

## capitolo 1

## più autonomia e più responsabilità: evitare un ritorno al centralismo nella scuola per favorire crescita e occupazione giovanile\*

di **Stefano Manzocchi** e **Giovanna Vallanti**

### L'importanza di investire su un cambiamento strutturale di medio periodo

Si discute molto di riforme in Italia. E sembra prefigurarsi un disegno politico per cambiare alcuni caratteri strutturali del nostro Paese con un piano di riforme sperabilmente non solo annunciate, ma realizzate e in tempi non biblici. In questo contesto, il sistema dell'istruzione e dell'inserimento nel mondo del lavoro non possono che rivestire un ruolo centrale. Un Paese avanzato non può che trarre linfa per la crescita e sociale dagli avanzamenti, su diversi piani e livelli, verso la frontiera dell'economia della conoscenza. Questo riguarda sia la capacità di realizzare meglio, e in modi innovativi e coerenti con i cambiamenti dell'ambiente internazionale, i prodotti e i servizi che imprese, lavoratori e pubblica amministrazione sono stati abituati a fornire da tempo, sia la capacità di realizzare "rotture" innovative vere e proprie con nuovi prodotti e servizi.

La crisi pesante e prolungata che abbiamo attraversato ha mutato radicalmente la morfologia produttiva del Paese, i comportamenti degli attori economici, le percezioni dei cittadini nelle diverse vesti che indossano (consumatori, produttori, risparmiatori, ecc.). Si è pian piano rafforzata la convinzione che il sistema-Italia (ed Europa) come usciva dal primo decennio del secolo non era sostenibile, e andava riformato profondamente e sotto diversi profili. Certo, i tempi e le modalità di queste trasformazioni sono ancora controverse, come si addice a una società composita e spesso atomistica come la nostra. Ma la percezione che la crisi avesse dispiegato soprattutto i suoi effetti distruttivi (sul patrimonio produttivo, sui risparmi, sulle rappresentanze politiche ed economiche), senza gli effetti creativi che le recessioni spesso comportano secondo una visione schumpeteriana, ha coagulato un consenso per le riforme variamente intese compresa quelle dell'istruzione e del mercato del lavoro.

\* Per gli approfondimenti di metodo si veda il Capitolo 1 degli Allegati.

Nel contesto dell'Ottavo Rapporto sulle classi dirigenti, che si interroga con diverse prospettive metodologiche sul nesso tra sistema formativo e ingresso e permanenza dei giovani nel mondo del lavoro, il presente capitolo fornisce una quantificazione dei benefici economici (e sociali) ottenibili dall'Italia intervenendo sulla scuola secondaria al fine di migliorarne la qualità e i risultati. Di autonomia si discute da decenni nella scuola italiana, ma è certo che senza più responsabilità e trasparenza (in una sola parola, ancorché inglese, più *accountability*) l'autonomia resta un termine vuoto, destinato a essere soppiantato dall'esigenza di maggior controllo anche centralistico di prestazioni e risultati. Quel che ci proponiamo in questo capitolo è di associare le due facce della medaglia, simulando gli effetti di una maggior autonomia scolastica ma responsabile delle proprie scelte, procedure, e risultati. Il rischio infatti è che il pendolo delle riforme in Italia torni verso il centralismo che nella scuola non è certo l'opzione migliore: insomma, nel buttar via "l'acqua sporca" del cattivo decentramento si rischia di far fuori anche "il bambino" dell'autonomia, che invece va valorizzata ma associandola però in misura più cogente con l'*accountability*.

I rischi di una tendenza verso il "nuovo centralismo" nella scuola, come reazione alle insufficienze del decentramento all'italiana che ha esasperato i divari regionali in termini sia di *performance* scolastica e sia di partecipazione dei giovani al mercato del lavoro, potrebbero essere di due tipi. In primo luogo, quelli specifici alla rinuncia al valore intrinseco che l'autonomia scolastica - se opportunamente associata alla trasparenza di processi e risultati, e soprattutto alla responsabilità della dirigenza - comporta per il sistema sociale nel suo complesso. A una quantificazione di questo "valore aggiuntivo" è dedicato questo capitolo. In secondo luogo, un nuovo movimento del pendolo verso il centralismo nella scuola potrebbe esacerbare il divario tra la realtà delle riforme e la loro percezione da parte dei cittadini (studenti, famiglie, insegnanti, dirigenti scolastici). Se le riforme vengono fatte ma le percezioni restano quelle di un ambiente sfavorevole al miglioramento della scuola, il consenso per le riforme stesse non può che scemare. Un nuovo cambio di direzione rispetto al passato, stavolta dall'autonomia verso il centralismo non farebbe che aumentare l'incertezza sulla strategia da intraprendere, e un pendolarismo ripetuto delle norme non potrebbe che danneggiare la percezione e la fiducia degli operatori. D'altra parte, il susseguirsi anche contraddittorio delle norme e delle procedure, non farebbe che ampliare spazi e potere della burocrazia pubblica. Che nelle continue transizioni da una modello all'altro (centralismo, poi autonomia, poi di nuovo centralismo) potrebbe ancor meglio calibrare il suo potere di interdizione, con costi, ritardi e arbitarietà che restano tutti a carico dei cittadini. Cambiamenti di rotta ripetuti, opacità e sovrapposizione di norme anche divergenti, più spazi per le interpretazioni della PA: è anche così che si apre il divario tra la qualità delle leggi e le percezioni dei cittadini.

\*\*\*

Nel prosieguo del capitolo, individuati i fattori che, in base alla letteratura economica di riferimento, concorrono a determinare una migliore o peggiore *performance* del sistema scolastico, passiamo a rappresentare il livello e l'andamento della *performance* del sistema scolastico italiano, così come messa in luce dai risultati dei test scolastici PISA condotti dall'OCSE<sup>1</sup>. Procediamo poi a valutare i margini di miglioramento possibili per le scuole italiane, allineando il sistema educativo italiano alle *best practice* in Europa: questo ci consente di stimare - con un modello di riferimento analitico - i benefici economici in termini di reddito e occupazione di sistema scolastico più efficiente, ovvero in grado di fornire risultati migliori a parità di risorse impiegate.

I risultati ottenuti mostrano come le riforme proposte nell'ambito di questo lavoro, volte a conferire alle scuole maggiore autonomia e più *accountability* (ovvero, maggior responsabilizzazione associata a maggior trasparenza nella rendicontazione dei risultati), sarebbero in grado di portare la scuola italiana al di sopra della media Europea e comunque tra i *top performers* europei in termini di rendimento scolastico (così come misurato dai risultati PISA). Naturalmente, si tratta di affrontare due sole componenti del più vasto sistema di nessi tra sistema formativo e ingresso e permanenza nel mondo del lavoro, ma di componenti più facilmente misurabili e comparabili con gli altri sistemi europei. Ed è significativo come i test PISA e il dibattito che essi hanno generato costituiscano un motore di cambiamento in tutti i Paesi UE. Nell'incontro con gli esperti tedeschi, che si è tenuto presso la sede romana della Fondazione Konrad Adenauer nel marzo 2014, e di cui si dà conto in altra sezione del Rapporto, il riferimento è stato a un vero e proprio "PISA shock" innescato dai risultati dei test PISA all'inizio degli anni 2000 sul sistema formativo tedesco.

