Sintesi del seminario

'*Conoscenza per lo sviluppo: il ruolo della scuola e dei processi di apprendimento nelle politiche di sviluppo e coesione*'

Roma, 7 Luglio 2005

Nell'ambito del processo di definizione del Quadro Strategico Nazionale 2007-2013, il 7 luglio 2005 si è tenuto a Roma il seminario "Conoscenza per lo sviluppo: il ruolo della scuola e dei processi di apprendimento nelle politiche di sviluppo". Il seminario si è proposto di fornire elementi di riflessione sul legame tra istruzione e processi di sviluppo, alla luce dei recenti dibattiti internazionali e dei dati disponibili, nel contesto più ampio delle relazioni tra capitale umano, sviluppo economico e benessere. Muovendo dal nesso che esiste fra le competenze di base e le opportunità di apprendimento più ampie acquisite nel percorso scolastico, da un lato, e le condizioni economiche e sociali degli individui e dei territori, dall'altro, il seminario ha mirato a identificare: (i) il modo in cui le politiche di sviluppo devono tenere conto dello stato dell'istruzione al fine di essere efficaci; (ii) se e come le politiche di sviluppo possano concorrere a migliorare lo stato dell'istruzione, con particolare riferimento al contesto italiano, mettendo in luce le forti differenze esistenti fra le diverse aree del Paese.

1. La relazione tra istruzione e sviluppo

Nel dibattito anche recente sullo sviluppo, crescita e competitività emerge con sempre più forza che il capitale umano è fondamentale e che l'istruzione conta in modo rilevante. Negli studi relativi al nesso tra istruzione e sviluppo non è sempre facile isolare gli effetti diretti dell'istruzione da quelli di altre variabili e misurare la loro intensità. L'utilizzo di dati empirici sulle realtà di paesi diversi non è sempre esente da critiche sulla scelta degli indicatori e sul metodo di analisi. Tuttavia economisti, sociologi e altri ricercatori[1] confermano che l'istruzione conta per lo sviluppo e influenza i livelli di benessere individuale e collettivo in vario modo.

L'istruzione genera, infatti, almeno tre categorie di effetti:

- effetti più immediati sui <u>rendimenti privati</u> individuali, ed in particolare sulle prospettive occupazionali e di reddito, e sulle occasioni ulteriori di accumulazione di conoscenza e capacità (*life-long learning*);
- esternalità sui rendimenti sociali, la produttività e su <u>altre componenti dello sviluppo</u>: come quelli sulla crescita complessiva ma anche quelli sulla salute, sulla criminalità e sulla partecipazione attiva dei cittadini alla vita sociale e ai processi di sviluppo. Tutte componenti che influenzano in senso ampio lo sviluppo e il benessere della collettività;

- effetti innovativi e di rottura: l'istruzione può incoraggiare l'imprenditorialità, la creatività e la predisposizione all'innovazione e può essere canale di interruzione di una catena ereditaria tramandata da genitori ai figli di insuccesso non limitato alla sola istruzione. Il livello di istruzione della famiglia e l'origine sociale sono però oggi in Italia ancora fattori rilevanti nella probabilità di conseguimento di titoli e forse più rilevanti del merito e della motivazione.

In parallelo elevatissima può essere la perdita, individuale e collettiva, collegata alla carenza di quantità e qualità dell'istruzione.

Se è vero che l'istruzione ha un impatto sulla crescita e lo sviluppo in generale, e anche sulla capacità innovativa, allora conta ancora di più in un sistema, come quello italiano, caratterizzato da un imprenditorialità diffusa, da una dimensione d'impresa limitata e da una capacità ad innovare a macchia di leopardo. Se a questo si aggiunge che in Italia il livello di istruzione medio degli imprenditori è generalmente basso e gli incentivi all'apprendimento continuo pochi, appare evidente l'importanza di assicurare un livello di competenze alto e diffuso su tutto il territorio nazionale.

2. Italia: istruzione e competenze ancora inadeguate

In Italia si registrano segnali preoccupanti sia sulla quantità di istruzione (partecipazione e conseguimento di titoli), sia sulla qualità dell'istruzione (competenze degli studenti). Dai dati disponibili emergono forti differenze territoriali e ritardi soprattutto nel Mezzogiorno. Inoltre, le poche analisi a livello regionale indicano che al loro interno le macroaree non sono omogenee.

