



I QUADERNI DELLA SUSSIDIARIETÀ

Verso un (quasi) mercato dell'istruzione?

Riflessioni, esperienze e proposte per il sistema scolastico italiano

Seminario del Dipartimento Welfare
della Fondazione per la Sussidiarietà



Indice

- 5 **I quasi-mercati nel settore dell'istruzione:
gli aspetti teorici e l'esperienza inglese**
Tommaso Agasisti
- 15 **L'evoluzione del sistema universitario italiano**
Massimiliano Bratti
- 25 **Verso una gestione strategica
delle istituzioni scolastiche:
quale lezione dagli Stati Uniti?**
Monica Baraldi
- 37 **Discussione dopo le relazioni**
Giuseppe Catalano
Daniele Checchi
Roberto Albonetti
- 57 **Conclusioni**
Giorgio Vittadini
- 59 **Bibliografia essenziale**

Questo Quaderno è frutto del lavoro compiuto durante il seminario di studi svoltosi il 16 giugno 2009 a Milano.

Il seminario è stato organizzato per iniziativa del Dipartimento Welfare della Fondazione per la Sussidiarietà.

L'obiettivo del seminario è stato quello di approfondire alcuni aspetti, innovativi e problematici, dell'attuale organizzazione delle nostre istituzioni scolastiche e universitarie.

I quasi-mercati nel settore dell'istruzione: gli aspetti teorici e l'esperienza inglese

Tommaso Agasisti, Politecnico di Milano

L'obiettivo del mio intervento è presentare l'idea dei quasi-mercati nel campo dell'istruzione. A tal fine mi riferirò, dopo una brevissima parte iniziale di tipo teorico, all'esperienza del Regno Unito, che è il Paese dove i quasi-mercati sono stati applicati in modo più compiuto.

La caratteristica fondamentale dell'idea economica di quasi-mercato è che non nasce dalla teoria; l'aspetto interessante nasce dalla pratica. Prima sono avvenute delle riforme, in particolare le riforme del sistema di *welfare* inglese di fine anni Ottanta, con Margaret Thatcher, nel campo della sanità e dell'istruzione. In seguito leggendo, cercando di interpretare quello che queste riforme avevano introdotto, è nata la teoria dei quasi-mercati. L'idea che mosse quelle riforme era che il monopolio pubblico in campo sanitario e in campo educativo avesse portato nei fatti a risultati insoddisfacenti.

Se si considera il settore dell'istruzione, i risultati insoddisfacenti erano misurabili attraverso uno scarso apprendimento da parte degli studenti, poco coinvolgimento delle famiglie nella gestione delle scuole, poca attenzione nell'utilizzo delle risorse

scolastiche. Questi problemi portarono il governo inglese a modificare il funzionamento del sistema, da un monopolio pubblico a un sistema di autonomie.

Il passo essenziale che si fece in quella riforma fu di eliminare la gestione diretta delle scuole, da parte del settore pubblico, e affidare in modo autonomo alle scuole la propria gestione, con l'idea che si passasse da un unico sistema (governato da un unico attore, il settore pubblico), a un sistema plurale dove le scuole, pur pubbliche, fossero gestite come organizzazioni non pubbliche, come organizzazioni non profit, in cui quindi la responsabilità del management delle scuole era molto forte nell'organizzare i propri servizi – pertanto, diversificando il servizio.

Quando gli studiosi che per primi hanno formalizzato l'idea dei quasi-mercati (il gruppo di ricerca intorno al professor Le Grand) hanno cercato di descrivere le caratteristiche dei quasi-mercati, hanno sostenuto che essi sono un sistema di tipo decentrato, quindi “mercati” in cui ci sono più soggetti che offrono il servizio educativo, e che la scelta degli studenti non è più legata a esigenze territoriali, ma alle scelte delle famiglie. In questo senso si può descrivere un sistema scolastico di quel tipo come un mercato, dove c'è un'offerta diversificata e una domanda anch'essa diversificata, che si esprime attraverso la scelta delle famiglie.

Vi è però una sostanziale differenza rispetto ai mercati così come dipinti dalla teoria economica prevalente, che fanno chiamare il modello, appunto, “quasi”-mercati. Perché “quasi”? Primo, perché le istituzioni presenti in questo mercato non sono necessariamente private, cioè possono coesistere organizzazioni di tipo pubblico, di tipo non profit e di tipo privato. L'idea è che vi sia una diversificazione dell'offerta non necessariamente le-

gata al privato e non necessariamente legata all'obiettivo della massimizzazione del profitto, tipico delle organizzazioni private. Dal lato della domanda, la capacità di richiedere i servizi educativi non è legata solamente alla capacità di pagare e quindi alla capacità di corrispondere a un prezzo, ma alle caratteristiche del soggetto che effettua la domanda: quindi, in questo mercato, anche le famiglie che non hanno potere di acquisto per entrare in possesso del servizio devono essere supportate dall'attore pubblico. Il settore pubblico, dunque, non esce di scena, ma cambia funzione: non è più il soggetto che eroga il servizio, ma è il soggetto che da un lato lo regola, dall'altro stimola soggetti indipendenti all'offerta del servizio, dall'altro ancora sostiene chi non ha, per caratteristiche soggettive legate alla condizione socio-economica degli studenti e delle famiglie, capacità di acquistare i servizi che desidera.

Se si dovessero declinare tre caratteristiche che permettano di capire se esista o meno un quasi-mercato in un certo settore, in particolare nel settore educativo, il primo elemento è che i produttori che operano, quindi le scuole – le istituzioni scolastiche che operano nel settore scolastico – siano “accreditate”. Il ruolo del settore pubblico diventa quello di decidere ex ante quali “fornitori” possano entrare nel mercato. Una volta presa questa decisione, i singoli studenti sono liberi di scegliere uno qualunque tra i soggetti accreditati all'interno del sistema.

Secondo: le istituzioni sono libere di governare le proprie risorse principali, in particolare le risorse finanziarie, ma soprattutto i docenti. Le istituzioni scolastiche svolgono la maggior parte del loro compito attraverso i propri docenti e quindi una delle libertà essenziali per una (vera) autonomia delle istituzioni scolastiche è la capacità di governare in modo autonomo i docenti stessi. Poi vi è l'idea che il finanziamento del sistema ri-

manga pubblico: le famiglie possono scegliere in quale scuola iscrivere i figli, ma il finanziamento delle scuole rimane prevalentemente pubblico. Si modifica invece il modo di allocare le risorse, sulla base delle scelte delle famiglie e non sulla base di una valutazione fatta a monte, *ex ante*, dal settore pubblico. È la scelta delle famiglie che guida le risorse e non la valutazione di standard o di prestazioni. E infine, appunto, la differenziazione delle tariffe sulla base delle condizioni dei soggetti, cioè le famiglie più povere pagano di meno, le famiglie più ricche pagano di più.

Da un monopolio a un sistema decentrato di competizione

Ora, cosa serve affinché un quasi-mercato nel settore dell'istruzione abbia successo? L'idea è chiara, ed è il passaggio da un monopolio a un sistema decentrato di competizione; tuttavia, quando questo sistema può avere *chance* di funzionare, può cioè avere *chance* di riuscire nei suoi obiettivi? In primo luogo, è necessario che le scuole tra cui gli studenti possono scegliere siano tante: non esiste scelta se il mercato presenta solo poche opzioni e soprattutto vi deve essere un equilibrio nella capacità di scegliere tra le famiglie e le scuole. Se le famiglie decidono di esprimere tutte le proprie preferenze verso un certo tipo di scuola, ma di quel tipo di scuola c'è poca offerta, il mercato tende a non essere in equilibrio.

È necessario che vi sia informazione nel settore. Sulla base di cosa le famiglie prendono le loro decisioni? È necessario che le famiglie abbiano in mano gli elementi necessari per effettuare delle scelte oculate, o perlomeno basate su elementi che siano chiaramente identificabili. Il vero rischio di questo si-

stema è quello che la teoria ha sviluppato definendolo “*cream skimming*”: se le famiglie possono scegliere in quale scuola andare, si crea una naturale tendenza, tipica di tutti i sistemi di mercato, a segmentare l’offerta, e quindi la domanda, sulla base delle caratteristiche dei soggetti. Quindi, un grande quesito aperto dai quasi-mercati è come risolvere questo problema, posto che non sia auspicabile che le scuole si segmentino sulla base delle condizioni socio-economiche dei soggetti che le frequentano. Una delle proposte, sperimentata nel sistema scolastico inglese, è di legare il finanziamento alle scuole non solo al numero di studenti, ma anche alle caratteristiche degli studenti stessi, incentivando le scuole e non obbligandole a prendere studenti di altre regioni, piuttosto che di altre condizioni socio-economiche, attraverso l’attribuzione di incentivi di tipo finanziario.

Cosa è accaduto, nei fatti, nel sistema scolastico inglese? Prima della riforma dei quasi-mercati, vi erano sostanzialmente due tipi di scuole, scuole che non ricevevano finanziamento pubblico di nessun tipo (*independent schools*), e scuole che invece ricevevano finanziamento pubblico e che si dividevano tra quelle che noi nel nostro Paese chiameremmo le scuole statali e le scuole non statali paritarie.

Le LEA, che sono le equivalenti alle nostre province o ai nostri comuni, a seconda dei casi, gestivano le scuole, cioè nominavano gli amministratori delle scuole, decidevano come allocare le risorse, decidevano le regole di funzionamento e l’unico settore che godeva di autonomia rispetto a questa gestione del settore pubblico scolastico era quello delle *independent schools*. La riforma nacque dall’osservazione che le prestazioni delle scuole, in termini di apprendimento e risultati degli studenti, erano insoddisfacenti. Come fare per migliorarle? Attraverso la

competizione tra le scuole. Questa è l'idea esplicita di questa riforma, cioè la convinzione che aumentando la competizione sarebbero migliorate le prestazioni delle scuole stesse. Così, si è formata nel settore pubblico un'unica tipologia di scuola che riceveva finanziamento pubblico, ma godeva di forte autonomia: la LEA, l'autorità pubblica, faceva un passo indietro nella gestione lasciando molta più autonomia alle scuole, fondamentalmente nella scelta dei docenti, nella loro retribuzione, nella selezione degli studenti e così via.

Il finanziamento pubblico delle scuole è divenuto centralizzato, quindi non più legato alla contrattazione tra la singola scuola e la LEA di riferimento. Il modello centrale di finanziamento seguiva fondamentalmente come criterio il numero di studenti, cioè l'incentivo che veniva fornito era quello di attrarre quanti più studenti possibile, con i correttivi di cui si è accennato in precedenza. Questa formula di finanziamento prevedeva dei costi aggiuntivi legati alle caratteristiche della scuola, ma soprattutto alle caratteristiche degli studenti attratti dalla scuola e l'idea era che il finanziamento fosse quindi fortemente orientato alla domanda. Questo significa che le scuole perdevano la loro capacità di contrattazione con la LEA e tutto il loro potere si esercitava, e si esercita, attraverso l'attrazione di quanti più studenti possibile.

