Italia nei confronti internazionali 119
1.4 Le competenze di lettura e matematica: i confronti regionali 121
1.5 Implicazioni operative delle analisi 123

2. L'offerta scolastica 129

2.1 La scuola dell'infanzia *(a cura di Stefano Neri)* 129
2.1.1 Il confronto europeo: il livello di copertura 129
2.1.2 Il contesto italiano: la copertura e alcuni indicatori di offerta 133
2.1.3 La distribuzione delle scuole dell'infanzia per soggetto gestore 136
2.1.4 Le difficoltà delle scuole dell'infanzia comunali e il ruolo dello Stato 142

2.2 Il tempo pieno *(a cura di Andrea Caputo e Valentina Rastelli)* 144
2.2.1 Brevi cenni alla letteratura sul rapporto tra tempo scuola e apprendimenti 144
2.2.2 La situazione in Italia 145
2.2.3 Conclusioni 151

2.3 Valutazione e accountability di scuola *(a cura di Barbara Romano)* 153
2.3.1 La variabilità dei risultati delle scuole italiane 153
2.3.2 La varianza a livello di scuola secondo l'indagine PISA 154
2.3.3 La variabilità delle scuole nelle prove INVALSI 155
2.3.4 L'accountability di scuola come leva di miglioramento 159

3. Il personale scolastico 162

3.1 La dirigenza scolastica *(a cura di Debora Mantovani)* 162
3.1.1 Le sfide del dirigente scolastico in Italia 162
3.1.2 Il profilo socio-demografico del dirigente scolastico 163
3.1.3 I compiti e le responsabilità del dirigente scolastico 168
3.1.4 La leadership del dirigente scolastico 172
3.1.5 Chi è il dirigente scolastico "leader"? 177
3.1.6 Riflessioni conclusive 180

3.2 Le scelte occupazionali degli insegnanti *(a cura di Gianluca Argentin)* 184
3.2.1 La rilevanza degli insegnanti e delle loro scelte occupazionali 184
3.2.2 La scelta di insegnare 187
3.2.3 La scelta dell'istituto scolastico 191
3.2.4 Conclusioni 194

3.3 Formazione in servizio *(a cura di Giovanni Abbiati)* 195
3.3.1 Cos'è lo sviluppo professionale e cosa sappiamo sulla sua efficacia? 195
3.3.2 La formazione in servizio in Italia: un confronto tra regioni 197
3.3.3 Due casi di studio italiani: la valutazione di PON M@t.abel+ e PON PQM 205

3.4 Le pratiche didattiche bidirezionali tra gli insegnanti *(a cura di Tiziano Gerosa)* ... 208
3.4.1 Il confronto sulla base della materia insegnata: matematica ed italiano 210

3.4.2 Il confronto per livello educativo 212
3.4.3 Conclusioni 216
4. Ambiti di intervento strategici 217
4.1 Agenda digitale *(a cura di Marco Gui e Marina Micheli)* 217
4.1.1 Competenze digitali e utilizzo di internet a casa degli studenti italiani 219
4.1.2 Le dotazioni tecnologiche presenti nelle scuole italiane 221
4.1.3 Uso delle ICT nelle scuole italiane 226
4.1.4 Conclusioni 231
4.2 Orientamento scolastico e universitario *(a cura di Carlo Barone)* 234
4.2.1 Un quadro d'insieme 234
4.2.2 L'orientamento in ingresso nell'istruzione secondaria superiore 235
4.2.3 L'orientamento in uscita dall'istruzione secondaria superiore 237
4.2.4 Conclusioni 239
4.3 L'apprendimento della lingua inglese a scuola *(a cura di Rita Marzoli)* 239
4.3.1 La conoscenza delle lingue straniere in Italia 239
4.3.2 L'insegnamento della lingua Inglese in Italia 240
4.3.3 L'insegnamento della lingua Inglese in Europa 241
4.3.4 Il test pilota INVALSI 242
4.3.5 Conclusioni 247
4.4 Legalità e civicness *(a cura di Tiziano Gerosa)* 248
4.4.1 Le competenze civiche degli studenti 250
4.4.2 Il ruolo della scuola 254
4.4.3 Gli obiettivi dell'educazione alla cittadinanza 255
4.4.4 Iniziative scolastiche per la partecipazione dei giovani alla vita della comunità 256
4.4.5 Il clima a scuola 258
4.4.6 La scuola nel contesto locale 262
4.4.7 Note conclusive 266
4.5 La qualità delle strutture scolastiche *(a cura di Gianluca Argentin)* 270
4.5.1 Una questione annosa e di difficile definizione 270
4.5.2 Cosa sappiamo sugli edifici 272
4.5.3 Osservazioni conclusive 278

Introduzione alla sezione sullo stato del sistema

La programmazione relativa all'uso dei fondi è guidata da molteplici documenti di indirizzo definiti a livello Europeo e nazionale, con un'attiva partecipazione degli enti locali alla definizione degli stessi. A supporto della definizione degli obiettivi specifici di intervento e delle azioni da privilegiare nell'impiego dei fondi 2014-2020, si sono identificate aree sulle quali era utile rafforzare la base informativa pre-esistente e sollecitare inoltre altri ambiti tematici sui quali può essere strategico intervenire nel prossimo periodo.

Il testo analizza tre segmenti chiave per delineare lo stato del sistema: le performance degli studenti, l'offerta scolastica e il personale operante nel sistema. Per ciascuno di questi assi di analisi si è optato per focus su tematiche specifiche, che sono emerse nel corso della discussione collegiale e che si sono configurate come cruciali per il futuro miglioramento del sistema di istruzione del Paese.

Accanto a ciò, cinque ulteriori tematiche sono sembrate strategiche per lo sviluppo del Documento di Programmazione Nazionale, e hanno quindi dato vita ad altrettanti paragrafi tematici illustrati nella quarta parte di questa sezione:

f. Lo sviluppo dell'agenda digitale in ambito scolastico e le azioni a ciò collegate;
g. Il (ri)disegno del sistema di orientamento scolastico e universitario nella scuola italiana, con il fine di accrescerne l'efficienza e di contrastare non solo le disuguaglianze ad esso connesse, ma anche lo spreco di risorse e talenti derivanti dai fenomeni di dispersione scolastica;
h. Il potenziamento dell'insegnamento e della valutazione delle lingue straniere, in vista di una crescente integrazione europea e internazionalizzazione dei percorsi di studio e di lavoro dei futuri cittadini;
i. La promozione di civicness nella scuola, funzione fondamentale per la dimensione educativa della scuola, che, giova ricordarlo, non esplica solo funzioni di istruzione e formazione;
j. Infine, il rafforzamento di edifici e dotazioni infrastrutturali delle scuole, che, soprattutto in taluni territori versano in condizioni tali da contrastare palesemente con l'obiettivo di attrarre e trattenere al proprio interno i giovani per un tempo che vada oltre le lezioni curriculari e che ostacola il rafforzamento dei legami con altre iniziative che hanno luogo nei contesti locali.

Le analisi condotte dagli autori seguono tre linee di ragionamento:

4. in primo luogo, si evidenzia, dove possibile con i dati disponibili lo stato dell'Italia in chiave comparata, andando ad approfondire i quadri di riferimento con le basi dati internazionali disponibili;
5. in seconda battuta, si cerca di analizzare lo stato del Paese o fornire raccomandazioni alla luce dell'evidenza internazionale e nazionale presente rispetto alla letteratura di riferimento di ciascuna tematica;
6. infine, si cerca di mettere in luce la differenziazione interna al Paese, seguendo due linee di analisi in tal senso: in parte confrontando le regioni che hanno beneficiato dei precedenti fondi PON 2007-13 con il resto del Paese e in parte introducendo invece la differenziazione successiva, relativa al nuovo periodo di finanziamento, tra regioni meno sviluppate, regioni in transizione e regioni sviluppate.

Rispetto a quest'ultimo aspetto, vanno sottolineati alcuni elementi: in primo luogo, la sostanziale coincidenza tra aree ex PON e regioni meno sviluppate, dove solo la Basilicata (regione poco popolosa) va ad aggiungersi alle quattro regioni precedenti; in secondo luogo la coincidenza tra regioni del Sud e aree meno sviluppate oppure in transizione; in terzo luogo, l'opportunità di disaggregare l'analisi anche tra Nord e Centro, in taluni casi. Infatti entrambe queste macro-regioni appartengono alla regioni sviluppate, ma è noto che i modelli di sviluppo socio-economico locale differiscono sensibilmente, come anche le perfomance scolastiche. Una variabilità ulteriore nelle aggregazioni geografiche messe a disposizione del lettore nei diversi capitoli deriva dal fatto che, in taluni casi, i dati erano più utilmente analizzabili in termini di regioni ex PON perché tracciavano l'evoluzione del fenomeno nel periodo di intervento del PON oppure perché precedenti lo stesso. Infine, va segnalato anche un elemento contestuale alla realizzazione della valutazione ex ante e insito nella sua natura processuale, che ha però affetto l'uniformità del testo prodotto, ovvero il modificarsi delle definizioni delle aree di intervento quando questa sezione della valutazione ex ante era già stata in gran parte realizzata.

5 Performance degli studenti *(a cura di Carlo Barone)*

Scolarizzazione e disuguaglianze

L'innalzamento dei livelli di scolarità ha conseguenze individuali e collettive assai rilevanti sul benessere economico, sulla crescita culturale e sulla coesione sociale di un paese. Queste conclusioni sono state replicate in numerose nazioni, compresa l'Italia (Sciolla 2004; Sarti 2009; Cipollone e Rosina 2011). Emerge inoltre che i costi individuali e collettivi dell'investimento in istruzione sono abbondantemente inferiori ai suoi benefici economici ed extra-economici (OCSE 2011a). E' quindi ampiamente dimostrato il potenziale dell'istruzione per le società e le economie della conoscenza europee rispetto agli obiettivi di competitività economica e di inclusione sociale. Sfortunatamente, il nostro paese non è riuscito sinora a sfruttare pienamente questo potenziale. I dati di *Education at a glance* pubblicati dall'OCSE (2013) rivelano che nella popolazione di età 25-64 anni il tasso di conseguimento di titoli secondari superiori era pari al 56% nel 2011, ossia venti punti sotto la media UE-21 (76%)[3]. Nella stessa fascia d'età, il tasso di conseguimento di titoli terziari nella UE-21 (29%) era quasi doppio rispetto a quello italiano (15%). Questi dati si riferiscono al complesso della popolazione italiana. Tuttavia, anche se si restringe l'attenzione alle coorti più recenti, il quadro che emerge è preoccupante. Infatti la tabella 1 mostra che nel 2011 tra i giovani di età 19-22 anni il tasso di conseguimento di qualifiche e diplomi in Italia era pari al 79%, quattro punti sotto il valore di riferimento UE-21 (84%). Va ricordato che nell'ultimo decennio il dato italiano era stato allineato (o addirittura superiore) alla media europea. Tuttavia, a partire dal 2009 esso ha cominciato a registrare una flessione decisa: nel 2011 risultava inferiore di sette punti percentuali al valore del 2008.

Tabella 1 - Andamento dei tassi di conseguimento di qualifiche e diplomi secondari superiori in Italia e nell'UE diventa un grafico

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Italia	78	81	78	80	82	85	86	84	86	81	83	79
UE	77	79	77	79	78	81	82	84	84	85	85	83

Inoltre il tasso d'immatricolazione dei neo-diplomati al sistema universitario, dopo la rapida crescita tra 2000 e 2003 seguita alla riforma degli ordinamenti universitari (Cappellari Lucifora 2003), ha

[3] L'OCSE non riporta i dati relativi a sei paesi membri dell'UE-27: elenco paesi mancanti

registrato una sostanziale stabilità nell'ultimo decennio. Nell'indagine ISTAT del 2011 sui diplomati italiani, esso è pari al 64%, un valore uguale a quello dell'indagine 2007 e lievemente superiore a quello dell'indagine 2004 (62%). Negli ultimi anni, però, questo tasso insiste su una popolazione in diminuzione, per effetto sia del calo demografico (CNVSU 2011), sia del calo dei diplomati. Pertanto il numero assoluto di immatricolazioni all'università registra una flessione[4]. Ancora più preoccupante, però, è constatare che i tassi di abbandono, soprattutto a livello universitario, sono rimasti assai elevati anche dopo la riforma universitaria, così come il numero dei trasferimenti di corso di laurea e quello degli studenti fuori corso (FGA 2012). Anche in termini comparativi, i livelli di dispersione universitaria del nostro paese sono anomali (OCSE 2013).

Non meno preoccupanti dei ritardi nei livelli di scolarità sono gli squilibri di natura qualitativa nella distribuzione della partecipazione scolastica e universitaria. A livello secondario, il nostro paese registra una quota molto elevata di titoli 3A della classificazione Isced, ossia di diplomi considerati di livello pre-universitario. Questo riflette il fatto che tutti e tre i principali canali della secondaria superiore (licei, istituti tecnici e professionali) possono essere completati solo con il conseguimento di un diploma quinquennale, che apre le porte dell'università. In questo assetto è particolarmente critica la situazione degli istituti professionali, non solo perché queste scuole reclutano più spesso alunni con rendimento pregresso modesto, ma anche perché devono assicurare il loro successo formativo conciliando gli obiettivi di formazione professionale e di preparazione agli studi universitari: un compito assai impegnativo. Nell'assetto attuale, gli studenti che, giunti al termine della secondaria inferiore, sono interessati a percorsi formativi più brevi e più coerentemente professionalizzanti, devono rivolgersi ai corsi di formazione professionale regionale, caratterizzati da una forte componente di didattica laboratoriale e dall'ampio ricorso ai tirocini in impresa (Swg 2012; ISFOL 2012a). Tuttavia la disponibilità di questi corsi e la loro efficacia formativa variano sensibilmente tra Regioni (ISFOL 2012b).

[4] Inoltre la riforma universitaria stimolò le immatricolazioni non solo dei neo-diplomati, ma anche di un consistente numero di diplomati che erano già inseriti nel mondo del lavoro da qualche anno. Questa seconda spinta ha registrato un progressivo esaurimento fisiologico nel corso del tempo. Tuttavia i dati ISTAT, riferiti specificamente ai *neo-diplomati*, mostrano che la loro propensione a iscriversi all'università è rimasta stabile nell'ultimo decennio.

A livello terziario, gli squilibri qualitativi nell'offerta formativa sono di segno analogo: i percorsi formativi più brevi e più professionalizzanti dei tradizionali corsi di laurea universitari sono poco diffusi. A fronte di alcune esperienze regionali positive, i corsi di Istruzione e Formazione Tecnica Superiore (IFTS) regionale non sono mai decollati su scala nazionale (cfr. Miur 2011) e la più recente esperienza degli Istituti Tecnici Superiori è ancora numericamente marginale. Il risultato è che oggi ancora manca nel nostro paese una seconda gamba di livello terziario. I dati dell'OCSE sui tassi di conseguimento di titoli terziari, fanno riferimento sia ai corsi di livello universitario (titoli Isced 5A), sia ai corsi di stampo più professionalizzante (titoli Isced 5B). É significativo che il dato del nostro paese per la categoria 5B sia mancante. Inoltre in molti paesi europei la categoria 5A comprende sia le università tradizionali, sia i corsi universitari di stampo più applicativo, come le *Fachhochschulen* tedesche o l'*HBO* olandese, ma anche questi percorsi sono assenti in Italia, dopo la soppressione dei diplomi universitari avvenuta nel 1999.

La questione degli abbandoni scolastici

Contrastare gli abbandoni nell'istruzione secondaria superiore è la leva principale per innalzare il tasso di diplomati in Italia. Infatti, il conseguimento della licenza media è ormai pressoché universalistico, dato che nel 2011 coinvolge il 98,3% dei 15-19enni italiani; il dato per le regioni PON è inferiore di due decimali a questo valore (ISTAT 2013). Nell'ordinamento italiano gli studenti che conseguono la licenza media sono tenuti a iscriversi alle scuole superiori per adempiere all'obbligo di istruzione e formazione. Quindi il tasso di diplomati è depresso in ampia misura dalla quota elevata di studenti che interrompono gli studi prematuramente nella secondaria superiore. Infatti, in Italia tra i giovani di età 18-24 anni che possiedono la licenza media, il 18,2% ha interrotto la propria formazione senza conseguire un diploma, né una qualifica regionale almeno biennale. Nel confronto europeo, questo valore colloca il nostro paese tra quelli più esposti al fenomeno degli abbandoni, dato che solo Spagna, Portogallo e Malta registrano valori superiori (ISTAT 2013). Il dato italiano (18,2%) è superiore di quasi cinque punti percentuali alla media europea (13,5%).

Come mostra la tabella sottostante, se si considera che nel 2004 il tasso di abbandono raggiungeva addirittura il 22,9%, un segnale positivo è la sua graduale diminuzione (-4,7%) in anni recenti. Il dato nazionale del 2011 è trainato al rialzo dalla situazione particolarmente critica delle regioni ex PON ora

nella categoria “meno sviluppate”: Campania (22%), Puglia (19,5%), Calabria (18,2%) e Sicilia (25%). Al contempo, è incoraggiante osservare che il calo degli abbandoni è stato particolarmente sostenuto nelle regioni ex-PON (ma non in Calabria, né in Basilicata, regione entrata ora in quelle definite “meno sviluppate”), con risultati particolarmente positivi per la Puglia (-10,7%) e la Campania (-6,6%). In generale, si nota che le Regioni che registravano tassi di abbandono più elevati nel 2004 esibiscono tendenzialmente una diminuzione più accentuata. Si assiste, quindi, a una positiva convergenza tra aree del paese.

Tabella 2 - Giovani di 18-24 anni che abbandonano gli studi senza una qualifica o un diploma secondari superiori

Regione	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Piemonte	22,2	20,6	20,0	17,3	18,4	19,8	17,6	16,0
Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste	22,3	22,1	21,9	24,2	25,9	21,4	21,2	22,4
Liguria	16,3	17,0	16,1	16,5	12,6	12,4	16,2	15,0
Lombardia	21,7	21,5	18,5	18,3	19,8	19,9	18,4	17,3
Trentino-Alto Adige/Südtirol	21,6	19,5	17,3	17,2	17,0	16,7	17,3	14,0
Bolzano/Bozen	30,6	26,4	23,5	23,3	21,5	21,0	22,5	18,2
Trento	11,9	12,2	10,5	10,6	12,3	12,2	11,8	9,6
Veneto	18,1	18,4	15,0	13,1	15,6	16,9	16,0	16,8
Friuli-Venezia Giulia	13,6	15,8	19,7	12,6	15,2	14,5	12,1	13,9
Emilia-Romagna	20,0	19,3	17,7	17,4	16,6	15,0	14,9	13,9
Toscana	20,9	17,2	16,3	17,9	16,5	16,9	17,6	18,6
Umbria	13,2	15,4	14,8	12,7	14,8	12,3	13,4	11,6
Marche	16,7	19,1	18,0	16,3	14,7	15,6	14,9	13,1
Lazio	15,6	14,8	12,3	10,9	13,2	11,2	13,4	15,7
Abruzzo	16,6	16,1	14,7	15,0	15,6	14,8	13,5	12,8
Molise	15,2	15,5	16,2	16,4	16,5	16,6	13,5	13,1
Campania	28,6	27,8	27,1	29,0	26,3	23,5	23,0	22,0
Puglia	30,2	29,2	27,0	25,1	24,3	24,7	23,4	19,5
Basilicata	16,8	18,1	15,2	14,1	13,9	12,0	15,1	14,5
Calabria	21,8	18,2	19,6	21,2	18,7	17,4	16,1	18,2
Sicilia	30,6	30,0	28,1	26,1	26,2	26,5	26,0	25,0

Sardegna	30,1	33,1	28,3	21,8	22,9	22,9	23,9	25,1
Italia	22,9	22,3	20,6	19,7	19,7	19,2	18,8	18,2
Media UE-27								13,5

Fonte: www.noi-italia.ISTAT.it, edizione 2013

Inoltre la tabella mostra anche chiaramente che il problema degli abbandoni è molto diffuso ben al di là delle regioni non sviluppate o meno sviluppate. Alcune regioni del Centro Italia, come Lazio (15,7%) e Toscana (18,6%), e del Nord Italia, come Veneto (16,8%) e Lombardia (17,3%), si collocano significativamente al di sopra del dato europeo. Inoltre, va tenuto presente che il livello regionale cattura solo parzialmente la variabilità territoriale del tasso di abbandono, giacché esso differisce sensibilmente anche tra province di una stessa regione. Ad esempio, le stime ISTAT (2012) relative al 2009 mostrano che in Piemonte esso varia dal 12,7% di Vercelli al valore più che doppio di Alessandria (25,7%); nelle province lombarde di Bergamo (27,6%), Brescia (25,1%) e Pavia (24,6%) i rischi di abbandono sono simili o superiori a quelli delle regioni meno sviluppate nello stesso anno. Ben 21 province del Centro-Nord si collocano sopra la soglia del 20%.

Va segnalato poi che nel 2011 gli studenti maschi sono sensibilmente più esposti al rischio di abbandono (21%) rispetto alle studentesse (15,2%). Inoltre numerose ricerche segnalano che gli abbandoni si concentrano in ampia misura nei primi due anni delle scuole superiori e che sono particolarmente frequenti negli istituti professionali (Colombo 2011). Come osservato sopra, queste scuole reclutano spesso studenti che nella secondaria inferiore ottengono risultati scolastici modesti e che trovano limitate motivazioni allo studio, quindi la situazione problematica dei professionali non desta sorpresa. L'abbandono fa seguito spesso, ma non necessariamente, a una o più bocciature. Si tenga presente che i corsi regionali di formazione professionale reclutano spesso proprio studenti provenienti dagli istituti professionali, dopo che questi hanno subìto una o più bocciature (ISFOL 2012). Laddove disponibili, questi corsi possono svolgere quindi anche un'importante funzione di contrasto dell'abbandono e di rimotivazione degli studenti nei confronti dell'investimento formativo (Farinelli 2011).

Inoltre è ben documentato che gli studenti di bassa estrazione sociale sono più esposti al rischio di abbandono alle scuole superiori (Rumberger e Lim 2008). La povertà economica familiare è un predittore rilevante del rischio di abbandono: una considerazione di evidente rilevanza per le regioni

meridionali. Al contempo, va segnalato che oggi questo rischio è influenzato ancor più dal grado di scolarità dei genitori e, più in generale, dalle risorse culturali disponibili nell'ambiente familiare e nell'intorno sociale degli studenti.

Il fenomeno degli abbandoni è particolarmente diffuso tra gli studenti di cittadinanza straniera (Miur 2012b). Questa disparità sociale è strettamente connessa al ruolo delle origini sociali, dato che nelle famiglie straniere sono particolarmente diffusi i lavori manuali dequalificati e i rischi di povertà (Sciortino et al. 2013). Tuttavia gli studenti stranieri si rivelano nettamente più esposti al rischio di abbandono anche rispetto a quelli italiani di bassa estrazione sociale (Azzolini, Barone 2012). Si tratta quindi di un target particolarmente a rischio di esclusione scolastica, soprattutto nel caso dei giovani stranieri che arrivano in Italia già in età scolare. Gli alunni stranieri presentano anche una forte eterogeneità per nazionalità di provenienza negli esiti formativi. Ad esempio gli allievi provenienti da Russia, Ucraina e Moldavia hanno chance di riuscita alle superiori più simili a quelle degli italiani che a quelle dei giovani provenienti da Maghreb, India, Cina e Sudamerica, che rivelano invece una situazione particolarmente problematica (Azzolini e Barone 2012).

Va segnalato che, in linea con le dinamiche complessive di insediamento della presenza straniera in Italia, gli alunni stranieri sono nettamente più concentrati nelle regioni settentrionali. Ad esempio, in tutte le province meridionali (eccetto Ragusa) la loro presenza non supera il 5%, mentre in quelle centro-settentrionali essa è sistematicamente superiore al 10% e in alcune province come Lombardia, Veneto ed Emilia-Romagna supera anche il 15% (Miur 2012). Si tenga presente poi che il numero di studenti con cittadinanza straniera nella scuola italiana è cresciuto rapidamente in questi anni. Ad esempio, esso è passato da 120.000 a 756.000 individui tra il 1999 e il 2011 nelle scuole italiane; in rapporto alla popolazione studentesca complessiva, la loro incidenza è salita dall'1,5% all'8,4% (Miur 2012). Si tenga presente che nel 2011 il 13,6% delle nascite ha riguardato bambini che sono figli di genitori stranieri, quindi questi valori sono destinati a crescere ancora nei prossimi anni. Nel complesso, è difficile pensare che una strategia nazionale di contrasto degli abbandoni possa avere successo se non include anche misure a sostegno degli alunni stranieri, concentrati in ampia misura nelle regioni del Centro-Nord.

Si noti che gli studenti stranieri e quelli di bassa estrazione sociale sono molto sovrarappresentati negli istituti professionali. Questo contribuisce a spiegare l'elevata diffusione degli abbandoni in queste scuole, anche perché questi studenti già nella scuola secondaria inferiore sviluppano più

spesso deboli competenze generali e incontrano maggiori difficoltà di profitto. In altre parole, le origini sociali, la cittadinanza, il rendimento scolastico e il tipo di scuola superiore frequentata sono determinanti dell'abbandono che agiscono in modo strettamente interdipendente, pur esercitando ciascuno una propria autonoma influenza.

Le competenze di lettura e matematica: l'Italia nei confronti internazionali

La letteratura indica che le competenze cognitive influenzano positivamente il successo lavorativo degli individui e i loro livelli di partecipazione sociale e culturale (Thompson et al. 2009). Queste influenze sono ben visibili anche tra individui che hanno raggiunto lo stesso livello di istruzione. Questo suggerisce che l'innalzamento delle competenze degli studenti rappresenta un obiettivo strategico da affiancare a quelli dell'innalzamento dei livelli di scolarità e di riduzione degli abbandoni. Anche perché, se la crescita dei tassi di istruzione non va di pari passo con quella dei livelli di competenza, sorge il rischio che la prima sia perseguita abbassando la qualità dei processi formativi e degli standard valutativi delle scuole. É importante, invece, che la contrazione dei tassi di abbandono sia sostenuta dalla contrazione del numero di studenti con bassi livelli di competenza. I dati delle indagini internazionali e nazionali sulle competenze rivelano che il nostro paese ha ampi margini di miglioramento anche su questo secondo versante. Allo stesso tempo, essi rivelano che, come per gli abbandoni, in anni recenti l'Italia ha ottenuto significativi miglioramenti e ha ridotto i divari territoriali.

L'indagine PISA 2009, condotta sugli studenti quindicenni di 74 paesi, consente di confrontare le competenze di lettura, matematica e scienze degli studenti italiani con quelle degli altri paesi UE[5]. I dati italiani si riferiscono in gran parte a studenti delle scuole superiori, ma va ricordato che una ridotta quota di quindicenni frequenta la formazione professionale regionale (4,8%) o una scuola secondaria di primo grado (0,4%).

I punteggi di apprendimento PISA possono essere raggruppati in sette livelli. Gli studenti con maggiori difficoltà di apprendimento si collocano sotto il livello 2. La tabella sottostante mostra che nel 2009 il 21% degli studenti italiani rientra in questa fascia di *low-achievers* nelle competenze di lettura. Il dato italiano si posiziona sopra la media europea (19,6%): uno scarto statisticamente significativo, ma

[5] Il dato per Cipro e Malta non è disponibile, quindi si fa riferimento solo a 25 paesi membri.

contenuto. Va ricordato che la media europea è trainata al rialzo da alcuni nuovi paesi membri, soprattutto da due *outliers*, ossia Romania (40,4%) e Bulgaria (41%); viceversa tra i membri storici dell'UE-12 il dato è più basso e solo il Lussemburgo (27%) ha una quota più alta di quella italiana di studenti con deboli competenze. Inoltre anche il dato italiano è in realtà una media di situazioni assai differenziate tra aree geografiche. Le differenze territoriali saranno approfondite nel prossimo paragrafo con i dati delle prove INVALSI del Sistema Nazionale di Valutazione, ma conviene ricordare che anche i dati PISA evidenziano la forte eterogeneità interna del nostro paese. Infatti si collocano sotto il dato europeo dei *low achievers* sia il Nord Ovest (14%) sia il Nord Est (16%), mentre il Centro (21%) e soprattutto le ripartizioni Sud-Isole (30%) e Sud (25%) hanno una quota particolarmente alta di studenti con deboli capacità di lettura.

Tabella 3 - Quota di *low achievers* in Italiano, Matematica e Scienze nel 2006 e 2009

	Italiano		**Matematica**		**Scienze**	
	2006	*2009*	*2006*	*2009*	*2006*	*2009*
UE-25	23,1	19,6	24	22,2	20,3	17,7
Italia	26,4	21	32,8	24,9	25,3	20,6

Il dato italiano del 2009 sui *low-achievers* in matematica (24,9%) è ancora più alto di quello registrato per la lettura; maggiore è anche il divario rispetto alla media europea (22,2%). In scienze il dato italiano (20,6%) supera di quasi tre punti quello europeo. Anche in questi due ambiti le regioni meridionali registrano una situazione particolarmente problematica (INVALSI 2011).

La tabella mostra inoltre che il nostro paese ha conosciuto un significativo miglioramento tra il 2006 e il 2009. Questa tendenza interessa tutti e tre gli ambiti di competenza, ma è particolarmente accentuata per le competenze matematiche. Inoltre è vero che anche i paesi dell'Unione Europea esibiscono un miglioramento in questi tre ambiti, ma esso è mediamente più contenuto di quello italiano. Questo significa che il nostro paese è riuscito a ridurre in parte la distanza che lo separa dal dato europeo.

Va sottolineato poi che questa tendenza positiva è piuttosto recente. Infatti, tra il 2000 e il 2006 le competenze degli studenti italiani nei tre ambiti hanno evidenziato un significativo deterioramento (INVALSI 2011). Tuttavia tra il 2006 e il 2009 questo andamento si è interrotto e si è verificata anzi un'inversione di tendenza. Questa è stata trainata in prevalenza dalle Regioni meridionali, oltre che

dal Nord Ovest, mentre il Nord Est e il Centro registrano una sostanziale stabilità tra 2006 e 2009 nella quota di *low achiever* in lettura. I dati diacronici sulle competenze matematiche e scientifiche rivelano una tendenza analoga. Anche in questi ambiti le regioni meridionali esibiscono un miglioramento che, invece, non trova riscontro in quelle del Centro e del Nord Est.

Va osservato che purtroppo la recente riduzione dei divari territoriali non ha permesso di ridurre la variabilità complessiva della distribuzione delle competenze, interpretabile come una misura di ineguaglianza degli esiti (INVALSI 2011). Anzi questa variabilità è cresciuta continuamente nel tempo in Italia tra il 2000 e il 2009, in controtendenza rispetto alla maggioranza dei paesi OCSE (2012b). Questo significa che, se i differenziali territoriali si sono moderatamente attenuati, è però cresciuto al contempo il peso di altri fattori sperequativi. In particolare l'Italia rientra tra i pochi paesi europei dove i divari di competenza tra studenti nativi e stranieri sono aumentati tra 2000 e 2009; ciò è avvenuto perché i secondi registrano un peggioramento nel tempo dei propri livelli di competenza (OCSE 2013). Inoltre tra il 2000 e il 2009 sono progressivamente cresciute anche le differenze tra tipi di scuola superiore nei livelli di competenza. In particolare, è aumentato il divario a discapito degli istituti professionali (INVALSI 2011). Basti osservare che i *low achievers* in lettura sono appena il 4,2% nei licei nel 2009, mentre nelle scuole professionali raggiungono il 46%. In queste scuole la loro presenza è cresciuta parecchio rispetto al 2000 (38,9%). Anche in questo caso si registra una positiva inversione di tendenza tra 2006 e 2009 (INVALSI 2011), ma è evidente che i divari tra canali scolastici assumono un'intensità ragguardevole in Italia.

Le competenze di lettura e matematica: i confronti regionali

Le rilevazioni del Sistema Nazionale di Valutazione, condotte a cadenza annuale dall'INVALSI, consentono di approfondire l'analisi dei divari territoriali nelle competenze, utilizzando dati più aggiornati, relativi all'anno scolastico 2012-2013. Inoltre queste rilevazioni coprono tutti gli ordini di istruzione, in quanto riguardano gli studenti delle classi II e V della scuola primaria, I e III della secondaria inferiore e II della secondaria superiore[6].

Come illustrano le tabelle, sin dalle classi II della scuola primaria sono ben visibili differenze tra regioni e tra aree geografiche nelle competenze sia di lettura, sia di matematica. Nel loro insieme, le regioni

[6] Una rilevazione INVALSI riguardante gli studenti di V superiore è in fase avanzata di sperimentazione.

PON presentano livelli di competenza più contenuti rispetto al resto del paese. Va notato, però, che nelle classi II la Puglia si colloca su livelli più alti e prossimi a quelli delle regioni del Centro Italia in entrambi gli ambiti, e che il divario di Basilicata e Calabria è piuttosto ridotto per le competenze matematiche, dove complessivamente si rilevano minori divari territoriali. Anche nelle classi V della primaria si vede che, tra le regioni meno sviluppate, sono Sicilia, Campania e Calabria ad evidenziare le maggiori criticità.

Il quadro di fondo appena delineato si ripropone nelle classi I e III della secondaria inferiore. Tuttavia il divario di Sicilia, Campania e Calabria si accentua sensibilmente in entrambi gli ambiti di competenza ed è particolarmente grave in matematica. Il rapporto INVALSI (2013) sui risultati di queste prove documenta che la variabilità delle competenze di lettura cresce sensibilmente a questo livello di studi, trainata soprattutto dall'elevata quota di *low achievers* delle regioni meridionali. Del resto le criticità che emergono nella secondaria inferiore italiana trovano conferma anche nei risultati delle rilevazioni PIRLS e TIMSS (IEA 2011, 2012; FGA 2012). In queste rilevazioni internazionali si osserva che gli studenti italiani della scuola primaria si posizionano piuttosto bene in termini comparativi, mentre al livello successivo le loro prestazioni peggiorano in termini relativi.

Questi risultati negativi si ripropongono poi anche nelle classi iniziali della secondaria superiore, come si è visto nel paragrafo precedente. I dati diacronici INVALSI mostrano che nelle classi II della secondaria superiore lo svantaggio di Sicilia, Campania e Calabria è meno accentuato rispetto alla secondaria inferiore. Tuttavia va tenuto presente che, a questo livello di studi, gli studenti con competenze più deboli possono essere già stati espulsi dal sistema scolastico, come conseguenza della dispersione scolastica, assai diffusa in queste regioni. Basilicata e Puglia hanno valori inferiori alla media nazionale, ma non se ne discostano significativamente (salvo la Puglia e solo per la matematica). Al contempo, si nota che Abruzzo e Molise esibiscono risultati medi modesti, prossimi a quelli di Basilicata e Puglia; soprattutto si nota che anche gli studenti della Sardegna evidenziano forti criticità. In sintesi, le regioni meno sviluppate (ex PON + Basilicata) si posizionano sotto il dato nazionale, se considerate nel loro insieme. Tuttavia l'analisi regionale evidenzia la loro eterogeneità interna (con Puglia e Basilicata in posizione più favorevole), ma anche le difficoltà di alcune regioni meridionali che non rientrano nella classificazione delle regioni meno sviluppate, suggerendo che non solo a quelle servano interventi strutturali.

Inoltre anche le rilevazioni INVALSI mostrano che nella secondaria superiore le differenze tra tipi di scuola sono assai pronunciate, ben più di quelle territoriali. Ad esempio, in italiano la distanza che separa la regione più forte (Trentino) da quella più debole (Sicilia) ammonta a 35 punti, mentre lo scarto tra le scuole con studenti più performanti (licei) e quelle con livelli di competenza più bassi (istituti professionali) supera i 50 punti. Le difficoltà degli istituti professionali sono strettamente collegate alle criticità della secondaria inferiore, visto che i primi tendono a reclutare gli allievi con maggiori difficoltà nel livello di studi precedente.

Inoltre, come gli abbandoni, anche le competenze sono fortemente influenzate dalle origini sociali e dalla cittadinanza degli studenti (INVALSI 2012; Azzolini 2012). Naturalmente anche stavolta questi due fattori di disuguaglianza tendono a cumularsi. Gli allievi stranieri scontano gli svantaggi socio-economici degli allievi italiani di bassa estrazione sociale, a cui sommano le proprie peculiari difficoltà di inserimento sociale, linguistico e culturale, soprattutto nel caso delle prime generazioni. Il divario in italiano degli stranieri di prima generazione rispetto agli italiani varia tra livelli, sino a raggiungere un massimo di ben 34 punti nelle classi prime della secondaria inferiore e diminuire lievemente poi in terza media (-23) e in seconda superiore (-27). Il divario nelle abilità matematiche degli stranieri di prima generazione è inferiore, nell'ordine dei 20 punti. La situazione delle seconde generazioni è meno problematica, anche se le loro prestazioni risultano significativamente inferiori a quelle degli studenti italiani.

Implicazioni operative delle analisi

E' utile discutere congiuntamente le implicazioni operative desumibili dalle analisi sui rischi di abbandono e sulle competenze degli studenti. Le due questioni sono collegate perché si è visto che i determinanti dei due fenomeni si sovrappongono in ampia misura e perché le competenze deboli sono un predittore importante dell'abbandono. Non necessariamente, però, le misure volte a prevenire gli abbandoni hanno effetti positivi sulle competenze, come si dirà tra poco. Questo è un ulteriore motivo per discutere congiuntamente i due ambiti di intervento.

Una prima osservazione che si può trarre dalle elaborazioni sopra riportate è che oggi la distinzione tra regioni meno sviluppate e resto del paese coglie meno che in passato il target degli studenti e delle scuole che si trovano in maggiori difficoltà sul versante sia degli abbandoni sia delle competenze.

Anzitutto perché alcune regioni meno sviluppate, ma non tutte, hanno registrato significativi miglioramenti rispetto a entrambi gli esiti formativi. Di conseguenza la distanza tra regioni meno sviluppate e resto del paese è diminuita e l'eterogeneità interna delle regioni meno sviluppate è cresciuta. Inoltre, se è vero che Sicilia, Calabria e Campania continuano a evidenziare una situazione particolarmente critica, si è visto che anche altre regioni (e altre province) del Centro e del Nord Italia presentano situazioni assai problematiche, rispetto a entrambi gli esiti considerati. Inoltre è emerso che nella secondaria superiore i divari tra tipi di scuola sono altrettanto o persino più gravi di quelli territoriali. Particolarmente delicata è la situazione degli istituti professionali, compresi quelli del Centro-Nord, che scontano diffuse difficoltà nei risultati dei test di lettura e matematica, così come nei rischi di abbandono. Infine va rilevato che alcune fasce di studenti, soprattutto quelli stranieri e di bassa estrazione sociale, versano in condizione di forte svantaggio. I primi si concentrano nelle regioni del Centro-Nord e i secondi sono ben rappresentati in ogni Regione italiana. Dunque, accanto a interventi di rafforzamento e consolidamento a sostegno delle regioni meno sviluppate, occorre pensare ad azioni con un target territoriale più diffuso e a interventi basati su criteri di eleggibilità diversi (es. il tipo di scuola superiore, la condizione socio-economica familiare).

Una seconda osservazione, riferibile a entrambi gli esiti formativi considerati, è che le difficoltà del nostro paese in un'ottica comparativa, e al suo interno quelle di specifiche Regioni, sono attribuibili solo in parte alle responsabilità del sistema formativo. In particolare, si è visto che le condizioni economiche familiari incidono sui livelli di competenza e sui rischi di abbandono degli studenti. Nel caso italiano, è evidente che si ripercuotono sulle prestazioni scolastiche le diffuse situazioni di marginalità economica e di insicurezza lavorativa delle famiglie, particolarmente gravi nelle Regioni meridionali. In quest'area possono mancare anche gli incentivi a sviluppare competenze elevate, che rischiano di essere poco valorizzate dal mercato del lavoro (Checchi et al. 2009). É evidente che il sistema formativo non può fronteggiare da solo questi problemi. E' quindi opportuno sottolineare le possibili sinergie tra l'Obiettivo Tematico 9 di inclusione sociale e lotta alla povertà dell'accordo di Partenariato e l'Obiettivo 10 dell'area istruzione. Al contempo, va ricordato che in letteratura esistono diffuse evidenze, basate anche su studi con disegno sperimentale, sul ruolo positivo delle misure di tutela del diritto allo studio nella prevenzione degli abbandoni (Kane 2011). Si noti che in Italia i costi diretti e indiretti degli studi sono contenuti nella secondaria superiore, quindi i vincoli economici scoraggiano soprattutto le famiglie che versano in difficoltà economiche più gravi (Barone 2012).

Sarebbero quindi auspicabili interventi rivolti a questo target nella fascia d'età post-obbligo scolastico, quantomeno in assenza di misure contro la povertà di carattere più universalistico.

Si è visto poi che l'istruzione dei genitori è un determinante centrale degli esiti formativi. Essa influenza le risorse culturali a disposizione degli studenti, le loro motivazioni ad apprendere e le ambizioni formative che maturano. L'indagine PISA segnala che nel nostro paese l'influenza delle origini sociali sulle competenze degli studenti non è più forte che altrove. Tuttavia in Italia essa va a detrimento di una fascia più estesa di popolazione, dato che ben il 41% degli adulti della fascia d'età 30-54 anni non è andato oltre la licenza media (OCSE 2013), un valore quasi doppio rispetto a quello UE-21 (21%). Questo effetto di composizione opera anche all'interno del paese, dato che nelle regioni meridionali i livelli di scolarità degli adulti (e quindi dei genitori degli attuali studenti) sono ancora più contenuti. Le scuole italiane si trovano quindi a dovere sopperire anche alle minori risorse culturali delle famiglie.

Questo problema non va visto, però, come un vincolo inerziale su cui il sistema formativo non può intervenire. Anzitutto la letteratura segnala che attività educative di elevata qualità in età pre-scolare e scolare possono sortire effetti positivi e duraturi sulle competenze e sui rischi di abbandono degli studenti (Wilson 2009; Heckman et al. 2011; UE 2011). Queste attività rafforzano le abilità cognitive e sociali dei bambini e riducono gli svantaggi educativi derivanti da un ambiente familiare culturalmente deprivato. Come discusso nel par. 2.1, in Italia il potenziamento non solo quantitativo ma anche qualitativo dell'offerta di asili nido, le azioni a sostegno delle scuole materne e il rafforzamento del tempo pieno nell'istruzione di base sono aree strategiche di intervento, a maggior ragione in un paese come l'Italia dove le risorse culturali delle famiglie sono più deboli che altrove.

Occorre poi sottolineare la necessità di coinvolgere le famiglie negli interventi di potenziamento delle competenze e di prevenzione degli abbandoni. Infatti, la letteratura segnala il coinvolgimento dei genitori come un elemento decisivo degli interventi di maggiore successo nel contrasto degli abbandoni (Rumberger e Lim 2008) e lo stesso vale per le competenze degli studenti (OCSE 2011; UE 2011). Ad esempio numerose ricerche dimostrano che le attività di lettura svolte dai genitori insieme ai figli nell'infanzia hanno effetti positivi sulle competenze sviluppate dagli studenti (Iea 2012). Questo risultato è documentato anche per il nostro paese, così come rilevanti sono l'interesse che i genitori dimostrano per i risultati scolastici dei figli e la loro disponibilità ad aiutarli nei compiti (Raimondi et al. 2012). I genitori possono influenzare direttamente gli apprendimenti dei figli, ma soprattutto

possono agire da modelli di ruolo, che trasmettono dapprima il piacere della lettura e poi l'importanza dello studio a scuola. I genitori non hanno bisogno di elaborate risorse culturali per svolgere questa importante funzione, soprattutto nella scuola di base. Tuttavia quelli meno istruiti possono sentirsi meno preparati a farlo e possono apprezzare meno la rilevanza di queste attività per il futuro scolastico e professionale dei figli (Lareau 2006). Ne discende che la capacità delle scuole di coinvolgerli nei processi formativi dei figli assume un ruolo di primaria importanza.

Si è visto che in Italia gli studenti immigrati incontrano difficoltà particolarmente gravi al confronto con quelli degli altri paesi europei, rispetto sia alle competenze sviluppate (OCSE 2012), sia ai rischi di abbandono (UE 2011). Tuttavia a parità di status socio-economico familiare, il loro svantaggio nei rischi di abbandono si dimezza (Azzolini, Barone 2011). Questo suggerisce che gli studenti stranieri trarrebbero notevoli benefici dalle misure per il diritto allo studio menzionate poc'anzi, dato che le loro famiglie spesso scontano notevoli difficoltà e incertezze economiche. Allo stesso modo, le azioni mirate a stimolare il coinvolgimento dei genitori nelle attività scolastiche dei figli avrebbero rilevanti effetti positivi anche per gli allievi stranieri. Le ricerche disponibili segnalano infatti che, a parità di condizione socio-economica, le differenze tra nazionalità nei livelli di riuscita scolastica riflettono in misura rilevante l'importanza che i genitori attribuiscono allo studio, il sostegno che offrono ai figli e l'interesse che manifestano per i loro risultati scolastici (Menes 2006; Dalla Zuanna 2011). La letteratura segnala poi l'importanza di un'esposizione precoce degli allievi stranieri alla lingua del paese di arrivo. Questo risultato valorizza il potenziale ruolo perequativo della frequenza di asili nido e scuole materne per questi studenti. Essi hanno bisogno poi anche di interventi specificamente dedicati, soprattutto laddove giungano nel nostro paese già in età scolare. Nella delicata fase di arrivo, occorre attivare tempestivamente azioni di supporto linguistico e sociale per evitare che s'innesti un circolo vizioso tra difficoltà iniziali, bocciatura, demotivazione e ulteriori problemi di rendimento e rischi di abbandono. Le scuole andrebbero quindi messe in condizione di potere fruire delle professionalità di mediatori linguistici e culturali che supportino questi studenti.

Il grado di motivazione allo studio e di coinvolgimento (*engagement*) nei processi formativi rientrano tra i più importanti predittori della riuscita scolastica. Gli studenti che percepiscono le attività scolastiche come irrilevanti e prive di interesse hanno livelli di apprendimento inferiori, maggiori tassi di assenteismo a scuola e maggiori rischi di abbandono (Colombo 2011). Questi risultati chiamano in causa le scelte curriculari e le pratiche pedagogiche degli insegnanti, a loro volta collegate ai

dispositivi di reclutamento, formazione iniziale e permanente dei docenti, discussi nel par. 3.3. Questi risultati investono però anche l'assetto dell'offerta formativa e, soprattutto, la necessità di potenziare e riqualificare l'offerta di formazione professionale. Al termine della secondaria inferiore sarebbe utile offrire agli studenti meno motivati verso studi di stampo teorico o pre-universitario alternative formative credibili, che presentino una rilevante dimensione operativa e laboratoriale in un'ottica professionalizzante, secondo il modello dell'alternanza scuola-lavoro. La tendenza recente a potenziare la formazione professionale, riscontrabile in numerosi paesi europei (UE 2011), risponde sia alla necessità di raccordare meglio il sistema formativo con il mondo produttivo, sia all'esigenza di contrastare la dispersione scolastica. A livello comparativo, i paesi con una maggiore offerta di opzioni formative brevi e professionalizzanti esibiscono tassi di abbandono più contenuti (Lamb 2009). Inoltre si è già visto che in Italia la formazione professionale regionale svolge una funzione di recupero nei circuiti formativi di studenti ad alto rischio di abbandono. Nelle raccomandazioni UE (2011) non solo si auspica il potenziamento delle opportunità di formazione professionale, ma si suggeriscono anche azioni di monitoraggio, riqualificazione e accreditamento della qualità di questo settore. Va ricordato che in Italia gli studenti di questo segmento formativo raggiungono spesso livelli di competenza modesti, come è emerso dai dati PISA. Questo può dipendere in misura considerevole dai meccanismi di reclutamento degli studenti a questi corsi, ma è evidente che, in ogni caso, i loro curricoli vanno disegnati tenendo presente la necessità di potenziare anche le competenze generali degli allievi; altrimenti l'espansione di questo settore, che in alcune regioni del Centro-Nord è già atto da alcuni anni (ISFOL 2013), potrebbe produrre conseguenze negative sui livelli di competenza degli studenti italiani. Nelle raccomandazioni dell'UE (2011), si sottolinea che la formazione professionale non deve funzionare (né essere percepita) come un canale di "parcheggio" degli studenti più problematici e che non deve essere un vicolo cieco. Essa va invece ben raccordata al sistema di istruzione. É documentato che i paesi con una differenziazione formativa forte e precoce a livello secondario e con forti barriere alla mobilità tra canali scolastici presentano maggiori disparità sociali nell'istruzione, senza ottenere migliori livelli di competenza (Van de Werfhorst 2009; Checchi et al. 2012). Nel caso italiano, questi risultati suggeriscono di potenziare le passerelle di rientro dalla formazione professionale alla secondaria superiore e, soprattutto, le opportunità di prosecuzione nella formazione professionale di secondo livello per chi consegue una qualifica triennale.

Gli studenti spesso transitano alla formazione professionale regionale dopo avere subito una o più ripetenze negli istituti professionali o tecnici. Questi percorsi accidentati, demotivanti e con forti rischi di dispersione scolastica possono essere contrastati con più efficaci attività di orientamento, volte a supportare gli allievi nell'individuazione dell'opzione formativa più adeguata alle loro motivazioni di studio e alla loro preparazione, come verrà discusso in maggior dettaglio nel paragrafo 3.4. Diversi paesi hanno ottenuto risultati positivi nella lotta alla dispersione scolastica abbinando azioni orientative a interventi di supporto e supervisione degli studenti del primo anno nella secondaria superiore (Wilson 2011; OCSE 2011). In letteratura la fase di transizione tra cicli è considerata un momento decisivo per contrastare il problema degli abbandoni, soprattutto con attività volte a identificare il prima possibile gli allievi con maggiori difficoltà di preparazione pregressa e di motivazione allo studio, offrendo loro sostegni tempestivi, specifici e individualizzati appena entrano nella secondaria superiore.

In sintesi, sulla base della letteratura esistente è possibile individuare almeno sei aree di intervento che consentirebbero di perseguire più efficacemente gli obiettivi di contrasto della dispersione scolastica e di rafforzamento delle competenze degli studenti: a) il potenziamento delle attività educative pre-scolari e del tempo pieno nell'istruzione di base (cfr. par. 3.2); b) l'introduzione di forme di sostegno economico rivolte agli studenti di famiglie materialmente deprivate in uscita dall'obbligo scolastico; c) le azioni indirizzate a rafforzare la partnership educativa tra scuole e famiglie con un maggiore coinvolgimento dei genitori lungo l'intero iter formativo; d) gli interventi a sostegno della professionalità docente (cfr. par. 3.3); e) il potenziamento delle attività di orientamento in ingresso nella secondaria superiore (cfr. par. 4.2) e delle iniziative di supporto tempestivo ai *low-achiever*s provenienti dalla secondaria inferiore; f) l'aumento delle opportunità di formazione professionale regionale e la riqualificazione di questo segmento formativo secondo una logica di forte raccordo con l'istruzione secondaria e post-secondaria. I prossimi paragrafi approfondiscono l'analisi di alcune delle aree d'intervento illustrate ed esaminano la questione delle dotazioni infrastrutturali e tecnologiche delle scuole italiane. Verrà discussa inoltre la loro efficacia nel perseguire ulteriori obiettivi-chiave per il sistema formativo italiano, quali il rafforzamento dei valori di cittadinanza attiva, delle competenze digitali e della conoscenza delle lingue straniere.

6 L'offerta scolastica

La scuola dell'infanzia (a cura di Stefano Neri)

Il dibattito italiano sui servizi di cura per la prima infanzia e di istruzione prescolare tende a focalizzarsi prevalentemente sui costi per le famiglie e sulla connessione tra questo segmento di offerta di istruzione e servizi educativi e le maggiori possibilità di conciliazione lavoro-famiglia che ne derivano per le donne. Si tratta con ogni evidenza di una dimensione importante, soprattutto nel contesto italiano, caratterizzato da tassi di occupazione femminile più bassi che altrove. Al contempo, non va dimenticato che si è andato affermando nella letteratura sull'istruzione il principio secondo cui più precoce è un intervento maggiore sarà l'efficacia dello stesso (Carneiro & Heckman, 2003). Guardando alla scuola dell'infanzia, ciò significa che è cruciale occuparsi sia dei livelli quantitativi sia di quelli qualitativi, spesso trascurati, della sua offerta: da entrambi dipende la nostra capacità di porre buone basi per i futuri studenti della scuola primaria, di contrastare le disuguaglianze nelle origini sociali, nonché di cominciare da subito a prevenire difficoltà nell'apprendimento e nella socializzazione all'ambiente scolastico che possono poi contribuire, nel tempo, alla produzione di fenomeni come il fallimento formativo precoce e la dispersione scolastica.

Il confronto europeo: il livello di copertura

A livello internazionale la scuola dell'infanzia italiana ha un livello di copertura estremamente elevato, oltre ad avere esperienze diffuse di eccellenza riconosciuta. Secondo i dati Unesco (www.unescostat.unesco.org), ripresi dall'Istituto degli Innocenti (www.istitutodegliinnocenti.it), nel 2010 (ultimo anno disponibile) il 98% dei bambini residenti corrispondenti all'età di riferimento erano iscritti alla "prescuola" o, come si è già scritto, "istruzione prescolare" (pre-primary education): questa si riferisce , all'interno della categoria ISCED 0, ai servizi scolastici o comunque educativi centrati sul modello scolastico per bambini dai 3 anni fino all'anno previsto per l'iscrizione alla scuola primaria e, quindi, per l'Italia, alla scuola dell'infanzia. Pur con tutte le cautele dovute alla diversità dei servizi in cui si traduce l'istruzione prescolare nei diversi paesi europei, in base a questi dati il tasso di copertura

della scuola dell'infanzia in Italia risulta superiore a quello delle corrispondenti istituzioni dell'istruzione prescolare nella media dell'Unione Europea (92%), anche se il tasso appare inferiore a quello di paesi come Francia (109%) e Germania (114%). Il tasso di bambini iscritti presenta una differenza di genere significativa, essendo pari a 100% per i maschi e 96% per le femmine (Tabella 1).

Tabella 1- Bambini iscritti alla prescuola per 100 bambini residenti dell'età di riferimento e sesso - Anno 2010

Paesi	Maschi	Femmine	Totale
Austria	100	100	100
Belgio	120	119	119
Bulgaria	80	79	79
Cipro	81	81	81
Danimarca	101	98	100
Estonia	88	87	88
Finlandia	68	68	68
Francia	109	108	109
Germania	114	113	114
Grecia	74	75	74
Irlanda	99	97	98
Italia	**100**	**96**	**98**
Lettonia	85	82	84
Lituania	75	73	74
Lussemburgo	90	89	89
Malta	119	115	117
Olanda	93	93	93
Polonia	71	72	71
Portogallo	83	83	83
Regno Unito	82	85	83
Repubblica Ceca	110	107	108
Romania	79	79	79
Slovacchia	92	90	91
Slovenia	91	88	90
Spagna	126	127	126
Svezia	95	95	95
Ungheria	86	84	85

Media UE	*93*	*92*	*92*

Fonte: Istituto degli Innocenti

Il dato sulla copertura acquista un senso parzialmente diverso se si considera l'evoluzione del tasso di bambini iscritti nello scorso decennio (Tabella 2). Se infatti il tasso risulta in crescita fino al 2005, raggiungendo il 104% (nel 2002, qui non riportato, il valore era del 99%), esso comincia poi a scendere assestandosi al 98% nel 2010. Il trend della seconda parte del decennio non rispecchia quello del complesso dei paesi dell'Unione Europea, che invece hanno vissuto una fase di ulteriore crescita e poi di stabilizzazione.

Tabella 2 - Bambini iscritti alla prescuola per 100 bambini residenti dell'età di riferimento – Anni scolastici 2003-2010

Paesi	2003	2005	2007	2008	2009	2010
Austria	88	88	92	93	96	100
Belgio	116	120	121	118	118	119
Bulgaria	77	80	82	80	79	79
Cipro	60	65	80	83	81	81
Danimarca	90	94	96	96	96	100
Estonia	109	116	95	96	96	88
Finlandia	57	59	64	65	66	68
Francia	113	117	113	111	110	109
Germania	99	97	108	111	114	114
Grecia	67	68	69	n.d.	n.d.	74
Irlanda	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	98
Italia	101	104	101	100	97	98
Lettonia	75	87	90	88	86	84
Lituania	62	65	69	72	75	74
Lussemburgo	86	87	86	87	n.d.	89
Malta	102	97	n.d.	111	111	117
Olanda	87	90	101	99	96	93
Polonia	51	55	60	62	66	71
Portogallo	75	79	80	80	82	83
Regno Unito	77	71	73	81	81	83
Repubblica Ceca	104	114	114	108	106	108

Romania	76	74	72	75	77	79
Slovacchia	88	95	94	92	91	91
Slovenia	68	78	80	84	86	90
Spagna	109	119	123	122	126	126
Svezia	80	93	101	97	95	95
Ungheria	79	84	89	86	85	85
Media UE	*85*	*88*	*90*	*92*	*92*	*92*

n.d. = dato non disponibile

Fonte: Istituto degli Innocenti

La tendenza ad una diminuzione del tasso di iscritti nel caso italiano è confermata anche da altre fonti, che indicano la prosecuzione di questo fenomeno anche negli anni più recenti. Questo è quanto emerge ad esempio dai dati Eurostat, che riguardano i bambini iscritti ai programmi di educazione scolastica precedenti la scuola primaria (prescuola, nel senso indicato in precedenza) di età compresa tra i quattro anni e quella prevista nei diversi paesi per l'accesso all'istruzione obbligatoria. In questo caso la percentuale di bambini di almeno quattro anni iscritti a programmi di prescuola sul totale degli abitanti dell'età corrispondente passa, in Italia, dal 100% della prima parte dello scorso decennio (fino al 2005) al 97,1% del 2010 e al 96,8% del 2011, ultimo dato disponibile. Il dato resta superiore alla media dei paesi dell'Unione Europea (93,2% nel 2011), che è peraltro cresciuta nell'ultimo decennio, e anche al dato della Germania (96,4%), ma è inferiore a quello relativo alla Francia (100,0%) e, per la prima volta, anche al Regno Unito (97,0%).

Il calo nella percentuale di iscritti nel caso italiano è confermato anche da documenti di analisi prodotti da fonte autorevole (Eurydice-Eurostat, 2012). In prima battuta, esso sembra dovuto principalmente a carenze nella capacità ricettiva dell'offerta, legato alle restrizioni finanziarie che hanno indotto lo Stato a intraprenderepolitiche di razionalizzazione dell'offerta e gli enti locali a concentrare gli investimenti in educazione principalmente sugli asili nido. A questi elementi, su cui torneremo più avanti, forse si aggiungono , negli anni più recenti, gli effetti che la crisi economica può avere avuto sulla domanda, soprattutto in gruppi di popolazione con minore propensione all'iscrizione alla scuola dell'infanzia (ad esempio gli immigrati); ciò può essere vero anche se gli effetti della crisi possono risultare più evidenti per i servizi per i bambini di età inferiore a 3 anni , dati

i costi più elevati a carico dell'utenza . Si tratta comunque di un fenomeno meritevole di indagine più approfondita, quale possibile oggetto di ricerca successiva.

Il contesto italiano: la copertura e alcuni indicatori di offerta

All'interno dell'Italia il tasso di iscritti è differente a seconda dell'area geografica considerata (Tabella 3). Nell'anno scolastico 2009/10, la percentuale di bambini residenti di età compresa fra i 3 e i 5 anni iscritti alla scuola dell'infanzia statale e non statale (quindi considerando tutte le forme di gestione) andava dal 96,9% del Nord-Ovest al 103,4% di Sud e Isole. Allo stesso modo, risulta differente il numero di sezioni per 100 bambini della fascia 3-5 anni, dove il valore più elevato è di nuovo quello dell'Italia meridionale e insulare, 4,9, contro una media italiana di 4,3. Il numero più basso di sezioni si colloca al Nord-Ovest e al Centro (4,2). Se invece consideriamo il numero di bambini iscritti per sezione, la situazione appare invertita: a fronte di una media italiana di 23 bambini per sezione, il valore più basso (21,3) si riscontra nel Mezzogiorno (Regioni meno sviluppate e in transizione) e quelli più elevati al Centro (23,5) e Nord-Ovest (23,2). L'offerta di scuole dell'infanzia rispetto alla domanda sembra quindi quantitativamente più ampia al Sud e nelle Isole. Oltre ad una diversa influenza sul piano territoriale (tutta da indagare) dei fattori citati alla fine del paragrafo precedente nello spiegare il calo nazionaledegli iscritti, le differenze territoriali sono probabilmente da ricondurre anche alle diversità nell'andamento demografico delle varie aree del paese.