In Italia, negli ultimi anni, ci sono stati notevoli progressi sulla quantità di istruzione. La percentuale della popolazione in età 25-64 anni che ha completato gli studi secondari superiori ha subito un'evoluzione positiva - in tre generazioni il divario con la media OCSE è diminuito di 12 punti percentuali – ma non sufficiente: il divario resta ancora fortissimo, pari a 15 punti percentuali. Sul nostro paese pesa un ritardo storico, legato anche all'innalzamento dell'obbligo scolastico introdotto solo recentemente.

I miglioramenti sono più evidenti sul tasso di partecipazione dei giovani (in età 15-19 anni) all'istruzione secondaria superiore, che è aumentato significativamente dal 1994/95 fino ad assestarsi su un valore pari a 92% nell'anno scolastico 2003/04. Nel Mezzogiorno l'evoluzione è stata ancora più rapida, recuperando gran parte del divario con il Centro-Nord (da 7,5 punti percentuali nell'anno scolastico 1994/95 a solo 1,3 punti nel 2003/04). Ciò sta a significare che è innanzi tutto la scuola che è chiamata a fornire competenze e attitudine alla partecipazione alla vita civile alle giovani generazioni.

Il problema dell'abbandono precoce degli studi si può considerare superato per la scuola elementare e in via di risoluzione, anche per quanto riguarda il Mezzogiorno, per la scuola media; permane invece nella scuola secondaria, soprattutto a Sud e in particolare nei primi due anni del ciclo. I dati a disposizione non permettono però un'analisi molto approfondita sulle motivazioni e le tipologie di abbandono, e sulla loro relazione con fattori di contesto.

Ma il grado di arretratezza del Sud diventa eclatante quando si considera la qualità dell'istruzione. I risultati di PISA-2003[2] rivelano il basso livello delle competenze dei

[2] PISA – il *Programme for International Student Assesment* – è una delle indagini più ampie ed articolate dell'OCSE, avviata nel 2000 a cadenza tri-annuale e con la partecipazione di oltre 45 paesi di

quindicenni italiani: la differenza dalla media OCSE in termini di punteggio medio è elevata in tutti gli ambiti dell'indagine (lettura, matematica, scienze, *problem-solving*). Emerge inoltre un forte divario di competenze tra aree del paese, con al Nord studenti che raggiungono risultati superiori alla media OCSE e a volte superiori anche ai risultati dei paesi considerati "di eccellenza", al Centro studenti che seguono a fatica, senza conseguire in media il livello OCSE e nel Mezzogiorno una competenza ancora più bassa, che si assesta su livelli simili ai paesi ultimi in graduatoria. Un solo dato per evidenziare la gravità del problema: se in media nell'OCSE sono l'8% i quindicenni sotto il primo livello di competenza in matematica, in Italia, al Nord sono meno del 5%; al Centro sono appena 9%; a Sud, invece, sono oltre il 20%.

I risultati di PISA rivelano che i livelli di competenza degli studenti degli istituti professionali (con un punteggio medio pari a 408 contro una media OCSE di 500) è molto più basso rispetto agli studenti dei tecnici (472) e soprattutto dei licei (503). Tuttavia, il divario tra Centro-Nord e Sud è esteso a tutte le tipologie di scuola e non è dovuto ad un effetto di composizione, ossia alla predominanza su alcuni territori di tipologie di scuola con bassa performance. Nel caso della matematica, il punteggio medio degli studenti dei licei del Centro-Nord è pari a 536 contro 465 nei licei del Sud e la situazione va via via peggiorando fino al 431 ottenuto in media dagli studenti dei professionali a Centro-Nord e il corrispettivo di 376 a Sud. Questo permanere di un forte fattore territoriale è particolarmente rilevante per le politiche di sviluppo regionali[3].