Posto che scuole che funzionano in maniera più efficiente favoriscono (a parità di risorse date) maggiore accumulazione di capitale umano, il miglioramento della *performance* del sistema scolastico può tradursi in significativi benefici di natura economica così come in maggiore dinamismo del mercato del lavoro giovanile. L'analisi condotta nel corso del presente lavoro mostra come i benefici connessi a riforme tese a fornire maggiori stimoli alle scuole italiane siano di entità significativa. Per effetto delle riforme una volta entrate pienamente a regime, il Pil pro capite italiano potrebbe crescere a un ritmo maggiore di 0,4-0,5 punti percentuali annui rispetto allo *status quo*; parimenti, le riforme della scuola auspicate potrebbero dare a lungo termine un contributo alla riduzione della disoccupazione giovanile in Italia dell'ordine circa 4-5 punti percentuali.

1. Il programma PISA (Programme for International Student Assessment) rappresenta un'indagine condotta dall'OCSE su base triennale volta a valutare la bontà dei sistemi educativi di diversi Paesi nel mondo attraverso test delle abilità e delle conoscenze di studenti quindicenni, prossimi al completamento della scuola dell'obbligo. Al momento, circa 70 Paesi partecipano alle rilevazioni PISA.

## Più autonomia, responsabilità e concorrenza come fattori di performance del sistema educativo

I sistemi scolastici non sempre favoriscono l'emergere di incentivi forti per le scuole a migliorare il rendimento dei propri studenti e/o il controllo dei costi (efficienza produttiva). Ciò avviene perché all'interno del settore scolastico operano con minore efficacia quei meccanismi presenti nei settori esposti alla concorrenza, che stimolano gli operatori ad agire efficientemente, pena la perdita di clientela e l'uscita dal mercato. Responsabilizzazione e/o rendicontazione delle scuole, autonomia scolastica e ampie possibilità di scelta dell'offerta scolastica sono i tre principi cardine che stanno orientando la riforma delle scuole nei principali Paesi industrializzati al fine di giungere ad una migliore allocazione delle risorse. Gli studi più recenti indicano un significativo grado di correlazione tra la *performance* delle scuole e il grado di autonomia dal governo centrale/locale di cui esse dispongono, la presenza o meno di meccanismi di responsabilizzazione e/o rendicontazione del rendimento scolastico (*accountability*), il grado di diffusione di scuole gestite dal settore privato e la gamma di scelta assicurata alle famiglie dal finanziamento statale delle scuole (si veda, tra gli altri, Woessman et al. 2007, Hanushek e Woessman, 2010, Hanushek et al. 2013). La presenza di tali fattori fa sì che i vari soggetti coinvolti nel processo educativo scolastico abbiano, analogamente a quanto avviene nel settore privato, incentivi forti a operare in maniera più efficace ed efficiente, ottenendo quindi un miglioramento del rendimento scolastico (a parità di risorse). Vediamo perché.

La decentralizzazione (o il grado di autonomia) dei meccanismi decisionali nel sistema scolastico consente di sostituire l'inerzia e rigidità dei processi centralizzati con il dinamismo, la conoscenza, le competenze dei dirigenti scolastici (a livello locale) e le loro capacità di soddisfare le esigenze delle famiglie. L'idea di fondo è che gli insegnanti siano i soggetti meglio posizionati nello scegliere i metodi di insegnamenti più idonei per l'apprendimento degli studenti, nel comprendere le potenzialità della scuola e di ciò che da essa si attendono gli studenti e le famiglie. Tale conoscenza consente di allocare meglio le risorse disponibili, di migliorare la produttività delle scuole e rispondere efficacemente alle richieste delle comunità locali (Woessmann 2001, 2003; Fuchs and Woessmann, 2007, Woessmann, et al. 2007). Al contrario, la stretta aderenza a metodi di insegnamento definiti a livello centralizzato (assenza di autonomia) può avere l'effetto di non massimizzare l'apprendimento da parte degli studenti.

Ma per essere davvero efficace, l'autonomia deve accompagnarsi alla responsabilità dei dirigenti. Se gli interessi degli insegnanti divergono da quelli delle famiglie e degli studenti, i primi possono agire in maniera opportunistica (Woessmann, 2005). Di conseguenza, affinché l'autonomia scolastica dia i benefici sperati è necessario che aumenti l'*accountability* delle scuole: maggiore autonomia può invece avere effetti controproducenti in Paesi con istituzioni deboli e, di conseguenza, con bassi livelli di *accountability*.

In particolare, generando informazioni più precise sui risultati ottenuti dagli studenti, i sistemi di *accountability* più avanzati consentono alle famiglie di effettuare scelte

ponderate in merito alla qualità delle scuole; in questo modo, tali meccanismi sono in grado di remunerare studenti, insegnanti e dirigenti scolastici per il loro impegno.

Il rendimento scolastico può beneficiare anche di una più ampia gamma di scelta delle scuole da parte delle famiglie. Assicurare alle famiglie maggiori possibilità di scelta per i propri figli, consentire alle scuole private di accedere ai finanziamenti pubblici potrebbe innescare un virtuoso processo competitivo tra scuole in grado di dare luogo a scuole migliori e in grado di soddisfare in maniera più efficiente la propria *mission* istituzionale (Hanushek et al. 1994, Woessmann et al. 2007). Allo stesso tempo, la presenza di scuole private potrebbe migliorare anche la qualità delle vicine scuole pubbliche, pena il rischio di perdita degli studenti.

Il grado di diffusione delle scuole gestite da privati è a sua volta correlato con la disponibilità di fondi pubblici per le scuole, soprattutto nei casi di famiglie che non possono permettersi le scuole private. Nella misura in cui le famiglie meno abbienti abbiano difficoltà a prendere a prestito risorse per finanziare le scuole private dei propri figli, ciò si riflette negativamente sulla scelta delle scuole per questi segmenti della popolazione. Di converso, una buona disponibilità di fondi pubblici può consentire alle famiglie maggiori possibilità nella scelta delle scuole e, di conseguenza, rafforzare gli incentivi delle scuole a operare in maniera più efficace. Naturalmente, occorre precisare che un più esteso finanziamento parziale anche delle scuole private, per esempio mediante un sistema di voucher attribuito alle famiglie meno abbienti per aumentare le loro possibilità di scelta, deve accompagnarsi a un netto potenziamento degli investimenti statali nella scuola pubblica e ad un sistema efficace di monitoraggio dei risultati nella scuola privata (*accountability*).