Tabella 3 - Scuole d'infanzia statali e non statali. Indicatori per area geografica a.s. 2009-10

Aree geografiche	Bambini iscritti ogni 100 bambini 3-5 anni	Sezioni per 100 bambini 3-5 anni	Bambini iscritti per sezione
Nord-ovest	96,9	4,2	23,2
Nord-est	98,2	4,4	22,6
Centro	99,2	4,2	23,5
Sud e Isole	103,4	4,9	21,3
ITALIA	*98,3*	*4,3*	*23,0*

Fonte: Istituto degli Innocenti

Sul piano regionale (Tabella 4), il Lazio si segnala per la percentuale più bassa di bambini iscritti (92,3). A parte questo caso, le due Regioni con i valori più bassi nei primi due indicatori e più elevati nel terzo sono Emilia-Romagna e Lombardia. Per quanto riguarda le Regioni ex PON e più in generale quelle meno sviluppate, la Calabria ha il tasso più elevato di bambini iscritti (107,6) in tutta Italia e anche il numero più elevato di sezioni per 100 bambini (5,2) a parte la Valle D'Aosta, mentre viceversa presenta il numero più basso di bambini per sezione (20,6). La Campania presenta una situazione abbastanza similerisultando la Regione italiana con maggior numero di sezioni ogni 100 bambini dopo Valle D'Aosta e Calabria e quella con il valore più basso, ancora dopo la Calabria, per numero di bambini iscritti per sezione (20,9); quanto al numero di iscritti ogni 100 bambini della fascia di età 3-5 anni, essa risulta la terza Regione con il valore più elevato, preceduta dalla Calabria e dalla Puglia.). Il profilo della Basilicata risulta accostabile a quello di Campania e Calabria e così in buona parte anche quello della Puglia. La Sicilia appare più vicina alla media italiana, anche se il numero di bambini iscritti per sezione è considerevolmente più basso (21,5 contro una media italiana di 23).

Tabella 4- Scuola d'infanzia statali e non statali. Indicatori per Regione – a.s. 2009/10

Regioni	Bambini iscritti ogni 100 bambini 3-5 anni	Sezioni per 100 bambini 3-5 anni	Bambini iscritti per sezione
Piemonte	97,7	4,0	24,5
Valle d'Aosta	98,8	5,3	18,5
Lombardia	95,0	3,8	24,9
Trentino-Alto Adige	98,5	4,6	21,4
Veneto	96,9	4,1	23,5
Friuli-Venezia Giulia	99,3	4,4	22,8
Liguria	100,2	4,3	23,5
Emilia-Romagna	92,9	3,8	24,8
Toscana	96,7	4,0	24,4
Umbria	100,0	4,1	24,1
Marche	100,4	4,1	24,7
Lazio	92,3	4,0	23,2
Abruzzo	103,2	4,5	23,0
Molise	102,5	4,8	21,5

Campania	**103,3**	**4,9**	**20,9**
Puglia	**104,3**	**4,7**	**22,0**
Basilicata	**103,5**	**4,8**	**21,4**
Calabria	**107,6**	**5,2**	**20,6**
Sicilia	**98,7**	**4,6**	**21,5**
Sardegna	103,3	4,8	21,5
ITALIA	*98,3*	*4,3*	*23,0*

Fonte: Istituto degli Innocenti

Pur con alcuni problemi di attendibilità dei dati, di cui va segnalata l'esistenza e che invitano alla cautela[7], questi indicatori sono comunemente utilizzati per comparare l'offerta in termini strutturali e quantitativi . In tal senso, un altro indicatore associato abitualmente a questi è il numero di bambini per insegnante (la fonte dei dati è sempre l'Istituto degli Innocenti). In questo caso però disponiamo solo dell'informazione relativa alle scuole statali e, dato il ruolo territorialmente assai differenziato delle scuole non statali sul territorio, come diremo meglio tra breve, l'analisi rischia di essere fuorviante.

In ogni modo, nelle scuole statali il numero di bambini per insegnante nell'anno scolastico 2009-10 presenta una media italiana pari a 10,9, con picchi da parte della Sicilia (11,8) e dell'Umbria (11,5). In questo caso le Regioni meno sviluppate presentano situazioni diverse tra loro, ponendosi ben al di sopra della media nel caso della Puglia (11,4) e, come già ricordato, della Sicilia, , al di sotto o anche molto al di sotto della media italiana nel caso della Campania (10,5) e Calabria (10,1) e Basilicata (9,7).

[7] I dati presentati in queste tabelle, così come in quelle successive, hanno alcuni limiti in termini di attendibilità, di cui occorre avere consapevolezza per una corretta valutazione e utilizzo delle informazioni. In particolare per questi indicatori va tenuto presente che vi possono essere incertezze e dubbi sulle modalità in cui è stato effettuato il computo dei posti a disposizione, ovverosia se è stata adottata quale punto di riferimento la capienza teorica (25 posti per sezione), la capienza reale da autorizzazione edilizia (e quindi il numero di posti varierà da struttura a struttura) o le capienze di fatto stabilite anno per anno dai gestori, che vanno da un minimo di 15 ad un massimo di 28-29 posti. Inoltre anche il conteggio degli iscritti può risentire della correttezza dei dati, sia per limiti dei sistemi anagrafici relativi agli studenti di scuola dell'infanzia sia per la presenza di flussi di ingresso e uscita da un territorio all'altro e da un gestore all'altro che non vengono sempre registrati correttamente o tempestivamente.

Nel complesso questi dati non sembrano segnalare una situazione di carenza nella quantità di offerta, almeno in termini comparati, da parte delle Regioni meno sviluppate. A questo riguardo, è ipotizzabile che tali Regioni siano state colpite in misura inferiore, rispetto ad altre, da politiche di razionalizzazione dell'offerta pubblica che, almeno fino ad ora, sembrano avere inciso più massicciamente su altri contesti territoriali.

Problemi o quanto meno rischi di carenza dell'offerta possono essere identificati in alcune Regioni del Nord e del Centro. Tale condizione rischia di rafforzarsi in presenza di politiche di austerità che negli ultimi anni hanno colpito fortemente gli enti locali, il cui ruolo nell'offerta di scuole dell'infanzia è assai rilevante nelle Regioni Centrali e Settentrionali, come diremo meglio tra breve.

Va sottolineato che gli indicatori presentati nelle Tabelle 3 e 4 e quello relativo al numero di bambini per insegnante non sono sufficienti per formulare un giudizio complessivo sull'offerta di servizi e in particolare sulla sua qualità. Senza volere in alcun modo compiere una valutazione di tale elemento, si può ricordare che la qualità nella scuola dell'infanzia viene solitamente collegata alla presenza di una serie di condizioni e di risorse che rappresentano "input" nel processo educativo: tra questi figurano gli spazi e gli ambienti delle scuole, i materiali a disposizione, le attività proposte dai docenti sia all'interno dei campi di esperienza previsti per la scuola dell'infanzia sia in termini più generali , la presenza di attività integrative (musica, inglese, etc.) e la disponibilità di figure specializzate in tali attività, l'organizzazione dell'orario, l'utilizzo delle compresenza tra gli insegnanti, la formazione continua o aggiornamento del personale docente.

A quanto risulta, tutti questi elementi presentano situazioni differenziate territorialmente ma anche e soprattutto a seconda del gestore delle scuole dell'infanzia. La dimensione territoriale e quella relativa alla natura del gestore (statale, comunale, privata di vario tipo) si combinano peraltro, essendo la presenza delle diverse forme di gestione differente tra le Regioni e aree geografiche italiane.

La distribuzione delle scuole dell'infanzia per soggetto gestore

In Italia le scuole dell'infanzia sono gestite dallo Stato, da altri soggetti pubblici tra cui, nella quasi totalità, i Comuni, da soggetti privati. Tra questi ultimi vi sono soggetti molto differenti, come le

scuole di orientamento cattolico appartenenti per lo più alla FISM, le scuole private "laiche" (meno diffuse), le cooperative sociali o altri soggetti del terzo settore.

La grande maggioranza delle scuole non statali (pubbliche e private) godono dello status di scuole paritarie, rispondendo ai requisiti richiesti dalla legislazione nazionale, e possono così accedere al contributo finanziario previsto dallo Stato. Le scuole private FISM o laiche sono spesso legate poi da rapporti di convenzione con i Comuni o direttamente con le Regioni. In alcune zone del paese le cooperative sociali gestiscono scuole affidate ad esse dai Comuni mediante appalto o concessione. Negli asili nido e nei servizi per la prima infanzia queste modalità di rapporto tendono ad essere affiancate o sostituite dall'accreditamento, mentre al momento questo meccanismo non viene utilizzato nella scuola dell'infanzia (peraltro, l'introduzione dell'accreditamento richiederebbe una revisione quanto meno significativa del sistema della parità scolastica). A parte il meccanismo legato al riconoscimento del carattere di scuola paritaria, il rapporto tra pubblico e privato è estremamente differenziato sul territorio e sono disponibili scarse informazioni al riguardo, se non su singoli contesti regionali o locali.

Al di là dei requisiti "minimi" previsti per la parità scolastica, ci sono forti differenze nei servizi offerti dai tre soggetti gestori, che riguardano quegli elementi di "input" che sono stati menzionati precedentemente. Queste differenze non sono mai state oggetto di indagine sistematica, anche se è facile ipotizzare la presenza di un grado significativo di eterogeneità di situazioni soprattutto nel settore privato.

Alcune diversità, come quelle relative all'orario "frontale" con i bambini, alle ore di formazione, all'articolazione dei turni, alle ferie (nonché alla retribuzione) sono determinate dai contratti di lavoro applicati al personale docente, che sono differenti a seconda del gestore. Lo Stato applica il Contratto Collettivo Nazionale di Lavoro (CCNL) della scuola, che presenta nel complesso il trattamento economico e normativo più favorevole per il personale (e quindi tendenzialmente costi più alti per la gestione); i Comuni solitamente il CCNL delle Regioni e autonomie locali (e talvolta, come a Bologna, il CCNL della scuola); le scuole di orientamento cattolico il contratto FISM o quello AGIDAE, quelle private laiche altri contratti (di cui il più comune è l'ANINSEI, associazione di scuole private aderente a Confindustria); le cooperative sociali il CCNL delle cooperative sociali.

Anche i costi per le famiglie sono in parte differenti, legati alla refezione e alle attività integrative, oltre ad eventuali rette per il servizio nel settore privato.

La Tabella 5 riporta il numero di bambini iscritti alla scuola dell'infanzia nel 2012, ultimo dato disponibile, ripartiti per tipo di gestore della scuola e per area geografica[8]. Come si vede, la maggioranza dei bambini frequenta le scuole statali, che hanno più di un milione di iscritti (1.694.912) su un totale di quasi di circa un milione e settecentomila bambini iscritti nel 2012 (1.694.912). Poco più di mezzo milione di bambini (505.218) frequenta una scuola privata, genericamente intesa, e meno di 180.000 (176.576) una scuola pubblica non statale, categoria in cui rientrano per lo più le scuole comunali.

Rispetto al 2009, il numero degli iscritti è aumentato di oltre quarantamila unità (43.199); l'aumento è dovuto in larghissima misura all'incremento degli iscritti nelle scuole statali (46.468 iscritti in più rispetto al 2012). In termini assoluti la scuola privata è aumentata di 3.591 iscritti; quella pubblica non statale invece è diminuita di quasi settemila unità (6.860) in tre anni.

Tabella 5 - Bambini iscritti alla scuola dell'infanzia per area geografica e per tipo di gestore

	2012				Differenza 2012-2009			
	statale pubblica	non statale pubblica	privata	totale	statale pubblica	non statale pubblica	Privata	Totale
Nord-ovest	213.238	54.826	167.239	435.303	11.054	566	5.123	16.743
Nord-est	118.475	52.890	148.726	320.091	6.597	-77	4.239	10.759
Centro	213.586	45.787	55.588	314.961	12.140	-2.344	-707	9.089
Sud	322.683	14.154	95.968	432.805	11.953	-2.500	-5.448	4.005
Isole	145.136	8.919	37.697	191.752	4.724	-2.505	384	2.603
Italia	*1.013.118*	*176.576*	*505.218*	*1.694.912*	*46.468*	*-6.860*	*-6.860*	*3.591*	*3.591*	*43.199*	*43.199*

Fonte: elaborazioni su dati Istat

La Tabella 6 riporta la distribuzione dei bambini iscritti nel 2012 per soggetto gestore, non più in termini assoluti ma in quote percentuali. Nel 2012 circa il 60% (59,8%) dei bambini frequenta una scuola statale, poco meno del 30% (29,8%) una scuola privata e il 10,4% una scuola pubblica non statale, per lo più appartenente ai Comuni. Rispetto al 2009 l'aumento dei bambini iscritti alle scuole statali è dell'1,2%, mentre gli altri due soggetti gestori diminuiscono la loro quota percentuale.

[8] Per l'interpretazione di questa e delle successive tabelle si tenga sempre presente quanto già esposto nella nota precedente.

Tabella 6 - Percentuale di bambini iscritti alla scuola dell'infanzia per area geografica e per tipo di gestore

	2012			Differenza 2009-2012		
	statale pubblica	non statale pubblica	Privata	statale pubblica	non statale pubblica	privata
Nord-ovest	49,0	12,6	38,4	0,7	-0,4	-0,3
Nord-est	37,0	16,5	46,5	0,8	-0,6	-0,2
Centro	67,8	14,5	17,6	2,0	-1,2	-0,8
Sud	74,6	3,3	22,2	2,1	-0,6	-1,5
Isole	75,7	4,7	19,7	1,5	-1,4	-0,1
Italia	*59,8*	*10,4*	*29,8*	*1,2*	*-0,7*	*-0,6*

Fonte: elaborazioni da dati Istat

L'analisi per aree geografiche rivela però le forti differenze nella distribuzione dei soggetti gestori a livello territoriale. La gestione statale è predominante nelle Isole e al Sud, riguardando tre quarti degli iscritti alle scuole dell'infanzia, copre due terzi del totale degli iscritti al Centro, ma meno della metà del totale dei bambini nell'Italia Settentrionale. In particolare, tale quota risulta più bassa nelle Regioni del Nord-Est, dove gli iscritti alle scuole statali sono solo il 37% del totale, mentre il 46,5% dei bambini frequenta una scuola dell'infanzia privata, un valore dovuto principalmente al predominio del settore privato nel Veneto, come vedremo tra breve. Le scuole pubbliche non statali, e quindi per lo più le scuole comunali, sono più diffuse nell'Italia Settentrionale e Centrale, con una punta del 16,5% nel Nord-Est dovuta all'Emilia-Romagna; coprono invece una quota molto limitata di bambini al Sud (3,3%) e nelle Isole (3,3%). Dovunque, peraltro, la scuola dell'infanzia pubblica non statale tende a calare la sua presenza, sia in termini assoluti che in quote percentuali.

Tabella 7- Percentuale di bambini iscritti alla scuola dell'infanzia per Regione e per tipo di gestore

	2012			Differenza 2012-2009		
	statale pubblica	non statale pubblica	privata	statale pubblica	non statale pubblica	privata
Piemonte	63,3	8,4	28,3	0,7	-0,5	-0,2
Valle d'Aosta	=	84,4	15,6	=	-1,3	1,3

Liguria	56,2	15,2	28,6	1,9	-0,7	-1,1
Lombardia	42,8	13,0	44,2	0,6	-0,3	-0,3
Trentino Alto Adige	=	68,3	31,7	=	0,8	-0,8
P.A. Bolzano	=	99,2	0,8	=	0,3	-0,3
P.A. Trento	=	37,3	62,7	=	-0,2	0,2
Veneto	33,1	4,7	62,2	1,2	-0,1	-1,2
Friuli-Venezia Giulia	57,1	8,7	34,2	0,0	-0,3	0,3
Emilia-Romagna	46,8	18,3	34,9	0,6	-1,8	1,2
Toscana	71,4	8,8	19,8	1,1	-0,6	-0,5
Umbria	79,9	2,8	17,3	1,6	-0,6	-1,0
Marche	83,6	4,9	11,5	0,8	-0,2	-0,6
Lazio	59,2	22,7	18,1	2,7	-1,7	-0,9
Abruzzo	81,8	1,8	16,5	1,2	-0,2	-1,0
Molise	82,2	1,1	16,7	2,4	-0,5	-1,9
Campania	**70,1**	**4,1**	**25,9**	**2,2**	**-0,7**	**-1,6**
Puglia	**77,8**	**3,7**	**18,6**	**2,2**	**-0,5**	**-1,7**
Basilicata	**83,8**	**3,3**	**12,9**	**3,4**	**-3,2**	**-0,3**
Calabria	**74,9**	**1,0**	**24,0**	**1,3**	**0,0**	**-1,3**
Sicilia	**77,5**	**5,6**	**16,9**	**1,6**	**-1,7**	**0,0**
Sardegna	69,2	1,4	29,4	1,0	-0,2	-0,8
Italia	*59,8*	*10,4*	*29,8*	*1,2*	*-0,7*	*-0,6*

Fonte: elaborazioni da dati Istat

Se guardiamo alla distribuzione percentuale per singole Regioni (Tabella 7), le Regioni in cui la quota statale è più elevata sono Basilicata (83,8%) Marche (83,6%), Molise (82,2%) e Abruzzo (81,8%), dove la percentuale dei bambini iscritti a scuole statali nel 2012 supera i quattro quinti del totale. Se escludiamo le situazioni particolari di alcune Regioni a Statuto Speciale (Valle d'Aosta, Trentino-Alto Adige, le Province Autonome di Trento e Bolzano), in cui lo Stato non gestisce scuole dell'infanzia in quanto affidate appunto agli enti di governo di livello inferiore, dotati di un livello molto alto di autonomia, le Regioni in cui la quota statale è minore sono Veneto (33,1%), Lombardia (42,8%) ed Emilia-Romagna (46,8%): in queste Regioni la percentuale è inferiore o molto inferiore al 50% del totale.

A parte i casi particolari delle Regioni e Province Autonome già ricordati, la scuola pubblica non statale presenta le quote più elevate nel Lazio (22,7%) e in Emilia-Romagna (18,6%). Le altre Regioni in cui la presenza pubblica non statale e, come si è già detto, principalmente comunale rappresenta una quota superiore al 10% degli iscritti sono Liguria (15,2%) e Lombardia (13.0%). Al di là di casi come quello dell'Emilia-Romagna, dove le scuole dell'infanzia comunali vantano tuttora una tradizione molto forte e radicata, sono soprattutto le grandi città e i Comuni di dimensioni grandi o medio-grandi ad avere tuttora le esperienze comunali più rilevanti, mentre molte realtà hanno conosciuto negli ultimi due decenni processi di statalizzazione delle scuole comunali.

Per quanto riguarda il settore privato, la media italiana di circa il 30% è ottenuta sommando situazioni estremamente differenziate: tralasciando i casi particolari delle Province Autonome di Trento e Bolzano, si va da realtà come quelle del Veneto e Lombardia, in cui le scuole dell'infanzia private raccolgono rispettivamente il 62,2% e il 44,2% degli iscritti alle Marche o alla Basilicata, in cui la quota è di poco superiore al 10% (rispettivamente 11,5% e 12,9%).

Nelle Regioni meno sviluppate (si veda la Tabella 7) la scuola dell'infanzia statale è predominante, con punte dell'83,8% in Basilicata, del 77,8% in Puglia e del 77,5% in Sicilia, mentre Calabria (74,9%) e Campania (70,1%) si collocano rispettivamente poco sopra e invece sotto la media del Sud (74,6%). La seconda tipologia di gestore per percentuale di bambini iscritti è il settore privato, soprattutto in Campania dove rappresenta il 25.9% del totale. In tutte le Regioni meno sviluppate però la quota del settore privato è inferiore alla media nazionale (29,8%).

Tutte le Regioni meno sviluppate presentano quote assai basse di scuole pubbliche non statali, molto lontane dalla media nazionale del 10,1%. Il caso più eclatante in questo senso è la Calabria, dove la scuola pubblica non statale copre solo l'1% degli iscritti nel 2012, mentre probabilmente è la presenza di grandi città e di centri urbani di dimensioni medio- grandi rende a rendere un po' più elevata la percentuale riscontrata in Sicilia (5,6%) e Campania (4,1%). Inoltre, in tutte le Regioni meno sviluppate dal 2009 al 2012 la quota statale è ulteriormente cresciuta, in particolare in Basilicata, e l'incremento è stato superiore alla media nazionale. Nella maggior parte dei casi la crescita della quota di offerta statale è avvenuta a scapito sia di quella pubblica non statale che di quella privata (si veda sempre la Tabella 7). Nelle Regioni meno sviluppate quindi, la scuola dell'infanzia, la sua qualificazione e sviluppo quale scuola a pieno titolo, in continuità con i percorsi avviati negli scorsi decenni, poggiano sull'impegno dello Stato in misura maggiore che nella maggior parte delle altre Regioni. Questa

condizione, se ben utilizzata, può favorire lo sviluppo di percorsi di continuità e di integrazione con la scuola primaria, che risultano più difficili in contesti caratterizzati da un grado più elevato di pluralismo nell'offerta.

Le difficoltà delle scuole dell'infanzia comunali e il ruolo dello Stato

Al di là delle Regioni meno sviluppate, un maggiore investimento statale nel settore sarà probabilmente necessario in tutta la Penisola, date le difficoltà attraversate dalla scuola pubblica non statale, come testimoniato anche dalla riduzione della presenza di questa modalità gestionale sia in termini assoluti che percentuali. Questo fenomeno è preoccupante per tutto il settore della scuola dell'infanzia, in quanto le scuole comunali rappresentano spesso punte di eccellenza e di alta qualificazione, e hanno fatto spesso da traino per tutto il sistema, favorendo la sperimentazione di percorsi didattici e soluzioni organizzative poi adottate dalla scuola statale e da quella privata.

In presenza di restrizioni sulla finanza pubblica, accentuate fortemente dalle misure di austerità adottate a seguito della crisi economica e finanziaria, i Comuni incontrano crescenti difficoltà nel garantire la continuità della gestione diretta dei servizi. In questo contesto il settore dei servizi educativi per la fascia 0-6 anni, ad alta intensità di lavoro, risulta tra i più colpiti all'interno delle amministrazioni comunali, dato che le politiche di austerità hanno avuto tra gli obiettivi principali la riduzione della spesa per il personale, e almeno tendenzialmente, delle dimensioni degli apparati pubblici (Bordogna e Neri, 2012; Neri, 2013). Oltre ai tagli ai trasferimenti, operano in questo senso una serie di norme che limitano direttamente la spesa per il personale e la possibilità di assunzioni. Tali vincoli sono presenti in buona parte anche nella scuola statale, e rappresentano una criticità generale del settore, ma sembrano colpire in modo ancora più forte gli enti locali: basti pensare ai limiti presenti nel rinnovo ai contratti a tempo determinato per le insegnanti, in ottemperanza alla normativa europea, in parte superati per lo Stato.

La risposta dei Comuni si è mossa su linee differenti, richiedendo la statalizzazione delle scuole dell'infanzia e riprendendo quindi processi caratteristici degli scorsi decenni, in qualche caso trasferendo in tutto o in parte i servizi a gestione diretta a soggetti partecipati o controllati dagli enti locali, oppure avviando o intensificando processi di esternalizzazione a soggetti indipendenti. Quest'ultima soluzione sembra essere quella prediletta dalla normativa, ma trova spesso forte

opposizione nelle comunità locali oltre che nel personale dei servizi (Neri, 2013). Inoltre, il settore privato non sembra avere la forza di sostituire in pieno gli enti locali, dove questi rappresentano un soggetto fortemente radicato nel sistema dell'offerta, ma piuttosto tende a sviluppare un rapporto di integrazione e complementarietà con essi. Questo significa che il settore privato può risentire a sua volta delle difficoltà e delle restrizioni finanziarie dei Comuni, in particolare modo dove enti locali e soggetti privati hanno sviluppato fortemente il sistema delle convenzioni. Come si vede anche dai dati, è l'offerta statale invece che tende, volontariamente o meno, ad esercitare un ruolo di supplenza e a sostituirsi a quella comunale.

Insomma, se si vuole che le scuole dell'infanzia italiane mantengano il buon livello qualitativo internazionalmente riconosciuto, con punte di eccellenza, lo Stato sembra chiamato ad assumere sempre più un ruolo di protagonista nel settore, tanto più in un contesto in cui il tasso di iscritti sta diminuendo e si sta allontanando dal livello del 100% raggiunto in anni non lontani. Si tratterà di scegliere se l'impegno che è richiesto si concentrerà maggiormente su un investimento diretto nel settore, che dovrà essere più consapevole che nel passato, o invece in un sostegno e supporto più esplicito ad altre modalità gestionali, pubbliche o private.

Il tempo pieno *(a cura di Andrea Caputo e Valentina Rastelli)*

Il tempo scuola nell'ambito dell'istruzione primaria riguarda il tempo speso in ore di lezione per l'apprendimento delle discipline (le principali sono Italiano e Matematica) e prevede in Italia due diversi modelli organizzativi delle attività didattiche. Il tempo parziale di 27 ore settimanali (891 ore annuali) rappresenta il tempo minimo richiesto per legge e può estendersi sino a 30 ore dal momento che ogni classe può richiedere fino a 3 ore a settimana di lezioni aggiuntive (per un totale di 99 ore annuali). Inoltre, in funzione delle risorse disponibili, è possibile avere ulteriori 10 ore di supporto educativo e supervisione effettuate da parte degli insegnanti. Non si tratta di ore spese nell'insegnamento ma ore in cui vengono forniti servizi aggiuntivi, tra cui la mensa e attività pomeridiane. Il tempo scuola può quindi variare tra 27 e 40 ore settimanali (ovvero il tempo pieno).
Negli ultimi anni, la Legge riforma 169/2008 stabilisce che le istituzioni scolastiche della scuola primaria costituiscano classi affidate ad un unico insegnante (il cosìddetto "maestro unico") e funzionanti con orario di 24 ore settimanali. A seguito di tale cambiamento, quindi, il tempo pieno sembra configurarsi come modello organizzativo più compatto, integrato e ricco di servizi accessori, oltre che una possibilità educativa "aperta" alla comunità, con una necessaria attenzione alla qualità delle strutture, dei servizi, dei laboratori, delle biblioteche e alla partecipazione delle famiglie.

Brevi cenni alla letteratura sul rapporto tra tempo scuola e apprendimenti

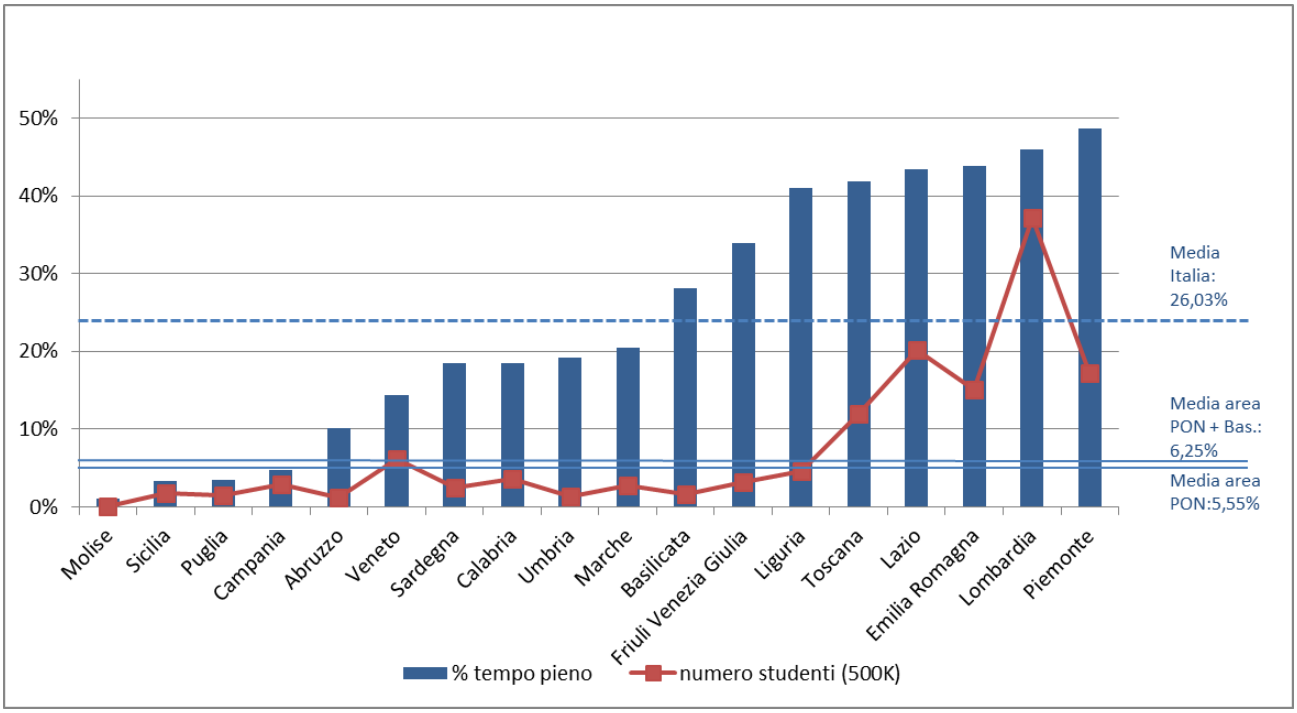
L'effetto del tempo speso a scuola sulle performance ottenute dagli studenti ai test di apprendimento sembra essere confermato da numerosi autori (Fitzpatrick, Grissmer, & Hastedt, 2011; Hansen, 2008; Lee & Barro, 2001; Marcotte, 2007; Marcotte & Hemelt, 2008; Sims, 2008). Per quanto riguarda la valutazione degli interventi che propongono ore aggiuntive, è importante tener conto del fatto che gli effetti tendono a manifestarsi nel tempo (Lavy and Schlosser 2005; Jacob e Lefgren 2004; Bellei, 2009) e in modo differenziato rispetto al livello di preparazione degli studenti (Boatman & Long, 2010, Gibbs, 2010; Lavy 2010Angrist & Krueger, 1991; Cahan & Davis, 1987; Cahan & Cohen, 1989; Cascio & Lewis, 2006; Gormley & Gayer, 2005; Luyten, 2006; Neal & Johnson, 1996). Un ridotto tempo nella scuola primaria incide potenzialmente su un maggior tasso di ripetenze e su una minore propensione alla prosecuzione degli studi di scuola secondaria (Angrist & Krueger, 1991; Pischke, 2007). Da qui, il

carattere prioritario degli investimenti sociali nella prima infanzia e nell'educazione primaria (Currie, 2011; Heckman, 2000; Heckman & Lochner, 2000; Carneiro & Heckman, 2003).

La situazione in Italia

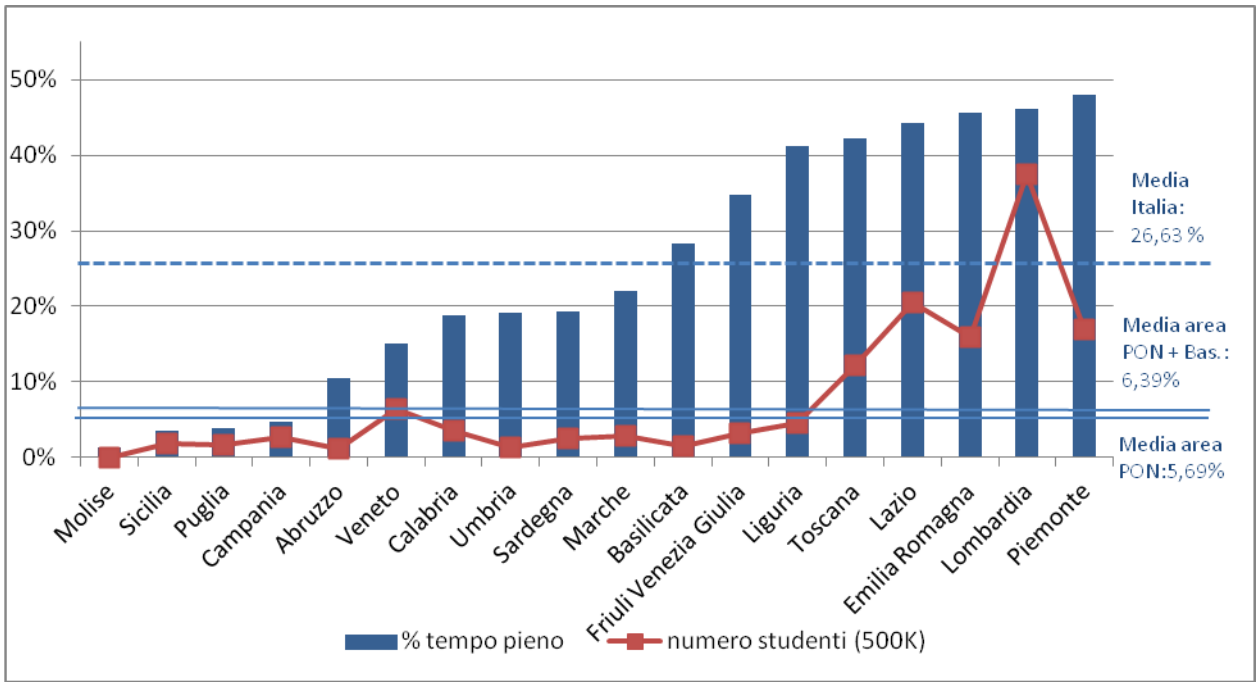
Nell'ambito dell'istruzione primaria, il tempo pieno ha visto un progressivo aumento a livello nazionale negli ultimi anni (dal 2007 al 2013). Tuttavia, prendendo in analisi la percentuale di studenti a tempo pieno nelle diverse regioni italiane, emerge che nelle regioni del Sud - sia l'area ex PON che l'attuale area delle regioni meno sviluppate (PON+Basilicata) - la percentuale di studenti a tempo pieno è decisamente inferiore rispetto alla media italiana (cfr. da Fig. 1 a Fig. 6): unica eccezione è la Basilicata, che mostra valori sempre superiori alla media. In tali elaborazioni, è quindi interessante presentare separatamente il dato delle regioni meno sviluppate ex PON e quello di tutte le regioni meno sviluppate, quindi ex PON + Basilicata. Un'ulteriore ragione che spinge a presentare i dati nel tempo così articolati è che le regioni meno sviluppate, proprio a eccezione della Basilicata, hanno goduto dei fondi PON negli anni oggetto di analisi.

Figura 1 – Percentuale e numero di studenti a tempo pieno a.s. 2007/2008 ~~(500mila studenti)~~



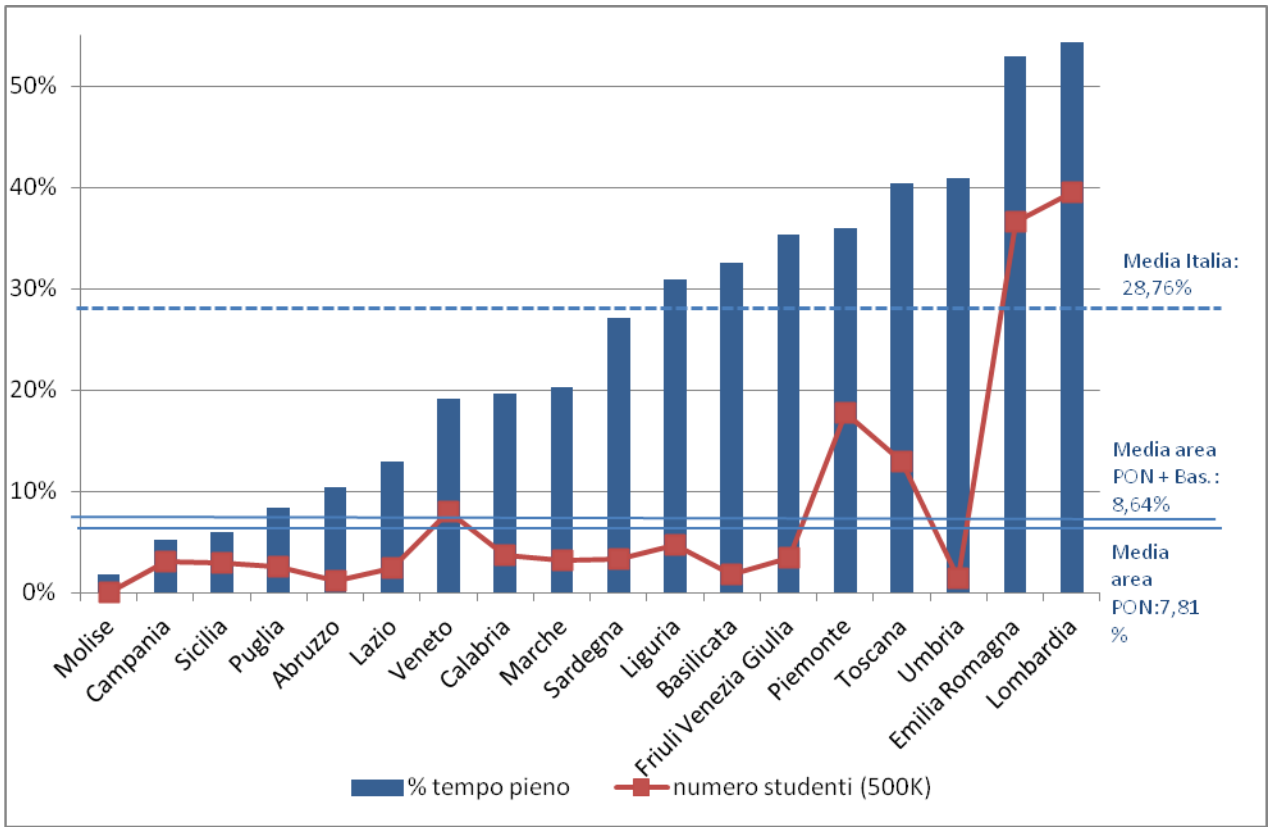
Fonte: MIUR

Figura 2 – Percentuale e numero di studenti a tempo pieno a.s. 2008/2009



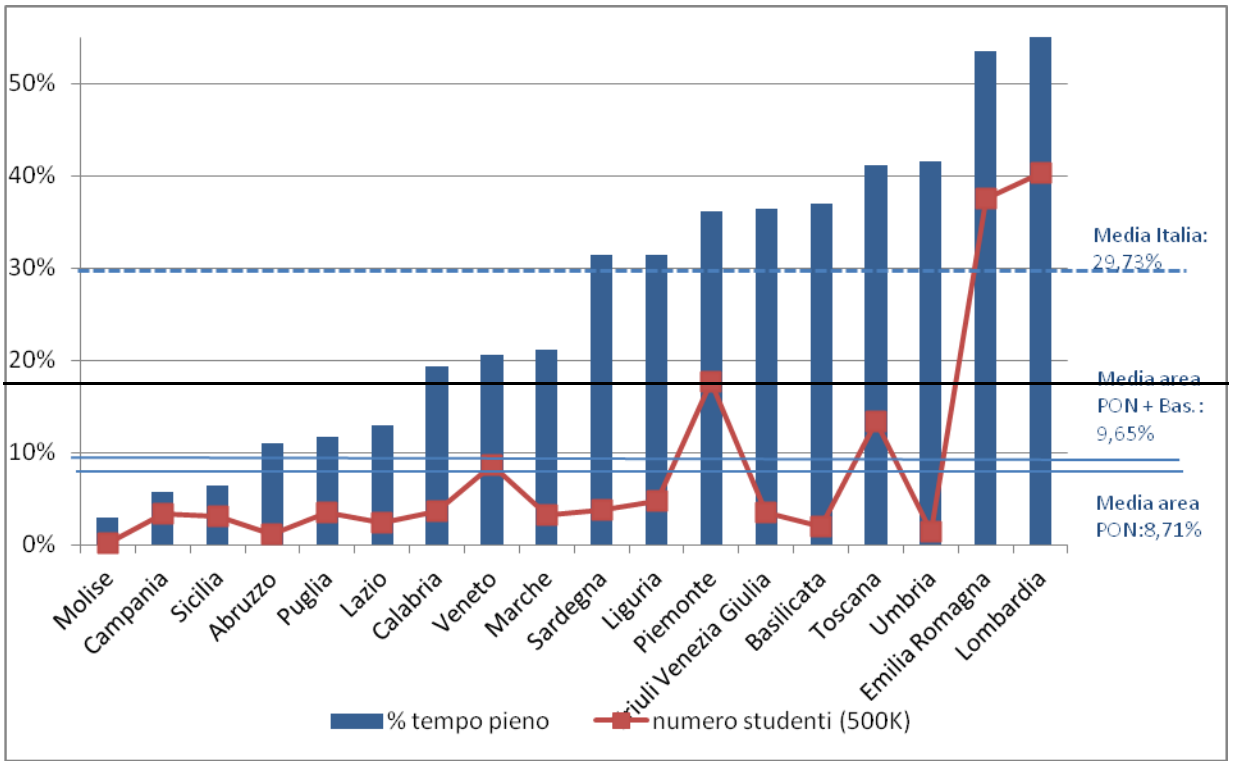
Fonte: MIUR

Figura 3 – Percentuale e numero di studenti a tempo pieno a.s. 2009/2010



Fonte:MIUR

Figura 4 – Percentuale e numero di studenti a tempo pieno a.s. 2010/2011



Fonte: MIUR

Figura 5 – Percentuale e numero di studenti a tempo pieno a.s. 2011/2012

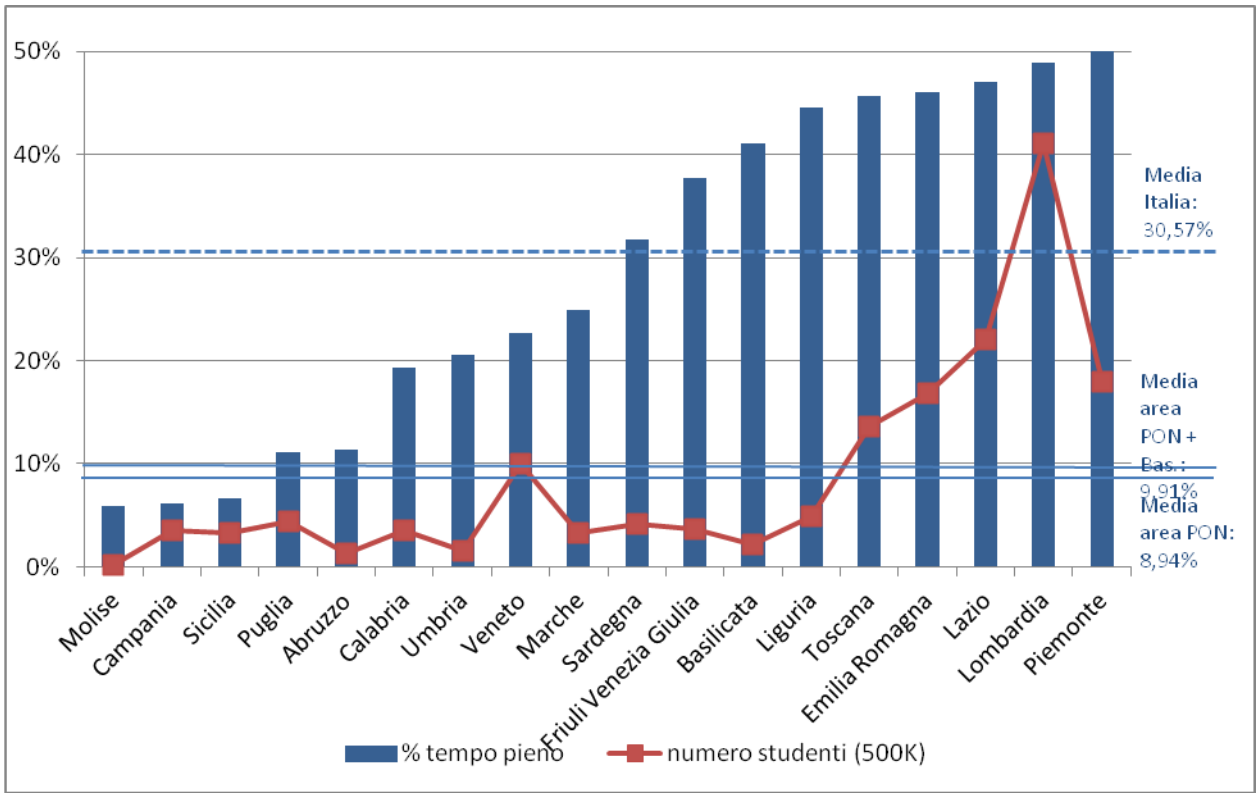
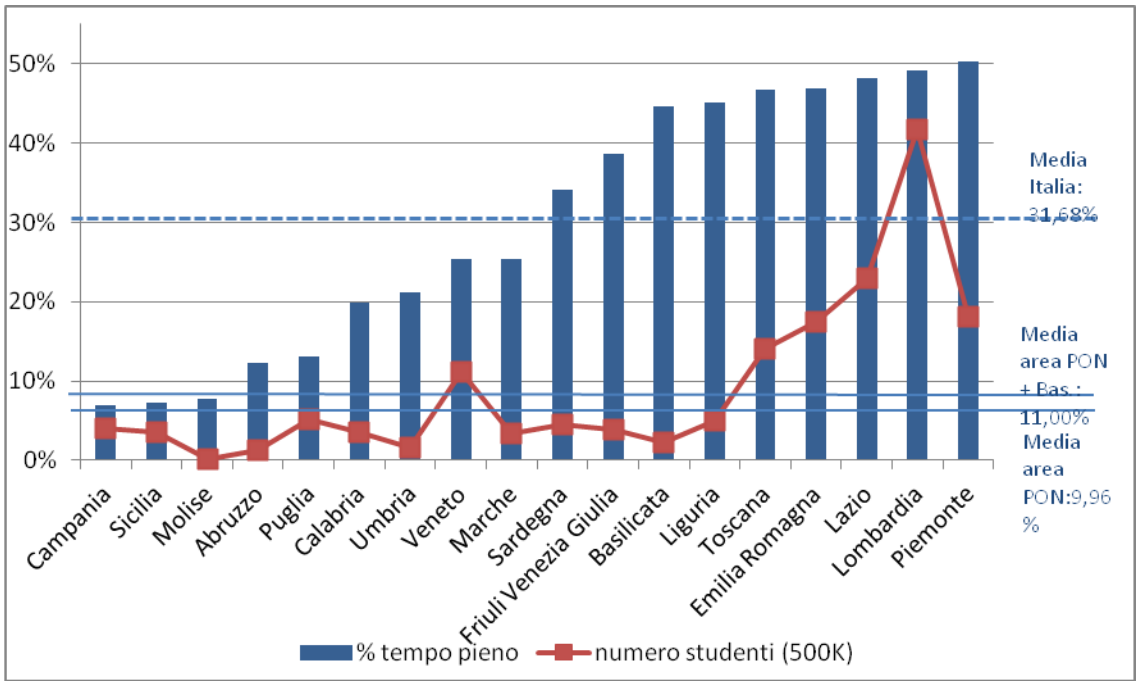


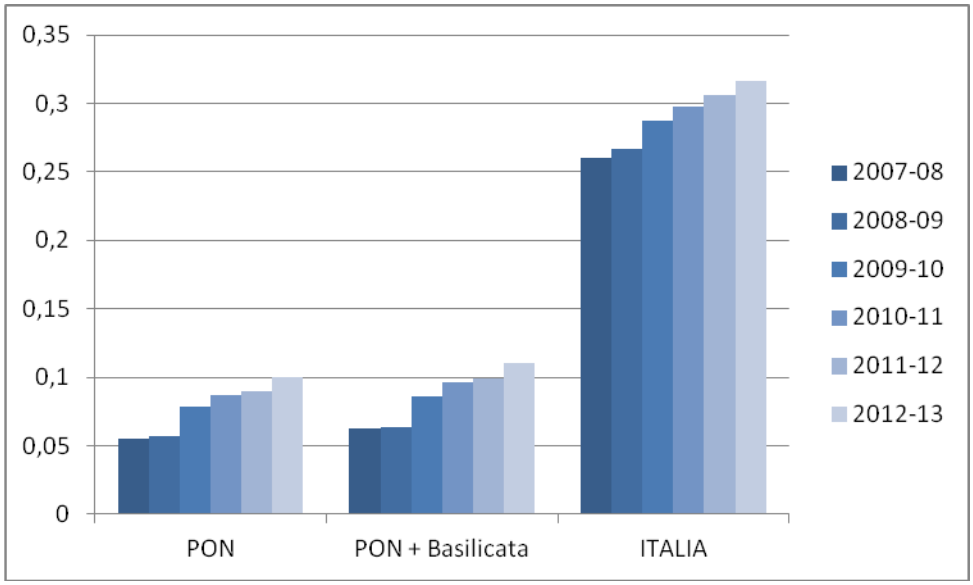
Figura 6 – Percentuale e numero di studenti a tempo pieno a.s. 2012/2013



Fonte: MIUR

Come si evince dalla Figura 7 le variazioni nel tempo del dato di studenti a tempo pieno nelle scuole delle regioni ex PON e PON+Basilicata restano comunque contenute, con un dato nazionale che nell'a.s. 2012/2013 risulta tre volte superiore a quello delle regioni in questione.

Figura 7 – Percentuale di studenti a tempo pieno per l'area (ex)PON, PON+Basilicata e Italia (dall'a.s. 2007/2008 all'a.s. 2012/2013)



Fonte: MIUR

Tale dato è di estrema rilevanza, dal momento che il tempo scuola risulta fortemente correlato con gli apprendimenti degli studenti.

La Tabella 1 mostra la correlazione positiva e significativa tra la percentuale di studenti a tempo pieno e l'apprendimento medio in Italiano (calcolato in termini di percentuale di risposte corrette alle rilevazioni del SNV) per regione nelle classi II e V di scuola primaria, sebbene per le classi V tale relazione vada interpretata con maggiore cautela poiché non presente in tutti gli anni considerati. Nessuna correlazione è invece individuabile con l'apprendimento medio in Matematica. Consideriamo comunque tale risultato di estrema rilevanza dal momento che le competenze in lettura interessano trasversalmente lo sviluppo di ulteriori competenze cognitive e sociali, soprattutto per gli studenti immigrati.

Tabella 1 – Correlazione tra percentuale di studenti a tempo pieno e apprendimento medio per regione

	II primaria		**V primaria**	
Anno scolastico	Italiano	Matematica	Italiano	Matematica
2008/2009	.582*	-.106	.234	.326
2009/2010	.503*	.241	.536*	.456
2010/2011	.478*	.025	.124	.340
2011/2012	.597**	.104	.531*	.203

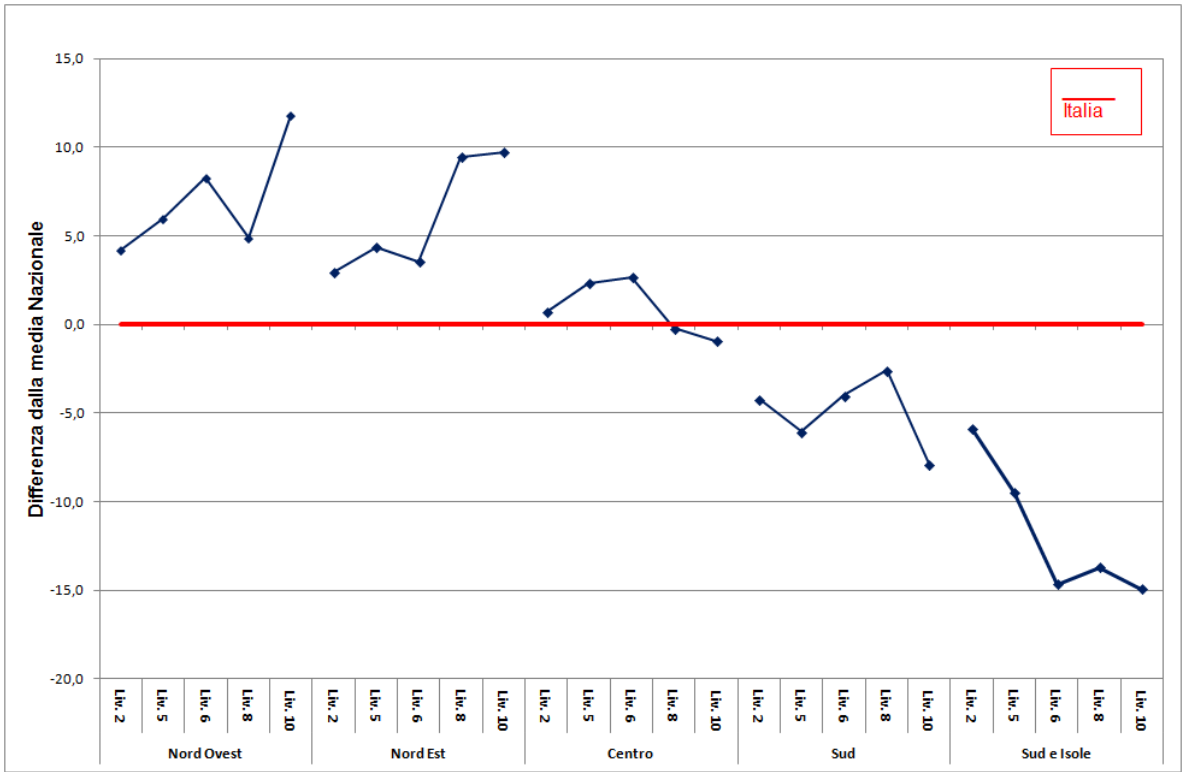
* significatività inferiore a 0.05 ** significatività inferiore a 0.01

Nota: i punteggi in italiano e matematica non sono al netto di ESCS

Per quanto riguarda gli apprendimenti, è importante tenere in considerazione che, come emerso dalle rilevazioni INVALSI, non solo differiscono fortemente per area geografica, ma nell'avanzare del percorso scolastico si allontanano progressivamente dalla media nazionale (INVALSI, 2013).

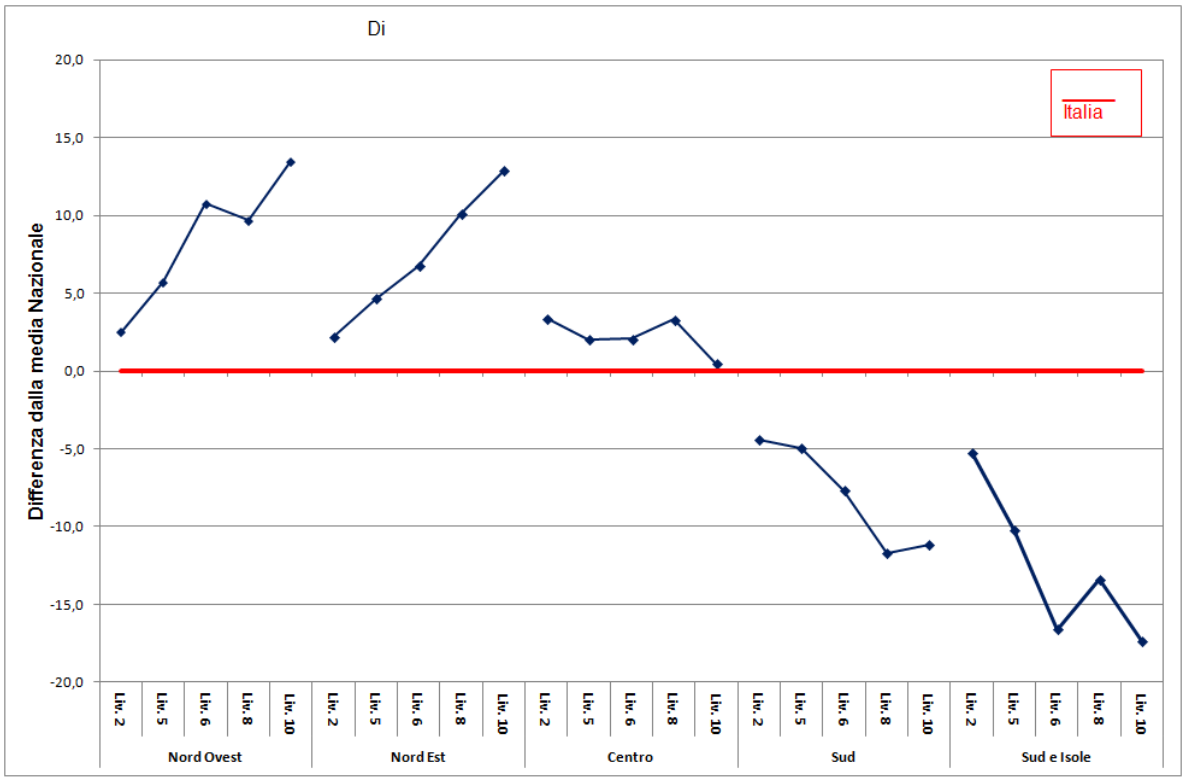
Come evidenziato dalle Figure 8 e 9 le differenze tra le diverse aree rispetto alla media nazionale tendono ad aumentare nel passaggio dalla classe II della scuola primaria alla classe III della secondaria di primo e II della secondaria di secondo grado.

Figura 8 – Differenze dalla media nazionale per area geografica e livelli - italiano a.s. 2012/2013



Fonte: SNV 2013

Figura 9 – Differenze dalla media nazionale per area geografica e livelli - matematica a.s. 2012/2013



Fonte: SNV 2013

In particolare, i dati delle regioni del Sud, per quanto più bassi rispetto a quelli delle aree del Centro-Nord, mostrano valori piuttosto vicini alla media nazionale nella scuola primaria. La situazione peggiora, invece, nella scuola secondaria, sebbene tali differenze non risultino sempre significative[9].

Assumendo come riferimento la media nazionale, nella scuola primaria il Nord-Ovest presenta un vantaggio stabile e statisticamente significativo di circa 5 punti, differenza che diventa più che doppia nella scuola secondaria. Critica è la situazione delle regioni del Sud, che accumulano un ritardo crescente fino a raggiungere i 15 punti al di sotto della media nazionale nei livelli 8 e 10. Tale andamento divergente delle medie di area è ancora più evidente per Matematica (Figura 9).

Conclusioni

Il tempo trascorso a scuola sembra essere anche per il contesto italiano una variabile rilevante da tenere in considerazione nella valutazione degli apprendimenti. Le evidenze in letteratura appaiono infatti confermate da livelli di correlazione significativi, soprattutto per Italiano. Probabilmente, il tempo rappresenta una variabile chiave nella valutazione della *qualità dell'istruzione*, anche perchè avere maggior tempo a disposizione può voler dire andare oltre le metodologie tradizionali di insegnamento.

Nelle regioni del Sud si assiste a una percentuale di studenti a tempo pieno decisamente inferiore rispetto alla media italiana e a uno svantaggio considerevole negli apprendimenti, svantaggio che, anziché essere contrastato dall'istituzione scolastica, si rafforza progressivamente nel tempo.

Da questa consapevolezza emerge l'importanza per il contesto italiano, del potenziamento delle ore trascorse in classe già a partire dalla scuola primaria, come azione preventiva per frenare il progressivo distanziamento degli apprendimenti.

Resta il fatto che la questione del tempo a scuola rappresenta un preciso indicatore del progetto che una istituzione educativa intende perseguire anche come risposta alle esigenze del contesto sociale di riferimento. Non è un caso infatti, che in Italia alle grandi differenze territoriali nei livelli di apprendimento si associano quelle delle percentuali di studenti a tempo pieno, queste ultime a loro volta legate alle diverse modalità di organizzazione familiare o, più nello specifico, all'incidenza del lavoro femminile extradomestico.

[9] Per maggiori dettagli consultare il Rapporto SNV a.s. 2012/2013.

Andrebbe approfondito il ruolo delle istituzioni scolastiche nel gestire queste esigenze nell'ottica dell'autonomia scolastica, per capire se e quando la scuola può contrastare un circolo vizioso di rafforzamento delle differenze, negli esiti e nelle occasioni di apprendimento oppure se può farsi elemento di contrasto attivo delle disuguaglianze manipolando appunto la leva temporale.

Valutazione e accountability di scuola (a cura di Barbara Romano)

Nei capitoli precedenti abbiamo visto alcuni dati sulle caratteristiche e sulle performance degli studenti presentate a livello nazionale, per diverse sotto-aree e comparate con quelle internazionali. Il quadro che ne emerge è quello "classico" di un'Italia al di sotto della media OCSE, con un marcato ritardo del mezzogiorno, tuttavia un tratto specifico dell'Italia è la forte differenziazione esistente nelle performance *fra le scuole* anche all'interno della stessa area. Questa eterogeneità emerge chiaramente dalle indagini internazionali (PIRLS e PISA) e dalle rilevazioni INVALSI.

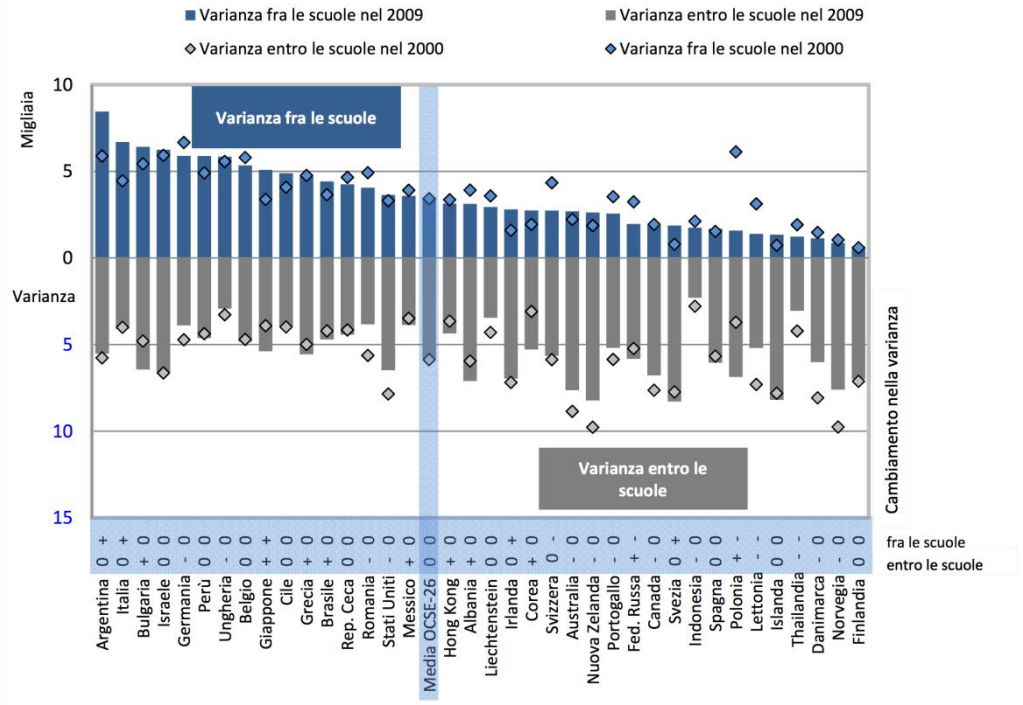
La variabilità dei risultati delle scuole italiane

Come riportato nel documento UNESCO "Learning divides" (Willms, 2006) è importante comprendere come si comportano le scuole e non solo i singoli studenti. Infatti, secondo quanto emerge dai PIRLS, per uno studente con uno status socio-economico medio frequentare una delle migliori scuole comporterebbe in media un vantaggio di circa un anno e mezzo di istruzione entro la fine della quarta primaria; vantaggio che arriverebbe a più di quattro anni di istruzione entro i 15 anni di età. Quindi scomporre la varianza totale nelle componenti *tra* scuole e *entro* le scuole è di cruciale importanza per capire quali siano le modalità di intervento più adatte per migliorare la qualità complessiva del sistema di istruzione. Se molta della varianza si trova *tra* le scuole, significa che siamo in presenza di un sistema scolastico nel quale gli studenti di una stessa scuola hanno performance molto simili, ma le scuole differiscono molto fra di loro e quindi gli studenti di una certa scuola hanno opportunità educative molto diverse rispetto a quelli di un'altra: questa differenza nei risultati "è imputabile in parte alla differente offerta formativa di ciascuna scuola e in parte ad un effetto segregazione, ovvero alla tendenza da parte di studenti con caratteristiche simili a iscriversi alle stesse scuole (INVALSI, 2010). Vediamo quali siano le caratteristiche del nostro sistema e come un sistema di accountability potrebbe contribuire al suo miglioramento, sia in termini di equità sia di performance complessive.

