



Università di Genova

DIPARTIMENTO DI SCIENZE POLITICHE
E INTERNAZIONALI

Corso di Laurea Magistrale in:
Amministrazione e Politiche Pubbliche

Per chi funziona l'autonomia scolastica. Contesti, meccanismi ed esiti in una
valutazione realista.

Disciplina della tesi: Valutazione delle politiche pubbliche

Relatore:

Chiar.mo Prof. Marco Di Giulio

Candidato:

Gianluca Fiorenza

ANNO ACCADEMICO 2025/2026

Indice

Abstract.....	5
Abstract (English).....	6
Introduzione	7
Capitolo 1 - La valutazione delle politiche educative	11
1.1 Gli obiettivi delle politiche educative	12
1.2 L'oggetto della ricerca.....	13
1.3 Criteri di valutazione e indicatori.....	14
1.3.1 Efficacia formativa	15
1.3.2 Equità	16
1.3.3 Coerenza tra obiettivi dichiarati ed esiti osservati	16
1.3.4 Capacità adattiva e implementazione nei contesti	17
1.3.5 Le fonti empiriche.....	18
1.4 L'implementazione nelle politiche educative	18
1.5 Conclusione del capitolo	20
Capitolo 2 - L'autonomia scolastica nel quadro delle riforme educative italiane	21
2.1 Il contesto di riforma e l'emergere del New Public Management	21
2.1.1 La crisi del modello burocratico tradizionale e l'emergere del NPM.....	21
2.1.2 Il New Public Management nel settore educativo: autonomia, performatività e governance per risultati	23
2.1.3 La policy analysis come strumento di analisi delle riforme educative	26
2.2 La costruzione dell'autonomia scolastica tra Legge 59/1997 e DPR 275/1999	27
2.3 Il completamento del quadro istituzionale: dirigenza scolastica, valutazione e accountability tra D.Lgs 286/1999 e D.Lgs 165/2001.....	31
2.4 La Legge 107/2015 e la Buona Scuola: autonomia, dirigenza e valutazione nel nuovo modello di governance.....	34
2.5 Il D.Lgs 62/2017 e il completamento del Sistema Nazionale di Valutazione: dalla valutazione degli studenti alla governance per risultati.....	37
2.6 Gli outcome del sistema scolastico italiano: quadro empirico	41
2.6.1 I livelli di apprendimento: risultati nazionali e internazionali	41
2.6.2 Dispersione scolastica, abbandono precoce e NEET	45
2.6.3 L'inclusione degli studenti con disabilità e bisogni educativi speciali.....	48
2.6.4 Lo sviluppo di competenze trasversali	52
2.7 La valutazione degli outcome attraverso i criteri.....	53
2.7.1 Efficacia formativa: efficacia interna ed efficacia esterna	54
2.7.2 Equità	55
2.7.3 Coerenza tra obiettivi dichiarati e strumenti di osservazione.....	57
2.7.4 Capacità adattiva e implementazione nei contesti	60

2.8 Conclusioni: dagli esiti osservati alle domande di ricerca	61
Capitolo 3 - Il disegno della ricerca	63
3.1 L'approccio di valutazione realista	63
3.2 La struttura dell'analisi: contesti, meccanismi ed esiti	65
3.3 Le domande di ricerca e le ipotesi interpretative	68
3.4 Le fonti, i casi e i metodi di analisi	72
3.5 I limiti del disegno	75
Capitolo 4 - Evidenze empiriche: meccanismi, contesti e variabilità degli esiti	78
4.1 Introduzione al capitolo e raccordo con il disegno della ricerca	78
4.1.1 Il riferimento sistemico: tipo di scuola e collocazione regionale	81
4.2 Il caso dell'Istituto Marco Polo di Genova.....	83
4.2.1 Perimetro del caso e base documentale.....	83
4.2.2 Contesto territoriale e composizione dell'utenza	84
4.2.3 Autodiagnosi e rappresentazione dei problemi	85
4.2.4 Uso dell'autonomia, progettualità e reti.....	86
4.2.5 Le quattro dimensioni	87
4.2.6 Sintesi valutativa.....	90
4.2.7 La configurazione contesto-meccanismo-esito	91
4.3 Il caso dell'Istituto Casini della Spezia	92
4.3.1 Perimetro del caso e base documentale.....	92
4.3.2 Contesto territoriale e composizione dell'utenza	92
4.3.3 Autodiagnosi e rappresentazione dei problemi	93
4.3.4 Uso dell'autonomia, progettualità e reti.....	94
4.3.5 Le quattro dimensioni	95
4.3.6 Sintesi valutativa.....	97
4.3.7 La configurazione contesto-meccanismo-esito	98
4.4 Il caso dell'Istituto Bergese-Rosselli di Genova Sestri Ponente.....	99
4.4.1 Perimetro del caso e base documentale.....	99
4.4.2 Contesto territoriale e composizione dell'utenza	99
4.4.3 Autodiagnosi e rappresentazione dei problemi	100
4.4.4 Uso dell'autonomia, progettualità e reti.....	101
4.4.5 Le quattro dimensioni	102
4.4.6 Sintesi valutativa.....	105
4.4.7 La configurazione contesto-meccanismo-esito	106
4.5 Il caso del polo di Finale Ligure: la riserva documentale	106
4.6 Il confronto tra i casi	107
4.6.1 Lettura trasversale.....	107
4.6.2 Il quadro comparativo	109
4.7 Sintesi interpretativa: le configurazioni alla prova	110
Capitolo 5 - Conclusioni	114

5.1 Sintesi dei risultati.....	114
5.2 Implicazioni per la valutazione delle politiche educative	117
5.3 Limiti della ricerca e sviluppi futuri.....	119
Bibliografia, sitografia e fonti	122

Abstract

La ricerca muove dalla distanza tra le attese della riforma dell'autonomia scolastica avviata con la legge 59/1997 e gli esiti prodotti, particolarmente accentuata nell'istruzione professionale, e si interroga non se l'autonomia funzioni, ma per chi, in quali contesti e con quali meccanismi.

Il quadro teorico è la valutazione realista, che ricostruisce gli interventi come configurazioni di contesto, meccanismo ed esito. Definiti i criteri di efficacia formativa, equità, coerenza e capacità adattiva, tre configurazioni interpretative sono verificate su tre istituti professionali alberghieri della Liguria nel triennio 2022-2025, attraverso documenti di programmazione e autovalutazione, dati di contesto territoriale e indicatori pubblici di percorso riferiti al 2024/2025 e confrontati con i riferimenti regionali e nazionali.

Nei casi esaminati l'ordine in cui le scuole si dispongono rispetto agli esiti non riproduce quello rispetto alle condizioni socio-economiche di partenza, che non si rivelano un predittore sufficiente: la loro influenza appare mediata dalle scelte organizzative. La perdita di studenti non passa attraverso l'abbandono formalizzato, nullo o quasi, ma attraverso mancate ammissioni, trasferimenti e mancate iscrizioni: una distinzione tra dispersione dichiarata e dispersione di percorso che gli indicatori correnti non rilevano. Anche la gestione dell'insuccesso, con il ricorso differenziato alla sospensione del giudizio, è essa stessa esercizio dei margini di autonomia. Poiché il meccanismo attivato non discende dalle condizioni del territorio, il lavoro propone di distinguere, entro il contesto, le condizioni territoriali da quelle organizzative.

Sono infine discusse le implicazioni per gli indicatori di dispersione e per il rapporto tra accountability e disponibilità delle informazioni valutative, e i limiti del piccolo numero di casi, delle fonti documentali e dell'indisponibilità degli indicatori di apprendimento.

Parole chiave: autonomia scolastica, valutazione realista, implementazione, dispersione scolastica, istruzione professionale, accountability.

Abstract (English)

The study starts from the gap between the expectations attached to the school autonomy reform initiated by Law 59 of 1997 and the outcomes produced, particularly pronounced in vocational upper-secondary education, and asks not whether autonomy works, but for whom, in which contexts and through which mechanisms.

The framework is realist evaluation, which reconstructs interventions as context-mechanism-outcome configurations. Having defined the criteria of educational effectiveness, equity, consistency and adaptive capacity, three interpretive configurations are tested against three vocational hospitality schools in Liguria over the 2022-2025 period, through planning and self-evaluation documents, territorial context data and publicly available school-career indicators for 2024/2025, compared with regional and national benchmarks.

In the cases examined, the ranking of schools by outcomes does not reproduce their ranking by socio-economic starting conditions, which do not prove a sufficient predictor: their influence appears to be mediated by organisational choices. Student loss occurs not through formally recorded dropout, nil or nearly nil, but through non-promotions, transfers and failures to re-enrol: a distinction between recorded dropout and attrition along the school career that current indicators fail to capture. The management of academic failure, through the differing recourse to deferred pass decisions, is itself an exercise of autonomy. Since the mechanism actually activated does not follow from the conditions of the territory, the study proposes to distinguish, within context, territorial from organisational conditions.

The study discusses the implications for dropout indicators and the relationship between accountability and the availability of evaluative information, together with the limits of the small number of cases, the documentary sources and the unavailability of learning outcome indicators.

Keywords: school autonomy, realist evaluation, policy implementation, early school leaving, vocational education, accountability.

Introduzione

L'autonomia scolastica è stata introdotta nell'ordinamento italiano alla fine degli anni Novanta come risposta a un problema di adattamento. Un sistema di istruzione governato al centro, si argomentava, non è in grado di riconoscere la varietà dei contesti in cui le scuole operano, né di modulare la propria azione in funzione delle esigenze di territori e di studenti tra loro assai diversi; attribuire alle istituzioni scolastiche margini di decisione organizzativa, didattica e progettuale avrebbe consentito di colmare quella distanza¹. A distanza di oltre venticinque anni, il bilancio di quella scommessa resta controverso. Gli esiti del sistema, misurati dalle rilevazioni nazionali e internazionali, non mostrano il miglioramento che ci si attendeva, e mostrano anzi una persistente stratificazione tra territori, tra tipologie di scuola e tra gruppi sociali; nel segmento dell'istruzione professionale, in particolare, la quota di studenti che raggiungono i traguardi previsti al termine del secondo ciclo si colloca su valori che nessuna delle riforme intervenute è riuscita a modificare in modo durevole.

Di fronte a questa distanza tra le attese e i risultati, la domanda che la letteratura e il dibattito pubblico pongono con maggiore frequenza riguarda l'efficacia complessiva della riforma, e chiede in sostanza se l'autonomia scolastica abbia funzionato. Il presente lavoro muove dalla convinzione che quella domanda, per quanto legittima, sia mal posta. Se l'autonomia consiste nell'attribuire alle scuole la facoltà di decidere, allora il suo effetto non può che dipendere da chi decide, in quali condizioni e con quali risorse; e una politica che per costruzione produce esiti differenziati non può essere valutata attraverso una media, che di quella differenziazione è precisamente la cancellazione. La domanda che questa ricerca assume è dunque un'altra, e riguarda per chi l'autonomia scolastica funzioni, in quali contesti e attraverso quali meccanismi.

Questa riformulazione ha una precisa collocazione teorica. La valutazione realista, elaborata a partire dagli anni Novanta come alternativa ai disegni sperimentali nella valutazione dei programmi sociali², muove dall'assunto che le politiche non producano effetti in quanto tali, ma offrano agli attori risorse e opportunità che questi possono cogliere o disattendere a seconda delle circostanze in cui si trovano. Ne discende che l'unità dell'analisi non è l'effetto medio di un intervento, bensì la configurazione che lega un contesto, un meccanismo attivato e un esito osservato; e che il compito della valutazione non è stabilire se una politica funzioni, ma

1 Legge 15 marzo 1997, n. 59, art. 21; DPR 8 marzo 1999, n. 275.

2 R. Pawson, N. Tilley, *Realistic Evaluation*, Sage, Londra, 1997.

ricostruire le condizioni in cui essa funziona e quelle in cui non funziona. È un impianto che si presta particolarmente bene a un oggetto come l'autonomia scolastica, la quale non prescrive comportamenti ma abilita decisioni, e il cui esito dipende perciò in modo costitutivo dal modo in cui quelle decisioni vengono prese.

Ne discende anche una scelta di metodo che occorre dichiarare subito, perché orienta l'intero lavoro. Ricostruire meccanismi richiede di osservare da vicino un numero ristretto di casi, e non di misurare regolarità su un numero ampio; il prezzo è la rinuncia alla generalizzazione statistica, il guadagno è la possibilità di rendere conto dei processi attraverso cui gli esiti si producono. La ricerca esamina perciò tre istituti professionali per l'enogastronomia e l'ospitalità alberghiera della Liguria, osservati nel triennio 2022-2025. La scelta di concentrare l'analisi su un solo indirizzo e su una sola regione non è una limitazione subita ma una condizione costruita: mantenendo costanti la tipologia di scuola e il contesto regionale, essa consente di attribuire le differenze osservate alle condizioni locali e alle scelte degli istituti, anziché a fattori di sistema che agirebbero comunque su tutti.

Il lavoro si articola in cinque capitoli. Il primo definisce il quadro concettuale della valutazione delle politiche educative, precisa l'oggetto della ricerca e stabilisce i quattro criteri attraverso cui gli esiti verranno giudicati, ossia l'efficacia formativa, l'equità, la coerenza tra obiettivi dichiarati ed esiti osservati e la capacità adattiva ai contesti territoriali, dedicando particolare attenzione al problema dell'implementazione, che è il punto in cui una politica incontra le organizzazioni chiamate ad attuarla.

Il secondo capitolo ricostruisce il percorso normativo dell'autonomia scolastica, dalla legge 59/1997 e dal DPR 275/1999 fino alla legge 107/2015 e al completamento del sistema nazionale di valutazione, collocandolo entro la matrice del New Public Management e problematizzando tale collocazione, giacché il paradigma che ha generato quegli strumenti si è esaurito ben prima che essi fossero pienamente applicati. Il medesimo capitolo esamina gli esiti del sistema scolastico italiano attraverso le quattro dimensioni degli apprendimenti, della dispersione, dell'inclusione e delle competenze trasversali, e mostra come la traiettoria delle riforme configuri non tanto una deregolazione quanto una ri-regolazione, ossia un modo diverso e per molti aspetti più penetrante di governare le scuole attraverso la produzione di informazioni e la comparazione tra unità.

Il terzo capitolo definisce il disegno della ricerca. Vi si espone l'approccio realista, se ne precisa la struttura in termini di contesti, meccanismi ed esiti, e vi si formulano le domande di ricerca insieme a tre configurazioni interpretative, che descrivono rispettivamente l'ipotesi di

una mobilitazione in contesti favorevoli, quella di un ripiegamento accompagnato da selezione interna in contesti sfavorevoli, e quella di un disallineamento tra le condizioni di partenza e gli esiti osservati. Il capitolo dichiara inoltre le fonti, i criteri di selezione dei casi e i limiti del disegno, tra i quali figura in posizione centrale la regola secondo cui, dove un dato necessario non sia disponibile, esso viene dichiarato mancante e il giudizio corrispondente resta sospeso.

Il quarto capitolo contiene l'analisi empirica. Ciascun caso vi è ricostruito secondo la medesima sequenza, che muove dal perimetro dell'istituto e dalla base documentale disponibile, prosegue con il contesto territoriale e la composizione dell'utenza, l'autodiagnosi contenuta nei documenti di autovalutazione, l'uso dei margini di autonomia e le evidenze disponibili nelle quattro dimensioni, e si chiude con la sintesi valutativa secondo i quattro criteri e con la configurazione che meglio descrive il caso. Al termine dei tre casi il capitolo presenta il polo di Finale Ligure, selezionato come riserva documentale e non analizzato per intero, poiché la componente alberghiera non risulta separabile sul piano degli esiti. Il confronto tra gli istituti si fonda su indicatori pubblici di percorso scolastico, disaggregati per anno di corso e confrontati con i riferimenti regionali e nazionali.