Accanto a questo è stato sviluppato un forte sistema di informazione alle famiglie: dare la libertà alle famiglie di iscrivere il proprio figlio dove volevano (e non nella scuola più vicina) presupponeva fornire sufficienti informazioni alle famiglie, che permettessero loro di fare scelte ragionate, razionali. Da allora, dai primi anni della riforma, sono state emanate le cosiddette *league tables*, dove ci sono non solo indicazioni sulle caratteristiche delle scuole e degli studenti che frequentano le scuole,

ma anche indicazioni sui risultati ottenuti dagli studenti, sulla variazione dei risultati ottenuti dagli studenti e una serie veramente molto ampia di informazioni, disponibili attraverso i giornali più diffusi e Internet.

Quali risultati ha ottenuto questa riforma? Ora, la risposta a questa domanda è ovviamente molto complicata. Lo studio più completo che abbia cercato di fare un *assessment* di questa riforma – che è stato pubblicato l'anno scorso – getta luci e ombre sui risultati di queste riforme, cioè da un lato si dimostra che le *performance* degli studenti negli ultimi quindici anni sono migliorate in modo considerevole, ma quando si va a misurare qual è il nesso causale tra l'introduzione della riforma e il miglioramento delle prestazioni, i risultati sono meno chiari. Queste stime testimoniano che la parte di miglioramento delle prestazioni che si può assimilare in modo univoco e causale all'introduzione della riforma è un terzo: un terzo del miglioramento delle prestazioni è spiegato dalla riforma, gli altri due terzi non si sa.

Definire l'obiettivo e la strategia per raggiungerlo

Quali indicazioni per il nostro sistema scolastico? Vorrei concludere con qualche provocazione a questo proposito. La vera lezione da trarre dall'idea dei quasi-mercati è che l'obiettivo della politica è esplicito. Se si dovesse evidenziare la principale debolezza del disegno riformatore del sistema scolastico del nostro Paese, è che non si capisce quale sia la direzione. Quello che ci insegna l'esperienza dei quasi-mercati è che il primo passo è definire l'obiettivo e la strategia per raggiungerlo, poi si può correggere, cambiare, invertire, ma il primo passo deve essere cercare di capire qual è il *focus*.

Si ritiene che la competizione migliori le scuole? Se si è convinti di questo, le politiche devono essere coerenti con questa impostazione; ma se questa non viene esplicitata, quale politica possiamo fare?

Se si decide che la strada è quella della competizione, l'esperienza inglese suggerisce che vera competizione debba essere. Pertanto, sono necessari alcuni requisiti essenziali, tipici dei quasi-mercati.

Il primo è che le scuole devono avere una autonomia seria, vera. Questo discorso non può prescindere dalla capacità di selezionare i propri docenti, di retribuirli in modo autonomo e di utilizzare autonomamente le risorse, con la responsabilità che questo comporta.

Secondo, per chi studia il settore dell'istruzione, la cosa più evidente è che, in Italia, vi è una mancanza siderale di dati, di informazioni, cioè una mancanza strutturale di dati e di informazioni utilizzabili per analizzare, studiare, capire, valutare. Un sistema di questo tipo in un ambito di quasi-mercato non può funzionare, un quasi-mercato senza informazione è un quasi-mercato "alla cieca", in cui le famiglie scelgono a caso e forse non è esattamente la direzione dei quasi-mercati che preferiamo.

Terzo, il sistema di finanziamento pubblico deve uscire dalla logica del finanziamento dell'offerta ed entrare nel sistema di finanziamento della domanda. Su questo è importante rimarcare che il finanziamento della domanda significa non che l'attore pubblico continua a valutare le scuole sulla base di indicatori che ha in mente lui e finanzia le scuole, ma che i soldi, direttamente o indirettamente, devono andare alle scuole in funzione del numero degli studenti che la frequentano. È dunque importante valorizzare le esperienze che vanno in que-

sta direzione. Penso, allo stesso tempo, che questo sia un nodo che è anche politicamente difficile da affrontare in modo radicale e rigoroso. Ma questa è la vera sfida per il nostro sistema scolastico.

L'evoluzione del sistema universitario italiano

Massimiliano Bratti, Università degli Studi di Milano

In questo intervento toccherò alcuni punti relativi all'evoluzione del sistema universitario italiano che ritengo rilevanti. Parte sono frutto della ricerca congiunta di un gruppo dell'Università di Milano, che coinvolge anche il professor Checchi, e parte sono il frutto della ricerca di altri.

I punti principali che vorrei toccare sono innanzitutto il moltiplicarsi di sedi e corsi, che è un tema molto attuale. Soprattutto di recente abbiamo visto che molte università si apprestano a ridurre il numero di corsi e probabilmente in futuro anche quello delle sedi.

Il secondo punto è l'accordo di Bologna e quindi l'introduzione della riforma del "3+2" e le sue conseguenze.

Il terzo punto è l'enfasi sulla valutazione, che si ricollega, appunto, al quasi-mercato e l'ultimo punto è l'andamento dei rendimenti dell'istruzione. Infatti, come economisti, molto spesso noi stimiamo l'effetto dell'istruzione sui rendimenti occupazionali, come ad esempio l'incremento del salario dovuto all'istruzione o della probabilità di occupazione.

Per quanto riguarda l'espansione dell'offerta universitaria c'è da rilevare che il moltiplicarsi di sedi e corsi non è in realtà

iniziato con la riforma del “3+2”, ma già negli anni Novanta, in seguito alla devolution e grazie a una serie di interventi legislativi. Perché ricordiamo che, inizialmente, prima degli anni Novanta, l’istituzione di nuovi corsi e di nuove sedi richiedeva una legge del Parlamento, quindi non era così facile crearne di nuovi. Con una serie di interventi legislativi si è reso possibile, da parte degli atenei, creare liberamente corsi e sedi. Così, ad esempio, se prendiamo la differenza tra il 1990 e il 2000, mentre nel 1990 soltanto in 104 città erano presenti sedi universitarie, nel 2000 erano diventate 196, quindi un aumento quasi del 100%. L’aumento del numero di corsi è stato più o meno simile.

Quali possono essere state le conseguenze di questa moltiplicazione di corsi e sedi? C’è da tener presente che questo aumento, in pratica, è anche razionalizzabile nell’ottica del quasi-mercato. Molto spesso le università tendono a creare sedi e corsi per occupare spazi di mercato anche quando non vi è una reale necessità.

Nella realtà cosa si cerca di fare? Di aprire magari dei corsi in un’area, per evitare che il concorrente apra una sede e quindi approfitti del bacino di utenza. Questo comporta spesso anche delle inefficienze, ovviamente in queste sedi il numero degli studenti può essere estremamente basso. Da questo punto di vista, però, ci sono anche degli aspetti non necessariamente negativi del fenomeno perché, ad esempio, la ricerca economica ha mostrato che la distanza fra la sede universitaria, soprattutto per gli studenti più poveri, è un fattore fondamentale per la decisione di intraprendere gli studi (Currie e Moretti, 2003). Questo è tanto più importante in un Paese come l’Italia, che storicamente non ha investito nulla nell’edilizia universitaria, per cui gli studenti spesso pagano affitti di mercato.

Che cosa attenderci da una riduzione dei corsi e delle sedi è difficile dirlo, sicuramente dei risparmi di spesa, però in termini di aumento delle iscrizioni non è lecito sapere a priori se effettivamente ci sarà anche una riduzione del numero di studenti universitari o dei laureati. Da questo punto di vista, in uno studio che abbiamo fatto con il professor Checchi e Guido de Blasio della Banca d'Italia (Bratti, Checchi e de Blasio, 2008), abbiamo mostrato che nel corso degli anni Novanta, confrontando la probabilità di iscriversi all'università e la probabilità di conseguire una laurea, l'espansione delle sedi e dei corsi ha generalmente accentuato la probabilità di iscrizione, ma non quella di completare gli studi universitari. Questo è razionalizzabile nel senso che, se è vero che la diffusione territoriale delle sedi e dei corsi agevola gli studenti meno abbienti, è anche vero che questi generalmente hanno maggiori problemi negli studi, ad esempio perché devono finanziarsi gli studi lavorando. Può anche accadere che la diffusione di corsi e sedi agevoli l'iscrizione di coloro che definiamo gli studenti "marginali", ovvero quelli che si iscrivono soltanto perché hanno la sede "sotto casa" e che potrebbero essere quindi anche i meno motivati. È probabile che questi siano più lenti nel completamento degli studi o che abbiano una probabilità di abbandono maggiore. In generale abbiamo un aumento delle opportunità di istruzione, ma non necessariamente nel conseguimento del titolo universitario. Questi sono dei dati che riguardano l'espansione dell'offerta universitaria nel corso degli anni Novanta e le aree più scure sono le aree in cui l'offerta è stata aumentata in maniera maggiore. Questi sono i *quantili*, in pratica nelle aree in cui l'espansione è stata maggiore si è avuto un incremento di circa 18 corsi universitari per ogni centomila individui di età pari a 19 anni, si tratta generalmente di città particolarmente grandi. Que-

sto riguarda l'espansione delle sedi, in questo caso l'espansione maggiore è stata di due sedi universitarie per ogni 100.000 abitanti di 19 anni d'età, coloro che hanno maggiore probabilità di iscriversi all'istruzione terziaria. Questa tendenza, come ho già detto, è stata ulteriormente esacerbata dalla riforma del "3+2", nel senso che almeno inizialmente si è cercato di creare nuovi corsi, soprattutto per rispondere alle esigenze di studenti spesso con caratteristiche differenti rispetto al passato. In particolare nei primi anni dell'introduzione della riforma c'è stato anche un notevole incremento degli studenti che avevano abbandonato in passato e che hanno ripreso gli studi e degli studenti lavoratori, proprio per la riduzione della lunghezza delle lauree. Inizialmente è stato difficile, nel senso che la gestione dei nuovi corsi triennali è stata abbastanza alla "cieca" e solo recentemente gli atenei hanno iniziato a fare una razionalizzazione dei corsi, anche in virtù del fatto che inizialmente, quando si crea un corso, molto spesso non è facile prevedere sia il successo dello stesso, sia la domanda da parte degli studenti e quindi soltanto dopo alcuni anni è auspicabile che i corsi con bassa domanda vengano chiusi.

