

# Quaderno Bianco sulla Scuola

## *Una scuola di qualità per tutti*

1. La consapevolezza del ruolo strategico dell'istruzione per la crescita della persona, per la sua realizzazione e per lo sviluppo civile, democratico ed economico dell'Italia è cresciuta negli ultimi anni. Rafforzare la nostra dotazione di capitale materiale e immateriale è condizione indispensabile per tornare su un sentiero di sviluppo. Il miglioramento della qualità della scuola, valorizzando la funzione e la dignità dell'insegnare, ne costituisce una priorità: può accrescere una mobilità sociale inadeguata, sospingere la produttività che ristagna, consolidare e diffondere il godimento pieno dei diritti di cittadinanza.
2. Per muovere in questa direzione, occorre partire dai progressi che la nostra scuola ha conseguito nel passato e ancora di recente. La Repubblica italiana ha avuto in eredità un paese in cui una quota assai rilevante della popolazione adulta era ancora analfabeta. Anche per le giovani generazioni l'obiettivo della quinta elementare rimaneva in larga misura disatteso. Si trattava di una situazione assai più arretrata di quella dei paesi con cui l'Italia era chiamata a confrontarsi e a competere (Francia, Inghilterra, Germania, per menzionare quelli a noi più vicini). La Costituzione del 1948 fissò in almeno otto anni la durata dell'istruzione gratuita e obbligatoria, traguardo che trovò sanzione legislativa solo nel 1962. Nel decennio successivo si avviò un processo di sviluppo della scolarizzazione secondaria superiore che ha avuto ulteriori progressi ancora in anni recenti: per la popolazione italiana tra 25 e 34 anni la percentuale dei diplomati è oggi pari al 64%, mentre per la fascia di età tra 55 e 64 anni essa è pari solo al 28%.

Dalla fine degli anni '60 alla metà degli anni '90, si è discusso, senza realizzarle, delle riforme necessarie a sostenere questo processo, che comunque è andato avanti con le sue contraddizioni ma anche con i suoi meriti: un cambiamento senza riforme. Nelle due legislature precedenti all'attuale sono stati approvati due ambiziosi progetti di riforma, che non hanno tuttavia determinato il cambiamento di cui la scuola ha bisogno.

Ne è derivato che ai progressi, ancora incompleti, in termini di quantità non hanno corrisposto miglioramenti sul piano della qualità. Attualmente il 21% dei ragazzi fra 18 e 24 anni esce dal sistema di istruzione senza un diploma o una qualifica professionale. Il 41% degli studenti italiani viene promosso con debiti formativi e solo uno su quattro riesce a colmarli. Ma soprattutto le indagini internazionali convergono nel mostrare, per materie e stadi diversi dell'istruzione, livelli di apprendimento degli studenti inferiori a quelli di altri paesi industrializzati, con una situazione di forte criticità nel Sud e insoddisfacente nel Centro. Sul versante della spesa si è andata consolidando una situazione in cui a retribuzioni degli insegnanti più basse e meno premianti di quelle di altri paesi si accompagna una spesa per studente più elevata, anche se la percentuale del PIL dedicata all'istruzione è inferiore alla media dei paesi industrializzati. Il dato relativo alla spesa per studente deriva da previsioni normative - quali quelle relative all'inserimento degli alunni disabili e al tempo pieno nella scuola dell'infanzia e nel primo ciclo - dalla configurazione del territorio, dall'efficienza dell'organizzazione scolastica e della sua rete. E tutto questo è il segno di problemi e di notevoli spazi e opportunità di miglioramento nell'allocazione della spesa pubblica di questo settore.

3. Ora è il tempo di dare risposte concrete ai problemi della scuola, accorciare le distanze e promuovere il merito e le eccellenze. Risposte capaci di valorizzare le esperienze positive accumulate e di ridurre i molti squilibri che ancora caratterizzano il nostro sistema di istruzione. Puntare sulla qualità non è semplice. Richiede capacità nuove di programmazione degli interventi, la formazione e il reclutamento di una nuova leva di docenti e dirigenti scolastici, un più efficace sistema di aggiornamento in servizio. Presuppone strumenti raffinati e diffusi di valutazione, richiede la fissazione di obiettivi e l'individuazione delle corrispondenti responsabilità.