La varianza a livello di scuola secondo l'indagine PISA[10]

Le proporzioni relative di varianza fra ed entro le scuole nel 2000 e nel 2009 sono rimaste sostanzialmente simili nei paesi OCSE, l'Italia, è l'unico paese, insieme all'Argentina, nel quale la proporzione già comparativamente elevata di varianza fra le scuole nel 2000, è ulteriormente e significativamente aumentata (Fig. 1). L'Italia, inoltre, ha una variabilità totale dei risultati superiore a quella totale dei paesi OCSE ed ha la più alta proporzione di varianza spiegata dalla differenza tra le scuole tra tutti i paesi OCSE. Leggendo questo dato in una prospettiva nazionale, la variabilità spiegata dalla differenza tra le scuole corrisponde al 62% di quella totale all'interno del paese a significare che la variabilità del rendimento degli studenti italiani in lettura può essere prevalentemente addebitata alla differenza tra le scuole e l'incidenza di questo fattore è praticamente raddoppiata rispetto alla prima rilevazione PISA del 2000.

Figura 1 - Varianza dei risultati in lettura tra ed entro le scuole nel 2000 e nel 2009 per paese



Fonte: OCSE PISA, 2000 e 2009

[10] Questo paragrafo è una sintesi della parte del rapporto INVALSI sula rilevazione PISA 2009 dedicato alla variabilità di scuola.

Per l'Italia, la variabilità dei risultati tra le scuole è spiegata per il 43,5% dall'indice PISA di status socio-economico e culturale degli studenti e delle scuole. Se è vero che nel contesto internazionale il dato italiano è inferiore di quasi 12 punti percentuali a quello medio dei paesi membri è da sottolineare il fatto che questo dato sia nettamente aumentato per l'Italia negli ultimi tre anni: in PISA 2006 lo status socio-economico e culturale spiegava il 27,6% della varianza tra le scuole. Questo lascia ipotizzare che le condizioni sociali, economiche e culturali delle famiglie abbiano un'incidenza sempre maggiore sulla scelta del tipo di istruzione superiore.

Occorre tener conto del fatto che nell'indagine PISA - in cui la maggior parte del campione italiano è costituita da scuole secondarie di secondo grado e con una stratificazione per tipo di scuola - una buona parte della varianza fra scuole è imputabile alle differenze fra indirizzi di studio.

Tuttavia, come vedremo nei prossimi paragrafi, la grande variabilità delle performance tra scuole è confermata anche per i gradi di istruzione inferiori dalle rilevazioni nazionali SNV-INVALSI.

La variabilità delle scuole nelle prove INVALSI

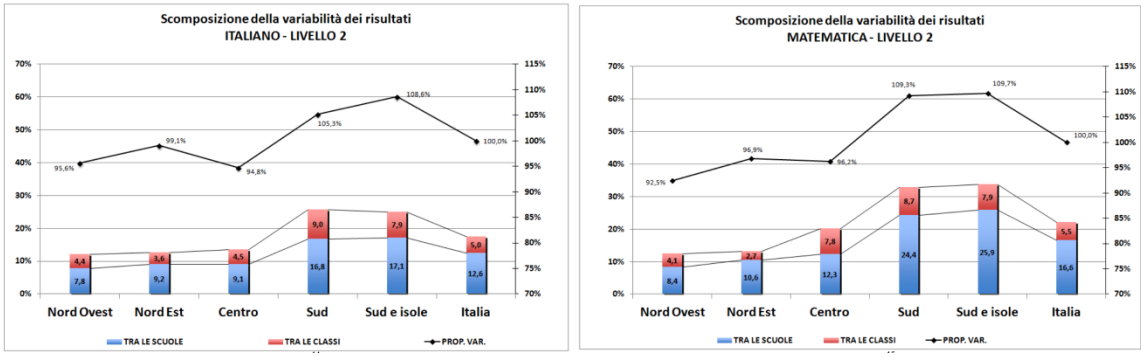
I grafici che seguono sono tratti dal rapporto SNV-INVALSI per l'anno scolastico 2012-2013 e rappresentano la scomposizione della variabilità complessiva dei risultati in tre componenti: la variabilità tra scuole, quella tra classi all'interno di una scuola e quella dentro le classi.

La linea spezzata in nero rappresenta la variabilità complessiva di ciascuna area in rapporto a quella nazionale e le barre verticali il peso relativo di ciascuna componente della variabilità rispetto a quella totale della propria area.

Complessivamente la variabilità al Sud è sempre maggiore rispetto alla variabilità al Nord per l'Italiano e quasi sempre in matematica.

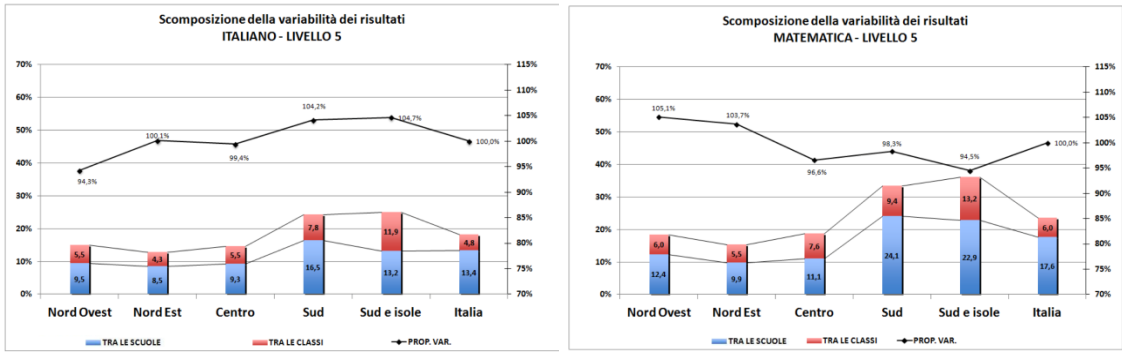
In seconda primaria la variabilità tra scuole è mediamente bassa, ma al Sud è più che doppia rispetto a quella del Nord. In matematica è sensibilmente più alta che in italiano In quinta la situazione è pressochè invariata al Nord, mentre al Sud è più alta rispetto alla seconda. Questo sembra indicare che fin dalle primarie al Sud le scuole non agiscono efficacemente nel ridurre le differenze, ma anzi le esacerbano.

Figura 2 – Scomposizione della varianza al secondo anno di scolarità per Italiano e Matematica



Fonte: SNV INVALSI 2013

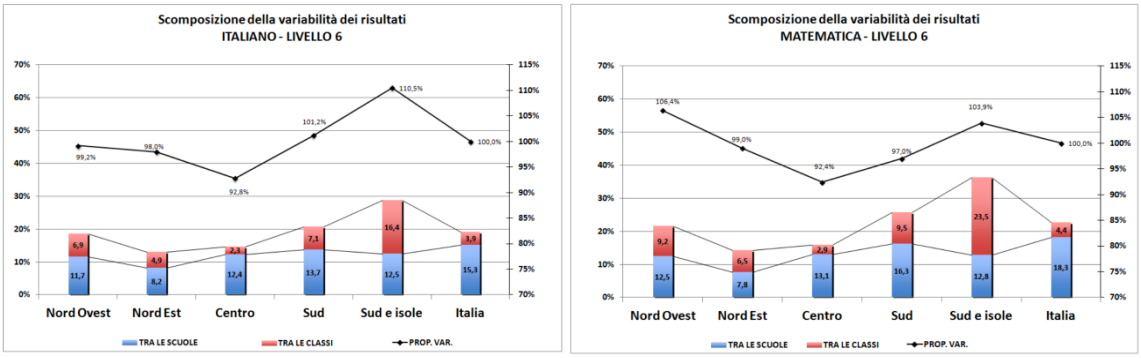
Figura 3 – Scomposizione della varianza al terzo anno di scolarità per Italiano e Matematica



Fonte: SNV INVALSI 2013

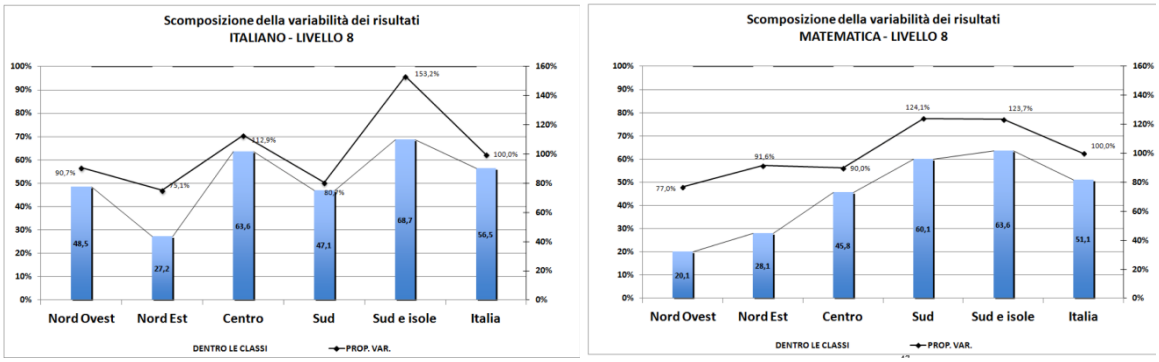
Nel primo anno di secondaria di primo grado la variabilità tra le scuole e tra le classi rimane pressochè invariata per l'Italiano, mentre per la matematica si riduce leggermente al sud, anche se nel Sud e isole si innalza moltissimo la varianza tra classi.

Figura 4 – Scomposizione della varianza al sesto anno di scolarità per Italiano e Matematica



Fonte: SNV INVALSI 2013

Figura 5 – Scomposizione della varianza all'ottavo anno di scolarità per Italiano e Matematica



Fonte: SNV INVALSI 2013

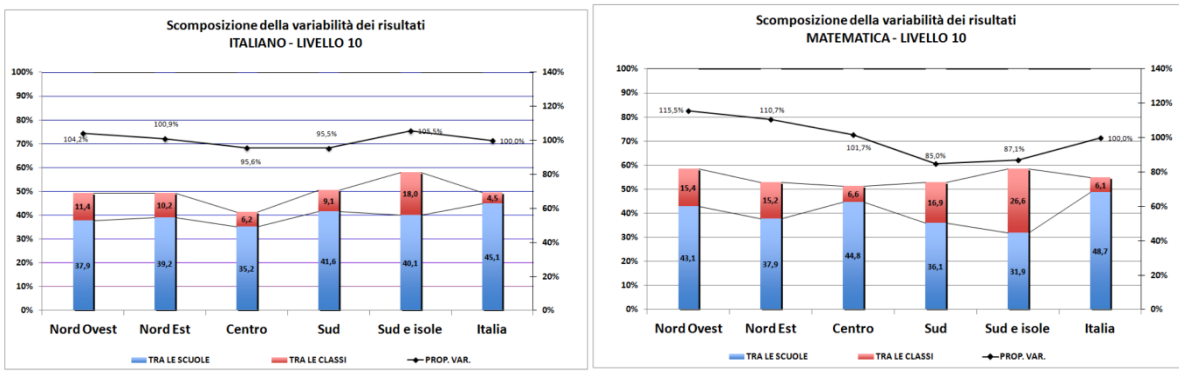
Alla fine della secondaria di primo grado la variabilità fra scuole aumenta vertiginosamente (sempre che si possa considerare una singola classe rappresentativa di una scuola) ed è più alta per l'italiano che per la matematica.

Il disegno campionario per la classe terza della scuola secondaria di primo grado prevede l'estrazione di una sola classe per scuola, affidata all'osservazione diretta del Presidente di commissione. Per tale motivo, la stima della componente tra classi della devianza non è possibile.

Al secondo anno di Secondaria di Secondo grado (lo stesso in cui avviene la rilevazione PISA) i risultati confermano l'alta variabilità complessiva tra scuole. Quando, però, si considerino separatamente i diversi tipi di scuola si evidenzia un'impennata della variabilità a livello di classe: al Nord nei licei, al Sud nei tecnici e in tutta Italia negli istituti professionali.

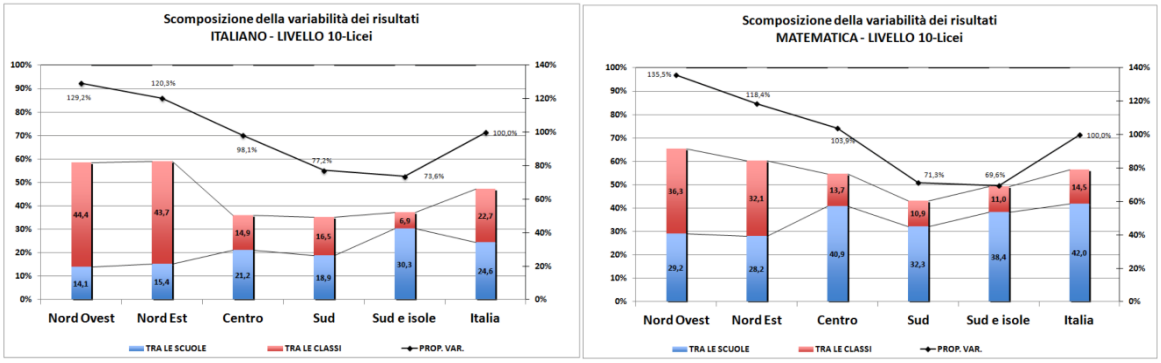
In conclusione il peso della scuola - nelle sue due componenti: varianza di classe e varianza di scuola – aumenta lungo il percorso di studi.

Figura 6 – Scomposizione della varianza al decimo anno di scolarità per Italiano e Matematica: tutte le scuole



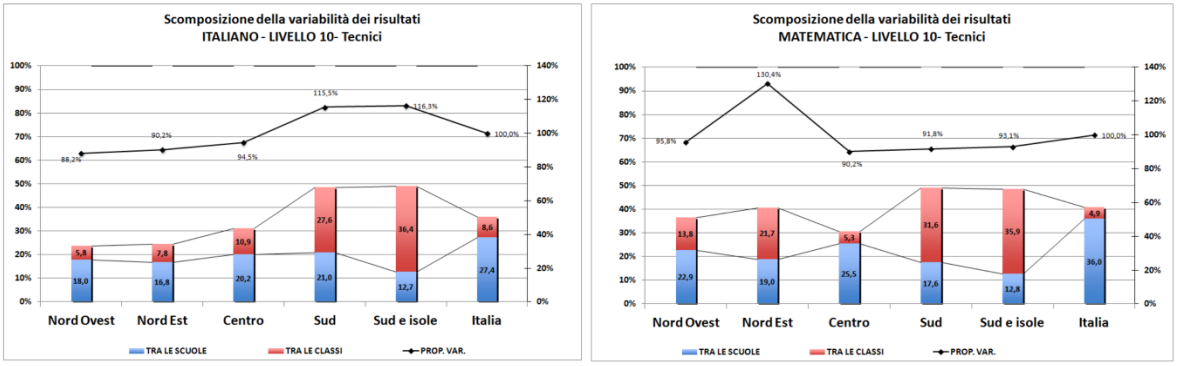
Fonte: SNV INVALSI 2013

Figura 7 – Scomposizione della varianza al decimo anno di scolarità per Italiano e Matematica: Licei



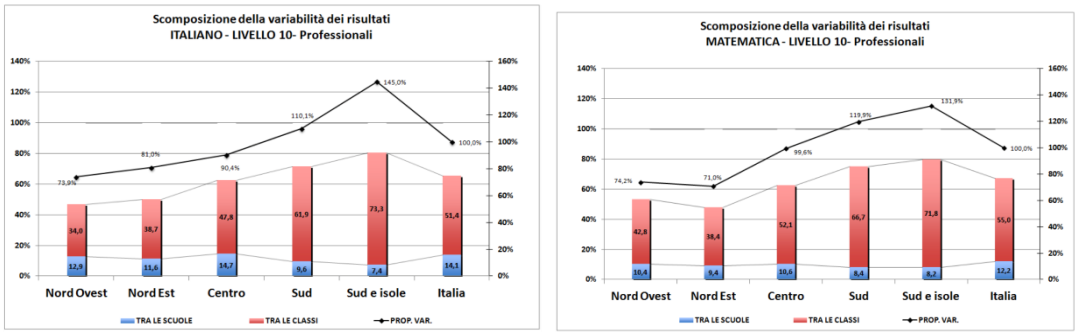
Fonte: SNV INVALSI 2013

Figura 8 – Scomposizione della varianza al decimo anno di scolarità per Italiano e Matematica: Istituti Tecnici



Fonte: SNV INVALSI 2013

Figura 9 – Scomposizione della varianza al decimo anno di scolarità per Italiano e Matematica: Istituti Professionali



Fonte: SNV INVALSI 2013

L'accountability di scuola come leva di miglioramento

In una situazione in cui coesistono Istituzioni scolastiche molto eterogenee anche in un territorio circoscritto, le politiche nazionali e locali *indifferenziate*, hanno scarse possibilità di rivelarsi efficaci: "*è a livello di scuola che il cambiamento può essere prodotto"*. Quest'ultima affermazione che compare nel documento "Roadmap for the next generation State Accountability System" (2011) del Council of Chief of State School Officier, seppur maturata in un paese dove la school accountability è nata ed è stata studiata da più di trent'anni, coglie la tendenza in corso a livello internazionale per cui molti paesi, anche europei hanno investito ingenti risorse per creare e migliorare sistemi di *accountability* delle scuole che rappresentino una "possibile leva di miglioramento" (Sestito, 2012).

Il disegno del sistema che porta dalla misurazione degli apprendimenti sui singoli studenti alla formulazione di un giudizio sulla scuola (scuola in difficoltà, scuola *underperforming* sono modi in cui possono essere etichettate) è il prossimo passo da affrontare e il DPR 80 – 2013 lo attribuisce all'INVALSI al punto 1.c) dell'articolo 3:

definire gli indicatori di efficienza e di efficacia in base ai quali l'S.N.V. individua le istituzioni scolastiche che necessitano di supporto e da sottoporre prioritariamente a valutazione esterna.

La definizione di questo sistema presenta diverse alternative tecniche e richiede la formulazione di diverse scelte di policy che dipendono dagli obiettivi che si vogliono raggiungere e dal sistema di incentivi che si vuole adottare: status, improvement, o value added models.

Rispetto alla definizione degli indicatori di performance - la base informativa avrebbe come punto cardine il Sistema Nazionale di Valutazione – INVALSI le cui misurazioni effettuate a livello di studente possono essere aggregate sia a livello di classe, sia a livello di scuola (con opportuni metodi ampiamente studiati e presenti nella letteratura internazionale) per arrivare a formulare un primo giudizio sul livello di performance delle scuole. A queste si dovrebbero accostare informazioni provenienti dall'anagrafe studenti (come quelli sugli abbandoni) e dati provenienti dall'Anagrafe della professionalità insegnante e dati ISTAT per la corretta definizione delle caratteristiche di contesto delle scuole.

Il punto di attenzione è che sarebbe necessario *sperimentare e valutare* con metodi adeguati meccanismi di individuazione e meccanismi di incentivazione senza presumere che l'uno sia più efficace di altri. Non solo ciò che è vero altrove potrebbe essere falsificato qui, ma plausibilmente ciò che funziona in un grado di scuola e in un certo contesto (area geografica e status socio-economico

medio di scuola) potrebbe non rivelarsi altrettanto efficace per altri gradi di scuola o per contesi diversi.

Il progetto Valutazione per la Qualità nelle Scuole realizzato in via sperimentale nel triennio 2010 – 2013 in quattro province (Siracusa, Arezzo, Pavia, Mantova) Ministero insieme a INVALSI e INDIRE è stato realizzato con una particolare attenzione a questo aspetto.

Va inoltre sottolineato che la creazione di un sistema di accountability dovrebbe essere accompagnato dalla creazione, all'interno delle scuole, delle competenze per portelo implementare. I dirigenti e gli insegnanti hanno necessità di essere supportati (soprattutto in termini di formazione professionale) nella comprensione del senso dei risultati delle prove, nella traduzione dei risultati in piani di miglioramento e nella realizzazione dei piani. In questo senso si esprimono l'articolo 3. e l'articolo 4 del DPR 80/2013, attribuendo all'INVALSI il compito di fornire gli indicatori e gli strumenti per l'autovalutazione e all'INDIRE i compiti di supporto "*nella definizione e attuazione dei piani di miglioramento della qualita' dell'offerta formativa e dei risultati degli apprendimenti degli studenti, autonomamente adottati dalle stesse. A tale fine, cura il sostegno ai processi di innovazione centrati sulla diffusione e sull'utilizzo delle nuove tecnologie, attivando coerenti progetti di ricerca tesi al miglioramento della didattica, nonche' interventi di consulenza e di formazione in servizio del personale docente, amministrativo, tecnico e ausiliario e dei dirigenti scolastici, anche sulla base di richieste specifiche delle istituzioni scolastiche*."

Il progetto VALES

La prima concreta esperienza (peraltro precedente al DPR 80/2013) di azioni articolate e mirate al supporto e all'autovalutazione è il progetto VALES – VALutazione E Sviluppo. il progetto VALeS ha realizzato una sperimentazione del modello valutativo delineato dal Regolamento del Sistema Nazionale di Valutazione. VALeS ha coinvolto 300 scuole del primo e del secondo ciclo, con un sovra-campionamento delle aree exPON (200 scuole). Il progetto, attivato nel 2012 e di durata triennale, ha ricevuto il contributo dei fondi PON ed è stato coordinato da Invalsi e realizzato in collaborazione con INDIRE e con il Miur. VALeS ha permesso di validare e di affinare gli strumenti di raccolta-dati e i protocolli valutativi che saranno messi a sistema nell'anno scolastico 2014-15.

Con questa iniziativa le scuole vengono coinvolte in una ricerca partecipata: nel percorso sono organicamente inserite la valutazione delle scuole e la valutazione del dirigente scolastico, al fine di

definire e attuare in modo integrato il piano di miglioramento della scuola e gli obiettivi di risultato della dirigenza scolastica.

A questo si aggiunge il Piano di Formazione e Informazione dei Team di Valutazione alle indagini nazionali e internazionali è realizzato nell'ambito dell'Asse I – Capitale Umano – Obiettivo B - Azione B3 "Interventi di formazione sulla valutazione nei processi di apprendimento" del PON "Competenze per lo sviluppo" Fondo Sociale Europeo 2007-2013 e persegue la finalità di sostenere l'attenzione del mondo della scuola verso gli aspetti teorici e metodologici della valutazione degli apprendimenti, contribuendo così all'azione di miglioramento dei risultati degli studenti delle regioni dell'Obiettivo Convergenza (Calabria, Campania, Puglia e Sicilia) attraverso la formulazione di opportuni piani di miglioramento didattico. L'obiettivo sostanziale che il progetto si prefigge è fornire ai docenti strumenti utili per la comprensione delle caratteristiche e dei risultati delle prove INVALSI e delle indagini internazionali.

VALeS ha consentito quindi di tradurre operativamente e di mettere alla prova il nuovo Sistema Nazionale di Valutazione.

L'investimento di INVALSI in ricerca sui temi dell'individuazione delle scuole in difficoltà e dei modelli di valore aggiunto, sta comunque proseguendo con il bando di "Idee per la ricerca" in fase di avvio nel 2013 e creato proprio allo scopo di stimolare l'avanzamento della conoscenza su questi temi nel nostro sistema scolastico. Ciò è coerente con quanto raccomandano i ricercatori che si occupano si sistemi di accountability (si veda ad esempio Ladd, 2011; Raudenbush, 2004; Taylor, Beaudoin, and Goldschmidt, 2007). Questi autori concordano sulla necessità di sottoporre il sistema stesso a un processo continuo di valutazione per stimarne gli effetti e per individuare nuove strategie per migliorarlo e adattarlo secondo le informazioni raccolte. Perie e Pack (2007) lo definiscono un "sistema vivente" che deve essere in grado di migliorare la qualità degli indicatori utilizzati (modificandone le modalità di raccolta, la reliability e la validità), accogliere nuovi indicatori, cambiamenti nel metodo di aggregazione degli indicatori e nell'utilizzo che ne viene fatto per formulare decisioni, miglioramenti nel sistema di reportistica e nella comunicazione.

Il sistema deve incorporare la "necessità di revisione" nel corso del tempo e la prossima programmazione potrebbe farsi carico di questa azione.

7 Il personale scolastico

In questa parte del rapporto ci si sofferma su alcune caratteristiche del personale scolastico, in particolare su dirigenti e insegnanti. La letteratura esistente è concorde nel mettere in luce come da queste figure passi gran parte dell'*effectiveness* di un sistema di istruzione e sembra quindi particolarmente importante dedicare spazio alle caratteristiche di questi soggetti e alle leve su cui è possibile contare per migliorare la scuola. È utile ricordare, in prima battuta che la scuola italiana si caratterizza per una forza lavoro con età media molto più elevata che negli altri Paesi sviluppati e, al contempo, anche più femminilizzata. Inoltre, è utile ricordare anche che gli insegnanti italiani, in larga misura, non hanno avuto una formazione specifica all'insegnamento prima di entrare in ruolo e vivono una carriera lavorativa caratterizzata da una sostanziale assenza di meccanismi premiali o passaggi a ruoli diversi e gerarchicamente ordinati nell'istituzione scolastica. Al contempo, è utile ricordare come i meccanismi di reclutamento e allocazione alle scuole della forza insegnante presentino la peculiarità di essere al di fuori del governo del sistema scolastico, dal momento che l'influenza su entrambi gli aspetti è meramente formale e burocratica, tanto guardando all'autorità centrale quanto guardando ai dirigenti dei singoli istituti scolastici. Stante questo insieme di vincoli, pare utile affrontare in questa sezione del testo alcuni aspetti caratterizzanti gli insegnanti e i dirigenti, focalizzandosi anche sugli aspetti motivazionali che guidano il loro operato quotidiano.

La dirigenza scolastica (a cura di Debora Mantovani)

Le sfide del dirigente scolastico in Italia

Dalla fine degli anni novanta, la scuola italiana è stata al centro del dibattito politico, nonché bersaglio di numerosi interventi legislativi tesi a riformare il sistema dell'istruzione. Alcuni di questi interventi hanno anche cercato di rompere quel legame di forte accentramento decisionale e organizzativo, che faceva dipendere il destino di ogni scuola dalle disposizioni impartite dal ministero dell'Istruzione e dai Provveditorati agli studi. L'art. 21 della legge n. 59/1997 (conferimento di funzioni e compiti alle regioni ed enti locali per la riforma della pubblica amministrazione e per la semplificazione

amministrativa), il d.p.r. n. 275/1999 (regolamento sull'autonomia organizzativa e didattica) e la riforma del titolo V della Costituzione del 2001 hanno, infatti, promosso l'introduzione di elementi di decentramento e di autonomia nella scuola italiana con l'obiettivo esplicito di migliorarne l'efficienza e l'efficacia amministrativa. La libertà per ogni istituto scolastico di organizzare i propri spazi, investire in innovazione tecnologica, interagire con le esigenze del territorio e della comunità, scegliere tecniche, tempi e modi per l'insegnamento delle materie sono solo alcuni degli esempi di come l'autonomia didattica e organizzativa può essere oggi declinata all'interno della scuola. Fra le altre cose, l'ondata riformatrice ha determinato anche il passaggio dalla figura del preside a quella del dirigente scolastico, cioè a una figura dotata di personalità giuridica e di responsabilità nella gestione autonoma delle risorse finanziarie e del personale scolastico e chiamata a svolgere tale funzione in un'ottica di ottimizzazione dei risultati.

In queste pagine si cercherà di esaminare se, e in quale misura, questa "nuova" figura del dirigente scolastico italiano (Ds) svolge le varie funzioni di natura amministrativa, didattica e organizzativa conferitegli dalle riforme degli ultimi anni. Per soddisfare questa esigenza conoscitiva si procederà ad effettuare un'analisi secondaria dei dati delle indagini TALIS (*Teaching and Learning International Survey*) del 2008 e PISA (*Programme for International Student Assessment*) del 2009, prestando attenzione non solo alla comparazione del dato italiano con quello medio registrato a livello internazionale, ma anche cercando di mettere in rilievo i possibili punti di contatto (o di divergenza) fra i dirigenti scolastici operanti nelle diverse macro-aree geografiche del nostro territorio. Il dato presenta lo svantaggio di non essere recente, ma, al contempo, presenta l'enorme vantaggio di consentire una piena comparabilità internazionale con gli altri Paesi partecipanti all'iniziativa. Nelle comparazioni, dato che i dati precedono temporalmente il Programma Operativo Nazionale precedente, pare utile presentare due disaggregazioni: da un lato un confronto tra le regioni ex PON e il resto del Paese; dall'altro, affiancare a questa aggregazione anche l'intero Sud, che identifica le regioni meno sviluppate e in transizione.

Il profilo socio-demografico del dirigente scolastico

In prima battuta, sembra opportuno cercare di conoscere coloro che occupano la posizione dirigenziale all'interno delle scuole italiane tracciandone il profilo socio-demografico. Per soddisfare

questa esigenza conoscitiva, in questa sede si è deciso di usare i dati offerti dal nuovo programma dell'Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico (OCSE) denominato "TALIS"[11]. Questa indagine consente anche di ottenere utili informazioni sulla figura del dirigente scolastico. Infatti, questa prima rilevazione, condotta nel corso dell'anno scolastico 2007/08, ha visto il coinvolgimento di 5.263 insegnanti e 298 dirigenti scolastici dell'istruzione secondaria inferiore[12] italiana impegnandoli nella compilazione di un questionario, che ha consentito di ottenere informazioni utili a descrivere il loro profilo socio-demografico, nonché a ricostruire le caratteristiche del loro ruolo e delle funzioni svolte nell'esercizio quotidiano della loro attività professionale.

Con riferimento al profilo socio-demografico, il primo dato che emerge dall'analisi del campione italiano segnala come poco più di due Ds su cinque siano donne (46%) (tab. 1). Questo dato è sostanzialmente in linea con quanto registrato a livello complessivo dei paesi TALIS (45%), ma un'analisi più approfondita a livello di macro-aree geografiche evidenzia alcune variazioni degne di nota. In particolare, nelle scuole secondarie di I grado delle regioni del Centro prevale la figura del Ds donna in più di un caso su due (56%), mentre è soprattutto in quelle del Sud che si segnala un maggior peso dei Ds uomini[13]. Nel complesso, seppur la donna Ds non costituisca una rarità, la presenza femminile alla guida di un istituto scolastico rimane ancor oggi minoritaria. Una simile differenza di genere, oltretutto ancora più marcata, è stata riscontrata anche nella recente indagine curata da Di Liberto e colleghi (2013) sui dirigenti scolastici italiani della scuola secondaria di II grado, dove gli autori registrano la presenza di un terzo (35%) di donne Ds.

[11] Si tratta della prima di una serie di indagini comparative, che ha visto la partecipazione di 23 paesi, con l'obiettivo di aiutare i governi e i sistemi scolastici a formulare e valutare politiche tese a migliorare la professione dell'insegnante. I paesi che hanno partecipato al progetto in questa prima fase non sono tutti i paesi membri Ocse e non comprendono, in particolare, i principali paesi con cui sarebbe opportuno che il sistema scolastico italiano si confrontasse: Stati Uniti, Germania, Francia e Regno Unito. Sui limiti di questa indagine si rimanda a: Bottani (2009) e Gasperoni (2009). Per una descrizione dettagliata del disegno della ricerca si rinvia a Oecd (2009; 2010a; 2010b; 2012).

[12] La ricostruzione del profilo dei dirigenti scolastici è, pertanto, parziale, poiché TALIS è un'indagine campionaria confinata alle sole scuole secondarie di I grado. I dati di questa indagine, quando possibile, verranno integrati da quanto emerso in altre ricerche realizzate *ad hoc* da altri autori nel nostro paese.

[13] La lettura di questi dati e la loro comparazione richiede, però, una certa cautela, poiché la scomposizione del campione italiano a livello sub-nazionale – e in particolar modo quando i risultati sono riferiti alle regioni ex PON – produce errori standard tali da determinare un'imprecisione delle stime di cui è bene essere consapevoli.

Questa maggioranza, seppur non schiacciante, degli uomini Ds potrebbe sorprendere in virtù del fatto che la selezione del Ds avviene all'interno della popolazione insegnante e che quest'ultima è costituita in grande maggioranza da donne. Tuttavia, le difficoltà di carriera denunciate dalle donne del nostro Paese sono note e diffuse in tutti i settori economici e il campo dell'istruzione non pare fare eccezione, sebbene le indagini condotte dalla fine degli anni novanta mostrino un aumento costante e considerevole della presenza femminile fra i Ds (Cavalli e Fisher 2012). Oltretutto, il recente concorso per la dirigenza scolastica (2011/12) potrebbe aver contribuito a modificare ulteriormente il quadro di insieme.

La Tab. 1 mostra anche come la dirigenza scolastica italiana sia composta da una popolazione piuttosto anziana[14], similmente a quella degli insegnanti: a livello nazionale, più di otto Ds su dieci (85%) hanno almeno 50 anni, mentre nei paesi TALIS la quota dei Ds rientranti in questa stessa fascia di età si attesta su un assai più contenuto 60%. Inoltre, è soprattutto nelle regioni del Nord e del Centro che si segnala la popolazione dirigenziale più anziana e – sebbene in queste due macro-aree la classe modale sia quella dei 50-59enni, mentre in quelle del Sud (area ex PON compresa) sia quella più anziana degli ultrasessantenni – è proprio nelle regioni Sud che questo squilibrio è controbilanciato da una piccola, ma significativa, quota di giovani con meno di 40 anni. Ad ogni modo, quando la posizione dirigenziale è occupata da una persona giovane, con ogni probabilità, si tratta anche di una donna, e questa tendenza si registra in tutte le macro-aree geografiche del paese.

Tabella 20 - Distribuzione dei dirigenti scolastici della scuola secondaria di I grado in Italia per sesso, classe di età e macro-area geografica con dettaglio dell'area ex PON e totale dei paesi TALIS (valori percentuali e relativi errori standard)

	Sesso		Classi di età							
	Femmine		< 40 anni		40-49 anni		50-59 anni		> 60 anni	
	%	(E.s.)	%	(E.s.)	%	(E.s.)	%	(E.s.)	%	(E.s.)
Nord	45.5	(7.14)	--	--	12.0	(2.98)	60.7	(6.70)	27.3	(7.93)
Centro	55.8	(8.77)	3.1	(2.62)	8.0	(2.76)	55.2	(7.94)	33.7	(7.09)

[14] Il risultato non è particolarmente sorprendente se si considera il fatto che le procedure di reclutamento hanno spesso privilegiato l'anzianità di servizio dei candidati (Associazione Treellle e Fondazione per la Scuola della Compagnia di San Paolo 2013). Sul tema dell'anzianità della dirigenza scolastica italiana si veda anche Di Liberto *et al.* (2013).

Sud	42.4	(7.42)	6.2	(3.11)	13.3	(3.96)	39.3	(5.17)	41.2	(5.16)
- di cui area ex PON	44.3	(8.44)	6.8	(3.44)	13.9	(4.36)	35.6	(6.65)	43.7	(6.05)
Italia	45.8	(4.93)	3.0	(1.36)	11.9	(2.08)	51.0	(3.64)	34.1	(4.12)
Paesi TALIS	44.6	(0.98)	9.2	(0.65)	31.0	(0.94)	48.6	(1.04)	11.2	(0.61)

Fonte. TALIS 2008.

Un'analisi delle caratteristiche dei Ds non può prescindere dalla ricostruzione della loro carriera professionale declinata in termini di: *i*) anzianità di servizio complessiva in qualità di Ds; *ii*) anzianità di servizio in qualità di Ds presso l'istituto diretto al momento dell'intervista; *iii*) anzianità di carriera pregressa in qualità di docente. L'esperienza accumulata negli anni di servizio potrebbe, infatti, giocare un ruolo decisivo a favore dei Ds professionalmente più anziani grazie alle competenze maturate direttamente "sul campo".

In generale, i Ds italiani vantano alle proprie spalle una carriera dirigenziale piuttosto lunga (superiore ai 15 anni) (33%), in particolare quelli che operano nelle scuole del Sud (38%) (comprese le regioni dell'area ex PON, 37%), mentre al Centro prevale una dirigenza scolastica più "in erba" (1-5 anni di servizio in qualità di Ds: 31%) e in linea con il valore complessivo TALIS (30%) (tab. 2).

Tabella 2 - Distribuzione dei dirigenti scolastici della scuola secondaria di I grado in Italia per anzianità di servizio in qualità di Ds e macro-area geografica con dettaglio dell'area ex PON e totale dei paesi TALIS (valori percentuali e relativi errori standard)

	Anzianità di servizio in qualità di Ds									
	Primo anno		1-5 anni		6-10 anni		11-15 anni		16 anni o più	
	%	(E.s.)	%	(E.s.)	%	(E.s.)	%	(E.s.)	%	(E.s.)
Nord	11.3	(3.11)	15.0	(4.23)	11.4	(3.37)	29.3	(6.27)	33.0	(6.64)
Centro	10.3	(2.00)	31.3	(7.46)	16.6	(6.06)	25.6	(5.31)	16.2	(4.05)
Sud	17.7	(3.74)	11.3	(3.93)	17.3	(5.74)	15.4	(4.66)	38.3	(9.09)
- di cui area ex PON	18.7	(4.16)	10.0	(4.19)	18.5	(5.81)	15.7	(5.27)	37.1	(9.40)
Italia	13.8	(2.10)	16.0	(2.90)	14.7	(3.03)	22.9	(3.40)	32.6	(4.74)
Paesi TALIS	10.5	(0.66)	30.3	(0.93)	22.4	(0.82)	16.9	(0.80)	19.9	(0.85)

Fonte. TALIS 2008.

Tabella 3 - Distribuzione dei dirigenti scolastici della scuola secondaria di I grado in Italia per anzianità di servizio all'interno dell'istituto scolastico diretto al momento dell'intervista e macro-area geografica con dettaglio dell'area ex PON e totale dei paesi TALIS (valori percentuali e relativi errori standard)

	Anzianità di servizio in qualità di Ds presso l'istituto diretto									
	Primo anno		1-5 anni		6-10 anni		11-15 anni		16 anni o più	
	%	(E.s.)	%	(E.s.)	%	(E.s.)	%	(E.s.)	%	(E.s.)
Nord	21.3	(4.52)	28.8	(6.21)	25.4	(8.21)	15.2	(5.21)	9.2	(3.29)
Centro	18.5	(3.01)	46.7	(7.25)	18.5	(5.04)	6.3	(3.19)	10.1	(3.36)
Sud	42.7	(7.89)	25.3	(4.36)	15.7	(5.24)	5.7	(2.09)	10.6	(5.40)
- di cui area ex PON	44.0	(7.92)	25.5	(4.80)	12.6	(4.43)	6.3	(2.26)	11.7	(5.99)
Italia	29.7	(4.05)	30.3	(3.52)	20.3	(4.36)	9.9	(2.47)	9.8	(2.65)
Paesi TALIS	15.2	(0.79)	37.9	(1.00)	22.9	(0.89)	12.9	(0.73)	11.2	(0.63)

Fonte. TALIS 2008.

Se, invece, si pone l'attenzione all'anzianità di servizio presso l'istituto diretto al momento dell'intervista, si segnalano variazioni all'interno del territorio nazionale più marcate. Da un lato, oltre i due quinti dei Ds operativi nelle scuole secondarie di I grado delle regioni del Sud e dell'area ex PON sono al loro primo anno di dirigenza presso l'istituto. Questo dato si discosta significativamente non solo dal valore nazionale (30%), ma anche – e soprattutto – da quello complessivo dei paesi TALIS (15%). Inoltre, sempre a livello dei paesi TALIS, oltre un terzo (38%) dei Ds sta dirigendo la stessa scuola da 1 a 5 anni; un risultato analogo si registra anche fra i Ds del Nord (29%) e soprattutto del Centro (47%) (Tab. 4). In pratica, si inferisce che nelle regioni del Sud il ricambio del Ds all'interno degli istituti scolastici avviene più frequentemente di quanto non accade al Nord e al Centro. Ciò potrebbe avere ripercussioni negative sull'efficacia e sull'efficienza dell'istituto nella misura in cui si considera la stabilità del Ds un requisito indispensabile per poter acquisire la conoscenza necessaria dell'istituto stesso in termini di personale docente e amministrativo, nonché di corpo studentesco (Branch *et al.* 2012)[15].

[15] Un più elevato *turnover* dei dirigenti scolastici italiani, soprattutto se comparato con quello di altri paesi come Germania e Gran Bretagna, è stato rilevato anche da Di Liberto *et al.* (2013) nella scuola secondaria di II grado.

Tabella 4 - Distribuzione dei dirigenti scolastici della scuola secondaria di I grado in Italia per precedente anzianità di servizio in qualità di insegnante e macro-area geografica con dettaglio dell'area ex PON e totale dei paesi TALIS (valori percentuali e relativi errori standard)

	Precedente anzianità del Ds in qualità di insegnante											
	< 3 anni		3-5 anni		6-10 anni		11-15 anni		16-20 anni		21 anni o più	
	%	(E.s.)	%	(E.s.)	%	(E.s.)	%	(E.s.)	%	(E.s.)	%	(E.s.)
Nord	--	--	--	--	15.4	(7.13)	28.0	(6.36)	22.0	(4.83)	34.6	(4.95)
Centro	--	--	1.4	(1.04)	10.1	(4.03)	18.9	(5.61)	21.2	(4.94)	48.4	(7.09)
Sud	--	--	--	--	17.5	(7.52)	25.6	(5.45)	16.8	(3.49)	40.1	(6.89)
- di cui area ex Pon	--	--	--	--	19.2	(8.24)	27.5	(6.06)	15.8	(3.87)	37.5	(8.03)
Italia	--	--	0.2	(0.16)	15.4	(4.39)	25.6	(3.71)	19.7	(2.64)	39.0	(3.79)
Paesi TALIS	3.7	(0.44)	8.0	(0.65)	16.4	(0.74)	20.8	(0.83)	20.6	(0.84)	30.5	(0.81)

Fonte. TALIS 2008.

Infine, se si guarda al background professionale acquisito dai Ds prima di ricoprire tale incarico, si rileva dalla tab. 4 che il traguardo della dirigenza è stato raggiunto da quasi due Ds italiani su cinque (39%) dopo molti anni di gavetta (21 anni o più) in qualità di insegnanti. Una quota del tutto trascurabile passa, invece, dall'insegnamento alla dirigenza scolastica dopo soli 5 anni di insegnamento, ossia dopo il minimo numero di anni indicati come necessari per candidarsi alla dirigenza. Inoltre, la categoria "21 anni o più" di servizio in qualità di docente è la categoria modale riscontrata all'interno di tutte le aree geografiche qui considerate. Tuttavia, la frequenza di questa categoria tocca le percentuali più elevate in corrispondenza del Centro (48%) e del Sud (40%), mentre nelle regioni dell'area ex PON e del Nord raggiunge un valore (rispettivamente del 38% e 35%) più simile a quello corrispondente al valore TALIS (31%).

I compiti e le responsabilità del dirigente scolastico

Le indagini TALIS e PISA sono fonti informative che consentono di investigare anche le attività svolte dal Ds nell'esercizio quotidiano della sua professione. In particolare, il questionario somministrato ai Ds includeva una batteria di stimoli tesa a individuare chi fosse il titolare di "notevole responsabilità" (ossia, il soggetto capace di esercitare un ruolo attivo nel prendere decisioni) rispetto a una serie di compiti. Il Ds poteva indicare anche più di un soggetto "notevolmente responsabile" scegliendo fra le

seguente voci: dirigente scolastico; docenti; consiglio di istituto; regioni e altri enti locali; ministero e suoi uffici periferici. Una batteria di stimoli sostanzialmente analoga a questa e articolata con le stesse alternative di risposta è, inoltre, individuabile all'interno del questionario scuola dell'indagine PISA promossa dall'OCSE nel 2009. In questa sede può essere, pertanto, interessante comparare quanto emerso nelle due diverse indagini effettuando una sorta di confronto fra i Ds della scuola secondaria di I grado – rappresentati dal TALIS – e i Ds della scuola secondaria di II grado – sostanzialmente rappresentati dal PISA, dal momento che, essendo questa un'indagine strutturata per analizzare le prestazioni scolastiche dei 15enni scolarizzati, quasi tutti i soggetti di riferimento si ritrovano nelle classi prime delle scuole secondarie superiori.

In generale, si evidenzia come i Ds italiani, a differenza dei loro colleghi attivi nei paesi TALIS e PISA, si contraddistinguano soprattutto per la limitata responsabilità di cui sono titolari in merito alla "scelta dei docenti da assumere" e "da licenziare", nonché alla possibilità di "determinare lo stipendio iniziale dei docenti" e di "stabilire i loro aumenti di stipendio". Inoltre, seppur limitatamente all'indagine PISA, si evidenzia anche una percentuale piuttosto bassa di studenti frequentanti una scuola diretta da un Ds che si considera responsabile della "predisposizione del bilancio di istituto" e della sua "ripartizione fra i vari capitoli di spesa". Questo è un risultato piuttosto in controtendenza con quanto sancito dall'art. 21, co. 14, della legge n. 59/1997, in quanto esso afferma espressamente che "sono emanate le istruzioni generali per l'autonoma allocazione delle risorse, per la formazione dei bilanci, per la gestione delle risorse ivi iscritte". Oltretutto, solo in corrispondenza della voce "Decidere le ripartizioni delle voci di spesa del bilancio della scuola", i Ds intervistati non si sono propriamente esautorati da questa responsabilità, ma hanno preferito sottolineare la collegialità di tale incombenza, estendendone il carico all'intero consiglio di istituto, mentre nel caso della "predisposizione del bilancio della scuola" è individuato come il principale responsabile il ministero dell'Istruzione.

Ad ogni modo, per quanto i confronti fra i nostri dati nazionali e quelli degli altri paesi partecipanti alle due indagini evidenzinodivari considerevoli, il quadro di sostanziale debolezza dei Ds italiani in qualità di titolari della responsabilità connessa alla gestione e all'allocazione delle risorse finanziarie e umane non dovrebbe sorprendere. Infatti, le riforme scolastiche iniziate alla fine degli anni novanta (si pensi, ad esempio, alle già citate legge n. 59/1997, art. 21, al d.p.r. n 275/1999 e all'art. 117 della Costituzione riformata nel 2001) – e finalizzate a istituire la figura del dirigente scolastico e a conferire l'autonomia organizzativa, didattica e finanziario-gestionale alle istituzioni scolastiche – hanno

incontrato diverse difficoltà al momento della loro implementazione, che ancora oggi persistono. Il passaggio dalla figura del vecchio preside – professionista privo di discrezionalità e mero esecutore delle disposizioni ministeriali – a quella del nuovo dirigente scolastico – manager e "responsabile della gestione delle risorse finanziarie e strumentali e dei risultati del servizio" (d.lgs. n. 165/2001, art. 25) – sembra essersi realizzata solo in parte, e anche in letteratura si sono denunciati i limiti più evidenti rispetto, appunto, alla realizzazione della capacità di gestione delle risorse finanziarie e del personale (Campione e Poggi 2009; Cavalli e Fischer 2012; Associazione Treellle e Fondazione per la Scuola della Compagnia di San Paolo 2013).L'operato del Ds può essere più agevolmente analizzato prendendo in considerazione alcuni indici sintetici messi a disposizione dalle stesse indagini TALIS e PISA. Gli indici non si concentrano, però, sulla sola figura del Ds, ma mirano a rilevare più genericamente il "grado di autonomia scolastica" della scuola. Più precisamente, l'indagine TALIS operativizza il concetto di "autonomia scolastica" in funzione della responsabilità attribuita ai vari attori (Ds, insegnanti, consiglio di istituto, regioni e altri enti locali, ministero e suoi uffici periferici) in corrispondenza dei diversi compiti, tra cui la gestione degli insegnanti (AUTHIRE), la definizione del budget (AUTBUDGT), la definizione delle politiche per gli studenti (AUTSTUDP) e la definizione del curriculum scolastico (AUTCURR).

L'indagine PISA, invece, fornisce due indicatori relativi rispettivamente alla responsabilità nell'allocazione delle risorse (RESPRES) e alla predisposizione del curriculum e della valutazione scolastica (RESPCURR), atti a evidenziare se la scuola (Ds e insegnanti) detiene un livello di responsabilità più elevato rispetto alle altre autorità scolastiche locali o nazionali[16].

Tabella 5 - Indici di autonomia scolastica per macro-area geografica con dettaglio dell'area ex PON e totale dei paesi TALIS e PISA (valori medi e relativi errori standard)

	INDICI TALIS								**INDICI PISA**			
	AUTHIRE		**AUTBUDGT**		**AUTSTUDP**		**AUTCURR**		**RESPRES**		**RESPCURR**	
	Media	(E.s.)	Media	(E.s.)	Media	(E.s.)	Media	(E.s.)	Media	(E.s.)	Media	(E.s.)
Nord	–0.99	(0.04)	+0.57	(0.07)	+0.48	(0.06)	+0.91	(0.03)	–0.75	(0.01)	+0.03	(0.06)
Centro	–0.95	(0.04)	+0.65	(0.04)	+0.41	(0.06)	+0.83	(0.04)	–0.75	(0.02)	+0.15	(0.08)
Sud	–0.96	(0.06)	+0.70	(0.02)	+0.60	(0.03)	+0.95	(0.04)	–0.77	(0.01)	+0.40	(0.06)

[16] Per un approfondimento sulla costruzione di questi indici si rinvia per il TALIS a OECD (2009) e per PISA a OECD (2010c).

- di cui area ex PON	–0.94	(0.07)	+0.71	(0.02)	+0.62	(0.04)	+0.69	(0.22)	–0.77	(0.01)	+0.45	(0.07)
Italia	–0.97	(0.03)	+0.64	(0.03)	+0.52	(0.03)	+0.91	(0.02)	–0.76	(0.01)	+0.21	(0.04)
Paesi Ocse	–0.29	(0.01)	+0.00	(0.03)	+0.03	(0.03)	+0.10	(0.02)	–0.22	(0.01)	–0.12	(0.01)
Paesi non Ocse	–0.14	(0.02)	–0.40	(0.04)	–0.35	(0.03)	–0.54	(0.02)	–0.38	(0.01)	–0.52	(0.01)
Paesi TALIS / PISA	–0.24	(0.01)	–0.12	(0.02)	–0.09	(0.02)	–0.11	(0.02)	–0.29	(0.01)	–0.31	(0.01)

Nota: sono qui considerate solo le scuole pubbliche.

Fonte. TALIS 2008 e PISA 2009.

La Tab. 5 mostra una discreta carenza di autonomia della scuola italiana rispetto alla dimensione della gestione degli insegnanti (AUTHIRE) e, più genericamente, dell'allocazione delle risorse (RESPRES). Inoltre, questa debolezza dell'autonomia scolastica italiana, già di per sé elevata, assume toni più marcati se confrontata con il contesto internazionale (seppur non elevato) e, soprattutto, con i soli paesi Ocse (paesi con cui sarebbe più opportuno effettuare il confronto). Oltretutto, il dettaglio informativo per macro-area geografica dipinge un quadro sostanzialmente invariabile all'interno di tutto il territorio nazionale. Tutt'altra rappresentazione si ottiene, invece, con riferimento agli altri indici di autonomia scolastica, i quali delineano una scuola italiana particolarmente dinamica e responsabile, soprattutto se confrontata con la media dei paesi Ocse. Tuttavia, non bisogna dimenticare che questi indici non rilevano il grado di responsabilità del singolo Ds, in quanto la estendono all'intero corpo insegnante. Né i valori di questi indici devono essere necessariamente letti in termini negativi, poiché sembrerebbero suggerire come all'interno della scuola italiana, rispetto ad alcuni incarichi, si tenda a privilegiare la costituzione di una leadership condivisa, cioè "capace di suscitare l'attiva collaborazione della maggior parte dei docenti" (Fischer 2012, 14). E alla ricostruzione della leadership condivisa (o distribuita), anche la letteratura internazionale attribuisce una certa importanza, sottolineando come essa non significhi affatto una deresponsabilizzazione del Ds, ma piuttosto implichi una sua capacità di promuovere la collaborazione all'interno della scuola fra la sua attività e quella dei docenti (Earley e Weindling 2004). Rimane, però, da capire se questo progetto di condivisione delle responsabilità avviene all'interno di un quadro più ampio di ridefinizione del ruolo del Ds alla luce di una nuova organizzazione della divisione dei compiti e dell'utilizzazione delle risorse umane della scuola. Ad ogni modo, questi indici sintetici evidenziano

interessanti variazioni all'interno del territorio italiano: in particolare, le scuole delle regioni del Nord e del Centro denunciano una minor autonomia rispetto a quelle del Sud – area ex Pon compresa – quando si parla di funzioni legate alla definizione del budget (AUTBUDGT), alla definizione delle politiche per gli studenti (AUTSTUDP) e alla predisposizione del curriculum e della valutazione scolastica (RESPCURR). Il risultato è rilevante, poiché evidenzia come gli elementi di criticità non siano esclusivi del Sud, ma siano rintracciabili anche nelle scuole del Nord e del Centro Italia.

La leadership del dirigente scolastico

L'autonomia didattica dell'istituzione scolastica – già sancita dall'art. 21 della legge n. 59/1997 e dal regolamento del 1999 (d.p.r. n. 275) – viene vista da più parti come uno strumento di forte rottura rispetto al passato, in quanto consente al Ds di svolgere – insieme alle varie parti interessate – un ruolo di leader capace di adattare l'offerta formativa della propria scuola alle esigenze dell'utenza scolastica di riferimento. In questo progetto di ridefinizione del curriculum scolastico, il Ds è stato progressivamente investito anche del ruolo di "manager-leader" al quale compete la funzione di stimolare la collaborazione dei docenti, di favorire il loro sviluppo professionale e di incentivare l'adozione di nuove pratiche di insegnamento, in quanto strumenti necessari per il raggiungimento degli obiettivi educativi condivisi (Hallinger e Heck 1998).
Le indagini TALIS e PISA offrono la possibilità di esaminare il grado di coinvolgimento e attivismo del Ds nell'esercizio delle funzioni attinenti a quella che viene definita la "leadership didattica". La tab. 6 riporta la distribuzione percentuale dei Ds che hanno affermato di svolgere "abbastanza" o "molto spesso" alcune attività utili a investigare questo aspetto del loro stile dirigenziale. Gli stimoli qui trascritti riportano fedelmente l'articolazione delle domande offerte dall'indagine TALIS, che solo in pochi casi presentano variazioni – per lo più apparentemente marginali – rispetto alle formulazioni proposte nell'indagine PISA[17].

I risultati sono pressoché in linea con quanto registrato a livello complessivo in entrambe le indagini e delineano un profilo del Ds particolarmente attivo rispetto alla diverse dimensioni della leadership

[17] La domanda del questionario cui si riferisce questa batteria di stimoli è la n. 15 della versione italiana per l'indagine TALIS e la n. 26 per l'indagine PISA.

didattica. In particolare, i Ds si dichiarano molto attivi con riferimento alla capacità di: accertarsi che le attività di sviluppo professionale dei docenti concordino con gli obiettivi di insegnamento della scuola; accertarsi che i docenti lavorino in conformità agli obiettivi educativi della scuola; usare i risultati degli studenti per rivedere gli obiettivi educativi della scuola; dare suggerimenti ai docenti su come migliorare il loro insegnamento; prendere l'iniziativa di discutere con i docenti dei problemi della classe; informare i docenti sulle opportunità di aggiornamento disciplinare e didattico; verificare che le attività in classe concordino con gli obiettivi educativi; considerare i risultati degli esami per le decisioni che riguardano lo sviluppo del curriculum scolastico; definire chiaramente le responsabilità di coordinamento del curriculum scolastico; risolvere insieme ai docenti di possibili problemi con la classe (*l*); gestire i comportamenti di disturbo in classe. Infatti, con riferimento alle varie voci qui indicate, le percentuali di attivismo dei Ds sono praticamente prossime al 100% e non presentano nemmeno variazioni territoriali di grande rilievo. Inoltre, anche quando è possibile registrare differenze territoriali apprezzabili, non sembrano esserci segnali di particolare preoccupazione, poiché: *i*) il grado di responsabilità e intervento del Ds continua comunque a mantenersi su livelli percentuali molto elevati; *ii*) il "minor" attivismo del Ds si registra alternativamente nelle diverse macro-aree territoriali al variare dei compiti analizzati e, pertanto, non si segnala una zona geografica "a rischio" in cui le scuole sono sistematicamente dirette da Ds meno attivi rispetto alle varie dimensioni qui analizzate.

Una certa debolezza del Ds italiano si segnala, invece, rispetto agli incarichi più propriamente d'aula quali: l'osservare le attività educative nelle classi; controllare il lavoro degli studenti; sostituire in classe i docenti assenti in modo imprevisto. Rispetto ai primi due incarichi si registra, inoltre, una discordanza del tipo di informazione fornita dalle indagini TALIS e PISA, che potrebbe anche dipendere dalla diversa formulazione dello stimolo proposto nei due questionari. Tuttavia, è anche vero che, in corrispondenza di questi due aspetti, il divario che si delinea fra il risultato complessivo dei paesi TALIS e PISA non è così marcato come quello rilevabile fra le diverse macro-aree del nostro paese. Non si segnala discordanza di informazione, invece, rispetto alla funzione di "sostituzione del docente improvvisamente assente da parte del Ds": in meno di un caso su cinque questa attività viene svolta almeno "abbastanza spesso" dai Ds italiani e, seppur questa stessa funzione venga svolta più

spesso dai Ds dei paesi TALIS e PISA (circa un terzo), tale incarico rimane comunque il meno svolto in generale.

Le molteplici informazioni qui commentate sono state utilmente sintetizzate attraverso la costruzione di alcuni indici offerti da entrambe le indagini e qui proposti nella Tab. 6. Più specificamente, l'indagine PISA mette a disposizione l'indice di leadership del dirigente scolastico (LDRSHP), che è ottenuto a partire dalle risposte fornite a tutti i quattordici gli stimoli sopra discussi. L'indagine TALIS, invece, combina parte di questi stessi stimoli con quelli presentati in un'altra batteria di domande[18] e, in seguito agli esiti ottenuti da una procedura di *item response modelling* e analisi fattoriali, ottiene l'indice sulla leadership didattica (INSTRL), che è a sua volta il risultato della media dei seguenti tre indici:

FCSGCD, relativo all'impostazione e alla comunicazione degli obiettivi e dello sviluppo curricolare della scuola;

PROIIPD, connesso alla promozione di migliorie didattiche e dello sviluppo professionale dei docenti;

SUPINSTR, associato alla supervisione della didattica.

La Tab. 6 mostra una discreta propensione alla leadership didattica da parte dei Ds italiani, dal momento che le indagini TALIS e PISA registrano un valore degli indici INSTRL (+0.26) e LDRSHP (+0.40), che è superiore a quello rilevato nei paesi Ocse (rispettivamente –0.11 e –0.04). Tuttavia, l'attitudine alla leadership didattica da parte dei nostri Ds è piuttosto difforme all'interno del territorio italiano e, in particolare – seppur non si possa parlare di "debolezza" – si segnala un attivismo meno incisivo fra i Ds delle regioni del Nord.

Tabella 6 - Indici di leadership didattica dei dirigenti scolastici della sola scuola pubblica per macro-area geografica con dettaglio dell'area ex PON e totale dei paesi TALIS e PISA (valori medi e relativi errori standard)

	TALIS								PISA	
	FCSGCD		PROIIPD		SUPINSTR		INSTRL		LDRSHP	
	Media	(E.s.)	Media	(E.s.)	Media	(E.s.)	Media	(E.s.)	Media	(E.s.)
Nord	–0.86	(0.08)	+0.71	(0.07)	+0.54	(0.08)	+0.18	(0.09)	+0.22	(0.05)

[18] Il riferimento è alla domanda n. 16 del questionario TALIS, che chiede al Ds di indicare il suo grado di accordo rispetto ad alcune affermazioni riferite al suo lavoro e a quello dei docenti.