L'accordo di Bologna e l'introduzione del "3+2"

Per quanto riguarda l'accordo di Bologna e l'introduzione del "3+2" cosa ci saremmo aspettati da un processo di questo tipo, da una riduzione della durata dei corsi di laurea e dall'articolazione dell'istruzione terziaria in due livelli? Ci saremmo senz'altro attesi un aumento delle iscrizioni. Perché? Perché iscriversi costa meno. Prima erano per la maggior parte corsi di quattro anni, ora sono di tre anni, quindi se gli individui sono razionali, nel senso che si iscrivono considerando sia i costi che i

benefici dell'istruzione, riducendo la durata di un anno, ovviamente il costo dell'istruzione si riduce (a parità di benefici). Al tempo stesso uno sviluppo di questo tipo determina una università di massa, quindi non è necessario soltanto ridurre di un anno l'istruzione, ma se non si vogliono aumentare gli abbandoni – visto che si attirano nell'istruzione universitaria studenti che prima non si sarebbero iscritti – è anche necessario ridurre il livello degli standard educativi. Quindi una possibilità è che l'istruzione terziaria di primo livello, la laurea triennale, sia diventata l'equivalente del diploma di scuola secondaria superiore in passato, se va bene. In effetti da una valutazione empirica delle conseguenze della riforma (Cappellari e Lucifora, 2008) si è visto che vi è stato un notevole incremento delle iscrizioni, che una volta controllato per i mutamenti nel corso del tempo delle caratteristiche delle famiglie e degli studenti, è stato di circa il 12%. C'è stata anche una riduzione degli abbandoni (drop-out) di circa il 2%. Chi ha beneficiato dell'aumento delle iscrizioni sono stati soprattutto gli studenti relativamente più abili e più vincolati nel credito, ovvero con minori redditi, quindi in questo senso la riforma universitaria sembra aver prodotto degli effetti in termini di incremento nell'uguaglianza delle opportunità educative. Se consideriamo l'andamento delle iscrizioni nel corso del tempo, nel corso degli anni Novanta vi è stato un netto calo. Vi è stata una stabilizzazione negli anni immediatamente precedenti la riforma, dopodiché vi è stato un notevole incremento dei tassi di iscrizione. Questi sono i dati grezzi del Ministero dell'Istruzione, quindi, per esempio, non sono corretti per le variazioni nel corso del tempo delle caratteristiche delle famiglie e degli studenti.

Per quanto riguarda il secondo aspetto, la riduzione degli standard educativi, abbiamo fatto uno studio su dati della Facoltà di

Economia dell'Università Politecnica delle Marche (Bratti, Broccolini e Staffolani, 2006) – quindi magari non è generalizzabile – in cui avevamo dei dati sull'allocazione del tempo degli studenti, sapevamo quante ore frequentavano e quante ore studiavano sulla base delle ore che avevano dichiarato, e abbiamo visto che a dispetto del fatto che studio e frequenza si siano ridotti, i voti negli esami del primo anno sono aumentati e la probabilità di fallire gli stessi esami si è ridotta. Ci sono due diverse letture: una è che la riforma ha miracolosamente aumentato l'efficienza del sistema universitario, la seconda è che «si è abbassata l'asticella» ovvero gli standard educativi si sono ridotti. Generalmente devo dire che per quanto riguarda gli indicatori di soddisfazione degli studenti, se confrontati con quelli pre-riforma, essi non sembrano essere migliorati clamorosamente dopo la riforma, anzi, alcuni sono peggiorati. Quindi la lettura di un aumento dell'efficienza degli atenei dopo la riforma forse è un po' fantasiosa, anche alla luce della riorganizzazione che stiamo facendo durante questo periodo, di razionalizzazione dei corsi e delle lauree.

Per quanto riguarda l'enfasi sulla valutazione, che è un altro aspetto che riguarda lo sviluppo dei quasi-mercati, evidentemente l'autonomia funziona se ognuno è libero di fare ciò che vuole, ma se poi deve risponderne a qualcuno. Purtroppo fino a poco tempo fa, molto spesso, c'era una notevole libertà lasciata agli atenei, sia per quanto riguarda la gestione della didattica che della ricerca, ma una totale assenza di valutazione (accountability). Un esempio: nel Regno Unito e in altri Paesi le università non è che possano strategicamente aumentare i voti dei propri studenti. Infatti, la “performance” di un ateneo potrebbe aumentare nel tempo anche perché la concorrenza tra le istituzioni fa sì che esse tendano a gonfiare i voti per risultare

virtuose, una volta che vengono valutate (*grade inflation*, si veda Bagues, Sylos-Labini e Zinovyeva, 2008). Questo, per esempio, nel Regno Unito può essere fatto molto meno che da noi perché generalmente per i singoli esami c'è un esaminatore esterno che deve garantire gli *standard*. Inoltre, periodicamente, ci sono delle valutazioni della didattica.

In Italia, per quanto riguarda la didattica, non c'è nessuna forma di valutazione e lo stesso per quanto riguarda la ricerca, anche se questa è spesso più semplice da valutare. Perché? Perché chiunque potrebbe prendere il curriculum di un professore o di un ricercatore e con un minimo di conoscenza della qualità dei giornali e delle riviste accademiche potrebbe valutarne la produzione scientifica. Al contrario, per quanto riguarda la qualità della didattica è difficile avere dei dati oggettivi o che si avvicino all'oggettività. Ogni tanto vengono fatte delle indagini di soddisfazione degli studenti distribuendo dei questionari, ma molto spesso i risultati non vengono diffusi o comunque generalmente il campione non è rappresentativo, perché chi frequenta e risponde al questionario è di fatto chi apprezza il corso, gli altri non sono presenti al momento della distribuzione del questionario, che generalmente avviene durante la frequenza del corso.

Il rendimento dell'istruzione

L'ultimo punto che vorrei toccare è il rendimento dell'istruzione. Finora ci siamo occupati di fattori di offerta. Molto spesso si sente nei media che in Italia ci sono pochi studenti che si iscrivono all'università, ci sono pochi laureati e così via. Senza'altro una parte di questo fenomeno è legata a fattori di offerta, ma probabilmente una parte è anche dovuta alla domanda di laureati espressa nel mercato del lavoro.

Questa è un'esemplificazione grafica del meccanismo: la retta inclinata negativamente è in pratica la domanda di laureati da parte delle imprese, sull'asse verticale abbiamo i salari dei laureati e sull'asse orizzontale il numero dei laureati. Le imprese ovviamente tendono a domandare tanti più laureati quanto più i loro salari sono bassi, ovvero quanto minore è il costo dei laureati. Al tempo stesso tanta più gente studia quanto più i salari dei laureati sono alti, ovvero io decido di laurearmi perché so che poi nel mercato del lavoro avrò un salario maggiore grazie alla laurea rispetto a un diplomato, l'offerta di laureati è inclinata positivamente. Partiamo, per esempio, da un equilibrio E1, in cui questa era la domanda iniziale e questa era l'offerta, quindi l'equilibrio del mercato è E1.

Grazie a politiche che hanno cercato di aumentare l'offerta di istruzione riducendo il costo dell'istruirsi, per esempio, una moltiplicazione delle sedi che non costringe gli studenti a spostarsi e fa sì che a un determinato salario molti più individui decidano di laurearsi, ci stiamo lentamente spostando verso la curva di offerta più a destra. L'equilibrio dell'Italia potrebbe essere assimilato a questo punto, l'effetto è che il numero dei laureati aumenta però i salari si riducono, a parità di domanda. È ovvio che in altri Paesi in cui la domanda di laureati è alta, perché, ad esempio, sono Paesi specializzati in servizi finanziari o servizi avanzati e non nella manifattura e in particolare in prodotti tradizionali, o Paesi in cui comunque la domanda di laureati è maggiore, la domanda potrebbe essere rappresentata da questa curva più alta. Siamo allora in un equilibrio in cui non soltanto aumenta l'offerta di laureati, ma ne aumenta anche la domanda e il salario. In Italia Naticchioni, Ricci e Rustichelli (2009) hanno considerato i dati della Banca d'Italia dal 1993 al 2004 e hanno stimato che il rendimento dell'istruzione universitaria si

è ridotto del 27%. Il calo non riguarda singoli costi di studio, ma ha coinvolto in maniera più o meno accentuata tutti i tipi di laurea, quindi anche ingegneria o quelli che ci si sarebbe attesi funzionassero meglio in termini occupazionali. Dei risultati simili li abbiamo trovati in un lavoro con Gabriele Ballarino (Ballarino e Bratti, 2009) in termini di stabilità dell'occupazione: nel corso del tempo si è notevolmente ridotta l'utilità della laurea per trovare dei posti di lavoro stabili. Ci sono degli studi recenti sui rendimenti sociali dell'istruzione che mostrano che questi in Italia sono simili a quelli registrati in altri Paesi. I rendimenti sociali dell'istruzione sono i rendimenti che l'istruzione apporta, per esempio, in termini di riduzione della criminalità o dovuti al fatto che le imprese, grazie a lavoratori più istruiti, possono adottare delle tecnologie più moderne ed efficienti e quindi divengono più produttive.

Finora abbiamo considerato solo i problemi. Ma quali sono le opportunità di questa fase? L'opportunità, a mio avviso, di questo periodo è la possibilità di fare una riforma, che però non sia una riforma basata su motivazioni esclusivamente di bilancio, ma una riforma che sia in grado di aumentare la competitività del nostro sistema universitario e del sistema-Paese nel suo complesso. Da questo punto di vista devo dire molto onestamente che molti degli interventi recenti che sono un po' trasversali, e non dipendono dal colore politico degli stessi, non hanno centrato l'obiettivo e hanno spesso danneggiato sia la ricerca che la didattica. Perché? I tagli lineari riguardano tutti gli atenei, indipendentemente dal fatto che siano virtuosi o che abbiano speso molto in passato. Gli annunci di riforme sul reclutamento sono seguiti da lavori molto lenti, e l'unico risultato è quello di far stare fermo il sistema per molti mesi, se non anni. I ritardi sistematici nella valutazione delle domande relative ai

fondi di finanziamento per la ricerca, come PRIN o FIRB, hanno come conseguenza quella di ridurre e talvolta portare a zero i fondi disponibili per la ricerca, soprattutto per i più giovani, e fanno sì che molte delle nuove coorti di ricercatori, o comunque di coloro che hanno un interesse a fare buona ricerca e buona didattica, decidano molto tranquillamente di andare all'estero dove, anche in questa fase di crisi, in alcuni Paesi come Francia o Germania, i fondi destinati all'istruzione terziaria sono aumentati invece che ridursi.

Verso una gestione strategica delle istituzioni scolastiche: quale lezione dagli Stati Uniti?

