

Education Policy Analysis -- 2004 Edition

Summary in Italian

Analisi delle Politiche Educative – Edizione 2004

Riassunto in italiano

Nel rivisitare un tema che l'OCSE esamina ormai da circa trent'anni, il Capitolo 1 offre un nuovo sguardo sulle alternative agli studi universitari tradizionali proposte dai sistemi nazionali di istruzione terziaria. Il capitolo 2 riunisce una serie di lavori dell'OCSE sugli usi pedagogici delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione, traendone alcuni avvertimenti, e suggerendo alcune condizioni necessarie per ottenere migliori risultati dagli investimenti in questo campo. Il Capitolo 3 tratta un argomento finora poco discusso nei lavori sui sistemi educativi condotti dall'OCSE: il ruolo importante che le scuole possono svolgere nel porre le basi per la costruzione di strutture per l'apprendimento lungo tutto l'arco della vita. Per finire, il Capitolo 4 apre nuove prospettive, trattando di alcune problematiche legate all'uso delle politiche fiscali per promuovere l'apprendimento lungo tutto l'arco della vita. Il volume comprende un Annesso in cui sono riassunti i recenti sviluppi nelle politiche educative nei paesi dell'OCSE.

*Un nuovo sguardo sulle alternative
all'università*

Le Università non hanno più il monopolio dell'istruzione terziaria. In molti paesi, oltre un terzo degli studenti che intraprendono studi terziari si iscrivono in altri tipi di istituti, e in alcuni di questi paesi essi costituiscono una maggioranza. Esistono diverse tipologie di istituti non universitari d'istruzione terziaria, che vanno dalle scuole vocationali in cui gli studenti possono frequentare sia corsi di scuola secondaria superiore che cicli brevi di formazione terziaria, agli istituti politecnici che offrono corsi di quattro anni equipollenti ai corsi universitari di laurea. Due sono i fattori fondamentali che hanno influenzato la crescita di questo tipo di istituti nell'area OCSE. Il primo riguarda la necessità di creare strutture supplementari per aumentare l'offerta globale di istruzione

terziaria. Il secondo concerne la diversificazione dell'offerta, in termini di tipo di formazione, accessibilità e di più stretti legami con il mondo del lavoro e la società in generale.

Gli istituti non universitari che offrono un'istruzione terziaria, **variano considerevolmente in base ai loro obiettivi**. Alcuni, come le *Fachhochschulen* in Germania, offrono esclusivamente delle formazioni di tipo vocazionale. Altri, come ad esempio i *Community College* del Nord America, offrono una vasta gamma di livelli e di indirizzi. Questi obiettivi si fondano su tre aspetti fondamentali:

- *La dimensione dell'orientamento vocazionale*. In molti paesi, gli istituti non universitari d'istruzione terziaria si sono sviluppati a partire da scuole vocationali o istituti tecnici, e spesso offrono un numero minore di corsi di formazione generale, ad esempio in campo umanistico, rispetto alle università. Tuttavia, alcuni istituti hanno come missione di facilitare l'accesso alle università, e in tali casi, sono meno focalizzati sull'orientamento professionale. Tali istituti includono non solo gli istituti multidisciplinari in Nord America e in Australia, ma anche gli Istituti Universitari di Tecnologia (IUT) francesi, che offrono corsi biennali di preparazione professionale.
- *I livelli di istruzione offerti*. Nei paesi anglofoni, alcuni istituti offrono la possibilità di effettuare un percorso di studi che va dalla scuola secondaria superiore alla laurea. Nei paesi di lingua tedesca e nei paesi nordici, gli istituti non universitari di istruzione terziaria offrono esclusivamente corsi avanzati, equivalenti alla laurea, e i corsi di formazione, di livello più basso, per adulti, sono tenuti in altre sedi.
- *Orientamento alla comunità*. In alcuni paesi le reti di istituti non universitari sono più numerose delle università, e quindi meglio distribuite geograficamente. Ciò ha come effetto di migliorare l'accesso all'istruzione terziaria e, in alcuni casi, di servire le comunità in diversi modi: ad esempio, dirigendo la ricerca verso lo sviluppo locale e regionale.