La ricerca recente ha mostrato come i tre meccanismi appena illustrati, in estrema sintesi più autonomia, responsabilità e concorrenza, abbiano un fondamento empirico, ovvero abbiano un impatto statisticamente significativo e quantitativamente rilevante sui risultati conseguiti dagli studenti (si veda, tra gli altri, Hanushek et al. 1994, Woessman et al. 2007, Hanushek e Woessman, 2010, Hanushek et al. 2013). L'approccio più comunemente utilizzato per investigare empiricamente quale siano i principali *drivers* della *performance* scolastica è quello di analizzare il grado di correlazione esistente tra le caratteristiche delle scuole appena menzionate e i risultati conseguiti dalle scuole. Questi ultimi sono in genere misurati attraverso i risultati ai test PISA, soprattutto per i test di matematica.

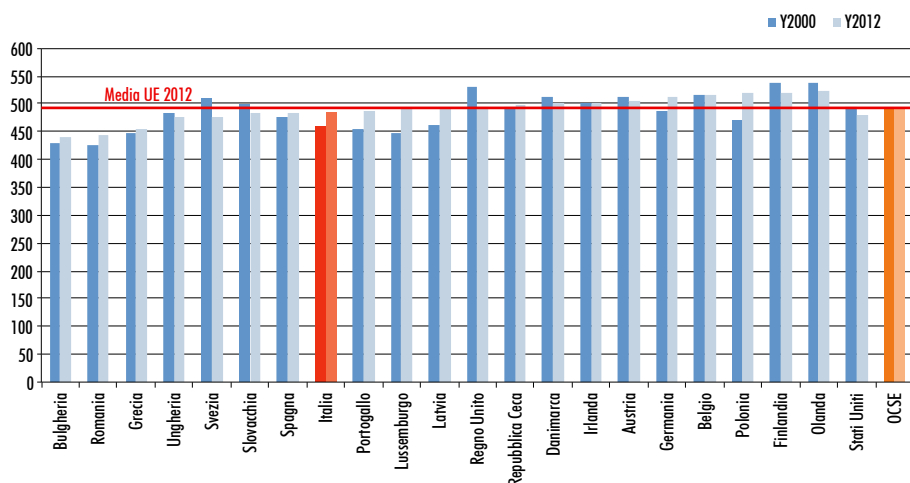
## Il posizionamento attuale del Paese

Il punto di partenza per quantificare i benefici che potrebbero derivare per l'economia italiana da un sistema scolastico più efficiente di quello attuale è dato dalla *performance* attuale del sistema stesso rispetto a quella dei principali *partner* europei. A tale riguardo, i dati prodotti dalle rilevazioni PISA nel tempo rappresentano una ricca base informativa dalla quale è possibile cogliere ciò che maggiormente rileva ai fini del presente lavoro<sup>2</sup>.

L'Italia consegue una *performance* in matematica leggermente inferiore alla media OCSE. Confrontando il 2012 con le prime edizioni della rilevazione PISA si registrano, tuttavia, significativi segnali di miglioramento per l'Italia: tra 2000 e il 2012 i risultati fanno registrare un incremento pari a circa 26 punti, che equivale a un aumento del 6% rispetto al dato per il 2000<sup>3</sup>. La Figura 1 mostra con maggiore dettaglio la *performance* in matematica di ciascun Paese dell'Unione europea, gli Stati Uniti e la media dei Paesi UE nel 2000 e nel 2012. Considerando il dato più recente, l'Italia non si posiziona tra i Paesi dell'Unione europea che presentano i risultati migliori, collocandosi nella parte bassa della distribuzione (seguita da Bulgheria, Romania, Grecia, Ungheria, Svezia, Slovacchia e Spagna). Il discorso appare sostanzialmente analogo se si ordinano i Paesi in base ai risultati dei test di matematica per il 2000 (Figura 2).

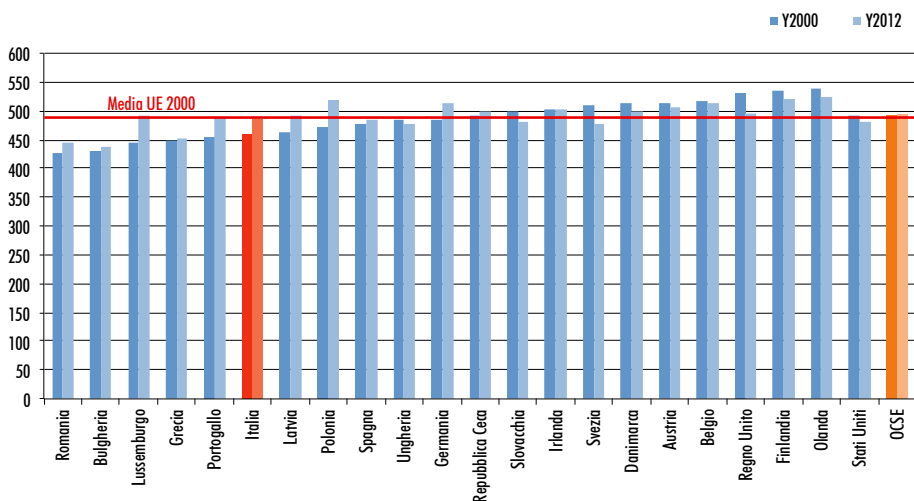
2. Le rilevazioni PISA testano le competenze degli studenti 15-enni nella comprensione della Lettura, nella Matematica e nelle Scienze. Esse consentono un ampio confronto internazionale con altri Paesi, dell'area OCSE e del resto del Mondo, e con le rilevazioni svolte in quattro occasioni del passato (2000, 2003, 2006, 2009 e 2012). Per la Matematica, che rappresenta l'ambito principale di rilevazione, il quadro informativo disponibile è più ricco e articolato.
3. Il pattern dei risultati interni all'Italia è coerente con quello delle rilevazioni nazionali condotte dall'INVALSI: ampi sono i divari territoriali, con le regioni del Nord Ovest e del Nord Est avanti, mentre il Mezzogiorno, pur con segnali di miglioramento dal 2006 in poi, specie in alcune regioni, è sotto la media nazionale, sui cui valori si situa il Centro.

**Fig. 1 - Performance in matematica nel 2000 e nel 2012. Paesi ordinati sulla base del punteggio PISA 2012**



Fonte: elaborazioni degli autori su dati PISA 2000 e 2012

**Fig. 2 - Performance in matematica nel 2000 e nel 2012. Paesi ordinati sulla base del punteggio PISA 2000**



Fonte: elaborazioni degli autori su dati PISA 2000 e 2012

Da cosa può dipendere la certo non esaltante *performance* del sistema educativo italiano, così come fotografata dai risultati PISA? Nei paragrafi che seguono si cercherà di dare una risposta a tale interrogativo sulla base dei principali conclusioni cui è pervenuta la letteratura economica di riferimento (Cfr. paragrafo precedente: Più autonomia, responsabilità e concorrenza come fattori di performance del sistema educativo), che mettono in relazione la bontà del funzionamento delle scuole con alcune caratteristiche delle scuole stesse. Tali caratteristiche ricomprendono varie misure del grado di autonomia di cui godono le scuole, le forme di *accountability* presenti all'interno del sistema scolastico e le possibilità di scelta delle scuole offerte alle famiglie. I dati che seguono mostrano, pertanto, come si posiziona l'Italia relativamente agli altri Paesi dell'Unione europea e dell'area OCSE su varie dimensioni dell'organizzazione del sistema scolastico.