Nel corso del seminario si è rilevato che non esiste una spiegazione consolidata di questo divario territoriale, che infatti prescinde dalla tipologia di scuola e dalla situazione socio-economica dei singoli studenti. Un elemento esplicativo più volte emerso è invece quello del "contesto per sé"; ossia, a parità di tipologia di scuola, di condizioni socio-economiche di partenza degli individui, di condizioni delle infrastrutture scolastiche e di qualità delle risorse didattiche, e persino a parità di insegnante, l'efficacia di una scuola del Sud sarebbe inferiore a quella di una scuola del Centro-Nord. Tra le possibili cause, un'aspettativa più modesta da parte di studenti, famiglie e conteso civile che si traduce in una minore pretesa e pressione sulla scuola ("*voice"* bassa nel senso di Hirschmann). Tale ipotesi è corroborata dal fatto che nonostante i cattivi risultati, i quindicenni del Sud hanno una percezione delle proprie competenze assai superiore di quella dei quindicenni del Centro-Nord.

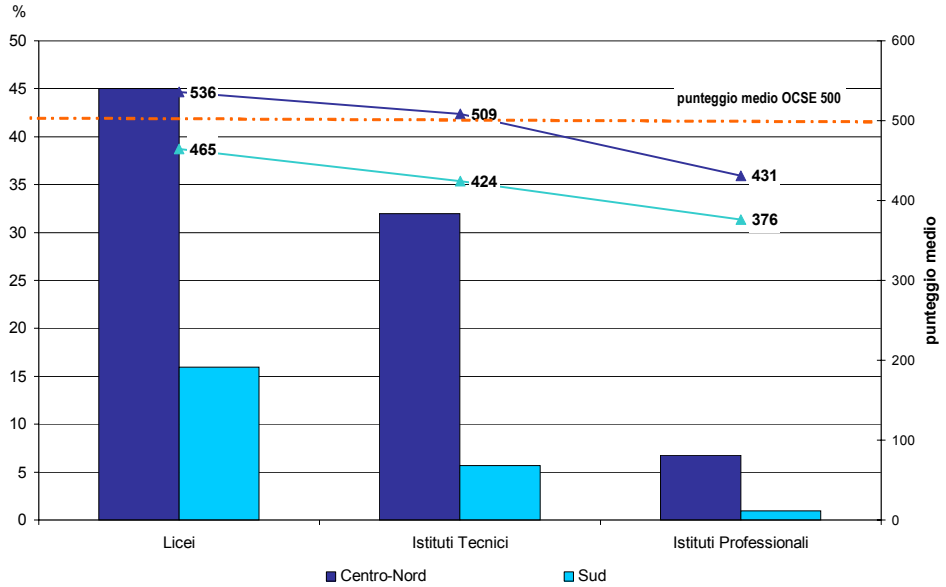
La distribuzione di studenti per tipologia di scuola è simile in tutte le aree del paese: circa il 37% degli studenti frequentano i licei, altrettanti gli istituti tecnici e il 25% gli istituti professionali. Tuttavia, la composizione della domanda per l'istruzione secondaria sta cambiando. Negli ultimi anni c'è stato un calo nella frequenza degli istituti tecnici in parte a favore dei licei e in parte (altrettanto) a favore degli istituti professionali, dove i risultati di PISA sono più preoccupanti.

---

tutto il mondo. I test di PISA, che nel 2003 sono stati somministrati a oltre 11 mila quindicenni italiani, forniscono valutazioni statisticamente rappresentative non solo per le cinque macro-aree del paese e i tre tipi di scuola secondaria (licei, istituti tecnici, istituti professionali), ma anche per sei regioni singole (tutte del Centro-Nord) che hanno contribuito all'indagine con un ampliamento del campione. In Italia l'indagine è condotta dal MIUR e dall'Invalsi. Per maggiori informazioni su PISA cliccare su http://www.pisa.oecd.org/.

[3] Il campione di PISA 2003 non è stato costruito per garantire la rappresentatività delle stime per macro-area e per tipologia di scuola. In un'analisi che tenga conto anche degli errori standard corrispondenti ai punteggi medi rappresentati nel grafico 1, si giunge tuttavia alle stesse conclusioni.