Gli istituti non universitari di istruzione terziaria intervengono nel sistema di offerta di istruzione in vari modi. A volte gli istituti con statuti diversi sono chiaramente distinti, come nei sistemi bipartiti e tripartiti, ma la situazione può avverarsi più complessa quando i tipi di corsi e di diplomi, in diverse categorie di istituti, coincidono. In alcuni paesi, in particolare in Germania e in Finlandia, gli istituti non universitari svolgono un ruolo chiave nello stimolare la crescita dell'offerta di istruzione terziaria. Tuttavia, nell'ampliare l'accesso all'istruzione terziaria essi non agiscono sempre da soli, e in molti paesi il modo in cui interagiscono con le università – comprese le modalità di trasferimento da un istituto all'altro – è fondamentale.

Un altro elemento chiave del loro ruolo all'interno di un sistema in espansione è rappresentato dal fatto che, nella maggior parte dei paesi, i loro finanziamenti per studente sono relativamente più bassi. In alcuni paesi essi rappresentano poco più della metà dell'importo speso dalle università. Ciò è in parte, ma non interamente, ascrivibile alle differenze di programma, e suscita interrogativi sull'equità dell'offerta. In alcuni paesi questo aspetto è parzialmente compensato dal fatto che, negli istituti non universitari, gli studenti pagano tasse meno elevate. Occorre quindi valutare attentamente i modi più appropriati per sviluppare costi e sistemi di tassazione equi all'interno di un sistema di istruzione terziaria complesso e eterogeneo. Tale considerazione pone un nuovo interrogativo circa la qualità del sistema, compresa la qualità dell'insegnamento,

che dovrebbe essere generalmente il principale obiettivo degli istituti non orientati alla ricerca, ma alla quale in realtà è stata finora prestata poca attenzione. Gli istituti non universitari offrono un buon rapporto qualità-costi? Difficile da valutare in base ai dati disponibili, ma è chiaro che i risultati sono al massimo ineguali, e variano considerevolmente a seconda degli istituti e dei corsi.

È certo che queste alternative alle università svolgeranno in futuro un ruolo importante nell'offerta di istruzione terziaria. Resta tuttavia **da definire con precisione quale sarà il loro ruolo**: le opportunità sono diverse, e essi potrebbero diventare delle specie di università o differenziarsi da queste. Le autorità competenti dovranno anch'esse riflettere al ruolo che desiderano attribuire agli istituti non universitari all'interno del sistema di istruzione terziaria.

Ottenere risultati efficaci dagli investimenti in ICT nelle scuole

Fin dalla metà degli anni 1990, **le tecnologie dell'informazione e della comunicazione (ICT) sono state viste da molti come strumenti integranti della strategia volta a migliorare l'insegnamento e l'apprendimento**. Si tratta di un progetto più ambizioso dell'antecedente introduzione dell'uso dei computer, che mira soprattutto a fornire supporti supplementari all'insegnamento e a ridurre i costi. Ma le politiche per l'uso delle ICT saranno in grado di trasformare l'insegnamento? Quali investimenti sono stati fatti, quali risultati hanno prodotto e quali ostacoli rimangono per un'impiego efficace delle ICT?

Tutti i paesi dell'OCSE hanno effettuato investimenti cospicui per introdurre le ICT nelle scuole, sebbene il numero di attrezzature vari da un paese all'altro. Nel 2003, la media degli studenti quindicenni per computer oscillava, in diversi paesi, tra i 3 e i 25. Queste differenze non sono dovute semplicemente alla ricchezza del paese o alla spesa globale per l'educazione. La maggior parte delle scuole hanno oggi accesso ad Internet, e la più ampia diffusione delle risorse tecnologiche fa sì che viene rivolta sempre maggiore attenzione all'integrazione delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione nell'insegnamento e nell'apprendimento al fine di ottenere migliori risultati.

Nel valutare l'efficacia degli investimenti in ICT, occorre tener presente che tali tecnologie possono essere usate sia per migliorare la comunicazione tra le scuole che per accrescere le competenze degli studenti in questo campo e trasformare l'insegnamento e l'apprendimento. Il tipo di investimento differisce a seconda dell'obiettivo che si considera prioritario, ed è quindi difficile valutare il rendimento globale.