Il quinto capitolo raccoglie i risultati e ne discute le implicazioni. Fra questi conviene anticipare qui i tre che maggiormente hanno orientato la lettura complessiva. Il primo è che, nei casi esaminati, l'ordine in cui gli istituti si dispongono rispetto agli esiti non riproduce quello in cui si dispongono rispetto alle condizioni socio-economiche di partenza: le condizioni di contesto non si sono rivelate un predittore sufficiente, e la loro influenza appare mediata dalle scelte organizzative delle scuole in misura tale da poterne, in qualche caso, invertire l'ordine atteso. Il secondo è che la perdita di studenti lungo il percorso non passa attraverso l'abbandono formalizzato, che negli istituti osservati risulta nullo o prossimo allo zero, ma attraverso la combinazione di mancate ammissioni, trasferimenti e mancate iscrizioni: una distinzione tra una dispersione dichiarata e una dispersione di percorso che gli indicatori correntemente impiegati non rilevano, e che ha conseguenze dirette sul modo in cui le scuole osservano sé stesse. Il terzo, che discende dai primi due e riguarda l'impianto analitico adottato, è che il meccanismo effettivamente attivato non discende dalle condizioni socio-economiche del territorio, come le configurazioni presuppongono: da qui la proposta di distinguere, entro ciò che lo schema realista designa unitariamente come contesto, le condizioni territoriali da quelle organizzative, riservando alle seconde la funzione di abilitare o inibire i meccanismi.

Un'ultima avvertenza riguarda ciò che questo lavoro non è riuscito a documentare. Gli indicatori di apprendimento riferiti al triennio osservato, e con essi le stime del valore aggiunto

attribuibile a ciascuna scuola, non sono risultati reperibili per nessuno dei tre casi, né attraverso le fonti pubbliche né attraverso le richieste rivolte agli istituti. Le configurazioni proposte nelle pagine che seguono descrivono perciò il modo in cui le scuole governano i percorsi dei propri studenti, e non il rendimento formativo che ne consegue. La circostanza costituisce il limite principale della ricerca, ed è dichiarata dove ricorre; ma è anche, come si argomenterà nelle conclusioni, un risultato in sé, poiché riguarda un sistema di valutazione che produce informazioni in misura considerevole e le rende accessibili in misura assai minore.

Capitolo 1 - La valutazione delle politiche educative

La scuola rappresenta uno degli ambiti centrali di intervento delle politiche pubbliche, non solo per il ruolo che svolge nella formazione delle competenze individuali, ma anche per le implicazioni che produce in termini di equità sociale, coesione territoriale e sviluppo economico. Nel corso degli ultimi decenni, i sistemi educativi dei paesi europei sono stati interessati da profondi processi di riforma, spesso ispirati a logiche di decentramento, autonomia e responsabilizzazione delle istituzioni scolastiche, riconducibili al più ampio paradigma del New Public Management.

Il New Public Management (NPM) è un approccio alla gestione della Pubblica Amministrazione che mira a renderla più efficiente, efficace e orientata ai risultati adottando logiche e strumenti tipici del settore privato³.

Anche il sistema scolastico italiano è stato coinvolto in questo processo, in particolare con l'introduzione dell'autonomia scolastica a partire dal 1997⁴. Tale riforma ha attribuito alle scuole maggiori margini di discrezionalità organizzativa e didattica, nella prospettiva di migliorare la qualità dell'offerta formativa e di rispondere in modo più efficace alle esigenze dei contesti territoriali e degli studenti. Tuttavia, a distanza di oltre vent'anni, gli esiti di queste politiche appaiono eterogenei e oggetto di un dibattito ancora aperto.

In questo quadro, la valutazione delle politiche educative assume un ruolo cruciale. Piuttosto che limitarsi a misurare gli effetti delle riforme in termini di impatto causale, essa consente di analizzare in che modo le politiche siano state implementate, quali esiti osservabili abbiano prodotto e attraverso quali meccanismi e condizioni di contesto tali esiti si siano manifestati. Questa attenzione ai processi è particolarmente importante nel caso di politiche complesse come quelle educative: limitarsi a stimare l'impatto, senza ricostruire i meccanismi e i contesti di implementazione, espone al rischio di attribuire una determinata performance (positiva o negativa) a programmi che, in realtà, non sono stati attuati nel modo previsto. È proprio l'attenzione ai meccanismi e ai contesti a consentire di comprendere come un cambiamento istituzionale uguale per tutti possa produrre effetti differenziati in funzione di specifiche condizioni locali. È in questa prospettiva che si colloca il presente lavoro, che adotta

3 A. Lippi, *Modelli di amministrazione pubblica*, Il Mulino, Bologna, 2022.

4 Legge 15 marzo 1997, n. 59.

un approccio di valutazione ex post di tipo realista per analizzare l'autonomia scolastica nel sistema educativo italiano.

1.1 Gli obiettivi delle politiche educative

La valutazione delle politiche pubbliche non costituisce un fine in sé né persegue obiettivi propri: rappresenta piuttosto un approccio di studio strumentale, finalizzato a comprendere se, in che misura, per chi e attraverso quali meccanismi una politica abbia conseguito gli obiettivi che le sono propri. Gli obiettivi, in altri termini, appartengono alla politica; alla valutazione spetta il compito di ricostruirli, renderli espliciti e verificarne il grado di realizzazione alla luce delle evidenze disponibili. Prima di definire i criteri e gli indicatori dell'analisi, è dunque necessario chiarire quali siano gli obiettivi che le politiche educative italiane hanno perseguito, in che relazione si pongano tra loro e se e come siano mutati nel tempo.

Gli obiettivi del sistema scolastico italiano affondano le proprie radici nel quadro costituzionale: gli articoli 3, 33 e 34 della Costituzione delineano un'idea di istruzione come diritto universale e come strumento di emancipazione: la scuola aperta a tutti, l'istruzione inferiore obbligatoria e gratuita, il compito affidato alla Repubblica di rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale che limitano di fatto l'uguaglianza dei cittadini. Da questo nucleo discendono due finalità fondamentali e in tensione tra loro: da un lato l'universalismo dell'accesso e la riduzione delle disuguaglianze (equità), dall'altro la qualità dell'apprendimento e il pieno sviluppo delle potenzialità individuali (efficacia formativa).

Questi obiettivi non sono rimasti immutati, ma hanno conosciuto una significativa evoluzione. In una prima fase, corrispondente alla stagione dell'espansione del sistema, dalla scuola media unica del 1962 alle politiche di integrazione degli anni Settanta, la priorità è stata l'allargamento dell'accesso e la democratizzazione dell'istruzione, secondo una logica prevalentemente quantitativa, orientata all'espansione della partecipazione (un output del sistema) più che alla qualità degli apprendimenti. A partire dalla fine degli anni Novanta, con l'introduzione dell'autonomia scolastica (Legge 59/1997 e DPR 275/1999) e sotto l'influenza del New Public Management, il baricentro degli obiettivi si è spostato verso la qualità dell'offerta formativa, l'efficacia e l'efficienza della gestione, la responsabilizzazione delle istituzioni scolastiche e la loro capacità di adattamento ai contesti locali: l'art. 21 della Legge 59/1997 e l'art. 25 del D.Lgs 165/2001 traducono questo riorientamento nella nozione di successo formativo, intesa come capacità del sistema di far sviluppare a ciascuno studente le proprie potenzialità. Tale orientamento ha trovato il proprio compimento nell'affermarsi della

logica della valutazione e dell'accountability: con la costruzione del Sistema Nazionale di Valutazione, le rilevazioni INVALSI, la Legge 107/2015 e il D.Lgs 62/2017, la misurabilità degli esiti e la rendicontazione dei risultati sono divenute al tempo stesso obiettivi e strumenti di governo del sistema.

Gli obiettivi così individuati, universalismo del diritto all'istruzione, equità, qualità ed efficacia formativa, efficienza gestionale, capacità di adattamento ai contesti, misurabilità e rendicontazione, non si collocano su un piano armonico, ma intrattengono tra loro relazioni di complementarità e, al tempo stesso, di tensione. La spinta all'autonomia e alla competizione tra istituti, ad esempio, può favorire il miglioramento della qualità media dell'offerta, ma rischia di ampliare i divari laddove le scuole operanti in contesti svantaggiati dispongano di minori risorse e capacità per esercitare effettivamente i propri margini di discrezionalità: l'obiettivo dell'efficacia può così entrare in tensione con quello dell'equità. Analogamente, la standardizzazione richiesta dagli strumenti di valutazione comparativa convive non senza attriti con la differenziazione presupposta dall'autonomia, mentre la centratura sulla performance misurabile può restringere il campo delle finalità formative a ciò che è quantificabile, lasciando in ombra dimensioni educative più difficili da rilevare.

È precisamente a partire da questa pluralità di obiettivi, e dalle tensioni che li attraversano, che si definisce il compito della presente valutazione. Assunti gli obiettivi come propri della politica e non dell'analisi, i paragrafi successivi individuano i criteri attraverso cui essi possono essere resi operativi e osservabili: l'efficacia formativa, l'equità, la coerenza tra obiettivi dichiarati ed esiti osservati e la capacità adattiva nei contesti. Ciascuno di questi criteri costituisce la traduzione valutativa di uno degli obiettivi di policy qui richiamati.

1.2 L'oggetto della ricerca

Alla luce degli obiettivi delineati, la presente ricerca assume come proprio oggetto centrale il modo in cui l'autonomia scolastica, così come disegnata dalle riforme ispirate al New Public Management, è stata implementata nel sistema scolastico italiano, e gli esiti che ne sono derivati in termini di efficacia formativa ed equità. Non si tratta soltanto di stabilire se le politiche di autonomia abbiano prodotto effetti, ma di comprendere in che misura, attraverso quali meccanismi e in quali contesti tali effetti si siano manifestati.

Questo oggetto generale si articola in tre direttrici analitiche strettamente connesse tra loro.

In primo luogo, la ricerca si propone di ricostruire il disegno istituzionale dell'autonomia scolastica, analizzando le principali riforme intervenute negli ultimi trent'anni, gli obiettivi dichiarati, gli strumenti di policy adottati e le assunzioni teoriche sottostanti al modello di governance introdotto.

In secondo luogo, l'analisi intende esaminare l'andamento degli outcome del sistema scolastico italiano nel tempo, con riferimento agli indicatori di efficacia formativa (livelli di apprendimento, dispersione e abbandono, inclusione degli studenti con bisogni educativi speciali, sviluppo di competenze) ponendo particolare attenzione alle differenze territoriali, istituzionali e socio-economiche che emergono dai principali rapporti nazionali e internazionali.

Infine, la ricerca mira a individuare e discutere i meccanismi di implementazione e i fattori di contesto che possono contribuire a spiegare le variazioni osservate negli esiti, adottando una prospettiva di valutazione ex post di tipo realista, volta a comprendere non soltanto se una politica abbia prodotto effetti, ma come, per chi e in quali condizioni tali effetti si siano manifestati.

Da questi piani di analisi discendono gli interrogativi di ricerca veri e propri: perché e per quali scuole l'autonomia abbia prodotto esiti differenziati, attraverso quali processi e in quali condizioni di contesto, la cui formulazione operativa, insieme alle ipotesi interpretative che ne derivano, è sviluppata nel capitolo dedicato al disegno della ricerca (capitolo tre). Il presente capitolo si limita pertanto a circoscrivere tale oggetto e a predisporre gli strumenti concettuali necessari ad affrontarlo: i criteri di valutazione, definiti nel paragrafo che segue.

1.3 Criteri di valutazione e indicatori

La valutazione delle politiche di autonomia scolastica richiede l'esplicitazione dei criteri attraverso cui gli esiti del sistema educativo vengono analizzati, nonché l'individuazione degli indicatori empirici utilizzati per operationalizzarli. In coerenza con la letteratura sulla valutazione delle politiche pubbliche, i criteri adottati nel presente lavoro consentono di esaminare la policy secondo dimensioni normative chiaramente definite, traducibili in misure osservabili e comparabili nel tempo.

I criteri individuati sono: efficacia formativa, equità, coerenza tra obiettivi dichiarati ed esiti osservati, e capacità adattiva nei contesti territoriali. Ciascun criterio è associato a specifici indicatori desunti da fonti istituzionali consolidate e dalla letteratura accademica.

1.3.1 Efficacia formativa

Il criterio dell'efficacia formativa riguarda il grado in cui il sistema scolastico consegue i propri obiettivi educativi: la capacità delle istituzioni di far sviluppare a ciascuno studente le proprie potenzialità, secondo la nozione di successo formativo intorno a cui ruota la stessa normativa sull'autonomia⁵. Assumere l'efficacia come criterio centrale risponde a una ragione precisa: essa riguarda la domanda logicamente prima di ogni valutazione, se cioè la politica raggiunga gli obiettivi che le sono propri, ed è dunque il primo aspetto da analizzare. Solo una volta accertato il grado di raggiungimento degli obiettivi acquista senso il criterio dell'efficienza, che non coincide con il semplice contenimento delle risorse impiegate: un sistema efficiente deve anzitutto superare determinate soglie di efficacia⁶. La mera economicità della gestione, ossia la capacità di far procedere e diplomare molti studenti con un impiego contenuto di risorse, non dice perciò nulla sulla qualità di ciò che la scuola produce: a quei titoli può non corrispondere alcun apprendimento reale, e un sistema economico ben può risultare, al tempo stesso, poco efficace.

Per cogliere questa qualità conviene distinguere due dimensioni dell'efficacia, che la letteratura e gli stessi organismi internazionali tengono separate perché possono divergere. L'efficacia interna attiene alla capacità del sistema di trattenere gli studenti e di condurli al completamento del percorso, e si osserva attraverso i tassi di promozione e di completamento e, in negativo, attraverso gli indicatori di dispersione e di abbandono precoce (early school leaving). L'efficacia esterna riguarda invece la capacità del sistema di dotare effettivamente gli studenti di apprendimenti e competenze spendibili, ed è misurata dai risultati nelle prove standardizzate (le rilevazioni nazionali INVALSI in italiano, matematica e inglese e l'indagine internazionale OCSE-PISA in lettura, matematica e scienze), nonché dalla quota di studenti che non raggiunge il livello minimo di competenza.

Tenere insieme le due dimensioni è essenziale proprio perché l'una può mascherare l'altra: una scuola che promuova quasi tutti i propri studenti esibisce un'ottima efficacia interna, ma quel dato perde significato se non si accompagna a livelli di apprendimento adeguati, così come risultati elevati nelle prove possono convivere con una dispersione che ha già espulso gli studenti più fragili. È proprio la possibile divergenza tra le due dimensioni, un sistema che diploma molto ma insegna poco, a costituire l'aspetto più rilevante per la valutazione

⁵ DPR 8 marzo 1999, n. 275.

⁶ Tra due programmi che superino entrambi le soglie di efficacia, può dirsi più efficiente quello che consegue i risultati liberando risorse riallocabili ad altri programmi. L'efficienza attiene dunque al rapporto tra risorse ed esiti, e non alla sola riduzione della spesa.

dell'efficacia. Va però riconosciuto che questi indicatori colgono prevalentemente le componenti cognitive e misurabili dell'apprendimento e non esauriscono le finalità formative della scuola; restano comunque le basi empiriche più solide e comparabili disponibili, e vengono qui assunti come tracce osservabili dell'efficacia, non come sua definizione esaustiva.

1.3.2 Equità

Il criterio di equità interroga la capacità del sistema di contenere le disuguaglianze educative legate a fattori che lo studente non sceglie: l'origine socio-economica, il territorio, la scuola frequentata. La precisazione non è secondaria, perché equità non significa uniformità dei risultati, ma riduzione del peso che le condizioni di partenza esercitano sugli esiti, in coerenza con il mandato costituzionale di rimuovere gli ostacoli che limitano di fatto l'uguaglianza. Per questa ragione il criterio non guarda ai livelli medi di apprendimento, bensì alla loro distribuzione: una media in crescita può infatti nascondere un divario che si allarga, se il miglioramento si concentra nelle fasce già avvantaggiate. Un sistema equo non è quello che ottiene i risultati più alti, ma quello in cui la provenienza pesa meno sul destino scolastico.