Monica Baraldi, Università di Bologna

L'intervento proposto è rivolto all'analisi del processo di risanamento di due distretti scolastici negli Stati Uniti. La presentazione che segue si basa sull'interpretazione delle due esperienze in oggetto secondo una prospettiva economico-aziendale, con particolare enfasi rivolta all'approfondimento di natura strategica e gestionale.

Il primo caso di studio si riferisce a un processo di risanamento avviato negli anni Ottanta del secolo scorso e che si è protratto per oltre un ventennio evidenziando forti caratteri di originalità. Si tratta del risanamento del distretto scolastico di Chelsea (MA, USA), una città di 38.000 abitanti, prevalentemente immigrati dal Messico e dai Caraibi, situata nella immediata periferia di Boston e da sempre caratterizzata da alcune peculiarità di natura economica, politica e sociale.

Dal punto di vista socio-politico, negli anni Ottanta, Chelsea si trovava in uno stato di bancarotta fraudolenta; anche il distretto scolastico pubblico locale era stato trascinato in un clima di vera e propria rovina dal punto di vista finanziario e operativo, con impossibilità di gestire lo sviluppo dei pro-

grammi educativi e di garantire il regolare svolgimento dell'attività didattica.

Per ovviare a tale situazione di degrado, il sindaco della città di Chelsea chiese personalmente all'allora presidente della Boston University, uno dei principali atenei privati negli Stati Uniti, di intervenire nella gestione diretta dell'intero distretto scolastico di Chelsea. La Boston University decise di accettare l'invito, dedicando al risanamento del distretto scolastico un gruppo di esperti (BU Management Team) composto da otto tecnici, di cui uno era il rappresentante della città di Chelsea (*city manager*). Il Management Team di BU, già a partire dalla fine degli anni Ottanta, dopo il momento ufficiale della stipulazione della *partnership* tra l'università e l'ente locale, si dedicò al risanamento del distretto contemporaneamente al processo di recupero della situazione finanziaria della città operata dalle autorità giudiziarie.

A oggi, il distretto scolastico di Chelsea accoglie 5500 studenti suddivisi tra nove scuole di diverse tipologie, dalla scuola dell'infanzia fino alle scuole secondarie di secondo grado. Il distretto si caratterizza dal punto di vista sociale per la provenienza etnica degli studenti – prevalentemente da Paesi latini, così come il resto della popolazione di Chelsea. Si tratta, nella maggioranza, di una popolazione scolastica di madrelingua spagnola, che ha affermato il bilinguismo all'interno del distretto scolastico e della città.

Qual è stato dunque il principale intervento che la Boston University ha introdotto nel tempo all'interno del distretto scolastico di Chelsea? In primo luogo, la Boston University ha cercato di affermare all'interno del distretto scolastico un disegno strategico chiaro rispetto alle linee di sviluppo da intraprendere all'interno delle scuole.

Al momento dell'attuazione della *partnership* con l'ateneo americano, il distretto scolastico di Chelsea era completamente privo dell'attività di programmazione strategica ed economico-finanziaria, i tassi di abbandono e assenteismo del personale erano molto elevati, favorendo in tal modo anche la minore partecipazione da parte degli studenti alle attività didattiche.

Il ruolo iniziale della Boston University è stato dunque quello di affermare il processo di coordinamento delle attività di gestione del distretto e di programmazione dell'attività educativa ai diversi livelli di governo locale: il *Superintendent*, massimo organo di coordinamento delle unità del distretto scolastico, il direttore finanziario, e i presidi delle singole scuole del distretto. Il processo di risanamento del distretto scolastico di Chelsea è stato fin dall'inizio articolato in sei aree di intervento:

- sviluppo del tessuto sociale
- apprendimento degli studenti
- sviluppo di capitale sociale
- sviluppo di capitale umano
- sviluppo di capitale organizzativo
- sviluppo del capitale finanziario e delle modalità di gestione del distretto.

Nel corso della *partnership*, le sei aree di performance sono state monitorate e controllate anche attraverso la tutela legislativa da parte dello Stato del Massachusetts. I responsabili del governo del distretto sono infatti tenuti annualmente alla stesura di un rapporto in cui sono elencate, nel dettaglio, tutte le attività educative, istituzionali e gestionali intraprese all'interno del distretto scolastico con i relativi risultati ottenuti, soprattutto in termini di apprendimenti.

Più precisamente, all'interno della mappa strategica negoziata tra Boston University e distretto scolastico di Chelsea, il pro-

cesso di risanamento è stato orientato principalmente alle dinamiche di apprendimento degli studenti, specie rispetto ai livelli di standard fissati dallo Stato del Massachusetts e dal governo federale statunitense all'interno del programma "No Child Left Behind of 2001" (Pub.L. 107-110, 115 Stat. 1425, enacted January 8, 2002), che promuove livelli educativi omogenei tra le diverse aree geografiche, indipendentemente dalla provenienza socio-economica degli studenti.

Un sistema di programmazione economico-finanziaria

Il perseguimento degli obiettivi delle diverse aree strategiche è avvenuto, prima di tutto, attraverso l'attuazione di un sistema di programmazione economico-finanziaria basato sull'uso del budget quale principale strumento di gestione collegato ai singoli obiettivi da perseguire nel piano strategico pluriennale. Ancora oggi, ogni scuola del distretto deve presentare un documento firmato dal preside contenente la richiesta di personale docente, personale ausiliario necessario all'organizzazione dell'attività didattica e alla manutenzione dei locali, risorse finanziarie per supportare l'attività scolastica nel corso dell'intero anno scolastico. Le richieste delle singole scuole sono poi aggregate a livello centrale di distretto in modo tale che il *Superintendent* e i suoi più stretti collaboratori, in rapporto con il *city manager* e con la città, possano provvedere a conciliare tutti i bisogni e a valutare la fattibilità e la sostenibilità del programma complessivo del distretto.

Un ulteriore strumento che ha caratterizzato il processo di risanamento è stato lo sviluppo di una rete sociale attiva all'interno dell'area metropolitana di Chelsea. In particolare, la Boston

University si è fatta promotrice dello sviluppo dell'attività sociale del distretto, individuando nella debolezza finanziaria della città di Chelsea uno dei punti su cui fare leva per sensibilizzare la raccolta di fondi e l'organizzazione di iniziative socio-culturali attraverso associazioni non profit e altre organizzazioni, tra cui alcune imprese locali.

In questo ambito, tra gli attori protagonisti nella rivitalizzazione sociale del distretto è opportuno ricordare il ruolo fondamentale svolto dalle famiglie della comunità di Chelsea.

Esse sono state coinvolte secondo due modalità peculiari, specie per la realtà americana. In primo luogo, sono stati promossi circoli domestici di attività educative per il tutoraggio degli alunni iscritti alle scuole del distretto sotto la supervisione di un gruppo di genitori o affini, impegnati a evitare l'abbandono dei minori nelle strade a vantaggio della loro preparazione e dell'espletamento delle attività scolastiche quotidiane. Secondariamente, la promozione della rete sociale è stata favorita dal coinvolgimento diretto delle famiglie di immigrati nel territorio di Chelsea nel "Literacy Program", un programma di alfabetizzazione della comunità ispanica locale rispetto all'ambiente anglofono. Le numerose famiglie con figli iscritti alle scuole locali, o con semplice interesse di collaborazione al distretto scolastico, possono intraprendere diversi percorsi educativi, attraverso lo studio della lingua inglese e della letteratura americana, al fine di inserire i partecipanti in una nuova realtà di natura sociale e politica. Tutti questi progetti, che sono stati sviluppati a partire dagli anni Ottanta, hanno avuto un grande apprezzamento da parte della popolazione e hanno portato a oggi – e questo lo si può vedere dalle relazioni informative che vengono prodotte dalle singole scuole – a una forte interazione tra le singole famiglie e le scuole di riferimento del territorio locale.

Altro elemento da non sottovalutare nel processo di riforma del distretto è il ruolo di responsabilizzazione che si è venuto a creare rispetto al *Superintendent* e ai presidi delle singole scuole. Il *Superintendent*, all'interno della partnership, ha mantenuto a fianco del management team il ruolo di coordinamento del distretto, diventando il punto di riferimento dei presidi di ciascuna scuola. Tale sistema di responsabilizzazione ha cambiato radicalmente le relazioni tra le figure istituzionali del distretto. In passato, in caso di qualsiasi necessità o problema, specie in occasione di conflitti organizzativi tra scuole, gli istituti erano abbandonati alla più completa anarchia. I meccanismi di responsabilizzazione e gli strumenti di gestione previsti all'interno della partnership hanno consentito al *Superintendent* e ai suoi collaboratori di offrire un tentativo di soluzione alle criticità presenti all'interno di ciascun istituto.

Ciò ha portato nel corso dei vent'anni a profonde riflessioni sul destino del distretto scolastico di Chelsea, specie in corrispondenza della scadenza della *partnership*, nel 2008. Dopo ormai due rinnovi, la presenza dell'ateneo americano nel distretto scolastico stava diventando un'alleanza non sempre gradita all'interno della città di Chelsea. Ad esempio, l'ultimo rapporto annuale del distretto scolastico apre proprio con una frase emblematica che ricorda la capacità degli organi istituzionali locali di voler recuperare la completa autonomia nella gestione del distretto scolastico. Del resto, la Boston University nel corso dei vent'anni di collaborazione con il distretto scolastico aveva mantenuto un forte accentramento nella risoluzione delle problematiche di natura operativa e nella gestione quotidiana nel distretto scolastico. L'adozione di tale stile direzionale ha creato nel tempo molte perplessità nell'effettivo ed efficace trasferimento delle competenze agli operatori delle singole scuole e ai

responsabili del distretto sociale. Il fattore di rischio maggiormente associato alla fine della collaborazione consiste nella verifica dell'effettivo trasferimento di competenze e capitale umano alle risorse umane del distretto. Il personale del distretto scolastico si trova infatti a fronteggiare in maniera autonoma le criticità operative presenti all'interno del distretto stesso e, ancora oggi, vi sono grossi dubbi sul fatto che il personale del distretto sia in grado di replicare tutte le competenze apportate dal personale della Boston University nel corso della collaborazione.

Lo stesso ruolo di coordinamento del *Superintendent*, nel corso degli ultimi anni, si è rafforzato contribuendo alla centralizzazione nell'organizzazione del distretto, ma allo stesso tempo creando rapporti politici più delicati tra i diversi attori, specie nella gestione del rapporto tra la città e le richieste delle singole scuole di riferimento.