Centro	–0.59	(0.10)	+0.84	(0.08)	+0.78	(0.08)	+0.46	(0.09)	+0.32	(0.06)
Sud	–0.71	(0.10)	+0.64	(0.14)	+0.57	(0.18)	+0.23	(0.17)	+0.61	(0.05)
- di cui area ex PON	–0.70	(0.11)	+0.64	(0.15)	+0.57	(0.21)	+0.23	(0.19)	+0.68	(0.06)
Italia	–0.74	(0.06)	+0.68	(0.06)	+0.63	(0.08)	+0.26	(0.08)	+0.40	(0.03)
Paesi Ocse	–0.11	(0.03)	+0.02	(0.02)	–0.16	(0.02)	–0.11	(0.02)	–0.04	(0.01)
Paesi non Ocse	+0.21	(0.04)	+0.02	(0.03)	+0.27	(0.02)	+0.23	(0.03)	+0.51	(0.02)
Paesi TALIS / PISA	+0.00	(0.02)	+0.02	(0.02)	+0.00	(0.01)	+0.01	(0.02)	+0.22	(0.01)

Fonte. TALIS 2008 e PISA 2009

Il dettaglio informativo sulla leadership didattica individuabile grazie ai tre (sotto-)indici dell'indagine TALIS continua a registrare un allentamento dei Ds del Nord in corrispondenza della supervisione della didattica (SUPINSTR) e soprattutto dell'impostazione e della comunicazione degli obiettivi e dello sviluppo curricolare della scuola (FCSGCD). È, inoltre, con riferimento alle attività rientranti in quest'ultimo indice che si segnala una distanza più marcata dei nostri Ds di tutte le macro-aree del paese rispetto ai Ds dei paesi Ocse[19], nonché dei paesi non Ocse. Considerazioni speculari possono essere fatte, invece, con riferimento all'indice connesso alla promozione di migliorie didattiche e dello sviluppo professionale dei docenti (PROIIPD): il divario fra i Ds italiani e i Ds dei paesi Ocse e non Ocse è a favore dei primi. Inoltre, all'interno del contesto italiano, il divario fra i Ds delle regioni del Nord e i Ds delle altre zone del paese è a favore dei primi.

Nel complesso, però, è possibile affermare che la vera leadership dei Ds italiani si esplica nel loro ruolo più amministrativo e burocratico. Questa affermazione si può inferire dall'analisi del grado di accordo dichiarato dai Ds aderenti all'indagine TALIS rispetto ad alcune affermazioni concernenti le loro abilità e funzioni professionali[20]. In particolare, i Ds italiani sono (quasi) unanimemente almeno abbastanza d'accordo in merito al fatto che il loro ruolo implichi: la verifica che le abilità di insegnamento del personale docente siano in continuo miglioramento (98%); l'accertamento che i

[19] Si ribadiscono, però, i limiti dell'indagine TALIS dovuta all'assenza di paesi con i quali solitamente l'Italia dovrebbe confrontarsi. Si pensi, ad esempio, alla Germania, alla Francia, al Regno Unito, che non hanno aderito a questa prima indagine.

[20] Si fa qui riferimento agli stimoli riportati nella domanda n. 16 del questionario scuola del TALIS, che hanno concorso alla costruzione degli indici di leadership amministrativa.

docenti si considerino responsabili dell'attuazione degli obiettivi della scuola (100%); il controllo delle regole da parte di tutti (100%); il controllo che non ci siano errori negli atti e nelle procedure amministrative (98%); la capacità di creare un'atmosfera serena nella scuola (100%); la promozione nella scuola di un'atmosfera di progettualità mirata (100%); il lavorare nella scuola per obiettivi e/o in base al piano dell'offerta formativa (99%). Un grado inferiore di accordo – ma comunque molto alto – si rileva, invece, rispetto al fatto che il Ds: si deve assicurare che le strategie educative, approvate dal ministero, siano spiegate ai nuovi docenti e siano usate dai docenti più esperti (89%); debba presentare nuovi progetti ai genitori in modo convincente (91%); si debba soprattutto preoccupare di risolvere i problemi di orario/programmazione delle lezioni (74%).

Tabella 7 - Indici di leadership amministrativa dei dirigenti scolastici della sola scuola pubblica per macro-area geografica con dettaglio dell'area ex Pon e totale dei paesi TALIS (valori medi e relativi errori standard)

	ACCROLE		**BURRULEF**		**ADMINL**	
	Media	(E.s.)	Media	(E.s.)	Media	(E.s.)
Nord	+0.15	(0.11)	+0.52	(0.05)	+0.38	(0.07)
Centro	+0.14	(0.10)	+0.73	(0.06)	+0.49	(0.08)
Sud	+0.12	(0.10)	+0.66	(0.06)	+0.44	(0.08)
- di cui area ex PON	+0.15	(0.12)	+0.69	(0.08)	+0.47	(0.10)
Italia	+0.14	(0.06)	+0.61	(0.04)	+0.42	(0.05)
Paesi Ocse	–0.10	(0.02)	–0.04	(0.02)	–0.07	(0.02)
Paesi non Ocse	+0.30	(0.03)	+0.17	(0.03)	+0.23	(0.03)
Paesi TALIS	+0.01	(0.02)	+0.03	(0.02)	+0.02	(0.02)

Fonte. TALIS 2008.

Anche in questo caso, è possibile analizzare tutte queste informazioni in modo più intelligibile grazie alla costruzione dell'indice di leadership amministrativa (ADMINL), che rivela in che misura si sia instaurato uno stile dirigenziale incentrato sulla responsabilizzazione e sulla supervisione degli iter burocratici, sul rafforzamento e il rispetto delle regole e delle procedure formali. Inoltre, anche questo indice – così come indicato per la leadership didattica – è il risultato della combinazione di due indici: ACCROLE, relativo all'assunzione di responsabilità e alla gestione dell'*accountability*; BURRULEF,

connesso alla implementazione delle norme burocratiche e alla gestione amministrativa (tab. 7). Come si è già avuto modo di anticipare, i Ds italiani mostrano di possedere una spiccata leadership amministrativa rispetto ai colleghi attivi nelle scuole degli altri paesi TALIS, a prescindere dall'appartenenza o meno di questi ultimi all'area Ocse. L'unica eccezione si registra in corrispondenza del (sotto)indice connesso alla gestione dell'*accountability* (ACCROLE): i Ds italiani (+0,14), infatti, dichiarano di assumersi una maggiore responsabilità in questo ambito rispetto ai colleghi dei paesi Ocse (–0,10), ma non rispetto a quelli dei paesi non Ocse (+0,30). Rispetto a questa dimensione, inoltre, non si registrano differenze degne di nota fra i Ds italiani in funzione della macro-area territoriale di appartenenza, mentre i Ds delle regioni del Nord appaiono meno dinamici e intraprendenti rispetto ai colleghi delle altre aree soprattutto in termini di implementazione delle norme burocratiche e, più in generale, di esercizio della leadership amministrativa.

Chi è il dirigente scolastico "leader"?

Per concludere, la predisposizione di alcuni modelli di regressione lineare multipla può essere di aiuto per individuare i tratti caratteristici dei Ds italiani. A tal fine si è preferito compiere le analisi sui soli due indici complessivi dell'indagine TALIS, dal momento che questa offriva contestualmente informazioni sulla leadership sia didattica, sia amministrativa. Le analisi qui presentate sono, pertanto, circoscritte ai Ds della scuola secondaria di I grado e – come per tutte le elaborazioni qui presentate – afferenti alla sola scuola pubblica. Più dettagliatamente,si sono stimati due diversi modelli di regressione tesi a stimare il segno e la forza dell'associazione fra gli stili di leadership didattica (INSTRL) e lo stile di leadership amministrativa (ADMIL) da una parte, e, dall'altra, le principali caratteristiche socio-demografiche e gli attributi di carriera del Ds, nonché alcune proprietà contestuali dell'istituto scolastico di afferenza.

Con riferimento alla dimensione della leadership didattica, si può affermare che – a parità di altre condizioni – le donne Ds posseggono una dote di intraprendenza e dinamismo superiore a quella dei colleghi uomini[21]. Questo risultato non sorprende particolarmente, dal momento che altre ricerche in passato avevano già rilevato la maggiore sensibilità delle donne verso il tema della didattica (Fischer e

[21] Nei modelli di regressione non si è preso in considerazione il livello di istruzione del Ds, dal momento che la quasi totalità degli intervistati è almeno in possesso della laurea e, pertanto, non c'è variabilità fra le categorie di questa variabile.

Masuelli 1998). Inoltre, la scarsa esperienza dirigenziale maturata all'interno dell'istituto di appartenenza tende ad associarsi a una più debole leadership didattica del Ds se confrontata con quella esercitata da quanti dirigono lo stesso istituto da 6 anni o più. Ciò potrebbe dipendere dal fatto che la minore conoscenza della scuola da parte del Ds potrebbe declinarsi sia in un'esperienza di interazione con i docenti e il personale amministrativo non ancora ben collaudata, sia in una minore consapevolezza dei bisogni dei propri studenti e delle risorse disponibili. In altre parole, nella misura in cui la leadership didattica si esplica attraverso attività che richiedono una buona dose di collaborazione da parte di tutto il personale scolastico – quali, ad esempio, il fornire suggerimenti ai docenti per migliorare il loro insegnamento, controllare il lavoro degli studenti, risolvere i problemi che emergono in classe e garantire una perfetta sintonia fra gli obiettivi didattici che la scuola si pone e le attività concretamente svolte dagli insegnanti – è evidente che il Ds può trarre vantaggio da una provata conoscenza del proprio ambiente di lavoro. Allo stesso tempo, però, la leadership didattica caratterizza soprattutto i Ds che, in generale, ricoprono tale incarico da non più di 5 anni. Questo esito, apparentemente inaspettato, potrebbe dipendere dal bisogno dei Ds "alle prime armi" di dare dimostrazione – a se stessi e agli altri – delle proprie capacità manageriali, investendo così più tempo ed energie in questa attività dirigenziale durante i primi anni di servizio.

Ancora con riferimento alla leadership didattica, un altro risultato degno di nota attiene a un fattore di contesto associato alle scuole più "prestigiose", ossia quelle frequentate da studenti appartenenti a famiglie con alto livello culturale[22]. È in questi istituti, infatti, che – a parità di altri fattori – il Ds esercita una leadership didattica più incisiva, probabilmente perché i genitori più istruiti seguono con maggior attenzione la carriera scolastica dei figli partecipando (e controllando) più assiduamente alle attività scolastiche[23]. Gli altri predittori inseriti nel modello di regressione non risultano, invece, statisticamente significativi, con l'eccezione della collocazione geografica delle scuole secondarie di I

[22] È stata operativizzata come famiglia di "alto livello culturale" quella in cui almeno un genitore è laureato.

[23] In sede di analisi, entrambi i modelli di regressione sono stati costruiti inserendo nella variabili di contesto anche due indicatori connessi alla scarsità di personale (LACKPERS) e alla scarsità di materiale (LACKMAT), poiché si supponeva che il ruolo di leader potesse essere associato alle risorse di cui il Ds può di fatto disporre. In entrambi i modelli, però, i parametri associati a questi due indicatori non sono risultati significativi, mentre la stima dei parametri associati alle altre variabili non ha mostrato variazioni di rilievo. In un'ottica di parsimonia, si è, pertanto, deciso di commentare i modelli al netto di queste due variabili.

grado, per cui si rileva una leadership didattica più marcata fra i dirigenti del Sud. È possibile che le situazioni di disagio scolastico, più diffuse in quell'area, si riflettano anche in una leadership del dirigente più attenta agli aspetti connessi alla didattica.

Un profilo parzialmente sovrapponibile a quello delineato finora si rileva anche in relazione alla leadership amministrativa (ADMINL), cioè uno stile dirigenziale incentrato sulla responsabilizzazione e sulla supervisione degli iter burocratici, sul rafforzamento e il rispetto delle regole e delle procedure formali. Infatti, anche in questo caso, i dirigenti con una più spiccata leadership amministrativa sono – a parità di altre condizioni – le donne. Inoltre, anche la leadership amministrativa contraddistingue i Ds che ricoprono questo incarico da poco tempo (un solo lustro), dal momento che i Ds con poca esperienza professionale alle proprie spalle potrebbero avere bisogno di investire più tempo nell'apprendimento di quelle attività connesse all'implementazione delle procedure standardizzate, in parte definite a livello centrale, che caratterizzano questo tipo di leadership. Al contempo, e a ulteriore conferma di questa chiave di lettura, si rintraccia una più accentuata leadership amministrativa fra i Ds che non vantano una carriera di lunga data in qualità di docenti. Se ne potrebbe, pertanto, inferire che la mancanza di una considerevole esperienza dietro la cattedra da parte di quei docenti che sono poi diventati dirigenti abbia ridotto le opportunità di acquisizione e interiorizzazione delle regole e delle procedure scolastiche attinenti alla gestione amministrativa e all'*accountability*, determinando così un loro investimento aggiuntivo nelle attività connesse alla leadership amministrativa una volta diventati Ds.

Nel complesso, i modelli evidenziano come i due tipi di leadership tendano a connotare soprattutto le donne e soprattutto i Ds con poca esperienza rispetto a questo ruolo dirigenziale. In particolare, sembrerebbe che i Ds più giovani dal punto di vista della carriera tendano a investire più energie nelle varie attività didattiche e amministrative di cui sono responsabili per poter acquisire quella competenza necessaria a rivestire abilmente il nuovo incarico ricoperto. Tuttavia, non si può nemmeno escludere che il maggior dinamismo dei Ds in carico da meno tempo possa connettersi a quel desiderio di fare e impegnarsi sul lavoro che solitamente caratterizza i neofiti. Al contrario, i Ds di più lunga data potrebbero, infatti, accusare una "stanchezza" legata alla monotonia del ruolo ricoperto ormai da troppi anni, nonché denunciare una sorta di demotivazione dovuta al fatto di rivestire un ruolo che è dirigenziale solo nella forma, mentre nella sostanza – come si è visto – spesso

si traduce in attività di routine che lasciano poco spazio all'intraprendenza del singolo. Queste chiavi di lettura sono, però, ipotesi interpretative che necessiterebbero di indagini più approfondite. Un altro fattore che merita di essere messo in evidenza è che, in linea di massima, l'area territoriale su cui insiste la scuola (macro-area geografica e ampiezza del comune) non sembra essere un fattore particolarmente incisivo sul tipo di leadership esercitata: da Nord a Sud, i Ds mostrano sostanzialmente lo stesso profilo.

Riflessioni conclusive

Le analisi presentate hanno mostrato che i Ds italiani tendono a descriversi come discreti leader della scuola da essi presieduta. In particolare, i Ds italiani dichiarano di possedere una buona capacità di esercitare non solo la leadership didattica, ma anche – e ancor di più – quella amministrativa. Oltretutto, questa loro dote di leadership appare spesso superiore a quella che affermano di esercitare i colleghi che dirigono le scuole degli altri paesi aderenti alle indagini TALIS e PISA qui analizzate. Queste considerazioni necessitano, però, di alcune precisazioni che immancabilmente tendono a ridimensionare le doti manageriali del Ds italiano.

In primo luogo, infatti, non bisogna dimenticare la netta debolezza dei Ds del nostro Paese in termini di autonomia e responsabilità manageriale connessa alla gestione del personale scolastico e all'allocazione delle risorse. Più specificamente, il Ds non sembra in grado di incidere né nella selezione della propria "squadra" di lavoro – si pensi alla sostanziale impossibilità di decidere se e quali docenti assumere o licenziare – né nella gestione del budget attraverso la destinazione di alcuni capitoli di spesa alla distribuzione di incentivi e premi ai collaboratori più virtuosi. Oltretutto, non bisogna sottovalutare il fatto che, rispetto all'esercizio di queste funzioni, il Ds italiano appare significativamente più debole dei suoi colleghi attivi negli altri paesi aderenti alle due indagini qui esaminate. E questa debolezza del Ds italiano è ancora più enfatizzata dal fatto che anche i Ds degli altri paesi presentano, rispetto alla gestione del personale, un grado di responsabilità e autonomia piuttosto limitato, soprattutto se confrontato con l'esercizio di altre funzioni legate alla didattica o all'*accountability*. Tuttavia, se, da un lato, la presenza di oggettivi vincoli istituzionali imposti dal sistema centrale può giustificare la bassa intraprendenza dei Ds italiani, non bisogna sottovalutare il

fatto che altre indagini hanno sottolineato l'incapacità dei nostri Ds di sapere sfruttare i pochi margini di manovra disponibili.

In secondo luogo, è bene ricordare che la buona dote di leadership didattica e amministrativa registrata fra i Ds italiani dalle indagini TALIS e PISA deriva, in entrambi i casi, da mere dichiarazioni espresse dagli stessi Ds. Pertanto, è doveroso leggere questi risultati con una certa cautela, poiché l'auto-valutazione da parte del Ds in merito alla propria funzione si basa su una percezione che è del tutto personale e potenzialmente distorta. Questo sospetto è più che fondato, dal momento che altrove è stata messa in evidenza la notevole divergenza esistente fra le dichiarazioni rese dai Ds in merito alle loro funzioni dirigenziali e la percezione delle stesse riferite dagli insegnanti, soprattutto con riferimento alla leadership didattica (Gasperoni e Mantovani 2012). I futuri sforzi di ricerca dovrebbero, pertanto, essere orientati a cercare di ottenere una ricostruzione il più fedele possibile del ruolo concretamente svolto dai Ds. Un'ipotesi di intervento potrebbe essere quella di prevedere una restituzione ai soggetti coinvolti in queste indagini – o altre indagini simili – (Ds e insegnanti *in primis*) dei risultati ottenuti al fine di stimolare un dibattito teso a comprendere le ragioni soggiacenti a visioni talvolta fortemente divergenti rispetto a temi comuni e riuscire, così, a delineare un profilo del Ds più fedele alla realtà.

In terzo luogo, si è detto che i Ds italiani ritengono di esercitare uno stile di leadership didattico e amministrativo che appare piuttosto "forte" anche in termini comparativi. Una valutazione della qualità e dello stilo di leadership del Ds italiano trae un indubbio vantaggio dalla possibilità di effettuare confronti con lo stile dirigenziale adottato dai Ds degli altri paesi, poiché consente di effettuare considerazioni sui propri Ds in virtù di una consapevolezza di quanto accade al di fuori dei propri confini. A questo proposito, l'indagine TALIS si è dimostrata una fonte informativa molto utile. Tuttavia, è doveroso ricordare che molti paesi con i quali l'Italia è solita confrontarsi non hanno aderito a questa indagine e che, pertanto, gli esiti di questa comparazione sarebbero potuti essere molto diversi se la lista dei paesi aderenti fosse stata più estesa. In vista della futura conduzione di indagini in chiave comparata sarebbe, pertanto, più opportuno – soprattutto se si è in presenza di scarse risorse finanziarie – circoscrivere l'adesione al progetto di ricerca a un numero assai più ridotto di paesi, ma rispetto ai quali l'Italia può meglio confrontarsi. A questo proposito, un esempio virtuoso è testimoniato dal lavoro di Di Liberto e colleghi (2013) che, nella loro analisi sulle competenze

manageriali dei Ds, hanno visto il coinvolgimento, oltre che dell'Italia, di soli cinque altri paesi (tutti assenti in TALIS): Canada, Germania, Gran Bretagna, Stati Uniti e Svezia.

In quarto luogo, le indagini comparate qui esaminate, oltre a presentare il succitato rischio di proporre *benchmark* inappropriati rispetto ai quali effettuare il confronto, hanno lo svantaggio di offrire indici di prestazione dirigenziale standardizzati che non tengono conto dei diversi vincoli istituzionali all'interno dei quali i Ds dei vari paesi si trovano ad operare. A questo proposito, anziché limitarsi a ricostruire le attività concretamente svolte dal Ds nell'esercizio delle sue funzioni, sarebbe utile formulare anche degli indicatori in grado di cogliere le reali capacità manageriali dei Ds al fine di poter valutare il reale bagaglio di competenze – comprese quelle latenti – di cui il Ds dispone. Un esempio utile a valutare una strada di ricerca orientata in questa direzione si rintraccia, ancora una volta, nell'indagine curata per l'Italia da Di Liberto e colleghi (2013). La ricostruzione delle reali competenze possedute dai Ds potrebbe, infatti, essere di aiuto per l'individuazione di quei punti di debolezza rispetto ai quali sarebbe opportuno intervenire mediante azioni mirate di formazione "compensativa" per i Ds ormai già in carica e di formazione "ex-ante" per coloro che saranno i Ds di domani. Inoltre, siccome le doti manageriali sembrano costituire un fattore decisivo per l'esercizio di buona leadership scolastica, si potrebbe prevedere la possibilità di ripensare ai criteri di selezione dei Ds italiani in modo tale da introdurre, fra i requisiti richiesti, anche la competenza manageriale *tout court*. La letteratura sul tema sottolinea, infatti, che sarebbero inutili e controproducenti gli interventi tesi ad aumentare il grado di autonomia delle scuole in presenza di una dirigenza scolastica poco preparata a gestire questa autonomia.

Ancora, una valutazione esaustiva del ruolo dirigenziale non dovrebbe dimenticare di tenere in considerazione anche la capacità del Ds di intessere un clima di collaborazione all'interno dell'istituto presieduto in grado di coinvolgere sia il corpo docente, sia il personale amministrativo, tecnico e ausiliario della scuola (Ata). La leadership condivisa e distribuita si è, infatti, rilevata – anche nel contesto italiano (Fischer *et al.* 2006) – uno strumento virtuoso in grado di promuovere un'efficace organizzazione e un buon funzionamento della scuola.

Inoltre, è opportuno riflettere sulla necessità non solo di individuare indicatori in grado di esaminare l'effettiva attività svolta dal Ds, ma anche di pensare di rilevare tali informazioni su un campione

rappresentativo dell'intera popolazione dirigenziale italiana a partire dalla scuola primaria fino alla secondaria di II grado e, all'interno di quest'ultimo livello e grado di istruzione, prestare attenzione alle differenze rilevabili nei vari indirizzi scolastici. Alcune discrepanze registrate in corrispondenza di indici piuttosto simili presenti nelle indagini TALIS e PISA farebbero pensare, infatti, che parte di tale varianza si possa attribuire alle diverse popolazioni di riferimento da esse rappresentate. In altri termini, un approfondimento di questo tipo consentirebbe di capire più compiutamente se le doti richieste dal Ds varino (com'è ragionevole attendersi) in funzione del tipo di istituto diretto e conseguentemente della popolazione di riferimento (studenti, genitori, territorio). Infine, è doveroso sottolineare come le analisi qui presentate offrano l'immagine di un Ds piuttosto simile a prescindere dalla collocazione geografica della scuola presieduta. Infatti, seppur talvolta sia stato possibile individuare una qualche associazione fra la debolezza del ruolo dirigenziale e la macro-area geografica di appartenenza con riferimento ad alcune funzioni dirigenziali, tale associazione non si è sistematicamente rilevata in corrispondenza di una specifica macro-area.

Le scelte occupazionali degli insegnanti (a cura di Gianluca Argentin)

La rilevanza degli insegnanti e delle loro scelte occupazionali

A livello internazionale, si è andata affermando da alcuni anni la consapevolezza che gli insegnanti sono una leva cruciale per l'efficacia del sistema scolastico: attrarre, reclutare, sviluppare e trattenere insegnanti efficaci è la linea promossa dall'OCSE (OCSE 2005). Gli insegnanti, del resto, sono sia la voce di spesa più importante dei sistemi di istruzione sia il fattore più importante tra quelli scolastici nel generare apprendimento negli studenti (Hanusheck e Rivkin 2005; Nye e colleghi (2004)[24]. Reclutare le persone giuste nell'insegnamento, riuscire a farle operare nelle scuole dove c'è maggior bisogno della loro competenza e mantenere elevata la loro motivazione al lavoro svolto sembra cruciale per il successo di un sistema di istruzione.

Al contempo, sappiamo che nel caso italiano, l'autonomia delle scuole è estremamente ridotta nella gestione del personale, non solo perchè l'assunzione e la retribuzione degli insegnanti sono decisi da meccanismi centralizzati, ma anche perchè sono i singoli insegnanti a chiedere presso quale istituto scolastico trasferirsi. Più in generale, rileviamo che il feedback dato dal sistema scolastico al singolo insegnante circa il suo operato è molto modesto: dall'indagine Talis (OECD 2009), gli insegnanti italiani risultano quelli che ricevono meno indicazioni sul lavoro svolto. Al contempo, sappiamo da precedenti

[24] Purtroppo , resta molto meno facile dire quali siano gli elementi che rendono un insegnante capace di essere più efficace e di sortire quindi effetti maggiori sulla crescita dell'apprendimento dei propri studenti. L'evidenza empirica disponibile (Wayne and Youngs 2003; Kukla-Acevedo 2007) mette in luce che un effetto positivo degli insegnanti sull'apprendimento degli studenti (in termini di valore aggiunto in test standardizzati) è associato all'esperienza, soprattutto perché la mancanza di esperienza negli anni iniziali dell'insegnamento sortirebbe effetti negativi. Un secondo fattore sono qualifiche all'insegnamento e titoli di studio più elevati, anche se i risultati in merito sono molto più controversi e legati alle caratteristiche delle specifiche qualifiche considerate. Un terzo fattore rimanda all'abilità e alla conoscenza della disciplina, operativizzati con degli insegnanti stessi nei test standardizzati, il voto di laurea e il prestigio dell'istituzione universitaria di provenienza. Un ultimo fattore sembra risiedere nella motivazione a svolgere il proprio lavoro da parte degli insegnanti, per quanto questo sia ancor più difficile da operativizzare. Va però osservato come le caratteristiche note spieghino comunque solo una modesta porzione della varianza del valore aggiunto prodotto dagli insegnanti (Hanusheck e Rivkin 2005). In sintesi, la qualità degli insegnanti è lontana dall'essere stata definita e operativizzata concordemente tra studiosi e indicatori che consentano di identificare gli insegnanti di qualità ancora mancano in letteratura.

analisi che la mobilità geografica e scolastica degli insegnanti è un fenomeno di massa nella scuola italian: come documentato nel rapporto Rapporto sulla Scuola 2009 della Fondazione Giovanni Agnelli, "all'avvio di ogni anno scolastico un insegnante su quattro, di ruolo o precario, insegna in una scuola diversa da quella dell'anno precedente" (p. 117). Un terzo di questi movimenti è imputabile alla mobilità volontaria dei docenti di ruolo, imputabile a processi di avvicinamento della sede di lavoro al proprio luogo di residenza, ma soprattutto come "correttivo individuale a quei meccanismi sia come sostituzione e compensazione di altre modalità tipiche di progressione di carriera, quali promozioni e aumenti, precluse agli insegnanti" (ibidem, p. 126). In altri termini, in un sistema dove la retribuzione degli insegnanti è stabilita in base a pochi parametri che non riconoscono meriti e demeriti, cercare la scuola dove meglio si può svolgere il proprio lavoro sembra un sostituto funzionale alla mancanza di altre prospettive di carriera. Che ci siano scuole più ambite e scuole dalle quali gli insegnanti tendono invece a uscire è chiaramente messo in luce anche da altri autori (Barbieri e Sestito 2008; Barbieri et al 2010), che mostrano inoltre come le scuole più ambite siano anche quelle che presentano più elevati apprendimenti degli studenti nei test standardizzati. Si tratta di un importante indizio empirico a sostegno dell'ipotesi che le differenze nei risultati tra scuole e ambiti territoriali possa essere imputabile anche ai processi di autosegregazione degli insegnanti in alcuni contesti rispetto ad altri e non solo alle condizioni socio-economiche dei territori in cui le scuole hanno sede (Bratti et al 2007). Come abbiamo avuto modo di argomentare (Argentin 2012), i meccanismi istituzionali di allocazione degli insegnanti (di ruolo e non) alle scuole sono strutturati nel sistema italiano in un modo tale che sembra rafforzare i rischi di segregazione tra istituti. Il paradosso è che così, nelle in cui sono presenti gli studenti con più bassi livelli di apprendimento potrebbero transitare insegnanti con minor esperienza, che se ne andrebbero appena possibile, generando ulteriori effetti negativi dovuti alla discontinuità didattica (Boyd et al 2005; OECD 2005). Che nel sistema italiano abbiano luogo forme di segregazione degli insegnanti tra scuole sembra supportato dall'evidenza disponibile (Argentin 2012). Esistono inoltre elementi empirici a supporto dell'idea che abbiano anche luogo fenomeni di matching che attribuiscono insegnanti meno efficaci proprio agli studenti di origini sociali più modeste (Argentin e colleghi 2013). Minore attenzione è stata finora dedicata alla distribuzione della qualità degli insegnanti tra macro-aree territoriali diverse, cercando di trovare in questo fattore una spiegazione dei differenziali di apprendimento integrativa ai divari socio-economici territoriali proposti da Bratti e colleghi (2007). Ciò deriva chiaramente dalle difficoltà insite

nella definizione dei criteri per individuare gli insegnanti di qualità. Basandoci sul solo criterio della performance accademica, sappiamo che i neolaureati che nel mezzogiorno scelgono di insegnare sono migliori di quelli che intraprendono altre occupazioni, perlomeno nelle discipline umanistiche e sociali, dove spesso mancano nel Mezzogiorno alternative occupazionali migliori (Argentin 2013) e dove l'occupazione di insegnante gode tutt'oggi di maggiore prestigio sociale.

Anche sulla scorta di tale esempio, riteniamo che indagare le motivazioni degli insegnanti possa essere importante per governare il sistema di istruzione e capire su quali leve possiamo contare nel tentativo di migliorarne la performance. Al contempo, l'analisi delle motivazioni degli insegnanti consente di fare alcune inferenze sulla qualità degli insegnanti e su come questa si distribuisce tra gli istituti scolastici. In questo paragrafo approfondiremo quindi alcune delle scelte compiute dagli insegnanti rispetto alla loro occupazione, cercando così di vedere se le regioni ex PON, in larga misura le regioni definite come meno sviluppate (manca solo la Basilicata) presentino un profilo motivazionale degli insegnanti diverso da quello del resto del Paese.

Più precisamente intendiamo analizzare le motivazioni alla base di due scelte occupazionali che hanno fatto e fanno, anno scolastico dopo anno scolastico, gli insegnanti:

- la scelta iniziale di svolgere questo impiego;
- la scelta dell'istituto scolastico in cui farlo, quindi sia la scelta di entrare che uscire dalla sede di servizio.

Ci interessa capire se gli insegnanti operanti nelle regioni meno sviluppate presentino caratteristiche peculiari nelle motivazioni sottostanti queste due decisioni, che risultano cruciali nel determinare la composizione della forza lavoro insegnante nel suo complesso, ma anche nei singoli istituti. Due esempi aiuteranno a capire perchè riteniamo importanti tale tipo di questioni: nelle regioni meno sviluppate capita più spesso che si sia scelto di insegnare per ripiego? La scelta di un istituto scolastico sulla base del miglior contesto ambientale presente in esso è più frequente nelle regioni meno sviluppate? Parallelamente, indagheremo anche la soddisfazione dei diretti interessati rispetto alle scelte già compiute, quindi l'altro lato del processo decisionale.

Si utilizzeranno per i nostri fine i dati del Questionario insegnanti somministrato da INVALSI agli insegnanti degli studenti di italiano e matematica operanti nelle classi che hanno fatto parte del campione principale del Sistema Nazionale di Valutazione nell'anno scolastico 2011/12. Si tratta di una porzione degli insegnanti italiani, che esclude tutti i soggetti che non insegnano italiano o

matematica e che esclude anche gli insegnanti di queste discipline che non avevano classi nei livelli oggetto di rilevazione. I dati sono chiaramente limitati solo agli insegnanti che hanno deciso di partecipare all'indagine, ma il tasso di risposta è stato elevato per una survey (pari a circa il 70% della popolazione di riferimento). Nonostante tal limiti, si tratta di dati preziosi non solo perchè sono gli unici a consentire l'indagine delle decisioni, ma anche perchè estremamente recenti e perchè riguardano una fetta importante della popolazione insegnante, proprio quella che è interessata in prima linea dalle rilevazioni standardizzate degli apprendimenti. Per poter basare le nostre analisi su numerosità adeguate, limiteremo il confronto a tre macro-regioni: Nord, Centro-Sud esclude le regioni PON, regioni ex PON. I confronti sono volutamente bivariati, dal momento che è obiettivo di questo capitolo non indagare le differenze a parità di (alcune) condizioni, ma tracciare proprio una fotografia delle peculiarità caratterizzanti questi contesti

.

La scelta di insegnare

La scelta iniziale di insegnare è, per gli insegnanti italiani, frutto di un articolato insieme di motivazioni vocazionali e strumentali, dove anche il caso gioca un ruolo non marginale (Argentin 2010). Il questionario INVALSI affronta questo tema in due modi: da un lato chiedendo il motivo prevalente alla base della scelta (passata) di svolgere questo lavoro (tab. 1), dall'altro chiedendo invece agli intervistati di indicare da dove traggano oggi motivazione a proseguire nel loro lavoro gli insegnanti (tab. 2). La tabella seguente contente di osservare che il profilo delle motivazioni per cui si è scelto di insegnare differisce piuttosto marcatamente per grado scolastico, ma risulta invece piuttosto simile tra aree geografiche. La differenza principale che osserviamo è che l'insegnamento nella scuola primaria è molto più spesso orientato da interesse per il rapporto eduativo che non per i contenuti della disciplina insegnata. In tutti i gradi e in tutti i contesti territoriali è una ridotta minoranza di insegnanti a indicare le motivazioni strumentali come ragione alla base della loro scelta.

Tabella 1- Motivazioni per cui si è scelto di insegnare per area geografica e grado scolastico (%) – Anno 2012

	Nord	Centro-Sud	PON	Totale
PRIMARIA				
Amore per la disciplina	8	11	11	10
Rapporto educativo	75	74	70	73
Professione socialmente rilevante	8	8	11	9

Motivi strumentali	4	3	3	3
Sbocco obbligato	5	4	5	4
Totale	100	100	100	100
Base	*897*	*716*	*783*	*2396*
SECONDARIA DI I° GRADO				
Amore per la disciplina	34	37	37	36
Rapporto educativo	48	45	47	47
Professione socialmente rilevante	7	6	5	6
Motivi strumentali	5	4	3	4
Sbocco obbligato	6	7	9	7
Totale	100	100	100	100
Base	*402*	*383*	*408*	*1193*
SECONDARIA DI II° GRADO				
Amore per la disciplina	43	42	48	44
Rapporto educativo	44	39	34	39
Professione socialmente rilevante	5	8	9	7
Motivi strumentali	5	6	6	6
Sbocco obbligato	3	6	4	4
Totale	100	100	100	100
Base	*405*	*400*	*412*	*1217*

Fonte: Questionario insegnanti SNV – INVALSI 2012

Un'unica differenza sembra rilevante tra contesti territoriali: gli insegnanti operanti nelle scuole secondarie di secondo grado nelle regioni ex PON hanno scelto meno spesso di svolgere questo lavoro perchè interessati alla sua dimensione relazionale ed educativa.

Un quadro leggermente diverso emerge quando si guarda a cosa gli insegnanti apprezzano maggiormente nel loro lavoro attuale: infatti le differenze tra gradi scolastici qui si assottigliano. In particolare, rispetto alle motivazioni iniziali all'insegnamento, perdono rilevanza gli stimoli provenienti dai contenuti della disciplina insegnata e si fa invece più importanti la dimensione sociale dell'insegnamento, quindi il ruolo svolto da questa occupazione nella collettività "fondamentale per il futuro della società".

Tabella 2 – Cosa si apprezza nel lavoro di insegnante per area geografica e grado scolastico (%) – Anno 2012

	Nord	Centro-Sud	PON	Totale
PRIMARIA				
Interesse argomenti	17	14	8	13
Rapporto con studenti	49	54	50	51
Rilevanza sociale	26	26	38	30
Vantaggi strumentali	8	5	3	6
Altro	1	0	1	1
Totale	100	100	100	100
Base	*898*	*718*	*784*	*2400*
SECONDARIA DI I° GRADO				
Interesse argomenti	18	19	14	17
Rapporto con studenti	55	50	55	54
Rilevanza sociale	18	23	24	22
Vantaggi strumentali	8	6	6	7
Altro	1	1	0	1
Totale	100	100	100	100
Base	*403*	*383*	*408*	*1194*
SECONDARIA DI II° GRADO				
Interesse argomenti	25	20	18	21
Rapporto con studenti	46	52	52	50
Rilevanza sociale	17	20	23	20
Vantaggi strumentali	10	8	6	8
Altro	1	2	0	1
Totale	100	100	100	100

Fonte: Questionario insegnanti SNV – INVALSI 2012

Gli insegnanti delle regioni ex PON presentano una peculiarità se comparati ai loro colleghi, soprattutto del Nord: trovano infatti più spesso gratificazione proprio nella loro funzione sociale e meno nell'interesse intrinseco delle discipline insegnate. Tale gratificazione dal proprio ruolo sociale può derivare da un maggior prestigio dell'occupazione nel Mezzogiorno oppure dal fatto che in un

contesto caratterizzato da maggiore problematicità il ruolo della scuola, e quindi degli insegnanti, acquisisce maggior importanza.

Forse sono queste le chiavi esplicative di quanto osserviamo nella tabella seguente, dove si riporta la soddisfazione degli insegnanti per il loro lavoro. Osserviamo che la soddisfazione, soprattutto quella massima, è sensibilmente più elevata per gli insegnanti della scuola primaria nelle regioni PON. Siamo quindi di fronte a maggiore soddisfazione nel grado scolastico che vede ancora contenuti i divari di apprendimento tra studenti e che, più che altri, si caratterizza per la rilevanza della dimensione relazionale. Anche rispetto alla soddisfazione, a parte l'eccezione appena commentata osserviamo comunque sostanziale somiglianza tra macro-aree geografiche del Paese e le differenze maggiori sono tra gradi scolastici. La soddisfazione per il lavoro di insegnante è diffusa, come emerso anche da indagini precedenti (Barbieri e Farinelli 2010), ma diminuisce al crescere del grado scolastico.

Tabella 3 – Soddisfazione per il lavoro di insegnante (scala da 1 a 10) per macro-area geografica e grado (%) – Anno 2012

	Media	dev. st.	% fino a 6	% di 10	*Base*
PRIMARIA					
Nord	8,3	1,2	6	17	*889*
Centro-Sud	8,5	1,2	4	23	*711*
Regioni PON	8,6	1,2	4	29	*777*
Totale	8,5	1,2	5	23	*2377*
SECONDARIA I° GRADO					
Nord	8,2	1,2	8	13	*402*
Centro-Sud	8,2	1,3	7	16	*381*
Regioni PON	8,3	1,2	6	16	*406*
Totale	8,2	1,2	7	15	*1189*
SECONDARIA II° GRADO					
Nord	7,8	1,3	14	9	*403*
Centro-Sud	7,8	1,4	15	11	*397*
Regioni PON	7,8	1,5	18	12	*410*
Totale	7,8	1,4	16	11	1210

Fonte: Questionario insegnanti SNV – INVALSI 2012

La scelta dell'istituto scolastico

Passiamo ora alla seconda decisione oggetto di questa analisi, ovvero alla scelta dell'istituto scolastico in cui insegnare e alla soddisfazione rispetto all'attuale sede di servizio. Come già si è argomentato in precedenza, si tratta di una scelta importante anche per il funzionamento degli istituti scolastici e, in seguito al matching tra studenti e insegnanti che si genera, per le il ruolo equalizzatore della scuola nel contrasto delle disugualianze di apprendimento. Sappiamo da precedenti indagini (Fondazione Agnelli 2009) che le scelte degli insegnanti sono guidate prevalentemente da motivazioni di natura personale (l'avvicinamento a casa, in primis), anche come conseguenza della femminilizzazione del corpo docente italiano e delle esigenze di conciliazione che ciò comporta in un welfare familista come il nostro. Conferma di ciò viene anche da questa indagine che ha espressamente chiesto agli intervistati di indicare la prima ragione alla base della loro sede di servizio (Tabella 4).

Tabella 4 – Motivazione della scelta dell'istituto sede di servizio per macro-area geografica e grado (%) – Anno 2012

	Nord	Centro-Sud	PON	Totale
PRIMARIA				
Scelta professionale	14	19	19	17
Scelta professionale - tra chi ha scelto	*15*	*22*	*23*	*20*
Scelta di natura personale	76	67	65	70
Nessuna scelta	10	15	16	13
Totale	100	100	100	100
Base	*898*	*719*	*785*	*2402*
SECONDARIA DI I° GRADO				
Scelta professionale	14	21	17	17
Scelta professionale - tra chi ha scelto	*18*	*25*	*21*	*21*
Scelta di natura personale	65	64	66	65
Nessuna scelta	21	16	17	18
Totale	100	100	100	100
Base	*398*	*384*	*412*	*1194*
SECONDARIA DI II° GRADO				
Scelta professionale	33	24	27	28
Scelta professionale - tra chi ha scelto	*42*	*35*	*36*	*38*
Scelta di natura personale	46	46	47	46

Nessuna scelta	21	29	27	26
Totale	100	100	100	100
Base	*402*	*392*	*410*	*1204*

Fonte: Questionario insegnanti SNV – INVALSI 2012

Proprio il grado primario e quello secondario di primo grado, dove la femminilizzazione è maggiore, si contraddistinguono per una scelta improntata a ragioni di stampo personale. La quota di insegnanti che hanno però scelto l'istituto sulla base di considerazioni professionali è tutt'altro che trascurabile, in tutti i gradi scolastici. Osserviamo che, nelle regioni ex PON, sembra leggermente maggiore la quota di quanti hanno deciso di scegliere la scuola in base a ragioni professionali nella scuola primaria e minore, invece, nella scuola secondaria di secondo grado. Si tratta comunque di differenze modeste, che non mutano il quadro generale di somiglianza tra ambiti territoriali, soprattutto tra regioni ex PON e altre regioni del Centro-Sud.

La tabella seguente mostra che anche i livelli di soddisfazione dell'istituto scolastico sono simili tra aree geografiche, massehganala nche che nelle regioni ex PON, soprattutto nella scuola primaria la soddisfazione è maggiore, sia in media sia nella maggior presenza di insegnanti pienamente soddisfatti e minore di insoddisfatti. Questa tabella, considerata assieme alla precedente, sembra segnalare per le scuole primarie nelle regioni ex PON un matching più soddisfacente che altrove tra insegnanti e istituti scolastici.

Tabella 5 – Soddisfazione per il funzionamento dell'istituto scolastico sede di servizio per macro-area geografica e grado (%) – Anno 2012

	Media	**dev. st.**	**% fino a 5**	**% di 9 o 10**	***Base***
PRIMARIA					
Nord	7,3	1,5	11	17	*895*
Centro-Sud	7,2	1,7	14	18	*720*
Regioni PON	7,5	1,5	9	22	*787*
Totale	7,4	1,6	11	19	*2402*
SECONDARIA I° GRADO					
Nord	7,4	1,4	8	17	*402*
Centro-Sud	7,4	1,4	10	18	*385*
Regioni PON	7,6	1,5	7	22	*415*

Totale	7,5	1,4	8	19	*1202*
SECONDARIA II° GRADO					
Nord	7,1	1,4	10	14	*405*
Centro-Sud	7,0	1,5	14	12	*396*
Regioni PON	7,2	1,5	12	17	*410*
Totale	7,1	1,5	12	15	*1211*

Fonte: Questionario insegnanti SNV – INVALSI 2012

La tabella seguente, che analizza l'intenzione degli insegnanti intervistati per la permanenza nello stesso istituto scolastico nell'anno seguente non supporta però fortemente l'interpretazione precedente, dal momento che gli insegnanti intenzionati a o desiderosi di cambiare istituto scolastico differiscono nelle regioni PON dal resto d'Italia solo per la scuola secondaria di secondo grado (dove sono di più che altrove).

Tabella 6 – Scelta della sede di servizio dell'anno scolastico seguente per macro-area geografica e grado (%) – Anno 2012

	Nord	**Centro-Sud**	**PON**	**Totale**
PRIMARIA				
Sceglie di restare	77	75	79	77
Sceglie di cambiare	17	18	15	17
Vorrebbe cambiare	5	7	6	6
Totale	100	100	100	100
No scelta	*3*	*4*	*4*	*4*
Base	878	702	776	2356
SECONDARIA DI I° GRADO				
Sceglie di restare	86	87	84	86
Sceglie di cambiare	5	8	9	8
Vorrebbe cambiare	9	5	7	7
Totale	100	100	100	100
No scelta	*9*	*9*	*9*	*9*
Base	401	377	412	1190
SECONDARIA DI II°				

GRADO				
Sceglie di restare	86	82	78	82
Sceglie di cambiare	5	8	12	8
Vorrebbe cambiare	9	10	10	9
Totale	100	100	100	100
No scelta	*6*	*9*	*11*	*9*
Base	400	289	405	1094

Fonte: Questionario insegnanti SNV – INVALSI 2012

Anche per questa tabella troviamo quindi differenze contenute su base geografica, con gli insegnanti delle regioni PON che assumono decisioni simili a quelle dei loro colleghi nel resto del Paese.

Conclusioni

Se guardiamo a due scelte fondamentali intraprese dagli insegnanti, la scelta di svolgere questo lavoro e la sede di servizio presso cui svolgerlo, troviamo sostanziali somiglianze tra aree geografiche del paese. Le regioni ex PON definite ora come meno sviluppate non mostrano caratteristiche fortemente peculiari per questi aspetti nella loro forza docente. Abbiamo rilevato una sola peculiarità ricorrente nei dati, relativamente agli insegnanti di scuola primaria: questi sono più concentrati sulla loro funzione sociale, scelgono con maggior attenzione alla dimensione professionale la scuola in cui insegnare, sono tendenzialmente più soddisfatti del loro lavoro e della scuola in cui insegnano. Pare che, volendo fare leva sulla forza insegnante operante nelle regioni meno sviluppate, sia più facile trovare un gruppo di insegnanti fortemente attaccati al loro nella scuola primaria che nella scuola secondaria di primo e secondo grado. In sintesi, comunque, resta che le modalità con cui avvengono le scelte degli insegnanti nelle regioni meno sviluppate non sembrano divergere radicalmente da quanto avviene nel resto d'Italia. I problemi di governo della forza insegnante a cui abbiamo accennato nel paragrafo introduttivo, quindi la sua segregazione tra scuole e l'iniquo matching insegnanti-studenti, sembrano essere temi da affrontare più con interventi a livello nazionale che a livello di sole regioni meno sviluppate. Le risorse addizionali che saranno convogliate su queste regioni potrebbero essere utilmente impiegate per la questione della gestione della forza insegnante facendo dell'area meno sviluppata e di quella in transizione uno spazio di sperimentazione di iniziative da portare poi a scala in tutto il Paese.

Formazione in servizio (a cura di Giovanni Abbiati)

Cos'è lo sviluppo professionale e cosa sappiamo sulla sua efficacia?

Nel paragrafo precedente è stata vista l'importanza strategica di attrarre nella professione dell'insegnamento come nei singoli istituti scolastici soggetti con elevata motivazione, condizione di base necessaria per implementare qualsiasi processo di miglioramento del sistema di istruzione. Per rafforzare la qualità dell'attività del docente, tuttavia, è possibile anche agire sui docenti già in servizio, fornendo loro nuovi strumenti per esprimere la loro esperienza al meglio tramite attività di formazione in servizio.

Per sviluppo (o formazione) professionale si intende quindi l'insieme di attività volte a sviluppare le competenze e le conoscenze necessarie al docente nel suo lavoro (OECD, 2009). Queste, data la particolarità della professionalità insegnante, possono essere le più svariate: comunicare efficacemente con gli studenti, recepire le novità di una riforma, affinare (o acquisire) un metodo didattico efficace, per citarne alcune.

Lo sviluppo professionale dei docenti è considerato un elemento imprescindibile per il miglioramento della scuola, non solo italiana: l'Unione Europea considera infatti le iniziative di formazione necessarie per aggiornare costantemente la "cassetta degli attrezzi" che il docente porta quotidianamente in classe in un'ottica di *life-long learning*. Numerosi fattori giustificano quest'attenzione: i docenti italiani, mediamente di età elevata, devono essere in grado di mettersi in relazione con un corpo studentesco in rapido mutamento e con cui è sempre più difficile comunicare mediante un approccio tradizionale. La scuola stessa, con le sue riforme (per l'Italia basti pensare alla cosiddetta riforma dell'"autonomia scolastica") richiede che siano messe in campo competenze nuove. Ultimo ma non meno importante, tutti gli studi condotti sul tema mostrano che la differenza tra un insegnante capace e uno mediocre si traduce in un notevole impatto sull'apprendimento degli studenti (Scheerens, 2000): diventa quindi quanto più strategico preparare gli insegnanti al lavoro di classe. Un insegnante con una formazione adeguata, in altri termini, è una risorsa fondamentale perché non solo fa della scuola un luogo di apprendimento efficace ma contribuisce anche a gettare un ponte tra il sapere e i valori veicolati dalla scuola e la vita degli studenti al di fuori di essa.

In Italia i docenti segnalano l'esigenza di uno sviluppo professionale di qualità con forza già da molti anni (Cavalli, 1992). Fino al decreto legislativo 460/1998, infatti, questi non venivano specificamente formati all'insegnamento, ma avevano accesso alla professione tramite concorsi per titoli ed esami relativi alla conoscenza della materia. In questo quadro, lo sviluppo professionale doveva essere quindi un modo per sopperire alla mancanza di formazione iniziale. Lo scontento dei docenti a riguardo (rilevato in tutte le indagini nazionali – IARD – e internazionali – OECD-TALIS) e il fatto che le iniziative di formazione fossero polverizzate in una miriade di interventi sporadici e di breve durata sembra indicare che questo obiettivo non sia stato raggiunto.

La soluzione, tuttavia, non consiste semplicemente nell'aumentare il numero di iniziative, o i loro beneficiari: sono relativamente pochi gli interventi che risultano efficaci nel veicolare il proprio messaggio. A questo proposito, negli Stati Uniti si è sviluppato un filone di ricerche dedicato all'individuazione delle caratteristiche che rendono un intervento efficace nel rispondere alle esigenze dei docenti e nel tradursi in un effetto misurabile sull'apprendimento dei loro studenti. Porsi questo interrogativo diventa quanto mai cruciale in un'ottica di massimizzazione delle risorse.

Un risultato acquisito della letteratura è la disaffezione dei docenti nei confronti degli incontri di formazione seminariali, organizzati come sporadiche riunioni alla presenza di esperti di vari campi o come conferenze. Verso questo tipo di iniziative i docenti sono concordi nell'affermarne l'inutilità e l'irrilevanza per la costruzione della propria professionalità o generare eventuali ricadute sul lavoro di classe (Garet *et al.*, 2001; Sailors e Price, 2010). Si tratta però, purtroppo, del tipo di formazione prevalente organizzato anche in Italia e in Europa.

Un corso di formazione, per poter diventare *potenzialmente* efficace, deve possedere altre caratteristiche, tra le quali possiamo elencare *a*) una certa intensità e durata, *b*) il coinvolgimento dei docenti in modo attivo, preferibilmente tramite il lavoro di gruppo, *c*) la presenza di un tutor o di altre figure di riferimento, *d*) l'attivazione di corsi basati su gruppi di lavoro piuttosto che conferenze/seminari e infine *e*) la sperimentazione in classe di quanto appreso ai corsi (Garet et *al.*, 2001).

Questi elementi da soli, tuttavia, non bastano a garantire l'efficacia di un programma: le evidenze empiriche sono assai contrastanti. La formazione in servizio è indicata in tutte le rassegne pubblicate dalla *Best Evidence Encyclopedia* (basate esclusivamente su ricerche sperimentali o comunque su

risultati considerabili robusti[25]) come l'intervento a livello di docente o di classe più efficace in media, soprattutto se comparato con l'inserimento delle tecnologie nel processo di apprendimento, i cambiamenti nei curricoli e nei libri di testo (e.g. Slavin et al., 2008; 2009). Un esame dei risultati, tuttavia, mostra un'elevata variabilità rispetto al valore medio: accanto ai programmi efficaci vi sono numerosi esempi di programmi modestamente o per nulla efficaci. Questa grande variabilità rappresenta una sfida irrisolta per i ricercatori: i risultati *mediamente* positivi della formazione non sembrano riconducibili a elementi quali la disciplina, il grado scolastico in cui gli insegnanti insegnano, il tipo di studenti o la durata dei corsi (Yoon et al. 2007; Romano 2012). Una delle difficoltà incontrate può spiegarsi con il ridotto numero di studi inclusi nelle rassegne, che non permette di incrociare più di una/due caratteristiche alla volta nel corso delle meta-analisi e inferirne quindi l'efficacia. Quale che sia la ragione, ad oggi non è ancora chiara quale sia la combinazione di ingredienti che rende diversi negli esiti programmi molto simili come struttura, target e contenuto.

La formazione in servizio in Italia: un confronto tra regioni

Scopo di questo paragrafo è fornire una mappatura dell'esposizione dei docenti a iniziative di formazione mettendo a confronto i docenti delle regioni interessate dai fondi PON con il resto del paese. Nel corso del paragrafo saranno usati i dati sull'indagine sulla professionalità docente (fonte: MIUR 2013) e i dati INVALSI provenienti dal questionario proposto ai docenti di italiano e matematica delle classi campione del Servizio Nazionale di Valutazione 2011-2012. Questi dati permettono di esplorare varie dimensioni della professionalità degli insegnanti, sia quelle relative al possesso di titoli (titolo di studio, certificazioni), sia, scendendo nel dettaglio, rispetto al tipo di formazione ricevuta.

Un primo aspetto da esplorare, che potrebbe risultare in apparenza marginale, riguarda il titolo di studio acquisito dai docenti italiani, con il quale questi sono stati abilitati a insegnare. Una forza lavoro più qualificata può rappresentare, di per sé, un'importante risorsa per il sistema scolastico; d'altra parte, la presenza di lavoratori eccessivamente qualificati (nel campo dell'insegnamento) può

[25] Si considerano risultati robusti quelli provenienti da ricerche che presentano elevati standard di validità interna, relativi quindi alla capacità di dimostrare l'esistenza di una relazione causa-effetto tra la variabile trattamento (in questo caso, un corso di formazione per docenti) e le variabili di risultato in modo convincente, garantendo che la presenza (o assenza) di covariazione nei dati non sia imputabile a spiegazioni alternative.

anche significare che il mercato del lavoro locale non riesce ad assorbire un numero sufficiente di giovani qualificati, che devono "ripiegare" nel settore pubblico. Non è materia di questo paragrafo la riflessione sul motivo della scelta di insegnare e delle ricadute che questa può avere sulla qualità dell'insegnamento; tuttavia rilevanti differenze territoriali sarebbero senz'altro da segnalare in questa sede.

La tabella 1 mostra che, in realtà, le regioni ex PON e la Basilicata non differiscono dal resto del paese: la proporzione di docenti laureati aumenta passando dai gradi inferiori (scuola dell'infanzia e scuole primarie) a quelli superiori, senza che si notino differenze di rilievo a livello territoriale. Il motivo del "salto" tra scuola dell'infanzia, scuola primaria da una parte e scuole secondarie dall'altra deriva dall'obbligo di possesso di un diploma di istruzione terziaria per gli insegnanti delle scuole secondarie[26].

Tabella 1 – Titolo di studio massimo conseguito dai docenti italiani per regione e grado (%)

	Infanzia		Primaria		Sec. I grado		Ist. Professionali		Istituti Tecnici		Licei	
	L	P	L	P	L	P	L	P	L	P	L	P
Sicilia	3,3	0,7	5,7	1,1	82,1	4,8	75,2	4,7	86,8	5,0	93,2	6,1
Campania	5,3	1,1	8,2	1,9	82,4	5,5	78,6	5,1	89,6	4,6	94,0	6,0
Puglia	4,6	0,6	8,7	1,5	77,7	6,1	77,4	4,6	87,2	4,3	93,0	5,1
Calabria	3,0	0,4	6,6	1,2	76,7	4,6	76,2	5,4	87,3	4,3	94,1	5,6
Basilicata	3,7	0,7	4,8	0,9	79,7	2,6	76,1	2,3	89,7	2,1	92,8	3,1
Regioni in transizione	6	0,6	8,6	1,4	82,4	4,5	77	3	87,4	3,4	93,1	4,4
Regioni sviluppate	5,1	0,5	7,9	0,9	82,7	3,5	77,1	3,2	87,1	2,9	93,1	4,2

Fonte: MIUR Indagine sulla professionalità docente, 2013; L: Laurea; P: Titoli post-terziari

Non emergono differenze nemmeno laddove il titolo di studio "opzionale" potrebbe dar luogo a fenomeni di assorbimento della disoccupazione intellettuale nominati sopra: in particolare, i docenti in possesso di una laurea nella scuola primaria e dell'infanzia hanno una consistenza esigua e simile in tutta Italia, così come quelli in possesso di titoli post-terziari (master, specializzazioni e dottorati di

[26] Non deve destare stupore che il totale dei docenti con almeno una laurea non è uguale a 100 per le scuole secondarie. Non solo esiste un'esigua minoranza di docenti entrati di ruolo negli anni Settanta per cui la laurea non era un requisito obbligatorio, ma i docenti di alcune materie applicative negli istituti tecnici e professionali potevano accedere all'insegnamento anche con un diploma (i cosiddetti insegnanti tecnico-pratici).

ricerca) costituiscono una minoranza ovunque. Occorre notare, tuttavia, come a distanza da quasi 15 anni dall'istituzione del corso di laurea in scienze della formazione primaria, lo scarsissimo turn-over interno alla scuola rende ancora molto rara la presenza di docenti laureati nelle scuole primarie e dell'infanzia. Il quadro generale suggerisce, comunque, che non esistono fenomeni di disuguaglianza territoriale nella formazione di base dei docenti, quantomeno rispetto al titolo di studio acquisito.

Il titolo di studio non è, tuttavia, l'unico elemento di qualifica formale che distingue i docenti: il database sulla professionalità docente permette anche di verificare l'esistenza di squilibri su altri titoli, come le certificazioni di corsi di formazione (o attestati di vario tipo) nelle lingue straniere e in informatica (tabella 2)[27].

Anche in questo caso non si tratta di certificazioni che hanno a che fare direttamente con l'abilità del docente a insegnare. Tuttavia, l'utilizzo (anche solo basilare) del PC e la conoscenza di lingue straniere è considerato ormai essenziale per permettere al docente di comunicare con una platea di alunni in evoluzione[28]. Si tornerà su entrambe queste dimensioni nel corso del rapporto (par. 4.1 e 4.3).

Tabella 2 – Certificazioni in informatica e lingue straniere dei docenti italiani per regione e grado (%)

	Infanzia		Primaria		Sec. I grado		Ist. Professionali		Istituti Tecnici		Licei	
	I	L	I	L	I	L	I	L	I	L	I	L
Sicilia	9,4	4,3	16,2	15,9	13,3	5,9	17,9	5,0	21,5	5,2	16,7	6,9
Campania	16,6	5,7	26,1	16,4	21,0	5,8	25,2	7,8	23,7	7,0	22,5	7,4
Puglia	9,0	2,7	17,2	16,6	13,4	4,7	18,8	4,4	22,0	4,0	19,8	5,0
Calabria	6,6	2,6	13,2	12,5	13,4	4,9	19,5	5,7	21,1	5,0	16,3	6,3
Basilicata	7,3	1,7	14,1	11,3	13,0	2,6	18,9	3,0	21,6	3,2	20,0	4,1
Regioni in transizione	3,2	2,9	5,7	13,7	8	5	8,6	4,6	9,5	3,9	7,9	5
Regioni sviluppate	3,8	2,5	4,7	14,2	4,9	5,3	8,5	5,5	9,7	5,7	6,2	7,9

Fonte: MIUR Indagine sulla professionalità docente, 2013; I: Certificazione informatica; L: Certificazioni in lingue straniere.

[27] Nella tabella, per brevità, sotto l'etichetta "lingue straniere" sono state aggregate le informazioni relative ad attestati delle quattro lingue straniere più studiate (inglese, francese, tedesco, spagnolo) anche se la proporzione di gran lunga maggiore è relativa ai docenti certificati in lingua inglese.

[28] Si potrebbe obiettare che un certificato di qualsiasi natura non è indicatore diretto del livello di alfabetizzazione informatica. Tuttavia, data l'elevata età media dei docenti italiani, è più che plausibile che un attestato di formazione riguardante linguaggi multimediali segnali un livello, seppur minimo, di competenze acquisite.

I dati mostrano che il grande investimento effettuato in formazione docenti nelle regioni ex PON nella programmazione 2007-2013 ha dato i suoi frutti: i docenti delle regioni ex PON sono largamente più informatizzati, perlomeno nel possesso di certificazioni, rispetto alla media delle regioni non-ex PON. Questo divario è visibile per tutti i gradi scolastici e nei tre rami maggiori in cui si articola la scuola secondaria di II grado. Nelle regioni italiane che non hanno beneficiato dell'inclusione nella programmazione PON 2007-2013 e precedenti i docenti in possesso di una certificazione informatica (ricordiamo: non necessariamente connessa con l'insegnamento) non superano in nessun caso il 10%, pur variando dal minimo di 3,2% delle scuole dell'infanzia ai valori di istituti tecnici e professionali, superiori all'8%, dove questa costituisce materia di insegnamento. Spicca in particolare il dato della Campania, che risulta essere molto alto anche per l'area ex PON e superiore quasi sempre al 20% del totale dei docenti.