Coerentemente, l'equità viene osservata lungo le principali linee di frattura del sistema italiano. Sul piano territoriale, attraverso i divari nei risultati INVALSI e PISA tra Nord, Centro, Sud e Isole; sul piano istituzionale, attraverso le differenze tra licei, istituti tecnici e professionali, che in Italia operano come un potente canale di stratificazione precoce; sul piano socio-economico, attraverso il gradiente che lega gli esiti all'indice ESCS⁷, che sintetizza lo status socio-economico e culturale della famiglia. A questi si aggiungono la variabilità degli apprendimenti tra le scuole e al loro interno e gli indicatori di povertà educativa elaborati dall'ISTAT⁸, intesi come misura multidimensionale tanto della carenza di risorse quanto del mancato raggiungimento di esiti formativi adeguati. Letti congiuntamente, questi indicatori permettono di distinguere un sistema che compensa gli svantaggi di partenza da uno che li riproduce.

1.3.3 Coerenza tra obiettivi dichiarati ed esiti osservati

Il criterio di coerenza riguarda la relazione tra gli obiettivi dichiarati dalle riforme che hanno introdotto e sviluppato l'autonomia scolastica, quali il miglioramento della qualità

⁷ Indice di status socio-economico-culturale basato su tre indicatori: status occupazionale dei genitori, livello di istruzione dei genitori, possesso di alcuni specifici beni materiali.

⁸ ISTAT, *Indagine conoscitiva su povertà educativa, abbandono e dispersione scolastica. Audizione dell'Istituto Nazionale di Statistica*, Roma, 7 ottobre 2025.

dell'offerta formativa e la capacità di adattamento ai contesti locali, e gli indicatori impiegati per osservarne gli esiti. Più che limitarsi a confrontare l'andamento degli indicatori con le finalità normative, la coerenza pone una questione di natura metodologica: si tratta di valutare se gli indicatori prescelti misurino effettivamente l'obiettivo cui sono associati, evitando che la valutazione finisca per certificare risultati apparenti senza incidere sui processi reali⁹. A ciò si aggiunge una seconda esigenza, non meno rilevante: se si assume che le riforme dell'autonomia abbiano prodotto effetti sugli esiti di efficacia ed equità, occorre accertare che esse siano state effettivamente attuate in coerenza con il proprio disegno, poiché in caso contrario si rischia di attribuire alla riforma un impatto che deriva invece da altri fattori¹⁰.

1.3.4 Capacità adattiva e implementazione nei contesti

Il criterio della capacità adattiva considera la misura in cui l'autonomia ha effettivamente consentito alle scuole di calibrare l'offerta formativa sulle caratteristiche del proprio territorio e della propria utenza. La sua presenza tra i criteri non è scontata e risponde a un problema specifico: l'adattamento ai contesti non è un effetto collaterale dell'autonomia, ma il suo obiettivo dichiarato, la ragione stessa per cui si è scelto di decentrare alle istituzioni scolastiche margini di decisione organizzativa e didattica. Valutare l'autonomia senza un criterio dedicato alla differenziazione significherebbe perciò trascurare proprio ciò che la riforma si proponeva di rendere possibile.

Questo criterio è tuttavia il più insidioso da interpretare, perché uno stesso dato, una marcata variabilità degli esiti in funzione della composizione socio-economica, della collocazione geografica e della tipologia di istituto, è compatibile con due letture opposte. Può segnalare un adattamento riuscito, in cui le scuole hanno saputo rispondere a bisogni differenti; oppure, all'opposto, un adattamento mancato, in cui l'autonomia ha semplicemente amplificato le disuguaglianze preesistenti, lasciando che fossero le risorse del contesto, e non le scelte della scuola, a determinare i risultati. La distinzione tra le due interpretazioni non si lascia stabilire osservando i soli esiti: richiede di ricostruire i meccanismi attraverso cui l'autonomia ha operato nei diversi contesti, un passaggio che eccede gli strumenti descrittivi del presente capitolo e che sarà affrontato nella parte realista della ricerca (capitoli 3 e 4).

9 Un esempio dei rischi connessi alla scarsa validità degli indicatori è offerto dal dibattito sulla valutazione della qualità della ricerca universitaria (VQR): cfr. <https://lavoce.info/archives/111314/il-gattopardo-alluniversita-valutare-per-non-cambiare/>.

10 S. Buseti, *Causality is Good for Practice: Policy Design and Reverse Engineering*, in «Policy Sciences», vol. 56, n. 2, 2023, pp. 419-438.

1.3.5 Le fonti empiriche

L'analisi degli indicatori descritti si fonda sull'impiego integrato di dati provenienti da rilevazioni nazionali e internazionali standardizzate e da statistiche ufficiali.

Le prove INVALSI¹¹ costituiscono il principale strumento nazionale di rilevazione degli apprendimenti: attraverso prove standardizzate costruite secondo criteri psicometrici comparabili nel tempo, misurano le competenze degli studenti in italiano, matematica e inglese, consentendo confronti tra territori, tipologie di istituto e contesti socio-economici.

Le indagini OCSE-PISA¹² offrono una prospettiva comparativa internazionale sulle competenze dei quindicenni, valutando la capacità di applicare conoscenze e abilità in contesti reali; la presenza di informazioni sul background socio-economico degli studenti permette di analizzare il gradiente sociale degli apprendimenti e la capacità del sistema di compensare le disuguaglianze di partenza.

I dati ISTAT¹³ e quelli del Ministero dell'Istruzione¹⁴ completano il quadro con indicatori relativi alla dispersione scolastica, all'abbandono precoce e alla distribuzione territoriale delle risorse educative; in particolare, le elaborazioni sulla povertà educativa forniscono una lettura multidimensionale delle condizioni di vulnerabilità che possono incidere sugli esiti formativi.

È opportuno sottolineare che tali strumenti misurano prevalentemente competenze cognitive e indicatori quantitativi e non esauriscono la complessità dei processi educativi. Rappresentano nondimeno fonti consolidate e ampiamente impiegate nella letteratura internazionale per l'analisi delle performance dei sistemi scolastici. Nel presente lavoro il loro impiego non è finalizzato a dimostrare nessi causali diretti tra riforme e risultati, bensì a ricostruire pattern empirici e variabilità sistematiche che costituiranno la base per l'analisi dei meccanismi e dei contesti di implementazione nei capitoli successivi.

1.4 L'implementazione nelle politiche educative

L'analisi degli outcome del sistema scolastico non può prescindere dalla considerazione dei processi attraverso cui le politiche vengono concretamente attuate. L'analisi dell'implementazione è infatti funzionale a comprendere le variazioni negli outcome osservati, poiché consente di ricostruire in che modo gli obiettivi normativi e le scelte di policy si siano

11 <https://www.invalsi.it/>

12 <https://www.oecd.org/en/about/programmes/pisa.html>

13 <https://www.istat.it/>

14 <https://www.mim.gov.it/>

tradotti, nei diversi contesti, in pratiche operative, decisioni organizzative e comportamenti degli attori coinvolti. Nella letteratura sulla valutazione delle politiche pubbliche, la fase di implementazione rappresenta il momento in cui le intenzioni del legislatore incontrano le condizioni reali dei sistemi istituzionali e territoriali, producendo esiti talvolta differenziati rispetto alle aspettative iniziali.

Per implementazione si intende l'insieme dei processi amministrativi, organizzativi e professionali attraverso il quale le decisioni politiche si trasformano in azioni, spesso incontrando ostacoli inaspettati, al fine di rendere una politica pubblica operativa nei diversi contesti istituzionali. Essa è vista come una fase cruciale, complessa e dinamica in cui le grandi aspettative formulate nei programmi politici si scontrano con la realtà locale, rischiando di infrangersi. La riuscita della implementazione dipende dalla capacità di creare e mantenere una serie di collegamenti causali tra diversi attori e organizzazioni. Essa costituisce uno snodo cruciale tra la formulazione della policy e i risultati osservati, poiché gli esiti dipendono non solo dal disegno formale della riforma, ma anche dal modo in cui essa viene interpretata, adattata e applicata a livello locale¹⁵. In questa prospettiva un ruolo decisivo spetta ai destinatari della politica, i cosiddetti policy takers: dirigenti, docenti, studenti e famiglie non sono attori passivi rispetto al disegno normativo, ma lo interpretano e vi reagiscono, e dalle loro reazioni dipende in misura non trascurabile l'esito dell'attuazione¹⁶.

Nel caso dell'autonomia scolastica, l'implementazione assume una rilevanza particolare. L'attribuzione di maggiore autonomia organizzativa e didattica alle istituzioni scolastiche implica che gli esiti possano variare in funzione delle caratteristiche del contesto territoriale, della leadership scolastica, delle risorse disponibili e della composizione dell'utenza. Ne consegue che l'autonomia non produce effetti uniformi, ma può generare risultati differenziati in base alle condizioni locali.

In questa prospettiva, l'approccio di valutazione realista adottato nel presente lavoro considera la relazione tra contesti, meccanismi e outcome come elemento centrale dell'analisi. Gli outcome osservati attraverso gli indicatori descritti nel paragrafo precedente non vengono interpretati come effetti lineari della riforma, bensì come il risultato dell'interazione tra le caratteristiche del contesto socio-economico e territoriale, i meccanismi attivati dall'autonomia e le modalità concrete con cui essa viene implementata a livello di singolo istituto.

15 J. L. Pressman, A. Wildavsky, *Implementation*, 2^a ed., University of California Press, Berkeley, 1979 (1^a ed. 1973).

16 S. Buseti, *Causality is Good for Practice*, cit.

L'attenzione all'implementazione consente dunque di superare una lettura meramente descrittiva dei dati e di orientare l'analisi verso la comprensione dei processi che possono spiegare la variabilità degli esiti nel sistema scolastico italiano.

1.5 Conclusione del capitolo

Il presente capitolo ha definito il quadro concettuale e metodologico della ricerca, esplicitando gli obiettivi delle politiche educative, i criteri adottati e gli indicatori utilizzati per l'analisi degli outcome del sistema scolastico italiano. È stato chiarito che la valutazione proposta non si limita a una descrizione dei risultati osservati, ma intende collocarsi in una prospettiva analitica orientata alla comprensione dei processi.

L'adozione di un approccio ex post di tipo realista implica infatti che gli esiti del sistema educativo vengano interpretati non come effetti lineari delle riforme, bensì come il risultato dell'interazione tra contesti territoriali, meccanismi attivati dalle politiche e modalità concrete di implementazione. Gli indicatori di efficacia formativa ed equità costituiscono pertanto il punto di partenza empirico dell'analisi, ma non il suo punto di arrivo.

L'attenzione ai processi di implementazione e alla variabilità degli esiti consente di superare una lettura puramente normativa o descrittiva delle politiche educative, orientando la ricerca verso la comprensione delle condizioni in cui l'autonomia scolastica può aver contribuito al miglioramento degli apprendimenti, alla riduzione delle disuguaglianze o, al contrario, alla loro riproduzione.

Alla luce di tale impianto metodologico, il capitolo successivo ricostruirà l'evoluzione delle principali riforme che hanno interessato il sistema scolastico italiano negli ultimi trent'anni, con particolare riferimento all'introduzione e allo sviluppo dell'autonomia scolastica, al fine di chiarirne obiettivi, strumenti e presupposti teorici. Tale ricostruzione costituirà la base per l'analisi degli outcome e per l'individuazione dei meccanismi discussi nei capitoli successivi.

Capitolo 2 - L'autonomia scolastica nel quadro delle riforme educative italiane

Il presente capitolo ricostruisce l'evoluzione delle principali riforme che hanno introdotto e sviluppato l'autonomia scolastica nel sistema educativo italiano, collocandole all'interno del più ampio paradigma del New Public Management. L'obiettivo non è soltanto descrittivo, ma analitico: attraverso una griglia di policy analysis ispirata alla letteratura sulla valutazione delle politiche pubbliche, si intende esaminare i problemi pubblici cui le riforme hanno dichiarato di rispondere, gli obiettivi perseguiti, gli strumenti adottati, le assunzioni teoriche sottostanti e le modalità di implementazione. Il capitolo si articola in tre sezioni: una prima parte dedicata al contesto teorico e internazionale delle riforme; una seconda parte focalizzata sull'evoluzione normativa dell'autonomia scolastica in Italia; una terza parte di analisi comparativa dei principali interventi riformatori, condotta secondo la griglia analitica adottata.

2.1 Il contesto di riforma e l'emergere del New Public Management

Prima di analizzare le riforme italiane, è necessario ricostruire il contesto teorico e internazionale entro cui esse si collocano. L'autonomia scolastica si sviluppa infatti in una fase storica segnata dall'affermazione del paradigma del New Public Management, che ha ridefinito il rapporto tra politica, amministrazione e risultati, introducendo logiche di performance, responsabilizzazione e autonomia gestionale nel settore pubblico.

2.1.1 La crisi del modello burocratico tradizionale e l'emergere del NPM

A partire dagli anni Ottanta, i sistemi amministrativi dei paesi occidentali sono stati investiti da un'ondata di riforme che ha progressivamente messo in discussione il modello burocratico tradizionale, fondato su gerarchia, uniformità procedurale e controllo formale di legalità. Questo processo di trasformazione, comunemente ricondotto alla stagione del New Public Management (NPM), si colloca all'interno di più ampie dinamiche economiche, politiche e culturali che hanno ridefinito il ruolo dello Stato nelle società contemporanee.

Come osservano Pollitt e Bouckaert (2017), le riforme di New Public Management non possono essere comprese come interventi meramente tecnici, bensì come tentativi deliberati di

modificare strutture, processi e culture organizzative al fine di “far funzionare meglio” le organizzazioni pubbliche¹⁷.

A partire dagli anni Ottanta, tale esigenza di miglioramento si è intrecciata con una crescente percezione di crisi dello Stato amministrativo tradizionale, accusato di rigidità, inefficienza, autoreferenzialità e incapacità di rispondere in modo tempestivo ai mutamenti economici e sociali.

Secondo Hood (1991), l'ascesa del NPM rappresenta uno dei fenomeni più rilevanti nella trasformazione delle amministrazioni pubbliche dei paesi OCSE.

Essa si inserisce in un contesto segnato da quattro direttrici di fondo: il contenimento della spesa pubblica, la privatizzazione e quasi-privatizzazione di servizi, l'introduzione delle tecnologie informatiche e l'internazionalizzazione delle agende di riforma¹⁸.

Tali dinamiche hanno contribuito a delegittimare l'idea di una burocrazia centralizzata e procedurale come strumento ottimale di governo.

Il modello burocratico weberiano, pur fondato su principi di legalità, imparzialità e prevedibilità, veniva progressivamente percepito come incapace di garantire efficienza allocativa e orientamento ai risultati. In particolare, la centralità delle procedure e il controllo gerarchico venivano ritenuti responsabili di una scarsa attenzione agli output e agli effetti concreti delle politiche pubbliche. Il passaggio da una logica di controllo dei processi a una logica di controllo dei risultati costituisce uno degli elementi qualificanti della svolta manageriale.

Hood individua sette componenti dottrinali ricorrenti del NPM: una gestione professionale “hands-on” e visibile; l'introduzione di standard espliciti e misurabili di performance; un'enfasi sui controlli basati sugli output; la disaggregazione delle grandi strutture amministrative in unità più piccole e autonome; l'introduzione di meccanismi competitivi e quasi-mercati; l'adozione di stili e strumenti manageriali di matrice privata; una maggiore disciplina nella gestione delle risorse.

Questi elementi segnalano un mutamento profondo nel paradigma amministrativo: dall'amministrazione come apparato regolato da norme alla gestione come attività orientata alla performance, alla responsabilizzazione dei dirigenti e alla misurazione dei risultati.