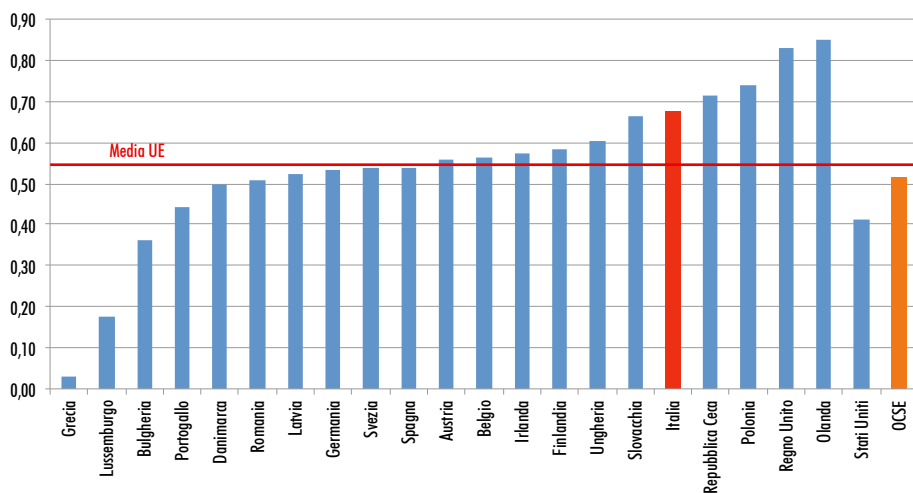
Considerando gli indicatori di autonomia scolastica, le Figure 3-5 mostrano il grado di autonomia posseduto dalle scuole italiane rispettivamente nella scelta dei contenuti, nella selezione del personale e nell'allocazione del proprio budget all'interno della scuole, così come fotografato dai risultati PISA del 2012. Sul punto si ricorda come, in linea teorica, maggiore autonomia delle scuole consenta di ottenere maggiore efficienza nella produzione di 'conoscenza' in quanto coloro che prendono le decisioni in ambito locale (insegnanti, presidi, ecc.) possono individuare le modalità attraverso le quali fornire i servizi educativi in maniera più efficace del governo centrale.

Come si può evincere dalle figure, l'Italia si colloca nella parte alta della distribuzione, ovvero tra i Paesi più virtuosi dell'Unione Europea, quali, ad esempio, la Svezia, il Regno Unito e l'Olanda per il grado di autonomia delle scuole nella scelta dei contenuti scolastici (Cfr. Figura 3), ma tra i Paesi con il minore grado di autonomia nella gestione del personale (Cfr. Figura 4) e nella destinazione del proprio *budget* (Cfr. Figura 5). La ragione primaria del ridotto grado di autonomia nella gestione del personale è principalmente da ritrovarsi nell'esistenza della contrattazione collettiva (a livello nazionale) per il comparto scuola cui è demandata la regolazione dei principali aspetti dei rapporti di lavoro quali, ad esempio, il livello del salario d'ingresso, la progressione economica del personale, l'orario di lavoro e altri. Tali aspetti sono proprio quelli che vengono considerati in ambito PISA al fine di determinare il grado di autonomia nella gestione del personale di cui godono le scuole (Cfr. Hanushek et al. 2013).

In conclusione, posto che autonomia e *performance* scolastica siano correlate positivamente, per quanto riguarda l'Italia, esistono quindi ampi margini di miglioramento della *performance* scolastica, ottenibili conferendo alle scuole maggiore autonomia nella gestione del personale e nell'utilizzo del *budget*. L'adozione di forme di contrattazione più decentrate come, ad esempio, la contrattazione a livello subnazionale (regionale, provinciale) o addirittura a livello scolastico potrebbe essere il veicolo attraverso il quale conferire maggiore autonomia alle scuole in relazione alla gestione del personale.

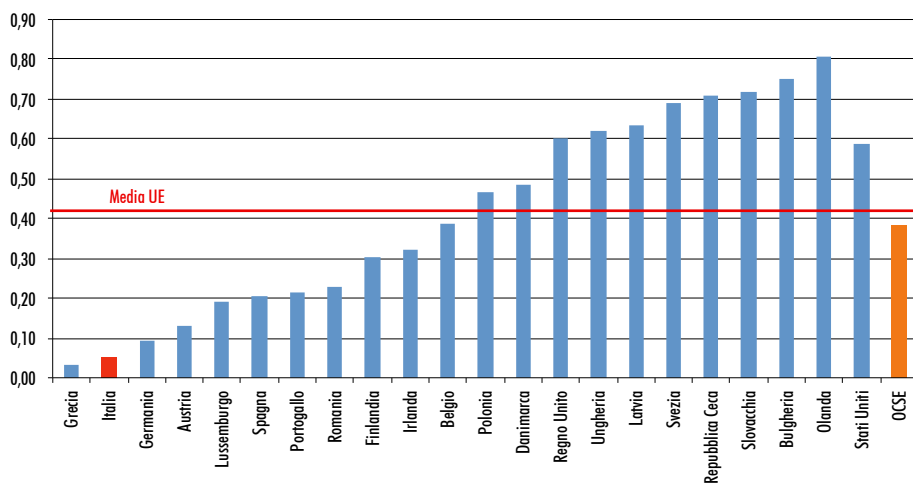


**Fig. 3 - Autonomia nella scelta dei contenuti scolastici, 2012**



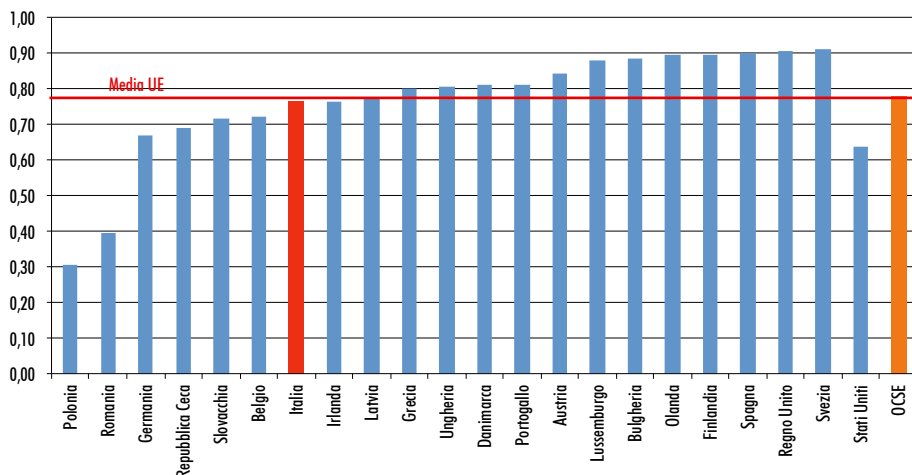
Fonte: elaborazioni degli autori su dati PISA 2012

**Fig. 4 - Autonomia nella gestione del personale, 2012**



Fonte: elaborazioni degli autori su dati PISA 2012

**Fig. 5 - Autonomia nell'utilizzo del budget, 2012**



Fonte: elaborazioni degli autori su dati PISA 2012

Quanto finora osservato vale solo nel caso in cui non vi siano interessi divergenti tra Stato/famiglie e personale scolastico. In presenza di asimmetrie informative, tuttavia, il personale dirigenziale delle scuole potrebbe impiegare l'autonomia di cui dispone per perseguire finalità diverse dal proprio obiettivo istituzionale, ovvero la migliore formazione possibile degli studenti date le risorse disponibili. Di conseguenza, così come mostrato dalla letteratura di riferimento, affinché le politiche volte a conferire maggiore autonomia alle scuole si traducano effettivamente in una migliore *performance* scolastica, è necessario che vengano previsti anche dei validi meccanismi di controllo volti a disincentivare la dirigenza scolastica dall'adottare comportamenti di natura opportunistica.

