



UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI FERRARA  
DIPARTIMENTO DI ECONOMIA E MANAGEMENT  
Via Voltapaletto, 11 - 44121 Ferrara

## Quaderno DEM 2/2012

October 2012

### Politica dell'istruzione e programmi d'intervento in ambito europeo

Aurelio Bruzzo - Marco Ricci Petitoni -  
Stefano Rotondi

**Quaderni DEM, volume 1**

**ISSN 2281-9673**

**Editor:** Leonzio Rizzo ([leonzio.rizzo@unife.it](mailto:leonzio.rizzo@unife.it))  
**Managing Editor:** Paolo Gherardi ([paolo.gherardi@unife.it](mailto:paolo.gherardi@unife.it))  
**Editorial Board:** Davide Antonioli, Francesco Badia, Fabio Donato, Giorgio Prodi, Simonetta Renga

**Website:**  
<http://www.unife.it/dipartimento/economia/pubblicazioni>

**THE POLICY OF EDUCATION  
AND  
ACTION PLANS IN THE EUROPEAN CONTEXT<sup>(\*)</sup>**

Aurelio Bruzzo<sup>(a)</sup>, Marco Ricci Petitoni<sup>(b)</sup>  
e Stefano Rotondi<sup>(c)</sup>

**Abstract**

The strategy *Europe 2020* launched by the European Commission at the beginning of the decade aims at a development process for the European Union that should be not only inclusive and sustainable but also “intelligent”, that is on knowledge-based. The increasing of knowledge and its dissemination among the peoples obviously depends on the intensification of the intervention by the Member States, which are the most qualified actors in the field of Education and it should be implemented according to a body of theory recently consolidated. Yet, national interventions are very different from one another as they root in different cultures, with the consequence of getting different results too. In order to avoid such a negative implication, the European Union has already started a series of transnational programs aiming, particularly, at the development of education in European societies, and encouraging the mobility of students and teachers, as well as the exchange of practices and experiences among different educational systems. This is the only way, indeed, to challenge such a competition on a global scale.

**JEL:** I28, O52

**Keywords:** Government Policy, Programs and Projects of the European Union

---

<sup>(\*)</sup> Sebbene il *paper* sia il risultato di un lavoro condotto in stretto coordinamento da parte dei tre autori, a ciascuno di essi possono essere più specificamente attribuite alcune delle parti in cui esso si articola: il Cap. I ad A. Bruzzo, il Cap. II a S. Rotondi, mentre il Cap. III è stato scritto congiuntamente da M. Ricci Petitoni e da S. Rotondi.

<sup>(a)</sup> Dipartimento di Economia e Management – Università di Ferrara (bruzzo@economia.unife.it)

<sup>(b)</sup> Istituto I.P.S.S.A.R. “P. Artusi” Riolo Terme, Ravenna (marco.ricci@istruzione.it)

<sup>(c)</sup> Istituto I.T.S.C “G.Ginanni”, Ravenna (stefano.rotondi@istruzione.it).

## INDICE

<b>Capitolo I: La politica economica dell'istruzione in termini teorici e applicati</b>	» 2
1.1 Gli strumenti di politica economica mediante i quali intervenire nell'istruzione	» 2
1.1.1 I sussidi	» 3
1.1.2 I buoni governativi	» 4
1.1.3 La fornitura pubblica diretta	» 4
1.1.4 Altri strumenti	» 5
<b>Capitolo II: Una valutazione comparata a livello internazionale</b>	pag. 6
2.1 Valorizzazione della soggettività ed efficacia degli interventi formativi	» 6
2.2 Valutazione di sistema e quadri di riferimento	» 7
2.3 Perché investire in istruzione? Un'analisi comparata dei paesi OECD	» 10
2.4 La spesa pubblica per istruzione	» 11
<b>Capitolo III: La politica dell'Unione Europea nel campo dell'istruzione</b>	» 13
3.1 Europa, un cammino inclusivo nel rispetto delle differenze	» 13
3.2 I principali documenti europei in materia di istruzione e formazione	» 15
3.3 Il <i>Lifelong Learning Programme</i>	» 17
3.4 Il programma <i>Comenius</i>	» 19
3.5 Il sistema delle competenze: un doveroso approfondimento	» 23
3.6 Europa 2020 e cultura valutativa	» 26
<b>Conclusioni</b>	» 30
<b>Bibliografia, documenti ufficiali e sitografia</b>	» 33

## Capitolo I: La politica economica dell'istruzione in termini teorici e applicati

### 1.1 Gli strumenti di politica economica mediante i quali intervenire nell'istruzione<sup>1</sup>

Le motivazioni individuate dalla teoria economica prevalente a sostegno dell'esigenza e dell'opportunità di un intervento pubblico a favore dell'istruzione, solitamente mediante il finanziamento delle corrispondenti spese, sono sostanzialmente coincidenti con quelli che supportano l'intervento pubblico nel sistema economico in generale e sono le seguenti:

a) la *presenza di esternalità positive* derivanti dall'erogazione del servizio a favore di alcuni individui il cui beneficio non si riflette solo su di essi, ma anche sulla collettività nel suo complesso. Ciò fa dell'istruzione un servizio pubblico meritorio, tale da essere impartito a tutti in modo obbligatorio almeno per un certo numero di anni (scuola dell'obbligo);

b) la *presenza di asimmetria informativa*, per cui il singolo individuo che non è a conoscenza di tutti i vari aspetti, destinerebbe all'istruzione una quantità di risorse finanziarie e del suo tempo inferiore rispetto a quella opportuna e conveniente per l'intera collettività;

c) la *definizione di talune finalità redistributive*, per cui il servizio viene reso anche ai meno abbienti, cioè a coloro che non dispongono di sufficienti risorse finanziarie per poter usufruire del servizio scolastico, soprattutto nel caso in cui costoro siano meritevoli<sup>2</sup>.

Relativamente alle possibili forme di intervento da parte delle istituzioni pubbliche preposte, le principali sulle quali ci si soffermerà più avanti, sono le seguenti:

- la fornitura agli studenti e alle loro famiglie di *buoni scuola*, mediante i quali i soggetti possano ottenere il servizio dalla struttura che ritengono preferibile in relazione alle loro esigenze e preferenza;

- la *concessione di sussidi* (borse di studio) e di *agevolazioni di varia natura* (libri, mense, ecc.) agli studenti direttamente o alle istituzioni scolastiche preposte;

- la *fornitura diretta della formazione da parte delle istituzioni pubbliche preposte* (scuole e università), mediante l'organizzazione di una vera e propria attività di natura produttiva, giacché essa richiede la combinazione ottimale di vari fattori produttivi (personale, strutture immobiliari, beni e servizi, ecc.), in presenza però anche di vari fattori di condizionamento che sono costituiti dalla limitatezza delle risorse finanziarie, umane e tecniche, dal rispetto della normativa vigente, ecc.<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> Cfr. Praussello e Marengo (1996), Cap IX.

<sup>2</sup> In proposito a questa ultima motivazione si tenga conto che l'istruzione rappresenta un fondamentale strumento per garantire non solo l'uguaglianza di opportunità, ma anche la mobilità sociale, vale a dire la possibilità per individui che si trovano in diverse condizioni sociali di ottenere una promozione economica e sociale indipendentemente dal contesto iniziale di appartenenza.

<sup>3</sup> Questa attività di solito è di competenza dei dirigenti dei vari istituti scolastici.

Il responsabile dell'attività scolastica in ambito politico-amministrativo sceglie tra le precedenti soluzioni quella che ritiene più valida in termini strettamente economici, quella più efficiente a parità di risultato sulla base dei seguenti criteri:

- a) il perseguimento del maggior benessere sociale possibile;
- b) l'ammontare dei costi derivanti da ciascuna delle differenti soluzioni operative;
- c) la capacità gestionale dei funzionari pubblici (dirigenti scolastici) preposti al funzionamento delle varie strutture pubbliche destinate al servizio formativo.

Infine, la scelta di cui sopra viene di solito effettuata alla luce delle diverse possibilità di impiego delle varie soluzioni operative, che sono le seguenti:

- singolarmente, quando se ne privilegia una soltanto, escludendo le altre;
- congiuntamente, quando ci si avvale di più soluzioni contemporaneamente;

con l'obiettivo di massimizzare gli effetti prodotti, vale a dire di conseguire i risultati ritenuti più soddisfacenti.

### *1.1.1 I sussidi*

La base logica dei sussidi anche in materia di istruzione è duplice, essendo costituita dal principio di equità, da un lato, e dalla possibilità di fallimenti di mercato, dall'altro. I sussidi consistono in un'imposta (negativa) o in un vero e proprio importo monetario, tendenti a modificare il prezzo di fornitura (da parte delle strutture preposte) e di acquisizione (da parte degli individui) del servizio di formazione, in quanto i costi privati risultano superiori a quelli sociali.

Le forme che possono essere assunte dai sussidi sul piano pratico sono le seguenti:

- a) *sussidi diretti*, destinati agli individui;
- b) *incentivi alla produzione*, destinati alle strutture scolastiche;
- c) *crediti d'imposta*, da scontare in sede di pagamento delle imposte;
- d) *riduzione dell'imposta fiscale*, mediante l'esenzione dal pagamento delle tasse scolastiche (oppure la loro detrazione in sede di pagamento delle imposte generali).

Un'ulteriore forma d'intervento a disposizione dell'operatore pubblico a cui questo può ricorrere nei confronti delle scuole private, è costituita dallo strumento del contratto-convenzione, mediante il quale l'operatore pubblico stabilisce un determinato compenso per la fornitura di una certa quantità del servizio scolastico di un determinato livello qualitativo prestato da tali scuole.

I vantaggi dei sussidi sono fondamentalmente riconducibili al mantenimento della libertà di scelta da parte del singolo individuo, finalizzata al soddisfacimento delle proprie preferenze,

che di solito sono alquanto eterogenee da un soggetto all'altro. A fronte di tale vantaggio, però, si deve riscontrare uno svantaggio, consistente nella possibilità che si dia luogo a delle pseudo-transazioni da parte degli operatori di mercato, vale a dire all'offerta congiunta di una gamma di servizi, tra cui anche alcuni non previsti dall'operatore pubblico.

### *1.1.2 I buoni governativi*

In questo caso l'intervento pubblico consiste nel conferimento di un buono (*voucher*), da utilizzare da parte del consumatore (lo studente o la sua famiglia) per la copertura, totale o parziale, delle spese scolastiche da sostenere per la frequenza presso la scuola prescelta che può essere pubblica o privata.

I principali effetti derivanti da questa misura consistono, da un lato, nell'incoraggiamento della concorrenza tra i fornitori del servizio scolastico in termini di costi-efficacia e, dall'altro, nell'eliminazione delle inefficienze nella produzione/erogazione del servizio stesso.

Si individuano due tipologie di buoni: quelli aperti, nel caso in cui la scelta possa essere effettuata senza vincoli, oppure quelli chiusi, quando la scelta viene condizionata da determinati vincoli.

I vantaggi connessi a questo strumento consistono nella garanzia che il consumo del servizio avvenga nella generalità dei casi, nonché nella possibilità di essere predisposti su misura, cioè in base alle preferenze dei consumatori. Esiste però anche uno svantaggio che è costituito dalla indisponibilità presso i consumatori di un'adeguata quantità di informazioni per poter effettuare la scelta della struttura scolastica in modo effettivamente avveduto e consapevole.

### *1.1.3 La fornitura pubblica diretta*

La fornitura diretta da parte dell'operatore pubblico che in un paese come l'Italia è la soluzione nettamente più diffusa, come detto in precedenza, consiste in un sistema per cui i costi di produzione vengono coperti, per intero o in misura nettamente prevalente, mediante il gettito delle imposte, cioè l'imposizione generale.

Il principale vantaggio di questo strumento viene individuato nel maggior controllo sulla natura dei servizi consumati, soprattutto nel caso di presenza di esternalità negative all'interno delle classi, come nel caso non infrequente della presenza di studenti disabili.

A fronte di tale vantaggio, la letteratura economica individua una serie di svantaggi, quali i seguenti:

- a) la *fornitura del servizio scolastico ad un basso livello di efficienza tecnologica*, per la frequente mancanza di adeguate dotazioni didattiche, in seguito al quale la produzione pubblica risulta di solito meno efficace di quella privata;
- b) la *mancanza di standard obiettivo circa la quantità di produzione*<sup>4</sup>;
- c) il *costo da sostenere per la raccolta del gettito tributario* mediante il quale acquisire le risorse finanziarie necessarie per sostenere le spese derivanti dalla fornitura diretta<sup>5</sup>.