17 C. Pollitt, G. Bouckaert, *Public Management Reform. A Comparative Analysis. Into the Age of Austerity*, 4^a ed., Oxford University Press, Oxford, 2017.

18 C. Hood, *A Public Management for All Seasons?*, in «Public Administration», vol. 69, n. 1, 1991, pp. 3-19.

Pollitt e Bouckaert sottolineano inoltre come le riforme di tipo NPM non abbiano seguito traiettorie uniformi nei diversi paesi, ma siano state modellate da contesti istituzionali, tradizioni amministrative e assetti politico-istituzionali differenti

Nonostante tali differenze, è possibile individuare una tendenza comune alla managerializzazione del settore pubblico, intesa come rafforzamento dell'autonomia gestionale accompagnata da sistemi di accountability basati su indicatori e obiettivi.

Un ulteriore elemento rilevante riguarda la matrice teorica del NPM: Hood (1991) evidenzia come esso rappresenti una "sintesi" tra due correnti: da un lato, la new institutional economics (public choice, teoria dell'agenzia, transaction cost theory), che enfatizza incentivi, contratti e meccanismi di mercato; dall'altro, il managerialismo di derivazione aziendalista, che attribuisce centralità alla leadership, alla cultura organizzativa e alla professionalizzazione della dirigenza. Questa duplice radice spiega le tensioni interne al paradigma: tra controllo tramite incentivi e fiducia nella capacità manageriale, tra logica economica e logica organizzativa.

L'emergere del New Public Management può essere quindi interpretato come risposta a una crisi percepita del modello burocratico tradizionale e come tentativo di ridefinire il rapporto tra politica, amministrazione e risultati. La centralità attribuita a performance, responsabilizzazione e autonomia gestionale costituirà il terreno teorico su cui si innesteranno, nel contesto italiano, le riforme dell'autonomia scolastica oggetto della presente ricerca.

2.1.2 Il New Public Management nel settore educativo: autonomia, performatività e governance per risultati

L'applicazione del paradigma del New Public Management al settore educativo non si è tradotta in una mera riforma organizzativa, ma ha comportato una profonda trasformazione delle modalità di regolazione, delle pratiche professionali e delle forme di legittimazione dell'azione pubblica. L'istruzione è progressivamente entrata in un regime di governo orientato ai risultati, alla misurazione delle performance e alla responsabilizzazione delle istituzioni scolastiche.

Nel quadro del NPM, l'autonomia delle organizzazioni pubbliche non coincide con un arretramento dello Stato, bensì con una riconfigurazione delle sue modalità di controllo. Il decentramento si accompagna quindi a nuove forme di ri-regolazione: non un ritiro della regolazione, ma un modo diverso e per molti aspetti più penetrante di regolare, fondato su

sistemi di monitoraggio, produzione di informazioni e comparazione tra unità organizzative¹⁹. In questo contesto, la scuola, investita dei margini di decisione che l'autonomia le attribuisce, è chiamata a operare come unità responsabile dei propri risultati, sottoposta a valutazione esterna e interna, inserita in circuiti di accountability pubblica.

Il NPM introduce nel settore educativo tre tecnologie di policy tra loro intrecciate: il quasi-mercato, il managerialismo e la performatività. La logica del quasi-mercato favorisce la competizione tra istituzioni scolastiche, attraverso meccanismi di scelta e differenziazione dell'offerta formativa. Il managerialismo ridefinisce il ruolo della dirigenza scolastica, valorizzando competenze organizzative e capacità di gestione strategica. La performatività, infine, si afferma come modalità centrale di regolazione, fondata su indicatori, target, comparazioni e classificazioni.

Secondo Ball (2003), la performatività costituisce una tecnologia di governo che impiega giudizi, confronti e misurazioni come strumenti di incentivo e controllo. Le performance, individuali e organizzative, diventano indicatori sintetici del valore di scuole, insegnanti e studenti. Ciò comporta una ridefinizione dell'identità professionale del docente: l'azione educativa viene sempre più valutata in base a risultati misurabili, mentre le dimensioni relazionali, etiche e riflessive del lavoro educativo rischiano di essere marginalizzate.

Nel contesto italiano, l'autonomia scolastica si inserisce in questa più ampia traiettoria di riforma. Come evidenziato da Benadusi, Giancola e Viteritti (2020), la politica dell'autonomia nasce all'interno di un processo di decentramento amministrativo e di europeizzazione delle politiche pubbliche, ma si sviluppa in modo intermittente, oscillando tra spinte verso la responsabilizzazione delle scuole e ritorni a logiche centralistiche²⁰. L'autonomia viene così configurata come spazio di mediazione tra obiettivi nazionali e contesti locali, ma anche come dispositivo che espone le scuole a nuove forme di valutazione e comparazione.

Un ruolo centrale in questa trasformazione è assunto dalla produzione e dall'uso dei dati. Le grandi indagini internazionali (come PISA), i sistemi nazionali di valutazione e la diffusione di indicatori standardizzati contribuiscono a ridefinire il campo della governance educativa. La regolazione si sposta progressivamente verso forme di governo tramite numeri, standard e piattaforme digitali. I dati non si limitano a descrivere la realtà scolastica, ma orientano

19 S. J. Ball, *The Teacher's Soul and the Terrors of Performativity*, in «Journal of Education Policy», vol. 18, n. 2, 2003, pp. 215-228.

20 L. Benadusi, O. Giancola, A. Viteritti, *L'autonomia dopo l'Autonomia nella scuola. Premesse, esiti e prospettive di una policy intermittente*, in «Autonomie Locali e Servizi Sociali», n. 2, 2020, pp. 325-341.

decisioni, priorità e allocazioni di risorse, contribuendo a costruire nuove gerarchie e nuove categorie di valutazione²¹.

In questo quadro, l'autonomia scolastica assume una duplice natura. Da un lato, essa amplia gli spazi decisionali delle istituzioni, consentendo adattamenti organizzativi e didattici ai contesti territoriali. Dall'altro lato, essa si accompagna a una crescente intensificazione dei meccanismi di controllo a distanza, attraverso sistemi di accountability e valutazione comparativa. L'apparente libertà organizzativa si intreccia così con una più forte esposizione al giudizio pubblico e istituzionale.

Il risultato è una configurazione ibrida, in cui coesistono logiche di decentramento e centralizzazione, autonomia e standardizzazione, professionalità e managerialismo. La scuola autonoma è chiamata a essere al contempo comunità educativa e organizzazione performativa, spazio di formazione integrale e unità produttiva orientata ai risultati.

Questa tensione tra finalità educative e logiche performative costituisce uno degli snodi centrali per comprendere l'implementazione dell'autonomia scolastica nel sistema italiano. È proprio all'interno di questa tensione che si generano meccanismi differenziati di funzionamento, i quali possono contribuire, in modo diseguale, alla produzione di esiti formativi nei diversi contesti territoriali e istituzionali.

Nel contesto delineato, l'autonomia scolastica si configura come uno degli strumenti attraverso cui il sistema educativo italiano ha recepito e adattato orientamenti più ampi di riforma della pubblica amministrazione. Essa ha ridefinito i rapporti tra centro e periferia, tra indirizzo politico e gestione organizzativa, attribuendo alle istituzioni scolastiche maggiori margini di responsabilità nella progettazione didattica, nell'organizzazione interna e nella gestione delle risorse.

Al tempo stesso, l'introduzione di sistemi di valutazione, monitoraggio e rendicontazione ha progressivamente strutturato un quadro di regolazione fondato sulla produzione e sull'utilizzo di informazioni comparabili. In tale assetto, autonomia e accountability non appaiono come dimensioni alternative, bensì come elementi complementari di una medesima architettura di governance.

21 O. Giancola, *Il nuovo scenario delle politiche educative: tra valutazione, quasi-mercato e l'emergere di nuovi attori*, in G. Moini (a cura di), *Neoliberismi e azione pubblica. Il caso italiano*, Ediesse, Roma, 2015, pp. 129-146.

L'analisi del New Public Management nel settore educativo consente dunque di comprendere il quadro teorico e istituzionale entro cui si colloca la politica dell'autonomia scolastica in Italia. Tale inquadramento risulta necessario per affrontare, nei paragrafi successivi, la ricostruzione delle riforme nazionali e delle modalità attraverso cui esse hanno tradotto, adattato o reinterpretato tali principi nel contesto italiano.

2.1.3 La policy analysis come strumento di analisi delle riforme educative

Per analizzare l'evoluzione delle politiche di autonomia scolastica nel sistema educativo italiano è utile ricorrere agli strumenti concettuali offerti dalla policy analysis. Questo approccio considera le politiche pubbliche non soltanto come decisioni normative o atti legislativi, ma come processi complessi attraverso i quali attori istituzionali cercano di affrontare problemi collettivi mediante l'adozione di specifici strumenti e strategie di intervento.

Secondo Dunn, la policy analysis può essere definita come un processo di indagine multidisciplinare volto alla produzione e alla valutazione critica di conoscenze rilevanti per l'azione pubblica. Questa prospettiva di studio utilizza metodi e concetti provenienti da diversi ambiti disciplinari al fine di comprendere e affrontare problemi concreti che emergono nei sistemi di governo e nelle organizzazioni pubbliche²².

All'interno di questa prospettiva, le politiche pubbliche vengono interpretate come risposte istituzionali a problemi collettivi, la cui analisi richiede di ricostruire non solo le decisioni adottate, ma anche le assunzioni teoriche, gli obiettivi dichiarati e i meccanismi attraverso cui tali decisioni vengono implementate. L'analisi delle politiche implica pertanto una combinazione di dimensioni descrittive e normative: da un lato mira a spiegare le cause e gli effetti delle politiche, dall'altro implica valutazioni relative agli obiettivi perseguiti e ai valori che orientano l'azione pubblica.

Nel campo dell'istruzione, l'approccio della policy analysis consente di esaminare le riforme educative non soltanto come interventi normativi isolati, ma come parte di più ampi processi di trasformazione delle modalità di governo dei sistemi scolastici. In particolare, questo approccio permette di analizzare le politiche educative attraverso alcune dimensioni fondamentali: il problema pubblico che le riforme intendono affrontare, gli obiettivi dichiarati dai decisori politici, gli strumenti di policy adottati, le assunzioni teoriche che ne guidano l'impostazione e le modalità concrete di implementazione.

22 W. N. Dunn, *Public Policy Analysis. An Integrated Approach*, 6ª ed., Routledge, New York, 2018.

L'utilizzo di una griglia analitica di questo tipo consente di rendere più sistematica e comparabile l'analisi delle diverse riforme che hanno progressivamente introdotto e sviluppato l'autonomia scolastica in Italia. Nel prosieguo del capitolo, le principali tappe di questo processo, dalla stagione delle riforme amministrative degli anni Novanta fino agli sviluppi più recenti, saranno quindi esaminate attraverso queste dimensioni, al fine di ricostruire in che modo l'autonomia sia stata definita, implementata e trasformata nel contesto del sistema scolastico italiano.

2.2 La costruzione dell'autonomia scolastica tra Legge 59/1997 e DPR 275/1999

La scuola italiana giunge alla stagione dell'autonomia all'interno di un assetto ancora fortemente centralizzato, coerente con un modello più generale di pubblica amministrazione in cui il centro ministeriale manteneva il controllo pressoché esclusivo sugli indirizzi, sui programmi e sulle principali decisioni organizzative. Nel settore dell'istruzione, questo assetto si traduceva in una struttura fortemente verticale: il Ministero della pubblica istruzione rappresentava il principale attore di regolazione del sistema, definendo norme e programmi con carattere prescrittivo; i provveditorati agivano come articolazioni intermedie incaricate di applicare e trasmettere le decisioni centrali; le scuole, poste alla base della struttura, disponevano di margini molto ridotti di iniziativa autonoma²³. In questo quadro, il sistema scolastico appariva segnato da una logica prevalentemente top-down, in cui il governo centrale definiva contenuti, obiettivi e procedure, lasciando scarso spazio all'adattamento locale.

Tale configurazione si innestava, peraltro, su un sistema che negli anni precedenti aveva conosciuto soprattutto interventi incrementali e parziali, piuttosto che riforme organiche. Come osservano Benadusi, Giancola e Viteritti, tra gli anni Sessanta e Novanta si susseguono programmi, commissioni, sperimentazioni e aggiustamenti di settore, ma senza che ciò incida realmente sul modello scolastico di fondo, che rimane sostanzialmente centralistico e derivato da un impianto storico di lunga durata. Il risultato è una scuola "ancora elitaria ma più inclusiva, diseguale ma in espansione", attraversata da innovazioni sporadiche ma priva di una riforma sistemica capace di ridefinirne complessivamente il funzionamento²⁴.

23 <https://www.luisatreccani.it/>

24 L. Benadusi, O. Giancola, A. Viteritti, *L'autonomia dopo l'Autonomia nella scuola*, cit.

In questo senso, uno dei principali problemi pubblici della scuola pre-autonomia può essere individuato proprio nella combinazione tra centralismo amministrativo, rigidità burocratica e incapacità di tradurre l'innovazione in cambiamento strutturale. Prima dell'autonomia esistevano infatti segnali di innovazione locale e sperimentazioni didattiche, ma essi restavano episodici, frammentati e non sistemici, più spesso legati a spinte di "autogoverno" dal basso che a un disegno politico coerente. La scuola risultava dunque scarsamente flessibile sia sul piano organizzativo sia sul piano didattico, ancora fortemente ancorata alla logica dei programmi ministeriali e poco attrezzata per adattare in modo ordinario curricula, metodi e organizzazione ai differenti contesti territoriali²⁵.

A queste criticità di natura istituzionale e organizzativa si aggiungevano problemi più ampi relativi agli esiti del sistema. La letteratura mostra infatti che il progressivo ampliamento della scolarizzazione nel secondo dopoguerra non aveva eliminato né il peso del background familiare sui percorsi educativi né i forti divari territoriali tra le diverse aree del Paese. Pur in presenza di una riduzione complessiva delle disuguaglianze nei livelli di istruzione, il sistema continuava a riprodurre differenze significative nell'accesso ai titoli più elevati e manteneva una marcata distanza tra Nord e Sud, dove restavano più elevati i livelli di bassa scolarità e più fragili i percorsi di completamento dell'obbligo. La scuola italiana si era quindi espansa, ma non era riuscita a superare pienamente né le asimmetrie sociali né quelle territoriali, mostrando così limiti rilevanti sul piano dell'equità e dell'efficacia complessiva²⁶. A queste criticità interne si aggiungevano, nella metà degli anni Novanta, pressioni esterne sempre più forti provenienti dal quadro europeo e internazionale. Il Libro Bianco della Commissione europea del 1995, promosso da Edith Cresson, collocava infatti istruzione e formazione al centro delle trasformazioni economiche e sociali legate alla globalizzazione degli scambi, alla società dell'informazione e al rapido progresso scientifico e tecnico. In questo scenario, il problema non era soltanto la rigidità amministrativa dei sistemi educativi, ma anche la loro crescente inadeguatezza rispetto a una società in cui le conoscenze, le competenze e la capacità di adattamento diventavano risorse decisive sia per l'occupazione sia per l'inclusione sociale. Il documento sottolineava infatti che le mutazioni in corso comportavano nuove esigenze di adattamento, una maggiore incertezza per gli individui e, per alcuni, perfino il rischio di emarginazione.

²⁵ Ivi, p. 328.

²⁶ D. Checchi, C. V. Fiorio, M. Leonardi, *Sessanta anni di istruzione in Italia*, in «Rivista di Politica Economica», luglio-agosto 2006, pp. 285-318.