Ancora, a livello più strettamente gestionale, il processo di programmazione economico-finanziaria ha accusato l'assenza di un forte coordinamento esercitata in passato dal gruppo dei manager della BU. Più precisamente, in prossimità della redazione del budget, sono emersi recentemente alcuni aspetti conflittuali, soprattutto di natura amministrativa, tra i diversi uffici delle singole scuole e del distretto centrale, che hanno messo in luce problemi di coordinamento che prima venivano gestiti in maniera centralizzata dalla Boston University e dal suo gruppo di esperti.

Nonostante le difficoltà incontrate durante la gestione della *partnership* e nell'organizzazione della maggiore responsabilizzazione del distretto, l'esperienza di Chelsea rappresenta comunque un laboratorio interessante, in quanto costituisce il primo tentativo negli Stati Uniti di gestione di un distretto sco-

lastico pubblico da parte di una università privata. Per un ventennio le due istituzioni hanno collaborato con l'intento di trasferire competenze professionali per consentire al distretto scolastico di evolvere in maniera autonoma al termine del periodo di risanamento e favorire lo sviluppo dell'intera comunità di riferimento del distretto.

Le Chicago Public Schools

La seconda esperienza che vorrei portare alla vostra attenzione è quella delle Chicago Public Schools. Il distretto scolastico di Chicago, città di riferimento nel Midwest degli Stati Uniti, si caratterizza per altre dimensioni e un'altra realtà scolastica. Chicago ospita oltre tre milioni di abitanti nel suo tessuto urbano e il numero di studenti delle Chicago Public Schools ammonta a circa 426.000 studenti. La diversità del pubblico scolastico nel caso di Chicago rispetto a Chelsea non risiede unicamente nella maggiore differenziazione dal punto di vista etnico, ma anche nel tessuto socio-economico, in quanto circa l'85% degli studenti appartenenti a questo distretto scolastico proviene da realtà povere o con serie difficoltà dal punto di vista economico. Spesso, come nel caso di Chelsea, si tratta di studenti che vivono realtà disagiate nelle ore libere da attività didattiche. Le famiglie di riferimento sono spesso impegnate in due o tre turni di lavoro e non possono garantire il tutoraggio nel doposcuola dei ragazzi.

Tenendo conto di questi presupposti, a partire dall'anno 2000, il sindaco di Chicago ha deciso di prendere in pugno la situazione del distretto scolastico e di riorganizzare completamente, attraverso provvedimenti specifici, l'attività delle scuole, partendo dalla loro struttura interna. In quale modo? In precedenza

Tommaso Agasisti parlava del fenomeno di differenziazione; il caso di Chicago è un chiaro esempio di differenziazione dell'offerta proposta dalle scuole appartenenti al distretto. Mentre nel caso del distretto scolastico di Chelsea la situazione di criticità è stata gestita attraverso l'intervento di un soggetto esterno indipendente, il caso di Chicago è stato affrontato invece internamente attraverso provvedimenti che cambiano radicalmente la configurazione del distretto.

In primo luogo sono state introdotte sette tipologie di scuole, che non descrivo nel dettaglio, ma che si differenziano dal punto di vista istituzionale e del funzionamento, innanzitutto per le modalità di gestione delle scuole stesse: scuole autonome nella gestione e nei risultati, scuole vigilate, scuole in fase di risanamento (suddivise su due livelli), Charter Schools, scuole orientate alla *performance* e scuole basate su contratti. In particolare, nella suddivisione delle categorie di scuole, gli amministratori del distretto si sono orientati rispetto a quattro strategie principali: autonomia gestionale, incremento della scolarizzazione, sviluppo del capitale umano e crescita delle occasioni di apprendimento per gli studenti. Emblematico è il caso delle Charter Schools, ad esempio, alla cui autonomia gestionale contribuiscono anche organizzazioni non profit o associazioni esterne. All'interno del distretto, le scuole sono in competizione tra loro specialmente con riferimento all'assegnazione delle risorse e dei finanziamenti che dipendono non soltanto dal numero degli studenti iscritti all'interno di ciascun istituto, ma anche dai risultati in termini di apprendimento.

Il distretto si caratterizzava inoltre, e tuttora si caratterizza, per una forte mobilità del personale, sia in entrata che in uscita. Quest'ultima, in particolare, è una delle caratteristiche comuni ai distretti scolastici del sistema americano, dove i presidi hanno

la possibilità, insieme al *Superintendent*, di negoziare il personale docente dei propri istituti, sia dal punto di vista qualitativo – per quanto riguarda le caratteristiche dei docenti – sia dal punto di vista quantitativo – per ciò che concerne la composizione dell'organico. Il profilo dei docenti che emerge dipende dunque dalla richiesta da parte di ciascun istituto, dal numero dei corsi e dalle attività che vengono sviluppate.

Il risanamento del distretto scolastico di Chicago è caratterizzato inoltre dalla presenza di un progetto strategico ben definito con obiettivi che sono stati gradualmente sviluppati attraverso gli strumenti gestionali del distretto. Uno dei primi obiettivi strategici prevede proprio che l'intero processo di riforma del distretto sia basato sul miglioramento degli apprendimenti, a partire dall'organizzazione dell'attività didattica proposta. A tal fine la scuola diventa l'unità di cambiamento, l'istituzione che può fare la differenza all'interno del distretto e che può conseguentemente influire sulla qualità degli apprendimenti degli studenti. Ancora, i presidi sono i principali attori di tale riforma, in coordinamento con il *Superintendent*, che diventa il ruolo principale di riferimento del distretto.

Ancora, la riforma delle Chicago Public School ha coinvolto l'organizzazione delle funzioni centrali del distretto, in particolare di quelle di natura amministrativa, il cui ruolo viene differenziato a seconda delle tipologie e dei bisogni delle scuole. Più specificamente, nel distretto delle scuole pubbliche di Chicago, è stata inserita una figura professionale subordinata al *Superintendent*, ma come quest'ultimo dedicata al ruolo di coordinamento e supervisione, denominata ufficiale di area. Il distretto scolastico non è infatti soltanto articolato in unità scolastiche (675 nel 2009), ma anche in aree geografiche, non perfettamente corrispondenti a confini geografici, ma piuttosto ad

altri criteri qualitativi di classificazione. Ciascuna area geografica all'interno del distretto, che raggruppa da 18 a 44 scuole, elegge un professionista, l'ufficiale di area appunto, che ha il compito di curare le relazioni con i singoli Presidi e di risolvere le criticità presenti all'interno dell'area. Nel particolare, l'ufficiale di coordinamento di area si occupa di risolvere criticità legate all'esercizio della *leadership* educativa e alla normale attività didattica delle scuole di ciascuna area. Tale figura di coordinamento in passato non era presente, mentre oggi costituisce, specie in collegamento con l'area centrale anche dal punto di vista amministrativo, un importante punto di riferimento e di supporto per i presidi delle singole scuole.

Revisione del binomio di centralizzazione e decentralizzazione

Avviandomi verso le conclusioni vorrei specificare che i punti di riflessione interessanti, nel caso di Chicago, riguardano, dal punto di vista strategico, una revisione del binomio di centralizzazione e decentralizzazione che in questo caso assume una configurazione particolare: la decentralizzazione prende la forma del coordinamento e dell'integrazione tra le diverse scuole di un distretto, pur favorendo elementi di differenziazione, sia dal punto di vista gestionale, sia dal punto di vista dell'offerta didattica. Inoltre, sempre dal punto di vista strategico, all'interno del distretto scolastico di Chicago la riforma ha introdotto uno strumento di *accountability* che anche in altre esperienze si è rivelato particolarmente efficace: la *school scorecard*. Tale "cruscotto" offre un sistema informativo che si avvale di software e applicazioni avanzate utili al monitoraggio in tempo reale delle *performance* qualitative e quantitative della

singola scuola e dell'intero distretto per una supervisione permanente dell'attività amministrativa e didattica del territorio locale. Nel caso di Chicago, la *school scorecard* ha consentito di perseguire il disegno strategico programmato nel dettaglio all'interno dei diversi piani di sviluppo delle scuole del distretto e rappresenta tuttora uno strumento di *accountability* molto importante per cogliere le cosiddette "strategie emergenti". Dagli spunti e dalle criticità particolari che emergono dalle necessità delle singole scuole dovrebbero infatti nascere provvedimenti immediati per poter fronteggiare le specificità didattiche e amministrative con strumenti gestionali adeguati.

Discussione dopo le relazioni

Giuseppe Catalano

Politecnico di Milano

Le mie considerazioni interessano l'ambito dell'università, rispetto al quale ho più a lungo studiato le modalità applicative dei quasi-mercati. Alcuni degli aspetti potrebbero, comunque, avere qualche interesse anche nel caso in cui il sistema fosse applicato a livello delle scuole.

In primo luogo, occorre illustrare sinteticamente il senso dell'impostazione "quasi-mercati" per il funzionamento del sistema educativo. Si tratta di un approccio che il nostro Paese ha largamente trascurato, oscillando fra un atteggiamento di "monopolio statale" dell'università, e una visione "mercatasta". Ho avuto occasione di rileggere alcuni interventi di colleghi sul tema della *governance* delle università. Questi articoli sono brutali nella loro chiarezza, fanno riferimento al sistema americano, e quindi suggeriscono l'idea che l'università italiana non possa funzionare meglio se non attraverso una radicale modifica del finanziamento, che passa attraverso il mercato: l'aumento delle tasse e un corrispondente finanziamento dal lato degli utenti, in particolare di quelli che sono più meritevoli e biso-

gnosi. Questo tipo di approccio, in termini molto semplificati, si fonda dunque sull'idea di un consistente aumento delle tasse universitarie e sulla convinzione che, di per sé, questo cambiamento convinca gli studenti e le loro famiglie a muoversi automaticamente, spontaneamente, nella direzione delle università migliori. Ritengo che questa illusione sia, di recente, meno affascinante del passato: mi pare che la storia economica dei nostri giorni abbia evidenziato tutti i problemi che questo tipo di approccio ha generato in assenza di una appropriata regolazione. Pertanto, credo che esso sia illusorio, in primo luogo per ragioni tipicamente economiche – relative a insuperabili problemi di asimmetria informativa. In altri termini, l'idea che una volta che le famiglie siano chiamate a pagare con le proprie risorse le tasse universitarie, esse siano di per sé in grado di scegliere le università migliori.

Di conseguenza, la logica dei quasi-mercati parte da questa analisi dell'inadeguatezza dei mercati in campo educativo, per immaginare che si possa però trarre qualche vantaggio dai meccanismi di concorrenza introdotti tra le diverse istituzioni pubbliche e private. In alcuni lavori, scritti con Tommaso Agasisti, si è cercato di dimostrare come questa sia stata la tendenza del nostro Paese negli ultimi anni, e come peraltro questa tendenza sia abbastanza riscontrabile (pur con alcuni elementi di peculiarità) oltre che nel Regno Unito anche in altri Paesi dell'Unione Europea.