Il Governo si è già mosso in questa direzione realizzando nel primo anno di legislatura interventi significativi: a) *il ripristino di un sistema coerente di obiettivi di apprendimento*, con la definizione delle indicazioni per il curricolo per la scuola dell'infanzia e primaria, l'innalzamento dell'obbligo di istruzione e la definizione dei livelli essenziali dei saperi e delle competenze che tutti gli studenti devono acquisire al compimento del sedicesimo anno di età, la riorganizzazione degli istituti tecnici e professionali; b) *il rafforzamento dei sistemi di valutazione interni ed esterni alla scuola*, con la riforma degli esami di Stato, interventi finalizzati a superare la logica dei debiti formativi mai recuperati, il riconoscimento e la valorizzazione delle eccellenze, e soprattutto l'avvio del riordino del sistema di valutazione nazionale e dell'Istituto nazionale per la valutazione del sistema educativo di istruzione (INVALSI); c) *il sostegno all'autonomia scolastica*, con il finanziamento diretto alle scuole e l'incremento delle risorse necessarie per le supplenze e per il funzionamento amministrativo e didattico; d) *la creazione dei presupposti e l'impostazione di un miglioramento nell'organizzazione del lavoro e per la valorizzazione del personale*, con il piano triennale per l'immissione in ruolo di 150 mila docenti e 20 mila ATA (50 mila docenti e 10 mila ATA già a decorrere da settembre 2007) e il raggiungimento di un importante accordo di principi con le Organizzazioni sindacali nell'Intesa sulla conoscenza dello scorso giugno.

Non si tratta di un elenco astratto di buoni propositi ma di interventi concreti, definiti e in gran parte già realizzati, per dare risposte alle domande di certezza che provengono da coloro che direttamente o indirettamente sono interessati alla qualità della scuola. Si tratta di ricostruire un quadro di certezze, e di regole chiare: poche, semplici, essenziali, che però vanno fatte rispettare e siano rispettate da tutti, con rigore, come presupposto per ridare serietà alla scuola e agli studi, e il giusto riconoscimento al merito. Per fare ciò è necessario anche coinvolgere le famiglie e favorire la partecipazione studentesca. E' quanto si è voluto fare attraverso il "*Patto di corresponsabilità*" sottoscritto dai genitori al momento dell'iscrizione.

4. La presentazione, la stessa scelta del Ministero della pubblica istruzione e del Ministero dell'economia e finanze di chiedere ad un gruppo di esperti interni ed esterni di raccogliere in questo *Quaderno bianco* una ricognizione della situazione della scuola italiana, al fine di evidenziarne pregi e criticità e di prefigurare scenari di sviluppo e possibili soluzioni ai problemi evidenziati, segnano un passo ulteriore in questa strategia. A partire da un'analisi originale della situazione della scuola italiana, basata su informazioni e dati resi intelligibili e restituiti a un confronto aperto.

Il Quaderno prefigura scenari e individua alcune ipotesi di lavoro da sottoporre all'attenzione dell'intero mondo della scuola.