#### 1.1.4 Altri strumenti

Esistono poi altri strumenti di politica economica dell'istruzione, impiegati soprattutto nel caso del livello più elevato di formazione, cioè quella universitaria.

Il primo è costituito dalle *borse di studio* che, consistendo materialmente in contributi a fondo perduto, non si differenziano molto dai sussidi diretti, se non per la richiesta dal rispetto di specifiche condizioni.

Un secondo strumento è costituito dai *prestiti* che ovviamente sono rappresentati da sostegni finanziari che vengono concessi agli studenti e che questi devono restituire in un certo momento, senza però pagare alcun interesse.

Infine, l'ultimo strumento è costituito dalla *imposta del laureato*, la quale consiste in una soprattassa sulle imposte sul reddito che lo studente pagherà una volta che avrà concluso gli studi e che avrà iniziato a svolgere una professione.

Di questi strumenti quello preferibile dal punto di vista della teoria economica e del bilancio pubblico è ovviamente rappresentato dalla borsa di studio, per il semplice fatto che essa, di solito, è commisurata in modo da comportare una copertura non totale dei costi d'istruzione, finendo così per risultare di minore onerosità rispetto agli altri strumenti. Questi strumenti inoltre sono quelli suggeriti dalla teoria economica per interventi da condurre a livello nazionale, prescindendo dal problema europeo delle differenze esistenti fra i sistemi educativi degli Stati membri dell'UE.

---

<sup>4</sup> Il riferimento è alla numerosità degli alunni che frequentano le scuole pubbliche, sulla quale è molto difficile intervenire, dal momento che essa dipende da fattori che non sono assolutamente controllabili dai responsabili della conduzione del servizio scolastico pubblico, come ad esempio l'andamento demografico.

<sup>5</sup> In merito si può osservare che il costo per la raccolta del necessario gettito tributario sarebbe sostenuto in ogni caso, cioè anche in presenza di impieghi alternativi rispetto all'erogazione diretta del servizio scolastico da parte dell'operatore pubblico.

## Capitolo II: Una valutazione comparata a livello internazionale

### *2.1 Valorizzazione della soggettività ed efficacia degli interventi formativi*

Piero Bertolini sostiene che la valutazione rappresenta una sorta di banco di prova, di indicatore privilegiato della prassi educativa e scolastica. Ma, sostiene ancora Bertolini, si deve nel contempo accettare l'idea che essa non può essere "oggettiva" nel senso tradizionale del termine, ma deve tenere largamente conto della soggettività dell'allievo.

Si tende a riconoscere e portare a valore tale soggettività articolando, ben oltre l'arco delle prove tradizionali, le verifiche secondo differenti e molteplici modalità di somministrazione e di misurazione.

Ma si vuole dare più efficacia all'attività di verifica, perfezionando gli strumenti e adeguandoli alle indicazioni che la docimologia<sup>6</sup> viene offrendo, anche tramite la falsificazione di tesi preconcepite e raccogliendo informazioni e dati scientificamente testati.

Gaetano Domenici, uno dei più attenti docimologi, osserva:

*«[...] sono venuti così sviluppandosi due rilevanti filoni di indagine tuttora in espansione. L'uno rivolto alla determinazione di indicatori nazionali e internazionali della qualità dell'istruzione, in grado di consentire valutazioni complessive e comparabili dei sistemi formativi; l'altro più attento agli aspetti qualitativi dei processi di formazione, entrambi rivolti, seppur su piani diversi, al miglioramento della proposta educativa e dei suoi risultati. All'interno di questo secondo filone, risultano di particolare interesse la riflessione sull'adeguatezza delle prove di verifica alla differenziata tipologia delle competenze da rilevare, e sulle metrologiche dei diversi strumenti valutativi che a tal fine si possono impiegare.*

*Nonostante la ricchezza delle modalità e delle forme della verifica delle conoscenze degli allievi che i docenti impiegano nel fare scuola quotidiano, le loro caratteristiche strutturali sono spesso tali, infatti, da rendere poco affidabili le informazioni assunte, così compromettendo l'efficacia delle conseguenti decisioni.*

*Dalle "interrogazioni" alle prove scritte come i "temi", quasi tutti gli strumenti più diffusamente usati, non solo non permettono una rilevazione completa, per ciascuno come per tutti gli allievi, di ognuna e di tutte quelle conoscenze reputate dallo stesso docente importanti. Ma addirittura le informazioni conoscitive che offrono sono poco valide e poco attendibili: non sempre o necessariamente esse rappresentano, rispettivamente, le conoscenze che si volevano di fatto rilevare (spesso a causa di incomprensione del problema posto,*

*dovuto magari all'inadeguata mediazione comunicativa- sollecitazione- impiegata): i livelli di padronanza delle conoscenze, condivisibili da parte di osservatori-valutatori, che cioè prescindano dalle caratteristiche soggettive di quelle informazioni ha raccolto ovvero tali da essere informazioni interpretabili allo stesso modo da più persone.[...]».*

## **2.2 Valutazione di sistema e quadri di riferimento**

Domenici indica due indirizzi di indagine tesi al miglioramento dell'offerta formativa e dei suoi esiti. Nei media sono più frequenti notizie riferibili a quello <<rivolto alla determinazione di indicatori nazionali e internazionali della qualità dell'istruzione, in grado di consentire valutazioni complessive e comparabili dei sistemi formativi>>.

La fonte certamente più citata è l'Organizzazione per la Cooperazione e lo sviluppo Economico (OCSE, o, nell'acronimo inglese, OECD), che pubblica ogni anno il rapporto Education at a Glance: OECD Indicators (Uno sguardo sull'istruzione: indicatori OCSE).<sup>7</sup>

Per l'Italia la fonte principale è l'Istituto nazionale per la valutazione del sistema educativo di istruzione e di formazione (INVALSI)<sup>8</sup>, che, come si legge nella presentazione<sup>9</sup>:

*«L'INVALSI è l'Ente di ricerca dotato di personalità giuridica di diritto pubblico che ha raccolto, in lungo e costante processo di trasformazione, l'eredità del centro Europeo dell'Educazione (CEDE) istituito nei primi anni settanta del secolo scorso.*

*Sulla base delle vigenti Leggi, che sono il frutto di un'evoluzione normativa significativamente sempre più incentrata sugli aspetti valutativi e qualitativi del sistema scolastico, l'Istituto:*

- *effettua verifiche periodiche e sistematiche sulle conoscenze e abilità degli studenti e sulla qualità complessiva dell'offerta formativa delle istituzioni di istruzione e di istruzione e formazione professionale, anche nel contesto dell'apprendimento permanente; in particolare gestisce il Sistema Nazionale di Valutazione (SNV);*
- *studia le cause dell'insuccesso e della dispersione scolastica con riferimento al contesto sociale ed alle tipologie dell'offerta formativa;*
- *effettua le rilevazioni necessarie per la valutazione del valore aggiunto realizzato dalle scuole;*

---

<sup>6</sup> La docimologia studia i problemi connessi alla misurazione e alla valutazione in particolare nella scuola.

<sup>7</sup> Si veda la pagina [http://www.oecd.org/document/52/0,3343,en\\_2649\\_39263238\\_45897844\\_1\\_1\\_1\\_1,00.html](http://www.oecd.org/document/52/0,3343,en_2649_39263238_45897844_1_1_1_1,00.html), riferita all'edizione 2010.

<sup>8</sup> L'indirizzo del sito ufficiale è <http://www.invalsi.it/invalsi/index.php>.

<sup>9</sup> <http://www.invalsi.it/invalsi/istituto.php?page=chiamo>.

- *predispone annualmente i testi della nuova prova scritta, a carattere nazionale, volta a verificare i livelli generali e specifici di apprendimento conseguiti dagli studenti nell'Esame di Stato al terzo anno della scuola secondaria di primo grado;*
- *predispone modelli da mettere a disposizione delle autonomie scolastiche ai fini dell'elaborazione della terza prova a conclusione dei percorsi dell'istruzione secondaria superiore;*
- *provvede alla valutazione dei livelli di apprendimento degli studenti a conclusione dei percorsi dell'istruzione secondaria superiore, utilizzando le prove scritte degli esami di Stato secondo criteri e modalità coerenti con quelli applicati a livello internazionale per garantirne la comparabilità;*
- *fornisce supporto e assistenza tecnica all'amministrazione scolastica, alle regioni, agli enti territoriali, e alle singole istituzioni scolastiche e formative per la realizzazione di autonome iniziative di monitoraggio, valutazione e autovalutazione;*
- *svolge attività di formazione del personale docente e dirigente della scuola, connessa ai processi di valutazione e autovalutazione delle istituzioni scolastiche;*
- *svolge attività di ricerca, sia su propria iniziativa che su mandato di enti pubblici e privati;*
- *assicura la partecipazione italiana a progetti di ricerca europea e internazionale in campo valutativo, rappresentando il Paese negli organismi competenti;*
- *formula proposte per la piena attuazione del sistema di valutazione dei dirigenti scolastici, definisce le procedure da seguire per la loro valutazione, formula proposte per la formazione dei componenti del team di valutazione e realizza il monitoraggio sullo sviluppo e sugli esiti del sistema di valutazione.*

*L'INVALSI è soggetto alla vigilanza del Ministero della Pubblica Istruzione che individua le priorità strategiche delle quali l'Istituto tiene conto per programmare la propria attività. La valutazione delle priorità tecnico-scientifiche è riservata all'Istituto».*

Si sono riportate per esteso queste annotazioni e questa elencazione perché può risultare immediatamente utile per comprendere la criticità delle funzioni di questo ente e il quadro complessivo delle relazioni che deve istituzionalmente trattenere.

Per motivi analoghi, risulta opportuna la presa in visione diretta della pagina dedicata alla *Valutazione di Sistema* (<http://www.invalsi.it/valsis/>).

*«La Valutazione di sistema si propone di rispondere a due finalità principali:*

- rendere trasparenti e accessibili all'opinione pubblica informazioni aggregate sugli aspetti più rilevanti del sistema di istruzione, in modo da poterne leggere il funzionamento;
- aiutare i decisori politici a valutare lo stato di salute del sistema di istruzione, per sviluppare strategie appropriate di controllo e miglioramento.

Tramite la valutazione di sistema è possibile operare confronti temporali (per tracciare l'evoluzione storica e seguire le tendenze in atto in Italia), e territoriali (tra le diverse aree geografiche all'interno del nostro paese, tra l'Italia e gli altri paesi europei).

La Valutazione delle scuole ha lo scopo di valutare il funzionamento delle singole scuole, mettendo in relazione i diversi contesti di partenza, i processi didattici e organizzativi attuati ed i risultati ottenuti.

In questa fase L'INVALSI ha impostato un percorso di ricerca – con la collaborazione delle scuole e di esperti di settore – volto all'individuazione di un set di criteri di qualità.

In linea con la politica attuata dall'INVALSI in altre ricerche, i dati rilevati attraverso la valutazione delle scuole verranno restituiti in modo riservato a ciascuna delle scuole partecipanti alla sperimentazione.

L'approccio scelto è stato quello di integrare la Valutazione di sistema e delle scuole in un quadro di riferimento o frame work unitario, al fine di tenere insieme una prospettiva macro, utile a chi sia interessato a una comprensione generale del funzionamento della scuola, e una prospettiva micro, centrata sulla singola unità scolastica.

Il quadro di riferimento tiene conto di quattro dimensioni:

- il contesto in cui le scuole sono inserite ( aspetti demografici, economici e socio-culturali nei cui confini la scuola si trova ad operare e che ne determinano la sua utenza);
- gli input, ovvero le risorse di cui la scuola dispone per offrire il proprio servizio ( umane, materiali, ed economiche a disposizione);
- i processi attuati, ossia le attività realizzate dalla scuola ( l'offerta formativa, le scelte organizzative e didattiche, gli stili di direzione);
- i risultati ottenuti, sia immediati (percentuali di promossi, votazioni conseguite agli esami di Stato) sia a medio e lungo periodo (livello delle competenze possedute, accesso al mondo del lavoro)».

Le ultime righe propongono, come quadro di riferimento, indicatori che riconducono alla distinzione proposta da Domenici e rimandano in particolare a quel filone di indagine più attento agli aspetti qualitativi dei processi di formazione. Pare tuttavia estremamente forte il

bisogno di sviluppare sistemi di ricerca in grado di rispondere alla sfida di una valutazione che, riguardando gli apprendimenti, quindi lo stesso pieno sviluppo della persona umana, presenta forse la più alta complessità immaginabile.