Per quanto riguarda le lingue, invece, si nota una sostanziale omogeneità (su livelli molto bassi) in tutto il paese, dovuto probabilmente al minore investimento in formazione portato in quest'area. Le scuole primarie costituiscono una rilevante eccezione: a seguito della riforma dei piani di studio delle scuole primarie, numerosi docenti curricolari hanno avuto la possibilità di sostituire l'insegnante specialista di inglese (assente in molte scuole) grazie alla frequenza di corsi abilitanti appositamente predisposti. Si tratta di una possibilità colta dai docenti di tutto il paese, come si nota dalla tabella: la percentuale di docenti in possesso di certificazioni in lingue straniere varia da un minimo dell'11,3% della Basilicata a un massimo del 16,6% della Puglia, senza che si registrino variazioni sistematiche tra regioni che hanno beneficiato o meno del PON.

Queste prime elaborazioni segnalano che non esiste un deficit nella preparazione degli insegnanti del Sud, quantomeno guardando alle qualifiche formali. Il possesso di una laurea o di un certificato di informatico o lingue, tuttavia, non è ci informa sulla capacità di insegnare, di trasmettere conoscenze in maniera efficace a una platea di alunni. Si tratta di un compito impossibile da adempiere con i dati esistenti, per quanto alcuni spunti derivanti dall'analisi delle pratiche didattiche possano essere utili (cfr par. 3.4). È possibile, poi, verificare il *tipo* di formazione ricevuta utilizzando i dati INVALSI del questionario insegnante 2011-12[29]. In questa indagine sono presenti alcune domande sulla durata

[29] Il questionario è stato somministrato on-line ai docenti di italiano e matematica delle classi campione SNV per l'a.s. 2011-12. Si tratta di 4.956 docenti, equamente ripartiti per i livelli di somministrazione (II e V primaria, I secondaria di I grado e II secondaria di II grado). Il questionario ha avuto un tasso di risposta pari a circa il 30%.

delle iniziative di formazione intraprese dagli insegnanti negli ultimi anni e sui contenuti trattati. Non secondariamente, il questionario chiede se queste attività prevedevano *come parte integrante* della formazione la sperimentazione in classe dell'approccio/dei materiali trattati durante i corsi. Si tratta di distinzioni importanti, in quanto permettono di distinguere le iniziative *potenzialmente* efficaci dal grande insieme di interventi giornalieri strutturati come conferenza che vengono considerati unanimemente, tanto dai docenti quanto dagli studiosi, come inefficaci e deludenti.

Ricordiamo, prima di commentare i risultati della tabella, che le regioni meno sviluppate riportate in tabella (esclusa la Basilicata, non beneficiaria dei fondi PON) sono state oggetto di un massiccio finanziamento nel settennato 2007-2013 che ha riguardato vari capitoli, tra cui la formazione in servizio dei docenti. La tabella 3 mostra i livelli di partecipazione, per regione e macro-area geografica a iniziative di formazione strutturate che prevedessero percorsi di almeno due giorni.

Tabella 3 - Livelli di partecipazione, per regione e macro-area geografica a iniziative di formazione strutturate (di almeno 2 giornate; %)

	Sicilia	Calabria	Puglia	Campania	Balisicata	Regioni in transizione	Regioni sviluppate
Sì, a due o più iniziative	55,5	58,2	61,5	43,5	40,6	49	53,6
Sì, a una iniziativa	19,7	20,7	23,4	27,4	27,4	21,5	21,6
No, a nessuna iniziativa di questo tipo	14,4	12,	9,	14,1	22,6	18,3	17,1
Non ho seguito nessun tipo di formazione	10,5	9,2	6,2	15,1	9,4	11,2	7,7
Total	100,	100,	100,	100,	100,	100,	100

Fonte: Questionario insegnanti SNV-INVALSI 2012

Il primo dato che emerge in tabella è confortante: ovunque, oltre la metà degli insegnanti ha seguito almeno un corso di formazione strutturato nel corso degli ultimi due anni scolastici, e la maggior parte di essi ne ha seguiti due o più. Coloro che hanno seguito solo corsi di formazione non strutturati o, nessun corso, rappresentano la minoranza dei docenti ovunque.

Date le risorse investite, tuttavia, sarebbe lecito aspettarsi una situazione nettamente migliore delle regioni ex PON rispetto al resto del paese. I dati, invece, mostrano una situazione migliore in Puglia, Calabria e in Sicilia (con percentuali di docenti che han partecipato a oltre due o più iniziative maggiori

del 55%), e peggiore in Campania e Basilicata. La Campania, nonostante il grande investimento fatto nel settennato precedente, mostra anche un record negativo: ben il 15% dei suoi insegnanti non solo non ha partecipato a iniziative strutturate, ma non ha partecipato affatto ad alcun intervento formativo negli ultimi due anni.

Esiste una forte variabilità negli interventi che i docenti possono seguire: la galassia della formazione è molto eterogenea e i programmi possono veicolari numerosi contenuti. Al fine di dare una rappresentazione quanto più possibile esaustiva ma al contempo sintetica, le opzioni disponibili in 7 grandi aree:

- contenuto – interventi che riguardano sia lo sviluppo del curricolo, sia l'approfondimento disciplinare
- didattica – sia didattica generale che la didattica specifica per la disciplina di insegnamento (nel campione analizzato l'italiano e la matematica)
- informatica – sotto questa etichetta sono state raggruppati gli interventi di informatica integrata nell'insegnamento (integrazione dell'informatica nel curricolo e utilizzo delle lavagne LIM) e non di informatica pura
- valutazione – metodi e tecniche di valutazione degli studenti; interpretazione e utilizzo dei risultati di test standardizzati
- metacognizione – tecniche di apprendimento e strategie metacognitive
- disagio scolastico – sotto questa etichetta ricadono sia gli interventi contro il bullismo sia quelli di prevenzione dell'abbandono scolastico
- altra lingua – riguarda la formazione sulla didattica in lingua straniera

La Tabella 4 mostra l'incidenza dei diversi tipi di formazione per area geografica[30].

[30] Solamente professori che dichiarano di aver seguito almeno un corso strutturato negli ultimi due anni. Si noti che per come era posta la domanda (Indichi di seguito se le attività di aggiornamento a cui ha partecipato riguardavano i seguenti contenuti), il totale di riga non dà 100.

Tabella 4 – Tipo di interventi formativi seguiti per area geografica (%)

Area geografica	Contenuto	Didattica	Informatica	Valutazione	Metacognizione	Disagio scolastico	Altra lingua
Regioni sviluppate	38,4	38,5	37,9	17,6	23	13,6	4,6
Regioni in transizione	30	30,3	35,6	15,6	18,5	15,1	5,1
Sicilia	27,9	44,5	40,6	21,5	22,4	12,6	5,7
Calabria	30,0	45,2	41,9	32,6	21,9	17,4	6,7
Puglia	36,1	60,1	50,5	26,1	19,0	13,6	6,9
Campania	24,7	41,7	31,3	21,1	16,3	11,8	3,4
Balisicata	22,1	30,1	43,4	19,5	15,0	14,2	2,7
Totale	34,5	40,9	38,9	19,7	21,3	13,7	4,9

Fonte: Questionario insegnanti SNV-INVALSI 2012

I risultati mostrano una certa variabilità geografica nella proporzione di docenti formati sulle varie tematiche, anche se in generale le oscillazioni sono in gran parte riconducibili alle differenze territoriali già emerse nella tabella precedente[31]. Salvo poche eccezioni, i programmi più scelti riguardano gli approfondimenti disciplinari, la didattica e l'applicazione dell'informatica nel lavoro di classe, con percentuali che superiori al 30% in quasi tutte le aree geografiche. A seguire ci sono i programmi dedicati alle tecniche di valutazione degli studenti e quelli che approfondiscono i processi metacognitivi e di apprendimento (seguiti da circa il 20% dei docenti), quelli sul disagio scolastico (attorno al 14%) e l'insegnamento in un'altra lingua, decisamente residuale (attorno al 5%). È significativo che la distribuzione dei docenti nei vari tipi di corsi di formazione è in linea con la gerarchia di bisogni più volte espressa nelle indagini nazionali: i docenti italiani hanno da sempre riportato carenze nella propria formazione rispetto alla didattica e all'integrazione in questa degli strumenti digitali (Moscati, 2000; 2008).

[31] Per verificare che l'associazione tra la regione di provenienza e il tipo di formazione scelta non fosse spuria (derivante quindi da una possibile diversa composizione dei docenti nel nostro campione), questa è stata stimata al netto di alcune variabili di controllo (livello, anni di ruolo, genere) tramite modelli di regressione. Nessuno dei risultati presentati è cambiato a seguito di questo controllo.

Da queste tabelle emerge una situazione abbastanza soddisfacente, nel complesso: la maggior parte dei docenti si è impegnato in iniziative di formazione strutturate nel corso degli ultimi anni; tra queste iniziative, quelle in cui i docenti si sentono più carenti sono anche quelle in cui la partecipazione è stata più massiccia. Le informazioni sulla partecipazione, però, sono di per sé scarne. In particolare, queste informazioni non ci dicono nulla di quanto i docenti applichino quanto appreso nel lavoro di classe. Il trasferimento di quanto appreso nella formazione dal corso alla classe è un passaggio fondamentale affinché la formazione diventi un effettivo strumento di lavoro. Il rischio che si corre, nel caso contrario, è quello di una formazione di tipo "accademico" o "libresco" con basse probabilità di ricaduta sugli studenti. Nell'indagine INVALSI veniva chiesto se le attività di formazione seguite prevedevano come parte integrante del percorso formativo la sperimentazione in classe con gli studenti degli approcci e contenuti affrontati nel corso[32].

Tabella 5 – Docenti che han sperimentato in classe quanto appreso nella formazione (valori percentuali)[a]

Sì, in modo strutturato con chiare indicazioni dai formatori su quali attività sperimentare in classe e come sperimentarle	14,8
Sì, lasciando l'iniziativa al singolo insegnante su cosa sperimentare e come	52,6
No	32,5
Totale	100

[a] Percentuale calcolata solamente sui docenti che dichiarano di aver partecipato ad almeno un'attività strutturata

Fonte: Questionario insegnanti SNV-INVALSI 2012

I dati riportati in tabella mostrano che solo per una quota minoritaria dei docenti la formazione ha previsto un momento di applicazione pratica come parte integrante del corso, meno del 15%, lasciando questa fase al volontarismo dei docenti. Per circa un terzo del campione, inoltre, questa fase non solo non è stata prevista, ma non è stata seguita da alcuna sperimentazione.

Si tratta di un risultato simile (elaborazioni non riportate) per livello, regione ed età dei docenti, indicando come il problema travalichi tradizionali divisioni interne al mondo dell'insegnamento ma si ponga come un problema comune.

[32] La domanda veniva posta senza fare distinzioni rispetto al tipo di corso seguito. Non è possibile, quindi, stabilire se la sperimentazione è collegata in modo particolare a un tipo di formazione o a un altro.

Due casi di studio italiani: la valutazione di PON M@t.abel+ e PON PQM

Il paragrafo si chiude illustrando i risultati dei due unici casi studio italiani di valutazione di interventi di formazione in servizio, PON M@t.abel+ e PON PQM. Verranno illustrati i risultati principali di questi lavori in merito agli effetti sugli studenti e sugli insegnanti, così come le lezioni apprese dall'analisi del processo di implementazione. Scopo di questo paragrafo è fornire indicazioni utili per l'organizzazione di future iniziative di formazione, prendendo spunto da due casi italiani.

Nel corso di questo capitolo è stata data una panoramica della situazione italiana in termini descrittivi. Poco o nulla si è detto, tuttavia, dell'efficacia di quanto viene normalmente proposto nel nostro paese, così come in Europa. La letteratura scientificamente rigorosa in materia, infatti, si riferisce quasi unicamente a esperienze statunitensi.

L'Italia, da questo punto di vista, si pone all'avanguardia in Europa grazie alla valutazione robusta[33] di due programmi di formazione per insegnanti di matematica della scuola secondaria inferiore: PON M@t.abel+ e PON PQM[34]. Non è possibile, sulla base di due sole valutazioni, trarre delle conclusioni generali sull'efficacia della formazione in Italia. Trattandosi tuttavia di due dei maggiori investimenti in formazione proposti dal MIUR negli ultimi anni, il loro studio può essere indicativo dei limiti e delle opportunità connesse a iniziative di larga scala implementate nel nostro paese.

BOX DI APPROFONDIMENTO - I programmi

Si tratta di due programmi di formazione blended (ossia condotti in parte in presenza e in parte on-line), che sono stati rivolti a docenti di matematica delle scuole secondarie di I grado delle regioni PON a partire dal 2009-10 (anno in cui hanno iniziato a essere oggetto di valutazione).

Durante i corsi, alcune figure di tutor appositamente formate presentano una serie di materiali innovativi ai docenti che prevedono la sperimentazione in classe di lavoro di gruppo e di attività di laboratorio. In entrambi i casi, la filosofia alla base cerca di scardinare il concetto di matematica come materia difficile, noiosa e lontana dalla realtà proponendo attività collegate con il vissuto quotidiano degli studenti.

[33] Anche in questo caso definiamo come robusti i risultati provenienti da disegni di valutazione in cui l'elemento controfattuale (ossia il termine di confronto necessario per poter parlare di *effetto* di un programma) sia esplicitato chiaramente e ricostruito in maniera convincente.

[34] Sia lo sviluppo che la valutazione dei due programmi è stata resa possibile grazie alla precedente programmazione del PON istruzione (2007-2013). L'attività di raccolta dati su docenti e studenti è stata resa possibile dal lavoro dell'INVALSI e dal supporto dell'INDIRE.

I programmi avevano una durata complessiva di circa 60 ore di formazione lungo tutto l'anno scolastico e prevedevano la sperimentazione di attività in classe. Nel caso di PQM, a differenza di M@t.abel+, i docenti dovevano sperimentare le attività in orario pomeridiano extra-scolastico, e ricevevano per questo impegno una retribuzione straordinaria. PQM, inoltre, punta sulla connessione tra formazione e pianificazione didattica, utilizzando un test INVALSI somministrato a inizio anno come base per l'identificazione dei bisogni della classe di sperimentazione[35].

La valutazione di M@t.abel+ mostra alla fine del primo anno di sperimentazione apprezzabili effetti sugli atteggiamenti e sul modo di lavorare (autodichiarato) degli insegnanti, i quali però non riescono a tradursi in un effetto sull'apprendimento in matematica degli studenti. I docenti, in altri termini, dichiarano una visione meno tradizionalista della matematica e mostrano usare maggiormente il lavoro di gruppo in classe e la cooperazione tra colleghi, ma questo non sembra influire, almeno dopo un anno, sui risultati in matematica dei loro studenti.

L'analisi dell'implementazione mostra che l'efficacia del programma è ostacolata da numerosi fattori, quali la difficoltà a seguire il corso a causa sia della lontananza dalla sede delle lezioni (per la parte di formazione in presenza), sia per la scarsa dimestichezza con la parte on-line del corso. Anche nella fase di sperimentazione in classe, sono state riportate difficoltà nel far proprio l'approccio laboratoriale alla base dei corsi. Secondo i docenti, il limite principale deriva dai paletti imposti dal programma ministeriale, che impedisce di avere il tempo necessario per dedicarsi alla sperimentazione dei contenuti del corso. Non è quindi un caso che l'unico sotto-gruppo di docenti su cui si rileva un effetto positivo è quello dei docenti di età intermedia (50-55 anni), capaci di combinare l'esperienza necessaria nel gestire la classe di studenti anche in contesti diversi dal solito con il supporto informatico necessario per fruire del corso.

Nel caso di PQM, invece, si nota un effetto positivo sull'apprendimento già al termine del primo anno. Analisi qualitative sul processo di implementazione, tuttavia, mostrano come nel a.s. 2009-10 la formazione sia stata deficitaria nel trasmettere gli obiettivi e i contenuti della formazione. Anche se non è possibile separare analiticamente l'effetto della formazione in sé da quello delle ore extra previste dal progetto (vedi box di approfondimento), è assai probabile che le ore extra pomeridiane abbiano giocato un ruolo maggiore, se non determinante, nel definire l'efficacia del programma.

[35] Per dettagli sui programmi, sui disegni di valutazione e sui risultati si rimanda a Argentin et al. (2013) per M@t.abel+ e a Abbiati et al. (2013) e Battistin e Meroni (2013) per PQM.

Va ricordato che i programmi valutati sono stati quelli implementati con maggior dispendio di risorse e che più si avvicinano ai canoni degli *effective programs* descritti nell'introduzione. Uno sguardo d'insieme sulle due valutazioni permette di trarre numerose lezioni per la messa in opera di futuri interventi, soprattutto per la fase di implementazione. Il primo elemento di riflessione riguarda l'elevato tasso di cadute dei docenti iscritti, molto elevato sia nel caso di una formazione priva di incentivi alla partecipazione (M@t.abel+), sia nel caso in cui alla partecipazione siano collegati – seppur indirettamente – incentivi economici (PQM). Nel caso di M@t.abel+, solo il 48% dei docenti iscritti ha terminato il corso. Vincoli burocratici all'iscrizione e la difficoltà di raggiungimento delle scuole deputate a tenere la parte in presenza della formazione hanno provocato un'emorragia di iscritti molto forte nelle fasi di avvio. L'età avanzata dei nostri docenti e l'assenza di qualsivoglia incentivo sembra rendere poco difficoltoso il mantenimento di una partecipazione sostenuta a programmi di lunga durata. A questa situazione contribuisce la conformazione territoriale e la viabilità del nostro Sud, che rende poco attraenti i percorsi formativi che prevedono lunghi spostamenti periodici. Il profilo del candidato che porta a termine la formazione, del resto conferma questa interpretazione: la probabilità di arrivare alla fine del percorso diminuiva con l'aumentare dell'età e nel caso la scuola di provenienza fosse situata in contesi montani.

Se la distanza fisica si dimostra una barriera per la partecipazione alla parte del corso che prevede spostamenti, non bisogna nemmeno sottovalutare la difficoltà connessa all'uso del pc: i docenti con più dimestichezza informatica mostravano tassi di partecipazione più alti, anche al netto dell'età. Essendo il nostro corpo docente piuttosto anziano, quindi, un investimento che punti esclusivamente su strumenti on-line potrebbe generare fenomeni di disaffezione da parte dei docenti meno abituati all'uso del pc e, in generale, da parte di quelli più anziani. Gli incentivi collegati alla partecipazione, tuttavia, non costituiscono da soli la soluzione al problema della partecipazione: nel programma PQM i docenti che nell'a.s. 2009-10 han completato il corso sono pari al 57%, mentre una quota consistente ha optato per una partecipazione sporadica, rimanendo però all'interno del programma.

Il nodo della partecipazione, precondizione necessaria per il successo di qualsiasi iniziativa formativa, sembra porre alcuni trade-off rilevanti, sulla base delle esperienze qui indagate. Il primo riguarda l'organizzazione: i docenti sono restii a spostarsi con cadenza per partecipare a iniziative di formazione e non sembrano essere troppo sensibili a incentivi economici collegati ad esse.

Infine, una formazione che sia efficace in classe richiede tempo: tempo per assimilare quanto appreso, per sperimentare in classe e per prendere confidenza con nuovi metodi di insegnamento. Si pone sovente quindi un secondo trade-off tra una formazione "vera", che preveda dei momenti significativi di lavoro con gli studenti e l'incasellamento di questa all'interno dei ristretti tempi dedicabili. Anche i dati INVALSI sulla formazione confermano questo scenario (cfr. Tabella 5): i corsi di formazione non prevedono in maniera strutturata dei momenti di sperimentazione nelle classi di quanto appreso. Oltre il 30% afferma di non aver utilizzato materiali o conoscenze apprese nella formazione durante il proprio lavoro di classe. Circa il 50% lo ha fatto in autonomia, senza che fosse previsto un momento di feedback o di riflessione da parte dei formatori. Stanti queste premesse, allo stato attuale delle cose lo sviluppo professionale degli insegnanti rappresenta una parte importante del lavoro sulla scuola, ma non può, da solo (come mostrano i casi analizzati) sortire degli effetti sostantivi sugli studenti.

Le pratiche didattiche bidirezionali tra gli insegnanti **(a cura di Tiziano Gerosa)**

In questo capitolo viene affrontato il tema degli stili di insegnamento adottati dagli insegnanti italiani all'interno delle proprie classi, ponendo particolare attenzione all'insieme delle metodologie didattiche comunemente definite bidirezionali, ovvero indirizzate allo scambio e al dialogo tra alunni e docente. L'approccio bidirezionale si fonda su un modello di lezione dialogica, in cui l'insegnante svolge il ruolo di guida e moderatore del dibattito fra e con gli studenti, fornendo le informazioni e gli strumenti necessari per una loro riflessione autonoma e guidandoli per induzione alla soluzione delle questioni affrontate (Bonica & Sappa, 2010). Da un lato, tale strategia può essere affiancata ai più tradizionali metodi unidirezionali (lezione frontale) come strumento per l'affinamento e la sedimentazione delle competenze in termini di comprensione e apprendimento contestualizzato. Dall'altro acquista un ruolo di primaria importanza per la valorizzazione della dimensione gruppale del contesto di classe (Sinclair & Coulthard, 1975), offrendo agli alunni esperienze comunicative in grado di incentivare i processi di socializzazione e la partecipazione attiva all'interno della collettività. Possiamo quindi individuare due principali vantaggi derivanti dall'utilizzo di questo metodo rispetto alle strategie votate alla sola componente individualizzata dell'insegnamento: in primis, le lezioni basate sulla discussione e il rinforzo accrescono le opportunità di confronto e condivisione fra gli studenti, lasciando loro più spazio per l'espressione di peculiarità motivazionali, cognitive e culturali utili all'applicazione delle conoscenze acquisite anche al di fuori del contesto scolastico (Ciliberti *et al.*, 2003); in secondo luogo, l'attivazione di esperienze comunicative diversificate con i compagni incentiva il senso di appartenenza alla classe e l'integrazione fra studenti, specialmente in contesti multietnici e/o caratterizzati da profonde differenze culturali interne (Camilletti & Castelnuovo, 1994). Per comprendere quanto tali pratiche siano diffuse a livello nazionale e quali differenze intercorrono nel loro utilizzo tra le regioni meno sviluppate e il resto del paese si ricorre ad un'indagine promossa dall'INVALSI, che conta più di 4.900 intervistati fra gli insegnanti delle classi del campione principale SNV sottoposto al test di italiano e matematica delle scuole primarie, secondarie di primo grado e secondarie di secondo grado. All'interno del questionario si ritrovano alcune batterie Likert riguardanti la frequenza di utilizzo durante le lezioni di diversi metodi di insegnamento, correzione dei compiti e valutazione degli studenti, tra le quali è stata selezionata una serie di 6 item (2 afferenti a matematica, 2 ad italiano e 2 comuni a entrambe le materie) riconducibili al modello didattico bidirezionale e centrato sulla riflessione e partecipazione attiva degli studenti in classe:

(Frequenza di svolgimento/utilizzo durante le lezioni)

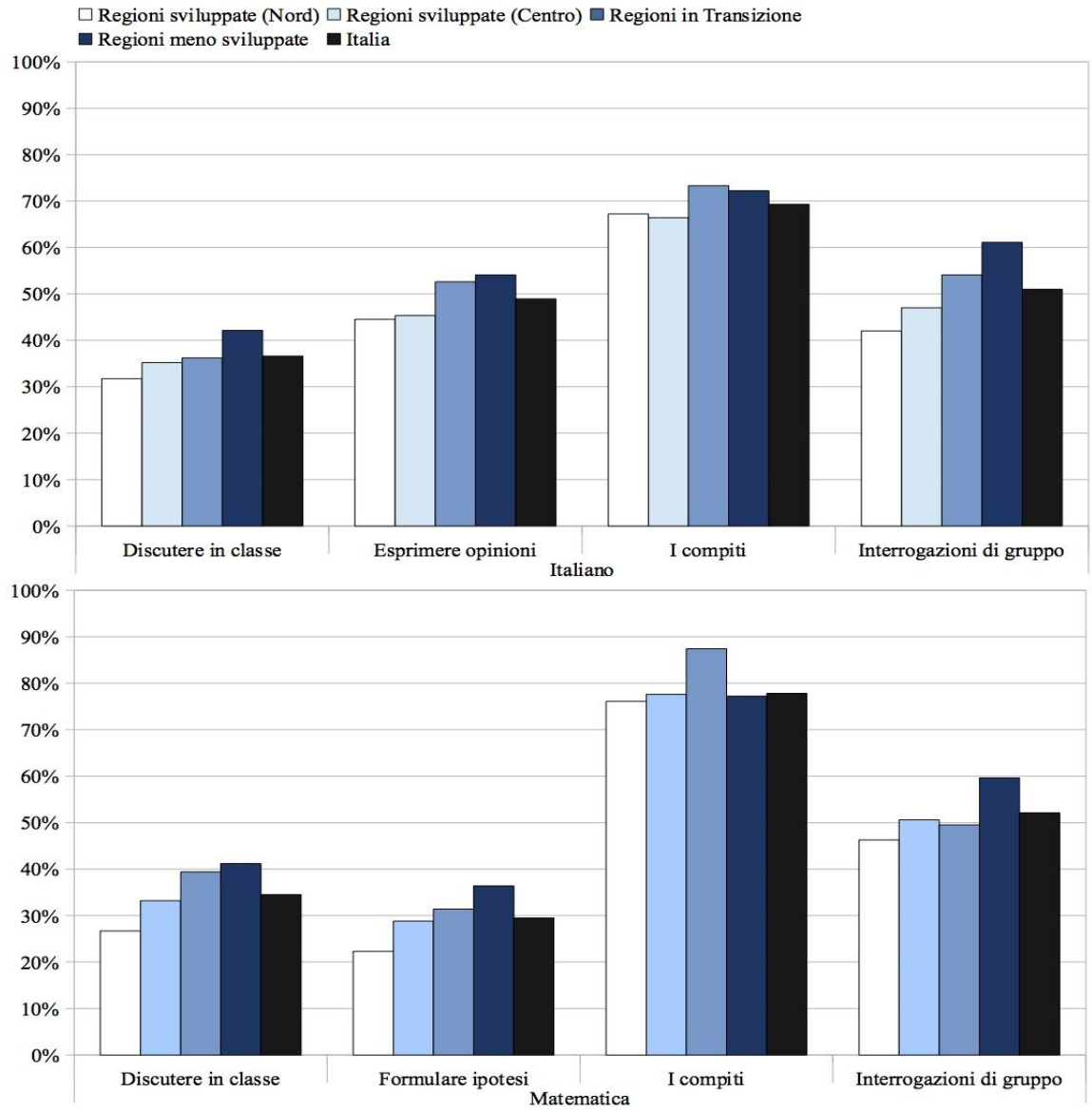
- Formulare ipotesi su fatti, concetti e proprietà in ambito matematico;
- Discutere ipotesi, giustificazioni e strategie di soluzione di problemi;
- Esprimere le proprie opinioni su quello che si è letto;
- Discutere con i compagni su quello che si è letto;
- Discutere e correggere collettivamente in classe i compiti per casa;
- Interrogazione di gruppo o all'intera classe.

Dopo aver disaggregato il campione di riferimento nelle tre principali macro-aree geografiche del Nord, del Centro, del Sud si procede ad una comparazione su base territoriale fra le scelte didattiche adottate dagli intervistati in funzione della materia insegnata (matematica e italiano) e del grado scolastico di riferimento (II, V, VI e X livello di istruzione). Il Nord comprende le regioni Valle d'Aosta, Piemonte, Liguria, Lombardia, Trentino Alto Adige, Veneto, Friuli Venezia Giulia ed Emilia Romagna, mentre il Centro è definito da Toscana, Umbria, Marche e Lazio. A differenze delle precedenti macro aree, il Sud viene ulteriormente disarticolato tra regioni meno sviluppate (Basilicata, Calabria, Campania, Puglia e Sicilia) e regioni in transizione (Abruzzo, Molise e Sardegna).

Il confronto sulla base della materia insegnata: matematica ed italiano

Il primo paragrafo è dedicato ad una comparazione per macro-area geografica della diffusione di stili di insegnamento riconducibili al metodo bidirezionale, suddividendo il campione di riferimento per materia insegnata. L'obiettivo è fornire una prima panoramica sulla differenze che intercorrono a livello territoriale negli approcci didattici adottati dai docenti di matematica e italiano di tutti i gradi scolastici. Per raggiungere tale scopo si prende in considerazione la percentuale di insegnanti sul totale degli intervistati che dichiara di utilizzare ‘sempre o quasi sempre’ strategie di insegnamento e correzione dei compiti votate al dibattito in classe e alla partecipazione attiva degli studenti, nonché di utilizzare, almeno una volta al mese, le interrogazioni di gruppo come strumento di valutazione degli alunni.

Figura 1 - Approccio didattico bidirezionale: confronto per materia insegnata (matematica e italiano)



Fonte: Questionario insegnanti SNV-INVALSI 2012

Dai grafici presentati nella figura 1 emerge l'ampio utilizzo da parte degli insegnanti sia di matematica che di italiano di metodi di correzione collettiva dei compiti in classe, che dichiarano rispettivamente nel 70% e il 78% dei casi di discutere e correggere collettivamente i compiti per casa in quasi tutte le lezioni. L'utilizzo di interrogazioni di gruppo o all'intera classe è leggermente meno diffuso, pur essendo adottato da oltre il 50% degli insegnanti di entrambe le materie. Le percentuali variano in

modo più sensibile nel confronto tra gli stili di insegnamento adottati durante la lezione: gli insegnanti di italiano insistono con maggior decisione sulla partecipazione attiva degli studenti attraverso l'espressione di opinioni riguardo ai libri letti (il 49% degli intervistati dichiara di utilizzare tale tecnica in tutte le lezioni o quasi), mentre dedicano minore attenzione al dibattito sui contenuti della lezione (solo il 37% lo utilizzano sempre o quasi). Gli insegnanti di matematica, invece, dimostrano scarso interesse sia per l'utilizzo di strategie di insegnamento votate alla partecipazione attiva, sia al dibattito in classe, attestandosi rispettivamente al 30% e 35%.

Passando alla comparazione per macro-aree geografiche, si osserva uno scarto positivo e significativo fatto registrare dagli insegnanti delle regioni meno sviluppate nell'utilizzo delle strategie di insegnamento e interrogazione votate alla partecipazione e dialogo fra studenti, che dimostra l'esistenza una maggiore apertura del corpo docente di Campania, Puglia, Calabria, Basilicata e Sicilia verso i metodi didattici bidirezionali. Questo trend trova conferma in entrambe le materie considerate, acquistando particolare consistenza nel confronto con le regioni del Nord: il divario va dai 14 punti percentuali nell'utilizzo delle interrogazioni e degli stili didattici partecipativi e dialogici per la matematica, ai 6 e 9 punti per ciò che riguarda la discussione in classe e l'utilizzo di interrogazioni di gruppo in italiano. Occorre infine menzionare la maggiore diffusione di strategie di correzione di gruppo dei compiti assegnati agli studenti tra gli insegnanti di matematica delle regioni in transizione, scelte come approccio preferenziale nell'87% dei casi.

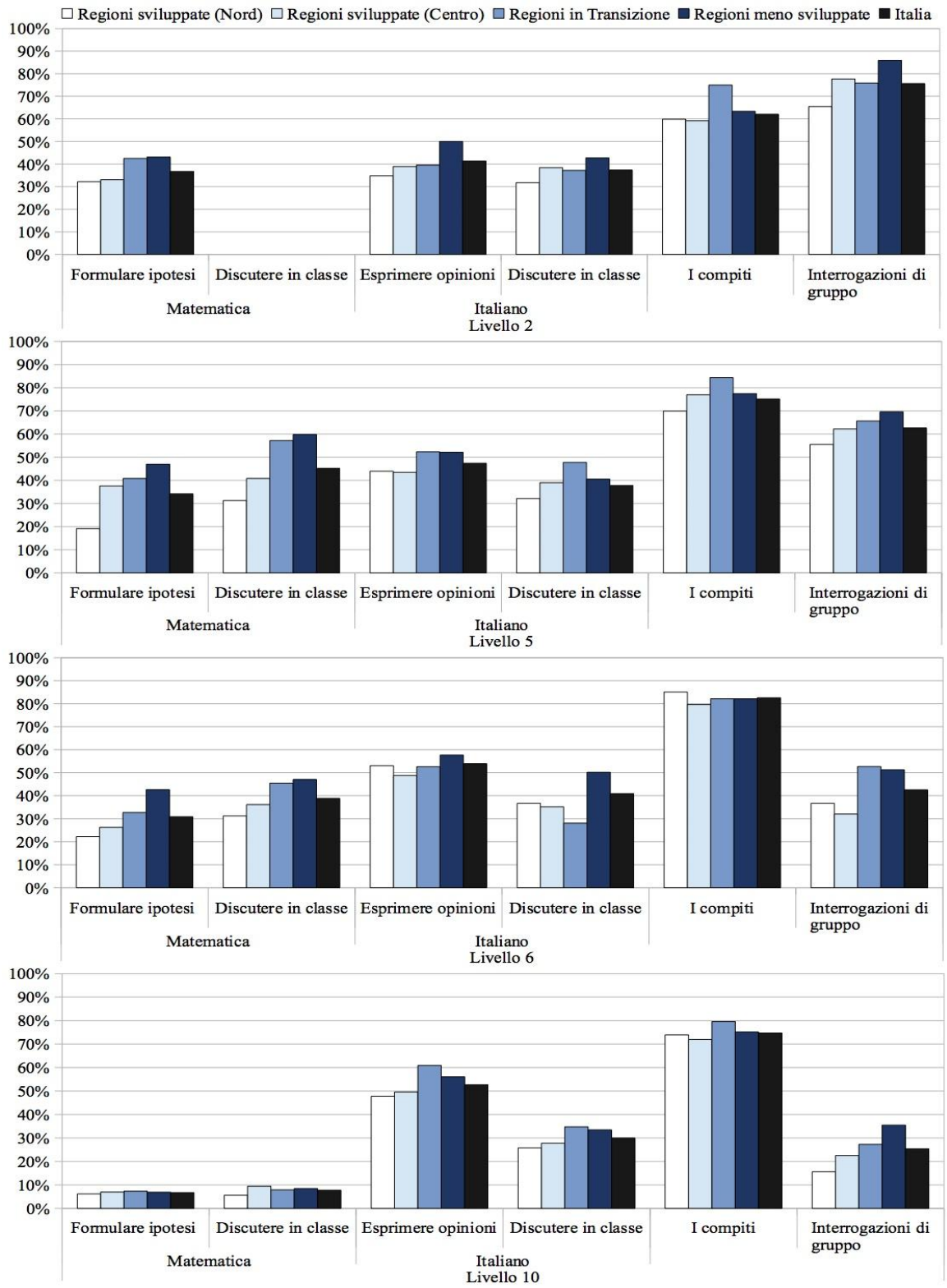
Il confronto per livello educativo

In questo paragrafo si svolgono le medesime analisi proposte nel precedente, disaggregando il campione degli insegnanti in funzione dei diversi gradi scolastici considerati nell'indagine SNV-INVALSI: scuole primarie (livelli 2 e 5), scuole secondarie di primo grado (livello 6) e scuole secondarie di secondo grado (livello 10). L'idea di fondo e di investigare come gli insegnanti adottino strategie e stili di insegnamento votati ad un approccio bidirezionale nelle differenti fasi del percorso educativo degli studenti, fornendo elementi utili per una comparazione dei divari esistenti fra le regioni meno sviluppate e il resto del paese. Anche in questo caso si fa riferimento alle percentuali relative all'utilizzo almeno una volta al mese di interrogazioni di gruppo e, in tutte o quasi tutte le lezioni, di

strategie di insegnamento e correzione dei compiti votate al dibattito in classe, alla riflessione e alla partecipazione attiva degli studenti[36].

36 Il questionario dedicato agli insegnanti di matematica del secondo livello di istruzione non prevede la domanda inerente alla discussione di ipotesi, giustificazioni e strategie di soluzione di problemi in classe.

Figura 2 - Approccio didattico bidirezionale: confronto per livelli di istruzione (livelli 1, 2, 6 e 10)



Fonte: Questionario insegnanti SNV-INVALSI 2012

In ambito nazionale si registra un utilizzo variabile delle strategie dialogiche e partecipative all'interno dei differenti livelli scolastici: si osserva un drastico calo dell'utilizzo di stili bidirezionali per l'insegnamento della matematica nelle classi seconde della scuola secondaria di secondo grado (livello 10), con picchi negativi di oltre 37 e 27 punti percentuali rispetto alle dichiarazioni degli insegnanti del quinto livello di istruzione per ciò che concerne la discussione di ipotesi, giustificazioni e strategie di soluzione di problemi e la formulazione ipotesi su fatti, concetti e proprietà in ambito matematico. Passando all'italiano, non si registrano scostamenti elevati in funzione del livello scolastico, ad eccezione dell'uso del dibattito in classe sulle letture svolte: ancora una volta, si osserva un calo di circa 10% percentuali degli insegnanti del livello 10 rispetto alla media dei restanti. Infine, occorre sottolineare che anche l'utilizzo frequente delle interrogazioni di gruppo decresce cospicuamente per questi ultimi, adottate almeno una volta al mese soltanto nel 25% dei casi.

Passando alla comparazione fra macro-aree geografiche si osserva una chiara preponderanza nell'utilizzo del metodo bidirezionale nelle regioni meno sviluppate, seppure non in modo uniforme nel confronto tra i differenti gradi scolastici. Per gli insegnanti del secondo livello d'istruzione si registrano scarti significativi nell'utilizzo di stili di insegnamento dell'italiano votati all'espressione da parte degli studenti delle proprie opinioni su ciò che si è letto (+ 9% rispetto alla media nazionale), nonché un maggiore utilizzo delle interrogazioni di gruppo da parte degli insegnanti (+ 10% rispetto alla media nazionale). Anche al livello 5 si osservano incrementi all'interno delle regioni meno sviluppate per l'utilizzo di interrogazioni di gruppo (+ 7%), a cui si aggiunge una maggiore affezione degli insegnanti di matematica nei confronti della formulazione ipotesi da parte degli studenti su fatti, concetti e proprietà (+ 13%) e del dibattito su ipotesi, giustificazioni e strategie di soluzione di problemi (+ 15%). Una situazione del tutto simile si ritrova nell'insegnamento della matematica delle classi di livello 6, con scarti significativi ad appannaggio delle regioni meno sviluppate rispettivamente di 12 e 8 punti percentuali, parzialmente confermata anche per l'insegnamento dell'Italiano e la valutazione. Si osserva, infatti, un significativo incremento nell'utilizzo del dibattito in classe sul materiale letto e delle interrogazioni collettive in Campania, Puglia, Calabria Basilicata e Sicilia, con divari del 10% e del 7% rispetto al resto del paese.

L'unica eccezione in termini di comparazione tra aree è rappresentata dagli insegnanti delle classi seconde delle scuole secondarie di secondo grado (livello 10), dove non si registrano scostamenti

significativi rispetto alla media nazionale se non nel modello di valutazione adottato nelle regioni meno sviluppate (+ 10%).

Come per la fascia meno sviluppata del paese, anche nelle regioni in transizione si osservano dei surplus rispetto alla media nazionale, principalmente focalizzati nell'ambito della correzione collettiva dei compiti assegnati per casa: nelle classi di livello 2 il divario arriva a toccare il 13%, mentre in quelle di livello 5 e 10 si assottiglia progressivamente dal 9% al 6%.

Conclusioni

In conclusione di questo breve capitolo descrittivo sulle metodologie di insegnamento utilizzate dal corpo docente italiano, possiamo affermare che i risultati delle analisi proposte rimandano ad un ruolo più attivo svolto dagli insegnanti delle regioni meno sviluppate e, in misura minore, delle regioni in transizione nell'utilizzo di stili didattici incentrati sulla bidirezionalità, sul dialogo fra e con gli studenti e sull'incentivazione della partecipazione attiva nel corso della lezione. Se e come questo uso possa tradursi in migliori apprendimenti da parte degli studenti è chiaramente questione che non può essere risolta in questa breve analisi di stampo descrittivo.

Nell'ambito della valutazione questi ultimi adottano in modo significativamente maggiore rispetto alla media nazionale l'interrogazione di gruppo o all'intera classe. Lo stesso si può dire per l'insegnamento della matematica e dell'italiano, dove prevalgono rispetto al resto del paese l'approccio centrato sul dibattito collettivo e gli incentivi all'espressione da parte degli alunni di opinioni e punti di vista personali. Spostando il focus della riflessione sulle distinzioni che caratterizzano i livelli educativi considerati, si può concludere che i maggiori scostamenti nell'utilizzo del metodo bidirezionale sono ancora una volta a vantaggio delle regioni meno sviluppate, specialmente per ciò che riguarda la matematica insegnata nelle classi quinte della scuola primaria (livello 5), l'italiano nelle classi seconde della primaria (livello 2) ed entrambe le materie nelle classi prime della secondaria di primo grado (livello 6).

8 Ambiti di intervento strategici

Agenda digitale (a cura di Marco Gui e Marina Micheli)

Per tutti i paesi europei l'introduzione delle tecnologie di informazione e comunicazione (ICT) nella scuola è considerato un passaggio fondamentale in vista degli obiettivi EU2020 e in particolare della Digital Agenda for Europe, sia per (1) l'acquisizione di competenze digitali e per lo sviluppo negli studenti di una predisposizione a sfruttare le ICT per apprendere (*life-long learning*); che per (2) una trasformazione degli stili di insegnamento che generi un miglioramento dei livelli di apprendimento (Avvisati et al., 2013: 27-28).

Per ciò che riguarda il primo punto, che qui definiamo di "*socializzazione all'uso critico della Rete*" l'introduzione delle ICT nella scuola appare inderogabile proprio per permettere alla scuola di formare dei cittadini digitali con una consapevolezza dell'ambiente informativo in cui vivono. Infatti, nonostante l'uso intenso del web a fini di svago e socializzazione da parte dei ragazzi italiani, lo sviluppo di competenze digitali critiche risulta ancora piuttosto carente: i ragazzi manifestano un deficit nella capacità di selezionare, conoscere e valutare le risorse informative (van Deursen, van Dijk e Peters, 2011; Gui e Argentin, 2011). Inoltre il possesso di tali competenze risente delle disuguaglianze di condizione socio-economica e culturale della famiglia (Hargittai, 2008 e 2010; Livingstone e Helsper, 2007; Selwyn, 2009; Tsatsou et al., 2009; Mascheroni, 2012). Appare quindi urgente affrontare il tema della promozione delle competenze digitali critiche tra gli studenti. Infatti tra i giovani il vero fronte di differenziazione nell'uso dei nuovi media non è più l'accesso alla rete (o la sua frequenza d'uso) ma il cosiddetto "second-level digital divide" (Hargittai, 2002) ovvero l'ineguale capacità di sfruttare le opportunità che la rete offre.

Il secondo punto, che si può definire di "*miglioramento dell'efficacia didattica*", è tuttavia cruciale per giustificare gli investimenti capillari in tecnologia nelle scuole, specie quelli che riguardano la presenza costante nelle aule. Nonostante vi sia ormai accordo tra genitori, insegnanti e alunni sui risvolti positivi dell'uso delle ICT, vi sono ancora "pochi progetti di valutazione che comparano i *setting* educativi in cui vi è stato un intervento di introduzione delle ICT, con quelli in cui non c'è stato, e gli studi svolti sin ora sono piuttosto ambigui nelle loro conclusioni" (Livingstone, 2012: 11, trad. nostra). I dati principali utilizzati per tali studi sono quelli dell'indagine PISA (o analoghe) che permettono di mettere in relazione le pratiche d'uso delle ICT (sia a scuola sia a casa) con le performance nei test

standardizzati di apprendimento. Da un punto di vista generale si è osservato che l'accesso alle ICT è una discriminante positiva: gli studenti che utilizzano internet e computer a scuola (e/o a casa) ottengono risultati migliori rispetto ai coetanei che invece non vi accedono mai. Questo dato sembra però confermare che l'esclusione dalle nuove tecnologie è associata a condizioni di svantaggio dal punto di vista socio-economico e culturale, più che mostrare l'impatto positivo delle tecnologie. Osservando, invece, la frequenza con cui gli studenti utilizzano le ICT per finalità di apprendimento si giunge a un risultato diverso e meno prevedibile. La relazione tra uso delle ICT e performance è curvilinea: gli studenti con i punteggi più alti nei test PISA sono quelli che vi accedono con una frequenza moderata (una o due volte al mese), non coloro che le utilizzano frequentemente o spesso (OECD 2011, Thiessen & Looker, 2007; Lei & Zhao, 2007). La relazione tra le due variabili assume quindi una forma "a montagna": inizialmente le performance di apprendimento crescono con l'incrementare della frequenza d'uso delle ICT, dopo una certa soglia però (quella appunto dell'uso moderato) cominciano a decrescere sino a raggiungere livelli vicini a quelli di coloro che non le usano mai. Le anticipazioni dei risultati ottenuti nella prima sperimentazione controllata degli esiti del progetto Cl@ssi 2.0 sulle performance di apprendimento (Checchi et al., 2012) parlano di effetti blandamente positivi ma concentrati quasi esclusivamente su chi aveva in partenza livelli molto bassi nei punteggi standardizzati. I risultati disponibili sino ad ora sembrano così mettere in dubbio l'assunto di base di molte iniziative secondo cui i ragazzi - "nativi digitali" - sarebbero stimolati e aiutatati dalle tecnologie ad apprendere meglio perché abituati ad usarle in altre sfere della loro vita. Tuttavia, sarebbe prematuro giungere alla conclusione opposta: ovvero che le tecnologie non abbiano alcun beneficio per l'apprendimento degli studenti. Vi sono infatti una serie di problematiche, sollevate dalla letteratura di riferimento, nella rilevazione delle conseguenze dell'uso delle ICT che aiutano a spiegare la contraddittorietà dei risultati:

- l'unione di diverse tecnologie sotto il termine ombrello "ICT";
- la tendenza ad affidare alle sole tecnologie il cambiamento della didattica;
- la necessità di chiarire meglio gli indicatori sui quali vanno misurati gli effetti, inserendo accanto alle misurazioni degli apprendimenti tradizionali (italiano, matematica, scienze) indicatori di competenze trasversali, prime tra tutte le competenze digitali.

In sintesi, sul primo punto (socializzazione all'uso critico della Rete) sembra esserci una convergenza di risultati che chiamano in causa la scuola ad assumersi questa responsabilità. Su questo aspetto le

difficoltà riguardano soprattutto la traduzione di questa urgenza formativa in prassi scolastiche. Sul secondo punto (miglioramento dell'efficacia didattica) esiste soprattutto la necessità di chiarire quali specifici usi sono da considerarsi vantaggiosi per il miglioramento effettivo dell'apprendimento, sviluppando poi delle buone pratiche che aiutino gli insegnanti a orientarsi e a introdurre in modo supportato le novità.

Competenze digitali e utilizzo di internet a casa degli studenti italiani

Come evidenziato dai dati Eurostat (2011), il livello di competenze digitali nella popolazione generale italiana è tra i più bassi d'Europa. Complessivamente, la percentuale di italiani che accede a Internet è inferiore alla media europea. Sebbene nelle famiglie in cui ci sono bambini e ragazzi l'accesso alla rete sia più comune, anche il dato sulle *connessioni domestiche* nelle case con figli non raggiunge i valori europei. In Europa, infatti, le abitazioni in cui vi sono minori sono per il 90% connesse a internet, mentre in Italia lo sono il 78%, con valori più bassi solo in Bulgaria e Romania. Lo scarto con la media europea è ancora più consistente se si considerano le famiglie che posseggono anche una connessione a *banda larga* (ADSL, fibra, etc.): se in Italia sono il 70% in Europa salgono all'87%.

Tuttavia, se si restringe l'analisi agli individui tra i 16 e i 24 anni, la situazione cambia: i giovani italiani non hanno un livello di competenze digitali significativamente più basso dei loro coetanei europei. Tuttavia, va sottolineato che si tratta di competenze piuttosto basilari e soprattutto relative a una dimensione puramente operativa dell'uso del Web, dal momento che non esistono dati comparativi rispetto al livello delle competenze "critiche " o "per l'apprendimento", su cui invece potrebbe pesare di più l'uso più limitato delle ICT a scuola che si registra in Italia. L'82% dei 16-24enni è utente frequente ovvero accede alla rete almeno una volta la settimana (Eurostat, 2012). Sebbene elevato, si tratta di un dato ancora una volta inferiore rispetto ai livelli europei che si attestano intorno al 93%. Gli unici paesi ad avere percentuali più basse di giovani utenti frequenti di internet sono, ancora una volta, la Bulgaria (81%) e la Romania (75%). Si noti infine che nel 2012 in Italia c'è ancora una quota non minimale di giovani – pari all'8% del totale - che non accedono mai ad internet, mentre la media europea è del 3%.

Secondo una recente survey sulle ICT nella scuola, condotta in tutta Europa nell'a.s. 2011-12 (European Schoolnet, 2013), gli studenti che usano spesso le ICT sia a casa che a scuola si sentono più

sicuri delle proprie competenze digitali (anche di coloro che lo usano spesso a casa). Questo conferma l'importanza di scuola e insegnanti per accrescere le competenze digitali degli studenti, e l'urgenza di misurare queste dimensioni in modo sistematico ed estensivo.

Nonostante il persistere di un ritardo nella diffusione dell'accesso domestico e nella frequenza d'uso di internet nel nostro paese rispetto all'Europa, i giovani italiani connessi non sono da meno dei coetanei europei per quanto riguarda le attività svolte online, sebbene l' uso della rete appaia complessivamente meno articolato e circoscritto ai siti più noti e di facile utilizzo nella sfera del divertimento, della socialità e della ricerca di informazioni (dati Eurostat 2011 e 2012). L'indagine di European Schoolnet (2013) segnala la minore propensione degli studenti italiani a sfruttare la rete per fini scolastici a casa, forse per via dello scarso stimolo degli insegnanti. I nostri studenti delle superiori, in particolare, svolgono meno rispetto alla media europea le seguenti attività: mandare e-mail agli insegnanti (-20%), inviare i compiti per email agli insegnanti o caricarli sulla piattaforma online della scuola (-18%), fare i compiti al computer (-14%), scaricare, caricare o fruire di materiale per lo studio dal sito web della scuola (-12%) e raccogliere informazioni online e organizzarle sul proprio computer (-7.2%).

Con specifico riguardo alla situazione delle regioni ex PON, i dati ISTAT (Cittadini e Nuove Tecnologie, 2010) evidenziano come i giovani tra i 14 e i 25 anni che si sono collegati a internet negli ultimi 3 mesi siano stati il 75,7% (rispetto alla media nazionale dell'81,6%). Inoltre, nelle regioni del Sud Italia i giovani cittadini che non hanno mai utilizzato internet sono il 15,2%, mentre la media nazionale si attesta intorno al 9,8%. Tuttavia, se ci si concentra su coloro che utilizzano internet, le regioni PON non presentano differenze sostanziali rispetto alla media italiana nell'uso della Rete. I giovani che accedono almeno una volta la settimana, per esempio, sono il 95% in entrambi i contesti regionali. Inoltre, anche le differenze nello svolgimento delle varie attività sono minime e talvolta sono i ragazzi e le ragazze che vivono nelle regioni del Sud Italia ad essere più attivi online rispetto alla media nazionale. Ad esempio, è più probabile che i giovani del Sud svolgano alcune attività di svago e socievolezza - come la partecipazione ai siti di social network, l'uso delle radio e web tv, scaricare file – oppure alcune legate allo studio – consultare internet per apprendere - rispetto al dato medio nazionale. Tuttavia, sembrano essere meno abituati a sfruttare la rete per cercare informazioni su merci e servizi, aspetto su cui vi è un *gap* di quasi 10 punti percentuali.

Le dotazioni tecnologiche presenti nelle scuole italiane

L'Italia ha compiuto numerosi sforzi negli ultimi anni per arricchire le dotazioni tecnologiche presenti nelle scuole, specie a partire dal 2007, anno in cui è iniziato il Piano nazionale Scuola Digitale, nel cui solco sono state attuate numerose iniziative fino ad oggi (vedi OECD, 2013). Tra queste, un fondo per equipaggiare le classi di lavagne multimediali interattive (*Piano LIM*), e tre progetti in alcune scuole pilota, selezionate tramite bando, per sperimentare l'uso delle ICT in modo più strutturato e intensivo (*Cl@sse 2.0, Scuol@ 2.0, Editoria digitale scolastica*). Anche il PON FESR 2007-2013 Ambienti per l'apprendimento ha convogliato molte risorse nell'aumento delle dotazioni tecnologiche delle scuole delle regioni dell'Obiettivo Convergenza.

Tuttavia la situazione italiana, se confrontata con la media europea, resta deficitaria su molti indicatori. Nel già citato report di European Schoolnet (2013), l'Italia è agli ultimi posti in Europa per numero di studenti per computer e per numero di studenti per laptop connesso in Rete. Il nostro paese è più vicino alla media europea, invece, per quanto riguarda la presenza delle Lavagne Interattive Multimediali (d'ora in poi LIM), strumento che è stato al centro di specifiche iniziative (*Piano LIM*). Su questo indicatore il nostro paese si situa, per ciò che riguarda la scuola secondaria di primo grado, nella metà superiore della classifica. Tuttavia, come si vede in Tabella 1, a parte il caso delle LIM nella scuola media, in Italia sono in generale le scuole professionali ad essere meglio equipaggiate con ICT.

Oltre che per la presenza dei computer, l'Italia è agli ultimi posti in Europa anche per la varietà della loro dislocazione: la maggioranza (più del 75%) è nelle aule informatiche contro una media europea più bassa (intorno al 60%). Il contraltare di questo dato è una bassa presenza in Italia di computer in classe, fatto che viene considerato invece molto importante per l'integrazione degli strumenti digitali nella didattica quotidiana.

Pare inoltre che sia presente un problema di malfunzionamento di una parte della tecnologia presente: la percentuale di studenti che stanno in scuole dove più del 90% dei computer presenti sono funzionanti è molto bassa in Italia (52%) rispetto alla media europea del 76%. Anche la presenza dei proiettori è molto deficitaria nelle classi italiane: il nostro paese è penultimo davanti alla sola Romania per numero di studenti per proiettore (250 nella primaria, 143 in terza media, 167 in terza superiore e 111 nelle terze dei tecnici e professionali contro una media europea rispettivamente di

67, 43, 37 e 36). È da notare, inoltre, che l'Italia è ultima in assoluto per presenza di connessione broadband nelle scuole, in tutti e quattro i gradi indagati dall'indagine.

Tabella 1 – Indicatori principali su tecnologie a scuola Italia vs. media Europea

	Studenti per computer – Italia [37]	Studenti per computer - EU	Studenti per laptop connesso - Italia	Studenti per laptop connesso – EU	Studenti per LIM - Italia	Studenti per LIM - EU
Grade 4 (quarta elementare)	16	7	333	20	200	111
Grade8 (terza media)	12	5	125	14	77	100
Grade 11 generale (terza superiore)	12	4	91	14	250	167
Grade 11 vocational (terza superiore scuole professionali)	6	3	83	8	200	167

Fonte: Dati European Schoolnet 2013

Infine, il rapporto mostra che su un indicatore combinato che individua le cosiddette "digitally equipped school" (scuole che hanno contemporaneamente un alto livello di tecnologia presente, banda larga e presenza in Rete), l'Italia è agli ultimissimi posti, dato che le scuole che rientrano in questa categoria sono solo circa il 5%. Solo Romania, Turchia e Polonia hanno un posizionamento peggiore.

I dati dell'Osservatorio sulle Tecnologie nella scuola del MIUR (a.s. 2010/11 e 2011/12) confermano che il rapporto tra numero di studenti e computer è migliore nelle scuole superiori a indirizzo professionale e mostrano come ci sia stato un forte incremento nella presenza delle LIM negli ultimi due anni, con il dato più alto che riguarda appunto la scuola media.

Nella tabella 2, si possono analizzare invece le differenze regionali. Come si vede, le Regioni ex PON (in grigio) sembrano aver migliorato molto sui diversi indicatori dall'a.s. 2010-11 all'a.s. 2011-12. Con la rilevante eccezione della Calabria, nell'a.s. 2011-12 le regioni ex PON si sono poste sopra la media

[37] I dati dell'Osservatorio sulle Tecnologie nella scuola del MIUR fornisce numeri un po' più bassi (12,8 per la primaria, 9,3 per la secondaria di I grado e 6,4 per la secondaria di II grado) ma in linea con l'andamento evidenziato dalla survey.

italiana su tutti gli indicatori, in particolare su quello relativo alle LIM (indicatore su cui sono le uniche regioni sopra la media nazionale). Si notino in particolare i dati di Sicilia e Puglia, le due regioni che hanno fatto il balzo in avanti più rilevante su questo indicatore da un anno all'altro.

Per quanto riguarda gli alunni per computer la situazione rimane pressocchè invariata nella media generale. Le regioni ex PON migliorano un po' su questo indicatore accentuando in positivo la distanza dei loro valori dalla media. La percentuale di aule in rete cresce molto ma le differenze relative tra regioni rimangono sostanzialmente stabili con Puglia e Sicilia con i valori in assoluto più alti e Campania e Calabria che stanno intorno alla media nazionale.

Tabella 2 – Indicatori di dotazione digitale nelle scuole per regione negli ultimi due anni scolastici

	a.s. 2010-11				a.s. 2011-12			
Regioni	Alunni per computer	% di aule in rete	% scuole connesse a Internet	% classi con la LIM	Alunni per computer	% di aule in rete	% scuole connesse a Internet	% classi con la LIM
Abruzzo	8,6	21,2	42,4	9,5	10,3	44,2	77,5	20,3
Basilicata	7,3	46,2	52,6	12,8	9,0	77,1	72,3	23,7
Calabria	7,2	20,3	33,2	12,5	5,5	46,2	62,1	29,0
Campania	10,6	30,5	43,6	7,4	8,6	57,0	70,1	29,3
Em. Rom.	7,5	28,5	65,9	9,8	9,7	58,5	89,1	24,0
Fvg	7,0	27,1	70,8	7,6	7,7	49,4	88,6	16,1
Lazio	9,5	18,1	45,2	10,4	11,0	45,5	78,5	25,8
Liguria	7,4	18,0	67,2	7,0	9,0	42,9	91,5	17,9
Lombardia	7,2	24,7	67,7	10,1	8,9	51,2	89,8	24,0
Marche	7,4	26,9	66,7	11,9	7,6	53,9	93,0	24,7
Molise	8,9	30,4	56,2	13,8	8,9	62,1	81,9	22,4
Piemonte	7,7	16,7	63,7	7,3	10,1	39,8	85,4	16,6
Puglia	7,9	42,6	54,6	12,8	7,4	80,4	83,4	36,5
Sardegna	5,5	38,5	52,3	14,1	7,9	71,0	75,5	18,2
Sicilia	8,7	36,5	45,5	12,1	7,5	66,8	72,7	40,0
Toscana	9,2	19,7	59,7	8,4	11,5	42,9	83,3	20,3
Umbria	8,3	18,0	48,7	8,8	10,1	50,9	77,1	24,3
Veneto	6,4	20,7	67,7	8,6	8,3	46,0	87,1	23,1

Italia	8,6	21,2	42,4	9,5	8,7	54,2	81,5	26,0

Fonte: MIUR 2011 e 2012

Tuttavia, nelle regioni che hanno beneficiato dei fondi PON, pur essendoci una percentuale di classi con la LIM superiore alle altre regioni[38], la percentuale di plessi sprovvisti di tale tecnologia rimane invece più alta che nelle regioni del Nord (vedi Tabella 3). Esiste quindi una maggiore concentrazione di tali strumenti in una percentuale minore di plessi, rispetto al Nord (specie in Veneto e Lombardia) dove la percentuale di classi con la LIM è minore ma la presenza di almeno uno di questi strumenti per plesso è più capillare. Lo stesso fenomeno si registra per quanto riguarda le classi in rete: nelle regioni ex PON i plessi che non ne hanno nemmeno una sono di più che nelle altre regioni. In Calabria, ad esempio, il 74% dei plessi non ha aule in Rete. L'ultima colonna della tabella mostra la percentuale dei plessi sprovvisti di tutti gli strumenti per la didattica quotidiana con le ICT (LIM, connessione in aula e connessione nei laboratori). Come si vede emergono importanti disuguaglianze a favore delle regioni del Nord.

Tabella 3 - Percentuale di plessi sprovvisti di diverse tecnologie per Regione

	Plessi Senza LIM	Plessi senza aule in Rete	Plessi senza LIM, aule in Rete e laboratori in Rete
Abruzzo	52,5%	61,0%	41,4%
Basilicata	45,6%	51,1%	33,9%
Calabria	58,4%	73,9%	49,8%
Campania	48,0%	60,2%	37,9%
Emilia Romagna	40,7%	43,1%	27,2%
Friuli-Ven. Giulia	53,0%	52,4%	29,4%
Lazio	41,9%	60,5%	33,6%
Liguria	48,9%	52,5%	28,1%
Lombardia	36,6%	47,2%	23,1%
Marche	43,9%	51,4%	31,6%
Molise	58,8%	61,1%	38,3%

[38] La Basilicata presenta invece un valore più basso della media nazionale, così come le regioni "in transizione": Abruzzo, Molise e Sardegna. Si segnala tuttavia che quest'ultima regione è attualmente oggetto di una specifica politica regionale che sta introducendo un elevato numero di tecnologie nelle scuole.