Al fine di comprendere se le forme di *accountability* delle scuole italiane siano più o meno adeguate rispetto agli standard presenti in ambito internazionale, la Tabella 1 raggruppa i principali Paesi dell'area OCSE a seconda di quanto pregnanti siano le forme di *accountability* previste all'interno del sistema scolastico. La misura di *accountability* considerata nel presente lavoro classifica i Paesi ad (alta/media/bassa) *accountability* a seconda se essi prevedano o meno prove standardizzate (*central exams*) al termine della scuola dell'obbligo. L'Italia non sembra collocarsi nella *best practice* a livello internazionale in quanto, sulla base della definizione adottata, si trova tra i Paesi che non prevedono gli strumenti di *accountability* del sistema scolastico più forti. Oltre all'Italia, i Paesi dell'Unione Europea che si caratterizzano per avere forme di *accountability* del sistema scolastico non particolarmente efficaci sono la Grecia, il Portogallo, la Spagna, l'Austria e il Belgio. La *best practice* in Europa è rappresentata dai Paesi nord europei e da quelli anglosassoni; questi ultimi prevedono, infatti, o, oltre agli esami standardiz-

zati, la pubblicazione dei risultati delle singole scuole, così come emergono dai *central exams*. In questo modo, "grazie a informazioni controllabili sulla qualità delle scuole, [le famiglie] possono fare sentire la loro voce, esercitare la loro pressione di utenti interessati al miglioramento delle pratiche didattiche e all'innalzamento del livello degli apprendimenti degli alunni, effettuare confronti, compiere scelte più avvertite"<sup>4</sup>.

**Tab. 1 - Presenza di prove standardizzate alla fine della scuola secondaria**

	Paesi con accountability bassa	Paesi con accountability media	Paesi con accountability alta
Paesi OCSE	Spagna, Brasile, <b>Italia</b> , Portogallo, Grecia, Belgio, Austria	Stati Uniti, <b>Germania</b> , Canada, Australia	Polonia, <b>Finlandia</b> , Francia, <b>Olanda</b> , Bulgaria, Svezia, <b>Danimarca</b> , <b>Irlanda</b> , <b>Regno Unito</b> , Repubblica Ceca.

Fonte: elaborazioni degli autori su dati pubblicati in Woessman et al. 2003. I Paesi europei evidenziati occupano una posizione nella graduatoria PISA 2012 superiore all'Italia.

È opportuno rilevare come la (piuttosto semplificata) misura di *accountability* considerata nel presente lavoro, rappresenta soltanto uno dei modi possibili attraverso i quali è possibile stabilire se il sistema scolastico sia orientato verso meccanismi di rendicontazione più o meno efficaci. In altre parole, utilizzando misure diverse si potrebbe giungere a conclusioni diverse riguardo il grado di *accountability* di un sistema scolastico. Tuttavia, nel caso dell'Italia, la tesi secondo la quale il sistema scolastico sarebbe dotato di deboli forme di *accountability* sembra essere confermata anche da altri indicatori di natura qualitativa come, ad esempio, le note resistenze del personale scolastico a qualsiasi forma di valutazione del proprio operato. Secondo un recente rapporto della Fondazione Giovanni Agnelli, "[I] passi compiuti fino ad oggi in Italia in direzione di un sistema di valutazione della scuola siano stati accolti dagli insegnanti perlopiù con scetticismo e sospetto, talvolta sfociati in reazioni di aperta opposizione... In generale, si può concludere che finalità, principi e metodi della valutazione esterna [...] non incontrino per il momento il favore di una parte consistente degli insegnanti italiani. Per il futuro della valutazione in Italia l'avversione di questi docenti è certamente l'ostacolo più grande"<sup>5</sup>.

In conclusione, al fine di ottimizzare i benefici dall'attribuzione di autonomia alle scuole italiane è opportuno che vengano previste forme di responsabilizzazione e rendicontazione che facciano da contrappeso a possibili comportamenti opportunistici (del personale scolastico). Ciò rappresenterebbe un efficace completamento della riforma del 1997, che, se da una parte, ha previsto cospicui poteri tecnici per le scuole, dall'altra,

4. Fondazione Giovanni Agnelli, *La valutazione della scuola. A che cosa serve e perché è necessaria all'Italia*, Laterza, febbraio 2014.

5. Si veda la precedente nota 4.

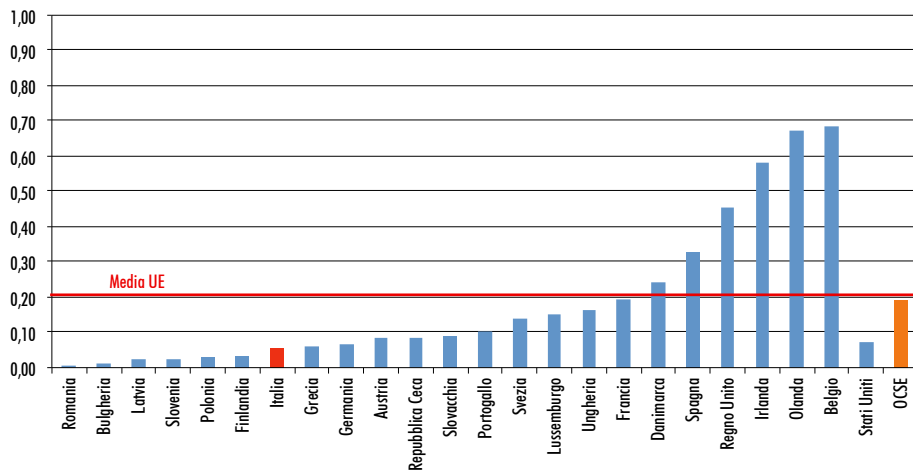
non prevede alcuna forma di valutazione, responsabilizzazione e rendicontazione dei risultati conseguenti all'esercizio dell'autonomia scolastica<sup>6</sup>. In breve, è prioritario per l'Italia complementare lo sforzo fatto nel conferire autonomia alle scuole con altrettanto sforzo in termini di *accountability*.