La frequenza con la quale gli studenti usano il computer può tuttavia costituire un indice. In alcuni paesi almeno un quindicenne su tre usa il computer a scuola meno di una volta al mese, mentre in pochi paesi l'uso è diventato regolare: in Danimarca, Ungheria e nel Regno Unito due studenti su tre usano il computer diverse volte a settimana o quotidianamente. **È sorprendente notare come l'uso del computer non sia necessariamente legato al livello degli investimenti**, sebbene, in modo meno sorprendente, nei paesi con un numero particolarmente alto di studenti per computer, la frequenza d'uso è inferiore alla media. Inoltre, gli studenti usano i computer non ai fini

dell'apprendimento, ma per la posta elettronica e per navigare su Internet – due attività che possono comunque avere un'utilità pedagogica. Si registra, in effetti, una diminuzione dell'uso di specifici software educativi da parte degli studenti.

Le ICT contribuiscono a migliorare i risultati dell'apprendimento? Non si possiedono dati precisi al riguardo, sebbene **alcune ricerche indichino che un maggiore uso della tecnologia può contribuire a migliorare le prestazioni scolastiche**. Sono soprattutto gli studenti con difficoltà scolastiche a trarne maggiore beneficio. È incoraggiante notare che le scuole in cui sono concentrati tali studenti sono altrettanto attrezzate di computer delle altre scuole, e in alcuni paesi anche maggiormente. La situazione è invece molto diversa per quanto riguarda la diffusione dei computer nelle famiglie, e sono soprattutto gli studenti più avvantaggiati ad usufruire del computer in casa. Le scuole possono quindi contribuire a contrastare gli effetti del divario digitale. Tuttavia, nelle scuole dotate di uno scarso numero di computer, l'uso del computer da parte degli studenti con difficoltà scolastiche è inferiore alla media; ecco perché l'accesso al computer nelle scuole è importante.

Gli studenti con difficoltà scolastiche sono interessati all'uso del computer come gli altri studenti, ma hanno, generalmente, meno fiducia in se stessi. Tuttavia, i casi esaminati mostrano che **le tecnologie dell'informazione e della comunicazione possono essere usate in modo efficace per aumentare l'interesse e la fiducia degli studenti nell'apprendimento**.

Gli ostacoli che impediscono di ottenere i risultati desiderati con l'uso delle ICT includono la mancanza di risorse fisiche sufficienti, come la mancanza di un supporto e di una manutenzione tecnica regolare. Gli ostacoli più importanti sono tuttavia rappresentati dal modo in cui sono organizzati l'apprendimento in classe, le scuole e i sistemi scolastici. **I presidi mettono in luce in particolare quattro ostacoli al raggiungimento dei loro obiettivi di sviluppo delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione**, ognuno dei quali interessa almeno il 60% degli studenti di scuola secondaria superiore nei paesi dell'OCSE:

- Difficoltà a integrare i computer nelle lezioni in classe.
- Problemi nel programmare un numero sufficiente di ore di computer.
- Scarse capacità degli insegnanti a usare i computer come mezzo d'insegnamento.
- Gli insegnanti non hanno abbastanza tempo per preparare le lezioni tramite il computer.

Per superare questi ostacoli, occorre formare e preparare gli insegnanti ad un uso efficace dei computer, ma ciò non sarà sufficiente se l'organizzazione delle scuole e dei programmi pedagogici non cambia. Dagli studi condotti risulta che, sebbene le ICT possano stimolare il cambiamento e servire da strumento per avviarlo, è necessaria una più stretta interazione tra l'uso dei computer e altri aspetti inerenti allo sviluppo della scuola. Come per il commercio, per sfruttare interamente le possibilità offerte dalle ICT, occorre associare efficacemente il loro uso ad altri tipi di innovazione.

In che modo le scuole contribuiscono all'apprendimento lungo tutto l'arco della vita?