Piemonte	53,2%	59,5%	33,2%
Puglia	45,0%	50,7%	33,8%
Sardegna	52,4%	61,1%	38,9%
Sicilia	45,5%	56,3%	37,6%
Toscana	46,5%	55,0%	33,7%
Umbria	53,3%	61,2%	41,9%
Veneto	33,7%	46,2%	20,9%
Totale	45,4%	55,0%	32,9%

Fonte: Miur 2012

In generale, quindi, le regioni che hanno beneficiato dei fondi ex PON mostrano percentuali in linea e addirittura superiori a quelle del Nord su molti indicatori, ma le tecnologie sembrano concentrate in poche scuole, probabilmente quelle con i numeri maggiori di classi. Il resto è meno fornito di un livello minimo di tecnologia rispetto a queste due regioni e al Nord in generale. In particolare la Calabria, che pure ha il valore più positivo nel rapporto tra studenti e computer, presenta una percentuale preoccupante di plessi senza LIM né connessione internet (49,8%).

Ancora di nicchia la diffusione di strumenti mobili o strumenti per la lettura. Le regioni che hanno beneficiato dei fondi PON 2007-13 sembrano leggermente più dotate di questi strumenti, che ancora una volta si concentrano nelle scuole e nei plessi già dotati di altre tecnologie, a conferma di un fenomeno di concentrazione delle dotazioni tecnologiche nel Sud.

In sintesi, per quanto riguarda le dotazioni di tecnologia nelle scuole, l'Italia resta sotto la media europea nonostante alcuni sforzi importanti. Dimensioni particolarmente problematiche rispetto alla media europea restano le seguenti:

- i computer stanno nei laboratori e molto poco nelle classi;
- esiste un deficit molto importante di connessioni broadband nelle scuole (questo dato risulta rilevante perché non avere una connessione veloce significa non poter dare la possibilità di navigare in modo efficiente ai ragazzi e agli insegnanti);
- esiste molta tecnologia non funzionante nelle scuole, in misura superiore agli altri paesi europei.

Si può dire, inoltre, che non esiste più un divario rilevante di dotazioni tra Nord e Sud nella diffusione delle tecnologie d'avanguardia (specie la LIM ma anche il numero di studenti per computer). Tuttavia, nel Sud si riscontra una percentuale più alta che al Nord (casi emblematici sono Calabria, Campania,

Molise e Sardegna) di plessi che non hanno neppure un livello minimo di tecnologia (sono senza LIM e senza alcuna forma di connessione nelle aule e nei laboratori).

Uso delle ICT nelle scuole italiane

I dati sull'*uso* delle ICT nelle scuole italiane confermano il ritardo del nostro paese in confronto all'Europa osservato nelle dotazioni. In particolare, il divario più ampio si osserva nelle scuole superiori a proposito dell'uso di computer e dello svolgimento di attività didattiche che prevedono l'accesso alla rete internet. Secondo la già citata recente indagine sulle scuole europee (European Schoolnet, 2013), indipendentemente dalla tipologia di scuola, tutti gli studenti italiani utilizzano meno a lezione sia i *computer* (sia desktop che portatili), sia i netbook o tablet connessi a internet rispetto a quanto accade mediamente in Europa (Tabelle 5 e 6). Il gap è particolarmente rilevante per gli studenti delle scuole secondarie superiori in cui lo scarto dalla media europea nell' "uso almeno settimanale" di computer, netbook o tablet a lezione è di 24 punti percentuali, mentre il "non uso" supera la media europea di 23 punti. Uno studente delle superiori su due afferma, infatti, di non aver *mai* utilizzato un computer (di qualsiasi tipo) connesso a internet durante le lezioni facendo registrare all'Italia il valore più elevato nel "non utilizzo" rispetto a *tutti* i paesi europei (Figura 1).

Dall'altro lato, invece, nel nostro paese le *LIM* sono utilizzate con una frequenza che si discosta meno dalla media europea. In particolare, nelle scuole secondarie di primo grado l'uso che viene fatto di tali strumenti è superiore rispetto alla media dei coetanei europei (44,6% contro 32,8%), mentre negli istituti professionali è allineato alla media europea (20,5%). Infine, i *digital reader* sono ancora poco diffusi nelle scuole europee e lo scarto del nostro paese dalla media europea è contenuto - anche in questo caso, però, è più elevato nelle scuole superiori.

Tabella 5 - Percentuale degli studenti che usano almeno una volta la settimana le ICT in Italia e in Europa[39] (%)

	Secondarie I grado		**Secondarie II grado**		**Solo professionali**	
Tecnologie	*Italia*	*Europa*	*Italia*	*Europa*	*Italia*	*Europa*

[39] Le percentuali sono calcolate pesando i casi con il valore fornito da European Schoolnet, 2013.Le medie europee sono calcolate su 24 paesi Eu 28 ad esclusione di: Germania, Islanda, Paesi Bassi e Regno Unito.

LIM	44,6	32,8	15,4	21,5	20,5	20,9
Computer, netbook o tablet online	39,5	50,7	23,4	47,6	45	59,9
Digital Reader	7,9	10,4	3,6	7,5	6,9	9,7

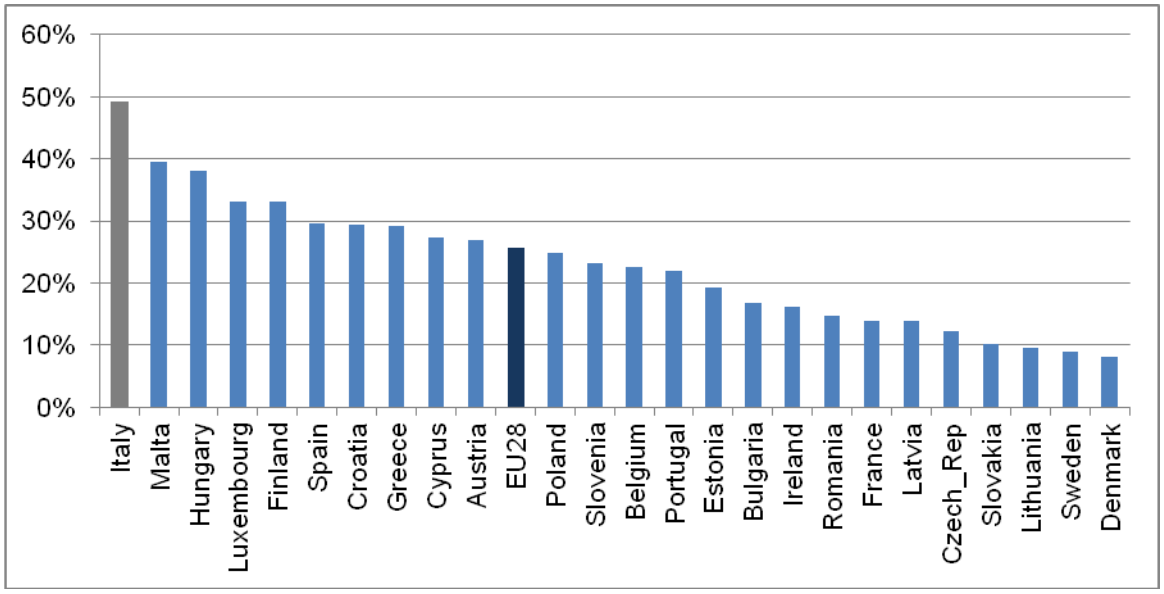
Fonte: Dati European Schoolnet 2013

Tabella 6 - Percentuale degli studenti che non utilizzano mai le relative le ICT in Italia e in Europa (%)

	Secondarie I grado		**Secondarie II grado**		**Solo professionali**	
Tecnologie	*Italia*	*Europa*	*Italia*	*Europa*	*Italia*	*Europa*
LIM	30,6	48,2	66	61,3	63,1	64,4
Computer, netbook o tablet online	33,8	23,2	49,9	26,4	34	18,8
Digital Reader	83,7	80,2	92,9	85,8	87	82,4

Fonte: Dati European Schoolnet 2013

Figura 1 – Studenti di secondaria superiore che non hanno mai utilizzato un computer connesso in Rete a lezione (%)



Fonte: Dati European Schoolnet 2013

La situazione di ritardo delle scuole superiori italiane si conferma nei dati sui diversi tipi di attività svolte con le ICT nelle classi. Come si osserva nella tabella 7, questo grado scolastico mostra dati molto più bassi della media europea su tutte e quattro le attività considerate. In particolare, gli studenti italiani sono gli ultimi in Europa nell'attività di ricerca di informazioni online durante le lezioni. Solo il 17,3% afferma di svolgere tale attività ("search the internet") almeno una volta la

settimana (contro il 38,7% della media europea). Inoltre, il 52,3% sostiene di non farlo mai o quasi mai (Figura 2).

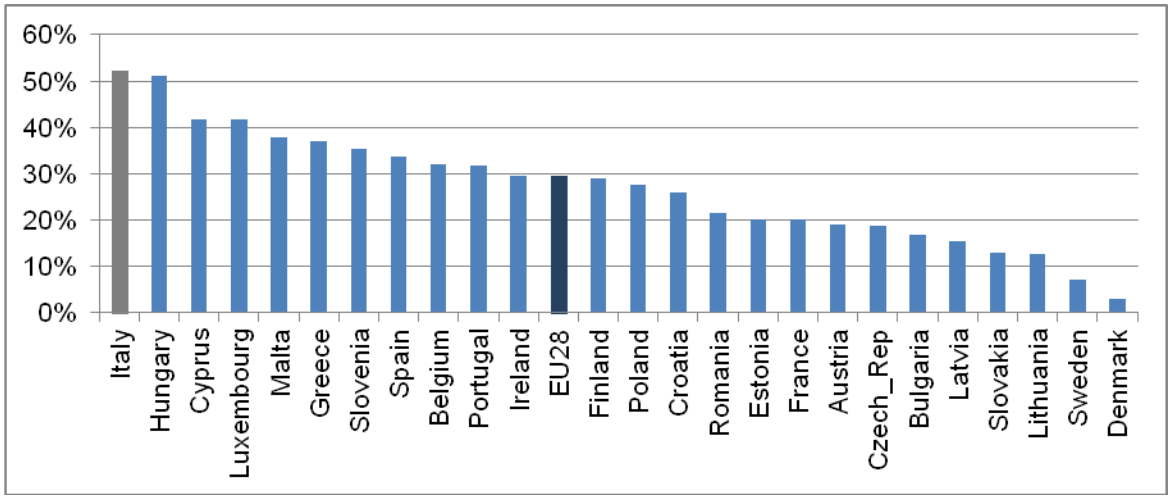
Tabella 7 - Studenti che svolgono almeno una volta la settimana le seguenti attività in Italia e in Europa (%).

	Secondarie I grado		Secondarie II grado		Solo professionali	
Attività con le ICT	*Italia*	*Europa*	*Italia*	*Europa*	*Italia*	*Europa*
Effettuare ricerche su internet	30,3	36,6	17,3	38,7	28	45,4
Utilizzare libri o manuali digitali	14,3	32,7	7,9	23	14,7	18,4
Caricare/scaricare materiale dal sito web della scuola	11,4	15	6,6	17,8	12	22
Svolgere esprimenti e raccogliere dati	17,4	17,6	8,9	16,9	5,4	12

Fonte: Dati European Schoolnet 2013

Il *gap* rispetto alla media europea è meno profondo nelle scuole superiori professionali e nella scuole medie, eccezion fatta per l'uso di libri o manuali digitali: il 14,3% degli studenti afferma di utilizzarli almeno una volta la settimana, contro il 32,7% degli studenti europei.

Figura 1 - Studenti di secondaria superiore che non hanno mai effettuato ricerche in Rete a lezione (%)



Fonte: Dati European Schoolnet 2013

Per ciò che riguarda il punto di vista degli insegnanti la terza indagine IARD sugli insegnanti (Cavalli e Argentin, 2010) permette di effettuare un confronto tra macro-aree geografiche sullo svolgimento di specifiche attività con le ICT da parte dei docenti. I risultati mostrano che gli insegnanti delle regioni del Sud, nonostante un complessivo minor accesso domestico a internet, hanno un atteggiamento addirittura più positivo dei colleghi del Nord rispetto all'utilizzo delle nuove tecnologie per l'insegnamento. Inoltre, non ci sono oscillazioni statisticamente significative nelle opinioni dei docenti sulla rilevanza delle ICT tra aree geografiche.

Tabella 9 - Attività svolte in classe dagli insegnanti per macroarea geografica (%)

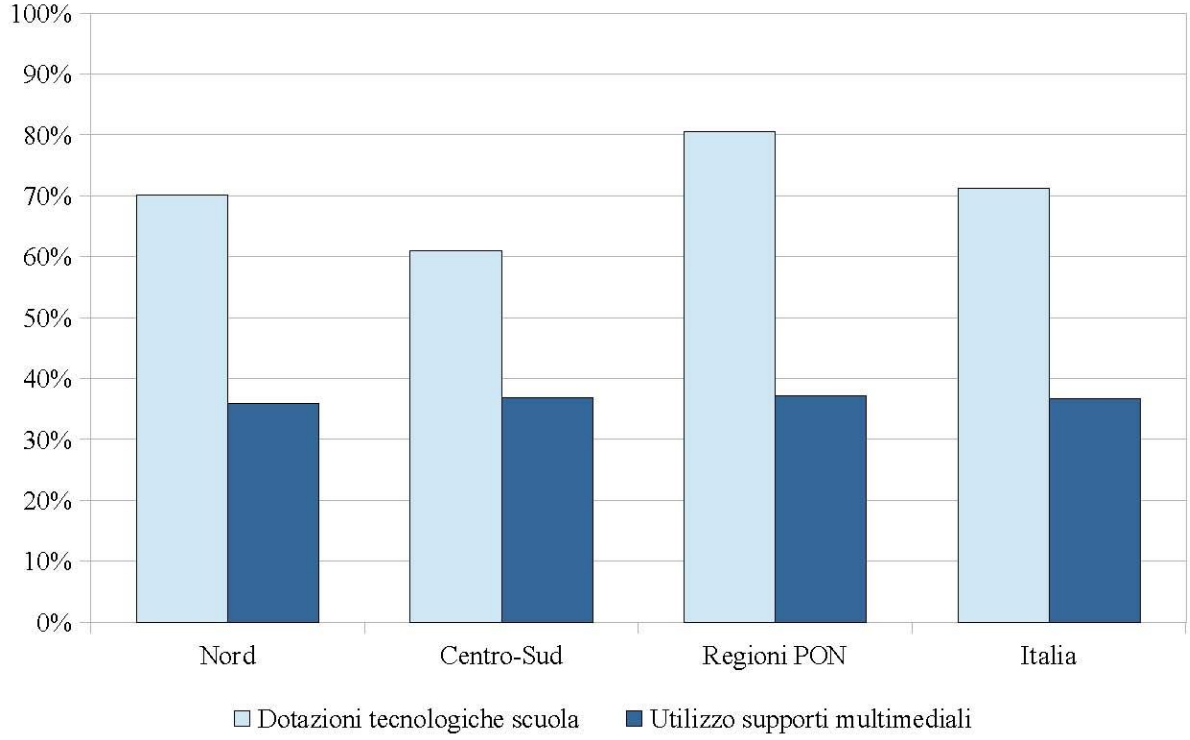
	Nord ovest	Nord est	Centro	Sud e isole
Fare lezione in classe mostrando siti o parti di siti precedentemente scaricate	24,2	22,4	21,5	28,3
Proiettare in classe slide, siti o altri contenuti su supporto digitale	17,6	16	16	22
Assegnare agli studenti delle ricerche online su siti scelti da loro	23,7	22,8	28,1	33,4

Fonte: Indagine IARD sugli insegnanti (Cavalli e Argentin, 2010)

Infine, i dati della rilevazione INVALSI-SNV 2012, in cui è stato anche somministrato un questionario ai docenti, permettono di far luce sul rapporto tra un l'incremento delle risorse tecnologiche nelle scuole e il loro utilizzo[40]. Esaminiamo, quindi, la percentuale di docenti che dichiara di aver assistito ad un miglioramento delle risorse scolastiche ed effettuiamo una comparazione con la quota di intervistati che ha deciso di non utilizzare alcun tipo di ICT all'interno della classe.

[40] Quest'ultima parte del paragrafo 4.1.3 è stata scritta da Tiziano Gerosa.

Figura 2 - Dotazioni tecnologiche della scuola e utilizzo dei supporti multimediali



I risultati esposti nella figura 2 evidenziano la presenza di una chiara contrapposizione tra le affermazioni riguardo alle risorse tecnologiche disponibili ed il loro effettivo utilizzo come strumento didattico: se da un lato oltre il 70% del corpo docente dichiara di aver assistito ad un incremento delle dotazioni tecnologiche all'interno delle scuole nel corso degli ultimi tre anni, dall'altro, il 36% circa di essi continua a non utilizzare alcun tipo di supporto multimediale durante la lezione. Ciò vuol dire che nonostante vi siano le tangibili percezioni di un maggiore impegno delle scuole nell'acquisto di ICT a fini didattici e di più ampie opportunità di utilizzo, oltre un terzo degli insegnanti continua a prediligere i supporti classici (libro di testo, ecc.). Tale fenomeno, che ha ampia diffusione all'interno dell'intero contesto nazionale, trova maggiori evidenze all'interno delle regioni meno sviluppate, in particolare quelle che hanno beneficiato dei fondi PON: in Campania, Puglia, Calabria e Sicilia otto insegnanti su dieci dichiarano di aver assistito ad un incremento delle risorse disponibili e, al contempo, quasi il 40% di essi ha deciso di non sfruttarle in alcun modo con i propri alunni.

Conclusioni

In conclusione proponiamo le evidenze che ci sembrano meglio sintetizzare il contesto dell'introduzione delle ICT nella scuola nel nostro paese, con una particolare attenzione alla situazione nelle regioni meno sviluppate. Successivamente mettiamo in luce le aree che appaiono più interessanti per ulteriori interventi sulla base dei dati emersi.

I deficit più importanti del nostro paese nell'ambito delle tecnologie a scuola sono sostanzialmente tre.

- Il primo è sulle dotazioni tecnologiche presenti, in particolare la connessione internet a banda larga e i computer. Il grado di scuola più deficitario appare la secondaria di secondo grado non professionale, mentre la situazione nelle scuole secondarie di primo grado è migliore. La diffusione dell'*e-reader* non appare avanzata né in Italia né in Europa. Per quanto concerne le regioni del Sud e in particolare quelle che sono state destinatarie dei fondi PON, esse sembrano aver recuperato nei confronti del Nord su molti indicatori, sia relativi alle dotazioni che all'uso. In particolare, la presenza delle LIM a livello di classe è ormai in linea, quando non superiore, alle regioni del Nord. Tuttavia, i dati incoraggianti delle regioni ex PON segnalano una concentrazione della tecnologia in una percentuale limitata di plessi. E' probabile che a restare esclusi dalla digitalizzazione siano succursali o plessi piccoli e periferici, che non vengono raggiunti dalle politiche di integrazione delle tecnologie. Tale fenomeno sembra molto meno pronunciato nel Nord Italia.
- Il secondo riguarda lo scarso uso delle tecnologie a scuola, in parte dipendente dalla loro assenza fisica, in parte connesso alla mancanza di risorse digitali disponibili, strumenti e pratiche didattiche utilizzabili in modo facile dagli insegnanti (vedi Avvisati et al., 2013). Questa carenza nell'effettivo utilizzo sembra riguardare anche le regioni del Nord. Se si confrontano i dati italiani sull'uso delle LIM (European schoolnet, 2013) con quelli di una recente indagine Regione Lombardia (Gui, 2013) si nota, per esempio, che questa regione non registra un uso maggiore della media. In sintesi, si può dire che il quadro che emerge è quello di un paese con delle carenze distribuite abbastanza uniformemente sul suo territorio e dove non esistono delle vere e proprie eccellenze che si avvicinano ai dati medi dei paesi più avanzati in questo campo. Va anche osservato che l'inserimento di tecnologia non comporta necessariamente un aumento del suo utilizzo. Abbiamo infatti osservato che il miglioramento nelle

dotazioni tecnologiche percepito dai docenti delle regioni Ex PON non corrisponde automaticamente a un impiego delle stesse.

- Infine, i dati registrano un uso deficitario della Rete anche in ambito extra-scolastico. I nostri ragazzi usano la Rete al pari dei coetanei europei per cercare informazioni non scolastiche, per i social network o per giocare online. Tuttavia, quando si viene alla dimensione dell'apprendimento scolastico, le statistiche fanno emergere un gap rispetto alla media europea. Questo testimonia un sottoutilizzo delle ICT in campo educativo e culturale che - sebbene condiviso in parte con il resto dell'Europa - da noi è particolarmente accentuato. Inoltre, se è vero che le conoscenze informatiche di base non sono carenti rispetto alla media europea, non abbiamo dei dati per dire altrettanto delle competenze digitali critiche. Queste ultime, necessarie per una piena cittadinanza digitale, potrebbero infatti avere meno opportunità di sviluppo dato il limitato uso della rete in senso informativo e scolastico dei nostri studenti. Si tornerà su questo punto nella sezione del rapporto relativa alla struttura informativa da sviluppare in futuro.

Per concludere proponiamo alcuni suggerimenti a partire dai dati discussi. In questo ambito, occorre secondo noi:

- continuare nel tentativo di colmare i più rilevanti deficit relativi alla presenza di tecnologie, specie per ciò che riguarda i computer, la connessione internet in tutte le aule e la presenza delle LIM. In particolare, appare urgente aumentare il livello di connessione a banda larga nelle scuole. Ci pare, tuttavia, che tali tecnologie debbano essere pensate non come strumenti sostitutivi della normale didattica, poiché su questo aspetto i dati non offrono delle evidenze incoraggianti. Inoltre, relativamente alle limitazioni del budget disponibile, vanno anche prese in considerazione soluzioni meno onerose per introdurre tecnologia nella scuola. Per esempio, come suggerito da Avvisati et al. (2013), l'acquisto dei proiettori potrebbe essere utilizzato come espediente più economico laddove non possa essere affrontato l'acquisto di una LIM.
- Per ciò che riguarda gli usi delle tecnologie nella didattica sembra tramontato il periodo degli investimenti a pioggia e di semplice inserimento di computer. Si è anche visto che questo non basta perché l'uso da parte degli insegnanti abbia effettivamente luogo. Bisogna prevedere dei piani che comprendano una strategia d'uso e soprattutto un progetto di formazione degli insegnanti, specie quelli in entrata. Tale piano dovrebbe mettere al centro le potenzialità delle tecnologie per l'apprendimento e per promuovere le competenze digitali degli studenti, evitando un appiattimento

sugli aspetti operativi delle tecnologie. Questi ultimi, peraltro, insieme ai loro dirigenti, potrebbero essere maggiormente coinvolti nelle scelte di investimento in tecnologia delle singole scuole, così come recentemente deciso per esempio nel contesto inglese, che in Europa costituisce il paese guida nella diffusione delle LIM (Yang, 2012).

- Inoltre, è urgente prevedere specifiche forme di valutazione degli interventi. Le prime ricerche sistematiche sul rapporto tra l'uso delle tecnologie e l'apprendimento pongono alcuni dubbi sull'esistenza di ricadute positive dirette e significative della tecnologia sull'apprendimento dei ragazzi. Inoltre, OECD (2013) lamenta che l'Italia non ha sufficientemente chiarito quali sono gli obiettivi pedagogici del *Piano Nazionale Scuola Digitale*. I risultati attesi finiscono per concentrarsi troppo sugli obiettivi strumentali (es. aumentare il numero di classi con la tale tecnologia) invece che su quelli didattici, che vengono peraltro espressi in modo vago. Occorre pertanto fare maggiore chiarezza su come si vuole misurare cosa "funziona". OECD (ibidem) raccomanda in particolare (2013: 49) che vengano introdotti sistemi di misurazione non solo delle competenze tradizionali (italiano, matematica, scienze) ma anche delle cosiddette *21st century skills*, e in particolare delle competenze digitali (il piano per la scuola digitale non prevede una valutazione sistematica dell'impatto sul livello di *digital literacy* degli studenti che ne hanno beneficiato).
- Per ciò che riguarda le evidenze già disponibili, occorre al più presto raccoglierne in maniera sistematica i risultati per tirare le somme sugli "effetti" a oggi documentabili di diversi tipi di tecnologia, a seconda degli obiettivi con cui questa viene utilizzata. Nuove sperimentazioni dovrebbero essere inoltre attivate con l'obiettivo di promuovere specifici usi della tecnologia e valutarne gli effetti su specifici indicatori, compresi quelli relativi alle competenze trasversali.
- Una maggiore cautela sembra invece raccomandabile sull'introduzione massiccia di tablet e libri di testo digitali, e in generale sulla presenza permanente di dispositivi connessi in Rete a disposizione degli studenti. Alcuni risultati qualitativi del progetto *Classi 2.0* parlano di una maggiore facilità di distrazione nelle classi sperimentali (Campione et al. 2013) e non sono da sottovalutare neppure i problemi alla vista lamentati talvolta dai ragazzi dopo una lunga permanenza davanti a schermi retro-illuminati. Inoltre, il delicato processo di lettura attiva (per imparare) è quello che sembra beneficiare meno dei supporti digitali e della connessione.

Orientamento scolastico e universitario **(a cura di Carlo Barone)**

Un quadro d'insieme

In Italia l'orientamento scolastico e universitario è principalmente una responsabilità delle scuole e, in particolare, dei loro referenti-orientamento. É possibile e anzi frequente che vengano coinvolti soggetti esterni alla scuola, ad esempio gli Atenei o i rappresentanti del mondo del lavoro. Si tratta, però, di iniziative intraprese da singoli insegnanti, oppure al più da reti di scuole, in mancanza di un modello sistemico di raccordo con il sistema produttivo e con le istituzioni locali. L'orientamento risente del problema più generale del debole raccordo tra sistema formativo ed economico in Italia. Questa situazione varia poi tra regioni e in alcuni casi, come quello della regione Veneto, gli sforzi di "messa a sistema" delle attività di orientamento sono più avanzati (Isfol 2011b).

Allo stesso modo può accadere che una scuola decida di avvalersi di psicologi dell'orientamento o di esperti di counselling, ma si tratta nuovamente di iniziative di stampo volontaristico e non di rado discontinue. La figura centrale resta il referente-orientamento, che però può cambiare da un anno all'altro ed essere privo di formazione specifica su metodologie e contenuti dell'orientamento. Questo stato di cose dipende da una molteplicità di fattori: l'elevato turnover dei docenti italiani, la loro contenuta partecipazione ad attività di formazione permanente, ma anche la limitata sensibilità delle scuole nei confronti dell'orientamento (Cavalli, Argentin 2011).

Costruire percorsi orientativi efficaci richiede competenze professionali specialistiche, che sono reperibili solo in parte all'interno della scuola. Infatti, va tenuto presente che da un lato questi percorsi devono sviluppare una conoscenza approfondita delle opzioni formative a disposizione degli studenti (es. contenuti curricolari, sbocchi occupazionali); dall'altro devono guidare lo studente a una riflessione introspettiva sulle attitudini e sugli interessi formativi e professionali di ciascuno studente. La dimensione informativa richiede il coinvolgimento degli Atenei e delle scuole superiori cui potrebbero iscriversi gli studenti, ma anche degli enti di ricerca (es. Istat, Almalaurea) che raccolgono informazioni statistiche attendibili e accurate sugli sbocchi professionali dei diplomi e delle lauree. Se questo raccordo manca, gli insegnanti e gli studenti dovranno affidarsi a conoscenze aneddotiche e impressionistiche. Allo stesso modo, la dimensione vocazionale richiede la padronanza degli strumenti di counselling (es. bilancio delle competenze, metodologia dei test attitudinali) che non possono essere improvvisati. Pertanto la formazione dei referenti orientamento, più che puntare su un

modello “fai-da-te”, dovrebbe anzitutto fornire loro strumenti per raccordarsi efficacemente con il territorio, con gli Atenei, con il mondo della ricerca, con i professionisti dell’orientamento.

All’interno delle scuole, l’orientamento è concepito come un’attività a cui viene riservato un dato monte-ore che il referente-orientamento copre con una o più di iniziative rivolte agli studenti di fine ciclo. Prevale una concezione settorialistica e formal-burocratica dell’orientamento, inteso come attività compartimentalizzata da affidare alla figura del referente (Soresi 2009). Trova poco spazio, purtroppo, una visione dell’orientamento come responsabilità diffusa della comunità professionale scolastica e come percorso continuo di progressiva definizione dei propri interessi formativi e progetti professionali da parte degli studenti, lungo l’intero iter formativo. Gli studenti si trovano così di fatto ad assumere decisioni delicate per il proprio futuro solo a conclusione del ciclo di studi, senza avere intrapreso un percorso pregresso di riflessione condivisa con gli insegnanti.

L’orientamento in ingresso nell’istruzione secondaria superiore

La scelta della scuola superiore ha conseguenze durature e di vasta portata sui successivi percorsi formativi e professionali degli studenti (Ballarino, Checchi 2009). Infatti gli studenti dei diversi canali e indirizzi secondari manifestano una propensione assai differenziata all’ingresso nel mondo del lavoro e alla prosecuzione degli studi alle lauree triennali e poi a quelle magistrali, così come assai variabili sono i loro tassi di abbandono universitario[41].

Gli insegnanti della secondaria inferiore sono tenuti a fornire un consiglio orientativo agli studenti, ma esso non è vincolante, a differenza di altri paesi. Naturalmente questo modello valorizza la libertà di scelta delle famiglie, ma al contempo esso presuppone un forte supporto alle famiglie, affinché queste possano compiere scelte avvedute. Purtroppo, però, il giudizio orientativo formulato dalle scuole riflette non solo il rendimento e le competenze degli studenti, ma anche le loro origini sociali: gli studenti di alta estrazione sociale vengono incoraggiati a compiere scelte più ambiziose (Checchi 2011). Inoltre le famiglie non sono tenute a seguire questo consiglio e, a parità di profitto, quelle più istruite tendono a puntare comunque verso il liceo.

[41] Questi risultati valgono anche a parità di rendimento pregresso nella secondaria inferiore e di composizione socio-demografica dei diversi rami e indirizzi secondari.

Le conseguenze sperequative delle scelte compiute al termine della secondaria inferiore investono anche il genere e la cittadinanza degli studenti. Al termine della secondaria inferiore, le studentesse possiedono competenze matematiche solo lievemente inferiori a quelle dei compagni maschi, tuttavia alle scuole superiori questo divario si amplia (Invalsi 2013), anche come conseguenza della segregazione di genere che spinge le ragazze verso gli indirizzi liceali umanistici o socio-psico-pedagogici e verso quelli dei servizi alla persona nell'istruzione tecnica e professionale, con conseguenze a cascata sulle scelte universitarie (Barone 2011). Analogamente, il divario di competenze degli studenti stranieri cresce nella secondaria superiore, come conseguenza della loro segregazione nella formazione in servizio statale e regionale. La sovrarappresentazione degli alunni stranieri in questi segmenti formativi coinvolge anche quegli studenti che, sulla base del loro rendimento nella secondaria inferiore, potrebbero puntare sul canale liceale (Dalla Zuanna 2009). Naturalmente queste disparità sociali nell'istruzione discendono da una molteplicità di influenze socio-economiche familiari e di condizionamenti culturali. Al contempo, è assai debole l'azione di contrasto che potrebbe realizzarsi con attività orientative volte a valorizzare le attitudini e le capacità degli studenti rispetto ai condizionamenti di stampo ascrittivo.

Inoltre si è già osservato che l'orientamento in ingresso nella secondaria superiore rappresenta una leva importante anche rispetto all'obiettivo di contenere il fenomeno degli abbandoni, nella misura in cui si favoriscono scelte commisurate all'effettiva preparazione e ai genuini interessi formativi degli allievi, soprattutto di quelli con maggiori difficoltà di rendimento. Tuttavia questo compito presuppone l'impiego sistematico e qualificato di strumenti del counselling, ma questa osservazione ripropone il problema della scarsa professionalizzazione dell'orientamento nella scuola italiana.

Le scuole secondarie superiori possiedono una conoscenza limitata e impressionistica degli esiti professionali dei propri diplomati. Non dispongono di banche-dati, né degli strumenti metodologici e delle risorse finanziarie per raccogliere questi dati. Questa lacuna è particolarmente grave nel caso degli istituti tecnici e professionali, dove una quota rilevante di studenti entra nel mercato del lavoro dopo il diploma. Le scuole non sono in grado di monitorare la propria efficacia professionalizzante, mentre gli studenti e le famiglie scelgono i canali, gli indirizzi e i singoli istituti senza possedere informazioni attendibili e puntuali sui corrispondenti sbocchi professionali. Il raccordo tra le scelte formative e la domanda di competenze proveniente dal sistema produttivo rimane quindi assai debole. I genitori e gli studenti esprimono una forte domanda di informazioni sugli sbocchi

professionali associati ai diversi percorsi di studio (ISFOL/SWG 2009), ma le attività orientative attuali non riescono a offrirvi risposta. Purtroppo questo problema, così come le altre lacune dell'orientamento in ingresso nella secondaria superiore appena discusse, si ripresenta anche per l'orientamento in uscita, come ci accingiamo a vedere.

L'orientamento in uscita dall'istruzione secondaria superiore

Al confronto con gli altri paesi europei, l'università italiana appare molto "aperta": qualunque diplomato può iscriversi a qualunque corso di laurea, a prescindere dal tipo di scuola che ha frequentato, dalle materie che ha studiato e dai risultati scolastici che ha conseguito. Altri paesi come la Germania, l'Ungheria o la Svizzera, restringono l'accesso all'università solo a chi proviene da indirizzi liceali; altri paesi invece preferiscono regolare gli ingressi universitari in modi più flessibili, ad esempio vincolando l'accesso a un corso di laurea alle specifiche materie studiate alle scuole superiori, ai voti ottenuti in quelle materie, oppure ai risultati in test di competenza su scala nazionale (Triventi 2012). Ad esempio se uno studente intende iscriversi a Ingegneria, è utile verificare se possiede una preparazione matematica adeguata ad affrontare questo corso di studi, così da contenere i suoi rischi di abbandono o ritardo negli studi.

In Italia manca una politica di regolazione degli ingressi, con la parziale eccezione di pochi corsi di laurea collegati a specifiche professioni (es. Medicina, Veterinaria). Il modello italiano di deregolamentazione degli ingressi sembra valorizzare la libertà di scelta degli studenti. Non va dimenticata, però, la proliferazione di iniziative selettive intraprese dai singoli Atenei e corsi di laurea. Questi test d'ingresso nei fatti limitano tale libertà, ma sulla base di esigenze contingenti di natura organizzativa e finanziaria, più che nell'ottica di valutare accuratamente la preparazione degli studenti (Barone 2012). Inoltre i livelli di selettività, i criteri valutativi e l'affidabilità di questi test sono assai variabili. Poiché anche gli standard valutativi dei docenti delle scuole superiori sono eterogenei (Checchi et al. 2009), i diplomati italiani si trovano a compiere le scelte post-diploma senza disporre di segnali chiari, attendibili e uniformi circa la propria preparazione. Si è visto sopra che l'università italiana sconta tassi di abbandono, di trasferimento di corso e di ritardo negli studi assai elevati. Questi problemi dipendono da molteplici fattori, ma da più parti si mettono in evidenza le responsabilità del sistema scolastico e delle attività di orientamento universitario, a cominciare

dall'incapacità di fornire agli studenti informazioni attendibili e trasparenti sulla propria preparazione in vista dell'università. A questo proposito va ricordato che Invalsi sta predisponendo un test di competenza rivolto ai diplomandi italiani, che potrebbe essere utilmente raccordato alle attività di orientamento per rimediare a queste lacune informative.

La riduzione della dispersione universitaria è quindi un primo target centrale per le attività di orientamento in uscita dalla secondaria superiore. Un secondo obiettivo strategico è migliorare l'incontro tra domanda e offerta di lavoro qualificato, attualmente assai insoddisfacente nel nostro paese. Infatti, a fronte degli alti tassi di disoccupazione e di sovraqualificazione dei laureati italiani, soprattutto dei laureati triennalisti, i dati del sistema Unioncamere-Excelsior (2012) segnalano diverse strozzature sul versante dell'offerta di lavoro qualificato. I datori di lavoro faticano a trovare alcuni profili di laureati, in un contesto dove numerosi laureati faticano a trovare un datore di lavoro. Le attività di orientamento possono contribuire a migliorare il raccordo tra le scelte post-diploma e la domanda di competenze proveniente dal sistema produttivo, come dimostrano diverse esperienze di successo già realizzate in altri paesi (Wiley 2011; Oreopulos et al. 2012).

Del resto gli sbocchi occupazionali delle lauree costituiscono un criterio di valutazione molto importante per i diplomati nella scelta del corso di laurea (Buzzi 2009), ma essi faticano molto ad accedere a informazioni puntuali e affidabili su questo aspetto. Non perché queste informazioni manchino. Si pensi, ad esempio, ai dati Almalaurea e al sistema di indagini Istat sui percorsi di studio e di lavoro dei laureati. Si tratta di dati dettagliati e di elevata qualità, aggiornati e con elevate possibilità di disaggregazione. Tuttavia per interpretare e utilizzare oculatamente queste fonti informative, bisogna sapere leggere correttamente dati statistici, collegandoli poi a una conoscenza sostantiva dei rapporti tra istruzione e mondo del lavoro. Gli studenti, i genitori e gli insegnanti necessitano di essere sostenuti e accompagnati nella fruizione di queste informazioni e questo ripropone il problema del debole raccordo tra le attività di orientamento nelle scuole e gli Atenei ed enti di ricerca che si occupano di istruzione e mercato del lavoro.

Un terzo possibile target delle attività di orientamento sono le barriere informative sui costi degli studi universitari. I livelli complessivi e le fasce di tassazione universitaria, i criteri di accesso a borse di studio, l'ammontare e i tassi di copertura di queste borse variano significativamente tra Regioni e tra Atenei, oltre che da un anno all'altro per effetto delle congiunture di bilancio. Inoltre le famiglie non ricevono informazioni trasparenti su tempi e procedure per richiedere le borse di studio universitarie,

né sui parametri per la definizione dei livelli di tassazione. Di conseguenza, quando una famiglia decide se iscrivere o meno il figlio all'università, non è in grado di anticipare se potrà fruire della borsa, o almeno di un esonero parziale o totale dalle tasse universitarie. Questo implica che il sistema del diritto allo studio in Italia non riesce a sostenere efficacemente le scelte post-diploma degli studenti provenienti dalle famiglie più materialmente deprivate. Peraltro diverse ricerche segnalano che sono proprio queste famiglie a dimostrare una minore dimestichezza con le burocrazie universitarie e una minore familiarità con il sistema del diritto allo studio (Usher 2003; Kane et al. 2011). Gli studi sperimentali disponibili mostrano però anche che la rimozione di queste barriere informative con appropriate attività orientative può sortire effetti positivi sui livelli di partecipazione universitaria degli studenti meno abbienti.

Conclusioni

In sintesi, le attività di orientamento in ingresso e in uscita dalla secondaria superiore possono essere rafforzate nella direzione di conseguire tre obiettivi strategici: ridurre la dispersione scolastica e universitaria, contrastare le disparità sociali nell'istruzione e perseguire un migliore raccordo tra sistema formativo e mondo del lavoro. Si è visto che il sistema scolastico italiano tende a massimizzare i gradi di libertà delle scelte formative compiute dalle famiglie. Si possono esprimere diverse valutazioni sull'efficacia e sull'equità di questo modello deregolamentato, ma in ogni caso è evidente che esso richiede un forte investimento in attività orientative che supportino gli studenti e li spingano a usare in modo accorto questi gradi di libertà.

L'apprendimento della lingua inglese a scuola **(a cura di Rita Marzoli)**

La conoscenza delle lingue straniere in Italia

Da un'indagine dell'Istat[42] del 2006 sulla conoscenza della lingua inglese è emerso che più della metà della popolazione intervistata di 6 anni e più (56,9%) dichiara di conoscere almeno una lingua straniera. Il picco più alto di conoscenza della lingua straniera è risultato tra i 6 e i 24 anni di età (77,6%), per diminuire con l'età. L'80% dei ragazzi tra gli 11 e 19 anni, dunque in età scolare, dichiarano di conoscere l'inglese, con il picco più elevato (85,7%) tra i ragazzi di età compresa tra i 15

[42] Istat (2006), *La lingua italiana, i dialetti e le lingue straniere. Anno 2006*.

e i 17 anni. La conoscenza di una lingua straniera non è uniforme sul territorio nazionale. Infatti, mentre al nord un cittadino su due dichiara di conoscere l'inglese, al sud le percentuali calano drasticamente (nel Sud il 37,8% e nelle Isole il 39,2%).

Se si scende nel dettaglio delle abilità, il 45% degli intervistati dichiara di avere delle scarsissime capacità nel conversare in inglese e nella produzione scritta; la comprensione della lettura risulta il livello di competenza più elevato.

Si conferma dunque l'idea che in Italia il livello di conoscenza delle lingue straniere è piuttosto scarso.

Per quanto riguarda l'età, il livello di competenza più elevato è dichiarato da persone tra i 25 e 34 anni (Tabella 1)

Tabella 1 - Persone di 6 anni e più che conoscono una o più lingue straniere per tipo di abilità e livello di conoscenza della lingua straniera meglio conosciuta, sesso e classi d'età - Anno 2006 ***(per 100 persone con le stesse caratteristiche che conoscono una o più lingue straniere)***

CLASSI DI ETÀ	Comprensione quando legge					Comprensione quando ascolta					Capacità di tenere una conversazione					Capacità di scrittura				
	Nulla	Scarsa	Sufficiente	Buona	Ottima	Nulla	Scarsa	Sufficiente	Buona	Ottima	Nulla	Scarsa	Sufficiente	Buona	Ottima	Nulla	Scarsa	Sufficiente	Buona	Ottima
MASCHI E FEMMINE																				
6-10	13,3	40,2	28,8	12,3	2,3	14,5	39,8	27,9	12,3	2,4	32,8	36,4	17,3	7,8	1,8	20,4	37,5	25,9	10,2	1,9
11-14	1,0	21,7	43,9	27,7	3,9	3,0	24,1	43,6	23,3	3,8	11,7	31,9	35,6	16,3	2,3	3,0	24,6	42,4	24,0	3,4
15-17	0,5	13,7	42,1	33,1	8,8	1,2	19,5	41,3	29,5	6,8	6,1	26,5	36,7	22,6	6,3	2,8	17,7	40,9	29,2	7,1
18-19	1,7	14,5	37,5	35,5	9,0	2,4	18,2	39,5	30,5	7,6	6,9	25,4	36,2	24,6	5,7	5,0	19,3	34,4	32,0	7,1
20-24	2,2	16,5	36,4	32,2	11,1	2,8	21,4	36,9	28,5	8,7	9,2	24,9	32,9	22,8	8,3	6,5	21,4	34,8	26,2	9,0
25-34	2,8	19,4	36,9	27,9	10,9	3,1	23,2	37,6	24,7	9,2	10,7	27,9	31,2	19,0	8,8	8,1	25,8	33,0	21,8	8,7
35-44	3,6	25,2	35,9	23,2	9,8	4,1	29,7	34,7	20,5	8,5	14,3	31,6	27,2	16,5	8,0	12,1	30,3	30,0	17,9	7,1
45-54	3,9	28,4	36,6	20,0	8,2	5,0	32,8	34,4	17,5	7,3	16,4	34,8	25,1	13,7	7,0	15,1	34,6	26,0	14,4	6,4
55-59	5,5	30,0	33,9	20,4	6,9	5,0	34,5	32,2	17,8	6,9	18,6	34,5	22,8	14,0	6,2	17,6	35,1	25,2	12,7	5,5
60-64	6,3	28,3	31,1	21,7	9,8	5,9	32,7	31,5	18,7	8,9	19,1	32,7	23,2	13,7	9,0	19,6	32,7	23,3	13,5	8,3
65-74	8,4	26,1	34,3	18,5	8,9	4,5	32,3	34,4	16,7	8,0	18,0	31,9	26,1	12,8	7,2	21,8	30,6	23,1	13,2	6,9
75 e più	9,8	30,4	29,4	17,0	9,3	5,7	33,3	31,2	16,8	8,7	18,6	33,6	21,4	13,2	8,6	27,6	30,4	19,1	10,4	8,0
Totale	4,1	24,0	36,2	24,4	8,9	4,4	28,1	35,7	21,6	7,7	14,3	30,9	28,3	16,7	7,1	11,9	28,7	30,5	19,0	6,9

Fonte: ISTAT

L'insegnamento della lingua Inglese in Italia

Nella scuola primaria e nella scuola secondaria di primo grado il curricolo è definito sulla base delle *Indicazioni nazionali per il curricolo della scuola dell'infanzia e del primo ciclo d'istruzione*, pubblicate nel 2013.

L'apprendimento della lingua inglese, così come della seconda lingua comunitaria, è inquadrato in un'ottica più ampia volta all'educazione plurilingue e interculturale dello studente.

Al termine di ogni ciclo, della scuola primaria e della secondaria di primo grado, sono fissati i traguardi per lo sviluppo delle competenze che rappresentano dei riferimenti fondamentali per gli insegnanti e dei criteri per la valutazione dei risultati attesi.

Per il raggiungimento dei traguardi, le indicazioni fissano gli obiettivi di apprendimento, i quali sono organizzati in nuclei tematici. Gli obiettivi esplicitano in maniera più dettagliata le conoscenze e le abilità indispensabili per il raggiungimento dei traguardi per lo sviluppo delle competenze.

I traguardi sono riconducibili ai livelli del *Quadro Comune Europeo di Riferimento per le lingue* del Consiglio d'Europa. Al termine della scuola primaria il livello atteso dagli studenti è il Livello A1, mentre quello della scuola secondaria di primo grado è il Livello A2.

Gli obiettivi sono organizzati per abilità: comprensione orale, produzione e interazione orale, comprensione scritta, produzione scritta, a loro volta organizzate in nuclei tematici.

Valutazione

Al termine della scuola secondaria di primo grado, con il conseguimento del diploma di licenza, la scuola certifica i livelli di apprendimento raggiunti da ciascun alunno. L'Esame di Stato di I ciclo verte su 3/4 prove scritte (tema di italiano, prima - e seconda - lingua comunitaria, prova di matematica e scienze), prova INVALSI e colloquio orale.

La votazione è espressa in decimi e il punteggio viene calcolato sulla base della media (aritmetica) di tutte le prove scritte, compresa quella nazionale. Per quanto riguarda la valutazione della prima e/o seconda lingua comunitaria e non si fa riferimento ai livelli del Quadro Comune Europeo delle lingue.

L'insegnamento della lingua Inglese in Europa

La comunicazione nelle lingue straniere è una delle otto competenze chiave citate nella *Raccomandazione del Parlamento Europeo e del Consiglio* del 2006 (2006/962/CE).

Nella maggior parte dei paesi Europei, l'insegnamento della lingua straniera è ormai obbligatorio e si comincia a studiare a scuola tra i 6 e i 9 anni. L'Italia è uno dei paesi in cui l'insegnamento della lingua straniera è più precoce, già a 6 anni. Dando uno sguardo ai differenti curricoli dei paesi Europei, è evidente come tutti diano eguale importanza e peso alle quattro competenze: parlare, ascoltare,

leggere, scrivere. Ovviamente, competenze più complicate come la scrittura hanno un peso maggiore nei livelli più elevati e meno nel ciclo della scuola primaria, dove la comunicazione orale e l'ascolto ricevono una maggiore attenzione. Il Quadro Europeo di riferimento per la conoscenza delle lingue fornisce uno strumento di valutazione dei livelli di apprendimento della lingua straniera comparabile a livello internazionale. L'ultima versione delle Indicazioni Nazionali riporta infatti i livelli del Quadro Europeo come riferimento per i livelli in uscita dalla scuola primaria a dalla secondaria di primo grado, accostandoli per la prima volta ai Traguardi.

Il test pilota INVALSI

Nel 2012, l'INVALSI ha realizzato, con il supporto e la collaborazione di Cambridge ESOL, un progetto pilota per la lingua inglese che è stato condotto nelle classi terze della scuola secondaria di primo grado. Gli obiettivi di seguito indicati definiscono la base del progetto:

definizione del livello di conoscenza della lingua inglese (abilità di lettura) della popolazione campione (ultimo anno della scuola secondaria inferiore) in relazione al Quadro comune Europeo di riferimento per le Lingue (CEFR);

adeguatezza della tipologia di test proposto, in termini di contenuto, livello, struttura degli item, durata e somministrazione;

Il test si focalizza sulla comprensione della lettura e l'uso della lingua inglese (vocabolario, grammatica e funzioni della lingua). Il test, nel suo complesso, misura la capacità di comprensione della lettura del testo scritto, a livello di parola, frase, periodo e testo intero. Il test è composto da 45 item che coprono dal livello A1 al livello B1 del Quadro comune europeo, con una particolare attenzione al livello A2. Di seguito, la Tabella 2 mostra nel dettaglio la struttura del test.

Tabella 2 - Struttura dell'INVALSI English Language Test. Descrizione dei compiti, livelli CEFR e numero di item

Parte	Tipo di compito e formato di risposta	Obiettivo del compito	Nr. di Items	Livello CEFR del compito
1	Domanda a scelta multipla con tre alternative di risposta su brevi messaggi.	Comprendere brevi annunci e segnali, originali o adattati. Leggere per una comprensione generale Mostrare conoscenza di un lessico di base.	5	Al di sotto di A1/ A1
2	Trovare la corrispondenza di cinque definizioni tra con otto possibili termini dello stesso ambito lessicale.	Comprendere brevi definizioni che si trovano nel dizionario di base. Mostrare la conoscenza di termini lessicali al fine di trovare la corrispondenza tra definizioni e lessico appropriato	5	A1

3	Completamento di brevi conversazioni scegliendo lo Schema verbale adatto.	Linguaggio funzionale – misurazione delle abilità dello studente di comprendere espressioni familiari di uso quotidiano. Leggere e individuare La risposta adeguata.	5	A1/A2
4	Quesiti di cloze a scelta multipla	Utilizzo della grammatica nell'ambito della lettura di un breve brano adattato. Forme verbali, pronomi, preposizioni e congiunzioni. Comprensione di relazioni strutturali a livello di frase, periodo e paragrafo.	8	A2
5	Lettura di un brano con domande a scelta multipla. Brano di 200-250 parole	Lettura e comprensione di un testo e individuazione delle idee principali. I testi sono adattati per renderli accessibili agli studenti. I testi possono includere un vocabolario non familiare a studenti al di sotto del livello CEFR B1. Questo testo richiede abilità di lettura avanzate, ma non interferisce con la capacità di risposta degli studenti.	7	A2
6	Lettura di un brano con domande a scelta multipla. Brano di 230–275 parole	Lettura e comprensione di un testo che, oltre a fornire informazioni fattuali, richiede di capire in maniera approfondita i contenuti e le riflessioni dell'autore	5	A2/B1
7	Quesiti di cloze a scelta multipla con quattro opzioni di risposta	Comprensione del vocabolario e della grammatica di un testo adattato. Valutazione delle competenze grammaticali e lessicali. Il testo può essere informativo o narrativo. Il testo include pronomi, verbi modali, connettivi e preposizioni.	10	B1

Il Campione

Gli studenti coinvolti nel progetto pilota sono stati complessivamente 1814, distribuiti su 87 classi. Le scuole (23) sono state estratte secondo un campione di giudizio con una copertura delle principali aree geografiche (Nord, Centro, Sud).

La tabella 3 mostra una sintesi delle informazioni demografiche che hanno fornito gli studenti rispetto ad alcune variabili.

Tabella 3 - Informazioni demografiche degli studenti partecipanti (sul campione totale di studenti coinvolti)

	N	**%**
Candidati che non sono nati in Italia	134	7%
Candidati che hanno studiato fuori dall'Italia	114	6%
Candidati che hanno la madre nata all'estero	260	14%
Candidati che hanno il padre nato all'estero	238	13%

I risultati del test

La prova è stata somministrata alla fine dell'anno scolastico 2012, tra il 21 maggio e l'8 giugno. Le 23 scuole del campione hanno partecipato anche al pretest 2012 per le prove di Italiano e Matematica. Il test è stato somministrato dai docenti della scuola che hanno assicurato il rispetto delle procedure di svolgimento della prova. In alcune scuole (4) la prova si è svolta alla presenza di un osservatore esterno, della Cambridge Esol o dell'INVALSI.

Tabella 3 - Statistiche riassuntive generali del test

	INVALSI English Test
Numero di partecipanti	1814
Numero di items	45
Punteggio medio	27.89
Deviazione standard	8.55
Alfa di Cronbach	0.89
Errore standard di misura	2.82

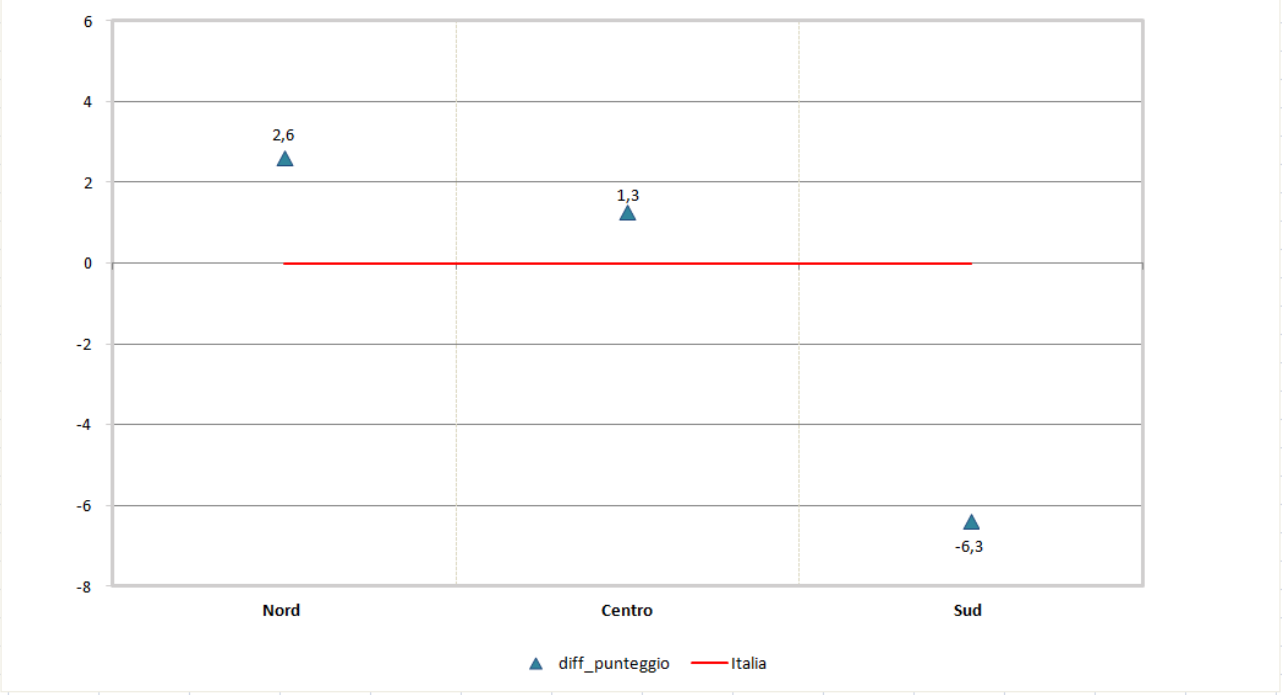
La tabella 4 mostra il punteggio medio (calcolato su 45 item) e la deviazione standard per scuola

Tabella 4 - INVALSI English Language Test: punteggio medio e deviazione standard per scuola

School	**Mean Score**	**SD**
Scuola_1 (12-01)	30.22	8.33
Scuola_2 (12-02)	31.43	7.27
Scuola_3 (12-03)	23.56	7.15
Scuola_4 (13-01)	26.72	7.67
Scuola_5 (14-01)	26.69	9.04
Scuola_6 (15-01)	24.86	8.78
Scuola_7 (16-01)	21.64	7.39
Scuola_8 (16-02)	19.41	5.00
Scuola_9 (17-01)	27.25	7.16
Scuola_10 (18-01)	27.52	7.50
Scuola_11 (18-02)	28.37	8.68
Scuola_12 (19-01)	29.21	7.64
Scuola_13 (20-01)	27.37	9.06
Scuola_14 (20-02)	35.05	6.25
Scuola_15 (21-01)	33.59	7.11
Scuola_16 (21-02)	24.94	8.51

Scuola_17 (21-03)	24.88	8.28
Scuola_18 (21-04)	24.15	5.96
Scuola_19 (21-05)	22.81	7.60
Scuola_20 (21-06)	33.83	7.79
Scuola_21 (22-01)	29.88	8.02
Scuola_22 (22-02)	23.20	5.86
Scuola_23 (23-01)	30.07	7.26
ALL	27.89	8.55

Figura 1 – Differenza di punteggio nel pretest di inglese per area geografica rispetto alla media italiana



Per confrontare i punteggi ottenuti in ciascuna area geografica, rispetto al punteggio complessivo nella prova di inglese, i risultati sono riportati in termini di percentuali di risposte corrette.

L'analisi delle differenze, pur non essendo statisticamente significative in assenza di un campione rappresentativo, mostra una diversa distribuzione dei valori medi per area geografica rispetto al risultato complessivo.

Nello specifico, le macro-aree che registrano punteggi medi superiori alla media complessiva sono il Nord, in maniera più evidente, e il Centro. Al contrario, il Sud si colloca nettamente al di sotto della media per Italia. I risultati della prova di inglese, analogamente a quanto emerge a livello nazionale

per le prove SNV di italiano e matematica, confermano maggiori difficoltà per gli studenti delle regioni del Sud.

Rispetto al raggiungimento dei livelli indicati nel Quadro Comune Europeo, quanto evidenziato nel grafico 1, mostra una situazione al centro e al nord di raggiungimento del livello A2, mentre al sud, il livello raggiunto si posiziona su A1, quindi al di sotto del livello indicato dal Quadro Comune Europeo.

La performance degli studenti distribuita sui livelli CEFR

La maggior parte degli studenti (58%) raggiunge il livello A2 o sopra e il 42% raggiunge il livello A1 o sotto (Tabella 5). Gli studenti che raggiungono il livello B1, in realtà, potrebbero anche attestarsi a un livello superiore dato che in questo test non vengono misurati i livelli successive al B1. Nella tabella 6 viene riportata la distribuzione dei livelli CEFR raggiunti dagli studenti per ogni singola scuola.

Tabella 5 - Distribuzione degli studenti per livello CEFR

	sotto A1	A1	A2	B1
All learners	7.33%	34.29%	32.03%	26.35%

Tabella 6 - Distribuzione degli studenti per scuola e per livelli CEFR

Scuola	Sotto A1	A1	A2	B1
Scuola_1 (12-01)	6%	21%	40%	33%
Scuola_2 (12-02)	2%	18%	47%	33%
Scuola_3 (12-03)	10%	57%	28%	6%
Scuola_4 (13-01)	5%	45%	30%	20%
Scuola_5 (14-01)	6%	44%	22%	27%
Scuola_6 (15-01)	17%	39%	20%	23%
Scuola_7 (16-01)	11%	69%	13%	7%
Scuola_8 (16-02)	25%	64%	11%	0%
Scuola_9 (17-01)	3%	37%	40%	19%
Scuola_10 (18-01)	6%	35%	40%	19%
Scuola_11 (18-02)	7%	31%	35%	27%
Scuola_12 (19-01)	7%	15%	52%	25%
Scuola_13 (20-01)	7%	44%	23%	26%
Scuola_14 (20-02)	1%	6%	33%	60%
Scuola_15 (21-01)	1%	13%	34%	52%
Scuola_16 (21-02)	14%	46%	23%	17%

Scuola_17 (21-03)	18%	35%	29%	18%
Scuola_18 (21-04)	8%	49%	38%	5%
Scuola_19 (21-05)	19%	46%	27%	8%
Scuola_20 (21-06)	1%	14%	33%	53%
Scuola_21 (22-01)	4%	28%	32%	35%
Scuola_22 (22-02)	5%	62%	29%	4%
Scuola_23 (23-01)	2%	28%	39%	31%

Conclusioni

Le analisi mostrano che il 42% degli studenti che hanno partecipato al test si trova al livello A1 o al di sotto. Il restante 58% è distribuito secondo le seguenti percentuali : 32% a livello A2 e il 26% a livello B1. Questi dati ci suggeriscono che il livello di difficoltà del test è adeguato a misurare i livelli in uscita della classe III secondaria di primo grado (livello A2).

Questo progetto ha preso in considerazione solo la valutazione relativa alla comprensione della lettura. Certamente, uno studio più ampio e approfondito, che includa almeno le abilità dell'ascolto e della produzione scritta, ci restituirebbe informazioni preziose per una conoscenza più approfondita sulla situazione della lingua inglese nella scuola italiana.

Inoltre, al fine di raggiungere l'obiettivo di portare il maggior numero di studenti al livello di uscita A1, come riportato nelle Indicazioni Nazionali, sarebbe importante svolgere una ulteriore indagine sui livelli di competenza in uscita dalla scuola primaria. Le informazioni raccolte da un'indagine a questo livello potrebbe senz'altro aiutare a comprendere ciò che succede nel percorso dalla quinta primaria alla terza secondaria di primo grado, individuando eventuali *momenti di debolezza* nel percorso di insegnamento/apprendimento della lingua inglese.

Legalità e civicness **(a cura di Tiziano Gerosa)**

Nel corso dell'ultimo decennio, i temi della cittadinanza attiva, della giustizia e della coesione sociale hanno acquisito particolare rilevanza all'interno del dibattito europeo, divenendo parti integranti delle agende politiche di tutti i paesi membri. Il merito di questo crescente interesse va ricercato prevalentemente nell'impegno che l'UE ha profuso in tale direzione sin dai primi anni 2000, investendo notevoli energie e risorse per la definizione di iniziative e proposte di policy indirizzate allo sviluppo di nuove forme di partecipazione e sensibilizzazione riguardo a temi cardine come solidarietà, inclusione sociale, uguaglianza dei diritti, rispetto delle alterità, ecc.

