

La proposta di opting out di Andrea Ichino

Commenti

(a titolo personale)

di Paolo Sestito

Banca d'Italia e Invalsi

Premesse generali della proposta

- Una scuola di qualità “conta” per la crescita:
 - OK (aggiungerei semmai che, per l’Italia, oggi forse conta anche più di ieri; cfr. Bertola e Sestito, 2012)
- Non è la spesa il *key factor* della deludente performance dell’Italia:
 - OK (ma attenzione ad aggiornare il quadro: nell’aggregato non vi è più tanto spazio per tagliare o dirottare risorse all’interno del comparto)
- Conta la qualità degli insegnanti (non la loro quantità, che semmai rimane eccessiva):
 - OK (ma non è chiaro come nella proposta poi venga affrontato questo specifico tema)

Il frame generale a monte

- **Autonomia e accountability delle scuole come *driver* della performance del sistema educativo**
 - **OK** ma attenzione alle differenze tra livelli scolari (citate e poi tralasciate) e agli strumenti dell'*accountability* (potenza e limiti test standardizzati)
- **Alternatività Stato** (scuole valutate da burocrazia centrale) **e mercato** (scelte famiglie che assegnano risorse, usando *vouchers* o trasferendo *grants*) **come strumenti di *accountability* e superiorità del secondo**
 - **Alternatività o complementarità?** le scelte famiglie presuppongono comparabilità di risultati (certificazioni uniformi), regole loro diffusione (in sostanza un controllore centrale); quest'ultimo può usare *exit* come misura di performance aggiuntiva, essere stimolato da e stimolare *voice* utenti
→ esperienze recenti Invalsi
 - **Superiorità *exit* rispetto a *voice*?** Non sempre (limiti mobilità frenano crescita scuole "migliori" e riducono stimoli per scuole "peggiori" a rinnovarsi; queste peggiorano qualità/motivazione loro utenti, con circoli viziosi, specie in caso *peer effects*), non per tutti gli aspetti della *performance* (maggiori dispersione e segregazione) → quanto più il problema è geograficamente concentrato (il Sud) tanto meno un *opt out* delle scuole che riguarda soprattutto quelle operanti altrove (a Nord) e già migliori può essere "la" soluzione

L'opt-out (OU) in sintesi

- **Flessibilità sul cosa insegnare** (ma non è chiaro se sia poi la scuola a dover decidere o se all'interno della singola scuola si voglia soprattutto accrescere lo spazio per l'esercizio di opzioni per lo studente/la famiglia), **sul come insegnare** (che diventa una scelta "organizzativa della scuola e non più del singolo insegnante) **e sul da chi far insegnare** (incarichi decentrati, possibili premi ..)
- **Competizione tra scuole sull'enrollment** (à la Friedman)
 - Con un certo *favor* per chi fa *opting out* (quindi meno risorse al resto del sistema)
 - Nonché possibile attrazione di risorse aggiuntive da privati (rette famiglie e altri contributi che, seppur tassati, creano divario tra scuole ricche e povere)
 - Ma con possibili premi/compensazioni (non automatici) erogati dallo Stato
- **L'attore "politico" del cambiamento sono le famiglie** (degli attuali studenti): votano loro l'*opting out*, non il collegio dei docenti (come nelle sperimentazioni varie sinora condotte in Italia)
- **Valutazione e trasparenza informativa:**
 - Si mescolano peraltro un po' due piani distinti: l'informazione a sostegno della competizione sull'*enrollment* (in primis cfr. tra singole scuole *opted-out* e non) e la valutazione *ex post* dell'esperimento (cfr. con un campione di controllo)

La fattibilità dell'OU

- **La *political economy*:**
 - In UK questo stesso esperimento è partito a culmine di un decennio di governo Thatcher
 - Componente essenziale dell'OU è il superamento del ccnl oltre che delle regole (pubblicistiche ma di fatto contrattate) su selezione, assegnazione e mobilità dei docenti. Sol perché sperimentale l'OU “aggira” o attenua le prevedibili opposizioni?
 - A livello locale, l'attivismo (su base collettiva) dei genitori è piuttosto scarso: basso *turn out* alle elezioni degli organi collegiali (si supera il 40% in meno di una scuola ogni 10), tendenzialmente più alto a Nord.
- **Gli aspetti organizzativi:**
 - Sempre in UK, l'*opting out* è stato affiancato dalla creazione dell'OFSTED, per centralizzare quanto prima svolto dalle *local education authorities*, con una tradizione di *standardised test* ed esami centralizzati ben precedente *le league tables* su di essi basati.
 - Il dirigente scolastico è l'attore che concretamente deve riempire di contenuti la flessibilità acquisita dalle scuole OU: Schivardi et al. ne documentano la scarsa propensione manageriale (cosa forse ovvia date le regole di sistema) oltre ad un'età media prossima alla pensione; è sufficiente contare nei circa 800 nuovi ds (un po' più giovani del solito e che stanno passando per un percorso di sensibilizzazione alla valutazione per il miglioramento)?
 - Dove reclutare (e quanto pagare) i docenti disposti a partecipare al gioco: con incentivi tra i preesistenti? puntando sui nuovi ingressi (con/senza un nuovo frame generale di abilitazione/certificazione)?
 - Con quali risorse fornire la garanzia a chi non vuole/non sa partecipare al gioco? NB presumibilmente si tratta di un numero ben più elevato d'una ipotetica coda di *low performers* (anche molti *high performers* potrebbero non gradire il nuovo regime, data la sua aleatorietà, o incappare comunque in una decisione idiosincratca del loro dirigente scolastico)

L'efficacia dell'OU

- Le scuole in OU presumibilmente farebbero meglio, almeno in media
- Presumibilmente saranno scuole che già erano migliori e più a Nord che a Sud
 - Maggiore variabilità di risultati e scarso (se non negativo) impatto sui *low performers*
- Comunque potrebbe valerne la pena se fosse un miglioramento paretiano (se le scuole non OU non peggiorano) e/o lo schema “mostrasse” la strada (nuove regole di gestione interna della scuola ...) per una riforma generale.
 - entrambe le condizioni sono improbabili nel caso di uno schema di massa (si sottraggono troppe risorse alle non OU, si riduce la qualità degli utenti delle scuole non OU, si riduce la possibilità di supportare le sperimentazioni gestionali nelle scuole OU)

Commenti conclusivi

- I meccanismi di *exit* e di mercato non sono “*la*” soluzione, specie nei livelli inferiori di scolarità
- L’OU può al più essere uno *small scale experiment*
- Per far meglio funzionare l’OU e soprattutto la scuola in genere:
 - Infrastrutture di sistema (per la misurazione standardizzata degli esiti formativi e per una valutazione delle scuole che ne sproni il miglioramento e consenta di definire *remedial interventions*)
 - Rifondazione carriera insegnanti (verso un *tenure track* che certifichi la preparazione di base e valorizzi l’attitudine al mestiere)
 - Programma – e risorse - per *remedial interventions* nelle scuole in difficoltà
 - Ridefinizione statuto autonomia scuole (al cui interno OU potrebbe essere un’opzione estrema, da sperimentare) e ruolo dirigenti scolastici
- **Alcuni possibili strumenti puntuali:**
 - La promozione micro della ricerca didattica, per un uso non solo di *benchmarking* dei test e delle misure standardizzate degli esiti
 - Il supporto alla capacità di valutazione e *feedback* tra pari (e tra questi e il dirigente scolastico) all’interno della singola scuola col fine di favorire un’evoluzione non autoreferenziale del lavoro dei docenti, stimolandone il lavoro di *team*