Qual è l'idea che sta alla base del sistema dei quasi-mercati? Che la competizione sia necessaria, ma proprio per la delicatezza dei soggetti su cui agisce (gli studenti e le loro famiglie, le scuole) non possa che essere “governata”. La terminologia che si usa è quella di “competizione amministrata”. Il sistema universitario italiano ha conosciuto, in questi anni, alcuni aspetti di ten-

denza verso i quasi-mercati. In un recente *paper* che abbiamo presentato alla Conferenza Annuale della Società Italiana di Economia Pubblica, abbiamo evidenziato come alcuni indicatori segnalino che questo meccanismo di tipo competitivo ha consentito di ottenere risultati positivi. Ne cito uno per tutti: la straordinaria crescita della capacità di autofinanziamento che le istituzioni universitarie hanno avuto negli ultimi quindici anni. Oggi per l'intero sistema universitario oltre un quarto delle risorse non proviene più dal settore pubblico, ma dagli studenti e da altri finanziamenti esterni (anche di origine pubblica, come l'Unione europea) fondato su meccanismi di tipo competitivo e non su trasferimenti tradizionali.

Tuttavia, appare opportuno soffermarsi su un aspetto delicato per il sistema, perché questo processo di competizione, fondato su una maggiore autonomia delle istituzioni universitarie, ha mostrato alcuni limiti che mi preme segnalare. Il primo è l'idea che la crescita dell'autonomia degli atenei possa essere attuata efficacemente senza una crescita in termini qualitativi della capacità di regolazione dell'organo di governo centrale. Il sistema e la competizione del tipo dei quasi-mercati non può funzionare senza un'adeguata attività di regolazione. Il secondo problema è quello della *governance* degli atenei, rispetto alla quale non possiamo trascurare la particolare natura dell'istituzione università.

L'università ha due caratteristiche che ritengo ineluttabili. La prima è che la forma organizzativa è quella della cooperativa di produttori, poiché le modalità di utilizzo del *residual claim* e l'elezione degli organi (per citare Hansmann) sono definiti dai dipendenti dell'organizzazione. Questa forma organizzativa non è intrinsecamente sbagliata, ha dato buona prova di sé in molti campi e in molti sistemi, probabilmente è insostitu-

bile nell'ambito universitario. Mi preoccuperebbe molto l'idea di organizzazioni universitarie in cui i rettori siano nominati dal ministro, dal presidente della Regione, piuttosto che da improvvisati *stakeholders* che si occupano delle università solo marginalmente; e credo che in un Paese come il nostro avremmo problemi molto delicati dal punto di vista della democrazia. Pertanto, se si prende atto che la forma cooperativa è ineluttabile, cioè che il rettore debba essere eletto dai professori, occorre anche essere consapevoli che l'università è oggi un'organizzazione complessa amministrata da "dilettanti". Tutti coloro che hanno responsabilità amministrative, non sono scelti per le loro competenze gestionali, ma perché sono illustri personaggi competenti nei loro ambiti. Siamo di fronte quindi a una forma di mercato che deve agire, sollecitando la competizione in due circostanze particolari, connesse tra di loro e irrinunciabili: 1. un'organizzazione a forma cooperativa, e 2. una gestione non professionale.

L'esperienza di questi anni in Italia insegna che l'applicazione di meccanismi competitivi può portare a risultati migliori soltanto se, consapevoli di questa peculiarità, la accompagniamo con una forma regolatoria adeguata, di cui la valutazione è un aspetto.

La debolezza nel sistema italiano è stata questa: aver mosso in direzione dei quasi-mercati, avere introdotto elementi importanti di autonomia delle istituzioni, avendo però trascurato che la particolare forma organizzativa con cui le università funzionano nel nostro Paese implica inevitabilmente un rischio di comportamenti opportunistici.

Noi abbiamo università nelle quali gli organi di governo democraticamente scelgono di spendere risorse che non hanno, a favore dell'interesse legittimo dei propri dipendenti; in questo

senso, è rischioso anche il recente trend verso l'utilizzo di forme di indebitamento, che graveranno sulle generazioni successive. Credo che tutto ciò non sia un fatto patologico derivante da comportamenti sbagliati ma rappresenti un comportamento opportunistico che deriva dalle caratteristiche dell'organizzazione universitaria.

Per concludere sono convinto che il nostro sistema universitario migliorerà attraverso forme di competizione, di cui i quasi-mercati sono un'efficace rappresentazione, solo se sapremo dotarlo di un meccanismo di regolazione e controllo più adeguato di quello sin qui seguito.

Daniele Checchi

Università degli Studi di Milano

La figura fantastica a cui mi viene di paragonare l'università italiana, specialmente dopo aver ascoltato il professor Catalano, è quella del gatto mammone nel libro *Alice nel paese delle meraviglie*; questo gatto scompare progressivamente mentre ride, fino a che non ne resta che il sorriso. Così sembrano molti colleghi, che non si accorgono di essersi scavati pian piano la fossa con le loro mani, e continuano a ridere, immaginando che anche questa stagione passerà. Partirei prendendola un po' alla lontana, dicendo che cos'è l'istruzione dal punto di vista della teoria degli economisti: "è un bene privato con caratteristiche di esternalità". Allora, con questa caratterizzazione, l'istruzione ha intrinseca una compartecipazione nel sostenerne i costi, nel senso che sembra ragionevole che nel momento in cui un bene fornisce dei benefici privati alle persone, costoro ne sostengano almeno parzialmente i costi di erogazione. Si noti altresì che le caratteristiche di esternalità diminuiscono man mano che saliamo nei livelli di istruzione stessa; quindi dovremo dedurre che la compartecipazione ai costi debba crescere, e questo è oggettivamente quello che accade in quasi tutti i sistemi scolastici. Questa compartecipazione ai costi è il requisito indispensabile perché l'ipotesi dei "quasi-mercati" sul terreno dell'istruzione possa funzionare, perché l'idea del quasi-mercato fa appello alla razionalità del consumatore. Se il consumatore è razionale, allora ne derivano tutte le proprietà desiderabili ai mercati, in particolare questa proprietà della Pareto efficienza, che nel gergo tecnico significa semplicemente che si è raggiunto il punto dove non è più possibile migliorare la situazione di qualcuno senza peggiorare quella di qualche altro. Quindi questo requisito, di-

ciamo di compartecipazione e coinvolgimento economico del soggetto, è quello a cui ci appelliamo nel momento in cui immaginiamo che creando un quasi-mercato dell'istruzione ne conseguano delle scelte orientate alla massimizzazione dell'investimento svolto dalle persone.

Questo comportamento razionale che assumiamo esistere nei consumatori dovrebbe, a sua volta, indurre un utilizzo più efficiente delle risorse da parte delle istituzioni scolastiche, quindi il beneficio in realtà è l'evento finale di una sequenza di comportamenti che però sono fondati su assunzioni non necessariamente vere o verificabili. In particolare l'assunzione principale è quella relativa al comportamento dei mercati finanziari, perché sappiamo che non tutte le famiglie dispongono delle risorse per pagare i costi dell'istruzione dei loro figli. Oggi in Italia gli studenti sopportano – a livello dell'università italiana – più o meno tra il 10 e il 20% dei costi del servizio a cui attingono. Siccome far sopportare agli studenti il costo pieno implicherebbe ovviamente impedire ai figli dei poveri di frequentare l'università, per questa ragione lo Stato dispensa dal pagamento delle tasse universitarie gli studenti non abbienti.

Nel caso della riforma introdotta da Blair in Gran Bretagna, questo è diventato il principio guida della politica universitaria. Pur senza richiedere l'immediato esborso dell'intero costo di frequenza di un corso universitario, il governo iscrive un debito equivalente allo studente nel proprio bilancio, debito che deve essere saldato, parzialmente o completamente, una volta entrati nel mercato del lavoro. In questo modo lo studente viene responsabilizzato del fatto che frequentare l'università rappresenta un costo per la collettività, e che lui è chiamato a farsene carico nella misura in cui una parte del beneficio è interamente a vantaggio dello studente stesso. La responsabilizzazione eco-

nomica dello studente può trasformarlo in consumatore più esigente, a questo punto attento alle caratteristiche del processo formativo a cui si rivolge.

Ovviamente questo pone un problema fondamentale: per effettuare le sue scelte il consumatore responsabile ha bisogno di informazioni che possono essergli fornite solo da un'autorità pubblica, che in qualche modo si faccia garante di terzietà della concorrenza stessa. Per questo il professor Catalano ha invocato il paradigma della concorrenza amministrata. In assenza di questi tre requisiti (il coinvolgimento economico degli studenti, presenza di meccanismi di prestito che non escludano i meno abbienti, e certificazione dell'informazione accessibile), secondo me il meccanismo dei quasi-mercati rischia di non funzionare. Resta però da chiarire cosa succede delle istituzioni scolastiche che risultino perdenti nella concorrenza contro i loro *competitors* (altre scuole). Cosa succede delle scuole che perdono, che perdono studenti, che perdono docenti, che non riescono a erogare una qualità sufficiente ad attrarre consumatori? Questo è un problema politico grosso, l'esperienza della Nuova Zelanda – che a mia conoscenza è il Paese che è andato più in là nell'introduzione di questo tipo di riforme – ci dice che di fronte a questo problema vi è stata una brusca marcia indietro. Nel momento in cui è stato introdotto il finanziamento capitarario, il finanziamento seguiva gli studenti che hanno cominciato a muoversi molto di più di quanto si muovevano prima, hanno “scelto con i piedi”, e le scuole più problematiche (che guarda caso coincidono con le aree territoriali dove è più elevata la quota di aborigeni nativi) si sono svuotate. A questo punto, con un ridotto numero di studenti, non c'erano le condizioni economiche per restare aperti e il governo ha dovuto fare marcia indietro ricorreggendo la formula del fi-

nanziamento, reintroducendo un finanziamento per una quota almeno localmente centrato.

Dico ancora due cose. La prima è che un meccanismo di competizione di questo tipo può funzionare perfettamente all'interno del settore privato, ma è diverso se in questa concorrenza introduciamo anche l'operatore privato. Perché questo ci chiede di analizzare come si posizionano scuole pubbliche e scuole private nel continuo di consumatori potenziali (che sono gli studenti e le loro famiglie, che sono diversi almeno secondo due dimensioni, una è quella della ricchezza o della capacità di pagare, l'altra è quella dell'abilità o delle caratteristiche culturali). Analizzando i dati, in particolare quelli delle analisi internazionali, che comparano gli esiti degli studenti a parità di età – per esempio l'indagine PISA (Programme for International Student Assessment; è un'indagine internazionale promossa dall'OCSE, Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo Economico per accertare con periodicità triennale i risultati dei sistemi scolastici in un quadro comparato) sui quindicenni –, la cosa che si osserva è che in alcuni Paesi la competizione porta le istituzioni private a posizionarsi nella parte alta del mercato, in altri Paesi a posizionarsi nella parte bassa. La parte alta sono, per esempio, le scuole private nel contesto anglosassone, dove la combinazione offerta prevede selettività dal punto di vista sociale (cioè attrazione di studenti provenienti da famiglie di buona origine sociale, quindi ricche di risorse culturali e finanziarie), buoni insegnanti (attratti dalla buona qualità della materia prima rappresentata dagli studenti) e quindi il tipo di formazione offerto da queste istituzioni è una formazione mediamente migliore di quella del settore pubblico.