### ***2.3 Perché investire in istruzione? Un'analisi comparata dei paesi OECD***

Il rapporto *Education at a Glance 2011* introduce il capitolo A9 con tre lapidarie affermazioni:

- Mediamente in 25 paesi OECD il ritorno attualizzato netto sia privato che pubblico di un soggetto che completa con successo il percorso di educazione secondaria superiore e terziaria è di USD 380.000;
- Il guadagno pubblico di un investimento in educazione terziaria è di USD 91.000 per soggetto, circa il triplo del corrispondente investimento pubblico;
- Mediamente nei paesi OECD il maggior guadagno lordo di un soggetto laureato supera i USD 300.000 per gli uomini e i USD 200.000 per le donne.

Naturalmente le differenze tra i 25 paesi presi in esame sono marcate. Se prendiamo in esame gli studi secondari superiori, un uomo che completa tale percorso può attendersi durante il corso della sua vita lavorativa maggiori guadagni per USD 71.717 in Italia (in linea con la media OECD) ma addirittura maggiori guadagni per oltre USD 150.000 nel Regno Unito ed oltre USD 200.000 negli Stati Uniti, rispetto a soggetti che non hanno completato tale percorso.

Leggermente inferiori i maggiori guadagni attesi dalle lavoratrici, che scontano ancora in diversi paesi retribuzioni mediamente inferiori.

Proseguendo con l'istruzione universitaria, i maggiori guadagni attesi di un laureato in Italia superano i USD 311.000, ponendosi a livello degli Stati Uniti, dove i maggiori guadagni sono annullati da un percorso di studi estremamente costoso (circa USD 80.000 di costi diretti ed indiretti per il soggetto, così come in Giappone, Paesi Bassi e Regno Unito).

Passando ai benefici che investono il settore pubblico i risultati sono ugualmente sorprendenti. Tenendo solamente conto del maggior gettito fiscale e contributivo e delle minori spese per trasferimenti<sup>10</sup> in tutti i paesi OECD i ritorni pubblici netti attesi da ogni percorso di istruzione secondaria superiore sono positivi (mediamente USD 36.000) e raggiungono in Austria, Regno Unito e Stati Uniti i USD 70.000. Ancora migliori i benefici

---

<sup>10</sup> Non si tiene quindi conto delle ricadute positive in termini sociali, di innovazione tecnologica ed in generale di ogni altra esternalità difficilmente quantificabile (ma facilmente intuibile) generata da un maggiore livello d'istruzione.

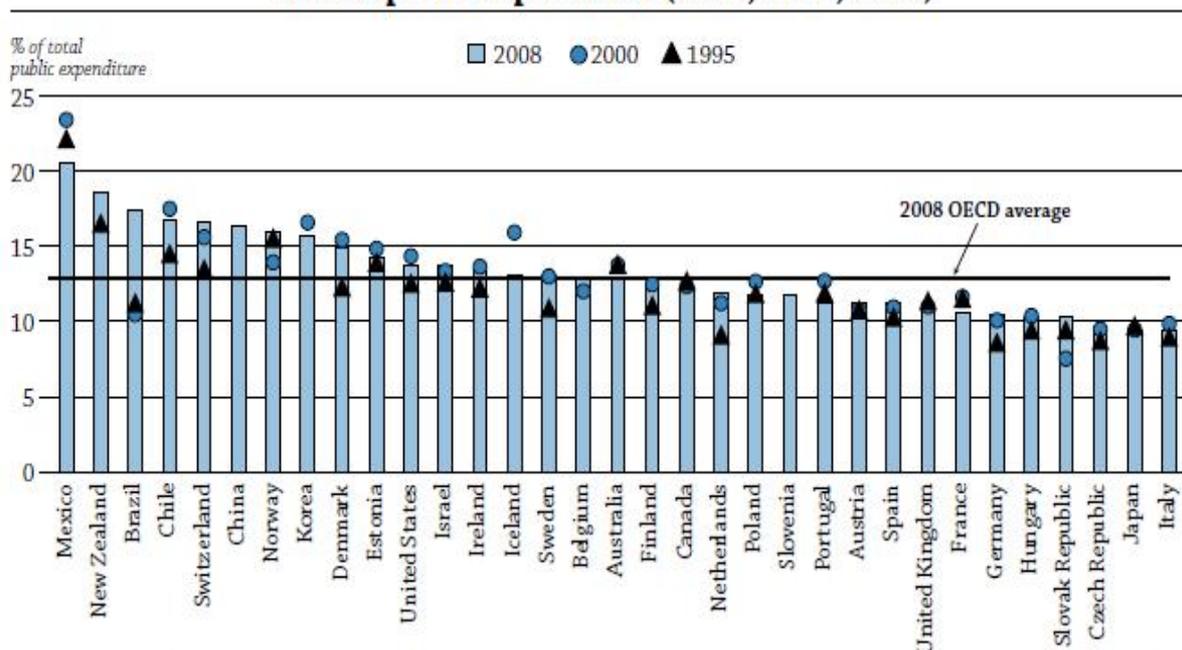
pubblici per ogni soggetto che completa il percorso di istruzione universitario in quanto una consistente quota dei maggiori costi di istruzione è sostenuta dal soggetto stesso, mentre imposte e contributi sociali verranno calcolati su redditi più elevati. In Belgio, Germania e Stati Uniti tale beneficio pubblico netto raggiunge i USD 190.000.

Gli effetti economici fin qui descritti costituiscono quindi un forte incentivo al completamento degli studi ma detti risultati non sono altrettanto esaltanti in tutti i 25 paesi. Ad esempio i benefici in termini di maggiori retribuzioni attese sono minori in quei paesi dove la struttura retributiva del mercato del lavoro è più piatta, come ad esempio in Danimarca, Nuova Zelanda, Svezia e Turchia. In alcuni di tali paesi il governo altera l'automatismo domanda-offerta di istruzione garantendo sussidi e borse di studio per incentivare i giovani a proseguire gli studi.

## 2.4 La spesa pubblica per istruzione

Nonostante i risultati fin qui esposti, l'Italia risulta essere all'ultimo posto per percentuale di spesa pubblica destinata all'educazione (fig.1), addirittura in diminuzione dal 2000 al 2008.

**Chart B4.1. Total public expenditure on education as a percentage of total public expenditure (1995, 2000, 2008)**



Countries are ranked in descending order of total public expenditure on education at all levels of education as a percentage of total public expenditure in 2008.

Source: OECD. China: The national Statistics Bulletin on Educational Expenditure 2009. Table B4.1. See Annex 3 for notes ([www.oecd.org/edu/eag2011](http://www.oecd.org/edu/eag2011)).

Fig. 1 Percentuale della spesa pubblica destinata all'educazione (fonte: *Education at a Glance 2011*, OECD)

Anche i dati della spesa per istruzione in rapporto al PIL non sono incoraggianti e si attestano al 4,5%, dato sostanzialmente costante dal 1995 (Fig. 2) relegando l'Italia al penultimo posto tra Slovacchia e Repubblica Ceca.

**Chart B2.1. Expenditure on educational institutions as a percentage of GDP, for all levels of education (1995, 2000, 2007)**

*This chart shows educational investment as the proportion of national income that countries devoted to spending on educational institutions in 1995, 2000 and 2007. It includes direct and indirect expenditure on educational institutions from both public and private sources of funds.*

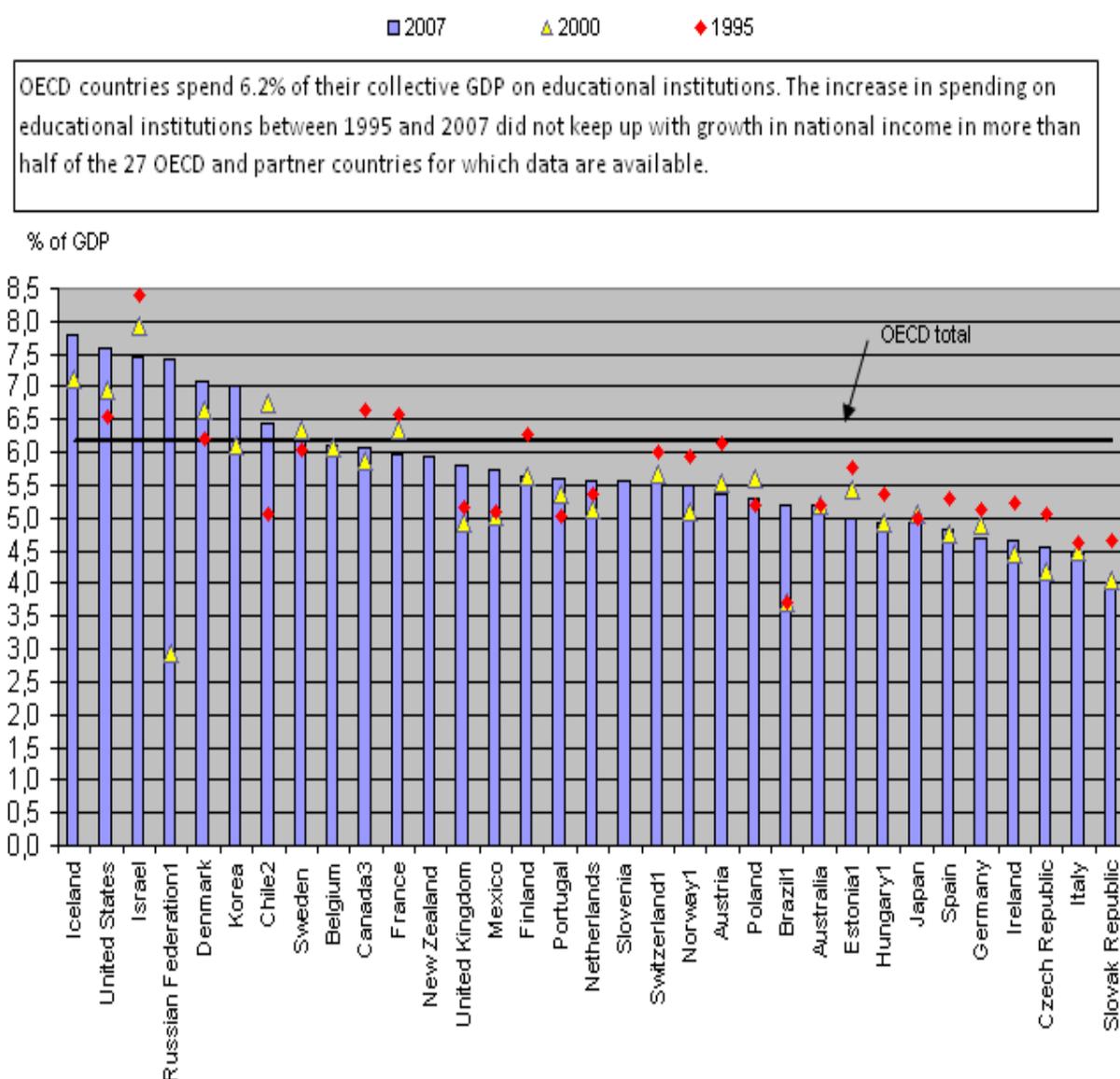


Fig. 2 Percentuale del PIL destinata all'educazione (fonte: *Education at a Glance 2011*, OECD)

## Capitolo III: La politica dell'Unione Europea nel campo dell'istruzione

### 3.1 Europa, un cammino inclusivo nel rispetto delle differenze

“Non possiamo non dirci europei” con questo semplice aforisma Benedetto Croce coglie l'essenza del nostro essere cittadini in un mondo sempre più globalizzato in cui il perimetro “simbolico” dell'Europa entra a far parte del nostro vivere quotidiano. Il modo stesso con cui si è costruita l'Unione Europea, come un dialogo di piccole patrie, di comunità linguistiche e sociali, come frutto di una scelta continuamente da condividere e da rinegoziare, costituisce una forte speranza di vera realizzazione della Koinè europea. In tale contesto la scuola e l'educazione si configurano come uno stimolo importante per sviluppare ed implementare questo “sentirsi” europei nell'ottica di un'identità che si arricchisce e si consolida attraverso la pluralità dell'essere e dell'operare. Diviene allora lungimirante il metodo sinora proposto dalle *policies* europee, che contempla un rispetto della tradizione culturale di ogni paese pur nella “convergenza” verso traguardi comuni per attuare un'efficace strategia culturale.

Ecco dunque affacciarsi numerosi progetti che permettono alle scuole d'Europa, agli studenti, agli insegnanti di incontrarsi significativamente, infittendo scambi, legami e collaborazioni. A questo punto una politica scolastica europea è ineludibile, per raggiungere obiettivi “alti” come quelli delineati dalla Strategia di Lisbona, o – ancor più recentemente – da quella Europa 2020. La presenza di *benchmark* europei, attraverso una comparazione virtuosa, è difatti uno stimolo per innescare un'azione di lungo respiro.