Il concetto di **apprendimento lungo tutto l'arco della vita** è stato inizialmente utilizzato per indicare il proseguimento dell'apprendimento dopo la fine degli studi scolastici. Oggi esso **indica un approccio all'apprendimento durante tutta la vita, incluso a scuola**. L'OCSE ha definito un quadro per l'apprendimento lungo tutto l'arco della vita che si fonda su tre assunti, ognuno dei quali ha delle implicazioni sull'istruzione scolastica:

- Un apprendimento organizzato deve essere *sistemico e interconnesso*. L'istruzione scolastica deve perciò essere correlata all'apprendimento in altri stadi della vita.
- L'allievo deve essere *al centro del processo d'apprendimento*. Un assunto che impone non poche sfide soprattutto nella scuola dell'obbligo.
- Occorre mettere l'accento sulla *motivazione dell'apprendimento* – ciò che costituisce ancora un'altra sfida per la scuola primaria, alla quale molti si disaffezionano.
- Occorre inoltre riconoscere i *molteplici obiettivi dell'istruzione*, più che concentrarsi sugli obiettivi economici o strumentali.

Il grado in cui le scuole sono all'altezza degli ideali di un apprendimento lungo tutto l'arco della vita può essere analizzato a tre livelli: il singolo studente, la scuola come organizzazione e il sistema scolastico.

A livello del singolo studente, **il sistema scolastico deve garantire** non solo che gli studenti completino la loro scolarità, ma anche **che acquisiscano le competenze di cui avranno bisogno da adulti**. Nella misura in cui il completamento della scuola secondaria fornisce le basi per l'apprendimento lungo tutto l'arco della vita, i progressi osservati sono incoraggianti. Nella maggior parte dei paesi, la grande maggioranza dei giovani lascia la scuola con un diploma di scuola secondaria superiore. Ma che tipo di competenze e di inclinazioni hanno acquisito? L'indagine PISA, condotta per misurare fino a che punto essi hanno acquisito le conoscenze e le competenze di cui avranno bisogno da adulti, ha rivelato che resta ancora molto da fare. Nella maggior parte dei paesi, ad esempio, almeno un terzo degli studenti non sono in grado di comprendere un testo di media complessità, competenza essenziale per il proseguimento dell'apprendimento durante tutto l'arco della vita.

Occorre tuttavia **considerare anche altri effetti dell'istruzione, e non solo le abilità cognitive**. Il progetto Definizione e Selezione di Competenze (DeSeCo) dell'OCSE ha identificato tre tipi di competenze necessarie nella vita: sapere usare una serie di strumenti conoscitivi, compresi il linguaggio e la tecnologia; interagire efficacemente con gli altri; esercitare la propria autonomia. Poiché queste competenze non possono essere sempre accuratamente valutate, PISA ha fornito alcuni indicatori che permettono di determinare se gli studenti sono, a vari livelli, ben preparati per l'apprendimento lungo tutto l'arco della vita. Il grado in cui gli studenti riescono a gestire il loro apprendimento è un aspetto misurabile dell'**autonomia**. Sul **versante della motivazione**, i risultati sono incoraggianti e mostrano che la maggior parte degli studenti quindicenni hanno l'impressione di "far parte integrante" della scuola, sebbene un'importante minoranza

afferma il contrario. Un aspetto singolare di questa constatazione, è che in alcuni paesi in cui gli studenti ottengono ottimi risultati, un numero relativamente alto non si sente felice a scuola, e ciò potrebbe avere delle conseguenze sul desiderio di continuare ad imparare anche dopo aver finito la scuola.