In altri Paesi, invece, è il settore pubblico a essere posizionato nel segmento alto perché, per esempio, ha caratteristiche di se-

lettività interna: per esempio in Italia, dove i licei occupano il segmento alto della formazione, il settore privato ha la tendenza (senza ovviamente fare di tutta l'erba un fascio) a posizionarsi nella parte bassa della distribuzione (sono infatti molte le istituzioni scolastiche private che offrono combinazioni di “due anni in uno”).

Quindi il prodotto che le scuole private vendono varia col variare del mercato: in un caso viene venduta formazione di alta qualità e autoselezione, nel secondo caso viene venduta formazione di qualità più bassa, autoselezione nella coda bassa, se volete formazione addizionale o di supporto. Siccome in nessun Paese, a livello secondario, la quota del privato supera il 10/15% degli studenti, è chiaro che l'agente dominante, il leader del mercato, resta il settore pubblico. A seconda del grado di selettività del settore pubblico, il privato decide come riposizionarsi. In questo contesto la competizione può essere accresciuta o ridotta a seconda di come si disegnano le politiche di introduzione dei voucher. I voucher possono essere degli strumenti che facilitano o non facilitano la concorrenza a seconda di come è il disegno e a seconda di come è strutturato il mercato sottostante. Se il mercato è strutturato in modo tale che il settore privato stia nella parte alta del mercato, i voucher dovrebbero avere la caratteristica di forzare l'apertura del settore alle minoranze, una politica analoga a quella dei *bussing* americani: se ci sono scuole buone nelle periferie, il Comune introduce gli autobus e porta gli studenti del centro in periferia. In questo caso il voucher diventa un veicolatore di non utenti potenziali di quel tipo di scuole. Viceversa, se il settore privato è posizionato sulla parte bassa della distribuzione delle abilità, a questo punto il buono è un equalizzatore delle opportunità, perché occorre allargare l'accesso di tutti gli studenti a una struttura di

supporto e di sostegno didattico, indipendentemente dalla condizione di reddito della loro famiglia. In ogni caso è chiaro che il tipo di competizione che ne emerge nei due casi è totalmente diverso.

Roberto Albonetti

Regione Lombardia (DG Istruzione, Formazione e Lavoro)

Oggi assistiamo a un aumento delle opinioni che vedono con favore la creazione di quasi mercati nelle politiche di *welfare* e ne valorizzano gli aspetti positivi, in particolare la flessibilità, l'efficacia e l'efficienza.

Negli ultimi due decenni tutti i governi europei sono stati esposti alle sfide e alle correnti di pensiero del passaggio da uno Stato gestore a uno Stato regolatore.

Questo processo è stato caratterizzato, seppur con risposte diversificate, dalla tendenza alla decentralizzazione, alla regionalizzazione amministrativa, al riconoscimento della responsabilità di erogazione dei servizi a soggetti privati, *for profit* oppure *non profit*. È chiaro che si tratta di un'evoluzione non tanto di singoli Paesi, quanto un tratto comune quanto meno a tutti gli stati membri dell'Unione europea. In un sistema di governo indiretto, l'intervento pubblico viene sempre più a identificarsi con la regolazione dei soggetti terzi che forniscono i beni e i servizi, piuttosto che con la competenza e la responsabilità per la gestione in proprio delle organizzazioni. Anche l'elaborazione teorica è sempre più matura, molta strada è stata fatta dal lavoro di Le Grand e Bartlett del 1993.

Oggi è inoltre ampiamente condiviso il giudizio sull'attuale sistema scolastico italiano: centralista, burocratico, formalista, deresponsabilizzante, autoreferenziale, inefficiente, incapace di gratificare il merito, e così via... Le disfunzioni, gli sprechi e i costi dell'attuale modello sono noti.

Peraltro il modello dei quasi mercati è punto di riferimento per tutto il sistema di *welfare*, dalla sanità all'assistenza, alla politica del lavoro.

Dieci giorni fa, su invito del Dipartimento Welfare della Fondazione per la Sussidiarietà, parlavamo di nuovi modelli di *welfare*: anche allora portavamo l'esperienza della Lombardia. Ma che la Regione Lombardia abbia un approccio sussidiario e sia orientata ai quasi-mercati non è una novità: lo è invece che condivide tale visione anche il Ministero delle politiche sociali; tutto il "libro bianco" dello scorso maggio è orientato in tal senso. Ne voglio citare un passaggio significativo:

«Il *Welfare State* tradizionale si è sviluppato sulla contrapposizione tra pubblico e privato, ove ciò che era pubblico veniva assiomaticamente associato a "morale" – perché si dava per scontato che fosse finalizzato al bene comune – e il privato a "immorale" proprio per escluderne la valenza a fini sociali. È stato un grave errore, che ha in parte compromesso l'eredità di una antica e consolidata tradizione di *Welfare Society* tipica della società europea e di quella italiana in modo particolare. Oggi, è l'evidenza stessa della crisi che obbliga ad abbandonare le vecchie ideologie per ritornare al realismo di questa visione positiva dell'uomo e delle sue relazioni, che suggerisce di cambiare alcune delle logiche cui si è ispirata l'azione pubblica nel campo delle politiche sociali».

Questa visione positiva dell'uomo e delle sue relazioni è la medesima che il presidente Formigoni riconosce alla base di quella nuova statualità che stiamo costruendo, caratterizzata da "Libertà, Fiducia, Responsabilità".

Il metodo sussidiario e il modello dei quasi-mercati valorizzano la persona, la riconoscono come motore e fine ultimo di ogni politica. Non è l'uomo in funzione dello Stato, ma quest'ultimo in funzione dell'uomo.

Ciò che oggi è sempre meno accettato è che lo Stato si sostituisca al cittadino nelle sue decisioni con strutture e apparati au-

toferenziali. Questo era il portato di una cultura assistenzialista che comprimeva il senso di autonomia e responsabilità.

In Regione Lombardia molto è stato fatto nell'innovazione dei modelli di *welfare*.

Con le leggi regionali 22/06 sul mercato del lavoro e 19/07 sul sistema educativo, è stata riformata tutta la filiera "istruzione formazione lavoro", dando un quadro organico e unitario al sistema in una logica di integrazione che mette al centro la persona, con i suoi bisogni e le sue relazioni, nelle diverse fasi della propria vita. Uno strumento importante che è stato introdotto è la "dote", che sposta il finanziamento pubblico dall'offerta alla domanda.

Oggi la dote ha tre linee:

- la *dote scuola* per garantire il diritto allo studio e la libertà di scelta dei giovani dai 6 ai 18 anni nell'ambito della scuola e dell'istruzione e formazione professionale regionale;
- la *dote formazione* per favorire l'occupabilità delle persone e l'innalzamento del livello di competenze lungo tutto l'arco della vita;
- la *dote lavoro* per promuovere una migliore occupazione e accompagnare la persona nell'inserimento o reinserimento lavorativo.

La dote scuola garantisce il percorso formativo nella formazione professionale regionale a 40.000 giovani dai 14 ai 17 anni, e sostiene le spese scolastiche di 230.000 studenti delle scuole statali e paritarie (il 23% della popolazione studentesca lombarda), attraverso un investimento, per il 2009, di 210 milioni di euro (120 IFP + 90 istruzione).

Per quanto riguarda i percorsi di formazione professionale regionale possiamo dire che è stato attuato appieno un sistema di quasi-mercato:

- abbiamo un insieme di soggetti accreditati, tutti su un medesimo piano di parità, siano essi privati (*profit e non profit*) o pubblici (enti locali o aziende speciali di enti locali);
- gli operatori sono completamente autonomi nella scelta della loro offerta formativa e nelle risorse umane con le quali realizzarla;
- c'è una situazione di reale concorrenza, senza situazioni di monopolio;
- gli studenti possono scegliere liberamente gli operatori che preferiscono;
- le risorse economiche pubbliche sono assegnate agli studenti attraverso lo strumento della dote, che permette loro di frequentare i percorsi formativi gratuitamente;
- la Regione non eroga né gestisce il servizio direttamente: ha ceduto tutti i centri di formazione regionale alle Province e oggi essi sono, per la maggior parte, aziende speciali pienamente autonome;
- la Regione ha assunto funzioni indirette: è regolatore (definisce gli standard di servizio), finanziatore (con una programmazione dell'uso delle risorse), controllore, valutatore (come prima sperimentazione di un sistema di valutazione è stato introdotto un sistema di rating che valuta gli operatori sulla base di indicatori di efficacia ed efficienza).

Questa è un'esperienza importante: i percorsi nati sperimentalmente nel 2003 coinvolgono oggi 40.000 studenti, l'11% degli studenti di secondo ciclo in Lombardia.

Ma la formazione professionale è ancora un segmento limitato. La vera sfida oggi è rappresentata dall'istruzione: un sistema che in Lombardia coinvolge un milione di studenti, centomila docenti, e una spesa pubblica di 7,8 miliardi di euro l'anno. Ebbene questa è ancora saldamente in mano al monopolio statale.

Tra tutti gli ambiti di *welfare* l'istruzione è quella che meno si è aperta ai quasi-mercati e che trova ancora le maggiori forme di resistenza ideologica.

La Regione interviene con la dote scuola nell'istruzione per le politiche di diritto allo studio, che comprendono anche il buono scuola per gli studenti delle scuole paritarie.

Il buono scuola è un'esperienza importante perché rappresenta una politica di diritto allo studio che sostiene concretamente la libertà di scelta delle persone, sostiene un (quasi) mercato dell'istruzione, incrementa la concorrenza e riconosce la parità tra soggetti statali e privati di erogazione di servizio.

È però evidente che non basta il buono scuola per creare un quasi-mercato nel settore dell'istruzione. Così come non è sufficiente il processo di decentralizzazione in attuazione del Titolo V dell'istruzione, che sta faticosamente trasferendo alla Regione competenze amministrative che oggi spettano agli uffici periferici del Ministero.