Grafico 1: Punteggio medio e quota di studenti con capacità tali da risolvere problemi complessi in matematica per macro area e tipologia di scuola



Fonte: PISA 2003

Divari territoriali e tra tipologie di scuola sono elementi che concorrono a determinare una varianza nei risultati conseguiti dagli studenti decisamente elevata, superiore alla media dei paesi OCSE. Questo denota un sistema nel suo complesso poco equo e non sempre in grado di garantire standard minimi di qualità per un servizio collettivo – l'istruzione - che costituisce a un tempo un diritto fondamentale dei cittadini e un pre-requisito di sviluppo. Inoltre, mentre la varianza tra gli studenti che frequentano la stessa scuola è in linea con quella degli altri paesi, in Italia la varianza tra le scuole è particolarmente alta (quasi il doppio della corrispondente quota OCSE), è ciò appare più serio poiché tale varianza è spiegata per un terzo dal background socio-economico, non dei singoli, ma dell'insieme degli studenti che le frequentano; a indicare la concentrazione nelle "scuole peggiori" degli studenti con situazione socio-economica peggiore. La non equità del sistema penalizza, allora, gli studenti che vivono in contesti socio-economici svantaggiati e comunque quelli che vivono nel Sud. Questo conferma la centralità delle politiche di sviluppo che proprio su questi fattori di contesto possono intervenire.

3. L'esperienza della programmazione 2000-2006

L'insieme di questi dati conferma la validità delle scelte di politica regionale rivolte alla scuola nella programmazione 2000-2006, ma invita a rafforzarle ancora quantitativamente e negli obiettivi.

Le risorse dei fondi strutturali 2000-2006 che l'Italia ha dedicato alla scuola nelle aree più in ritardo sono poche in confronto con quelle allocate allo stesso scopo da altri paesi dell'UE, alcuni dei quali pure hanno una performance in termini di quantità e di qualità simile alla nostra.

Tabella 1: Finanziamenti nelle regioni dell'Obiettivo 1 per la "scuola/istruzione" in alcuni paesi UE

	PO Scuola			**PO Scuola + misure in altri PO**			**Popolazione in età 25-64 in possesso di titolo scuola secondaria**
	% sul finanziamento totale	euro per abitante	euro per abitante in età <= a 19 anni	% sul finanziamento totale	euro per abitante	euro per abitante in età <= a 19 anni	
Italia	1,4	38	155	1,9	51	210	44,4
Portogallo	3,9	221	928	6,8	382	1609	20,4
Grecia	5,6	228	1020	8,2	331	1481	50,5
Spagna				4,3	156	691	41,3
Regno Unito (incluso Irlanda Nord)				17,5	371	1406	64,3

Nota: I dati sui finanziamenti per la scuola sono ricavati da una lettura critica dal rapporto di ricerca MIUR-Formez-IRRE "Programmi Operativi e Scuola in Europa" (2002) e dalla ricerca valutativa del DPS sull'inclusione sociale; i dati sulla popolazione si riferiscono al 1 gennaio 2000 (fonte: Eurostat Newcronos) e quelli sul tasso di scolarizzazione secondaria al 2002 (fonte: OSCE)

Le esperienze maturate dal PON Scuola e dai POR dell'Obiettivo 1 suggeriscono che le risorse aggiuntive contribuiscono a ridurre il divario tra Centro Nord e Mezzogiorno, su più fronti. Le valutazioni disponibili sono infatti positive, come testimoniato anche dai casi presentati nel corso del seminario, in diversi ambiti: sull'aumentato livello di attrattività della scuola, che favorisce la riduzione della dispersione scolastica e dell'analfabetismo di ritorno; sullo sviluppo della società dell'informazione e delle competenze di base; sulla promozione dell'integrazione sociale e culturale dei gruppi svantaggiati; sull'educazione alla democrazia; alla legalità, e allo sviluppo sostenibile e sui canali per avvicinare il mondo dell'istruzione a quello delle imprese.

Inoltre, le politiche e gli interventi finanziati dal QCS 2000-2006 hanno raggiunto un numero molto alto di scuole sul territorio[4], segnalando che pure in una situazione complessivamente difficile è possibile contare sulla vivacità delle scuole del meridione e che vi è un ruolo della politica regionale nel mobilitare e sostenere le iniziative a livello territoriale. Anche grazie a questi risultati incoraggianti, nel prossimo ciclo di programmazione si potrà fare di più e meglio per un più efficace utilizzo delle risorse aggiuntive nel campo dell'istruzione.

[4] Oltre il 90% degli istituti secondari superiori nelle regioni Obiettivo 1 sono titolari di progetti finanziati dal PON Scuola.