Consideriamo, infine, la terza categoria di *driver* della *performance* scolastica, ovvero l'ampiezza della scelta delle scuole da parte delle famiglie e quindi maggiore concorrenza tra istituti scolastici. L'idea di base è che dare maggiori possibilità di scelta tra scuole, come, ad esempio, tra scuole pubbliche e private possa innescare un circolo virtuoso tra scelte dei famiglie (che desiderano le scuole migliori per i propri figli) e risultati delle scuole. Come evidenziato nel paragrafo precedente (Più autonomia, responsabilità e concorrenza come fattori di performance del sistema educativo), l'ampiezza della gamma di scelta dipende a sua volta dal numero delle scuole gestite dal settore privato (*privately operated*) e la disponibilità di fondi pubblici per le scuole, soprattutto nei casi di famiglie che non possono permettersi le scuole private.

Da questa visuale, l'Italia si connota sia per una presenza di scuole gestite dal settore privato inferiore a quella dei principali Paesi europei, della media UE e della media OCSE (Cfr. figura 6) sia per una più bassa percentuale (media) di finanziamento statale delle scuole private (figura 7). Su queste basi, sembrerebbe, pertanto, possibile innalzare la *performance* delle scuole in Italia ampliando la presenza delle scuole gestite privatamente e/o incrementando il finanziamento statale al livello dei Paesi europei che spendono di più<sup>7</sup>. Naturalmente, è opportuno sottolineare che un più esteso finanziamento parziale anche delle scuole private, per esempio mediante un sistema di *voucher* attribuito alle famiglie meno abbienti per aumentare le loro possibilità di scelta, deve accompagnarsi a un netto potenziamento degli investimenti statali nella scuola pubblica e ad un sistema efficace di monitoraggio dei risultati nella scuola privata (*accountability*).

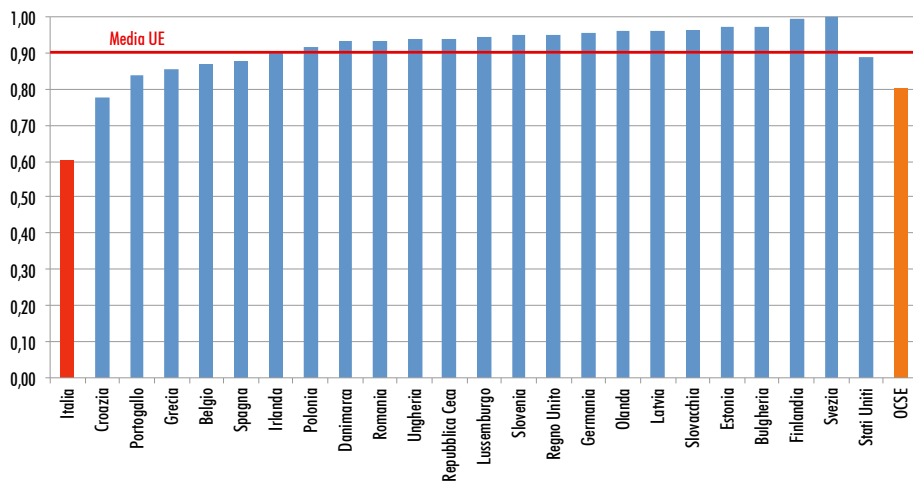
6. Il riferimento è alla legge 59/1997, che ha attribuito l'autonomia funzionale nelle sue diverse specificazioni alle istituzioni scolastiche.
7. L'uso del condizionale in questa affermazione è motivato dal fatto che la ricerca empirica più recente è meno concorde nel considerare questi *driver* come determinanti per la performance delle scuole.

**Fig. 6 - Percentuale di scuole gestite dal settore privato**



Fonte: elaborazioni degli autori su dati PISA 2012

**Fig. 7 - Percentuale (media) di finanziamento statale nelle scuole**



Fonte: elaborazioni degli autori su dati PISA 2012

Il paragrafo che segue mostra i benefici attesi, in termini di risultati PISA, del rafforzamento dei meccanismi di responsabilizzazione/rendicontazione cui sono soggette le scuole e di una maggiore autonomia scolastica. Nonostante, come dimostrato in precedenza, il sistema scolastico italiano presenti anche un numero di scuole gestite dal settore privato inferiore ai principali Paesi europei (figura 6) così come finanziamenti statali inferiori alla media EU (figura 7), la letteratura di riferimento è meno concorde nello stabilire se ed in che misura tali caratteristiche delle scuole incidano sui risultati PISA (Hanushek, Link and Woessman, 2013). Pertanto, per ragioni di cautela si è preferito non simulare gli effetti sui risultati PISA di una maggiore presenza di scuole gestite dai privati e/o di maggiori fondi pubblici per le stesse.

## Dove potrebbe andare l'Italia

Come si evince dalle pagine precedenti, rispetto ai Paesi europei con che ottengono i risultati PISA più elevati, l'Italia si caratterizza per avere un sistema scolastico con forme di *accountability* meno pregnanti e con un minore grado di autonomia, soprattutto nella gestione del personale scolastico e nell'utilizzo del *budget*. Ci si può pertanto chiedere in che misura la *performance* del sistema scolastico italiano potrebbe migliorare se venisse pienamente colmato il *gap* tra Italia e partner europei in termini di *accountability* e autonomia scolastica.

Per ottenere tali quantificazioni, sono stati effettuati alcuni esercizi nei quali è stato simulato l'effetto sui risultati PISA in matematica di un adeguamento del sistema scolastico italiano, in termini di *accountability* e autonomia, a quello dei principali Paesi europei leader più avanzati da questi punti di vista come, ad esempio, il Regno Unito e l'Olanda. Le riforme appena delineate potrebbero essere realisticamente attuate in un orizzonte di medio termine (5 anni) in quanto, attraverso la legge 59/1997, sono già stati compiuti importanti progressi in tema di autonomia funzionale delle istituzioni scolastiche. I parametri utilizzati nel corso di tali simulazioni sono quelli stimati nel contributo di Hanushek et al. (2013), che analizza l'importanza delle diverse caratteristiche del sistema scolastico per la *performance* delle scuole in ambito PISA.

La Tabella 2 mostra i risultati delle simulazioni. Nella prima colonna della tabella sono indicate le tipologie di intervento che definiscono gli scenari sottoposti a simulazione. Il primo scenario prevede un maggiore grado di *accountability* del sistema scolastico italiano rispetto allo *status quo*; il secondo scenario, prevede che alle scuole italiane venga concessa anche maggiore autonomia dal governo centrale. Il secondo scenario è cumulativo rispetto al primo, nel senso che incorpora sia gli effetti di una maggiore *accountability* sia quelli di una maggiore autonomia decisionale della dirigenza scolastica. La seconda colonna riporta i risultati della simulazione delle riforme poc'anzi accennate sui risultati PISA per la matematica. La terza colonna esprime gli incrementi dei risultati PISA (simulati) relativamente al risultato PISA per l'Italia nel 2012. Nel primo scenario sottoposto a simulazione, il risultato PISA per l'Italia migliorerebbe di 22 punti, ovvero un incremento del 4,5% del risultato PISA 2012. Nel secondo scenario, il risultato PISA farebbe registrare un incremento pari a quasi 31 punti, il che equivale al 6% sempre del risultato PISA 2012.