I principi dell'apprendimento lungo tutto l'arco della vita si applicano anche a livello delle **scuole**, che a questo scopo **devono trasformarsi in organismi di apprendimento, in cui gli allievi sono al centro del processo stesso di apprendimento**. Ciò implica non solo la volontà degli insegnanti di imparare e di cambiare, ma anche un'azione di innovazione condotta dalle scuole, volta a cambiare le culture dell'apprendimento. Per raggiungere questo obiettivo le istituzioni scolastiche dovranno applicare delle condizioni capaci di rivaleggiare con quelle che hanno permesso di attuare con successo innovazioni in altri campi. Una di queste condizioni è l'applicazione delle conoscenze provenienti dalla ricerca. Una seconda condizione consiste nella collaborazione tra professionisti per trovare nuovi modi di procedere, e ciò include una migliore rete di insegnanti, e incentivi che permettano a questi ultimi di lavorare insieme. La terza condizione, è la creazione di un sistema d'innovazione "modulare" che consente allo stesso tempo di rispettare le differenze locali e di integrare le innovazioni locali alle altre parti del sistema. Un altro stimolo all'innovazione è rappresentato dall'uso efficace delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione. In tutti questi aspetti sono presenti ostacoli al cambiamento dei sistemi educativi, sebbene ciascuno di loro offra l'opportunità di realizzare progressi decisivi.

Per finire, a livello del sistema, l'apprendimento lungo tutto l'arco della vita implica una correlazione tra l'insegnamento scolastico e altri aspetti dell'istruzione e della formazione nel corso della vita. **Un interrogativo chiave**, che ci si pone a questo livello, **è se sia necessariamente desiderabile continuare a sviluppare l'istruzione iniziale**. Sebbene utile come base per l'apprendimento lungo tutto l'arco della vita, ciò può appesantire le prime fasi dell'apprendimento anche di più che nel passato. Non esiste una soluzione unica a questo enigma, ma i diversi governi devono riflettere attentamente per determinare in che momento esistono le opportunità adatte. Al di là dell'istruzione secondaria superiore, diversi possono essere i livelli d'intervento per promuovere le opportunità di studio in diverse età della vita.

Politiche fiscali e apprendimento lungo tutto l'arco della vita

Le intese capaci di permettere la sostenibilità dell'apprendimento durante tutto l'arco della vita, sono ancora poco sviluppate. In particolare, i fattori che rendono gli investimenti nell'apprendimento economicamente proficui, e che garantiscono la disponibilità dei mezzi finanziari per agire in questo senso, spesso scarseggiano al di là del periodo d'istruzione iniziale. **Le politiche fiscali possono rivelarsi uno strumento efficace per rafforzare gli incentivi economici e finanziari**. Ma la tassazione fiscale è servita soprattutto a incentivare altre forme di investimenti, ed è stata raramente usata per finanziare l'apprendimento lungo tutto l'arco della vita. Ciò non significa che le politiche

fiscali non abbiano nessuna influenza sugli investimenti nell'apprendimento, ma tale influenza è stata spesso più fortuita che programmata.

La ragione per usare la tassazione fiscale, così come altri strumenti fiscali, **per stimolare gli investimenti nell'apprendimento sta nel fatto che i benefici dell'apprendimento sono ripartiti tra la società, i datori di lavoro e i singoli individui**: è quindi necessario incoraggiare la partecipazione privata ai costi dell'apprendimento per raggiungere un livello ottimale di investimenti. Diversamente dall'istruzione iniziale, la formazione per adulti è al massimo finanziata, in modo ineguale, dallo stato. Cosa si può fare per ripartire i costi? Dai recenti dibattiti dell'OCSE sugli accordi già esistenti di cofinanziamento è emerso che le politiche fiscali sono incluse, in modo deliberato o meno, in molti di questi schemi. La sfida, identificata durante una recente conferenza dell'OCSE, consiste a fare in modo che questi approcci siano integrati in modo più sistematico dai vari governi, e che si instauri una collaborazione più attiva tra i ministeri delle finanze.

I sistemi fiscali hanno molteplici obiettivi. Il primo è quello di aumentare i fondi per la spesa pubblica senza alterare eccessivamente l'economia; promuovere attività d'interesse sociale può anche rivelarsi utile. **Due sono i canali principali attraverso i quali le politiche fiscali possono stimolare gli investimenti nell'apprendimento lungo tutto l'arco della vita:**