Da questo punto di vista, il Libro Bianco rende espliciti almeno tre ulteriori problemi della scuola tradizionale. In primo luogo, la difficoltà dei sistemi formativi di preparare individui capaci di affrontare contesti complessi, mutevoli e ad alta intensità di conoscenza; in secondo luogo, la debole connessione tra istruzione e occupazione, in un quadro in cui il titolo di studio tendeva a essere considerato come unico criterio di legittimazione, producendo svalutazione dei percorsi professionali, sovraqualificazione e rigidità del mercato del lavoro; in terzo luogo, l'insufficiente capacità di contrastare esclusione ed emarginazione, soprattutto per coloro che non riuscivano a trasformare il percorso scolastico in competenze effettivamente riconoscibili e spendibili. Per questo la Commissione insisteva sulla necessità di favorire nuove conoscenze, avvicinare scuola e impresa, sviluppare l'attitudine all'occupazione e rafforzare la formazione lungo tutto l'arco della vita²⁷.

In tale contesto, la riforma dell'autonomia scolastica si inserisce come parte di un più ampio processo di modernizzazione amministrativa che mira a superare il modello centrato esclusivamente sul controllo gerarchico, promuovendo invece una configurazione più decentrata, flessibile e orientata ai risultati. Il passaggio non va però interpretato come semplice sostituzione di una logica top-down con una piena logica bottom-up, bensì come tentativo di ridefinire i rapporti tra centro e periferia: il livello centrale mantiene la funzione di indirizzo generale, mentre alle scuole viene progressivamente attribuito un ruolo di mediazione tra obiettivi nazionali ed esigenze locali. In questo senso, l'autonomia nasce come risposta sia alle criticità interne del sistema scolastico italiano sia alle pressioni europee che sollecitavano una scuola meno burocratica, più aperta all'innovazione, più attenta alle competenze e più capace di interagire con i contesti sociali e produttivi di riferimento.

In risposta a tali criticità, la legge 15 marzo 1997, n. 59 rappresenta il momento fondativo della politica di autonomia scolastica all'interno del più ampio processo di riforma amministrativa dello Stato. In particolare, l'art. 21 colloca esplicitamente l'autonomia delle istituzioni scolastiche "nel processo di realizzazione della autonomia e della riorganizzazione dell'intero sistema formativo" e prevede che le funzioni dell'amministrazione centrale e periferica in materia di gestione del servizio di istruzione siano progressivamente attribuite alle scuole, pur nel mantenimento dei livelli unitari e nazionali del diritto allo studio e degli elementi comuni del sistema pubblico di istruzione. In questo modo, la riforma non elimina il ruolo dello Stato, ma ne ridefinisce la funzione: dal controllo diretto e prescrittivo sulla gestione si passa a

27 Commissione delle Comunità Europee, *Insegnare e apprendere. Verso la società conoscitiva. Libro bianco sull'istruzione e la formazione*, Bruxelles, 1995.

un modello in cui il centro conserva la definizione degli obiettivi generali e degli standard nazionali, mentre alle istituzioni scolastiche viene progressivamente riconosciuta personalità giuridica e autonomia funzionale. L'art. 21 esplicita inoltre alcune direttrici fondamentali della nuova policy: l'autonomia organizzativa è finalizzata alla flessibilità, alla diversificazione, all'efficienza e all'efficacia del servizio scolastico, nonché al coordinamento con il contesto territoriale; l'autonomia didattica è invece finalizzata al perseguimento degli obiettivi generali del sistema nazionale di istruzione, nel rispetto della libertà di insegnamento, del diritto ad apprendere e delle esigenze formative degli studenti. La legge, dunque, contiene già il nucleo concettuale della riforma: la scuola non è più soltanto terminale esecutivo di decisioni centrali, ma viene concepita come soggetto dotato di capacità progettuale, chiamato a mediare tra indirizzi nazionali e bisogni locali.

Questa impostazione trova la sua traduzione normativa compiuta nel DPR 8 marzo 1999, n. 275, che costituisce il regolamento attuativo dell'autonomia scolastica. Esso definisce le istituzioni scolastiche come "espressioni di autonomia funzionale" e affida loro la definizione e la realizzazione dell'offerta formativa, nel rispetto delle competenze attribuite a Regioni ed enti locali. L'art. 1 chiarisce inoltre che l'autonomia si sostanzia nella progettazione e nella realizzazione di interventi di educazione, formazione e istruzione adeguati ai diversi contesti, alla domanda delle famiglie e alle caratteristiche specifiche degli alunni, al fine di garantire il successo formativo e migliorare l'efficacia del processo di insegnamento e apprendimento. Il regolamento traduce così l'indirizzo generale della Bassanini in un assetto più articolato, distinguendo tra autonomia didattica, organizzativa, di ricerca, sperimentazione e sviluppo, e costruendo le condizioni per il superamento della rigida logica dei programmi ministeriali a favore di una maggiore progettualità locale. In questa prospettiva, il Piano dell'offerta formativa diventa il documento fondamentale dell'identità culturale e progettuale della scuola, mentre l'autonomia didattica consente di concretizzare gli obiettivi nazionali in percorsi formativi adeguati ai ritmi di apprendimento, alle diversità e alle potenzialità degli alunni, anche attraverso forme di flessibilità organizzativa e didattica.

Nel passaggio dalla legge 59/1997 al DPR 275/1999 si coglie quindi la trasformazione di un principio generale di decentramento in una vera e propria architettura di governance scolastica. Letta attraverso la prospettiva della policy analysis, la fase 1997-1999 può essere interpretata come la risposta istituzionale a un insieme di problemi pubblici chiaramente identificabili: il centralismo amministrativo, la rigidità burocratica, la frammentarietà delle innovazioni precedenti, le persistenti disuguaglianze sociali e territoriali, nonché la crescente

inadeguatezza del sistema rispetto alle trasformazioni economiche e culturali in atto. Gli obiettivi dichiarati della riforma consistono nel modernizzare l'amministrazione scolastica, attribuire personalità giuridica e autonomia funzionale alle scuole, aumentare la flessibilità organizzativa e didattica e migliorare l'efficacia formativa del sistema. Gli strumenti di policy impiegati a tal fine sono il riconoscimento dell'autonomia come principio ordinatore del nuovo assetto scolastico, la distinzione tra diverse forme di autonomia, l'introduzione del Piano dell'offerta formativa e la previsione di strumenti di flessibilità e progettazione locale. Le assunzioni teoriche sottostanti rinviano a un modello di governance che, pur mantenendo un forte quadro unitario nazionale, si allontana dal controllo gerarchico tradizionale e valorizza responsabilizzazione, flessibilità e capacità di adattamento ai contesti. Proprio in questa tensione tra ampliamento formale dell'autonomia e permanenza di significativi vincoli centrali si collocano le prime potenziali criticità della sua implementazione, che emergeranno con maggiore evidenza negli sviluppi successivi.

2.3 Il completamento del quadro istituzionale: dirigenza scolastica, valutazione e accountability tra D.Lgs 286/1999 e D.Lgs 165/2001

Il riconoscimento dell'autonomia funzionale delle scuole, sancito dalla Legge 59/1997 e dal DPR 275/1999, poneva con immediatezza due questioni di natura istituzionale che il legislatore non poteva lasciare irrisolte: chi avrebbe esercitato i nuovi poteri decisionali attribuiti alle scuole, e attraverso quali strumenti lo Stato avrebbe garantito che l'esercizio di tale autonomia producesse risultati coerenti con gli obiettivi nazionali del sistema educativo. Questi due nodi, la ridefinizione della figura dirigenziale e l'introduzione di meccanismi di valutazione e controllo, trovarono risposta in due provvedimenti emanati a breve distanza l'uno dall'altro, il D.Lgs 30 luglio 1999, n. 286, e il D.Lgs 30 marzo 2001, n. 165, che completano il quadro istituzionale avviato nella seconda metà degli anni Novanta e ne definiscono i caratteri operativi fondamentali.

Il D.Lgs 286/1999, recante norme in materia di riordino e potenziamento dei meccanismi e strumenti di monitoraggio e valutazione dei costi, dei rendimenti e dei risultati dell'attività svolta dalle amministrazioni pubbliche, costituisce il primo intervento dello Stato in materia di valutazione interna applicabile anche alle istituzioni scolastiche. Il decreto introduce quattro tipologie di controllo interno tra loro distinte: il controllo di regolarità amministrativa e contabile, volto a verificare la legittimità degli atti; il controllo di gestione, orientato a misurare l'efficacia, l'efficienza e l'economicità dell'azione amministrativa; la valutazione della

dirigenza, finalizzata a valutare le prestazioni dei responsabili delle strutture; il controllo strategico, che analizza la congruenza tra obiettivi dichiarati e risultati conseguiti. Sul piano istituzionale, il D.Lgs 286/1999 rappresenta la prima risposta normativa alla consapevolezza che l'attribuzione di maggiore autonomia alle organizzazioni pubbliche non può prescindere da corrispondenti strumenti di verifica e rendicontazione. Coerentemente con il paradigma del NPM, autonomia e accountability non vengono concepite come dimensioni alternative, ma come elementi complementari di un medesimo assetto di governance: la libertà decisionale concessa alle scuole trova il proprio contrappeso nel dovere di documentare e rendicontare l'uso che ne viene fatto. In questa prospettiva, il decreto del 1999 anticipa e prepara il terreno per la successiva costruzione del Sistema Nazionale di Valutazione, di cui costituisce la premessa normativa fondamentale.

Sul versante della dirigenza scolastica, il passaggio più significativo è rappresentato dal D.Lgs 165/2001, che contiene norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche, ridefinisce in modo organico lo statuto giuridico e professionale del personale dirigente, includendo i dirigenti delle istituzioni scolastiche. Prima dell'autonomia, il sistema scolastico italiano era retto da due figure distinte: il preside, responsabile delle scuole secondarie, e il direttore didattico, preposto alle scuole dell'infanzia e primarie. Entrambe le figure erano concepite essenzialmente come funzionari dell'amministrazione scolastica centrale, privi di personalità giuridica propria e dotati di margini molto ridotti di autonomia decisionale. Il loro profilo era prevalentemente giuridico-amministrativo: il compito principale consisteva nel dare esecuzione alle disposizioni ministeriali, garantire il regolare funzionamento dell'istituto e rappresentare l'interfaccia locale di un sistema di governo fortemente verticale. Come osserva Capogna, la logica sottostante era quella di un sistema dirigista e centralista, in cui le scuole operavano come terminali esecutivi di decisioni assunte altrove, senza che ai loro responsabili venissero riconosciute funzioni di indirizzo strategico o di gestione delle risorse²⁸.

Con l'art. 25 del D.Lgs 165/2001, questa configurazione viene sostanzialmente ridisegnata. Il Dirigente Scolastico acquista personalità giuridica, rappresenta legalmente l'istituzione scolastica ed è titolare di autonomi poteri di direzione, coordinamento e valorizzazione delle risorse umane. A lui è affidata la responsabilità della gestione delle risorse finanziarie e strumentali, nonché dei risultati del servizio. La figura non è più quella di un funzionario che esegue, ma di un dirigente che risponde: il mutamento di paradigma, da una

28 S. Capogna, *Dirigenza scolastica e autonomia*, in «Amministrazione in Cammino», ISSN 2038-3711.

logica di controllo procedurale a una logica di responsabilità sui risultati, riflette in modo diretto i principi del New Public Management già introdotti nel sistema scolastico dal DPR 275/1999²⁹. Nel nuovo quadro istituzionale, come sottolinea Capogna, al Dirigente Scolastico è richiesta una crescente capacità di coordinamento, mediazione e analisi dei bisogni, al fine di guidare il cambiamento in una logica di medio-lungo periodo, combinando competenze normativo-istituzionali con capacità di governance locale³⁰. Non si tratta più soltanto di applicare circolari ministeriali, ma di costruire un progetto educativo di istituto, comunicarlo all'interno e all'esterno attraverso il Piano dell'Offerta Formativa e rispondere dei risultati che ne conseguono.

La trasformazione della dirigenza scolastica italiana si inserisce in una tendenza più ampia che ha interessato numerosi sistemi educativi europei nel corso degli anni Novanta e Duemila. Colombo e Desideri rilevano come le riforme abbiano progressivamente ridefinito la governance del sistema su quattro livelli di responsabilità: Stato, Regioni, enti locali e istituzioni scolastiche. A queste ultime fu attribuito un grado crescente di autonomia funzionale e al loro responsabile uno statuto professionale più prossimo a quello del dirigente pubblico che non a quello del funzionario scolastico tradizionale³¹. Tuttavia, come emerge chiaramente dalla letteratura, questa trasformazione è rimasta parziale sul piano delle risorse effettivamente disponibili: il Dirigente Scolastico acquisisce nuove responsabilità gestionali, ma i principali meccanismi di reclutamento del personale docente e la gestione delle risorse finanziarie strutturali rimangono in larga misura nelle mani del Ministero, configurando quello che Colombo e Desideri definiscono un'autonomia imperfetta, in cui le responsabilità delegate non sono sempre accompagnate da corrispondenti poteri decisionali³².

Nel complesso, i due provvedimenti esaminati, il D.Lgs 286/1999 in materia di valutazione e il D.Lgs 165/2001 sulla dirigenza, completano l'architettura istituzionale avviata con la Legge 59/1997 e il DPR 275/1999, definendo i due pilastri su cui si regge il modello di governance scolastica che si affermerà nel decennio successivo: da un lato, una figura dirigenziale responsabile dei risultati del proprio istituto; dall'altro, un sistema di controllo interno che pone le basi per forme più strutturate di valutazione comparativa. È proprio a partire da questa architettura che le riforme degli anni Duemila e Dieci svilupperanno ulteriormente

29 D.Lgs 30 marzo 2001, n. 165, art. 25.

30 S. Capogna, *Dirigenza scolastica e autonomia*, cit.

31 M. Colombo, A. Desideri, *Italian Educational System and School Autonomy*, draft, Università Cattolica del Sacro Cuore, Milano, 2018, p. 4.

32 Ivi, p. 13.

entrambe le dimensioni, rafforzando i poteri del Dirigente Scolastico e costruendo progressivamente un sistema nazionale di valutazione delle performance scolastiche, come si vedrà nei paragrafi successivi.

2.4 La Legge 107/2015 e la Buona Scuola: autonomia, dirigenza e valutazione nel nuovo modello di governance

A distanza di quasi vent'anni dall'approvazione della Legge 59/1997, il sistema scolastico italiano si trovava in una condizione che la letteratura definisce "autonomia incompiuta". Il quadro normativo costruito tra il 1997 e il 2001 aveva attribuito alle istituzioni scolastiche nuove prerogative decisionali e ridefinito il profilo del Dirigente Scolastico, ma aveva lasciato irrisolti alcuni nodi strutturali che ne limitavano l'efficacia operativa. È in questo contesto che si colloca la Legge 13 luglio 2015, n. 107, comunemente nota come la "Buona Scuola", che si auto presenta esplicitamente come il completamento del processo avviato nel 1997. L'art. 1 della legge apre con una dichiarazione di intenti inequivoca: al fine di perseguire gli obiettivi fondamentali del sistema educativo, la legge intende dare "piena attuazione all'autonomia delle istituzioni scolastiche"³³. Come osservano Argentin e Barone, la riforma si propone di concludere un processo rimasto a lungo incompiuto, intervenendo precisamente sui due versanti, gestione delle risorse umane e autonomia finanziaria, su cui il quadro normativo precedente aveva mostrato i limiti più evidenti³⁴.

I problemi strutturali che la riforma dichiara di voler affrontare sono molteplici e sedimentati nel tempo. Il primo e più visibile riguarda il precariato cronico nel reclutamento del personale docente. Il sistema italiano di reclutamento si era nel tempo stratificato in una pluralità di canali paralleli, dominato dalle cosiddette graduatorie ad esaurimento, liste di candidati che attendevano una chiamata ministeriale per ottenere una posizione stabile, spesso dopo anni o decenni di contratti temporanei. Questo meccanismo aveva generato una serie di distorsioni: un'età media del corpo docente tra le più elevate nei paesi OCSE, una distribuzione territoriale e disciplinare del personale scarsamente corrispondente ai reali fabbisogni delle scuole, e una sostanziale incapacità del sistema di garantire continuità didattica agli studenti. La questione era divenuta politicamente non più rinviabile anche per ragioni esterne: nel novembre 2014 la Corte di Giustizia Europea aveva condannato l'Italia per il ricorso eccessivo

³³ Legge 13 luglio 2015, n. 107, art. 1, comma 1.

