

MONICA COCCONI

L'EQUITÀ DEL SISTEMA NAZIONALE D'ISTRUZIONE E LE DIFFERENZE TERRITORIALI NEI RISULTATI DEL SERVIZIO SCOLASTICO

SOMMARIO: 1. Premessa. La diffusione e la crescita dell'istruzione come fattori decisivi per la ripresa della produttività economica e l'aumento della mobilità sociale del Paese. – 2. I risultati delle rilevazioni effettuate dall'Invalsi: l'entità e la struttura delle differenze territoriali. – 3. L'equità verticale: la definizione e il conseguimento degli obiettivi di apprendimento. – 4. L'equità orizzontale: l'equivalenza dei diversi percorsi formativi presenti nel sistema. – 5. I vincoli all'equità derivanti dal Quadro europeo delle competenze chiave. – 6. La sostenibilità finanziaria della riduzione delle differenze territoriali. – 7. Conclusioni.

1. Premessa. La diffusione e la crescita dell'istruzione come fattori decisivi per la ripresa della produttività economica e l'aumento della mobilità sociale del Paese

«*Without a workforce trained in math, science and technology, and the other skills of the 21st century, our companies will innovate less, our economy will grow less, and our nation will be less competitive. If we want to out-compete the world tomorrow, we must out-educate the world today*». Con queste parole, il futuro presidente statunitense Barack Obama metteva in luce, durante la propria campagna per le elezioni presidenziali, la rilevanza di politiche attive di riforma del sistema scolastico per favorire la competitività del sistema economico nordamericano.

Le politiche relative all'istruzione assumono un ruolo ancor più significativo nell'ordinamento europeo. Il mutamento di contesto economico in cui si colloca l'integrazione dei mercati con la loro apertura alla concorrenza internazionale, infatti, induce le economie europee a perseguire un vantaggio competitivo soprattutto attraverso la realizzazione di prodotti di qualità, frutto di innovazione tecnologica, anziché con la diminuzione di prezzi e salari¹. In

¹ La distinzione fra economie a retribuzioni basse, che competono sul piano interna-

tale nuovo contesto, la diffusione e la creazione delle conoscenze dovute all'investimento nell'istruzione rivestono, in Europa, un ruolo più decisivo rispetto alla stessa mobilità dei fattori produttivi per superare la crisi economica in atto².

L'istruzione e la formazione risultano in effetti, in questa prospettiva, elementi fondamentali delle forme di intervento pubblico dirette alla regolazione dei sistemi economici per favorirne la ripresa di capacità produttiva³.

Il nesso fra accrescimento delle competenze scolastiche e ripresa dello sviluppo economico risulta particolarmente problematico nel nostro Paese⁴. Ai progressi ottenuti sul piano quantitativo con l'aumento consistente del

zionale vendendo a prezzi più bassi ed economie ad alta specializzazione, che perseguono un vantaggio competitivo nel mercato mondiale attraverso produzioni di qualità e l'avanzamento delle frontiere tecnologiche si deve, nella scienza politica, a R. Dahrendorf, *Quadrare il cerchio. Benessere economico, coesione sociale e libertà politica*, trad. it., Roma-Bari, Laterza, 1995, 151.

² Per il fatto che gli strumenti dell'integrazione economica debbano adeguarsi al mutamento di contesto determinato dall'evoluzione dei mercati all'interno del quale, come motori di crescita, l'istruzione superiore e la ricerca assumono una maggiore importanza rispetto alla formazione del capitale fisso, v. Rapporto Sapir, *Europa, un'agenda per la crescita*, il Mulino, Bologna, 2004, 237 (Ed. originale, *An Agenda for a Growing Europe, The Sapir Report*, Oxford, Oxford University Press, 2004).