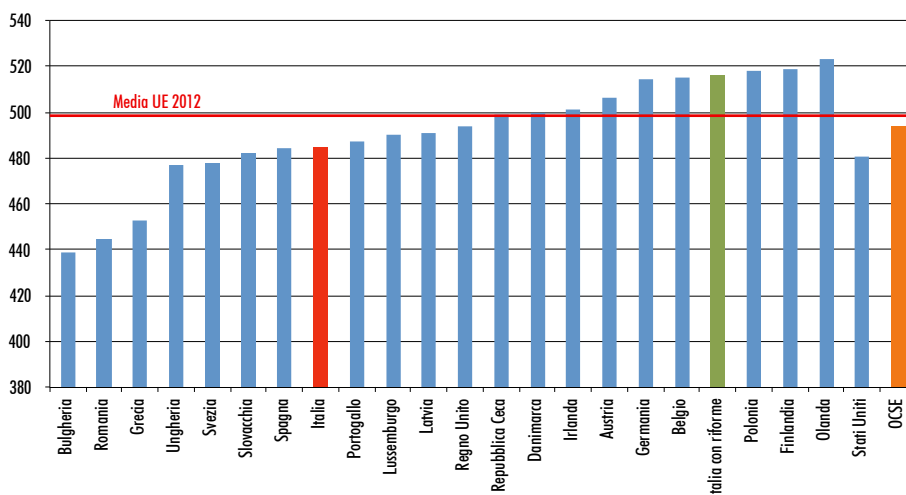
**Tab. 2 - Effetto sulla performance del sistema scolastico di alcune riforme**

Tipologia di intervento	Possibile effetto (in termini di risultati dei test di matematica)	Miglioramento rispetto ai risultati PISA 2012, (%)
Maggiore <i>accountability</i> (a parità di autonomia)	22 punti	4,5
Maggiore autonomia & <i>accountability</i> , al livello dei Paesi europei più virtuosi	30,7 punti	6

Fonte: elaborazioni degli autori su dati PISA 2012 e i parametri contenuti in Hanushek et al. (2013)

La Figura 8 illustra come la *performance* del sistema scolastico italiano potrebbe migliorare per via delle riforme auspicate. Le riforme porterebbero infatti l'Italia al di sopra della media Europea e comunque tra i *top performer* europei in termini di risultati PISA ai test di matematica. Più precisamente, come indicato dalla Figura 8, un pacchetto di riforme volte a conferire maggiore autonomia alla scuola italiana ma, al contempo, accompagnata da maggiore *accountability* farebbe avanzare l'Italia di oltre 10 posizioni nella graduatoria dei Paesi EU in termini di risultati PISA.

**Fig. 8 - Posizionamento dell'Italia a seguito delle riforme del sistema scolastico**



Fonte: elaborazioni degli autori su dati PISA 2012

Il paragrafo che segue contiene una quantificazione dei benefici in termini di benessere economico per il sistema Italia derivanti da possibili riforme del sistema volte ad allineare le scuole italiane ai principali Paesi leader europei.



## I benefici economici attesi dalle riforme

Sistemi scolastici che funzionano meglio favoriscono, a parità di impegno di risorse, maggiore accumulazione di capitale umano. Come messo in luce dalla letteratura sulla crescita economica, lo stock di capitale umano incide positivamente sulla prosperità economica di un Paese. È utile a questo punto chiedersi quanto 'valgono' in termini di prosperità economica per l'Italia alcune possibili riforme del sistema scolastico volte a stimolarne la *performance*. Le quantificazioni in esame possono essere effettuate sulla base di alcuni esercizi nei quali vengono simulati l'effetto sulla crescita del Pil e sul mercato del lavoro di un miglioramento della *performance* del sistema scolastico italiano al livello di quella dei principali Paesi europei con risultati PISA migliori come, ad esempio, la Finlandia, l'Olanda e altri.

Un esercizio simile è stato realizzato, tra gli altri per il convegno biennale del Centro Studi Confindustria tenuto a Bari il 28 e 29 aprile 2014. A partire dalle analisi contenute nel volume "People First" (si veda Centro Studi Confindustria, 2014), che indagano diversi aspetti del sistema italiano di capitale umano, sociale e di valori di cittadinanza, si è stimato "che l'aumento in 10 anni del grado di istruzione italiano al livello dei Paesi più avanzati innalza il Pil fino al 15,0% in termini reali, cioè 234 miliardi, con un guadagno di 3.900 euro per abitante". Le nostre analisi e simulazioni appaiono diverse per vari motivi. Primo, nel nostro caso simuliamo l'effetto sul tasso di crescita del Pil pro capite di alcune specifiche riforme del sistema di istruzione secondaria. I test PISA coinvolgono infatti studenti attorno ai 15 anni che stanno concludendo il ciclo di studi dell'obbligo, dunque studenti che stanno concludendo il secondo anno del liceo/gimnasio e il secondo anno delle scuole professionali). Quindi i test vanno a cogliere le competenze accumulate dagli studenti fino a quel momento (scuola primaria + scuola secondaria inferiore + i primi 2 anni della scuola secondaria superiore). Secondo, col nostro *benchmark* l'effetto delle riforme sposterebbe l'Italia dal 25 percentile al 95 percentile della distribuzione del livello qualitativo dell'istruzione secondaria (al livello della Germania, per intenderci). Terzo, l'orizzonte temporale delle riforme è diverso. Infine, in un'ottica di analisi costi/benefici, il nostro contributo quantifica anche il beneficio (in termini di Pil accumulato) che si otterrebbe dalle riforme in parola, attualizzando gli aumenti futuri del Pil dal momento in cui le riforme cominciano a essere implementate a 20 anni dopo la piena attuazione delle stesse. In particolare, si assume che: 1) occorreranno 5 anni per completare le riforme; e 2) la vita lavorativa è mediamente pari a 40 anni. Ciò significa che occorrono 40 anni (dal momento in cui le riforme vengono implementate) affinché tutta la forza lavoro sia stata formata in scuole migliori. Da questo momento in poi, le riforme iniziano a dispiegare (permanentemente) i propri effetti a pieno regime; nel corso di questo esercizio sono stati considerati conservativamente soltanto i primi 20 anni di questa fase<sup>8</sup>.

8. Informazioni più puntuali in merito all'esercizio di simulazione sono riportate nel capitolo 1 degli allegati.

Il nostro esercizio di simulazione richiede che vengano individuati i parametri che consentono di catturare l'effetto dei risultati PISA sulla crescita economica. Nel caso di specie, si è fatto riferimento a un'ampia letteratura empirica che studia la relazione tra qualità della scuola e produzione. Al fine di avere una base di valutazione comune, i parametri sono stati scelti dagli studi empirici che utilizzano la stessa misura della qualità della scuola (espressa in termini di risultati PISA nei test di matematica) e lo stesso campione di Paesi (i Paesi europei dell'area OCSE).