³⁴ G. Argentin, C. Barone, *School Reform. Innovation and the Rhetoric of Change*, in «Italian Politics», vol. 31, Berghahn Books, 2016, p. 139.

ai contratti a tempo determinato nel settore scolastico, configurando una violazione delle norme comunitarie in materia di lavoro³⁵. Il governo Renzi coglie questa contingenza per inserire il piano straordinario di assunzioni, centomila nuovi posti, all'interno di un progetto di riforma più ampio, presentandolo come la soluzione definitiva al problema del precariato.

Il secondo problema strutturale riguarda l'autonomia finanziaria delle scuole, rimasta sostanzialmente limitata nonostante le previsioni del DPR 275/1999. Come documentano Colombo e Desideri, l'Italia presenta uno dei livelli più bassi di autonomia scolastica nei paesi OCSE proprio sul versante della formazione del budget, quasi interamente regolato dal Ministero³⁶. Le scuole disponevano di margini molto ridotti per finanziare attività aggiuntive, acquisire materiali didattici o sviluppare progetti di innovazione, restando dipendenti da risorse statali distribuite centralmente secondo criteri standardizzati che non tenevano conto delle specificità territoriali e dell'utenza. La riforma interviene su questo punto introducendo il c.d. *school bonus*, un meccanismo di detraibilità fiscale per le donazioni private alle scuole, con l'obiettivo di aprire nuovi canali di finanziamento esterni al bilancio statale. Tuttavia, come rilevano Argentin e Barone, questo strumento presentava fin dall'origine il rischio di amplificare le disparità esistenti: le scuole collocate in contesti socio-economici più favorevoli avrebbero potuto attrarre donazioni con maggiore facilità rispetto a quelle situate in aree svantaggiate, accentuando le differenze già presenti nel sistema³⁷.

Il terzo problema strutturale, e il più direttamente rilevante per il tema dell'autonomia scolastica, riguardava il profilo del Dirigente Scolastico. Come già visto in precedenza, il D.Lgs 165/2001 aveva attribuito al DS nuove responsabilità gestionali e una diversa collocazione istituzionale, ma aveva lasciato nelle mani del Ministero i principali meccanismi di reclutamento e assegnazione del personale docente. Il risultato era una figura dirigenziale chiamata a rispondere dei risultati del proprio istituto senza disporre degli strumenti necessari per selezionare e valorizzare il personale con cui lavorare. La "Buona Scuola" interviene su questo squilibrio introducendo un meccanismo di chiamata diretta dei docenti da parte del dirigente. In base al nuovo meccanismo, il DS può selezionare i docenti da assegnare al proprio istituto attingendo da appositi albi territoriali, sulla base dei profili indicati nel Piano Triennale dell'Offerta Formativa e nel rispetto di criteri di trasparenza definiti dalla legge³⁸. Si tratta,

35 Ivi, p. 146.

36 M. Colombo, A. Desideri, *Italian Educational System and School Autonomy*, cit., p. 13.

37 G. Argentin, C. Barone, *School Reform*, cit., p. 139.

38 Legge 13 luglio 2015, n. 107, art. 1, commi 79-82.

come sottolineano Argentin e Barone, di un cambiamento molto significativo per il sistema scolastico italiano, che per la prima volta introduce un elemento di discrezionalità dirigenziale nel reclutamento del personale, rompendo con una logica di assegnazione interamente basata su criteri burocratico-formali che si trovano nella burocrazia weberiana³⁹.

Strettamente connessa al potenziamento del DS è la trasformazione del Piano dell'Offerta Formativa. Il POF, già previsto dal DPR 275/1999 come documento programmatico dell'identità culturale e progettuale di ciascuna scuola, viene con la 107/2015 trasformato in Piano Triennale dell'Offerta Formativa, assumendo un orizzonte temporale più ampio e un carattere maggiormente vincolante. Il PTOF diventa il documento fondamentale su cui si basa la valutazione del dirigente: esso deve indicare gli obiettivi educativi che la scuola intende perseguire nel triennio, le attività curricolari ed extracurricolari necessarie a raggiungerli, e le risorse umane e finanziarie da impiegare a tal fine. Questa forma di pianificazione di medio periodo, come osservano Argentin e Barone, è relativamente nuova per le scuole italiane e introduce una logica di programmazione strategica coerente con il paradigma manageriale già descritto⁴⁰. A completare il quadro, la legge introduce l'organico dell'autonomia, un contingente aggiuntivo di docenti, pari al 3-10% dell'organico ordinario, destinato non alla didattica curricolare ordinaria, ma alla realizzazione dei progetti previsti dal PTOF e al supporto delle attività di innovazione e miglioramento.

Sul versante della valutazione, la 107/2015 si intreccia strettamente con il Sistema Nazionale di Valutazione, istituito formalmente dal DPR 28 marzo 2013, n. 80, sotto il governo Monti, ma entrato concretamente in funzione solo a partire dall'anno scolastico 2014-2015, in sostanziale contemporaneità con la riforma. Il SNV prevede un ciclo integrato di valutazione delle istituzioni scolastiche articolato in autovalutazione, valutazione esterna e rendicontazione pubblica, coordinato da INVALSI, INDIRE e dai Nuclei di Valutazione Esterna. Argentin e Barone sottolineano con chiarezza il nesso logico tra SNV e poteri del DS: il sistema di valutazione "scarica" la responsabilità dei risultati sul dirigente, che viene valutato e remunerato in base al raggiungimento degli obiettivi indicati nel piano di miglioramento derivato dal Rapporto di Autovalutazione⁴¹. Questa architettura rivela la coerenza interna del modello di governance delineato dalla riforma: autonomia decisionale, responsabilità sui risultati e

39 G. Argentin, C. Barone, *School Reform*, cit., p. 141.

40 Ivi, p. 140.

41 Ivi, p. 143.

valutazione comparativa costituiscono tre elementi di un sistema integrato, in cui ciascuno presuppone e rafforza gli altri.

La Legge 107/2015 si caratterizza infine per un iter politico e un contesto di approvazione che contribuiscono a comprendere la natura della riforma e le resistenze che ha incontrato. Infatti, la riforma viene promossa direttamente dal presidente del Consiglio Matteo Renzi e attraverso un processo che ha di fatto sostituito la tradizionale consultazione con le organizzazioni sindacali con una consultazione online dei diretti interessati: studenti, genitori e docenti. Questa scelta ha generato una frattura con i sindacati della scuola e con una parte della minoranza interna al Partito Democratico, che hanno contestato in particolare il rafforzamento dei poteri del DS e l'introduzione di forme di remunerazione meritocratica per i docenti, giudicate incompatibili con la tradizione collegiale del sistema scolastico italiano⁴². Sul piano dei contenuti, la riforma introduce una discontinuità rispetto ad alcuni principi consolidati della cultura della scuola pubblica italiana, spostando il baricentro decisionale dagli organi collegiali alla figura dirigenziale e introducendo logiche di differenziazione salariale in un sistema tradizionalmente fondato sull'uniformità retributiva. Questi elementi di rottura, indipendentemente dal giudizio che se ne può dare, segnalano la natura sistemica della riforma e la sua ambizione di ridefinire non solo l'assetto organizzativo delle scuole, ma anche la cultura professionale dei suoi attori principali.

Con la Legge 107/2015, il quadro normativo dell'autonomia scolastica raggiunge dunque una configurazione più compiuta rispetto a quella delineata alla fine degli anni Novanta, integrando autonomia didattica e organizzativa, poteri dirigenziali e sistemi di valutazione in un modello di governance orientato ai risultati. Restano tuttavia aperti alcuni nodi sul versante della valutazione degli studenti e della certificazione delle competenze, che troveranno risposta nel D.Lgs 13 aprile 2017, n. 62.

2.5 Il D.Lgs 62/2017 e il completamento del Sistema Nazionale di Valutazione: dalla valutazione degli studenti alla governance per risultati

Con l'approvazione della Legge 107/2015 il quadro normativo dell'autonomia scolastica aveva compiuto un significativo passo avanti sul versante della governance istituzionale e della gestione delle risorse umane. Tuttavia, rimaneva irrisolto il nodo sulla valutazione degli studenti e la certificazione delle competenze. La disciplina vigente in materia, contenuta nel DPR 22

⁴² Ivi, p. 137.

giugno 2009, n. 122, era stata elaborata in un contesto normativo precedente alla piena attuazione del SNV e risultava sempre più disallineata rispetto all'assetto complessivo del sistema scolastico che si era venuto configurando nel corso degli anni successivi. A questo nodo normativo risponde il D.Lgs 13 aprile 2017, n. 62, recante norme in materia di valutazione e certificazione delle competenze nel primo ciclo ed esami di Stato.

Fin dalla nascita di INVALSI nel 1999, attraverso la trasformazione del preesistente Centro Europeo dell'Educazione, il sistema scolastico italiano si era dotato di uno strumento di rilevazione standardizzata degli apprendimenti. Tuttavia, le prove INVALSI avevano operato in una condizione di sostanziale separazione rispetto ai meccanismi ordinari di valutazione degli studenti: i risultati delle rilevazioni nazionali non producevano effetti giuridicamente rilevanti sui percorsi individuali degli alunni, non erano raccordati con i criteri di ammissione agli esami di Stato e non erano integrati con i processi di autovalutazione di istituto. Il risultato era una frammentazione strutturale del sistema valutativo: da un lato la valutazione interna dei docenti, fondata su criteri elaborati autonomamente dai singoli istituti; dall'altro le rilevazioni standardizzate INVALSI, percepite per lungo tempo, come riconosce lo stesso Istituto nel suo Documento di Visione Strategica 2017-2026, come qualcosa di imposto dall'alto piuttosto che come strumento di miglioramento; dall'altro ancora la certificazione delle competenze, prevista normativamente ma priva di modelli nazionali vincolanti e quindi gestita in modo disomogeneo tra istituti e territori. A questa frammentazione interna si aggiungeva una tensione di natura più profonda, riconducibile alla logica stessa dell'autonomia scolastica: il riconoscimento di ampi margini di progettazione didattica alle singole istituzioni scolastiche, sancito dal DPR 275/1999 e progressivamente ampliato, richiedeva in modo coerente l'esistenza di un sistema di valutazione capace di rendere confrontabili gli esiti di percorsi formativi sempre più differenziati. Senza questa condizione, l'autonomia rischiava di tradursi in autoreferenzialità, e la responsabilizzazione dei dirigenti scolastici introdotta dalla Legge 107/2015 perdeva il suo presupposto operativo: non era possibile valutare le performance di un istituto se non esistevano strumenti comparabili per misurare i risultati degli studenti che lo frequentavano. A questi problemi di natura sistemica si aggiungeva infine la pressione proveniente dal contesto europeo. La Raccomandazione del Parlamento e del Consiglio europeo del 18 dicembre 2006, relativa alle competenze chiave per l'apprendimento permanente, aveva individuato otto competenze fondamentali che i sistemi educativi nazionali erano chiamati a garantire a tutti i cittadini, sollecitando gli Stati membri ad allineare i propri strumenti di valutazione e certificazione a un quadro di riferimento comune. L'Italia aveva recepito formalmente queste indicazioni, ma senza

tradurle in modelli nazionali di certificazione effettivamente operativi e comparabili. Il D.Lgs 62/2017 si propone dunque di rispondere simultaneamente a questi tre ordini di problemi: la frammentazione interna del sistema valutativo, la tensione irrisolta tra autonomia e accountability, e la necessità di allineamento agli standard europei in materia di certificazione delle competenze.

Sul versante degli obiettivi e degli strumenti, il decreto interviene su tre ambiti distinti ma strettamente connessi. Il primo riguarda la valutazione periodica e finale nel primo ciclo di istruzione. L'art. 1 stabilisce che la valutazione ha finalità formativa ed educativa, concorre al miglioramento degli apprendimenti e al successo formativo, documenta lo sviluppo dell'identità personale e promuove l'autovalutazione di ciascuno studente in relazione alle acquisizioni di conoscenze, abilità e competenze⁴³. La valutazione viene ricondotta esplicitamente all'offerta formativa delle singole istituzioni scolastiche e alle Indicazioni Nazionali per il curriculum, stabilendo così un raccordo organico tra progettazione didattica autonoma e criteri valutativi condivisi a livello nazionale. Il secondo ambito di intervento riguarda le prove INVALSI, che il decreto ridefinisce in modo sostanziale rispetto al passato. Le rilevazioni standardizzate in italiano, matematica e inglese, effettuate nelle classi seconda e quinta della scuola primaria e nella terza della scuola secondaria di primo grado, diventano requisito di ammissione all'esame conclusivo del primo ciclo⁴⁴. Analogamente, per il secondo ciclo, l'art. 19 prevede che gli studenti iscritti all'ultimo anno di scuola secondaria di secondo grado sostengano prove a carattere nazionale predisposte da INVALSI in italiano, matematica e inglese come condizione per l'accesso all'esame finale⁴⁵. Questa scelta normativa è rilevante non solo sul piano procedurale, ma soprattutto su quello simbolico e istituzionale: le prove standardizzate cessano di essere un adempimento separato dal percorso scolastico ordinario e diventano parte integrante del ciclo valutativo di ciascuno studente. Il terzo ambito riguarda la certificazione delle competenze. L'art. 9 prevede che al termine della scuola primaria e del primo ciclo di istruzione venga rilasciata una certificazione che descrive i livelli delle competenze chiave e delle competenze di cittadinanza progressivamente acquisite, con riferimento esplicito al quadro europeo⁴⁶. I modelli nazionali di certificazione, adottati con il successivo DM 742/2017, introducono per la prima volta strumenti comparabili su scala nazionale, superando la frammentazione che aveva caratterizzato il decennio precedente.

43 D.Lgs 13 aprile 2017, n. 62, art. 1, commi 1 e 6.

44 Ivi, art. 7, comma 4.

45 Ivi, art. 19, comma 1.

46 Ivi, art. 9, commi 1 e 2.

Sul versante del Sistema Nazionale di Valutazione, il D.Lgs 62/2017 rappresenta il tassello che completa l'architettura avviata con il D.Lgs 286/1999, consolidata con il DPR 80/2013 e potenziata con la Legge 107/2015. Come illustra il Documento di Visione Strategica INVALSI 2017-2026, adottato dal Consiglio di Amministrazione dell'Istituto nel medesimo anno di emanazione del decreto, il SNV si articola ormai in cinque componenti integrate: le rilevazioni nazionali standardizzate, le indagini internazionali, l'autovalutazione di istituto attraverso il RAV, la valutazione esterna delle scuole attraverso i Nuclei Esterni di Valutazione, e la valutazione dei dirigenti scolastici⁴⁷. Il decreto del 2017 inserisce in modo organico la valutazione degli studenti all'interno di questa architettura, stabilendo il raccordo tra i risultati individuali e gli indicatori di sistema utilizzati nel RAV. In questa prospettiva, come sottolinea lo stesso documento INVALSI, i dati delle prove standardizzate non sono più soltanto uno strumento di misurazione degli apprendimenti individuali, ma costituiscono una componente essenziale del processo di autovalutazione istituzionale e del ciclo di miglioramento che ciascuna scuola è chiamata ad attivare sulla base del proprio piano di miglioramento⁴⁸. Il risultato è un'architettura di governance nella quale valutazione individuale, autovalutazione di istituto, valutazione esterna e valutazione della dirigenza si alimentano reciprocamente, al fine di migliorare gli esiti formativi.