Nel gennaio del 2004 il Parlamento Europeo ha istituito un programma d'azione della durata di tre anni per la promozione della cittadinanza europea attiva, istituendo una prima serie di obiettivi indirizzati al sostegno degli organismi operanti nel settore della partecipazione civica in ambito comunitario[43]. Nel 2007, un secondo piano settennale denominato "Europa per i cittadini" é stato varato con simili propositi, tra i quali un maggiore coinvolgimento della popolazione nei dibattiti sul futuro dell'Unione, l'incoraggiamento della cittadinanza attiva e la costruzione di nuovi canali transnazionali di dialogo e confronto (EACEA/Eurydice, 2012). La "Strategia europea per la gioventù 2010-2018" ha poi introdotto linee guida volte ad incrementare la partecipazione delle nuove generazioni alla vita civica, ai processi di democrazia rappresentativa e a progetti di volontariato attraverso attività di tipo formale e informale[44].

Oltre all'ideazione di questa ricca serie di iniziative di ampio respiro, il Consiglio ed il Parlamento europeo hanno ampiamente riconosciuto l'importanza del ruolo svolto dai sistemi scolastici per la promozione della cittadinanza attiva tra i ragazzi, definendo nuove linee guida per la ristrutturazione ed armonizzazione dei modelli educativi vigenti all'interno dei singoli contesti nazionali. Partendo da una accezione proattiva del concetto di cittadinanza, che integra al rispetto di un insieme di valori comuni delle società democratiche varie forme di partecipazione alla vita politica, sociale e civile della collettività (Hoskins *et al.*, 2006; Hoskins & Mascherini, 2009), il quadro di riferimento sulle

43 Decisione n. 1904/2006/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 12 dicembre 2006 , che istituisce, per il periodo 2007-2013, il programma Europa per i cittadini mirante a promuovere la cittadinanza europea attiva.

44 Decisione del Consiglio del 27 novembre 2009 su un quadro rinnovato di cooperazione europea in materia (2010-2018), OJ C311, 19.12.2009.

competenze chiave per l'apprendimento permanente[45] propone di aiutare i giovani nello sviluppo delle competenze sociali e civiche durante l'esperienza scolastica, ponendo particolare enfasi sull'acquisizione di conoscenze e capacità ad esse correlate. Il metodo basato sulle competenze prevede l'adozione di modalità di organizzazione dell'insegnamento dell'educazione alla cittadinanza non più focalizzate soltanto sullo studio delle istituzioni socio-politiche e sull'apprendimento dei diritti e doveri legati alla cittadinanza, ma anche attente alla promozione di una maggiore partecipazione ai processi organizzativi e decisionali della scuola

)[46]. La scuola, di conseguenza, diviene la principale palestra degli studenti per lo sviluppo delle competenze e delle abilità necessarie al corretto esercizio della cittadinanza e, al contempo, il fulcro dei processi di mediazione tra i giovani e la società a livello locale. É quindi possibile individuare quattro aree per la riflessione sulla qualità dell'offerta formativa italiana: l'organizzazione del curricolo, a cui si legano l'approccio all'insegnamento della materia e la definizione dei principali obiettivi ad essa correlati; il clima scolastico, in termini di partecipazione degli studenti alla vita della scuola e all'esperienza formativa in classe; l'offerta di attività ed iniziative extra-curricolari all'interno della comunità; le risorse e le opportunità presenti nel contesto locale.

La prima sezione del capitolo è indirizzata alla valutazione delle competenze civiche degli studenti italiani, ponendo particolare attenzione al contesto internazionale e ai differenziali presenti tra le cinque macro aree geografiche di riferimento[47]. Di seguito, si procede all'approfondimento delle

45 Raccomandazione del Parlamento europeo e del consiglio del 18 dicembre 2006 relativa a competenze chiave per l'apprendimento permanente (2006/962/CE), OJ L 394, 30.12.2006.

46 *Competenze chiave per un mondo in trasformazione.* Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni. Progetto di relazione congiunta 2010 del Consiglio e della Commissione sull'attuazione del programma di lavoro "Istruzione e formazione 2010", Bruxelles, 25.11.2009, COM(2009) 640 definitivo.

47 Tenendo conto dell'assenza della Valle d'Aosta e del Molise all'interno della principale indagine utilizzata per le analisi proposte nel capitolo (ICCS 2009), sono state individuate tre principali macro aree "sviluppate" del paese, una quarta che identifica le regioni "in transizione" ed una quinta per quelle "meno sviluppate". Le realtà più sviluppate comprendono il Nord Ovest (Liguria, Lombardia, Piemonte), il Nord Est (Emilia Romagna, Friuli Venezia Giulia, Trentino Alto Adige, Veneto) e il Centro (Lazio, Marche, Toscana, Umbria), L'area delle regioni in transizione è formata da Abruzzo e

tematiche inerenti il ruolo svolto dalla scuola per l'implementazione di tali competenze, tra le quali emergono le questioni di ordine organizzativo (gli approcci, gli obiettivi della materia e l'offerta di attività scolastiche ed extra-scolastiche) e le modalità di gestione del rapporto con gli alunni (clima in classe e partecipazione ai processi decisionali). Il terzo paragrafo approfondisce il legame esistente tra il contesto locale e le singole scuole, focalizzandosi sulla disponibilità di risorse e sulla diffusione di tensioni sociali. Le note conclusive, infine, forniscono una sintesi dei principali risultati ottenuti, da cui derivano alcuni suggerimenti per eventuali politiche di intervento.

L'intera parte di analisi empirica è svolta utilizzando i dati dell'indagine internazionale ICCS 2009, promossa dall'IEA all'interno delle classi terze delle scuole secondarie di primo grado di 36 paesi[48].

Le competenze civiche degli studenti

L'indagine ICCS 2009 propone un test di valutazione delle competenze civiche atto ad indagare le conoscenze e le capacità di ragionamento e analisi degli studenti su questioni inerenti la società e i sistemi, i principi, la partecipazione e le identità civiche. La prova é definita da 80 *items* (74 domande a risposta multipla e 6 a risposta aperta) e la scala psicometrica risultante, ricondotta ad una media internazionale pari a 500 e ad una deviazione standard di 100, riflette la capacità degli studenti di comprendere ed affrontare situazioni a diversi livelli di complessità, che vanno dalla gestione di esperienze civiche concrete e quotidiane alla comprensione dei più generali processi politici ed istituzionali che sono alla base del funzionamento della comunità civica (Schulz *et al.*, 2008).

I punteggi medi fatti registrare dai 36 paesi partecipanti all'indagine vanno da un minimo di 380 ad un massimo di 576: l'Italia, ottenendo un risultato di 531, si posiziona significativamente al di sopra della media internazionale, subito dopo Finlandia e Danimarca (576), Repubblica di Corea (565), Taipei Cinese (559), Svezia (537), Polonia (536) e Irlanda (534). Passando all'analisi del contesto nazionale interno, si osserva una associazione significativa tra le competenze civiche degli studenti e le

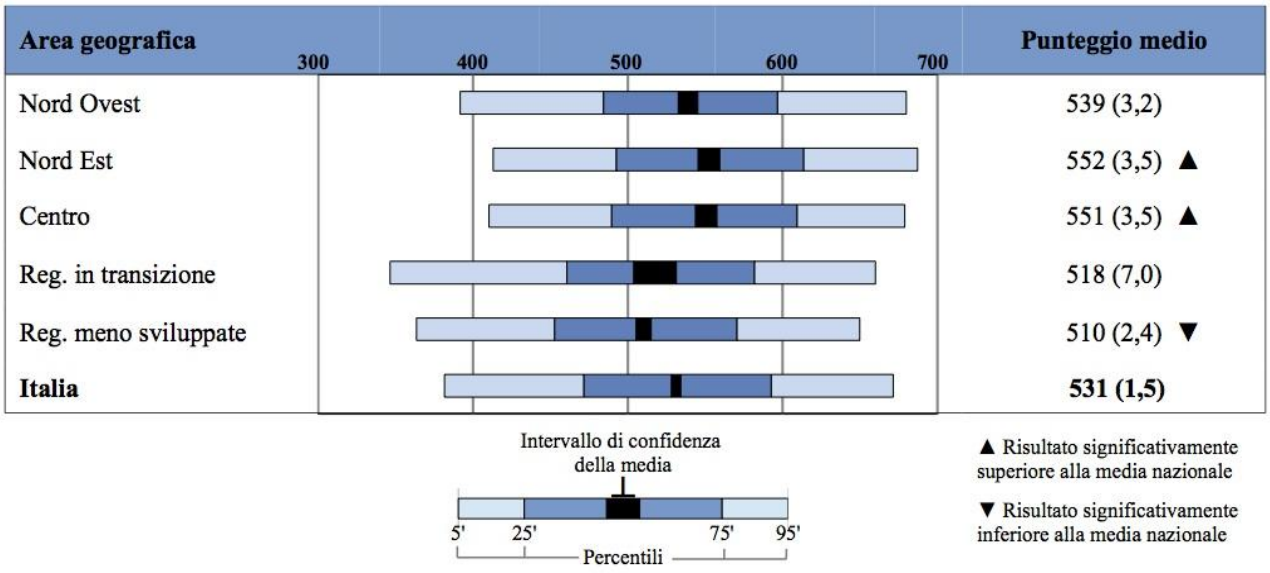
---

Sardegna e, infine, quella delle regioni meno sviluppate comprende il gruppo ex PON (Calabria, Campania, Puglia, Sicilia) con l'aggiunta della Basilicata. Occorre infine sottolineare che sarà necessario considerare con particolare cautela i risultati delle analisi focalizzate sull'area delle regioni in transizione, principalmente a causa della ridotta numerosità del sub-campione di riferimento (189 casi).

48 Per ulteriori approfondimenti si veda Schulz, W., Ainley, J., & Fraillon, J. (2011). ICCS 2009 technical report. Amsterdam,, The Netherlands: IEA.

rispettive macro aree geografiche di residenza (Tabella 1): il primato spetta alle regioni sviluppate del Nord Est e del Centro, che ottengono punteggi significativamente superiori alla media complessiva; mentre quelle meno sviluppate (Ex PON + Basilicata) rappresentano il fanalino di coda, con punteggi significativamente inferiori. Nonostante il robusto svantaggio sofferto dagli studenti residenti in tali aree, occorre evidenziare che i loro risultati sono comunque al di sopra della media internazionale.

Tabella 1 - Le competenze civiche degli studenti italiani per area geografica. Punteggio medio, intervalli di confidenza e percentili.



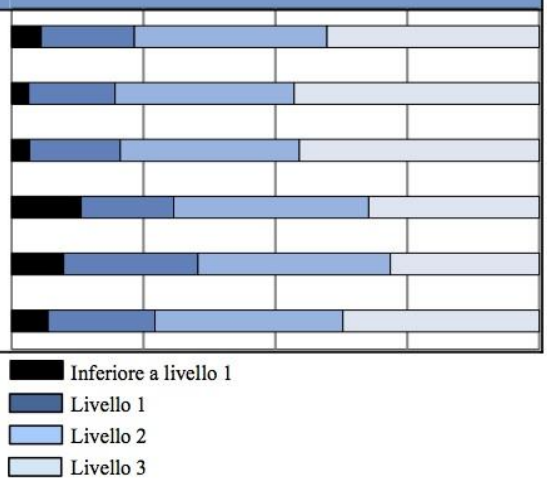
Fonte: Indagine IEA ICCS 2009 (Schulz *et al.*, 2010)

Ulteriori spunti di riflessione possono derivare dall'individuazione delle quote di *high* e *low performers* presenti all'interno del territorio nazionale. A tal proposito, l'indagine ICCS prevede l'introduzione di valori di soglia specifici all'interno della scala di competenze civiche, attraverso i quali è possibile definire tre principali livelli di rendimento degli studenti[49] (Tabella 2).

49 I punteggi inferiori a 395 indicano un rendimento al di sotto del target dello strumento di misura. I soggetti che ottengono un risultato compreso tra le soglie di 395 e 478 hanno un rendimento di livello 1 , tra 479 e 562 di livello 2, e superiori a 563 di livello 3. Per una approfondita descrizione delle capacità e competenze associate ad ogni livello considerato, si veda Schulz, W., Ainley, J., & Fraillon, J. (2011). ICCS 2009 technical report. Amsterdam,, The Netherlands: IEA.

Tabella 2 - Competenze civiche. Distribuzione degli studenti nei livelli di rendimento per area geografica

Area geografica	Inferiore a Liv. 1	Liv. 1	Liv. 2	Liv. 3
Nord Ovest	6 (0,8)	18 (1,4)	37 (1,8)	40 (1,8)
Nord Est	3 (0,7)	16 (1,5)	34 (2,0)	46 (2,1)
Centro	3 (0,8)	17 (1,6)	34 (2,0)	45 (2,1)
Reg. in transizione	13 (2,5)	20 (2,8)	37 (3,5)	32 (3,4)
Reg. meno sviluppate	10 (0,8)	25 (1,2)	37 (1,4)	28 (1,3)
Italia	**7 (0,4)**	**20 (0,7)**	**36 (0,8)**	**37 (0,8**

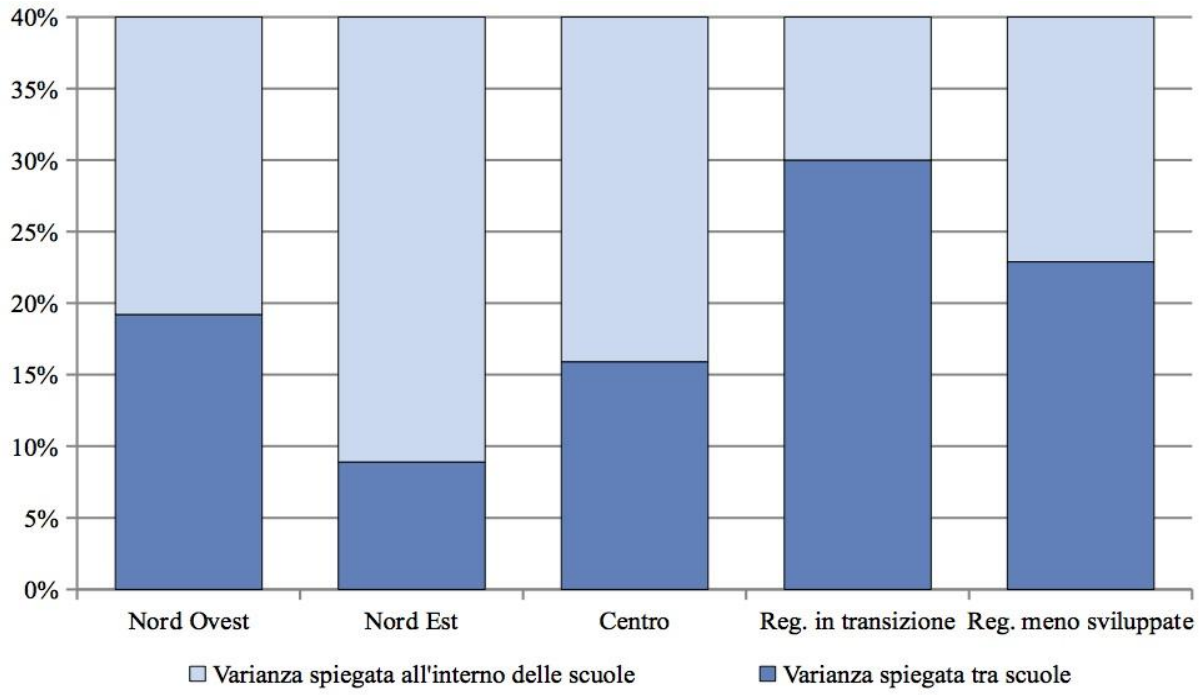


Fonte: Indagine IEA ICCS 2009 (Schulz *et al.*, 2010)

Osservando i risultati disaggregati per area geografica, si può notare che buona parte dello scarto esistente fra Centro-Nord e Sud Italia può essere imputato alle percentuali di soggetti posizionati nei livelli estremi: nelle aree in transizione e meno sviluppate la quota di studenti che si posiziona al livello 1 o inferiore tocca il 33% ed il 35% del totale, superando le regioni del Nord Est e del Centro di oltre 10 punti percentuali. Permane una sostanziale equidistribuzione tra aree geografiche per ciò che riguarda il secondo livello di rendimento, mentre si evidenziano nuovamente scarti ad appannaggio delle aree del Sud Italia per i soggetti al livello 3. Questo risultato evidenzia la persistenza di maggiori divari nelle competenze civiche maturate da *high* e *low performers* all'interno delle aree di transizione e meno sviluppate.

Dall'analisi della varianza spiegata *between-within* schools, infine, emerge un contributo tutto sommato modesto dei differenti istituti nella determinazione delle competenze civiche degli studenti (Figura 1).

Figura 1 - Competenze civiche. Percentuale di varianza spiegata tra scuole per area geografica



Fonte: Indagine IEA ICCS 2009 (Schulz *et al.*, 2010)

Sul piano nazionale, infatti, poco meno di un quarto della varianza totale è spiegata tra differenti scuole, mentre la restante parte è imputabile a fattori interni ad esse (caratteristiche individuali dello studente, della famiglia d'origine, ecc.). Dalla comparazione per macro aree geografiche emerge un leggero incremento della varianza tra scuole per le regioni in transizione (30%), parzialmente imputabile al ridotto numero di casi presente nel sub-campione, mentre per Nord Est e Centro esiste maggiore uniformità (8,9% e 15,9%). É interessante notare come le aree caratterizzate da una più elevata quota di varianza spiegata tra scuole siano le stesse che ottengono punteggi medi più bassi nel test di valutazione delle competenze civiche degli studenti.

Il ruolo della scuola

Ad oggi l'educazione alla cittadinanza è presente nei sistemi educativi di tutti i paesi europei e, per buona parte di essi, viene insegnata in ogni livello scolastico (EACEA/Eurydice, 2012). Esistono due principali modelli di riferimento per la sua integrazione all'interno del curricolo: il primo la identifica come una materia scolastica ad ogni effetto, la quale, a sua volta, può essere offerta come materia a sé stante o come parte di più discipline ad essa correlate (area tematica); il secondo, invece, prevede l'inserimento dell'educazione alla cittadinanza sotto forma di tema trasversale, affrontato nel corso dell'intera esperienza educativa secondo le linee guida generali fissate a livello ministeriale.

Il modello italiano si caratterizza per un approccio di tipo trasversale (Programma trasversale sulla cittadinanza e la Costituzione), che integra l'educazione alla cittadinanza all'interno delle materie di storia, geografia e studi sociali per le scuole primarie e secondarie di primo grado, e storia, filosofia, legge e studi sociali per le secondarie di secondo grado[50]. Le indicazioni ministeriali introdotte dall'anno scolastico 2007/2008 individuano come finalità comuni della materia la promozione della pratica consapevole della cittadinanza attiva e ne definiscono, in relazione all'elaborazione del curricolo da parte delle singole scuole, gli obiettivi di apprendimento e i traguardi per lo sviluppo delle competenza (Legge 169/2008). In aggiunta, la Legge 169/2008 ha previsto l'introduzione in via sperimentale dell'insegnamento di "Cittadinanza e Costituzione", chiedendo alle scuole di elaborare progetti sul tema anche avvalendosi delle opportunità messe a disposizione a livello locale. Come per l'educazione alla cittadinanza, questa materia è inserita nelle aree tematiche storico-geografica e storico-sociale, ma è dotata di un monte annuo pari a 33 ore ed è oggetto di valutazione distinta per tutti gli ordini e gradi di scuola. Nel complesso, quindi, l'educazione alla cittadinanza viene prevalentemente organizzata in termini trasversali, attraverso una serie di attività educative e didattiche unitarie a cui concorrono tutti i docenti del gruppo classe sulla base del modello adottato dalla singola scuola. Ciò nonostante, non bisogna dimenticare che l'introduzione della più recente iniziativa ministeriale relativa a “cittadinanza e costituzione”, insieme alle pressioni del Consiglio Europeo per una maggiore interdisciplinarità[51] e la crescente autonomia concessa a dirigenti ed

50 Per approfondimenti sul tema si veda www.indire.it/cittadinanzaecostituzione.

51 Si veda la Raccomandazione del Parlamento europeo e del consiglio del 18 dicembre 2006 relativa a competenze chiave per l'apprendimento permanente (2006/962/CE), OJ L 394, 30.12.2006.

insegnanti per l'organizzazione della didattica, hanno creato solidi presupposti per lo sviluppo di sistemi eterogenei di organizzazione della materia, anche all'interno dei singoli istituti (EACEA/Eurydice, 2009).

I dati dell'indagine ICCS 2009 danno conferma della coesistenza di più modelli di riferimento all'interno delle scuole secondarie di primo grado italiane, ma, al contempo, evidenziano una chiara prevalenza del modello trasversale sugli altri. Se, da un lato, i dirigenti scolastici dichiarano che oltre il 70% degli studenti frequenta scuole caratterizzate da due o più modalità di organizzazione della materia, dall'altro, per circa tre quarti di essi l'educazione alla cittadinanza è il risultato dell'esperienza scolastica nel suo complesso (77%) e per il 65% è inserita all'interno di tutte le materie insegnate. Decisamente ridotta è, invece, la quota nazionale di scuole dove l'educazione alla cittadinanza rappresenta una attività extra-curricolare o non è considerata come parte del curricolo (rispettivamente il 5% e il 10%). Passando al ruolo svolto dal corpo docente, si rileva che per più del 90% dei casi la materia è gestita da insegnanti di discipline collegate alle scienze umane e sociali, mentre soltanto per il 14% si parla di materia autonoma impartita da insegnanti di educazione alla convivenza civile.

A livello di macro area geografica non si registrano particolari scostamenti nella diffusione dei differenti approcci all'educazione alla cittadinanza, eccezione fatta per il modello fondato sulla materia unica, adottato nel 21% dei casi dalle regioni meno sviluppatee e solo nel 3% nelle scuole del Nord Est. Questa maggiore apertura del meridione nei confronti della materia unica va di pari passo con una più ampia diffusione dell'approccio extra-curricolare (il13% nelle regioni Ex PON e Basilicata), totalmente assente nel Centro, Nord Est e Nord Ovest.

Gli obiettivi dell'educazione alla cittadinanza

Entrando nel dettaglio degli obiettivi e dei contenuti considerati centrali per la materia, i dirigenti scolastici scelgono con maggior frequenza la promozione e la conoscenza dei diritti e dei doveri dei cittadini (82,3%), del pensiero critico e autonomo degli studenti (62,6%) e della conoscenza delle istituzioni sociali, politiche e civili (60%). A tale predilezione per le tematiche inerenti il rapporto dell'individuo con la società e le istituzioni, fa da contraltare lo scarso interesse verso le finalità più strettamente legate alla dimensione civica della convivenza, come la promozione del rispetto e della

salvaguardia dell'ambiente (20,2%), la partecipazione degli studenti alla comunità locale (23,1%) e alla vita della scuola (10,3%). Ad essi si aggiunge un diffuso disinteresse nei confronti della lotta al razzismo e alla xenofobia, giudicata rilevante soltanto dall'8,9% dei dirigenti.

Passando agli scostamenti significativi tra le macro aree geografiche di riferimento, si osserva una maggiore propensione delle scuole del meridione verso la conoscenza delle istituzioni sociali, politiche e civili. Nelle regioni meno sviluppate, infatti, il surplus nei confronti della media nazionale arriva a sfiorare i dieci punti percentuali. Le dimensioni civiche della convivenza trovano invece più consensi all'interno delle aree settentrionali del paese: nelle scuole del Nord Ovest viene concesso più spazio alle tematiche inerenti il rispetto e la salvaguardia dell'ambiente (+6,2%) e la partecipazione degli studenti all'interno della comunità locale (+5,8%), mentre nel Nord Est si riscontra maggiore interesse dei dirigenti nei confronti della partecipazione alla vita della scuola (+13,2%) e delle iniziative per combattere razzismo e xenofobia (+4%).

Iniziative scolastiche per la partecipazione dei giovani alla vita della comunità

L'interazione della scuola con il contesto locale e i legami da essa intessuti con le principali istituzioni civiche e politiche del territorio possono influenzare le percezioni degli studenti circa il ruolo da essi svolto all'interno della classe e della comunità più ampia (Schulz *et al.*, 2010). L'organizzazione di progetti orientati "all'esterno" da parte delle scuole, come ad esempio le attività indirizzate all'educazione ambientale o alla preservazione e al rispetto dei beni pubblici, possono contribuire al corretto sviluppo delle competenze civiche degli studenti e, al contempo, favorire la creazione di un clima scolastico e di classe più aperto alla collaborazione e al dialogo (*Ibidem*). Gli studi promossi da IEA riconoscono l'importanza del ruolo rivestito dalla partecipazione degli studenti alla vita sociale, civica e politica della propria comunità (Torney-purta *et al.*, 2001; Schulz *et al.*, 2008; Schulz *et al.*, 2010) e, per tale motivo, il questionario insegnanti dell'indagine ICCS 2009 include una serie di item indirizzati alla valutazione del grado di partecipazione degli alunni delle proprie classi alle seguenti iniziative: attività per la protezione dell'ambiente (nel territorio locale), progetti per la difesa dei diritti umani, attività rivolte a persone o gruppi svantaggiati, attività culturali (teatro, musica, cinema, ecc.), attività multiculturali e interculturali nella comunità locale, campagne per la sensibilizzazione su temi specifici (giornata mondiale contro l'AIDS, ecc.), attività per migliorare le strutture della comunità

locale (giardini pubblici, biblioteche, strutture sanitarie, ecc.), partecipazione ad eventi sportivi[52] (Tabella 3). Considerando come metro di paragone la media ICCS, possiamo affermare che la percentuale di scuole che offrono ai loro studenti l'opportunità di partecipare alle differenti attività sopra citate è tendenzialmente in linea con quella della restante parte dei paesi che hanno partecipato all'indagine.

Tabella 3 - La partecipazione degli studenti ad attività nella comunità locale. Comparazione per aree geografiche

Area geografica	Attività per la protezione dell'ambiente	Progetti per la difesa dei diritti umani	Attività rivolte a persone o gruppi svantaggiati	Attività culturali
Nord Ovest	28,3 (1,8) ▼	36,1 (1,9)	34,0 (1,9)	80,1 (1,6)
Nord Est	37,1 (2,1)	37,9 (2,1)	40,4 (2,2)	81,7 (1,7)
Centro	34,7 (2,1)	42,3 (2,2)	37,8 (2,2)	74,9 (2,0)
Reg. in transizione	47,0 (4,3)	45,5 (4,3)	41,0 (4,3)	78,2 (3,6)
Reg. meno sv.	34,7 (1,5)	40,2 (1,6)	40,5 (1,6)	80,8 (1,3)
Italia	**38,9 (0,9)**	**40,7 (0,9)**	**39,1 (0,9)**	**79,2 (0,7)**
Media ICCS	**49 (0,4)**	**30 (0,4)**	**32 (0,4)**	**68 (0,4)**

Attività multiculturali e interculturali nella comunità locale	Campagne per la sensibilizzazione su temi specifici	Attività per migliorare le strutture della comunità locale	Partecipazione ad eventi sportivi	Nessuna delle precedenti attività
33,3 (1,9)	42,9 (2,0)	13,0 (1,3) ▼	65,4 (1,9)	9,5 (1,2)
37,9 (2,1)	47,3 (2,2)	21,2 (1,8)	76,0 (1,9) ▲	4,8 (0,9)
35,5 (2,2)	38,7 (2,2)	18,1 (1,7)	56,2 (2,2) ▼	8,7 (1,3)
39,6 (4,2)	47,0 (4,3)	20,2 (3,5)	54,5 (4,3)	8,3 (2,4)
33,4 (1,5)	41,7 (1,6)	17,3 (1,2)	62,2 (1,5)	7,3 (0,8)
33,8 (0,9)	**43,0 (0,9)**	**18,9 (0,7)**	**64,4 (0,9)**	**7,5 (0,5)**
36 (0,4)	**49 (0,4)**	**32 (0,3)**	**70 (0,3)**	**10 (0,2)**

▲ Risultato significativamente superiore alla media nazionale

▼ Risultato significativamente inferiore alla media nazionale

Fonte: Indagine IEA ICCS 2009 (Schulz *et al.*, 2010)

52 All'insegnante viene chiesto a quali delle suddette attività ha partecipato nel corso dell'ultimo anno con la propria classe.

I maggiori scostamenti a favore delle scuole italiane si registrano per le attività indirizzate alla difesa dei diritti umani (+10,7%), per la protezione delle persone e dei gruppi svantaggiati (+7,1%) e, soprattutto, per le iniziative di stampo culturale (+11,2%), mentre, sull'altro piatto della bilancia, troviamo una lieve carenza nell'offerta nazionale di attività multiculturali e interculturali nella comunità locale (-2,2%), di campagne di sensibilizzazione su temi specifici (-6%) e di eventi sportivi (-5,6%). Il vero punto debole delle scuole italiane è rappresentato dalle attività per la protezione dell'ambiente e il miglioramento delle strutture della comunità locale, dove il tasso di partecipazione delle classi si attesta al 38,9% ed al 18,9%, con uno scarto negativo nei confronti della media ICCS rispettivamente di 10 e 13 punti percentuali.

Passando ai differenziali per macro area geografica, la "maglia nera" per la scarsa offerta di attività spetta all'area del Nord Ovest. Quest'ultima si caratterizza per tasso di partecipazione ad iniziative in favore dell'ambiente e della comunità locale rispettivamente di 11 e 6 punti percentuali al di sotto della media nazionale, detenendo, inoltre, il primato del numero di classi che non hanno partecipato ad alcuna attività nel corso dell'anno (seppure non in termini significativi). Degni di nota sono, infine, i risultati inerenti la partecipazione degli studenti ad eventi sportivi: il primato positivo è fatto registrare dalle regioni del Nord Est, che si attestano al 76%, mentre il Centro Italia si posiziona significativamente al di sotto della media nazionale con uno scarto negativo di circa 8 punti percentuali.

Il clima a scuola

Secondo le più recenti ricerche sul tema dell'educazione alla cittadinanza, i contesti scolastico e di classe ricoprono un ruolo centrale per lo sviluppo delle competenze e delle intenzioni di comportamento civico degli studenti (Schulz *et al.*, 2010). La scuola, infatti, oltre ad essere il luogo primario per lo svolgimento delle attività didattiche, rappresenta un ambiente di socializzazione che permette allo studente di sperimentare una serie di attività potenzialmente utili per la costruzione di uno stile di vita democratico, rispettoso dell'alterità e impegnato nei confronti della comunità d'appartenenza. Stabilire e coltivare esperienze relazionali fondate su un dialogo aperto e costruttivo, avere l'opportunità di contribuire attivamente allo svolgimento delle lezioni e partecipare ai processi

di *governance* scolastica costituiscono uno stimolo a mettere in pratica l'insieme di conoscenze acquisite, facilitando la consolidazione di una serie di abilità fondamentali per il futuro esercizio della cittadinanza attiva (Dürr, 2004; Reilly, Niens, & McLaughlin, 2005; Schulz *et al.*, 2010). I risultati della precedente indagine IEA CIVED, risalente al 1999, evidenziano quanto gli studenti che partecipano alla gestione della scuola tendono a raggiungere punteggi più elevati in termini di competenze civiche, intenzioni di impegno politico e nei confronti della comunità (Torney-Purta *et al.,* 2001; Losito & D'apice, 2003). Cerchiamo quindi di comprendere se le scuole che offrono maggiori opportunità decisionali agli studenti si fregiano anche di migliori risultati nei test di valutazione delle conoscenze civiche.

Il questionario ICCS 2009 mette a disposizione una scala additiva composta da 6 *items,* indirizzata alla misurazione di quanto le opinioni degli alunni sono prese in considerazione per le decisioni riguardanti l'organizzazione della scuola[53]. L'Italia si caratterizza per un punteggio di 51, superando lievemente, ma in modo significativo, la media dei paesi partecipanti all'indagine (Schulz *et al.*, 2010). Dopo aver aggregato il punteggio medio degli studenti per istituto di appartenenza, sono stati individuati tre gruppi di scuole dotati di crescente apertura nei confronti delle loro opinioni (terzile basso, medio e alto)[54]; sulla base di questi tre gruppi è stata impostata una comparazione del punteggio medio ottenuto dagli alunni nel test di valutazione delle competenze civiche, sia sul piano nazionale che per macro area geografica (Tabella 4).

53 La scala STUDINF è ricondotta a una media complessiva di 50 e una deviazione standard pari a 10. I sei *items* che la compongono afferiscono alle opinioni degli studenti circa la loro influenza sulla scelta degli approcci all'insegnamento, dei temi trattati a lezione, dell'orario di lezione, delle regole della classe e delle regole della scuola. Il test dell'alpha di Cronbach ne identifica un grado di affidabilità pari a 0,88 (Schulz, Ainley, Fraillon, 2011).

54 Per la definizione dei valori di soglia di ogni singola categoria si è fatto ricorso alla divisione della scala in terzili: il primo terzile definisce il gruppo di scuole di livello basso, il secondo il gruppo intermedio ed il terzo quello alto.

Tabella 4 - Le competenze civiche nelle scuole dove gli studenti hanno un livello di influenza sui processi decisionali basso, medio, alto. Comparazione per aree geografiche

Area geografica	Punteggio medio di conoscenza civica degli studenti che reputano di avere un'influenza sulle decisioni riguardanti la propria scuola:		
	Bassa	Media	Alta
Nord Ovest	546,3 (5,4)	531,7 (4,5)	544,3 (8,0)
Nord Est	558,5 (4,6)	551,4 (8,2)	538,8 (7,2)
Centro	565,9 (4,8)	540,5 (6,2)	527,8 (7,7)
Reg. in transizione	530,8 (10,2)	501,1 (12,5)	508,9 (14,3)
Reg. meno sv.	527,9 (8,2)	522,8 (4,2)	500,3 (2,4)
Italia	**551,6 (2,6)**	**530,4 (2,6)**	**512,1 (2,6)**

Fonte: Indagine IEA ICCS 2009 (Schulz *et al.*, 2010)

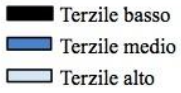
Contrariamente a quanto preventivato, dal confronto tra medie emerge una relazione inversa e apparentemente lineare tra il potere decisionale degli studenti nella scuola e il risultato dei test di valutazione delle competenze civiche. Sul piano nazionale, infatti, le scuole dove gli alunni si sentono scarsamente considerati (terzile basso) ottengono un punteggio pari a 551,6, con uno scarto significativo di 21 punti rispetto al terzile intermedio e di oltre 39 punti nei confronti delle scuole del terzile alto. Disaggregando i risultati per macro area geografica la situazione si fa più complessa. Nel Centro Italia si conferma la presenza di una associazione negativa tra le variabili, con gli alunni delle scuole afferenti al terzile basso che ottengono mediamente 38 punti in più rispetto a quelli del terzile alto. Nelle scuole delle regioni meno sviluppate il punteggio medio del terzile basso è significativamente maggiore di quello del terzile medio e quello del terzile medio è superiore a quello del terzile alto, seppure non in termini significativi. Anche in questo caso, quindi, la relazione è di segno negativo, con un divario medio di circa 27 punti fra i due gruppi di scuole agli estremi. Il Nord Ovest, Nord Est e le regioni in transizione, infine, si caratterizzano per l'assenza di relazioni significative tra le variabili in questione.

Oltre al grado di partecipazione ai processi decisionali della scuola, diversi studi affermano che la presenza in classe di un clima democratico e aperto al dibattito può aiutare gli studenti nella

comprensione dei vantaggi insiti nel rispetto di valori democratici (Perliger *et al.*, 2006; Pasek *et al.*, 2008) e nello sviluppo di relazioni positive con i compagni e gli insegnanti (Mintrop, 2003), con possibili effetti positivi sulle competenze civiche e gli atteggiamenti pro-sociali. Attraverso una seconda scala additiva, focalizzata sul grado di apertura del dibattito in classe percepito dagli alunni[55], si cercano conferme dell'associazione positiva con i risultati nel test di valutazione delle conoscenze e abilità civiche (Tabella 5). Si procede, quindi, ad una aggregazione dei punteggi medi ottenuti dagli alunni sulla scala - questa volta a livello di classe - e alla ripartizione delle classi per terzile (basso, medio, alto).

Tabella 5 - Le competenze civiche nelle scuole dove il livello di apertura del dibattito in classe é basso, medio, alto. Comparazione per aree geografiche

Area geografica	Punteggio medio di conoscenza civica degli studenti che percepiscono un apertura della discussione in classe di livello:			
	Basso	Medio	Alto	450 500 550 600 650
Nord Ovest	524,7 (5,7)	548,2 (6,0)	542,3 (4,8)	
Nord Est	548,0 (6,8)	541,3 (5,8)	567,8 (5,4)	
Centro	533,3 (6,8)	541,3 (5,8)	567,8 (5,4)	
Reg. in transizione	492,5 (14,4)	512,9 (14,2)	526,6 (9,4)	
Reg. meno sv.	487,8 (6,7)	521,8 (5,0)	510,9 (3,0)	
Italia	**520,0 (3,3)**	**537,1 (2,7)**	**532,2 (2,2)**	



Fonte: Indagine IEA ICCS 2009 (Schulz *et al.*, 2010)

55 La scala è composta da sette *items*. È stato chiesto se: gli studenti si sentono liberi di dire che non sono d'accordo con i loro insegnanti; gli insegnanti incoraggiano gli studenti a farsi una propria opinione personale sulle cose; gli insegnanti incoraggiano gli studenti ad esprimere le loro o opinioni; gli studenti esprimono le proprie opinioni in classe, anche quando sono diverse da quelle della maggioranza degli studenti; gli insegnanti incoraggiano gli studenti a discutere con chi ha opinioni divergenti dalle proprie; gli insegnanti presentano diversi punti di vista sugli argomenti che spiegano a lezione. La scala ha un'affidabilità di 0,76 secondo il test dell'alpha di Cronbach, ed è stata ricondotta a una media di 50 e ad una deviazione stadard pari a 10 (Schulz *et al.*, 2011).

A livello nazionale, si riscontra la presenza di un associazione tra i punteggi medi di *civic knowledge* e il grado di apertura del dibattito in classe. Esiste un leggero e significativo miglioramento delle prestazioni degli studenti nel passaggio dal terzile basso ai terzili medio e alto, stimabile, rispettivamente, in 17 e 12 punti medi. Per ciò che riguarda le differenti aree geografiche, le regioni meno sviluppate danno conferma del trend italiano, con uno scarto significativo tra terzile basso e terzili medio e alto pari a 35 e 23 punti. Nel Centro le competenze civiche delle classi afferenti al terzile alto sono tendenzialmente superiori di quelle del terzile basso (in media 35 punti), mentre nelle restanti aree non si registrano scostamenti significativi. Possiamo quindi concludere che la scarsa apertura del dibattito in classe è generalmente associata a risultati peggiori degli studenti nel test di valutazione delle competenze civiche, specialmente per le regioni ex PON, la Basilicata e l'area sviluppata del Centro Italia.

La scuola nel contesto locale

Con il termine "contesto locale" si fa riferimento ad un ricco insieme di caratteristiche riconducibili a gruppi di persone, strutture ed istituzioni legate alla comunità entro cui ha sede la scuola, in grado di tradursi in potenziali risorse o, viceversa, limiti al corretto sviluppo delle conoscenze e abilità degli studenti (Durlauf, 2004). Per ciò che riguarda l'insieme delle competenze legate alla cittadinanza attiva, si può pensare che le comunità dotate di un maggior numero di biblioteche, teatri, musei, gruppi sportivi, giardini, e altre strutture ed associazioni in grado di valorizzare le relazioni sociali e favorire un coinvolgimento dei cittadini nella collettività, possano offrire molto alle scuole e agli studenti in termini di opportunità di impegno civico (Schulz *et al.*, 2010). Considerando poi che le stesse competenze civiche sono normalmente acquisite anche per mezzo di processi di socializzazione al di fuori dell'ambiente scolastico, il ruolo svolto da questo tipo di risorse diviene di primaria importanza (Jennings *et al.*, 2001). Oltre a tutta la serie di luoghi, iniziative e attività rese disponibili all'interno della comunità locale, l'esperienza dei giovani può anche essere influenzata da tensioni e problematiche sociali presenti nel territorio. Ovviamente, in questo caso, la direzione del *neighborhood effect* sulle competenze civiche va intesa nel verso opposto: la presenza di un maggiore tasso di microcriminalità o criminalità organizzata, l'esplosione dell'intolleranza religiosa, l'ampio abuso di alcol e di droghe fra giovani, rappresentano solo alcuni dei fattori in grado di influire negativamente sulla qualità della vita degli studenti e delle loro esperienze fuori e dentro la scuola,

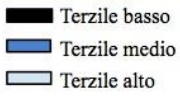
con potenziali ricadute in termini di apprendimento delle competenze necessarie per l'esercizio della cittadinanza attiva (Wilkenfeld, 2009).

Le risorse nella comunità local

Il questionario dedicato al dirigente scolastico dell'indagine ICCS 2009 include una scala additiva composta da 6 *items,* dedita ad indagare la presenza di differenti risorse di tipo socio-culturale all'interno di un raggio di circa 5 km di distanza dalla scuola56. Dopo aver provveduto a suddividere gli studenti in tre gruppi omogenei e dotati di una crescente disponibilità di risorse (bassa, media, alta), si procede al confronto dei punteggi medi ottenuti nel test di valutazione delle competenze civiche a livello nazionale e per macro area geografica (Tabella 6).

Tabella 6 - Le competenze civiche nelle scuole dove il livello di risorse disponibili nella comunità locale é basso, medio, alto. Comparazione per aree geografiche

Area geografica	Punteggio medio di conoscenza civica degli studenti appartenenti a scuole in cui, secondo i dirigenti scolastici, la disponibilità di risorse nella comunità locale è:			
	Bassa	Media	Alta	450 500 550 600 650
Nord Ovest	542,5 (5,8)	530,2 (6,0)	542,3 (5,0)	
Nord Est	553,9 (6,7)	531,8 (6,8)	560,0 (5,1)	
Centro	546,7 (7,0)	526,5 (9,4)	558,9 (4,3)	
Reg. in transizione	494,6 (9,4)	535,8 (16,9)	542,7 (11,7)	
Reg. meno sv.	503,5 (3,3)	511,5 (6,6)	521,9 (4,2)	
Italia	**520,6 (2,5)**	**525,6 (3,4)**	**543,6 (2,3)**	



Fonte: Indagine IEA ICCS 2009 (Schulz *et al.*, 2010)

56 La scala RESCOM è definita da 6 diversi tipi di risorse: librerie pubbliche; cinema; teatri o sale da concerto; scuole di lingue straniere; musei o gallerie d'arte; giardini pubblici o parchi. Ha una media di 50 e una deviazione standard pari a 10, mentre il test dell'alpha di Cronbach (valore di soglia 0,7) ne identifica un grado di affidabilità pari a 0,8 (Schulz *et al.*, 2011).

Sul piano nazionale si osserva un incremento significativo del punteggio medio di *civic knowledge* nel passaggio dal terzile basso al terzile alto (23 punti), mentre il gruppo centrale rimane in linea con quello dei soggetti più svantaggiati. Questo primo risultato induce a credere che siano soltanto i contesti dotati di elevate risorse a fare la differenza. Disaggregando i dati per macro area geografica si registra una chiara frattura fra le aree del Centro-Sud e del Centro-Nord: mentre per le regioni in transizione e quelle meno sviluppate la situazione rimane del tutto simile a quella nazionale, con uno scarto medio positivo tra il terzile alto e il terzile basso rispettivamente di 48 e 18 punti, gli studenti del Nord Ovest, Nord Est e del Centro sembrano non ricevere alcun tipo di beneficio significativo dalla maggiore o minore diffusione sul territorio di centri culturali, di svago e di aggregazione[57]. Possiamo dare quindi parziale conferma all'ipotesi iniziale circa la presunta relazione diretta esistente tra il numero di risorse presenti nel territorio e le performance civiche degli studenti, ma solo per le scuole delle regioni in transizione e meno sviluppate, e a patto di considerare che gli unici miglioramenti significativi nei risultati del test si registrano nelle comunità con un'elevata dotazione di tali risorse.

Le tensioni nella comunità locale

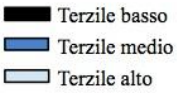
Al fine di investigare la presunta relazione negativa esistente tra il grado di diffusione di tensioni sociali all'interno della comunità locale e le competenze civiche espresse dagli studenti, viene fatto ricorso ad un'ulteriore scala additiva contenuta nel questionario scuola di ICCS 2009[58], anche in questo caso suddivisa in terzili e ricondotta a forma ordinale (livello basso, medio e alto di tensione sociale nella comunità) (Tabella 7):

57 Occorre precisare che la portata dello scostamento nelle regioni in transizione va considerata, e potenzialmente ridimensionata, alla luce degli elevati errori standard delle misure dovute al ridotto numero di casi.

58 La scala COMSOCT è definita da 12 *items* riguardanti la percezione, da parte del dirigente scolastico, della diffusione delle seguenti tensioni all'interno della comunità locale in cui la scuola ha sede: immigrazione, scarsa qualità degli alloggi, disoccupazione, intolleranza religiosa, conflitti etnici, povertà diffusa, criminalità organizzata, bande giovanili, microcriminalità, molestie sessuali, abuso di droga, abuso di alcol. Essa si caratterizza per una media di 50, una deviazione standard di 10 e una affidabilità (alpha di Cronbach) pari a 0,88 (Schulz *et al.*, 2010).

Tabella 7 - Le competenze civiche nelle scuole dove il livello di tensione nella comunità locale é basso, medio, alto. Comparazione per aree geografiche

Area geografica	Punteggio medio di conoscenza civica degli studenti appartenenti a scuole in cui, secondo i dirigenti scolastici, la tensione sociale nella comunità locale è:			
	Bassa	Media	Alta	450 500 550 600 650
Nord Ovest	546,6 (5,2)	552,5 (4,8)	512,8 (6,2)	
Nord Est	568,3 (6,2)	541,6 (6,8)	546,7 (5,4)	
Centro	558,3 (5,8)	540,0 (5,8)	552,6 (6,3)	
Reg. in transizione	514,2 (11,5)	519,9 (8,8)	0,0 (0,0)*	
Reg. meno sv.	530,7 (4,1)	520,7 (4,5)	487,3 (3,8)	
Italia	**544,7 (2,6)**	**535,1 (2,6)**	**516,4 (2,7)**	



Fonte: Indagine IEA ICCS 2009 (Schulz *et al.*, 2010)

* assenza di scuole in contesti ad elevata tensione sociale.

Come preventivato, si registra una riduzione del punteggio medio ottenuto dagli studenti nel test di valutazione delle competenze civiche all'aumentare delle tensioni sociali percepite all'interno della comunità locale. Nel complesso, gli alunni delle scuole posizionate nel terzile alto accusano una perdita di oltre 28 punti in media rispetto a quelli del terzile basso. Passando alla comparazione per macro area, si osserva che nelle regioni del Nord Ovest e, ancora una volta, nelle regioni meno sviluppate prende forma una robusta differenziazione ad appannaggio degli studenti che vivono in contesti caratterizzati da alti livelli di tensione sociale (oltre 33 e 43 punti medi in meno rispetto a quelli del terzile basso), mentre nel Nord Est, Centro e nelle regioni in transizione non si registrano scostamenti tali da far supporre l'esistenza di un legame diretto fra le variabili prese in esame. Inoltre, è doveroso considerare che per le regioni ex PON e la Basilicata il gruppo di studenti appartenenti alle scuole del terzile basso ottengono un punteggio nel test di valutazione delle competenze civiche significativamente inferiore a quello della media ICCS, indice di uno svantaggio importante sul quale sarà necessario riflettere in chiusura del capitolo.

Note conclusive

Gettando un primo sguardo d'insieme sui risultati emersi dal test ICCS 2009, emerge che gli studenti italiani all'ottavo grado d'istruzione si distinguono per un livello di competenze civiche tendenzialmente elevato. Nonostante permangano degli scostamenti significativi a discapito delle regioni meno sviluppate, ognuna delle aree geografiche si attesta ad un punteggio superiore alla media dei 36 paesi partecipanti all'indagine. Possiamo quindi dedurre che la diffusione capillare all'interno delle scuole di un approccio fondato sull'interdisciplinarità e la collaborazione congiunta degli insegnanti nell'attuare gli obiettivi definiti dal curricolo nazionale, unitamente alla recente introduzione della materia a sé stante di Cittadinanza e Costituzione, abbiano prodotto buoni risultati sui giovani in termini di sviluppo delle abilità nell'affrontate esperienze civiche quotidiane e nell'acquisire conoscenze necessarie alla corretta comprensione dei processi politici ed istituzionali complessi. Da questo punto di vista, anche la progressiva espansione dell'autonomia scolastica che ha caratterizzato l'ultimo decennio non sembra aver creato particolari scostamenti nei confronti delle linee guida europee per scelta dei modelli didattici di rifermento: se quasi tre quarti dei dirigenti dichiara di utilizzare più di un singolo approccio all'insegnamento dell'educazione alla cittadinanza nel proprio istituto, altrettanti sono quelli che la definiscono come parte integrante di tutte discipline collegate alle scienze umane e sociali. É inoltre da evidenziare che modello della materia a sé stante, pur essendo meno diffuso sul piano nazionale, trova maggiori consensi all'interno delle aree meno sviluppate, dove viene scelto da circa un terzo delle scuole. Unica nota dolente consiste nella persistenza dell'approccio extra-curricolare in una quota modesta di istituti delle regioni ex PON e della Basilicata. La mancata introduzione dell'educazione alla cittadinanza nel curricolo scolastico, da cui deriva l'assenza di un sistema formale di valutazione degli studenti, comporta potenziali effetti negativi sia sul loro rendimento che sulla qualità del servizio offerto dalla scuola. Considerando che, oltre a svolgere un ruolo chiave per la motivazione e la partecipazione degli alunni in classe, la valutazione rappresenta il principale strumento in mano ad insegnanti e a dirigenti per determinare la qualità e l'efficacia della didattica (EACEA/Eurydice, 2012), sarebbe opportuno intervenire in tali aree promuovendo l'allineamento delle singole scuole interessate alle direttive ministeriali per l'inserimento dell'educazione alla cittadinanza all'interno del curricolo.

Passando agli obiettivi didattici considerati centrali per la materia, si osserva una maggiore attenzione degli istituti verso l'apprendimento dei diritti e dei doveri del cittadino e la conoscenza delle istituzioni

sociali, politiche e civili del paese. Minore interesse è riservato all'insieme di tematiche più strettamente riconnesse alla dimensione civica della convivenza, della coesione sociale e alla lotta contro il razzismo e la xenofobia. Possiamo quindi intuire che, in linea di massima, i dirigenti e gli insegnanti italiani rimangono ancorati ad una visione dell'educazione alla cittadinanza centrata sull'asse individuo-stato e sul rispetto dell'insieme di norme che garantiscono il corretto funzionamento della società. Nonostante tale approccio produca buoni risultati in termini di competenze civiche espresse dagli alunni

, all'incentivazione del

[59]. Guardando al futuro, quindi, é auspicabile una maggiore capacità progettuale di tutte le scuole nei confronti di tematiche come la partecipazione attiva alla vita della comunità locale e della scuola, l'inclusione sociale, la lotta alle discriminazioni etniche, religiose e di genere, e il rispetto e la salvaguardia dell'ambiente e dei beni pubblici.

Un primo passo in tale direzione, seppure parziale, sembra già essere stato compiuto in diverse aree del paese attraverso l'organizzazione di una serie di attività scolastiche indirizzate all'interazione degli studenti con la comunità locale. Comparando i risultati nazionali con la media dei paesi partecipanti all'indagine ICCS, infatti, emerge una maggiore offerta da parte delle scuole italiane di iniziative culturali, progetti per la difesa dei diritti umani e attività per il sostegno a persone e gruppi svantaggiati. Diversamente, si osserva un certo grado d'inerzia per l'intera dimensione delle attività volte alla protezione dell'ambiente e al miglioramento delle strutture della comunità locale (giardini pubblici, biblioteche, strutture sanitarie, ecc.). Tra le fila delle scuole meno intraprendenti troviamo quelle dell'area del Nord Ovest, che si caratterizzano per il minore tasso di partecipazione alle suddette attività. Possiamo quindi concludere che urge un'implementazione generalizzata su tutto il territorio nazionale di attività volte alla difesa e al rispetto dell'ambiente e – in particolar modo – dei beni pubblici, ponendo particolare attenzione alle scuole del Nord Ovest.

Passiamo ora ad una riflessione più approfondita sui risultati del test di valutazione delle competenze

59 Si veda Raccomandazione del Parlamento europeo e del consiglio del 18 dicembre 2006 relativa a competenze chiave per l'apprendimento permanente (2006/962/CE), OJ L 394, 30.12.2006.

civiche a livello scuola e per ognuna delle aree geografiche di riferimento, al fine di comprendere quali aspetti legati all'esperienza scolastica degli studenti e alle caratteristiche dell'ambiente circostante contribuiscono a definirne i differenziali. Come anticipato all'inizio delle note conclusive al capitolo, il punteggio medio nazionale e quelli delle singole macro aree rimandano ad un risultato confortante rispetto al resto dei paesi partecipanti all'indagine. Ciò non toglie, però, che esistano differenze interne significative, potenzialmente addebitabili alle singole scuole. Dall'analisi della varianza emerge che queste ultime contribuiscono, in media, a spiegare circa un quinto della variazione complessiva dei risultati degli studenti nel test, passando dal 8,9% del Nord Est al 22,9% e al 30% delle regioni meno sviluppate ed in transizione. Pur essendo tendenzialmente modesto, il ruolo svolto dai singoli istituti è stato indagato sia sul fronte della quantità di risorse/tensioni sociali presenti nell'area circostante, sia sul clima scolastico e di classe, con risultati tutt'altro che trascurabili.

Le scuole situate in contesti provvisti di un livello medio-basso di risorse culturali e ricreative si caratterizzano per una minore qualità delle performance civiche, specialmente all'interno delle aree in transizione e meno sviluppate. A ciò, si aggiunge una robusta riduzione del punteggio medio fatto registrare in contesti ad elevati livelli di tensione sociale. Il primato negativo va al Nord Ovest e, ancora una volta, alle regioni meno sviluppate. Queste ultime, in modo particolare, si posizionano significativamente al di sotto della media internazionale. Prende così forma una netta dicotomizzazione fra scuole di “serie A” e scuole di “serie B”, che individua da un lato gli istituti allocati in aree ricche di opportunità culturali, di svago e in grado di valorizzare le relazioni sociali e favorire un coinvolgimento dei giovani nella collettività, e dall'altro scuole inserite in contesti poveri di risorse e con elevati tassi di criminalità, abuso di alcol e droghe, disoccupazione, intolleranza religiosa, ecc. Emerge, quindi, la necessità di un intervento mirato all'interno delle realtà più svantaggiate, con particolare attenzione alle regioni meno sviluppate e all'area del Nord Ovest, volto alla creazione di maggiori risorse per la nascita di occasioni di incontro e di riflessione su tematiche legate al concetto della cittadinanza attiva e intimamente connesse a tutta quella serie di attività culturali e ricreative che costituiscono uno stimolo alla socializzazione, all'integrazione e alla partecipazione degli studenti nella comunità.

Passando, infine, al ruolo attivo svolto dalla scuola per l'incentivazione di un clima democratico e partecipativo, i risultati delle analisi confermano solo parzialmente quelli emersi dai principali studi di riferimento. A dispetto delle ipotesi di partenza, il maggiore inserimento degli alunni ai processi

decisionali non si associa a migliori performance nella prova di valutazione delle competenze civiche. Tutt'altro: le scuole caratterizzate da una elevata apertura nei confronti delle opinioni degli studenti si rivelano come le più carenti nel test. Per ciò che riguarda, invece, il clima classe, si riscontra un generale e significativo peggioramento degli studenti laddove si evidenzia una scarsa apertura al dibattito, tendenzialmente confermato anche nel confronto per area geografica. Possiamo quindi concludere affermando che le modalità di organizzazione della lezione e del dibattito in classe possono svolgere un ruolo non trascurabile per il corretto sviluppo delle capacità e delle competenze civiche degli alunni. Per tale motivo, è indispensabile sostenere con decisione iniziative a livello scolastico per la creazione di un confronto aperto e un clima sereno all'interno della classe, dove tuttavia il ruolo di mediazione ed incoraggiamento svolto dall'insegnante continua a rivestire centrale importanza.

La qualità delle strutture scolastiche (a cura di Gianluca Argentin)

Una questione annosa e di difficile definizione

Che lo stato degli edifici scolastici italiani versi in condizioni problematiche quando non allarmanti è un dato acquisito e ormai discusso da tempo, tanto a livello di opinione pubblica che di dispositivi legislativi. A rafforzare questa percezione, oltre la diretta esperienza quotidiana degli edifici scolastici da parte di milioni di cittadini, hanno contribuito anche eventi traumatici, che hanno fortemente colpito la pubblica opinione e fatto nascere movimenti attivi nel promuovere la sicurezza degli edifici scolastici e nel monitorare nel tempo i relativi fenomeni. Si avrà modo di presentare in seguito alcune delle informazioni frutto di tali attività.

Proprio il cattivo stato degli edifici e la necessità di porre in sicurezza la vita quotidiana di studenti e insegnanti ha portato a una focalizzazione del problema proprio sugli aspetti di obsolescenza e pericolosità delle scuole, concentrando l'analisi della questione sugli aspetti prettamente architettonici ed edili. Nelle conclusioni di questo paragrafo sottolineeremo però come questa prospettiva, per quanto basilare e imprescindibile, non esaurisca il tema della qualità delle infrastrutture scolastiche.

A confermare ulteriormente la centralità del tema dell'edilizia scolastica anche nell'azione del decisore pubblico sta il fatto che esiste un ampio ed eterogeneo insieme di dispositivi legislativi e fonti di finanziamento per intervenire in questo campo, come si sottolinea anche nella recente audizione dell'ANCE (Associazione Nazionale Costruttori Edili) sulla situazione dell'edilizia scolastica in Italia, entro i lavori della Settima Commissione VIIa (Cultura, Scienza e Istruzione) della Camera dei Deputati (18 Settembre 2013). Ancora più recentemente è stato avviato dal Governo attualmente in carica il Piano Nazionale sull'Edilizia Scolastica, sul quale tornerò in seguito.

Sorprende che alla centralità del fenomeno "edilizia scolastica", tanto nel dibattito pubblico quanto nell'azione politica, non sia corrisposta una informazione adeguata in merito allo stato del sistema di istruzione rispetto a questa dimensione. Il primo monitoraggio organico sugli edifici scolastici è stato avviato piuttosto recentemente con la legge 11 gennaio 1996, n. 23 che ha previsto la creazione "nell'ambito del proprio sistema informativo e con la collaborazione degli enti locali interessati, di un'anagrafe nazionale dell'edilizia scolastica, diretta ad accertare la consistenza, la situazione e la funzionalità del patrimonio edilizio scolastico". Questa anagrafe era centrata sulla dimensione

infrastrutturale e di sicurezza degli edifici, soprattutto sulle certificazioni. Nonostante il dipanarsi del processo di rilevazione e aggiornamento dei dati negli anni, non si è giunti alla costituzione di un'anagrafe nazionale aggiornata e pubblica dell'edilizia scolastica. Dietro ciò sembra stare prevalentemente il raccordo debole tra strutture centrali e periferiche del sistema di istruzione e, più in generale, della pubblica istruzione. Ad aggravare questo quadro è il fatto che l'edilizia scolastica è in capo a più enti locali e nazionali, rendendo difficile convogliare in un unico sistema informativo integrato una pletora di informazioni disperse oggi su più fonti tra loro scarsamente comunicanti.

Sempre la mancanza di coordinamento tra diversi segmenti della pubblica amministrazione sembra spiegare anche il fatto che l'eterogeneità di potenziali fonti di finanziamento (8 con 12 procedure di accesso) per intervenire nel campo dell'edilizia scolastica si è tradotta in un marcato sotto-utilizzo degli stanziamenti previsti e, pertanto in avanzi corposi su questa cruciale voce di spesa per la riqualificazione del sistema di istruzione e formazione italiano (si rimanda, in merito, nuovamente all'audizione ANCE del 18 Settembre 2013, dove si stima che il 53% dei fondi stanziati prima del 2013 non sia stato utilizzato).

Alla luce di questa situazione, caratterizzata da frammentarietà dell'azione unita a vaghezza dell'informazione disponibile, non sorprende che il recente Piano Nazionale sull'Edilizia Scolastica si sia accompagnato all'istituzione di un nuovo Sistema nazionale delle Anagrafi dell'edilizia scolastica (Snaes) e di un Osservatorio sull'edilizia.

L'esigenza comune a entrambi gli strumenti è una programmazione efficiente degli interventi necessari, così da accrescere l'efficacia della spesa in questo settore. Il nuovo Sistema delle Anagrafi raccoglierà le seguenti informazioni:

1. la "Scheda Edificio Scolastico", contenente i dati relativi al singolo edificio scolastico e la correlazione con il punto/i di erogazione del servizio in esso contenuto/i;
2. la "Scheda Istituzione Scolastica", contenente le informazioni sulla composizione dei vari punti di erogazione del servizio (plessi) che formano ciascuna Istituzione e la loro allocazione in ciascun edificio.