³ I sistemi formativi sono ritenuti, in tale prospettiva, nell'ambito della *political economy*, un esempio tipico del ruolo che le istituzioni possono svolgere nel favorire e modellare i processi economici, differenziandone le traiettorie nazionali di sviluppo, V. Capecchi, *Istruzione, formazione professionale e mercato del lavoro*, in *il Mulino*, 1993, n. 2, 319-334; M. Regini, *Modelli di capitalismo. Le risposte europee alla sfida della globalizzazione*, Roma-Bari, Laterza, 2000, 71. Più specificamente, i sistemi formativi sono stati ritenuti un elemento fondamentale nella costruzione di una teoria istituzionale del lato dell'offerta del capitalismo avanzato, integrativa delle carenze dell'approccio di Keynes, su cui v. W. Streeck, *Social institution and economic performance. Studies of industrial relations in advanced capitalist economies*, Sage Pub. London, 1992. La teoria keynesiana, infatti, si concentrava sull'accrescimento della domanda aggregata attraverso la leva della spesa pubblica al fine di estendere in tal modo la base occupazionale, mentre non prestava attenzione al funzionamento delle istituzioni sociali, come i sistemi formativi, necessarie per l'efficienza delle sue prestazioni. Tale approccio era adeguato in un'economia non esposta alla concorrenza internazionale, rivolta alla produzione di beni semplici, destinati ad un consumo di massa. Nell'attuale contesto economico, in cui l'integrazione dei mercati nazionali è esposta alla concorrenza internazionale, viceversa, non appare sufficiente incentivare la domanda, ma è necessario anche disporre di un'offerta di lavoro in grado di soddisfare i requisiti qualitativi di un'economia evoluta. Ai sistemi formativi pertanto, viene richiesta la preparazione di risorse umane necessarie per il funzionamento di economie da alta specializzazione.

⁴ In tal senso, le analisi statistiche contenute nel *Quaderno Bianco sulla Scuola*, presentato il 21 settembre 2007 dai Ministri della Pubblica Istruzione e dell'Economia e Finanze.

l'equità del sistema di istruzione

tasso di partecipazione all'istruzione scolastica, soprattutto superiore, non hanno corrisposto, infatti, analoghi progressi di tipo qualitativo. Tutte le indagini internazionali convergono, anzi, nell'evidenziare un ritardo significativo dei nostri studenti nei livelli di conoscenza e di competenza, ovvero nella capacità di utilizzare le abilità acquisite nei diversi contesti di vita. Tali indagini fanno emergere, soprattutto, la presenza di significativi squilibri territoriali nella diffusione delle conoscenze e competenze sul territorio, con risultati gravemente carenti nel Sud del Paese, oltre che di squilibri, di carattere sociale, discendenti dal tipo di scuola frequentata. Tali squilibri sono stati confermati dalle recenti rilevazioni compiute dall'Invalsi nell'anno scolastico 2009-2010, analizzate in modo specifico nel paragrafo seguente.

2. I risultati delle rilevazioni effettuate dall'Invalsi: l'entità e la struttura delle differenze territoriali

In adempimento del proprio mandato istituzionale, l'Invalsi ha infatti pubblicato, di recente, i risultati della rilevazione degli apprendimenti effettuati nell'anno scolastico 2009-2010 nelle classi II e V della scuola primaria e nella classe I della scuola secondaria di primo grado. I risultati consistevano in una valutazione del valore aggiunto prodotto da ogni scuola in termini di accrescimento dei livelli di apprendimento degli studenti.

È opportuno precisare che le rilevazioni effettuate dall'Invalsi non assumono una valenza sanzionatoria o premiale delle istituzioni scolastiche. Offrono, tuttavia, un'informazione preziosa sugli esiti complessivi ottenuti in modo che le scuole dispongano di valori di riferimento (*benchmark*) con cui confrontare i propri risultati⁵. Peraltro, poiché dall'anno 2009, come richiesto dalla circolare ministeriale 22 ottobre 2009, n. 86, la rilevazione è stata censuaria e non volontaria, ovvero ha interessato tutti gli studenti delle relative classi, l'analisi degli esiti conseguenti assume un particolare significato. Risulta utile, infatti, al fine di valutare il grado di sostenibilità delle differenze territoriali ravvisate nei risultati di apprendimento e, quindi, l'equità complessiva del sistema d'istruzione ed induce a interrogarsi sugli strumenti di cui l'ordinamento dispone al fine, anzitutto, di elevare i risultati di apprendimento e, in secondo luogo, di ridurre le disparità insostenibili.

La relazione pubblicata di recente dall'Invalsi evidenzia la persistenza, nel sistema nazionale d'istruzione, di significative differenze nei risultati di

⁵ Le direttive ministeriali n. 74 del 2008 e n. 76 del 2009.