Nel corso di un ventennio, a partire dalla Legge 59/1997 e dal DPR 275/1999, il sistema scolastico italiano ha progressivamente costruito un'architettura di governance che articola autonomia istituzionale, responsabilizzazione della dirigenza e valutazione comparativa dei risultati, dando così attuazione nel contesto nazionale a strumenti la cui matrice è stata ricostruita, nel paragrafo 2.1, entro il paradigma del New Public Management. La ricostruzione di questo percorso normativo costituisce la base indispensabile per affrontare, nei capitoli successivi, la questione centrale della presente ricerca: in che misura, attraverso quali meccanismi e in quali condizioni questo sistema ha effettivamente prodotto miglioramenti negli outcome del sistema scolastico italiano, e in che modo ha inciso sulle disuguaglianze educative che ne caratterizzano strutturalmente il funzionamento.

L'attribuzione merita tuttavia una precisazione, per evitare una lettura ingenuamente lineare del percorso. Il NPM è il paradigma entro cui quegli strumenti sono stati concepiti e si sono diffusi negli anni Novanta; al momento della legge 107/2015, tuttavia, la sua stagione

47 INVALSI, *Documento di visione strategica decennale 2017-2026*, adottato dal Consiglio di Amministrazione il 12 aprile 2017, p. 9.

48 Ivi, p. 8.

intellettuale era da tempo esaurita, e categorie come la standardizzazione della performance o il rafforzamento della dirigenza non appartengono in esclusiva a quel repertorio, potendo iscriversi in paradigmi diversi. Ciò che il percorso normativo italiano mostra non è dunque la fedeltà prolungata a un paradigma, ma la sedimentazione dei suoi strumenti: dispositivi introdotti sotto un'egida teorica sopravvivono ad essa, vengono ricombinati da agende successive e acquistano significati nuovi, secondo quel carattere intermittente delle politiche educative italiane già richiamato in questo capitolo. Nel seguito del lavoro, il riferimento al NPM va perciò inteso come genealogia degli strumenti, non come attribuzione di intenti al legislatore del 2015.

2.6 Gli outcome del sistema scolastico italiano: quadro empirico

L'analisi delle riforme condotta nei paragrafi precedenti ha consentito di ricostruire il disegno istituzionale dell'autonomia scolastica. Con il presente paragrafo si propone di affiancare a tale ricostruzione un quadro empirico degli outcome osservati nel sistema scolastico italiano, nel periodo compreso tra l'introduzione dell'autonomia e gli anni più recenti. Coerentemente con gli obiettivi della ricerca esplicitati nel capitolo precedente, l'analisi non intende stabilire nessi causali diretti tra riforme e risultati, ma ricostruire modelli empirici e variabilità sistematiche che costituiranno la base per la successiva valutazione degli esiti e per l'individuazione dei meccanismi discussi nei capitoli successivi.

Le dimensioni considerate corrispondono agli indicatori di outcome individuati nel quadro metodologico: i livelli di apprendimento degli studenti, rilevati attraverso le prove standardizzate nazionali e internazionali; la dispersione scolastica e l'abbandono precoce; l'inclusione degli studenti con disabilità e bisogni educativi speciali; lo sviluppo di competenze trasversali, esaminato nei limiti consentiti dagli strumenti di misurazione disponibili. Per ciascuna dimensione, l'analisi si avvale delle fonti istituzionali consolidate già descritte nel paragrafo 1.3.5, con particolare riferimento ai dati INVALSI, alle indagini OCSE-PISA e alle rilevazioni ISTAT, integrando ove necessari contributi della letteratura accademica per contestualizzare gli schemi osservati in una prospettiva di lungo periodo.

2.6.1 I livelli di apprendimento: risultati nazionali e internazionali

La valutazione dei livelli di apprendimento degli studenti italiani nel contesto internazionale trova nella rilevazione OCSE-PISA il suo strumento di riferimento principale. L'indagine, condotta a cadenza triennale su studenti quindicenni di oltre ottanta paesi, misura

le competenze in matematica, lettura e scienze con particolare attenzione alla capacità di applicare le conoscenze acquisite in contesti reali e situazioni nuove, andando quindi oltre la semplice verifica dei contenuti disciplinari. L'ottava edizione, svolta nel 2022 con la matematica come ambito principale, ha coinvolto quasi 700.000 studenti di 81 paesi, con un campione italiano di 10.552 studenti estratti da 345 scuole, rappresentativo di circa mezzo milione di quindicenni iscritti a partire dal secondo anno della scuola secondaria di primo grado⁴⁹.

I risultati conseguiti dagli studenti italiani nell'edizione 2022 presentano un quadro differenziato nei tre ambiti rilevati. In matematica, il punteggio medio italiano si attesta a 471 punti, in linea con la media dei paesi OCSE partecipanti (472), collocando il sistema scolastico italiano in una posizione sostanzialmente allineata a quella di paesi come Germania (475), Francia (474) e Spagna (473). In lettura, il punteggio medio italiano risulta invece superiore alla media OCSE, con 482 punti contro una media di 476, un risultato analogo a quello registrato da Germania (480), Austria (480) e Portogallo (477). In scienze, viceversa, il punteggio italiano di 477 punti si colloca al di sotto della media OCSE (485), in una posizione comparabile a quella di Norvegia (478), Portogallo (484) e Croazia (483).

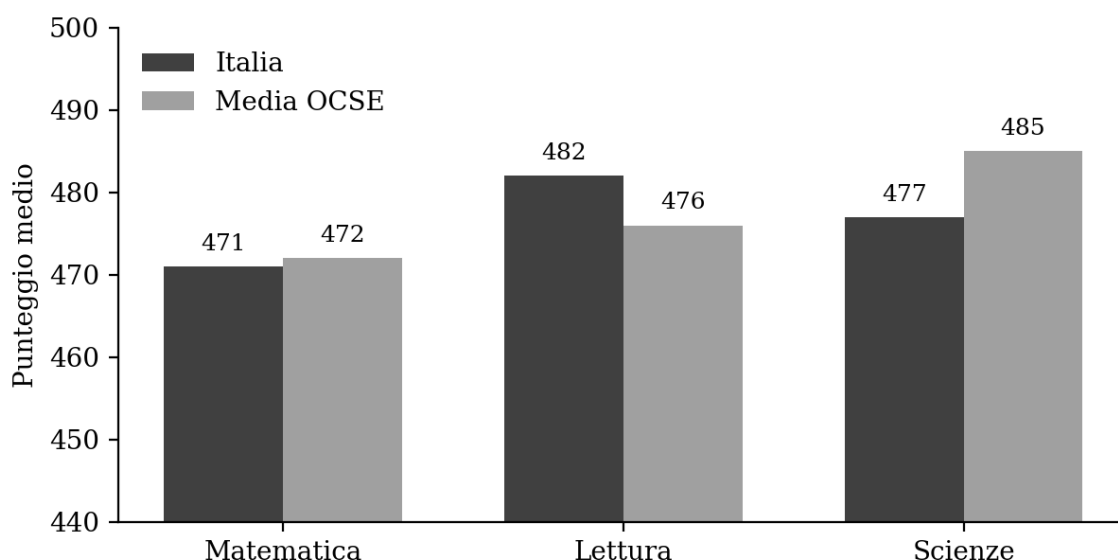


Figura 2.1 – Punteggi medi PISA 2022, Italia e media OCSE per ambito (fonte: OCSE-PISA 2022)⁵⁰

Una lettura più articolata emerge dall'analisi dei livelli di competenza, che consente di superare la dimensione dei punteggi medi e di osservare la distribuzione degli studenti lungo la

49 INVALSI, *Sintesi dei risultati degli studenti italiani. OCSE PISA 2022*, Roma, 2023, p. 3.

50 Ivi, p. 4, tabella 2: punteggio medio alle prove PISA 2022 di matematica, lettura e scienze.

scala dei profitti. In tutti e tre gli ambiti, il livello 2 è convenzionalmente assunto come soglia minima di competenza: gli studenti al di sotto di tale livello, definiti low performer, secondo questa scala non possiedono le competenze di base necessarie per svolgere compiti essenziali, mentre quelli che raggiungono il livello 5 o superiore, i top performer, dimostrano capacità di elaborazione complessa e astratta. In Italia, la quota di studenti al di sotto del livello 2 risulta pari al 29,6% in matematica, al 21,4% in lettura e al 23,9% in scienze; la quota di top performer non supera il 10% in nessuno dei tre ambiti, attestandosi al 7% in matematica, al 5% in lettura e al 4,2% in scienze.

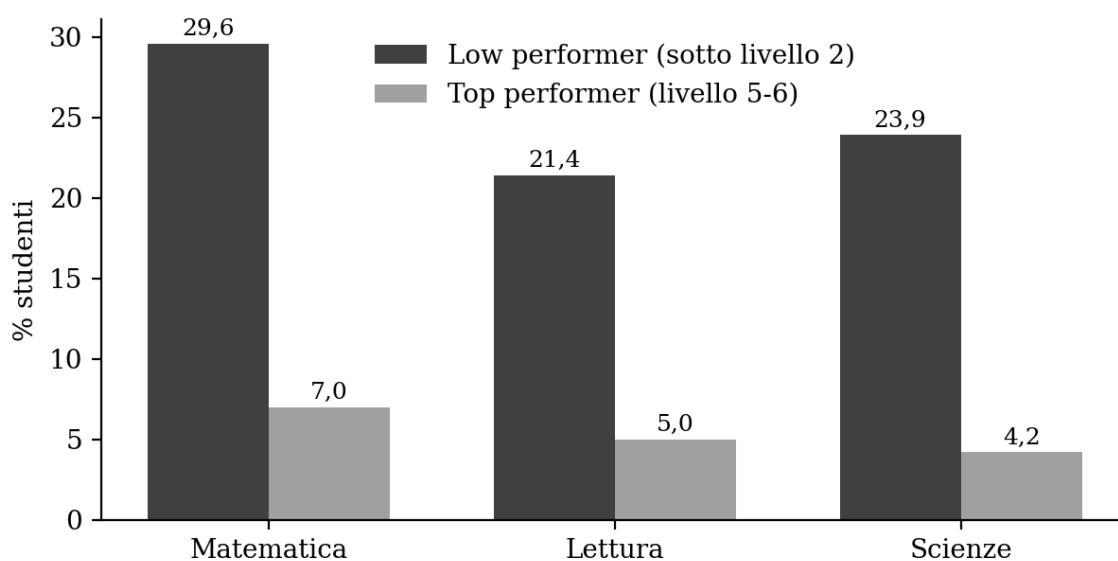


Figura 2.2 – Quote di low performer e top performer in PISA 2022, Italia (fonte: OCSE-PISA 2022)⁵¹

Questi dati indicano una distribuzione degli apprendimenti in cui una quota rilevante di studenti non raggiunge le competenze minime e al contempo la fascia di eccellenza rimane quantitativamente contenuta.

Risulta indispensabile valutare il dato del 2022 in una prospettiva di lungo periodo, confrontandolo con i risultati PISA delle edizioni precedenti.

Considerando il periodo compreso tra il 2003 e il 2022, il punteggio medio italiano in matematica mostra un andamento complessivamente positivo, con una crescita media di circa 8 punti nell'arco di vent'anni. Tale tendenza, tuttavia, maschera un'altra dinamica: se si restringesse il periodo di osservazione al decennio 2012-2022, corrispondente alla fase di piena operatività del Sistema Nazionale di Valutazione e agli anni successivi all'introduzione della legge 107/2015, il punteggio medio in matematica registra una flessione di 14 punti. In scienze,

⁵¹ Ivi, p. 6, tabella 4: percentuale di studenti low performer e top performer in matematica, lettura e scienze.

nello stesso arco temporale, il calo è ancora più pronunciato, con una diminuzione di 17 punti rispetto al 2012⁵². In lettura, per contro, i risultati del 2022 non si discostano in modo statisticamente significativo dai cicli precedenti, evidenziando una sostanziale stabilità nel tempo, pur con punteggi che si collocano attualmente al di sopra della media OCSE principalmente per effetto di una riduzione della media stessa nei paesi partecipanti.

Il confronto tra il ciclo 2018 e il ciclo 2022 introduce un elemento di complessità interpretativa ulteriore. In matematica, il punteggio medio italiano registra una diminuzione di 15 punti rispetto al ciclo precedente, una variazione statisticamente significativa che colloca il 2022 come il risultato più basso degli ultimi vent'anni in questo ambito. In scienze, al contrario, il punteggio del 2022 risulta superiore di 9 punti rispetto al 2018, pur rimanendo al di sotto della media OCSE. È opportuno rilevare che il ciclo 2022 si è svolto in un contesto segnato dagli effetti persistenti della pandemia da COVID-19, che aveva già indotto il posticipo della rilevazione dal 2021 al 2022. Tuttavia, la tendenza negativa in matematica era già osservabile nel periodo precedente alla pandemia, suggerendo che le difficoltà del sistema non possano essere interamente ricondotte a questo fattore.

MACROAREA GEOGRAFICA	MATEMATICA													
	PISA 2000 (PISA 2022 - PISA 2000)		PISA 2003 (PISA 2022 - PISA 2003)		PISA 2006 (PISA 2022 - PISA 2006)		PISA 2009 (PISA 2022 - PISA 2009)		PISA 2012 (PISA 2022 - PISA 2012)		PISA 2015 (PISA 2022 - PISA 2015)		PISA 2018 (PISA 2022 - PISA 2018)	
	Diff. punteggio	E.S.	Diff. punteggio	E.S.	Diff. punteggio	E.S.	Score dif.	E.S.	Diff. punteggio	E.S.	Diff. punteggio	E.S.	Diff. punteggio	E.S.
	no	no	-10	(10.1)	13	(9.0)	-6	(8.9)	-9	(9.1)	-5	(8.9)	-13	(9.4)
Nord Ovest	no	no	-15	(10.4)	-9	(6.7)	-11	(6.7)	-18	(6.9)	-20	(8.8)	-19	(7.2)
Nord Est	no	no	-1	(12.0)	5	(12.8)	-12	(10.5)	-13	(10.4)	-25	(12.2)	-22	(10.8)
Centro	no	no	6	(11.0)	-5	(8.2)	-30	(8.1)	-20	(7.5)	-34	(6.9)	-24	(7.6)
Sud	no	no	18	(10.8)	24	(9.7)	-10	(9.7)	-5	(8.5)	-5	(11.4)	-4	(10.7)
Sud Isole														
MACROAREA GEOGRAFICA	LETTURA													
	PISA 2000 (PISA 2022 - PISA 2000)		PISA 2003 (PISA 2022 - PISA 2003)		PISA 2006 (PISA 2022 - PISA 2006)		PISA 2009 (PISA 2022 - PISA 2009)		PISA 2012 (PISA 2022 - PISA 2012)		PISA 2015 (PISA 2022 - PISA 2015)		PISA 2018 (PISA 2022 - PISA 2018)	
	Diff. punteggio	E.S.	Diff. punteggio	E.S.	Diff. punteggio	E.S.	Score dif.	E.S.	Diff. punteggio	E.S.	Diff. punteggio	E.S.	Diff. punteggio	E.S.
	-14	(9.7)	-8	(8.4)	9	(10.9)	-8	(7.8)	-10	(8.7)	1	(7.5)	5	(7.6)
Nord Ovest	-22	(8.7)	-14	(8.6)	-1	(9.8)	1	(6.5)	-5	(7.8)	-10	(7.3)	3	(7.0)
Nord Est	-3	(11.4)	-1	(11.1)	2	(14.5)	-3	(9.2)	-1	(10.5)	-4	(10.8)	1	(9.2)
Centro	-17	(11.4)	5	(11.1)	7	(11.0)	-19	(8.4)	-26	(9.9)	-12	(8.4)	-3	(7.4)
Sud	11	(13.5)	21	(10.1)	31	(12.6)	0	(9.1)	3	(9.3)	5	(11.1)	17	(10.4)
Sud Isole														
MACROAREA GEOGRAFICA	SCIENZE													
	PISA 2000 (PISA 2022 - PISA 2000)		PISA 2003 (PISA 2022 - PISA 2003)		PISA 2006 (PISA 2022 - PISA 2006)		PISA 2009 (PISA 2022 - PISA 2009)		PISA 2012 (PISA 2022 - PISA 2012)		PISA 2015 (PISA 2022 - PISA 2015)		PISA 2018 (PISA 2022 - PISA 2018)	
	Diff. punteggio	E.S.	Diff. punteggio	E.S.	Diff. punteggio	E.S.	Score dif.	E.S.	Diff. punteggio	E.S.	Diff. punteggio	E.S.	Diff. punteggio	E.S.
	no	no	no	no	6	(8.3)	-9	(9.4)	-14	(9.2)	8	(7.8)	15	(8.4)
Nord Ovest	no	no	no	no	-16	(6.3)	-11	(7.8)	-19	(7.6)	-18	(7.0)	7	(6.9)
Nord Est	no	no	no	no	-10	(12.4)	-15	(11.0)	-17	(10.7)	-6	(11.2)	3	(10.3)
Centro	no	no	no	no	-9	(8.0)	-28	(9.4)	-30	(9.0)	-26	(7.2)	-4	(7.7)
Sud	no	no	no	no	18	(8.9)	-4	(10.2)	-3	(9.3)	-11	(10.3)	20	(10.1)
Sud Isole														

53

Tabella 2.1 – Differenze di rendimento in matematica, lettura e scienze per macroarea geografica, cicli PISA 2000-2022 (fonte: INVALSI, Sintesi dei risultati degli studenti italiani. OCSE PISA 2022, p. 11)

Sul piano degli apprendimenti di base rilevati a livello nazionale, i dati INVALSI relativi all'anno scolastico 2024/2025 offrono un quadro comparabile per la scuola secondaria di primo grado. Alla fine del primo ciclo obbligatorio, la quota di studenti che non raggiunge la

⁵² Ivi, p. 9.