4. Orientamenti per le politiche di sviluppo

Qual è il ruolo della politica regionale per favorire una maggior sinergia tra scuola e processi di sviluppo economico e sociale? Come possono le politiche di sviluppo concorrere a migliorare le competenze degli studenti e a rendere la scuola più attrattiva? Infine, in che modo le politiche di sviluppo devono tenere conto dei diversi livelli di competenze per poter essere realistiche ed efficaci?

Le politiche regionali possono giocare un ruolo importante per migliorare la qualità e la quantità dell'istruzione, a complemento delle risorse pubbliche ordinarie e delle risorse aggiuntive messe a disposizione dai programmi e dalle iniziative comunitarie dedicate alla scuola. Le conoscenze acquisite dall'analisi dei risultati di PISA e le analisi maturate dagli esperti e dai *policy makers* permettono inoltre di formulare orientamenti strategici chiari che affrontino le priorità identificate, evitando così di caricare la politica regionale di obiettivi troppo generici o non realistici.

In particolare, la politica regionale può agire su alcune condizioni di contesto che influiscono sia sulla partecipazione attiva dei giovani alle opportunità offerte dalla scuola, ad esempio riducendo l'abbandono e la dispersione nei primi anni della scuola secondaria, sia sull'effettivo livello di competenze acquisite, come chiaramente emerge dai risultati di PISA 2003.

Come emerge dall'analisi riportate nella sezione 1, per favorire un maggiore partecipazione all'istruzione, per migliorare le competenze degli studenti e per garantire un sistema più equo è necessario agire su diversi fattori. Alcuni di questi possono costituire obiettivi strategici della politica regionale futura, che tenga conto in modo realistico dei divari territoriali esistenti. Dal seminario sono emersi i seguenti spunti:

1. Definire politiche regionali con obiettivi realistici che rispondano ai bisogni specifici dei territori e che tengano conto dei tempi lunghi necessari per eliminare i divari in termini di competenze. In altri termini è indispensabile, ancor più che nel 2000-2006, considerare i vincoli per politiche regionali nelle aree dove le competenze di base sono più basse (Mezzogiorno) e quali le opportunità laddove sono più alte (Centro Nord). Tuttavia, le differenze territoriali non si esauriscono nella dicotomia Nord-Sud. All'interno dello stesso Mezzogiorno, le criticità possono essere diverse e variare significativamente da una regione all'altra. Ad esempio, il tasso di dispersione nella scuola secondaria superiore, che secondo i dati MIUR risulta più elevato della media italiana in Sicilia, Puglia e Sardegna, vicino alla media in Campania e sotto la media in Calabria, Abruzzo, Basilicata e Molise. Per poter identificare e analizzare con sufficiente dettaglio le diverse caratteristiche dei sistemi di istruzione sul territorio è anche necessario diffondere in modo più sistematico i dati a disposizione e investire per migliorarne la qualità.

2. Una parte della politica regionale deve essere rivolta ad affrontare le carenze del sistema scolastico non solo in termini di quantità, ad esempio tramite interventi per la riduzione dell'abbandono scolastico, ma anche di qualità, mirando a migliorare le competenze di base degli studenti, specie nelle aree in ritardo. Tale obiettivo deve essere perseguito sia con azioni dirette alla scuola, sia attraverso interventi sul contesto intorno alla scuola (riduzione esclusione sociale, formazione degli adulti – i "genitori" - , contrasto all'illegalità, ecc.), integrati con i primi. Obiettivo della politica regionale è anche quello di identificare e sostenere chi ha le competenze o le potenzialità per 'fare il balzo' ma non ne ha necessariamente la consapevolezza.

3. L'introduzione e l'uso delle nuove tecnologie influisce sia sulle modalità di apprendimento sia sulle stesse competenze di base necessarie per affrontare le trasformazioni future e, nello stesso tempo, per essere promotori di ricerca e sviluppo. Occorre dunque proseguire, in coerenza con le iniziative già realizzate nelle due precedenti programmazioni, negli investimenti finalizzati a sviluppare la società dell'informazione nella scuola, sia per quanto riguarda l'implementazione e l'aggiornamento delle tecnologie di settore e multimediali, sia per promuoverne l'utilizzazione da parte degli insegnanti e degli studenti. Inoltre, la comprensione del rilievo di questi canali si va accrescendo nel dibattito di *policy* in Europa, il che suggerisce di considerare lo sviluppo di competenze per l'uso di tecnologie medio-avanzate in senso più ampio.