Il Sistema delle anagrafi funzionerà in base a uno scambio di dati tra Regioni e MIUR. Le Regioni, a loro volta, si faranno carico di rilevare le informazioni presso gli enti locali. Questo processo avrà luogo entro il 2014, con alcune regioni che forniranno immediatamente i dati e altre che potranno disporre di maggior tempo per rilevare le informazioni.

Allo stato attuale tale informazione non è ancora disponibile, ma pare cruciale che se ne tenga conto nel disegno del Programma Operativo Nazionale, dal momento che le informazioni in esso contenute potranno fungere da *baseline* per il monitoraggio degli interventi che si realizzeranno in questo campo.

In questa sede, in attesa che i dati siano raccolti e resi disponibili, possiamo tracciare un sommario stato del sistema ricorrendo alle più recenti elaborazioni sui dati della precedente Anagrafe dell'edilizia scolastica (aggiornata al 2012), con i dati del *Primo Rapporto ANCE-Cresme sulla manutenzione del territorio italiano* e con due rapporti di ricerca, che riportano informazioni di natura campionaria raccolti da associazioni esplicitamente attive nella promozione della sicurezza degli ambienti scolastici: il *XIII Rapporto Ecosistema Scuola di Legambiente* e l'*XI Rapporto su sicurezza, qualità e accessibilità a scuola* di Cittadinanzattiva. Si tratta di fonti informative parziali, tanto per la loro natura campionaria quanto per altre criticità sul piano metodologico rispetto alla qualità dell'informazione rilevata, ma cruciali in assenza di migliori fonti informative istituzionali[60]. Nel prossimi paragrafi, descriveremo i principali dati presenti nelle fonti citate, così da tracciare un sintetico quadro di quanto conosciamo sull'edilizia scolastica e sulla sua differenziazione tra regioni e contesti territoriali, in particolare tra aree meno sviluppate, in transizione e sviluppate.

Cosa sappiamo sugli edifici

Gli edifici scolastici italiani sono posseduti in larga misura da enti pubblici, in particolare gli enti locali, e in piccola parte da enti privati, società o fondazioni (3%) oppure enti religiosi (1%). La situazione in cui la scuola risulta in affitto è quindi piuttosto rara, come mostra la tabella seguente tratta dall'Anagrafe dell'Edilizia Scolastica aggiornata al 2012.

Va però osservato come tale situazione sia decisamente meno infrequente nelle regioni meno sviluppate, a eccezione della Basilicata. Si tratta di un dato importante, che dice come in quel contesto territoriale la riqualificazione dell'infrastruttura scolastica comporti la necessità di pensare a una partnership tra pubblico e privato, ove non si voglia escludere a priori un segmento importante di scuole da questo tipo di intervento.

[60] Si è deciso di non considerare le fonti INVALSI relative alla soddisfazione di insegnanti e studenti per gli edifici, stante la loro natura di informazioni soggettive e quindi adattive alle aspettative e ai singoli contesti.

Tabella 1 – Edifici scolastici in affitto per Regione (%)

Regione		Edifici in affitto
Piemonte		2,0
Lombardia		1,8
Veneto		2,5
Friuli V.G.		2,2
Liguria		3,9
Emilia Romagna		2,7
Tot. Aree sviluppate - Nord	*2,2*	
Toscana		2,4
Umbria		3,1
Marche		2,7
Lazio		4,3
Tot. Aree sviluppate - Centro	*3,3*	
Abruzzo		2,6
Molise		5,6
Sardegna		1,2
Tot. Aree in transizione	*2,2*	
Campania		8,3
Puglia		6,9
Basilicata		2,5
Calabria		6,6
Sicilia		10,2
Tot. Aree meno sviluppate	*8,1*	
Italia		4,3

Fonte: MIUR, Anagrafe dell'Edilizia Scolastica 2012

La forte dominanza pubblica nella proprietà degli edifici scolastici si accompagna anche al fatto che questi sono nati in gran parte proprio per il fine a cui sono oggi preposti. Ciò garantisce la rispondenza minima di questi edifici alle funzioni a cui sono chiamati nel quotidiano. In tale caso, osserviamo che le differenze tra aree sono più modeste, per quanto rimanga una situazione meno favorevole nelle regioni meno sviluppate, in particolare in Sicilia (Tabella 2).

Tabella 2 – Edifici costruiti per uso scolastico per Regione (%)

Regione		Edifici costruiti ad uso scolastico
Piemonte		79,5
Lombardia		89,9
Veneto		90,8
Friuli V.G.		90,8
Liguria		70,0
Emilia Romagna		87,0
Tot. Aree sviluppate - Nord	*86,6*	
Toscana		84,2
Umbria		83,5
Marche		81,9
Lazio		85,4
Tot. Aree sviluppate - Centro	*84,2*	
Abruzzo		90,8
Molise		80,3
Sardegna		93,5
Tot. Aree in transizione	*91,1*	
Campania		82,2
Puglia		84,1
Basilicata		87,2
Calabria		85,3
Sicilia		78,5
Tot. Aree meno sviluppate	*82,2*	
Italia		85,0

Fonte: MIUR, Anagrafe dell'Edilizia Scolastica, 2012

Purtroppo, la destinazione originale degli edifici a fini scolastici è un indicatore solo parzialmente positivo. Infatti, la maggioranza degli edifici sono stati costruiti prima del 1975, secondo il rapporto Ance-Cresme. Consegue da ciò che tali edifici rispondono solo parzialmente alle esigenze di una didattica moderna, centrata sul discente e pensata in termini modulari che vedono una forte integrazione delle TIC nel processo di insegnamento e apprendimento.

Una seconda conseguenza derivante dal fatto che il patrimonio scolastico sia alquanto datato riguarda la sicurezza degli stessi: oltre la metà degli edifici è stata costruita prima dell'entrata in vigore della normativa antisismica per nuove costruzioni (1974); inoltre, sempre secondo il rapporto Ance-Cresme

sullo Stato del territorio italiano, oltre 24 mila scuole si trovano in aree a elevato rischio sismico e circa 6.250 sorgono in aree a forte rischio idrogeologico.

Tabella 3 – Edifici e rischi, distribuzione nelle Regioni (%)

Regione	Rischio Sismico		Rischio idrogeologico	
	Numero	% su totale	Scuole	% su totale
Piemonte	0	0%	608	10%
Valle d'Aosta	0	0%	34	1%
Lombardia	176	1%	647	10%
Trentino A.A.	0	0%	229	4%
Veneto	718	3%	600	10%
Friuli V.G.	900	4%	223	4%
Liguria	0	0%	112	2%
Emilia Romagna	1.367	6%	827	13%
Toscana	645	3%	534	9%
Umbria	937	4%	114	2%
Marche	1.767	7%	187	3%
Lazio	1.835	8%	321	5%
Abruzzo	969	4%	136	2%
Molise	364	2%	80	1%
Campania	4.872	20%	1.017	16%
Puglia	750	3%	164	3%
Basilicata	679	3%	42	1%
Calabria	3.199	13%	250	4%
Sicilia	4.894	20%	60	1%
Sardegna	0	0%	67	1%
ITALIA	**24.073**	**100%**	**6.251**	**100%**

Fonte: Rapporto ANCE-Cresme, 2011

I dati mostrano anche in questo caso una variabilità geografica che va al di là della ripartizione in aree meno sviluppate, in transizione o più sviluppate, anche perché tale tipo di rischio è legato in buona misura alle caratteristiche strutturali del territorio stesso. Ciò nonostante, possiamo vedere come molte delle scuole a rischio sismico si concentrino proprio nelle aree meno sviluppate del Paese. In particolare la Campania sembra prioritaria per questo aspetto, mostrando anche una concentrazione elevata di edifici a rischio idro-geologico.

A riprova ulteriore del fatto che gli edifici sono vetusti e che la manutenzione è onerosa ma urgente, si riporta la Tabella 4, derivata dal *XIV Rapporto Ecosistema scuola di Legambiente*. Ancora una volta osserviamo poi che la situazione non è così nettamente polarizzata tra aree del Paese, a riprova del fatto che la questione dell'edilizia scolastica si configura più come una questione nazionale che come un divario tra aree più o meno sviluppate.

Tabella 4 – Edifici e con interventi di manutenzione urgente per Regione e per anno (%)

REGIONE	Necessità di interventi di manutenzione urgente 2009*	Necessità di interventi di manutenzione urgente 2010*	Necessità di interventi di manutenzione urgente 2011*	Necessità di interventi di manutenzione urgente 2012*
ABRUZZO	95,2%	81,6%	53,8%	94,5%
BASILICATA	n.p.	62,9%	60,7%	32,1%
CALABRIA	61,2%	33,3%	30,5%	40,8%
CAMPANIA	43,8%	47,0%	51,1%	51,8%
EMILIA ROMAGNA	12,7%	16,2%	19,3%	28,4%
FRIULI V. GIULIA	50,5%	54,4%	40,7%	44,1%
LAZIO	23,3%	31,4%	28,0%	4,7%
LIGURIA	23,4%	46,2%	36,7%	53,2%
LOMBARDIA	49,6%	43,5%	50,4%	49,1%
MARCHE	11,5%	17,9%	21,4%	20,0%
MOLISE	22,7%	63,0%	20,8%	0,0%
PIEMONTE	9,4%	11,8%	24,2%	39,9%
PUGLIA	37,8%	43,7%	40,6%	20,5%
SARDEGNA	45,7%	35,9%	37,5%	28,7%
SICILIA	60,5%	63,0%	57,7%	57,7%
TOSCANA	31,4%	18,0%	22,7%	14,4%
TRENTINO ALTO ADIGE	19,5%	13,7%	13,7%	12,9%
UMBRIA	36,3%	26,6%	27,1%	26,8%
VENETO	24,3%	22,0%	17,7%	63,8%

Fonte: *XIV Rapporto Ecosistema scuola* di Legambiente

Per altro, il quadro generale sin qui rappresentato trova sostanziale conferma anche guardando all'*XI Rapporto Sicurezza, qualità e accessibilità a scuola* di Cittadinanzattiva, pubblicato nel 2013. Si tratta dei risultati di un'indagine di modesta entità quanto a dimensione campionaria (165 edifici scolastici di 18 regioni), volta a tenere alto il livello di attenzione sul tema senza però fornire informazioni disaggregate per territori. Ciò nonostante, l'indagine in questione arricchisce il quadro dell'analisi possibile, rilevando giudizi sull'adeguatezza delle aule da parte dei responsabili prevenzione degli edifici scolastici coinvolti. Scopriamo così che il livello di manutenzione degli edifici è giudicato pessimo nel 4% dei casi, mediocre ben nel 35% e discreto in un ulteriore 20%: complessivamente, quindi si rilevano criticità in 6 pareri su 10 (buono e ottimo riscuotono rispettivamente il 29% e 12% delle adesioni).

Questa indagine consente poi di mostrare come esista uno stretto raccordo tra questioni all'apparenza prettamente infrastrutturali e condizioni in cui gli insegnanti sono chiamati a lavorare e gli studenti ad apprendere. Come mostra la Tabella 5, le aule risultano problematiche in misura non

trascurabile per aerazione, temperatura e illuminazione, parametri di base per un contesto favorevole all'apprendimento. Soprattutto la temperatura risulta fonte di giudizi critici, probabilmente perché è alla sua regolazione (riscaldamento e raffreddamento) che si connettono anche elementi meno direttamente infrastrutturali e legati ai bilanci degli enti locali.

Tabella 5 – Giudizi sull'adeguatezza delle aule da parte del responsabile prevenzione e protezione (%)

	Ottimo	Buono	Discreto	Insufficiente	Pessimo
Aerazione	36%	48%	14%	1%	1%
Temperatura	15%	53%	27%	4%	1%
Illuminazione	32%	54,5%	13%	0,5%	0

Fonte: *XI Rapporto Sicurezza, qualità e accessibilità a scuola* di Cittadinanzattiva 2013

Rispetto a tale tema è utile aprire anche una breve digressione sulle fonti energetiche impiegate dalle scuole, ricorrendo nuovamente all'indagine di Legambiente. Restiamo così ancora in un'analisi infrastrutturale degli edifici scolastici, ma ci possiamo rendere conto degli enormi margini di miglioramento che possono derivare, anche per i bilanci dell'istruzione, da investimenti di efficientamento. Gli edifici che utilizzano energie rinnovabili sono una quota complessivamente molto bassa con eccezioni che si collocano prevalentemente nelle regioni appartenenti alle aree sviluppate, a eccezione della Puglia e dell'Abruzzo. I dati regionali vanno assunti con cautela, ma rafforzano la valutazione complessiva sin qui sviluppata di una diffusione a macchia di leopardo di situazionI problematiche ed eccellenti, con uno svantaggio solo parziale delle regioni meno sviluppate quando si guarda agli edifici scolastici.

Tabella 6 – Edifici che utilizzano energie rinnovabili per Regione (%)

REGIONE	Edifici che utilizzano fonti rinnovabili	REGIONE	Edifici che utilizzano fonti rinnovabili
ABRUZZO	28,9%	MOLISE	0,0%
BASILICATA	0,0%	PIEMONTE	7,2%
CALABRIA	6,5%	PUGLIA	59,1%
CAMPANIA	3,5%	SARDEGNA	23,8%
EMILIA ROMAGNA	23,6%	SICILIA	11,5%
FRIULI V. GIULIA	7,5%	TOSCANA	19,6%
LAZIO	14,0%	TRENTINO ALTO ADIGE	14,5%
LIGURIA	9,1%	UMBRIA	4,8%
LOMBARDIA	5,2%	VENETO	32,7%
MARCHE	13,1%		

Fonte: *XIV Rapporto Ecosistema scuola di Legambiente, dati 2012*

Osservazioni conclusive

Ciò che sappiamo sullo stato dell'edilizia scolastica in Italia è limitato a poche fonti informative, ciascuna delle quali presenta molteplici limiti. Il quadro che emerge dalle diverse fonti è però piuttosto convergente nel segnalare l'esistenza di un problema di obsolescenza degli edifici, solo parzialmente adeguati alla loro destinazione d'uso. Ciò è vero sia rispetto alle condizioni di sicurezza in cui versano molte scuole del Paese, sia rispetto alle condizioni ambientali in cui hanno luogo i processi di apprendimento degli studenti. La necessità di intervenire è massiva e diffusa su tutto il territorio nazionale, con concentrazioni certo nelle aree meno sviluppate, ma non tanto intense quanto la vulgata lascerebbe intendere. Rispetto a ciò, nell'audizione ANCE alla Camera dei deputati del 18 Settembre 2013, si è sottolineato come la riqualificazione dell'edilizia scolastica non sia per forza vantaggiosa se realizzata sempre con interventi riparativi su singoli edifici: in alcuni casi, la ricostruzione ed eventuale rilocalizzazione degli edifici sembrano vie preferibili in termini di costo e di efficacia dell'intervento. Rafforza questo dato la presenza non marginale di edifici che sono affittati da istituti scolastici e che presenterebbero difficoltà aggiuntive, qualora si volesse agire sulla loro riqualificazione. Si rileva poi come, sul piano infrastrutturale, vi sia ampio margine di miglioramento per quanto attiene la maggior efficienza energetica degli edifici, quindi andando oltre la razionalizzazione delle infrastrutture e la sicurezza sismica e idrogeologica.

Un aspetto poco affrontato nelle fonti di dati disponibili, seppur citato a più riprese, è una questione cruciale per fare in modo che l'edilizia scolastica possa fungere davvero da volano per gli apprendimenti. Ci riferiamo al fatto che gran parte degli edifici, pur essendo stati pensati sin dall'inizio per esigenze scolastiche, sono stati disegnati quando ancora la didattica centrata sullo studente, di stampo modulare e laboratoriale era poco diffusa. Per quanto i dati siano solo di supporto indiretto a questa tesi, pare di poter sostenere che l'edilizia scolastica italiana difetta rispetto alla rispondenza funzionale all'attuale esigenza di innovazioni didattiche che caratterizza il sistema di istruzione. Non mancano le eccellenze emblematiche sia chiaro, come si può evincere anche dai casi illustrati nel rapporto di Legambiente. Sembra però trattarsi di modelli isolati ai quali tendere in chiave di sistema.

Un ulteriore aspetto che è utile richiamare e che è stato trattato più diffusamente nel capitolo relativo all'agenda digitale (cfr. 4.1) è quello dell'obsolescenza degli edifici sul piano delle tecnologie digitali in

essi presenti. Si tratta evidentemente di un terreno nel quale molto è stato fatto in anni recenti, anche grazie al precedente PON, ma la strada da compiere in questo campo è ampia (si pensi, ad esempio, alla diffusione della banda larga negli istituti scolastici).

Infine, si ritiene utile sottolineare un aspetto che emerge poco dai documenti citati, ma è cruciale nell'ottica di promuovere gli obiettivi Europa 2020 attraverso interventi di edilizia scolastica. Non ci riferiamo all'indotto occupazionale che può emergere da un investimento massivo in questa direzione, quanto piuttosto al fatto che scuole ri-disegnate in chiave di luoghi di apprendimento possono essere volani per accrescere le opportunità formative e il capitale umano di un territorio, promuovendo anche la coesione sociale. In altri termini, gli interventi nell'edilizia dovranno soprattutto mirare a trasformare gli istituti da luoghi in cui giovani e famiglie si recano "per andare a scuola" a edifici in cui "si fa anche scuola". Si dovranno, quindi, realizzare interventi che vadano oltre la messa in sicurezza delle scuole e il loro efficientamento energetico, creando laboratori e spazi collettivi integrati negli edifici, che possano fungere da contesti facilitanti iniziative di formazione e socialità territoriali. Le opportunità in tal senso offerte dal Programma Operativo Nazionale 2014-2020 sembrano cruciali.

Riferimenti bibliografici

Angrist, J and A. Krueger, (1991), "Does Compulsory School Attendance Affect Schooling and Earnings?," Quarterly Journal of Economics, 106(4): 979-1014.

Argentin, G. (2010), Scegliere di insegnare: vocazione, vantaggi e caso, in Cavalli e Argentin (a cura di) Barbieri, G., Cipollone, P., Sestito, P. (2008), Labour market for teachers: Demographic characteristics and allocative mechanisms, Temi di discussione n. 672, Roma: Banca d'Italia.

Associazione Treellle e Fondazione per la Scuola della Compagnia di San Paolo (2013), *I dirigenti scolastici: funzioni, reclutamento, valutazione in Italia e in Europa*, Genova, Ditta Giuseppe Lang Srl.

Avvisati F., Hennessy S., Kozma R. B. e S.V. Lancrin (2013), *Review of the Italian Strategy for Digital Schools*, OECD EDUCATION WORKING PAPERS SERIES.

Barbieri, G., Rossetti, C., Sestito, P. (2010), The determinants of teacher mobility. Evidence from a panel of italian teachers, Temi di discussione n. 761, Roma: Banca d'Italia.

Bellei C, (2009), "Does lengthening the school day increase students' academic achievement? Results from a natural experiment in Chile", Economics of Education Review, 28: 629–640.

Boatman, A., Long, B.T., (2010) Does Remediation Work for All Students? How the Effects of Postsecondary Remedial and Developmental Courses Vary by Level of Academic Preparation, NCPR Working Paper http://www.postsecondaryresearch.org/i/a/document/14155_ABoatman_BLong_Final_9-21-10.pdf

Bonica, L., Sappa, V. (2010). Le metodologie didattiche, in Cavalli e Argentin (a cura di). *Gli insegnanti italiani: come cambia il modo di fare scuola. Terza indagine dell'Istituto IARD sulle condizioni di vita e di lavoro nella scuola italiana*, Bologna, Il Mulino.

Bordogna L., Neri S. (2012),*Social Dialogue and the public services in the aftermath of the economic crisis: strengthening partnership in an era of austerity in Italy. National Report,* http://www.kcl.ac.uk/sspp/departments/management/Social-Dialogue-and-Austerity-EU.aspx

Bottani N. (2009), L'indagine TALIS dell'Ocse. Altri guai per la scuola italiana / Clima delle classi, soddisfazione degli insegnanti, fiducia in sé, relazioni con gli studenti, www.oxydiane.net/spip.php?page=imprimir_articulo&id_article_327.

Boyd, D., Lankford; H., Loeb, S. e Wyckoff, J. (2003), The Draw of Home: How Teachers' Preferences for Proximity Disadvantage Urban Schools, in *National Bureau of Economic Research Workin Paper Series*, n. 9953 reperibile all'indirizzo http://www.nber.org/papers/w9953.

Boyd, D., Lankford; H., Loeb, S. e Wyckoff, J. (2005), Explaining the Short Careers of High-Achieving Teachers in Schools with Low-Performing Students, in *The American Economic Review*, vol. 95 n. 2 pp. 166-171.

Branch G., Hanushek E. e Rivkin S. (2012), Estimating the Effect of Leaders on Public Sector Productivity: The Case of School Principals, NBER, Working Paper, n. 17803.

Bratti, M., Checchi, D. e Filippin, A. (2007), Da dove vengono le competenze degli studenti? I divari territoriali nell'Indagine OECD-PISA 2003, Bologna: Il Mulino.

British Educational Communications and Technology Agency. (2008). Harnessing technology: Next generation learning. Coventry: Becta.

Cahan, S., and Cohen, N. (1989). "Age versus schooling effects on intelligence development". Child Development, 60, 1239–1249.

Cahan, S., and Davis, D. (1987). "A between-grades-level approach to the investigation of the absolute effects of schooling on achievement." American Educational Research Journal, 24, 1–12.

Camilletti, E., & Castelnuovo, A. (1994). *L'identita multicolore*, Milano, Angeli.

Campione V. e Poggi A. (2009), Sovranità decentramento regole. I livelle essenziali delle prestazioni e l'autonomia delle istituzioni scolastiche, Bologna, Il Mulino.

Campione, D., Checchi, V. Pandolfini, Girardi S. & E. Rettore (2013), Cl@ssi 2.0: Il monitoraggio come strumento di stabilizzazione dell'esperienza, RicercAzione, Vol. 4, n. 2, pp. 199-213.

Carneiro, P. M. and Heckman, J. J. (2003). "Human Capital Policy". IZA Discussion Paper No. 821. Available at SSRN: http://ssrn.com/abstract=434544

Cascio, E., and Lewis, E. (2006). "Schooling and the Armed Forces Qualifying Test. Evidence from School-Entry Laws". Journal of Human Resources, 41, 294–318.

Cavalli A. e Fischer L. (a cura di) (2012), *Dirigere le scuole oggi*, Bologna, Il Mulino.

Cavalli, A. e Argentin, G. (2010, a cura di), Gli insegnanti italiani: come cambia il modo di fare scuola. Terza indagine dell'Istituto IARD sulle condizioni di vita e di lavoro nella scuola italiana, Bologna: Il Mulino.

CENSIS (1984). "Tempo-scuola: quanto e come? " Franco Angeli, Milano

Checchi D, Rettore E. e Girardi S. (2012), ICT technology and learning. An impact evaluation of Cl@ssi 2.0, paper presentato alla conferenza della "Society for research on educational effectiveness", Spring conference 2013, Washington D.C.

Choi, K., Goldschmidt, P., & Yamashiro, K. (2006). *Exploring Models of School Performance: From Theory to Practice. CSE Report 673*. National Center for Research on Evaluation, Standards, and Student Testing (CRESST). Retrieved from http://www.eric.ed.gov/ERICWebPortal/detail?accno=ED518678

Ciliberti, A., Pugliese, R., & Anderson, L. (2003). *Le lingue in classe. Discorso, apprendimento, socializzazione*, Roma, Carocci.

Cipollone, P., & Sestito, P. (2010). *Il capitale umano*. Bologna: Il mulino.

Currie, J. (2001). "Early childhood education programs". Journal of Economic Perspectives, 15(2), 213-238.

Di Liberto A., Schivardi F., Sideri M. e Sulis G. (2013), *Le competenze manageriali dei dirigenti scolastici italiani*, Programma Education, FGA Working Paper, n. 48.

Durlauf, S. N. (2004). Neighborhood effects. *Handbook of regional and urban economics*, *4*, 2173-2242.

Dürr, K. (2004). The school: A democratic learning community. *The All-European Study on Pupils' Participation. Strasbourg*.

EACEA/Eurydice (2012). *L'educazione alla cittadinanza in Europa*. Bruxelles: Eurydice.

Earley P. e Weindling D. (2004), *Understanding School Leadership*, London, Paul Chapman.

European Schoolnet (2013), *Survey of Schools: ICT in Education*, European Schoolnet, Brussels.

Eurydice–Eurostat (2012), *Le cifre chiave dell'istruzione 2012*, rete Eurydice, http://www.indire.it/lucabas/lkmw_file/eurydice///Cifre_chiave_istruzione_2012.pdf

Ferri P. (2011) *Nativi digitali*, Bruno Mondadori, Milano.

Figlio, D., & Ladd, H. F. (2010). The economics of school accountability. *International Encyclopedia of Education (Third Edition)*.

Fischer L. (2012), *Introduzione*, in Cavalli A. e Fischer L. (a cura di), *Dirigere le scuole oggi*, Bologna, Il Mulino, pp. 11-26.

Fischer L. e Masuelli M. (1998), *I dirigenti e l'autonomia delle scuole*, Milano, Franco Angeli.

Fischer L., Fischer M.G. e Masuelli M. (2006), Le figure organizzative emergenti fra gli insegnanti della scuola dell'autonomia, Torino, Harmattan Italia.

Fitzpatrick M., Grissmer D., and S. Hastedt, (2011). "What a difference a day makes: Estimating daily learning gains during kindergarten and first grade using a natural experiment", Economics of Education Review, 30: 269–279

Fondazione Giovanni Agnelli (2009), Rapporto sulla scuola in Italia 2009, Bari-Roma: Editori Laterza.

Fondazione Giovanni Agnelli (2010), Rapporto sulla scuola in Italia 2010, Bari-Roma: Editori Laterza.

Gasperoni G. (2009), La valutazione dell'insegnamento nell'esperienza dei docenti italiani, in "il Mulino", n. 5, pp. 549-853.

Gasperoni G. e Mantovani D. (2012), *Gli stili di dirigenza scolastica negli istituti secondari di I grado secondo i dati TALIS*, paper presentato al convegno nazionale dell'Associazione Italiana di Sociologia-sezione Educazione, Trento,16 e 17 marzo.

Gibbs C.H, (2010). Measuring the Impact of Full-Day Kindergarten: Experimental and Quasi-Experimental Evidence, Society for Research on Educational Effectiveness, report

Goldschmidt, P., & Choi, K. (2007). *The Practical Benefits of Growth Models for Accountability and the Limitations under NCLB. Policy Brief 9, Spring 2007*. National Center for Research on Evaluation, Standards, and Student Testing (CRESST). Retrieved from http://www.eric.ed.gov/ERICWebPortal/detail?accno=ED520527

Goldschmidt, P., Choi, K., Martinez, F., & Novak, J. (2010). Using Growth Models to Monitor School Performance: Comparing the Effect of the Metric and the Assessment. *School Effectiveness and School Improvement*, *21*(3), 337–357.

Goldschmidt, P., Roschewski, P., Choi, P., Auty ,W., Hebbler, S., Blank, R., Williams, A. (2005). Policymakers' Guide to Growth Models for School Accountability: How do Accountability Models Differ?. The Council of Chief State School Officiers (CCSSO).

Goldstein, H. (2008). Evidence and Education Policy. Some Reflections and Allegations. *Cambridge Journal of Education*. Cambridge

Gong, B. (2002). Designing School Accountability Systems: Towards a Framework and Process. Retrieved from http://eric.ed.gov/?q=DESIGNING+ACCOUNTABILITY+SYSTEMS%3a+TOWARDS+A+FRAMEWORK+AND+PROCESS+&id=ED464412

Gormley, W., and Gayer, T. (2005). "Promoting school readiness in Oklahoma. An evaluation of Tulsa's Pre-K Program". Journal of Human Resources, 40, 533–558.

Gui M. (2012) "Uso di Internet e Livelli di Apprendimento. Una riflessione sui sorprendenti dati PISA 2009", *Media Education*, 2012(1).

Gui M. e Argentin. G. (2011) "Digital Skills of Internet Natives: Different Forms of Digital Literacy in a Random Sample of Northern Italian High School Students", *New Media & Society*, 13(6): 963–980.

Gui M. e Micheli M. (2011) "I giovani e la disuguaglianza digitale. Il dibatitto e la situazione in Italia", *Città in controluce. Rivista sulla qualità della vita e il disagio sociale*, 19-20.

Gui, M., a cura di (2013), "Indagine sull'uso dei nuovi media tra gli studenti delle scuole superiori lombarde", Regione Lombardia, ISBN:9878890064265

Hallinger P. e Heck R. (1998), *Exploring the Principal's Contribution to School Effectiveness: 1980-1995*, in "School Effectiveness and School Improvement", vol. 9, pp. 157-191.

Hansen, B. (2008). "School year length and student performance: Quasi-experimental evidence". Mimeo: University of California–Santa Barbara

Hanushek, E. A. e Rivkin, S. G. (2010), Using Value-Added Measures of Teacher Quality, in *The American Economic Review*, vol. 100 n. 2.

Hanushek, E. A., & Raymond, M. E. (2004). The effect of school accountability systems on the level and distribution of student achievement. *Journal of the European Economic Association*, *2*(2-3), 406–415.

Hanushek, E. A., & Raymond, M. E. (2005). Does school accountability lead to improved student performance? *Journal of Policy Analysis and Management*, *24*(2), 297–327.

Hanushek, E., & Raymond, M. (2002). Sorting out accountability systems. *School accountability. Stanford, CA: Hoover Institution Press, Stanford University*. Retrieved from http://media.hoover.org/documents/0817938826_75.pdf

Hargittai E. (2002) “Second Level Digital Divide: Differences in People’s Online Skills”, First Monday, 7(4).

Hargittai E. (2010) “Digital Na(t)ives? Variation in Internet Skills and Uses Among Members of the ‘Net Generation’” Sociological Inquiry, 80(1): 92–113.

Heckman, J. J. (2000). “Policies to foster human capital”. Research in Economics, 54(1), 3-56.

Heckman, J. J. and Lochner, L. (2000). Rethinking myths about education and training: Understanding the sources of skill formation in a modern economy. In Securing the Future: Investing in Children from Birth to College, S. Danziger & J. Waldfogel (Eds.). New York: Russell Sage.

Hoskins, B. L., & Mascherini, M. (2009). Measuring active citizenship through the development of a composite indicator. *Social Indicators Research*, *90*(3), 459-488.

Hoskins, B., Jesinghaus, J., Mascherini, M., Munda, G., Nardo, M., Saisana, M., ... & Villalba, E. (2006). Measuring active citizenship in Europe. *Ispra: European Commission Institute for the Protection and Security of the Citizen EUR*, *22530*.

Invalsi (2010). Rapporto Nazionale PISA 2009. Scaricabile http://www.invalsi.it/invalsi/ri/pisa2009.php?page=pisa2009_it_09

Ito M., Baumer S., Bittanti M., boyd d., Cody R., Herr B. et al. (2010) Hanging Out, Messing Around, and Geeking Out Kids Living and Learning with New Media, MIT Press, Cambridge, MA.

Jacob, B. and Lefgren L. (2004). “Remedial education and student achievement: A regression-discontinuity analysis”, Review of Economics and Statistics, 86, 226-44.

Jenkins H., Clinton K., Purushotma R., Robison A.J. e Weigel M. (2006) Confronting the challenges of participatory culture: Media education for the 21st century, White Paper on Digital Media and Learning. The MacArthur Foundation.

Jennings, M. K., Stoker, L., & Bowers, J. (2001). *Politics across the generations: Family transmission reexamined* (working paper 2001-15). Berkeley, CA: Institute of Governmental Studies.

Kane, T. J., & Staiger, D. O. (2001). *Improving school accountability measures*. Retrieved from http://www.nber.org/papers/w8156

Kirp, D. L. (2013). *Improbable Scholars: The Rebirth of a Great American School System and a Strategy for America’s Schools*. Oxford University Press, USA.

Kukla-Acevedo, S. (2007), Do teacher characteristics matter? New results on the effect of teacher preparation on student achievement, in *Economics of Education Review*, vol. 28 pp. 49-57.

Ladd, H. F., & Lauen, D. L. (2010). Status versus growth: The distributional effects of school accountability policies. *Journal of Policy Analysis and Management*, *29*(3), 426–450. doi:10.1002/pam.20504

Lavy , V. (2010), "Do differences in school's instruction time explain international achievement gaps in math, science and reading? Evidence from developed and developing countries", NBER Working Paper 16227

Lavy, V. and A. Schlosser, (2005). "Targeted Remedial Education for Under-Performing Teenagers: Costs and Benefits", Journal of Labor Economics, 23, 839-74.

Lee, J.-W. and Barro, R. (2001), "School Quality in a Cross-Section of Countries", Economica, vol. 68, 465-88.

Livingstone, Sonia. 2012. "Critical Reflections on the Benefits of ICT in Education." *Oxford Review of Education* 38 (1) (February): 9–24.

Losito, B., & D'Apice A. (2003). Democracy, citizenship, participation: The results of the second IEA Civic Education Study in Italy. *International Journal of Education Research*, 39(6), 609−620.

Luyten, H. (2006). "An empirical assessment of the absolute effect of schooling: regression-discontinuity applied to TIMSS-95". Oxford Review of Education, 32, 397–429.

Marcotte, D. (2007). "Schooling and test scores: A mother-natural experiment". Economics of Education Review, 26(5), 629–640

Marcotte, D., and Hemelt, S. (2008). "Unscheduled school closings and student performance". Education Finance and Policy, 3(3), 316–338.

McDermott, K. A. (2003). What Causes Variation in States' Accountability Policies? *Peabody Journal of Education*, *78*(4), 153–176. doi:10.1207/S15327930PJE7804_08

Mintrop, H. (2003). The old and new face of civic education: Expert, teacher and student view. *European Educational Research Journal*, *2*, 446−460.

Neal, D., and Johnson, W. (1996). "The role of pre-market factors in blackwage differences". Journal of Political Economy, 104, 869–895.

Neri S. (2013), *Fondazioni di partecipazione e servizi per l'infanzia: il caso di Modena*, in "Primo Rapporto sul Secondo Welfare in Italia", http://secondowelfare.it/edt/file/1R2W_CAP9_NERI_Fondazioni_partecipazioni_e_servizi_infanzia_caso_Modena.pdf, ora pubblicato anche in "Nuove Tutele", 3, pp. 63-94

Nye, B., Kostantopoulos, S. e Hedges, L. V. (2004), How large are teacher effects?, in *Educational Evaluation and Policy Analysis*, vol. 26 n.3 pp. 237-257.

OECD (2005) Teachers Matter. Attracting, developing and retaining effective teachers, Paris: OECD.

OECD (2009), Creating Effective Teaching and Learning Environments - First Results from TALIS, Paris: OECD.

Oecd (2010a), Teaching and Learning International Survey – TALIS 2008: Technical Report, Paris, Oecd.

Oecd (2010b), TALIS: User Guide for the International Database, Paris, Oecd.

Oecd (2010c), PISA 2009 Results: What Makes a School Successful? – Resources, Policies and Practices (Volume IV), Paris, Oecd.

Oecd (2012), The Experience of New Teachers: Results from TALIS 2008, Paris, Oecd.

Pasek, J., Feldman, L., Romer, D., & Jamieson, K. (2008). Schools as incubators of democratic participation: Building long-term political efficacy with civic education. *Applied developmental science*, *12*(1), 236−237.

Perie, M. and Park, J. (2007). Key Elements for Educational Accountability Models, CCSSO

Perliger, A., Canetti-Nisim, D., & Pedahzur, A. (2006). Democratic attitudes among high-school pupils: The role played by perceptions of class climate. *School Effectiveness and School Improvement*, *17*(1), 119−140.

Pischke, J.-S. (2007) "The Impact of Length of the School Year on Student Performance and Earnings: Evidence from the German Short School Years," Economic Journal. 117, 1216-1242.

Porter, Andrew C. (1991). Creating a System of School Process Indicators. *Educational Evaluation and Policy Analysis,* 13, pp. 13-29.

Raudenbush, R. (2004). Schooling, statistics, and poverty: Can we measure school improvement? ETS Angoff Lecture, 2004.

Reilly, J., Niens, U., & McLaughlin, R. (2005). Education for a Bill of Rights in Northern Ireland. In A. Osler (Ed.), *Teachers, human rights and diversity: Educating citizens in multicultural societies* (pp. 53−72). Stoke-on-Trent, UK: Trentham.

Rivkin, S. G., Hanushek, E. A. e Kain, J. F. (2005), Teachers, Schools, and Academic Achievement, in *Econometrica*, vol. 73 n. 2. pp. 417-458.

Schulz, W., Ainley, J., & Fraillon, J. (2011). ICCS 2009 technical report. Amsterdam,, The Netherlands: IEA.

Schulz, W., Ainley, J., Fraillon, J., Kerr, D., & Losito, B. (2010). ICCS 2009 International Report: Civic knowledge, attitudes and engagement among lower secondary school students in thirty-eight countries.

Schulz, W., Fraillon, J., Ainley, J., Losito, B., & Kerr, D. (2008). *Internazional Civic and Citizenship Education Study: Assessment framework*. Amsterdam, The Netherlands: International Association for the Evaluation of Educational Achievement (IEA).

Sestito, P. (2012). La valutazione del valore aggiunto di scuola. *Giornale italiano di ricerca educativa*, numero speciale.

Sims, D. (2008). "Strategic responses to school accountability measures: It's all in the timing". Economics of Education Review, 27(1), 58–68

Sinclair, J. & Coulthard, R.N. (1975). *Towards an analysis of discourse: the English used by theachers and pupils*, Oxford, Oxford University Press.

Torney-Purta, J., Lehmann, R., Oswald, H., & Schulz, W. (2001). *Chitizenship and education in twenty-eight countries: Civic Knowledge and engagement at age fourteen*. Amsterdam, The Netherlands: International Association for the Evaluation of Educational Achievement (IEA).

Wakelyn, D. (2011). *State Strategies for Fixing Failing Schools and Districts. Issue Brief*. NGA Center for Best Practices. Retrieved from http://www.eric.ed.gov/ERICWebPortal/detail?accno=ED517710

Wastiau, Patricia, Roger Blamire, Caroline Kearney, Valerie Quittre, Eva Van de Gaer, and Christian Monseur. 2013. "The Use of ICT in Education: a Survey of Schools in Europe." *European Journal of Education* 48 (1) (March 17): 11-27.

Wayne, A. J. e Youngs, P. (2003), Teacher Characteristics and Student Achievement Gains, in *Review of Educational Research*, vol. 73 n.1 pp. 89-122 .

West, M. R., & Peterson, P. E. (2006). The efficacy of choice threats within school accountability systems: Results from legislatively induced experiments. *The Economic Journal*, *116*(510), C46–C62.

Wilkenfeld, B. (2009). *Does context matter? How the family, peer, school, and neighborhood contexts relate to adolescents' civic engagement* (CIRCLE Working Paper 64). Medford, MA: The Center For Information & Research on Civic Learning and Engagement.

Yang, Hao. 2012. “ICT in English Schools: Transforming Education?” *Technology, Pedagogy and Education* 21 (1) (March): 101–118.

Zvoch, K., Reynolds, R. E., and Parker, R. P. (2008). “Full-day kindergarten and student literacy growth: Does a lengthened school day make a difference?” Early Childhood Research Quarterly, 23(1), 94-107.

APPENDICE II – LA GRIGLIA DI VALUTAZIONE

Sezione	Area generale	Area specifica	N.	Indicatori	Note	INDICARE L'OBIETTIVO SPECIFICO DEL PROGRAMMA DI CUI CI SI STA OCCUPANDO - Riportare il relativo codice indicato sul foglio CODICI (da 1 a 14) di questo documento	INDICARE IL VOSTRO GIUDIZIO DI ADEGUATEZZA Specificare un numero da 1 a 4	MOTIVAZIONI DEL LIVELLO ASSEGNATO (al valutatore si chiede di specificare le motivazioni del livello assegnato quando non è del tutto adeguato).	RACCOMANDAZIONI (al valutatore si chiede di fornire suggerimenti migliorativi mirati quando il livello assegnato non è del tutto adeguato)
							4=Del tutto adeguato; 3=Sostanzialmente adeguato (richiesta di modifiche minime); 2=Sostanzialmente Inadeguato (richiesta di modifiche sostanziali); 1=Del tutto Inadeguato (richiesta di completa riscrittura).	Inserire del testo	Inserire del testo
STRATEGIA DEL PROGRAMMA	Coerenza degli obiettivi del programma	Coerenza esterna	1	Coerenza tra sife e fabbisogni individuati a livello nazionale e regionale con obiettivi e target di Europa 2020, con le raccomandazioni del Consiglio e con i Programmi Nazionali di Riforma					
STRATEGIA DEL PROGRAMMA	Coerenza degli obiettivi del programma	Coerenza esterna	2	Coerenza tra sife e fabbisogni individuati a livello nazionale e regionale con priorità di investimento e i relativi obiettivi specifici					

STRATEGIA DEL PROGRAMMA	Coerenza degli obiettivi del programma	Coerenza interna	3	Coerenza tra gli obiettivi specifici di ciascun asse prioritario o di diversi assi prioritari					
STRATEGIA DEL PROGRAMMA	Coerenza degli obiettivi del programma	Coerenza interna	4	Complementarietà e potenziali sinergie					
STRATEGIA DEL PROGRAMMA	Coerenza degli obiettivi del programma	Coerenza interna	5	Meccanismi di coordinamento per garantire la massima efficacia nel conseguimento dei risultati attesi					
STRATEGIA DEL PROGRAMMA	Coerenza degli obiettivi del programma	Relazione con altri strumenti di rilievo di livello regionale, nazionale e comunitario	6	Analisi del contributo del programma ad altre strategie e politiche					
STRATEGIA DEL PROGRAMMA	Coerenza degli obiettivi del programma	Relazione con altri strumenti di rilievo di livello regionale, nazionale e comunitario	7	Analisi della possibile influenza di altre politiche e programmi sui risultati attesi dal programma stesso					
STRATEGIA DEL PROGRAMMA	Collegamenti tra le azioni sostenute e le realizzazioni e i risultati attesi		8	Quadro logico per chiarire la logica dell'intervento caratterizzante ciascuna priorità di investimento o ciascun asse prioritario (collegamenti causali tra le diverse azioni, le realizzazioni programmate e i risultati attesi)					

STRATEGIA DEL PROGRAMMA	Collegamenti tra le azioni sostenute e le realizzazioni e i risultati attesi		9	Modo in cui i risultati attesti contribuiranno al conseguimento degli obiettivi, motivazione della forma di sostegno proposta e azioni da sostenere.	Tale analisi deve basarsi sulla letteratura scientifica di settore, comprese ricerche, dati empirici (ad es. i risultati di un progetto pilota) ed evidenze valutative derivanti dai precedenti periodi di programmazione così come da quello attuale e da altri programmi nazionali o regionali finanziati. I valutatori dovranno valutare se altre possibili realizzazioni risulterebbero più utili al conseguimento dei risultati o se altre azioni potrebbero condurre più efficacemente a tali realizzazioni. In caso di esito positivo, è compito dei valutatori proporre altre azioni da sostenere, sulla base dell'evidenza.				
STRATEGIA DEL PROGRAMMA	Collegamenti tra le azioni sostenute e le realizzazioni e i risultati attesi		10	Descrizione delle azioni da sostenere in ciascun asse prioritario, compresa l'individuazione dei principali gruppi di destinatari, dei territori specifici interessati e, se del caso, dei tipi di beneficiari e il previsto impiego di strumenti finanziari.	Prendere in considerazione l'elenco (non esaustivo) delle azioni chiave fornito nell'ambito del Quadro Strategico Comune.				

STRATEGIA DEL PROGRAMMA	Collegamenti tra le azioni sostenute e le realizzazioni e i risultati attesi		11	Collegamenti causali tra le azioni proposte, le relative realizzazioni e i risultati attesi.					
STRATEGIA DEL PROGRAMMA	Collegamenti tra le azioni sostenute e le realizzazioni e i risultati attesi		12	Individuazione di eventuali fattori esterni che potrebbero influenzare i risultati attesi (ad es. politiche nazionali, tendenze economiche, cambiamenti nella competitività regionale).					
STRATEGIA DEL PROGRAMMA	Collegamenti tra le azioni sostenute e le realizzazioni e i risultati attesi		13	Pertinenza delle azioni mirate ai fabbisogni di specifici territori, comprese le aree con caratteristiche territoriali particolari, con specifico riguardo alle esigenze specifiche delle zone geografiche particolarmente colpite dalla povertà o dei gruppi bersaglio a più alto rischio di discriminazione o esclusione, con particolare riguardo per le comunità emarginate.	Sulla base di tale valutazione, il valutatore dovrà verificare se un "mix di interventi" alternativo potrebbe più facilmente raggiungere i risultati attesi e quindi gli obiettivi specifici del programma.				
STRATEGIA DEL PROGRAMMA	Principi orizzontali		14	Adeguatezza delle misure pianificate per promuovere le pari opportunità tra uomini e donne e impedire la discriminazione, nonché per promuovere lo sviluppo sostenibile.					

INDICATORI, MONITORAGGIO E VALUTAZIONE	Pertinenza e chiarezza degli indicatori del programma proposto	Pertinenza (gli indicatori riflettono le operazioni e gli obiettivi degli assi prioritari)	15	Gli indicatori di risultato forniscono informazioni sul progresso verso il cambiamento che il programma intende produrre nel contesto dello Stato membro o della regione (Ogni asse prioritario deve includere almeno un indicatore di risultato. Per essere pertinente, questi indicatori devono essere sensibili alle politiche, ad es. il loro valore dovrebbe essere influenzato nella maniera più diretta possibile dalle azioni finanziate nell'ambito dell'asse prioritario. Gli indicatori di risultato devono rappresentare il più importante cambiamento atteso. Il cambiamento perseguito da un programma può essere a breve o a più lungo termine, a seconda dell'attività sostenuta e della logica dell'intervento).	Gli indicatori del FESR e del Fondo di Coesione devono essere finalizzati a misurare un cambiamento nel contesto di uno Stato membro, di una regione, un'area, un settore, un segmento di popolazione cui il programma si rivolge. Di conseguenza, non devono essere limitati agli enti sostenuti. Per quanto riguarda il FSE, gli indicatori devono puntare a cogliere gli effetti sui soggetti o gli enti sostenuti. Attraverso attività valutative occorre inoltre valutare effetti di carattere più generale, come ad esempio le condizioni complessive di uno Stato membro o di una regione.				

INDICATORI, MONITORAGGIO E VALUTAZIONE	Pertinenza e chiarezza degli indicatori del programma proposto	Pertinenza (gli indicatori riflettono le operazioni e gli obiettivi degli assi prioritari)	16	Il numero di indicatori di risultato specificamente connessi a singoli programmi è limitato e concentrato sui principali obiettivi del programma stesso. Per essere in grado di cogliere il cambiamento provocato dal programma, tali indicatori devono corrispondere agli obiettivi specifici fissati nell'ambito delle priorità di investimento. Si raccomanda di predisporre solo un indicatore di risultato specificamente connesso ad un programma, se possibile, per ciascuna priorità di investimento e relativo obiettivo specifico, nel caso di programmi FESR.					
INDICATORI, MONITORAGGIO E VALUTAZIONE	Pertinenza e chiarezza degli indicatori del programma proposto	Pertinenza (gli indicatori riflettono le operazioni e gli obiettivi degli assi prioritari)	17	Gli indicatori di realizzazione misurano ciò che è stato direttamente prodotto o fornito attraverso l'attuazione delle operazioni sostenute (Il compito del valutatore consiste nel valutare se tali indicatori siano pertinenti alle azioni da sostenere e se la realizzazione prevista contribuirà al cambiamento atteso negli	Si noti che, per il FESR, la tipologia di indicatore"numero di progetti", utilizzata nell'attuale periodo di programmazione, è stata eliminata dall'elenco di indicatori comuni, in quanto non misura realmente una realizzazione (che potrebbe condurre a dei risultati): il valutatore dovrà verificare che tale tipologia di				

				indicatori di risultato).	indicatore non venga selezionata per i programmi FESR.				

INDICATORI, MONITORAGGIO E VALUTAZIONE	Pertinenza e chiarezza degli indicatori del programma proposto	Pertinenza (gli indicatori riflettono le operazioni e gli obiettivi degli assi prioritari)	18	Gli indicatori comuni sono costituiti da indicatori di realizzazione e, nel caso del FSE, anche da indicatori di risultato. Il loro utilizzo è obbligatorio.	Per il FESR, gli indicatori comuni dovrebbero essere utilizzati solo quando pertinenti al contenuto delle priorità di investimento e degli obiettivi specifici. I valutatori ex ante devono verificare che tali indicatori comuni siano adeguatamente selezionati quando opportuno rispetto alle azioni e alle priorità. Per il FSE, tutti gli indicatori di realizzazione e di risultato comuni relativi a tutte le priorità di investimento saranno oggetto di monitoraggio. Compito del valutatore sarà quindi quello di valutare la pertinenza degli indicatori di realizzazione e di risultato specificamente connessi al programma che sono stati proposti. Qualora i valutatori dovessero rilevare che importanti aspetti di una priorità di investimento non trovano copertura tra gli indicatori comuni o tra quelli specificamente attinenti al programma, possono				

					suggerire indicatori specifici aggiuntivi.				

INDICATORI, MONITORAGGIO E VALUTAZIONE	Pertinenza e chiarezza degli indicatori del programma proposto	Chiarezza	19	Solidità degli indicatori di risultato specificamente connessi al programma che sono stati selezionati e loro validità statistica (Un indicatore può essere considerato solido se non viene indebitamente influenzato da deviazioni o valori estremi).					
INDICATORI, MONITORAGGIO E VALUTAZIONE	Pertinenza e chiarezza degli indicatori del programma proposto	Chiarezza	20	Nel caso in cui i valori relativi agli indicatori vengano rilevati attraverso indagini, la rappresentatività dei campioni è confermata sul piano statistico (I valutatori possono verificare che le future Autorità di Gestione abbiano accesso al supporto di competenze interne o esterne in campo statistico, sulle quali fare affidamento, ad esempio, per predisporre un'indagine al fine di stabilire valori di partenza e valori obiettivo).					
INDICATORI, MONITORAGGIO E VALUTAZIONE	Pertinenza e chiarezza degli indicatori del programma proposto	Chiarezza	21	Individuazione delle fonti dei dati per gli indicatori di risultato e loro disponibilità pubblica (ad esempio, occorre assicurarsi che i valori di partenza, i valori obiettivo e le definizioni degli indicatori siano pubblici).					

INDICATORI, MONITORAGGIO E VALUTAZIONE	Valori di partenza e valori obiettivo quantificati	Chiarezza	22	i valori obiettivo quantificati relativi agli indicatori sono realistici, tenendo conto del sostegno previsto dai Fondi del QSC	Per quanto riguarda i valori obiettivo, laddove è stato fissato un valore obiettivo quantificato per gli indicatori comuni e per quelli specifici del programma, la valutazione ex ante deve verificare "se i valori obiettivo quantificati relativi agli indicatori sono realistici, tenendo conto del sostegno previsto dai Fondi del QSC". I regolamenti specifici dei Fondi affermano chiaramente che i valori obiettivo devono essere fissati al 2022. A tal fine, il valutatore dovrà valutare i valori obiettivo in riferimento alle azioni e alle forme di sostegno selezionate, tenendo conto degli stanziamenti finanziari per asse prioritario e degli stanziamenti indicativi a livello di categorie di intervento/priorità di investimento.				

INDICATORI, MONITORAGGIO E VALUTAZIONE		Chiarezza	23	Per gli indicatori di realizzazione, i valori obiettivo sono basati sul calcolo dei costi unitari delle stesse operazioni o di operazioni similari precedentemente sostenute nell'ambito dei Fondi Strutturali o di altri programmi nazionali/regionali, ovvero da un'analisi, ad esempio, di progetti pilota.	In alcuni casi, è possibile ricorrere a standard settoriali come costo unitario di riferimento (ad es. i listini prezzi in campo edile). In caso di interventi completamente originali, al valutatore è richiesto di valutare la qualità della stima realizzata dall'autorità di programmazione, e potrebbe quindi indicare i momenti in cui risulti necessaria una revisione dei valori obiettivo (ad es. dopo il completamento dei primi progetti). I valori target per gli indicatori di realizzazione sono cumulativi.				
INDICATORI, MONITORAGGIO E VALUTAZIONE		Chiarezza	24	Gli indicatori di risultato riflettono gli effetti attesi dalle azioni così come da altri sviluppi esterni che potrebbero potenzialmente incidere su di loro, valutando contestualmente la loro plausibilità rispetto alle situazioni di partenza, alle passate esperienze e alle tendenze economiche pertinenti.	Per quanto riguarda gli indicatori di risultato, il regolamento FSE richiede valori obiettivo quantificati, mentre nel caso del FESR e del Fondo di Coesione gli obiettivi di indicatori specificamente connessi a singoli programmi potrebbero anche avere natura qualitativa (quale, ad es., la direzione di una variazione o un range di valori).				

INDICATORI, MONITORAGGIO E VALUTAZIONE	Idoneità delle tappe fondamentali (ovvero gli obiettivi intermedi per il conseguimento dell'obiettivo specifico di una priorità che indicano, se del caso, i progressi attesi verso il conseguimento degli obiettivi fissati per la fine del periodo interessato)		25	Idoneità delle tappe fondamentali selezionate per il quadro di riferimento dei risultati.	Le autorità di programmazione devono selezionare per ciascun asse prioritario un sottogruppo di indicatori del programma da utilizzare come tappe fondamentali nel quadro di riferimento dei risultati				
INDICATORI, MONITORAGGIO E VALUTAZIONE	Idoneità delle tappe fondamentali (ovvero gli obiettivi intermedi per il conseguimento dell'obiettivo specifico di una priorità che indicano, se del caso, i progressi attesi verso il conseguimento degli obiettivi fissati per la fine del periodo interessato)		26	Le tappe fondamentali sono pertinenti, vale a dire "recanti informazioni essenziali sui progressi di una priorità". Le tappe fondamentali, così come gli obiettivi cumulativi fissati per il 2022, possano essere realisticamente raggiunte entro le fasi di verifica del raggiungimento dei risultati, nel 2016 e nel 2018.	Per tale analisi, i valutatori dovranno tener conto della velocità del processo attuativo del programma nell'attuale periodo di programmazione e delle fonti disponibili, nonché valutare la plausibilità della disponibilità di dati per la quantificazione delle tappe fondamentali nelle fasi più importanti di verifica del raggiungimento dei risultati. I valutatori, inoltre, possono anche contribuire a selezionare tappe fondamentali e target adeguati.				

INDICATORI, MONITORAGGIO E VALUTAZIONE			27	Le tappe fondamentali includono un numero limitato di indicatori finanziari, di realizzazione e, dove opportuno, di risultato (per la verifica del 2018) (è possibile inoltre definire tappe fondamentali anche per i più importanti passaggi del processo attuativo).	Qualora la tappa fondamentale al 2018 includa anche indicatori di risultato, sarà compito dei valutatori verificare in che misure tali indicatori possano essere stati influenzati da altri fattori al di fuori del controllo dell'Autorità di Gestione, esponendo il programma al rischio di non conseguire le relative tappe fondamentali e i relativi valori target. Per il FESR e il Fondo di Coesione, le tappe fondamentali non possono consistere in target di natura qualitativa.				
INDICATORI, MONITORAGGIO E VALUTAZIONE	Capacità amministrativa, procedure per la rilevazione dei dati e valutazione		28	Attuabilità delle fasi di gestione, sorveglianza e valutazione del programma	Esaminare la precedente esperienza e ad individuare i possibili colli di bottiglia che ostacolano la gestione, la sorveglianza e la valutazione del programma, nonché raccomandare misure preventive come attività di sensibilizzazione e di formazione.				

INDICATORI, MONITORAGGIO E VALUTAZIONE	Capacità amministrativa, procedure per la rilevazione dei dati e valutazione		29	Le procedure di monitoraggio sono in grado di garantire una rilevazione tempestiva dei dati al fine di sostenere i processi decisionali, di reporting e di valutazione.	Ai valutatori è richiesto di valutare le fonti delle informazioni e le modalità di raccolta dei dati (ad es. attraverso le domande di finanziamento, gli obblighi contrattuali di informazione ex post, indagini su campioni rappresentativi, dati relativi ai singoli partecipanti, etc.). In particolare, il valutatore dovrà verificare che i dati siano disponibili e rilevati in tempo per la quantificazione degli indicatori di risultato.				
INDICATORI, MONITORAGGIO E VALUTAZIONE	Capacità amministrativa, procedure per la rilevazione dei dati e valutazione		30	I database amministrativi esistenti siano stati presi in considerazione come possibile fonte (in modo da ridurre gli oneri amministrativi a carico dei beneficiari).					

INDICATORI, MONITORAGGIO E VALUTAZIONE	Capacità amministrativa, procedure per la rilevazione dei dati e valutazione		31	Esistenza delle procedure necessarie a garantire la qualità dei dati.	Ad esempio, viene considerata buona pratica la definizione precisa del contenuto e della fonte di ciascun indicatore in uno specifico manuale a beneficio degli operatori responsabili per l'immissione dei dati nei sistemi di monitoraggio. Un manuale del genere può evitare errori in caso di cambiamenti del personale durante la durata del programma. Istituire una procedura di controllo di validità dei dati automatica nell'ambito del sistema, così come controlli regolari e casuali sulla qualità dei dati immessi rappresentano ulteriori mezzi per verificare il livello di qualità mantenuto. Se necessario, i valutatori possono suggerire ulteriori azioni per rimediare a incongruenze ed errori sperimentati nell'attuale periodo.				

INDICATORI, MONITORAGGIO E VALUTAZIONE	Capacità amministrativa, procedure per la rilevazione dei dati e valutazione		32	Possibili esigenze informative per la realizzazione di valutazioni in itinere "comprese le valutazioni per stimare l'efficacia, l'efficienza e l'impatto di ciascun programma", e in particolare per le valutazioni di impatto, finalizzate a verificare il contributo del programma al conseguimento degli obiettivi di ciascun asse prioritario, da effettuarsi almeno una volta durante il periodo di programmazione.	Ad esempio, qualora venisse pianificata una valutazione controfattuale di impatto basata su gruppi di controllo, questa richiederebbe la disponibilità di micro-dati sugli enti e i singoli individui sostenuti nell'ambito delle operazioni e su quelli non sostenuti, prima e dopo l'intervento. Un ulteriore esempio consiste nelle valutazioni finalizzate a stimare il contributo del programma alla produzione di cambiamenti di comportamento: in questo caso il fabbisogno di dati andrà oltre le capacità del sistema di monitoraggio.	Campo non richiesto. Indicare solo le raccomandazioni	Campo non richiesto. Indicare solo le raccomandazioni	Campo non richiesto. Indicare solo le raccomandazioni	

INDICATORI, MONITORAGGIO E VALUTAZIONE	Capacità amministrativa, procedure per la rilevazione dei dati e valutazione		33	Indicare le principali attività valutative da intraprendere, in particolare rispetto agli interventi che generano i principali risultati o in risposta a specifiche esigenze (ad es. valutare l'esigenza di lanciare nuove iniziative in uno specifico campo di attività, o, quando previsto, valutare nuovi approcci innovativi, in quanto fonte di nuova conoscenza circa le politiche). I valutatori possono anche indicare la tempistica di tali attività valutative, i relativi metodi e le esigenze in termini di dati, nonché le possibili attività formative, se ritenute necessarie, il che può contribuire a migliorare la qualità del piano di valutazione.		Campo non richiesto. Indicare solo le raccomandazioni	Campo non richiesto. Indicare solo le raccomandazioni	Campo non richiesto. Indicare solo le raccomandazioni	

INDICATORI, MONITORAGGIO E VALUTAZIONE	Capacità amministrativa, procedure per la rilevazione dei dati e valutazione		34	Inoltre, il valutatore ex ante può concordare con l'autorità di programma i metodi da applicare alle valutazioni di impatto previste, e verificare la disponibilità dei relativi dati necessari attraverso il sistema di monitoraggio, dati amministrativi già in essere o statistiche nazionali e regionali. Qualora questi dati non risultino disponibili, il valutatore potrà contribuire ad individuare le fonti, le procedure e la tempistica per il loro rilevamento.		Campo non richiesto. Indicare solo le raccomandazioni	Campo non richiesto. Indicare solo le raccomandazioni	Campo non richiesto. Indicare solo le raccomandazioni	
COERENZA DEGLI STANZIAMENTI FINANZIARI			35	Coerenza dello stanziamento delle risorse di bilancio rispetto agli obiettivi del programma.		Campo non richiesto. Indicare solo le raccomandazioni	Campo non richiesto. Indicare solo le raccomandazioni	Campo non richiesto. Indicare solo le raccomandazioni	
COERENZA DEGLI STANZIAMENTI FINANZIARI			36	Gli stanziamenti finanziari si concentrano sugli obiettivi più rilevanti in linea con le sfide e le esigenze individuate e con i requisiti relativi alla concentrazione degli interventi fissati nei Regolamenti.					
COERENZA DEGLI STANZIAMENTI FINANZIARI			37	Coerenza degli stanziamenti, esaminando le sfide e le esigenze individuate sulla base delle quali sono stati fissati gli obiettivi così come le azioni pianificate.					

IL CONTRIBUTO ALLA STRATEGIA DI EUROPA 2020			38	Contributo alla strategia di Europa 2020, in riferimento agli obiettivi tematici e alle priorità selezionati, tenendo conto delle esigenze nazionali e regionali.					
IL CONTRIBUTO ALLA STRATEGIA DI EUROPA 2021			39	Misura in cui il programma sarà in grado di contribuire agli obiettivi e ai target della strategia di Europa 2020					