Per esplicitare il contenuto delle politiche europee negli ultimi trent'anni è importante seguire un criterio cronologico, riferendoci di tanto in tanto alla situazione italiana. Si tratta di un argomento vastissimo di non facile delineazione, perciò una sua trattazione sarà giocoforza selettiva e settoriale. Già nel *Trattato di Roma* (1957), istitutivo della Comunità Economica Europea si fa riferimento, nell'art.3, al dovere degli Stati membri di contribuire a un'istruzione e una formazione di qualità, ma queste sono considerate unicamente in funzione del mondo del lavoro, in linea appunto con le finalità più generali del Trattato: l'istituzione di una comunità economica. Solo nel 1976 i Ministri dell'istruzione degli Stati membri fissano il *primo vero programma d'azione* per la realizzazione di una cooperazione tra gli Stati membri nel campo dell'istruzione. In tale sede vengono individuati sei ambiti d'intervento prioritari: la formazione culturale e professionale dei cittadini, il miglioramento della corrispondenza tra sistemi educativi, l'elaborazione di documenti e statistiche, la cooperazione nel settore dell'istruzione superiore, il potenziamento dell'insegnamento delle lingue straniere, lo sviluppo dell'uguaglianza di opportunità. Il principale strumento utilizzato, a partire da questa

data, sarà costituito dai progetti transnazionali, volti a favorire gli scambi e la mobilità, come il noto programma "Erasmus".

Finalmente nel 1992, abbiamo una vera svolta con il *Trattato di Maastricht*, il quale sancisce, in un preciso articolo<sup>11</sup>, l'estensione delle competenze comunitarie al campo dell'educazione. Viene creato il programma "Socrate" ed il suo equivalente – per la formazione professionale – "Leonardo da Vinci". Si definiscono gli obiettivi principali dell'azione: sviluppare l'istruzione nella comunità, favorire la mobilità degli studenti, intensificare lo scambio di pratiche e di esperienze fra i sistemi educativi. Conformandosi al principio di sussidiarietà, la Comunità europea dà raccomandazioni nel rispetto della sovranità nazionale degli Stati membri, trattandosi di un principio fondante della materia legislativa europea.

All'inizio degli anni '90 le Istituzioni europee si muovono in maniera del tutto innovativa, rilanciando l'idea di uno sviluppo democratico dell'economia, fondato sul concetto di "responsabilità" sociale dell'impresa, così come enunciato da J. Delors nel suo *Libro Bianco*, del 1993, "Crescita, competitività ed occupazione: le sfide e le vie da percorrere per entrare nel XXI secolo", che costituisce un documento di fondamentale importanza. Per resistere alla concorrenza aggressiva dei Paesi emergenti, Delors scommette sul "capitale umano" come risorsa principale, sulla superiore competitività rispetto agli altri Paesi, valorizzando tanto la responsabilità individuale quanto quella collettiva. Sicuramente Delors non intende la civiltà europea in senso neocoloniale (chiave interpretativa adottata in molte aree del Pianeta, a partire da quelle islamiche), ma si riferisce piuttosto al concetto socialdemocratico ed illuministico di capitalismo temperato e solidale, nell'ottica di uno sviluppo socialmente sostenibile. Questo Libro Bianco sottolinea come, in risposta al *dumping* sociale esercitato dai paesi asiatici, una delle soluzioni migliori sia quella di aiutare tali paesi a creare le condizioni necessarie allo sviluppo della domanda nazionale e al miglioramento delle loro condizioni di vita. Per realizzare tutto ciò l'Unione, da un lato, può contribuire a diffondere tutele sociali in questi paesi tramite la cooperazione e la consulenza giuridica, dall'altro, può rendere attrattivi i propri "manufatti" grazie al "valore aggiunto" del sapere e delle conoscenze, nel momento in cui si è in grado di trasferirli nei prodotti, puntando dunque sull'innovazione e sulla qualità. "La ricchezza delle nazioni - afferma Delors - è basata in misura sempre crescente sulla creazione e sullo sfruttamento delle conoscenze". Alla luce di queste considerazioni la competitività si consegue con alti livelli di occupazione e con lo sviluppo di mestieri ben

---

<sup>11</sup> Articolo 149: "La comunità contribuisce allo sviluppo di un'istruzione di qualità incentivando la cooperazione tra Stati membri e, se necessario, sostenendo e integrando la loro azione nel pieno rispetto della responsabilità degli Stati membri per quanto riguarda il contenuto dell'insegnamento e l'organizzazione del sistema d'istruzione, nonché delle loro diversità culturali e linguistiche".

qualificati e remunerati. Un altro documento fondamentale, per comprendere l'evoluzione delle politiche europee in materia d'istruzione, è quello scritto da E. Cresson (in qualità di membro della Commissione Europea con delega alla scienza, alla ricerca, allo sviluppo) intitolato "Insegnare e apprendere: verso la società conoscitiva". E' il secondo libro bianco, siamo nel 1995, Cresson riprende il concetto di "istruzione di qualità", sviluppando il pensiero di Delors, e sostiene che, presupponendo l'equazione competitività-sviluppo-cultura non ci sarebbero persone sufficientemente formate per soddisfarla, in breve l'Europa non sarebbe competitiva per mancanza di cultura! Ora, se si pensa ai suoi monasteri, ai suoi musei, alle sue piazze reali e virtuali in cui echeggiano musiche, si snodano eventi, dibattiti anche politici.... ebbene una tale eventualità sarebbe assurda! Ai sistemi scolastici si chiedono allora nuove forme di sapere, in grado di armonizzare le competenze civiche con quelle professionali e scientifiche. Tutto questo deve essere messo a disposizione della totalità dei cittadini e degli individui di ogni età, perché non è possibile pensare di formarsi una volta per tutte in quella che Baumann chiama "modernità liquida", ovvero in un mondo in cui gli individui devono maneggiare la propria esperienza come un caleidoscopio, disfacendo i propri modelli mentali e ricombinando gli elementi in modo sempre nuovo. Ecco dunque che spicca il concetto di *long life learning*, ma si può azzardare a dire anche *long life education* rifacendoci al senso di un'"adulità" non ancora dispiegata. Secondo Cresson i sistemi scolastici europei devono dunque: garantire la mobilità degli studenti e dei lavoratori; avvicinare la scuola all'impresa con l'ausilio di un programma di mobilità dei tirocinanti; grazie a uno statuto europeo del tirocinante, sostenere una vera e propria industria europea del software educativo e multimediale, come strumento pedagogico del domani; offrire una seconda possibilità educativa ai giovani che non hanno avuto successo nel sistema scolastico classico.

### ***3.2 I principali documenti europei in materia di istruzione e formazione***

I Trattati della Comunità Europea, succedutisi nel tempo, hanno come punto fermo l'esclusione di ogni competenza comunitaria sugli ordinamenti scolastici nazionali dei vari livelli di istruzione. I sistemi scolastici sono dunque di competenza degli Stati membri, la Comunità Europea interviene in base al principio di sussidiarietà con azioni di sostegno richieste dagli Stati su specifici momenti dei percorsi di istruzione.

Gli obiettivi da raggiungere, invece, sono da un ventennio materia di strategie comuni, concordate a livello dei Consigli dei ministri dell'istruzione dell'UE e a livello del Consiglio Europeo (composto dai capi di Stato e di governo dei paesi membri).

I principali documenti o passaggi in materia di istruzione e formazione sono i seguenti:

1976 – Risoluzione dei Ministri della CEE in materia di educazione;

1980 – Costituzione di Eurydice come prima rete informativa sul tema;

1988 – Invito da parte del Consiglio a inserire la dimensione europea nei programmi di insegnamento e di formazione dei docenti;

1992 – Trattato di Maastricht, in cui la formazione dei giovani viene riconosciuta come competenza dell'UE unicamente limitata alla formazione al lavoro, alla mobilità di giovani e adulti, allo sviluppo di una educazione di qualità, senza alcuna potestà di intervento sulle Legislazioni scolastiche che rimangono di competenza degli Stati;

1993 – Libro Bianco “Crescita, competitività, occupazione” di J. Delors, che evidenzia l'inadeguatezza generale dell'istruzione e formazione di allora per affrontare i mutamenti tecnologici e economici;

1993 – Libro Verde, che si occupa della dimensione europea dell'insegnamento;

1995 – Libro Bianco “Insegnare e apprendere – Verso la società conoscitiva”, di E. Cresson, in cui si sostiene la necessità dell'integrazione tra scuola e impresa, l'individuazione delle competenze per la società della conoscenza, la diffusione delle nuove tecnologie informatiche e della conoscenza di tre lingue comunitarie;

1997 – Trattato di Amsterdam, che rafforza la procedura di co-decisione estendendola anche a ciò che concerne la formazione professionale e i titoli rilasciati;

2000 – Conferenza di Lisbona, dove si prende consapevolezza del processo di globalizzazione dei sistemi economici e il conseguente aumento della competizione tra loro e dell'imporsi in ambito sia professionale che privato delle nuove tecnologie dell'informazione e delle comunicazioni. Inoltre, vengono enunciati gli obiettivi per una società basata sulla conoscenza, fare dell'Europa (entro il 2010) il sistema basato sulla conoscenza più dinamico al mondo. Conseguente riconoscimento dell'esigenza per gli individui di disporre di un elevato grado di istruzione al momento di entrare sul mercato del lavoro. Opportunità di coordinare su scala europea i programmi nazionali di insegnamento e di condividere le migliori pratiche;

2001 – Education and Training 2010, programma di lavoro per la realizzazione dei seguenti 3 obiettivi strategici (e di 13 sotto-obiettivi associati) per i futuri sistemi di istruzione e formazione: a) migliorare la qualità dei sistemi di istruzione e formazione; b) facilitare l'accesso a tutti; c) aprire l'istruzione e formazione al mondo del lavoro;

- Fissazione anche di azioni chiave e dei corrispondenti indicatori mediante i quali misurare i

progressi compiuti rispetto agli obiettivi di Lisbona<sup>12</sup>;

2007 – fissazione di un quadro coerente di indicatori basato su 8 settori d'intervento;

2003 – il Consiglio dei ministri adotta il proprio programma per l'integrazione delle TIC (tecnologie dell'informazione e della comunicazione) nei sistemi di istruzione e formazione in Europa;

2004 – Europass: il Parlamento europeo e il Consiglio dei ministri decidono un quadro comunitario unico per la trasparenza delle qualifiche e delle competenze;

2006 – Raccomandazione del Parlamento Europeo e del Consiglio dei Ministri UE agli Stati membri per lo sviluppo delle competenze chiave, per assicurare ai giovani la preparazione alla vita adulta nel contesto della competitività globale (Mariani, 2010, cap. III);

Anno ET 2020 – Conclusioni del Consiglio del 12 maggio 2009 su un quadro strategico per la cooperazione europea nel settore dell'istruzione e della formazione, in cui vengono fissati nuovi *benchmark*: entro il 2020, ad esempio, la percentuale di studenti che abbandonano la scuola dovrebbe essere inferiore del 10%; giovani (15 anni) con difficoltà nella lettura, matematica e scienze inferiore al 15% ed obiettivi a lungo termine:

- rendere l'apprendimento a lungo termine e la mobilità una realtà;
- migliorare la qualità e l'efficienza dell'educazione e della formazione;
- promuovere equità, coesione sociale e cittadinanza attiva;
- migliorare la creatività e l'innovazione, includendo l'imprenditorialità ad ogni livello educativo e formativo;

Anno - Europa 2020: In un mondo che cambia l'UE si propone di diventare un'economia intelligente, sostenibile e solidale. Queste tre priorità che si rafforzano a vicenda, intendono aiutare l'UE e gli Stati membri a conseguire elevati livelli di occupazione, produttività e coesione sociale<sup>13</sup>.

### ***3.3 Il Lifelong Learning Programme***

Per dare concretezza alle linee guida europee evidenziate in trattati, libri e conferenze, sono stati istituiti alcuni programmi di attuazione delle politiche comunitarie in campo di istruzione e formazione:

– Programmi Erasmus e Lingua per il periodo 1988 – 1994;

– Programmi Socrates e Leonardo - I fase per il periodo 1995 – 1999;

---

<sup>12</sup> Miur - [http://archivio.pubblica.istruzione.it/buongiorno\\_europa/lisbona.shtml](http://archivio.pubblica.istruzione.it/buongiorno_europa/lisbona.shtml)

<sup>13</sup> European Commission Education & Training - <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2009:119:0002:0010:IT:PDF>

– Programmi Socrates e Leonardo – II fase per il periodo 2000 – 2006.