4. Intensificare l'integrazione tra scuole e territorio. In questo campo è necessario non solo continuare a sostenere gli sforzi già in atto per migliorare il rapporto tra scuole e imprese, ma anche incoraggiare una collaborazione più intensa tra scuole e università, tramite attività di orientamento soprattutto per le facoltà scientifiche dove gli iscritti e i laureati sono più carenti. E infine, le politiche regionali possono incoraggiare un miglior rapporto tra le scuole e i cittadini, promuovendo un ruolo più ampio della scuola come luogo di incontro e aggregazione sociale anche al di là delle attività didattiche o dell'orario di lezione. Modalità di intervento quali i progetti integrati territoriali possono risultare particolarmente efficaci per realizzare questo tipo di obiettivi.

5. Aumentare l'attrattività della scuola, non solo ai fini di una più attiva e proficua partecipazione degli studenti, ma anche per incoraggiare i giovani a considerare l'insegnamento una professione stimolante e per incentivare lo sviluppo professionale e la motivazione degli insegnanti esistenti. Infine per avvicinare la cittadinanza alla scuola, come centro di risorse e di sviluppo culturale.

.

6. Ampliare il ruolo del partenariato, non limitandosi al ruolo istituzionale (ad esempio in sede di Comitato di Sorveglianza) o ai membri che attualmente lo costituiscono, ma dando voce e spazio alle istanze di tutti gli attori coinvolti, nella scuola e sul territorio (insegnanti, studenti, genitori, imprese, università, terzo settore ecc.) in tutte le fasi di attuazione delle politiche e degli interventi.

7. Aumentare la conoscenza e la consapevolezza dei cittadini sugli standard minimi dei servizi offerti e sulla loro effettiva realizzazione attraverso una più ampia diffusione di dati a disposizione (come i risultati di PISA) e un investimento per ulteriori analisi e valutazioni. In particolare, è necessario rafforzare la raccolta e la diffusione di dati disaggregati a livello regionale per vari indicatori di partecipazione all'istruzione e alla formazione, di dispersione scolastica e di transizione dalla scuola alla vita attiva. I dati PISA 2003 sulla percezione degli studenti circa le proprie competenze in matematica confermano la necessità di effettuare uno sforzo maggiore per comunicare le informazioni a disposizione, non solo ai decisori e ai tecnici del settore, ma soprattutto agli utenti dei servizi, studenti e insegnanti, perché possano comprenderne i limiti e le opportunità. In quest'ottica la valutazione, già elemento centrale dell'attuale PON Scuola, acquista importanza strategica sia per comprendere gli effetti delle politiche, sia per dare voce a tutti gli agenti delle politiche dello sviluppo, in primo luogo i cittadini.

L'insieme di queste indicazioni riguarda in modo particolare il Mezzogiorno, ma dal seminario è emersa l'opportunità che una politica direttamente o indirettamente rivolta alla scuola sia disegnata in tutto il paese, adattando le politiche e gli interventi

alle caratteristiche e ai bisogni dei territori, in considerazione della forte disomogeneità dei dati anche all'interno delle macro-aree. Per questo sarà necessaria un'analisi per stabilire con quali fonti è possibile e realistico finanziare i diversi interventi (nel caso dei Fondi Strutturali ad esempio, l'attuale proposta degli 'Orientamenti' limita ai soli territori dell'obiettivo 'Convergenza' alcune tipologie di intervento).

Per poter realizzare questi obiettivi strategici nei prossimi anni è anche necessario un rafforzamento del monitoraggio continuo e l'investimento in strumenti quantitativi e in misurazioni più efficaci, con prospettive sia di breve, sia di medio-lungo termine. In particolare, è emersa l'importanza di:

- Investire nell'ampliamento territoriale del campione per PISA 2006, non solo per le regioni del Mezzogiorno, ma anche proseguendo l'indagine sulle province/regioni del Centro Nord già presenti in PISA 2003
- Fissare target (standard minimi) per la prossima programmazione che riflettano le attuali condizioni e quali siano gli obiettivi realisticamente raggiungibili, utilizzando sia target già esistenti come quelli fissati da Lisbona, ma anche considerandone di nuovi.