Per attivare un sistema di quasi-mercati nell'istruzione ci sono due condizioni fondamentali:

- spostare le risorse del bilancio statale dall'offerta alla domanda, cioè garantire a ciascuno studente in età scolare le risorse economiche per accedere alla scuola che la famiglie sceglie liberamente;
- consentire una trasformazione delle scuole statali in soggetti giuridici ed economici completamente autonomi, con l'assunzione della titolarità del rapporto di lavoro con il personale e il finanziamento a dote o in "quota capitaria".

Ciò che oggi è prioritario è fare dei passi concreti verso la realizzazione di quasi-mercati anche nell'istruzione.

Solo una sperimentazione concreta può avere la forza di liberare il campo da questioni ideologiche e di coinvolgere nel dibattito

le forze vive presenti nella scuola, le famiglie, l'amministrazione pubblica.

Come è avvenuto per la sanità, la formazione e i servizi al lavoro, una sperimentazione può essere il preludio di una più ampia riforma.

Il risultato non è facile da raggiungere. Paradossalmente oggi, nella stagione della "scuola autonoma", le scuole sono meno autonome rispetto al passato e l'apparato burocratico ministeriale si è rafforzato.

Nella scuola l'azione di lobbying è interna alla pubblica amministrazione, al grande apparato che da una parte spreca e dall'altra garantisce la pace sociale.

In troppi casi le logiche di tutela delle garanzie del personale sacrificano il diritto degli studenti e le esigenze di efficienza del sistema.

Per i decisori politici, d'altronde, avviare riforme strutturali non è semplice: gli insegnanti (quasi un milione di persone) e le loro famiglie sono una parte rilevante dell'elettorato, hanno un forte potere contrattuale e le decisioni sono spesso condizionate dalla preoccupazione di scontentarne frange troppo consistenti.

Per questo le proposte legislative nazionali come il DDL Aprea, che pure hanno una loro valenza e importanza, rischiano di non riuscire a giungere a conclusione.

D'altra parte, i sindacati mantengono una posizione contraddittoria tra la tutela di sicurezze e protezioni dell'impiego statale da un lato e dall'altro la richiesta di riconoscimento e prestigio di una carriera professionale.

Una delle opportunità concrete di poter avviare un percorso graduale verso la creazione di quasi-mercati nell'istruzione è rappresentata dalla decentralizzazione e dalla regionalizzazione del sistema.

In un sistema scolastico di dimensioni più ridotte è più semplice introdurre innovazioni, sperimentazioni, anche di carattere volontario.

Certo, per fare ciò dobbiamo accettare di passare a un sistema federale, accettare anche il principio di sussidiarietà verticale, e non temere che la regionalizzazione del sistema porti a una frantumazione dell'unitarietà nazionale della scuola.

Al contrario dobbiamo riconoscere che l'odierna unità burocratica copre in realtà la massima disuguaglianza e dobbiamo perseguire il passaggio da questa falsa uguaglianza formale all'eguaglianza dei livelli essenziali delle prestazioni: le norme che oggi regolano nel minimo dettaglio la forma, le procedure, e che si disinteressano della sostanza, dei risultati, producono risultati di apprendimento estremamente distanti tra il Nord e il Sud.

Il federalismo è invece un sistema nazionale la cui unitarietà è definita da pochi, chiari e vincolanti principi fondamentali, norme generali, livelli essenziali validi per tutti; è intorno a questi forti e unitari principi nazionali che si sviluppano le diverse forme e modalità territoriali di organizzazione e gestione delle risorse scolastiche.

Analogamente, l'attuazione dell'articolo 119 della Costituzione, con la previsione di una finanza regionale e locale autonoma, collegherebbe la responsabilità impositiva con quella di spesa: se l'attuazione della legge sul federalismo fiscale vedesse il trasferimento di tutto il bilancio statale dell'istruzione nella fiscalità regionale, il progetto di attuazione di quasi-mercati nell'istruzione sarebbe percorribile, per lo meno in qualche regione d'Italia.

È dall'esperienza, dalla concreta sperimentazione, che anche la ricerca teorica può trovare nuova linfa e di conseguenza a sua

volta fornire nuovi elementi per la realizzazione e l'espansione di modelli che garantiscono più libertà, efficienza e qualità, in un circolo virtuoso tra esperienza e riflessione, dove l'una si rispecchia nell'altra.

Dobbiamo quindi creare le condizioni perché possa nascere un'esperienza concreta di quasi-mercati nell'istruzione. E dove potrebbe nascere questa esperienza, se non in Lombardia?

Conclusioni

*Giorgio Vittadini, Università degli Studi di Milano Bicocca e
Presidente della Fondazione per la Sussidiarietà*

Alla luce di quanto abbiamo ascoltato, ritengo sia necessario pensare a una ricerca sul livello di apprendimento degli studenti e sull'efficacia delle scuole che superi i limiti dell'indagine OCSE-PISA, quali il campione limitato degli studenti (solo i quindicenni) e la mancanza di adeguata considerazione della diversità che esiste tra le scuole non statali (il cui universo è formato anche da un grande numero di «esamifici»).

Penso che il metodo della ricerca debba essere adeguato meglio alla specificità dei diversi sistemi scolastici, cosa che un'unica indagine internazionale non garantisce e per questo non è in grado di fornire degli elementi conoscitivi attendibili e utili.

Inoltre, il criterio interpretativo in vigore, che riduce l'universo scuola all'alternativa Stato-mercato, è ormai superato e non legge la realtà odierna dei fatti.

In Italia, su questo tema più che su altri, l'ideologia la fa da padrona: l'ideologia della contrapposizione tra mercato, inteso come il campo di battaglia tra egoismi, e lo Stato, visto come il portatore di ogni risposta ai bisogni della gente.

Invece, ciò che già riconosceva, per esempio, la riforma Berlinguer sulla parità scolastica, rimasta lettera morta, è l'oppor-

tunità che una scuola statale abbia la sua autonomia di gestione e il fatto che una scuola privata paritaria assolve una funzione pubblica. Sono convinto che lo schema di riferimento più adeguato esuli dalla riduzione Stato-mercato e riguardi la valorizzazione di un'economia sociale caratterizzata da soggetti sociali attivi e propositivi.

Anche per ciò che riguarda l'università, non ha alcuna utilità porre l'alternativa tra un modello di università statale, centralizzata, burocratica, e un modello di università preda delle regole di mercato, senza ipotizzare che possa esistere un sistema misto in cui le università abbiano più autonomia e capacità di gestione (che oggi non hanno), e possano confrontarsi, all'interno di regole precise, con altre università sulla base della loro capacità di insegnare, fare ricerca, muoversi a favore del territorio e della società.

La riflessione oggi non arriva ancora ad approfondire queste ipotesi di riforma; così spesso si ripete un po' acriticamente la posizione di qualche commissario della Ue, secondo cui non esiste l'economia sociale, ma solo le leggi di mercato, che devono essere applicate anche a sanità, istruzione, assistenza ecc. Dovremmo proseguire l'indagine e l'approfondimento analizzando i modelli esistenti, confrontandoli, sperimentando idee nuove. Sia l'indagine statistica che la riflessione culturale su questo tema sono oggi molto indietro nel nostro Paese, mentre il dibattito politico rimane superficiale e privo di strumenti conoscitivi adeguati.

Bibliografia essenziale

Bagues, M., Sylos-Labini, M. e Zinovyeva, N., *Differential grading standards and university funding: Evidence from Italy*, CESifo Economic Studies, 54(2), 2008, 149-176.

Ballarino, G. e Bratti, M., *Field of Study and University Graduates' Early Employment Outcomes in Italy during 1995-2004*, Labour, 23(3), 2009, 421-457.

Bartlett W., Le Grand J. (a cura di), *Quasi-Markets and Social Policy*, The MacMillan Press, London 1993.

Becker, G.S., *Human Capital*, The University of Chicago Press, Chicago 1993.

Bratti, M., Broccolini, C. e Staffolani, S., *Is '3+2' Equal to 4? University Reform and Student Academic Performance in Italy*, Working Papers 251, Università Politecnica delle Marche, Dipartimento di Economia, 2006.

Bratti, M., Checchi, D. e de Blasio, G., *Does the Expansion of Higher Education Increase the Equality of Educational Opportunities? Evidence from Italy*, Labour, 22(s1), 2008, 53-88.

Bryk, A.S. et al., *Organizing Schools for Improvement: Lessons from Chicago*, Chicago University Press, Chicago 2010.

Cappellari, L. e Lucifora, C., *The Bologna process and college enrolment decisions*, IZA Discussion Paper No. 3444, IZA, Bonn 2008.

Cheng, J.C., & Cheung, W.M., *Profiles of Multi-Level Self-Management in Schools*, The International Journal of Educational Management, 17 (2/3), 2003, 100-116.

Clemente, P., *Financial Management of the Chelsea School System*, Journal of Education, vol. 176, n. 1, 1994, pp. 103-107.

Cross, R., & Parker, A., *The Hidden Power of Social Networks*, Harvard Business School Press, Cambridge 2004.

Currie, J. e Moretti, E., *Mother's Education And The Intergenerational Transmission Of Human Capital: Evidence From College Openings*, The Quarterly Journal of Economics, 118(4), 2003, 1495-1532.

Furman, J.L., & McGahan, A.M., *Turnarounds. Managerial and Decision Economics*, 23 (4/5), 2002, 283-300.

Gulati, R., *Alliances and Networks*, *Strategic Management Journal*, 19(4), 1998, 293-317.

Ministero del lavoro, della salute e delle politiche sociali, *La vita buona nella società attiva. Libro Bianco sul futuro del modello sociale*, Roma 2009.

Naticchioni, P., Ricci A. e Rustichelli E., *Far Away From A Skill-Biased Change: Falling Educational Wage Premia In Italy*, *Applied Economics*, *iFirst* (pubblicato online), 2009.

Niven, P.R., *Balanced Scorecard: Step-by-Step for Government and Nonprofit Agencies*, John Wiley & Sons, New York 2003.

Ouchi, W.G., *Making Schools Work*, Simon & Schuster, New York 2003.

Putnam, R., *Bowling Alone: The Collapse and Revival of American Community*, Simon & Schuster, New York 2000.

Senge, P. (a cura di), *Schools that Learn: A Fifth Discipline Fieldbook for Educators, Parents, and Everyone Who Cares About Education*, Doubleday, New York 2000.

Stillings Candal, C. et al., *Partnering for Progress. Boston University, the Chelsea Public Schools, and Urban Education Reform*, IAP, Charlotte, NC., 2009.

Weick, K.E., *Making Sense of the Organization*, Blackwell Business, Malden, MA., 2001.

Zimmerman, F., *The Turnaround Experience*, Mc-Graw Hill, New York 1991.