- Primo, *attraverso le imposte su redditi* provenienti dalla vendita di servizi di apprendimento. Se l'apprendimento è considerato come un investimento, occorre garantire che tali redditi siano tassati, alla stessa stregua di altri investimenti, per mantenere una certa equità. Ciò implica un sistema di tassazione equo per tutti i fornitori di servizi. Uno dei modi ricorrentemente usati per trasgredire questo principio è di tassare solo i servizi d'apprendimento offerti da organismi a scopo lucrativo, e non quelli forniti da enti pubblici o da istituzioni a scopo non lucrativo.
- Secondo, attraverso il trattamento fiscale delle *spese* sugli investimenti per l'apprendimento. Esistono diversi modi per esonerare fiscalmente le spese individuali e aziendali per l'apprendimento. È tuttavia difficile ottenere un sostegno nell'insieme equo. Generalmente, si privilegiano la formazione finalizzata all'occupazione attuale più che al lavoro futuro, l'insegnamento teorico in classe più che l'apprendimento pratico sul posto di lavoro; e i costi sono generalmente sostenuti dalle imprese e non dai privati. Inoltre, le riduzioni fiscali avvantaggiano le aziende e le persone più ricche – cioè quelle che hanno tassi fiscali marginali relativamente alti.

Di conseguenza, **l'impatto finale degli incentivi fiscali sull'apprendimento può variare considerevolmente**, tanto più che in alcuni casi l'effetto "peso morto" può essere elevato. Il risultato di questa applicazione alquanto arbitraria e inconsistente delle politiche fiscali per incentivare gli investimenti nell'apprendimento continuativo rischia di far apparire segnali contraddittori e inconsistenti. In molti paesi, le autorità fiscali mostrano una certa riluttanza ad applicare questa soluzione in modo più sistematico. È oggi necessario che i ministeri dell'istruzione e delle finanze attingano risorse finanziarie dal trattamento fiscale delle spese e dei redditi provenienti dall'apprendimento, ne valutino l'impatto sugli investimenti in capitale umano, e riflettano sulla necessità o meno di modificare le politiche.

Illustriamo qui di seguito i punti elencati sopra, servendoci dei recenti sviluppi e degli esempi di politica fiscale forniti da tre paesi: **l’Austria**, dove i fornitori di servizi d’apprendimento sono esonerati dall’IVA, e dove vengono concesse riduzioni fiscali alle imprese e ai privati per alcune categorie di spese per la formazione. C’è stato di recente un ampliamento delle forme di apprendimento per le quali i privati possono chiedere delle riduzioni fiscali. **La Finlandia**, dove gli esoneri fiscali sono concessi solo ad alcuni particolari fornitori. L’obiettivo, per quanto riguarda la spesa, è di includere tutte le attività che contribuiscono a migliorare la capacità futura di guadagno delle persone. È tuttavia difficile applicare questo principio in modo coerente. Una commissione nominata dalle autorità educative ha chiarito la politica sulle spese delle imprese. **I Paesi Bassi**, dove le autorità si sono mostrate particolarmente attive nell’uso delle politiche fiscali per stimolare un contributo forte del governo sugli investimenti in capitale umano. Negli ultimi dieci anni sono state introdotte delle riduzioni per spingere i datori di lavoro ad investire nell’apprendimento, sviluppare le formazioni per alcuni gruppi particolari, e per invitare le persone a risparmiare per investire nell’apprendimento. Tuttavia, a partire dal 2002, le pressioni fiscali, i dubbi sull’efficacia di tali misure, e il cambiamento delle priorità ha costretto il governo ad annullare alcune di queste iniziative.

© OCSE 2005

Questa sintesi non è una traduzione ufficiale dell'OCSE.

La riproduzione della presente sintesi è autorizzata sotto riserva della menzione del Copyright OCSE e del titolo della pubblicazione originale.

Le sintesi sono traduzioni di stralci di pubblicazioni dell'OCSE i cui titoli originali sono in francese o in inglese.

Sono disponibili gratuitamente presso la libreria online dell'OCSE sul sito www.oecd.org/bookshop/

Per maggiori informazioni contattare l'Unità dei Diritti e Traduzioni,
Direzione Affari Pubblici e Comunicazione

rights@oecd.org

Fax: +33 (0)1 45 24 13 91

OECD Rights and Translation unit (PAC)
2 rue André-Pascal
75116 Paris
France

Website www.oecd.org/rights/