Nella Tabella 3 sono riportati i risultati delle simulazioni di un miglioramento della qualità del sistema scolastico italiano, così come misurato dai risultati PISA, su diversi indicatori di benessere economico. Nella prima colonna della tabella sono indicate le tipologie di intervento che integrano gli scenari sottoposti a simulazione. Il primo scenario prevede un maggiore grado di *accountability* del sistema scolastico italiano rispetto allo status quo; il secondo scenario, prevede che alle scuole italiane venga concessa anche maggiore autonomia dal governo centrale. Il secondo scenario è cumulativo rispetto al primo, nel senso che incorpora sia gli effetti di maggiore *accountability* sia quelli di maggiore autonomia. La seconda colonna riporta i risultati della simulazione delle riforme poc'anzi accennate sul tasso di crescita di lungo periodo del Pil pro capite. La terza colonna contiene il 'valore' delle riforme in termini di Pil assumendo che occorreranno 5 anni per completare le riforme e che occorreranno circa 40 anni (dal momento in cui le riforme vengono implementate) affinché tutta la forza lavoro sia stata formata in scuole migliori (per effetto delle riforme ipotizzate). La quarta e ultima colonna si mostrano gli effetti simulati sul livello del Pil pro capite.

I risultati ottenuti mostrano come gli interventi sul sistema scolastico poc'anzi accennati possono essere quantificati, in termini di maggiore crescita del Pil pro-capite, nell'ordine di 0.38-0.54 punti percentuali annui (seconda colonna della Tabella 3). I benefici nel secondo scenario (rispetto allo status quo) superano quelli del primo in quanto il secondo scenario prevede un 'pacchetto' di riforme più consistente del primo. Per quanto concerne il 'valore' delle riforme del sistema scolastico, le simulazioni condotte indicano come questa grandezza sia nell'ordine di 2-3 volte il livello del Pil dell'Italia nel 2013, a seconda se si consideri lo scenario in cui le scuole divengano 'soltanto' più *accountable* o anche più autonome. Considerando, infine, gli effetti della crescita del Pil pro capite in un'ottica di medio-lungo periodo, si osserva come una maggiore crescita di quest'ultimo di 0.38-0.54 punti percentuali si traduca in un aumento del Pil pro-capite di circa 1.500-2.500 Euro in un orizzonte temporale di 20 anni dal momento in cui la riforma funziona a pieno regime (ultima colonna della tabella).

**Tab. 3 - Effetti sulla crescita economica di alcune riforme del sistema scolastico**

Tipologia di intervento	Valore delle riforme in termini di:		
	crescita del Pil pro capite (dati in PPA)	Pil (dati in miliardi di Euro)	Aumento del Pil pro capite (dati in Euro)
Maggiore <i>accountability</i> (a parità di autonomia)	0,38	3.000 (2 volte il Pil 2013)	1.500-2.000
Maggiore autonomia & <i>accountability</i> , al livello dei Paesi europei più virtuosi	0,54	4.000 (quasi 3 volte il Pil 2013)	2.000-2.500

Fonte: elaborazioni degli autori su dati PISA 2012 e OECD (2010)

La Tabella 4 mostra, infine, il possibile impatto sul mercato del lavoro delle riforme del sistema scolastico individuate in precedenza. Prendendo le mosse dalla letteratura empirica che mette in relazione la dinamicità del mercato del lavoro con la qualità della scuola, è possibile quantificare quanto 'valgono' le riforme volte a conferire maggiore responsabilizzazione, rendicontazione e autonomia alle scuole su alcune variabili chiave che misurano lo stato di 'salute' del mercato del lavoro giovanile quali i tassi di frequenza scolastica, il numero di giovani che non studiano e non lavorano (NEET) e la disoccupazione giovanile.

I risultati ottenuti mostrano come le riforme della scuola proposte nell'ambito di questo lavoro, volte ad avvicinare l'Italia ai *best performers* europei abbiano anche effetti significativi sul funzionamento del mercato del lavoro, soprattutto per i più giovani. In particolare, si può stimare come tali riforme comportino un aumento della probabilità di frequentare la scuola del 24-34% e una riduzione della probabilità di non essere in una condizione lavorativa né scolastica nell'ordine del 15-21%. Infine, le riforme della scuola possono dare un utile contributo alla riduzione della disoccupazione giovanile in Italia, che, come certificato dai dati Istat, ha raggiunto nel 2013 il 40% della forza lavoro giovanile. Sulla base delle stime presenti in letteratura, tale contributo è quantificabile nell'ordine di 4-5 punti percentuali (ultima colonna della tabella).

**Tab. 4 - Effetti sul mercato del lavoro di alcune riforme del sistema scolastico**

Tipologia di intervento	Impatto delle riforme su:		
	Probabilità di frequentare una scuola (dati in%)	Probabilità di essere NEET (a) (dati in%)	Disoccupazione giovanile (dati in%)
Maggiore <i>accountability</i> (a parità di autonomia)	24	-15	-4
Maggiore autonomia & <i>accountability</i> , al livello dei Paesi europei più virtuosi	34	-21	-5

(a) NEET è l'acronimo inglese di "Not (engaged) in Education, Employment or Training".

Fonte: elaborazioni degli autori su dati PISA 2012 e Lee e Newhouse's background paper for the World Development Report 2013 della Banca Mondiale

### Note bibliografiche

Fondazione Giovanni Agnelli, *La valutazione della scuola. A che cosa serve e perché è necessaria all'Italia*, Laterza, febbraio 2014.

Fuchs, T. e Woessmann, L. (2007), *What Accounts for International Differences in Student Performance? A Re-examination using PISA Data*, *Empirical Economics* 32 (2-3): 433-464.

Hanushek, E. A. (1994), *Education Production Functions*. In: *Torsten Husén, T. Neville Postlethwaite* (eds.), *International Encyclopedia of Education*, 2nd edition, Volume 3, pp. 1756-1762. Oxford: Pergamon

Hanushek, E. A., Link, S. e Woessmann, L. (2013), *Does School Autonomy Make Sense Everywhere? Panel Estimates from PISA*, *Journal of Development Economics*, 104.

Hanushek, E. A. e Woessmann, L. (2010), *The Economics of International Differences in Educational Achievement*, IZA DP No. 4925.

Lee, J. N., e Newhouse, D. (2013), *Cognitive Skills and Youth Labor Market Outcomes*, background paper for the World Development Report 2013, World Bank.

OECD (2010), *The High Cost of Low Educational Performance. The Long-Run Economic Impact of Improving PISA Outcomes*.

Woessmann, L. (2001), *Why Students in Some Countries Do Better: International Evidence on the Importance of Education Policy*, *Education Matters* 1 (2): 67-74.

Woessmann, L. (2003), *Schooling Resources, Educational Institutions and Student Performance: the International Evidence*, *Oxford Bulletin of Economics and Statistics* 65 (2): 117-170.

Woessmann, L. (2005), *The Effect Heterogeneity of Central Exams: Evidence from TIMSS, TIMSS-SRepeat and PISA*, *Education Economics* 13 (2): 143-169.

Woessmann, L., Luedemann, E., Schuetz, G. e West, M. R. (2007), *School Accountability, Autonomy, Choice, and the Level of Student Achievement: International Evidence from PISA 2003*, OECD Education Working Papers, No. 13, OECD Publishing.