- *Si sottolinea, in primo luogo, la necessità di costruire su più robuste e accessibili basi informative una programmazione di medio/lungo periodo degli organici* che lasci per sempre alle spalle l'epoca del precariato degli insegnanti e dell'incertezza degli studenti e promuova l'uso efficiente e la riallocazione delle risorse pubbliche. Si tratta di valutare, regione per regione, le tendenze demografiche della popolazione studentesca, i risultati già conseguiti nell'organizzazione della rete e nella tipologia dei servizi erogati, la natura degli interventi infrastrutturali, di formazione, di organizzazione necessari per rendere la rete più adeguata ed efficiente. Su queste basi è possibile disegnare e avviare un miglioramento della rete stessa e dell'organizzazione delle classi che consenta maggiore efficacia e un rigoroso impiego di risorse correnti. Si possono così migliorare a un tempo qualità del servizio di istruzione, condizioni professionali dei docenti e condizione delle infrastrutture. Proseguendo nella costruzione di metodi quantitativi di cui alcuni prototipi sono stati utilizzati nel Quaderno, valutando con attenzione i delicati profili istituzionali, vi sono le condizioni affinché già in questa Legge finanziaria si possa avviare un processo fondato su un esercizio consapevole delle responsabilità per una scuola di qualità per tutti.
- Al tempo stesso, viene in luce l'altro requisito indispensabile per intraprendere un sentiero stabile di miglioramento della qualità della scuola: *la costruzione di un sistema di valutazione nazionale*, incentrato sull'INVALSI. Si propone di avviare, a un tempo, una rilevazione nazionale, annuale, di alto livello tecnico, diffusamente condivisa, dei livelli di apprendimento degli studenti e dei loro progressi e, assieme, un programma permanente di supporto alle scuole per l'analisi e l'utilizzo della valutazione e per l'elaborazione di diagnosi valutative di scuola. L'Italia arriva in ritardo a questa svolta, ma può avvalersi dell'insegnamento, dei successi e anche degli insuccessi di altri paesi, che il Quaderno discute, riportando e rendendo pubblico il confronto fra esperti e operatori svoltosi durante il lavoro di preparazione.
- Il Quaderno approfondisce, poi, gli spunti e gli indirizzi contenuti nell'Intesa Governo-Organizzazioni sindacali dello scorso giugno. Programmare e valutare rappresenta il presupposto per scelte qualificate in materia di organizzazione del lavoro e di valorizzazione della carriera docente da realizzare attraverso: il reclutamento e la formazione iniziale, prevedendo tempi appropriati e un forte ruolo del tirocinio attivo; l'introduzione di metodi di incentivazione capaci di premiare il conseguimento di progressi, debitamente valutati, a livello di intere scuole e, in prospettiva, di promuovere la carriera degli insegnanti con risorse dedicate; la sperimentazione di metodologie affinché l'assegnazione degli insegnanti alle singole scuole, nel nuovo sistema di reclutamento, sappia concorrere al miglioramento della qualità della scuola; la formazione in servizio, ancorata alle effettive necessità che l'analisi a livello di scuola farà emergere.

5. Consegniamo questo Quaderno al mondo della scuola, alle diverse istituzioni che hanno competenze in materia di istruzione, agli insegnanti in primo luogo, ai quali spetta il compito fondamentale della formazione dell'Italia di domani. Attendiamo le loro risposte e le esamineremo con attenzione. Non c'è futuro senza educazione; non c'è educazione senza piena consapevolezza, nella scuola e nella società, dell'alto rango sociale dell'insegnante.

Ci auguriamo che le ipotesi, le diagnosi e gli spunti contenuti nel Quaderno, i dati e gli scenari presentati, trovino fattiva attenzione nei diversi livelli istituzionali - Stato, Regioni, Province, Comuni e Istituzioni scolastiche - chiamati a concorrere, nel rispetto della Costituzione, per garantire a tutti il diritto all'istruzione e il futuro del Paese. E' altresì auspicabile che le conseguenti riflessioni rappresentino un'occasione di confronto e di sollecitazione ad una assunzione di responsabilità affinché il processo avviato possa realizzarsi dando certezze alle scelte di civiltà compiute dalla società italiana in materia di istruzione e di stabilità per coloro che lavorano nella scuola. I contenuti del Quaderno saranno inoltre portati, per l'approfondimento e la valutazione, all'attenzione del Gruppo di lavoro che l'Intesa Governo-Organizzazioni sindacali sopra richiamata ha opportunamente previsto. Anche questo è un segno della novità di metodo che si vuole introdurre e che può concorrere a creare attorno alla scuola il clima di attenzione di profilo alto e di forte impegno culturale e pragmatico che essa chiede.

E' necessario superare la logica dell'emergenza ed avere l'ambizione di una analisi e di una proposta che guardi al medio/lungo periodo. Il sistema di istruzione nazionale può recuperare efficienza ed efficacia con una programmazione che accetti la sfida di una scuola di tutti e per tutti ma di qualità, una scuola capace di accompagnare i nostri bambini e i nostri giovani nell'avventura della conoscenza e della crescita della loro persona, con la consapevolezza che le risorse che occorrono per l'istruzione e l'educazione dei nostri figli non sono solo un capitolo di spesa ma una voce portante del nostro investimento sul futuro.

*Il Ministro dell'Economia e delle Finanze:  
Tommaso Padoa Schioppa*

*Il Ministro della Pubblica Istruzione:  
Giuseppe Fioroni*