I primi programmi avevano come scopo principale l'apprendimento delle lingue.

Il 15 novembre 2006 (GU L327), con decisione del Parlamento europeo e del Consiglio è stato istituito il Programma d'azione comunitaria nel campo dell'apprendimento permanente, o Lifelong Learning Programme (LLP) che riunisce al suo interno tutte le iniziative di cooperazione europea nell'ambito dell'istruzione e della formazione dal 2007 al 2013, con un budget di circa sette miliardi di Euro.

Il suo obiettivo generale è contribuire alla realizzazione di una società avanzata basata sulla conoscenza, con uno sviluppo economico sostenibile, nuovi e migliori posti di lavoro e una maggiore coesione sociale, garantendo nel contempo una valida tutela dell'ambiente per le generazioni future, a sostegno degli obiettivi di Lisbona.

L'LLP rafforza e integra le azioni condotte dagli Stati membri, nel rispetto delle loro competenze riguardo al contenuto dei sistemi di istruzione e formazione e alla loro diversità culturale e linguistica, che viene considerata una ricchezza.

In particolare si propone di realizzare la cooperazione e la mobilità tra i sistemi d'istruzione e formazione, in modo che essi diventino punti di riferimento di qualità a livello mondiale.

I suoi fondamenti giuridici si ritrovano negli art. 149 e 150 del Trattato dell'Unione dove si afferma che *"la Comunità contribuisce allo sviluppo di un'istruzione di qualità incentivando la cooperazione tra Stati membri e, se necessario, sostenendo ed integrando la loro azione..."* (art. 149) e che *"la Comunità attua una politica di formazione professionale che rafforza ed integra le azioni degli Stati membri..."* (art. 150)<sup>14</sup>.

La struttura è gestita dalla Commissione europea, DG Istruzione e Cultura, in cooperazione con gli Stati membri, con l'assistenza dell'Agenzia esecutiva per l'istruzione, gli audiovisivi e la cultura e delle Agenzie nazionali dei diversi paesi partecipanti. In Italia ci sono due Agenzie nazionali:

- l'Agenzia nazionale LLP per Comenius, Erasmus, Gruntvig e Visite di studio operante presso l'Agenzia nazionale per lo sviluppo dell'autonomia scolastica (Agenzia Scuola);
- l'Agenzia nazionale LLP per il Programma settoriale Leonardo da Vinci operante presso l'Isfol.
- L'LLP comprende 4 Programmi settoriali (o sotto-programmi):
- Comenius - rivolto a quanti sono impegnati nel settore dell'istruzione dall'età prescolare sino al termine della scuola secondaria;

---

<sup>14</sup> Agenzia Socrates – Italia, *Lifelong Learning Programme*, in Internet, URL: [http://www.indire.it/socrates/content/index.php?action=read\\_azione&id\\_cnt=6198](http://www.indire.it/socrates/content/index.php?action=read_azione&id_cnt=6198)

- Erasmus - per il settore dell'istruzione superiore formale, inclusa non solo la tipica mobilità Erasmus ma anche gli stages degli studenti nelle imprese organizzati a livello transnazionale;
- Leonardo da Vinci - focalizzato sull'insegnamento e la formazione professionale, compresi gli stages nelle imprese effettuati da persone che non siano studenti;
- Grundtvig - per i docenti e i discenti nell'educazione degli adulti, nonché gli istituti e le organizzazioni del settore;
- un Programma Trasversale teso ad assicurare il coordinamento tra i diversi settori;
- il Programma Jean Monnet per sostenere l'insegnamento, la ricerca e la riflessione nel campo dell'integrazione europea e le istituzioni europee chiave<sup>15</sup>.

### ***3.4 Il Programma Comenius***

Per rendere le linee guida europee operative e concrete nelle Istituzioni Scolastiche abbiamo a disposizione una risorsa molto efficace: la realizzazione di progetti tra scuole europee attraverso la partecipazione ai bandi del Programma Comenius che annualmente vengono proposti.

Gli obiettivi specifici del Programma Comenius, come indicato all'articolo 17, paragrafo 1 della decisione che istituisce il programma di apprendimento permanente, sono:

- sviluppare la conoscenza e la comprensione della diversità culturale e linguistica europea e del suo valore;
- aiutare i giovani ad acquisire le competenze di base necessarie per la vita e le competenze necessarie ai fini dello sviluppo personale, dell'occupazione e della cittadinanza europea attiva.

Gli obiettivi operativi, invece, sono i seguenti:

- migliorare la qualità e aumentare il volume della mobilità degli scambi di allievi e personale docente nei vari Stati membri;
- migliorare la qualità e aumentare il volume dei partenariati tra istituti scolastici di vari Stati membri, in modo da coinvolgere in attività educative congiunte almeno 3 milioni di allievi nel corso della durata del programma;
- incoraggiare l'apprendimento delle lingue straniere moderne;
- promuovere lo sviluppo, nel campo dell'apprendimento permanente, di contenuti, servizi, soluzioni pedagogiche e prassi innovative basati sulle TIC;

---

<sup>15</sup> LLP Italia - [http://www.programmallp.it/llp\\_home.php?id\\_cnt=1](http://www.programmallp.it/llp_home.php?id_cnt=1)

- migliorare la qualità e la dimensione europea della formazione degli insegnanti;
- migliorare le metodologie pedagogiche e la gestione scolastica.

I partenariati possono essere:

- multilaterali, con almeno 3 Paesi coinvolti;
- bilaterali, incentrati sull'apprendimento delle lingue e volti ad attivare uno scambio di classi tra due Paesi.<sup>16</sup>

Dal 2009 rientrano in questa azione i Partenariati Comenius Regio, consorzi coordinati da un'autorità locale.

Dopo la presentazione di un progetto redatto congiuntamente tra le scuole interessate (come minimo 3) tramite la rete internet o visite preparatorie, se la valutazione è positiva, si riceve un finanziamento che, in genere, è assegnato in base al numero di mobilità previste dal progetto stesso.

Fondamentale è un aspetto che viene spesso trascurato: la documentazione e la disseminazione dei risultati. Vi è l'assenza di un costume documentale perché gli insegnanti hanno difficoltà a dire ciò che fanno. La documentazione non è finalizzata a un trasferimento dell'esperienza, ma a fornire spunti, idee per nuove progettazioni e nuove esperienze. A questo scopo è stato predisposto un database, EST (European Shared Treasure), per capitalizzare le esperienze e fare tesoro dei risultati dei progetti di cooperazione<sup>17</sup>

Nell'*Invito generale a presentare proposte 2011-2013*, presentato nell'autunno 2010, viene richiesta collaborazione alle scuole europee per:

- *continuare a migliorare ulteriormente il lavoro sulle competenze chiave per l'apprendimento permanente. Ciò garantisce che tutti gli studenti – sin dalla più tenera età e indipendentemente dal contesto, dalle situazioni, dal sesso o dalle esigenze particolari – possano avere i mezzi per acquisire l'intera gamma delle competenze chiave. È opportuno sviluppare le competenze chiave da competenze di base solide nella lettura, matematica e nelle scienze, nonché includere sia le competenze trasversali che quelle soggettive per motivare gli studenti e prepararli a un apprendimento ulteriore;*
- *aiutare le scuole a operare con il mondo del lavoro e altri attori principali al di fuori della scuola, creando partenariati e migliorando le abilità imprenditoriali degli insegnanti e degli allievi;*
- *continuare a migliorare la qualità di insegnanti, dirigenti scolastici e altro personale aiutando le scuole a divenire ambienti di apprendimento efficaci. Ciò richiede il*

<sup>16</sup> LLP Italia - [http://www.programmallp.it/home.php?id\\_cnt=11](http://www.programmallp.it/home.php?id_cnt=11)

<sup>17</sup> Si può visionare all'indirizzo: <http://www.europeansharedtreasure.eu/>.

*miglioramento della qualità della formazione degli insegnanti nell'arco di tutta la carriera, migliori politiche di reclutamento degli insegnanti e incentivazioni a restare, nonché sostegno ai dirigenti scolastici per il miglioramento dell'apprendimento di allievi e di insegnanti*<sup>18</sup>.

Uno studio incaricato dalla Commissione europea, DG Istruzione e cultura condotto nel 2007 dal *Gesellschaft für Empirische Studien* di Kassel<sup>19</sup>, sugli effetti dei partenariati scolastici Comenius prodotti sulle scuole partecipanti europee, ha dimostrato che quelli non si limitano a incrementare le competenze interculturali di allievi e insegnanti, ma esercitano anche un'influenza positiva sulla quotidianità degli istituti (quasi 8.000 insegnanti di Istituti di tutta Europa hanno risposto a un questionario valutando l'impatto dei partenariati sul loro Istituto). Lo studio inoltre evidenzia come oltre l'80% degli insegnanti abbia riscontrato un maggiore interesse degli allievi nei confronti di altri paesi e culture. È aumentata considerevolmente la loro conoscenza della vita quotidiana e scolastica nei paesi partner, al pari della loro tolleranza nei confronti di altre culture e di persone di paesi diversi. Il 90% degli insegnanti ha a sua volta accresciuto la propria conoscenza e comprensione dei sistemi scolastici dei paesi partner, e l'82% ha stabilito contatti personali durevoli con insegnanti degli istituti partner.

Oltre il 75% degli allievi è diventato più motivato ad apprendere le lingue straniere, il 62% ha migliorato significativamente la propria padronanza dell'inglese e il 23% di un'altra lingua. Inoltre, i due terzi degli insegnanti hanno consolidato la propria conoscenza dell'inglese, e un terzo anche di un'altra lingua straniera.

Gli insegnanti riferiscono che oltre il 70% degli allievi ha migliorato le proprie abilità sociali e la capacità di lavorare in squadra. Secondo le valutazioni dei rispettivi insegnanti, i due terzi hanno maturato conoscenze specializzate e competenze nelle TIC, oltre ad accrescere la propria fiducia in sé stessi e la motivazione ad apprendere. Oltre il 75% degli insegnanti ha migliorato la capacità di lavorare in squadre interdisciplinari, oltre a scoprire nuovi argomenti di studio e nuovi metodi didattici.

L'indagine ha evidenziato che nel 60% dei casi i partenariati scolastici Comenius hanno consentito un miglioramento del clima scolastico e hanno incentivato approcci interdisciplinari alla didattica e all'apprendimento. Una cospicua maggioranza degli insegnanti (pari al 79%) ritiene che i partenariati abbiano rafforzato la dimensione europea dei loro istituti<sup>20</sup>.

Nel 2009 sono state condotte riflessioni di metà percorso per i programmi Comenius,

---

<sup>18</sup>EUR – Lex - <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2010:290:0013:0014:IT:PDF>

<sup>19</sup> La relazione finale è pubblicata sul sito: [http://ec.europa.eu/education/doc/reports/index\\_en.html](http://ec.europa.eu/education/doc/reports/index_en.html)

Erasmus, Grundtvig e Visite di Studio dall’Agenzia LLP Italia<sup>21</sup>. L’opuscolo, dal titolo “Comenius: impronte di cambiamento nella scuola”, afferma che, data l’esiguità dei finanziamenti, l’Agenzia nazionale riesce ad approvare solo una parte delle candidature, con una media inferiore al 50%; sono stati infatti 2072 i progetti approvati dal 2007 al 2009, a fronte di un totale di 30.887.000 euro di sovvenzioni erogate.

Il maggior numero di proposte di progetti arriva dalla scuola secondaria a indirizzo generale; molte anche le direzioni didattiche e gli istituti comprensivi, mentre invece resta nettamente inferiore la presenza della scuola dell’infanzia.

Le regioni più rappresentate sono in generale Sicilia, Puglia e Lazio. Si può dire che non esiste una rilevante differenza tra nord e sud del Paese, ma all’interno della stessa regione ci sono aree o province fortemente rappresentate e altre a bassissima partecipazione; le zone meno rappresentate sono generalmente le aree rurali

È interessante notare l’impatto sui contenuti dei progetti prodotti dalle campagne informative promosse dall’Unione europea e dalla crescente sensibilizzazione alla tematica ambientale: nel 2009 infatti la maggioranza dei partenariati multilaterali ha scelto come focus l’Educazione ambientale e lo sviluppo sostenibile, affiancando questo tema alla Cittadinanza europea attiva.

Ai primi posti nelle tematiche dei progetti si confermano anche per il 2009 l’apprendimento e l’insegnamento della lingua straniera e si è assistito a un crescente interesse per le nuove tecnologie dell’informazione e della comunicazione che si collocano al secondo posto.

Le scuole Comenius hanno compreso al meglio il significato della mobilità e l’arricchimento che tale esperienza porta a tutta la scuola: il numero delle persone – tra docenti, alunni e personale della scuola – che nei primi tre anni del Lifelong Learning Programme hanno partecipato alla mobilità all’interno dei partenariati Comenius o per attività preparatorie è di poco superiore alle 39.000 unità.

Gli ambiti strategici della politica italiana che spaziano dall’interculturalità alla necessaria acquisizione di competenze chiave e all’autonomia scolastica, si ritrovano nelle tematiche affrontate nel lavoro comune dei partenariati o nella formazione degli insegnanti, occasione importante per sperimentare approcci e metodi innovativi.<sup>22</sup>

Va particolarmente sottolineato come il progresso tecnologico abbia permesso un migliore e più rapido sviluppo della cooperazione tra scuole europee. Nel gennaio 2005 la Commissione Europea, nell’ambito del Programma di apprendimento permanente, ha promosso l’iniziativa

---

<sup>20</sup> European Commission Education & Training - [http://ec.europa.eu/education/doc/reports/index\\_en.html](http://ec.europa.eu/education/doc/reports/index_en.html)

<sup>21</sup> [http://www.programmallp.it/lkmw\\_file/LLP///pubblicazioni/quaderno\\_09comenius\\_bs.pdf](http://www.programmallp.it/lkmw_file/LLP///pubblicazioni/quaderno_09comenius_bs.pdf)

eTwinning, un'azione per il gemellaggio elettronico tra scuole in Europa, con l'obiettivo di favorire metodi di cooperazione innovativi e sostenere l'aggiornamento professionale dei docenti sull'uso didattico delle TIC, che gode del supporto di un'Unità Centrale, operante a Bruxelles, e di una serie di Unità Nazionali, una per ogni Stato aderente.

L'Unità Centrale eTwinning, è composta dallo staff di European Schoolnet e collabora con le Unità Nazionali coordinandole a livello europeo. Inoltre, fornisce il portale europeo dei gemellaggi<sup>23</sup> e promuove l'azione a vari livelli, organizzando seminari, conferenze ed eventi speciali dedicati ai gemellaggi elettronici.

L'Agenzia Nazionale per lo Sviluppo dell'Autonomia Scolastica (ex INDIRE) è la struttura di riferimento dell'Unità Nazionale eTwinning Italia e opera in collaborazione con l'Agenzia LLP Italia. Fornisce assistenza alle scuole e agli enti territoriali di supporto, svolgendo al tempo stesso un'azione di monitoraggio su dati e progetti e un'azione di promozione e diffusione delle pratiche migliori, anche perché la filosofia di eTwinning è quella dell'apprendere attraverso la condivisione.

### ***3.5 Il sistema delle competenze: un doveroso approfondimento***

Risale al 2005 il documento sul Sistema Europeo dei crediti di istruzione e formazione (ECVET, *European Credit System for Vocational Education and Training*); si tratta di un sistema di accumulo, capitalizzazione, trasferimento di *learning outcomes*, basato su una o più unità capitalizzabili allo scopo di registrare e attestare le competenze acquisite da una persona impegnata in un percorso d'apprendimento. Attraverso le unità capitalizzabili l'ECVET registra le competenze acquisite e le attesta in forma di crediti per il loro trasferimento nel caso ci sia un cambiamento del percorso d'apprendimento o mobilità regionale, nazionale, transnazionale. Il sistema ECVET è ora in fase di prima applicazione mediante progetti finanziati e svolti all'interno del Programma europeo (ad es., *Lifelong learning*).

Nel 2006 il Parlamento e il Consiglio europeo hanno emanato una Raccomandazione con le 8 competenze chiave: si tratta di conoscenze, abilità e attitudini personali di cui tutti hanno bisogno per potersi realizzare dal punto di vista personale, sociale e del lavoro. Si parla perciò di comunicazione nella madre lingua, comunicazione nelle lingue straniere, competenza matematica e competenze di base in scienza e tecnologia, competenza digitale, imparare a imparare, competenze interpersonali, interculturali, sociali e competenza civica,

---

<sup>22</sup> LLP Italia - [http://www.programmallp.it/lkmw\\_file/LLP///pubblicazioni/quaderno\\_09comenius\\_bs.pdf](http://www.programmallp.it/lkmw_file/LLP///pubblicazioni/quaderno_09comenius_bs.pdf)

<sup>23</sup> Visionabile al sito: <http://www.etwinning.net>

imprenditorialità, espressione culturale. Ebbene, proprio con questo patrimonio alle spalle, il governo presieduto da R. Prodi stabilisce con il comma 622<sup>24</sup> della l. 296/2006 l'attuale assetto dell'obbligo dell'istruzione a cui seguirà una riforma degli ordinamenti della scuola secondaria superiore, in applicazione della l.133/2008, ad opera del ministro Gelmini. In realtà, già prima, nel "Documento tecnico" del Ministro Fioroni si evidenzia l'assoluta derivazione del nuovo obbligo dai documenti europei. Inoltre, la l. 296/06 ha il merito di aver fissato l'accezione univoca del termine "competenza", conforme alla definizione data dal Parlamento Europeo, nel 2006, nell'ambito del "Quadro Europeo delle qualifiche e dei Titoli"(EQF, *European Qualifications Framework*), in cui si definiscono *Conoscenze*<sup>25</sup>, *Abilità*<sup>26</sup>, *Competenze*<sup>27</sup>.

A questo punto è doverosa qualche riflessione sul significato del concetto di competenza, attualissima nel nostro ordinamento, essendo intimamente connessa alle politiche europee in materia d'istruzione. In seguito ad un'analisi dei vari curricula europei si può notare come essi non siano omologabili per questioni di tradizioni culturali, di sistemazione ordinamentale e politica (centrale, federale, locale...); tutto ciò comporta l'impossibilità dell'unificazione del sistema basata sulla valutazione delle conoscenze acquisite. Il filo rosso dell'unitarietà si può invece rintracciare nelle competenze, perché esse sono indipendenti dai contenuti specifici dell'apprendimento e fortemente incardinate nel processo di maturazione della persona sul piano dell'autocoscienza, della responsabilità e dell'autonomia. In questo senso il nostro modello di certificazione delle competenze assume una valenza fortemente innovativa come documento di raccordo tra i sistemi scolastici europei e tra questi e il mondo del lavoro. Naturalmente il sistema della certificazione delle competenze evidenzia anche delle incongruenze (ad es., non è stato seguito da un piano efficace di aggiornamento, d'informazione e di coinvolgimento per docenti e dirigenti), ma non è possibile – in questa sede – addentrarsi oltre, per non esulare dal tema che si sta trattando.

---

<sup>24</sup> "L'istruzione impartita per almeno dieci anni è obbligatoria ed è finalizzata a consentire il conseguimento di un titolo di studio di scuola secondaria superiore o di una qualifica professionale di durata almeno triennale entro il diciottesimo anno di età. L'età per l'accesso al lavoro è conseguentemente elevata da quindici a sedici anni".

<sup>25</sup> "Conoscenze": indicano il risultato dell'assimilazione di informazioni attraverso l'apprendimento. Le conoscenze sono l'insieme di fatti, principi, teorie e pratiche, relative a un settore di studio o di lavoro; le conoscenze sono descritte come teoriche e/o pratiche.

<sup>26</sup> "Abilità": indicano le capacità di applicare conoscenze e di usare know-how per portare a termine compiti e risolvere problemi; le abilità sono descritte come cognitive (uso del pensiero logico, intuitivo e creativo) e pratiche (che implicano l'abilità manuale e l'uso di metodi, materiali, strumenti).

<sup>27</sup> "Competenze": indicano la comprovata capacità di usare conoscenze, abilità e capacità personali, sociali e/o metodologiche, in situazioni di lavoro o di studio e nello sviluppo professionale e/o personale; le competenze sono descritte in termini di responsabilità e autonomia.

Nel nuovo quadro delle qualifiche europee, la qualità delle misurazioni e l'attendibilità delle procedure di rendicontazione delle competenze sono comunque molto importanti nell'ottica della mobilità e della circolazione dei lavoratori nella UE.

Un documento di notevole rilievo, per definire il quadro della politica europea, è la Raccomandazione del 23 aprile del 2008 per la costituzione del Quadro europeo delle qualifiche per l'apprendimento permanente, giacché nell'Allegato II – in particolare – troviamo i livelli del Quadro, articolati in conoscenze, abilità, competenze e definiti da una serie di descrittori che indicano i risultati dell'apprendimento relativi alle qualifiche.

Rifacendoci proprio a questo testo possiamo individuare nel 2012 un anno fondamentale, in quanto tutti i nostri diplomi, certificati di qualifica, Europass dovrebbero contenere un chiaro riferimento all'appropriato livello del Quadro europeo delle qualifiche. Si tratta di un tema di cruciale importanza, perché ne va della credibilità internazionale del nostro sistema formativo e della spendibilità all'estero dei nostri titoli professionali.

Ma qual è la posizione italiana rispetto ai *benchmark*<sup>28</sup> fissati dalla Strategia di Lisbona? Dal rapporto più recente<sup>29</sup> si evince che, ad eccezione dell'ultimo indicatore (aumentare di almeno il 15% il numero di laureati in matematica, scienza tecnologia), per nessuno degli altri *benchmark* il progresso è stato tale da permettere il raggiungimento dell'obiettivo previsto e l'Italia si colloca su valori nettamente inferiori a quelli della media europea. Il Consiglio europeo è pervenuto dunque alle seguenti conclusioni<sup>30</sup>: occorre fare di più per favorire l'alfabetizzazione e i gruppi svantaggiati<sup>31</sup>, è necessario rafforzare le competenze chiave nell'istruzione e nella formazione professionale, nell'educazione degli adulti<sup>32</sup>, bisogna attuare dei passi avanti in termini di miglioramento dell'accesso all'insegnamento superiore. Cresce la consapevolezza politica del fatto che per l'attuazione dell'apprendimento

---

<sup>28</sup> 1) almeno il 95% dei bambini tra i 4 anni e l'età di inizio della scuola primaria dovrebbero partecipare all'istruzione pre-elementare; 2) la quota di abbandoni precoci dall'istruzione e formazione dovrebbe essere inferiore al 10%; 3) la quota dei giovani con scarse prestazioni in lettura, matematica e scienze dovrebbe essere inferiore al 15%; 4) la quota delle persone tra 30 e 34 anni con un titolo a livello terziario dovrebbe essere almeno il 40%; 5) una media di almeno il 15% di adulti dovrebbe partecipare alla formazione permanente.

<sup>29</sup> Fonte : *Progress towards the Lisbon Objectives in Education and Training Indicators and Benchmarks 2009*.

<sup>30</sup> Relazione congiunta 2010 del Consiglio e della Commissione sull'attuazione del programma di lavoro "Istruzione e formazione 2010"

<sup>31</sup> Il parametro di riferimento fissato dall'Ue per il 2010 è una riduzione del 20% della percentuale dei quindicenni con scarse capacità di lettura, ma il dato è piuttosto aumentato pervenendo al 24,1 % nel 2006. Inoltre, nella lettura, in matematica e nelle scienze i risultati degli studenti migranti sono inferiori rispetto a quelli degli autoctoni vv. indagine PISA. Questo declino delle abilità di lettura è assai preoccupante perché un buon livello di alfabetizzazione è basilare per l'acquisizione delle competenze chiave e per l'apprendimento permanente)

<sup>32</sup> Per quanto si sia registrato un progresso, si è ancora lontani dal livello di riferimento del 12,5 % fissato per il 2010. Nel 2008 la percentuale dei cittadini europei di età compresa tra i 25 e i 64 anni che ha partecipato ad attività formative nelle quattro settimane precedenti la rilevazione è stata del 9,5%.

permanente è essenziale fare in modo che anche gli studenti di estrazione socioeconomica più modesta possano aver accesso all'istruzione superiore<sup>33</sup>.

### **3.6 Europa 2020 e cultura valutativa**

Proprio per far fronte alle istanze citate nel precedente capitolo la Commissione Europea ha lanciato la cosiddetta Strategia Europa 2020 approvando a Bruxelles il 3 marzo del 2010 un proprio documento intitolato "Europa 2020, una strategia per una crescita intelligente, duratura ed inclusiva", che succede alla Strategia di Lisbona 2000-2010. Tra le priorità fissate<sup>34</sup>, ricordiamo precipuamente la prima "sostenere una crescita intelligente, sviluppando un'economia fondata sulla conoscenza e sull'innovazione.". Vengono inoltre individuati cinque nuovi *benchmark* (tre di questi in realtà riprendono quelli precedentemente definiti nell'ambito della strategia di Lisbona (cfr. nota 46).

I prossimi anni ci potranno svelare se la definizione di questi nuovi cinque obiettivi riuscirà a orientare le politiche europee in materia d'istruzione, oppure se si dimostrerà una riproposizione di un traguardo irraggiungibile. Nonostante ciò, rimane il valore politico e pedagogico del *benchmark*, come parametro strategico che indica in modo trasparente e misurabile l'obiettivo da perseguire.

Un altro aspetto, a nostro avviso molto importante, nell'ambito delle politiche europee è l'attenzione volta alla certificazione e al rilevamento della qualità dell'istruzione e formazione professionale, che s'ingloba in una più ampia cultura valutativa, che va dal controllo degli input e degli output, alla valutazione di prodotto, sino a giungere alla valutazione di processo. Relativamente a quest'ultima, i principi della qualità totale cominciano ad essere applicati nel mondo della formazione e della scuola negli anni '90, e finora sono stati prodotti vari modelli che si ispirano a questi principi: ISO, EFQM, CAF. Questi modelli di valutazione devono però fare i conti con la poliedricità dell'attività formativa i cui risultati sono l'esito di fattori molteplici e complessi, e in cui permane spesso un disallineamento tra la filosofia di assicurazione di qualità, basata sulla valutazione dei processi, ed un approccio finalizzato a valutare i risultati. La necessità di coniugare la valutazione con il processo di *decision making* è alla base anche del modello a cui si riferisce la Raccomandazione europea sulla garanzia di qualità nell'istruzione e formazione professionale<sup>35</sup> (*European Quality Assurance Reference*

---

<sup>33</sup> il 24% della popolazione adulta europea è in possesso di un titolo di studio a livello terziario, è sicuramente un progresso ma siamo ancora lontani dal 40% di Stati Uniti e Giappone.

<sup>34</sup> Le altre due sono "una crescita duratura, promuovendo un'economia sobria nell'uso delle risorse e più competitiva" e "una crescita inclusiva, incoraggiando un'economia a forte tasso d'occupazione che favorisca la coesione sociale e territoriale"

<sup>35</sup> Raccomandazione del Parlamento Europeo e del Consiglio del 18 giugno 2009 sull'istituzione di un quadro europeo di riferimento per la garanzia della qualità dell'istruzione e della formazione professionale

*Framework for Vocational Education and Training – EQARF*). L'EQARF è un ausilio per quegli Stati membri che desiderano promuovere e monitorare il miglioramento continuo dell'istruzione e della formazione professionale sulla base di criteri e principi comuni. Questo quadro di riferimento europeo si struttura su un modello circolare di gestione dell'attività formativa che si articola in quattro fasi in ognuna delle quali si definiscono i criteri per l'assicurazione e il continuo miglioramento della qualità. Nella prima fase di progettazione vengono coinvolti i principali *stakeholders*, i cui pareri sono fondamentali per definire obiettivi chiari e misurabili, i compiti da svolgere, le risorse umane da utilizzare per consentire il controllo sul conseguimento dei risultati programmati. In una seconda fase di sviluppo si eseguono le azioni programmate per assicurare il conseguimento degli obiettivi; a tal fine è fondamentale la chiarezza delle regole e dei passi procedurali di coloro che sono coinvolti in questo compito. La terza fase, di valutazione, è data da un'armonizzazione dei meccanismi di valutazione interna ed esterna, presuppone una coerenza tra gli obiettivi predeterminati e i risultati ottenuti. Nell'ultima fase, della revisione, i risultati ottenuti vengono utilizzati per garantire il *feed back* e la messa in atto dei cambiamenti opportuni, nell'ottica di un miglioramento continuo e sistematico. La raccomandazione EQARF si collega strettamente all'EQF e alla certificazione del riconoscimento dei crediti, l'ECVET. Non va infatti dimenticato che anche la Raccomandazione sul Quadro europeo delle qualifiche (EQF) contiene alcuni principi della qualità da rispettare<sup>36</sup>.

Le politiche europee in materia d'istruzione incidono dunque profondamente su quelle nazionali degli Stati membri, che le recepiscono con modalità differenziate, ma nelle quali possiamo cogliere anche alcuni aspetti di continuità. Sicuramente il crescente confronto

---

<sup>36</sup> Secondo la Raccomandazione del Parlamento Europeo e del Consiglio del 23 aprile 2008 sulla costituzione del quadro europeo delle qualifiche per l'apprendimento permanente:

- le politiche e procedure a garanzia della qualità devono essere alla base di tutti i livelli dei sistemi del Quadro europeo delle qualifiche
- la garanzia della qualità deve essere parte integrante della gestione interna delle istituzioni di istruzione e formazione
- la garanzia della qualità comprenderà attività regolari di valutazione delle istituzioni o dei programmi da parte di enti o di agenzie di controllo esterne
- gli enti o le agenzie di controllo esterne che effettuano valutazioni a garanzia di qualità andranno esaminate regolarmente
- la garanzia della qualità riguarderà anche gli elementi del contesto, gli input, la dimensione dei processi e degli output, evidenziando gli output e i risultati dell'apprendimento
- i sistemi di garanzia della qualità comprenderanno i seguenti elementi: 1.obiettivi e norme chiare e misurabili 2.orientamenti di attuazione, come coinvolgimento delle parti interessate 3.risorse adeguate 4.metodi di valutazione coerenti, che associno auto-valutazione e revisione esterna 5.sistemi e procedure per la rilevazione del feedback per introdurre miglioramenti 6. Risultati delle valutazioni ampiamente accessibili
- le iniziative internazionali, nazionali e regionali a garanzia della qualità vanno coordinate per mantenere il profilo, la coerenza, le sinergie e l'analisi dell'intero sistema
- la garanzia della qualità sarà frutto di un processo di cooperazione attraverso tutti i livelli e i sistemi di istruzione e formazione con il coinvolgimento di tutte le parti interessate, negli Stati membri e nell'intera Comunità
- orientamenti a garanzia della qualità a livello comunitario potranno fornire dei punti di riferimento per le valutazioni e le attività di apprendimento fra i pari .

internazionale, che è fruibile grazie ai dati Ocse, Eurostat, etc., incide politicamente e culturalmente sulla necessità di rispondere alle sfide di Lisbona 2010 e di Europa 2020. Le politiche degli Stati membri, in questo senso, hanno seguito due approcci, tra loro diversi, ma non assolutamente esclusivi. Il primo approccio vede una modificazione o una regolazione del sistema formativo attraverso una riqualificazione delle risorse assegnate al sistema (insegnanti, scuole) che si dovrebbe ottenere introducendo nuovi processi o correggendo quelli esistenti. Le politiche che vengono messe in atto, nell'ambito di questo approccio vanno dall'estensione della durata dell'obbligo scolastico (la maggioranza dei paesi europei ha innalzato la durata della scuola dell'obbligo a 16 anni, in particolare la Germania, il Belgio, l'Olanda e l'Italia hanno adottato un modello misto, integrando la frequenza scolastica a tempo parziale con esperienze di lavoro), alla riforma del curriculum scolastico (alcuni Paesi come Francia<sup>37</sup>, Spagna, Italia<sup>38</sup>, Regno Unito e Svezia hanno riformato i curricula della scuola di base tenendo conto delle otto competenze chiave europee ed introducendo tra gli obiettivi l'acquisizione delle competenze chiave di cittadinanza).

Sempre relativamente alle politiche centrate sull'innovazione del processo ricordiamo altri provvedimenti come l'assegnazione di nuove risorse per le aree a rischio (si pensi al programma *Excellence in Cities* del Regno Unito o alle *Zones d'éducation prioritaires* francesi, anche se ad esempio in quest'ultimo caso i risultati del programma si sono rilevati modesti), o come la riforma del reclutamento, della formazione e della carriera dei docenti (secondo l'Ocse è possibile definire due modelli di base che caratterizzano la professione degli insegnanti: quello "basato sulla carriera"<sup>39</sup> e il modello "basato sulla posizione"<sup>40</sup>). In particolare, per quanto riguarda la valutazione dei docenti<sup>41</sup>, solo in quattro Paesi europei (Danimarca, Finlandia, Grecia, Italia), gli insegnanti non sono periodicamente valutati una volta che hanno assunto servizio.

---

<sup>37</sup> In Francia si parla di "zoccolo comune" di conoscenze e competenze come base necessaria ed indispensabile per l'apprendimento lungo tutto l'arco della vita, da acquisire durante la scolarità obbligatoria. Padroneggiare lo zoccolo significa essere in grado di utilizzare ciò che si è appreso in compiti e situazioni complesse.

<sup>38</sup> Il Miur ha istituito una Commissione che ha lavorato alla luce della raccomandazione europea sulle competenze di cittadinanza, caratterizzate da componenti culturali e trasversali mettendo in evidenza le prime come assi culturali strategici (asse dei linguaggi, asse matematico, asse scientifico-tecnologico, asse storico-sociale), le seconde come competenze trasversali (imparare ad imparare, progettare, comunicare, collaborare e partecipare, risolvere problemi, agire in modo autonomo e responsabile, individuare collegamenti e relazioni, acquisire ed interpretare l'informazione). Ci si riferisce al Decreto n.139 del 22.08.2007 "Regolamento recante norme in materia di adempimento dell'obbligo di istruzione.."

<sup>39</sup> Francia, Italia e Spagna sono paesi nei quali ritroviamo molti elementi di questo sistema in cui la carriera avviene sulla base dei criteri predeterminati, spesso tenendo conto dell'anzianità piuttosto che dei risultati dell'attività svolta. Qui il problema sta nella mancanza di incentivazione per gli insegnanti a continuare la loro formazione una volta assunti e nella definizione di rapporti di lavoro più flessibili.

<sup>40</sup> Svezia, Svizzera e Regno Unito presentano molte caratteristiche di questo modello dove viene scelto – per lo più a livello di autorità locale o di singola scuola – l'insegnante più adatto per ogni posizione. Qui il problema sta nel far fronte all'elevato turnover del personale, soprattutto nelle aree più svantaggiate e nel definire criteri omogenei per la selezione dei docenti e la loro valutazione.

<sup>41</sup> Riguardo alle metodologie utilizzate per la valutazione degli insegnanti si vedano Eurydice (2008) e OECD (2005).

Il secondo approccio è quello delle politiche centrate sul controllo dei risultati che vengono posti al centro dell'azione riformatrice. Fondamentalmente si tratta di introdurre un *sistema di quasi-mercato* nell'offerta formativa, basato principalmente sulla libera scelta dei cittadini-consumatori, sebbene nel raggio dell'offerta del servizio pubblico. Tale approccio (di cui anche l'Italia sta subendo il fascino) è stato, ad esempio, al centro della strategia riformatrice negli Stati Uniti e in Inghilterra ed è sicuramente legato alla crescita dell'autonomia delle scuole<sup>42</sup>. Naturalmente se con tale modalità si ottiene una migliore gestione del sistema educativo a livello centrale, d'altra parte si critica l'enfasi attribuita alle prove oggettive di apprendimento (gli inglesi parlano di *teaching to the test*) e si raccomanda di prendere in considerazione alcune variabili fondamentali come il contesto socio-culturale familiare in cui gli individui sono inseriti. In realtà, si ritiene che entrambi gli approcci contengano spunti preziosi e siano, in un certo senso, tra loro dialettici, perché per innovare i processi è necessario anche analizzare i risultati, che si configurano così come nuovo impulso al cambiamento procedurale.

Un altro documento che va citato è la Raccomandazione del Consiglio sul Programma Nazionale di Riforma 2011 dell'Italia che formula un parere del Consiglio sul programma di stabilità dell'Italia, aggiornato relativamente al triennio 2011-2014. In tale documento viene raccomandato all'Italia di attuare il risanamento finanziario, di adottare misure per combattere la segmentazione del mercato del lavoro, di adottare misure per la crescita dei salari, di aprire il settore dei servizi ad un'ulteriore concorrenza (in particolare nell'ambito dei servizi professionali, di migliorare il quadro per gli investimenti del settore privato nella ricerca e nell'innovazione), e infine di adottare misure per incrementare la spesa destinata a produrre la crescita e la coesione sociale. Si tratta di raccomandazioni molto importanti, che individuano i nodi nevralgici a cui la nostra politica dovrebbe porre assolutamente attenzione, anche se le raccomandazioni di risanamento finanziario ed incremento della spesa pubblica appaiono in contrasto tra di loro.

---

<sup>42</sup> Si sta facendo riferimento a quel processo di decentramento che si è sviluppato negli ultimi venti anni.

## Conclusioni

Per chiudere il presente lavoro, sembra opportuno ribadire ancora una volta la situazione in cui l'istruzione versa attualmente in Italia, secondo alcune fonti di documentazione ufficiale, esponendo due brevi considerazioni.

La prima considerazione riguarda ancora uno degli indicatori più frequentemente utilizzati per confrontare il nostro paese con gli altri dell'Unione europea, vale a dire il livello di spesa totale dedicata a questo settore, espressa in percentuale rispetto al PIL, così da condurre il confronto in termini corretti e attendibili, cioè tenendo conto anche del diverso livello di ricchezza proprio di ogni paese.

Secondo i dati messi a punto per il 2007 mediante una metodologia comune da Eurostat, Unesco e OCSE e diffusi nel 2010, in media i 27 paesi membri dell'UE dedicavano a questa importante voce di spesa il 5,2% del loro PIL: la spesa più alta si rinveniva in paesi dell'Europa settentrionale, come Danimarca (7,1%), Svezia (6,2%) e Belgio (6,1%), mentre l'Italia (4,4%) si collocava al 21° posto, evidenziando addirittura un arretramento rispetto all'anno precedente quando si trovava al 18° posto.

Scarso era anche l'ammontare dei fondi messi a disposizione della scuola italiana da parte dei soggetti privati: nella media dei 27 paesi dell'UE i finanziamenti privati agli istituti di istruzione rappresentavano il 13,5% della spesa totale, ossia lo 0,7% del PIL, mentre in Italia i privati concorrevano soltanto per il 9% della spesa totale (lo 0,4% del PIL).

Per quanto riguarda, in particolare, l'istruzione post-secondaria (o terziaria), i paesi membri dell'UE, nel loro insieme, spendevano l'1,2% del PIL, mentre l'Italia solo lo 0,9%; in particolare, la Danimarca spendeva per le università l'1,7% del PIL, la Finlandia l'1,6% e la Svezia l'1,5%. In questo caso il nostro paese si collocava addirittura al penultimo posto della graduatoria, giacché meno dell'Italia spendeva soltanto la Slovacchia!

Infine, in termini di moneta corrente, cioè a parità di potere d'acquisto, i paesi dell'UE in media spendevano per l'istruzione di uno studente a tempo pieno poco più di 6.250 euro l'anno, tenuto conto che in quello precedente tale somma ammontava a 5.970 euro, con un aumento dunque del 5% circa. L'Italia, invece, spendeva in media poco più di 6.200 euro l'anno, rispetto ai quasi 7.000 di quello precedente, con una contrazione – in controtendenza rispetto alla maggioranza dei paesi europei – dell'11%, a conferma della minore importanza attribuita in genere all'istruzione rispetto ad altri settori tipici dell'intervento pubblico (sicurezza pubblica, sanità, ecc.).

La seconda considerazione nasce da una dichiarazione rilasciata pochi giorni fa dal Presidente della Commissione Cultura, Scienza e Istruzione della Camera dei Deputati, commentando il rapporto sulla povertà in Italia recentemente pubblicato dall'ISTAT: "Solo un cieco non vede la connessione tra povertà e livello di istruzione. I dati ISTAT – ha precisato la Presidente M. Ghizzoni – fanno emergere quello che è già noto, basta saper guardare la realtà: ad avere la più alta incidenza di povertà assoluta sono le famiglie con i titoli di studio più bassi, quelle con la più bassa scolarizzazione. Come non capire che per uscire dalla crisi dobbiamo dotare le cittadine e i cittadini di competenze, che derivano dall'istruzione? Non possiamo limitarci agli annunci: è necessario che conoscenza, ricerca e istruzione siano messe realmente nelle condizioni di essere il volano della crescita.....A questo proposito la norma contenuta nella *Spending Review* che, di fatto, consentirà l'aumento delle tasse universitarie [per gli studenti fuori corso] va nella direzione sbagliata e non porterà all'auspicato aumento della formazione del capitale umano. Le politiche economiche – ha concluso la Presidente della Commissione Cultura – non possono non tenere conto del Paese reale, neppure a fronte di una seppur necessaria *Spending Review*", come quella che sta attualmente realizzando il governo presieduto dal Sen. M. Monti .

Queste parole, così chiare ed esplicite, appaiono in gran parte condivisibili, anche perché del tutto coerenti con quanto affermato nelle pagine precedenti, con riferimento sia a quanto sostenuto in sede di teoria economica, sia allo specifico approccio politico adottato in ambito comunitario nei confronti dell'*education*, al quale anche il nostro paese dovrebbe uniformarsi il più tempestivamente possibile, senza attendere il termine del 2020.

Di conseguenza, ci si sente quantomeno autorizzati a concludere auspicando, ora che il ruolo di ministro dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca nel governo in carica è affidato ad un tecnico competente, come può essere un rettore universitario, che anche in Italia ci si decida finalmente a investire in maggior misura in questi settori, conducendo un'organica e decisa politica economica al fine di conseguire un consistente, quanto decisivo aumento del livello di preparazione della popolazione italiana, nella convinzione che solo un simile avanzamento possa indurre le imprese nazionali a innovare le loro produzioni, a migliorare il loro livello di competitività e, in tal modo, anche a creare nuovi posti di lavoro, migliori di quelli già esistenti, in quanto contraddistinti da un più elevato livello di produttività.

Si è consapevoli che nell'attuale fase di gravissima crisi economico-finanziaria una simile sollecitazione possa apparire di difficile recepimento da parte dei soggetti e degli organismi competenti, dal momento che essa implica un aumento consistente di una voce non trascurabile della spesa pubblica, ma ci si rende anche conto che si tratta di una soluzione

priva di alternative, nella prospettiva non solo dell'ormai ineludibile competizione a scala globale, ma anche della struttura dualistica che da decenni continua a caratterizzare il sistema socio-economico italiano e dell'aumento delle diseguaglianze nelle condizioni di vita che la stessa crisi sta accentuando, a scapito della coesione fra le diverse componenti sociali e territoriali e della sua tenuta all'interno della nostra nazione.

## Bibliografia

- Agenzia Nazionale LLP (2009), *LLP come va? Anno 2009: riflessioni di metà percorso*, Grafiche Gelli, Firenze.
- Barzanò G. (2010), *Spazi educativi europei e dintorni*, Tecnodid, Napoli
- Bruzzo A. (2011), *Economia e politica dell'istruzione*, dispensa del Master in “Management e Dirigenza nella scuola”, Università di Ferrara, Mimeo
- Cresson E. (1995), *Insegnare e apprendere - Verso la società conoscitiva - Libro bianco su istruzione e formazione*, Bruxelles, COM(95) 590.
- Delors J. (1993), *Crescita, competitività, occupazione - Le sfide e le vie da percorrere per entrare nel XXI secolo - Libro bianco*, Bruxelles, COM(93) 700
- Eurostat (2010), *Education in Europe, Key statistics 2008*, Bruxelles
- Pace S. (2011), *Obbligo e prospettive europee*, Atti del Convegno per futuri dirigenti alla prova, svolto a Rimini, organizzato da Tecnodid, Napoli.
- Prausello F., Marengo M. (1996), *Economia dell'istruzione e del capitale umano*, Laterza, Roma-Bari

## Documenti ufficiali

- Commissione delle Comunità europee, *Europa 2020 una strategia per una crescita intelligente, sostenibile ed inclusiva*, Comunicazione della Commissione Com (2010) 2020
- Commissione delle Comunità europee, *Libro verde sulla dimensione europea dell'educazione* Com (93) 457
- Comunicazione della Commissione «Investire efficientemente nell'istruzione e nella formazione: un imperativo per l'Europa», COM(2002) 779 del 10 gennaio 2003 (doc. 5269/03)
- Consiglio dell'Unione Europea (2009), *Conclusioni del Consiglio del 12 maggio 2009 su un quadro strategico per la cooperazione europea nel settore dell'istruzione e della formazione (KET 2020m)*, (2009/C 119/02)
- Consiglio dell'Unione Europea (2010), *Relazione congiunta 2010 del Consiglio e della Commissione sull'attuazione del programma di lavoro “istruzione e formazione 2010”*, Bruxelles
- Decisione N. 2241/2004/CE del Parlamento Europeo e del Consiglio del 15 dicembre 2004 relativa ad un quadro comunitario unico per la trasparenza delle qualifiche e delle competenze (Europass)
- Documento della Commissione Europea del 31/10/2006 che presenta il sistema per il trasferimento, la capitalizzazione e il riconoscimento dei risultati dell'apprendimento in Europa (*ECVET- European Credit transfer system for Vocational Education and Training*)
- Eurydice (2008) *Levels of Autonomy and Responsibilities of Teachers in Europe*, Eurydice network, Bruxelles
- OECD (2005) *Teachers matter: attracting, developing and retaining effective teachers* Education and Training Policy, Paris
- OECD (2011), *Education at a Glance 2011: OECD indicators*, Paris.
- Programma nazionale di Riforma, in *Documento di Economia e Finanza del 2011*
- Progress towards the Lisbon Objectives in Education and Training Indicators and Benchmarks 2009.
- Raccomandazione del Parlamento europeo e del Consiglio del 18 dicembre 2006 relativa a competenze chiave per l'apprendimento permanente (2006/962/CE)

*Raccomandazione del Parlamento europeo e del Consiglio dell'Unione europea sulla costituzione del Quadro europeo delle qualifiche per l'apprendimento permanente EQF del 23.04.2008 (pubblicata sulla Gazzetta Ufficiale 2008/C 111/01 del 6/05/2008)*

*Risoluzione dei Ministri della CEE in materia di educazione (1976)*

*Trattato di Amsterdam (1997) Gazzetta ufficiale n. C 340 del 10 novembre 1997*

*Trattato di Lisbona, versione consolidata del trattato sull'Unione europea e del trattato sul funzionamento dell'Unione europea - Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, (GU C 83 30.3.2010)*

*Trattato di Maastricht sull'Unione europea, GU C 191 del 29.7.1992*

*Trattato di Roma (1957) istitutivo della Comunità Economica Europea*

## **Sitografia**

Buongiorno Europa – MIUR

[http://archivio.pubblica.istruzione.it/buongiorno\\_europa/index.shtml](http://archivio.pubblica.istruzione.it/buongiorno_europa/index.shtml)

[http://archivio.pubblica.istruzione.it/buongiorno\\_europa/lisbona.shtml](http://archivio.pubblica.istruzione.it/buongiorno_europa/lisbona.shtml)

<http://www.cisem.it>

European co-operation: Main policy initiatives

[http://ec.europa.eu/education/lifelong-learning-policy/doc36\\_en.htm](http://ec.europa.eu/education/lifelong-learning-policy/doc36_en.htm)

Studio incaricato dalla Commissione europea, DG Istruzione e cultura Kassel 2007

[http://ec.europa.eu/education/pdf/doc210\\_it.pdf](http://ec.europa.eu/education/pdf/doc210_it.pdf)

Commissione Europea Europa 2020

[http://ec.europa.eu/europe2020/index\\_it.htm](http://ec.europa.eu/europe2020/index_it.htm)

<http://www.edscuola.it/archivio/index.html>

<http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/eurostat/home>

European Commission Education & Training - Official documents on the Lifelong Learning Programme: INVITO A PRESENTARE PROPOSTE 2011 — EAC/49/10 Programma di apprendimento permanente (LLP)

European Commission Education & Training

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2009:119:0002:0010:IT:PDF>

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2010:290:0013:0014:IT:PDF>

<http://europa.eu>

<http://www.indire.it/eurydice>

Agenzia Socrates – Italia, *Lifelong Learning Programme*,

[http://www.indire.it/socrates/content/index.php?action=read\\_azione&id\\_cnt=6198](http://www.indire.it/socrates/content/index.php?action=read_azione&id_cnt=6198)

<http://www.invalsi.it/>

<http://www.istruzione.it>

<http://www.oecd.org>

Lifelong Learning Programme: [http://www.programmallp.it/llp\\_home.php?id\\_cnt=1](http://www.programmallp.it/llp_home.php?id_cnt=1)  
INVITO A PRESENTARE PROPOSTE 2012

[http://www.programmallp.it/lkmw\\_file/LLP///2012\\_Call/prior\\_it.pdf](http://www.programmallp.it/lkmw_file/LLP///2012_Call/prior_it.pdf)  
LLP Italia

[http://www.programmallp.it/llp\\_home.php?id\\_cnt=1](http://www.programmallp.it/llp_home.php?id_cnt=1)