⁵³ Ivi, p. 11, tabella 8: differenze di rendimento in matematica, lettura e scienze per macroarea geografica.

sufficienza nelle prove di matematica si attesta al 44,3%, mentre in italiano la percentuale di low performer è pari al 41,4%. Questi dati non riguardano la fascia di quindicenni rilevata da PISA, ma fotografano la condizione degli studenti al termine della scuola media, segnalando che una quota superiore a due quinti degli studenti conclude questa parte di percorso con competenze insufficienti nelle discipline primarie⁵⁴. La dispersione implicita, definita come la condizione degli studenti che completano formalmente il ciclo scolastico senza raggiungere i traguardi minimi attesi, raggiunge il 12,3% degli iscritti al terzo anno della scuola secondaria di primo grado nell'anno scolastico 2024/2025, in calo rispetto al 16,6% del 2020/2021. Alla fine del ciclo secondario superiore, la quota di dispersione implicita si attesta all'8,7%, con una variabilità territoriale che raggiunge il 17,6% in Campania e il 15,9% in Sardegna⁵⁵.

2.6.2 Dispersione scolastica, abbandono precoce e NEET

La dispersione scolastica costituisce uno degli indicatori più significativi per valutare la capacità del sistema educativo di garantire il completamento dei percorsi formativi e di ridurre le condizioni di vulnerabilità che espongono gli studenti al rischio di marginalizzazione sociale. Nella letteratura e nella prassi istituzionale, il fenomeno viene comunemente distinto in due componenti: la dispersione esplicita, misurabile attraverso indicatori quantitativi di abbandono e mancato completamento dei percorsi di studio, e la dispersione implicita, che riguarda quegli studenti che completano formalmente il percorso scolastico senza aver acquisito le competenze minime attese al termine del ciclo frequentato.

Sul versante della dispersione esplicita, l'indicatore di riferimento a livello europeo è rappresentato dalla quota di early leavers, ovvero di giovani tra i 18 e i 24 anni che hanno conseguito al massimo il diploma di scuola secondaria di primo grado e non risultano inseriti in alcun percorso di istruzione o formazione. Nel 2024, tale quota si attesta in Italia al 9,8%, in progressiva diminuzione rispetto agli anni precedenti e prossima al target europeo del 9% fissato per il 2030. Il dato complessivo, tuttavia, cela variabilità territoriali e di genere di notevole entità: la quota di early leavers raggiunge il 12,4% nel Mezzogiorno, a fronte dell'8,4% nel Nord, mentre il differenziale di genere rimane marcato, con il 12,2% tra i maschi contro il 7,1% tra le femmine⁵⁶. Una condizione di particolare svantaggio riguarda i giovani con cittadinanza straniera, tra i quali la quota di abbandono precoce sale al 24,3%, a fronte

54 ISTAT, *Indagine conoscitiva su povertà educativa, abbandono e dispersione scolastica. Audizione dell'Istituto Nazionale di Statistica*, Roma, 7 ottobre 2025, p. 7.

55 Ivi, pp. 7-9.

56 ISTAT, *Indagine conoscitiva su povertà educativa*, cit., p. 8.

dell'8,5% registrato tra i cittadini italiani, segnalando una significativa criticità nella capacità del sistema di garantire percorsi di integrazione efficaci.

L'influenza del background familiare sul rischio di abbandono precoce emerge con particolare chiarezza dai dati ISTAT: quasi un quarto dei giovani tra i 18 e i 24 anni con genitori in possesso al massimo della licenza media ha abbandonato gli studi prima del conseguimento di una qualifica o di un diploma, una quota che scende al 5,3% quando almeno un genitore ha un titolo secondario superiore e all'1,2% quando almeno un genitore è laureato. Questa statistica riproduce coerentemente il meccanismo di trasmissione intergenerazionale dell'istruzione documentato dalla letteratura accademica⁵⁷, suggerendo che il sistema scolastico continui a incontrare difficoltà strutturali nel compensare le disuguaglianze di partenza legate al contesto familiare, indipendentemente dagli strumenti introdotti dalle riforme.

Per ciò che concerne la dispersione implicita, i dati INVALSI relativi all'anno scolastico 2024/2025 consentono di quantificare il fenomeno in modo più articolato rispetto al solo indicatore di abbandono. Alla fine della scuola secondaria di secondo grado, l'8,7% degli studenti si trova in condizione di dispersione implicita, avendo completato formalmente il ciclo senza raggiungere traguardi di competenza superiori a quelli attesi al termine del secondo anno dello stesso ciclo. La variabilità territoriale di questo indicatore è marcata: il Sud registra valori sistematicamente più elevati, con punte del 17,6% in Campania e del 15,9% in Sardegna, mentre le regioni del Nord e del Centro si collocano al di sotto della media nazionale. Rilevante è altresì la differenziazione per tipologia di istituto: nei licei la quota di dispersione implicita si ferma al 3,9%, negli istituti tecnici sale al 10,8% e negli istituti professionali raggiunge il 22,8%. Quest'ultimo dato è di particolare rilievo per la valutazione del sistema: più di un quinto degli studenti che completano il ciclo professionale si trova, al momento del diploma, in una condizione di competenza non molto distante da quella di chi ha abbandonato gli studi, con un altrettanto elevato rischio di marginalità sociale e lavorativa.

Il fenomeno della dispersione implicita presenta inoltre una marcata differenziazione per genere e per background socioeconomico. I maschi risultano più esposti delle femmine, con una quota di dispersione implicita pari al 10,7% contro il 6,7% delle studentesse, mentre la

57 D. Checchi, C. V. Fiorio, M. Leonardi, *Sessanta anni di istruzione in Italia*, cit. Gli autori documentano, attraverso l'analisi delle indagini sui bilanci delle famiglie italiane condotte dalla Banca d'Italia tra il 1993 e il 2004, il progressivo calo del coefficiente di trasmissione intergenerazionale dell'istruzione tra le coorti nate dal 1910 al 1979, con una persistenza significativa delle disuguaglianze ai livelli più elevati di istruzione, in particolare per il conseguimento del titolo universitario.

quota tra gli studenti provenienti da famiglie svantaggiate è quasi doppia rispetto a quella registrata tra gli studenti delle altre famiglie⁵⁸.

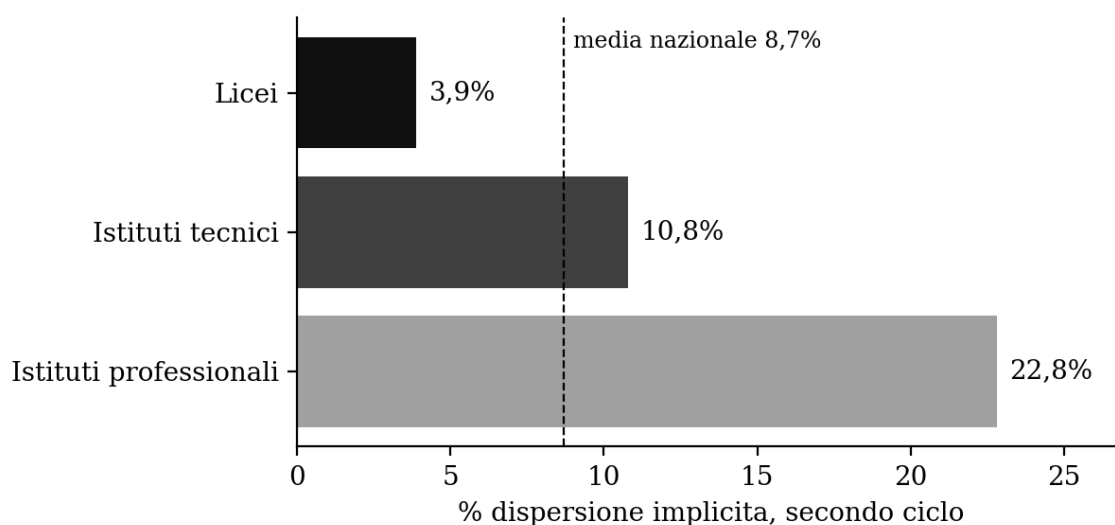


Figura 2.3 – Dispersione implicita al termine del secondo ciclo per tipologia di scuola (fonte: INVALSI)

L'esito finale della dispersione scolastica, nelle sue diverse forme, si riflette in modo diretto sul fenomeno dei NEET, acronimo che designa i giovani tra i 15 e i 29 anni che non risultano inseriti né in un percorso di istruzione né in un'attività lavorativa. Nel 2024, la quota di NEET in Italia si è attestata al 15,2%, in calo significativo rispetto al 23,7% registrato nel 2020, un miglioramento che riflette congiuntamente la riduzione della dispersione esplicita e l'incremento del tasso di occupazione giovanile nel periodo post-pandemico⁵⁹. Anche in questo caso, tuttavia, la media nazionale cela una variabilità territoriale di estrema rilevanza: la quota di NEET supera il 20% in Calabria (26,2%), Sicilia (25,7%), Campania (24,9%) e Puglia (21,4%), mentre si mantiene su livelli significativamente più contenuti nelle regioni settentrionali. La differenza di genere rimane persistente, con una quota femminile del 16,6% superiore a quella maschile del 13,8%, un dato che riflette sia le dinamiche di partecipazione al mercato del lavoro sia le specificità dei percorsi formativi delle giovani donne nel contesto italiano.

⁵⁸ ISTAT, *Indagine conoscitiva su povertà educativa*, cit., pp. 9-10.

⁵⁹ Ivi, p. 10.

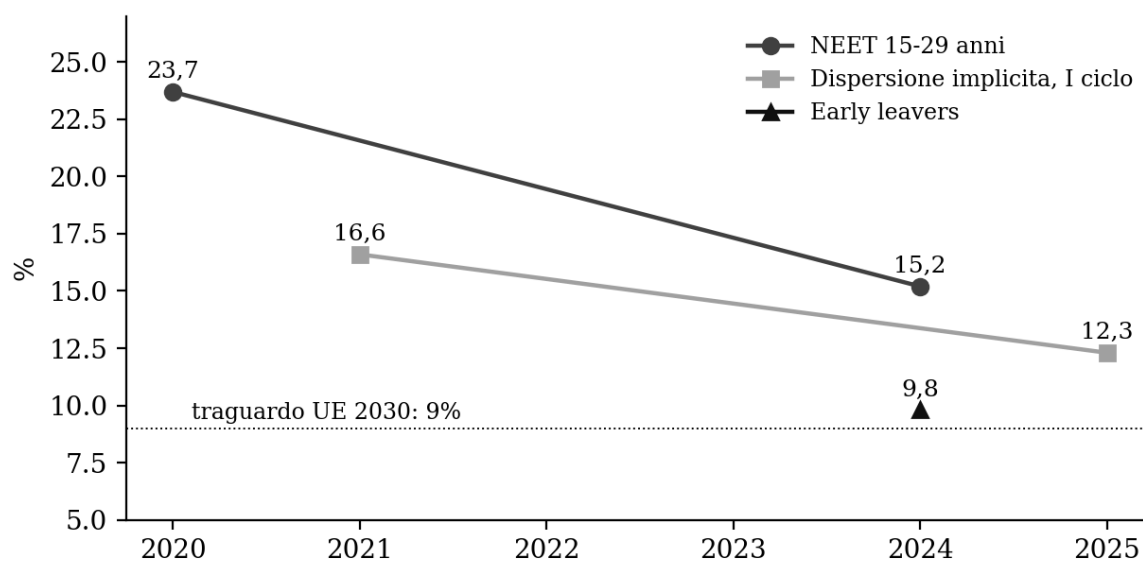


Figura 2.4 – Indicatori di dispersione e NEET: la dinamica recente (fonti: ISTAT, INVALSI)

2.6.3 L'inclusione degli studenti con disabilità e bisogni educativi speciali

L'inclusione scolastica degli studenti con disabilità ha come quadro normativo la legge 5 febbraio 1992, n. 104, successivamente integrata dal decreto legislativo 13 aprile 2017, n. 66, che ha ridefinito le modalità di certificazione, progettazione e valutazione dei percorsi individualizzati attraverso l'introduzione del Piano Educativo Individualizzato nella sua formulazione attuale e del Gruppo di Lavoro Operativo per l'inclusione. In questo quadro, l'autonomia attribuisce alle istituzioni scolastiche la responsabilità di progettare e realizzare interventi educativi adeguati alle caratteristiche specifiche di ciascun alunno, configurando l'inclusione non come adempimento burocratico centralizzato ma come processo educativo radicato nella comunità scolastica locale.

I dati più recenti segnalano una crescita costante e significativa della popolazione scolastica con disabilità. Nell'anno scolastico 2023/2024 sono quasi 359.000 gli alunni con disabilità che frequentano le scuole italiane di ogni ordine e grado, pari al 4,5% del totale degli iscritti, con un incremento del 6% rispetto all'anno precedente e di circa 75.000 unità negli ultimi cinque anni, corrispondente a una crescita del 26% rispetto all'anno scolastico 2018/2019⁶⁰. La quota di alunni con disabilità è più elevata nella scuola primaria e nella secondaria di primo grado, dove si attesta al 5,5%, mentre risulta inferiore nella scuola dell'infanzia (3,2%) e nella secondaria di secondo grado (3,5%). La tipologia di problema più diffusa è la disabilità intellettiva, che riguarda il 40% degli studenti con disabilità, seguita dai

⁶⁰ ISTAT, *L'inclusione scolastica degli alunni con disabilità. Anno scolastico 2023-2024*, Roma, 18 marzo 2025, p. 2.

disturbi dello sviluppo psicologico (35%) e dai disturbi specifici dell'apprendimento e dell'attenzione, che interessano complessivamente quasi un quinto della popolazione con disabilità. Il 37% degli alunni presenta più tipologie di problema contemporaneamente, con una frequenza di pluri-disabilità particolarmente elevata tra gli studenti con disabilità intellettiva.

ALUNNI CON DISABILITÀ PER TIPO DI PROBLEMA E ORDINE. Anno scolastico 2023-2024, valori per 100 alunni con disabilità

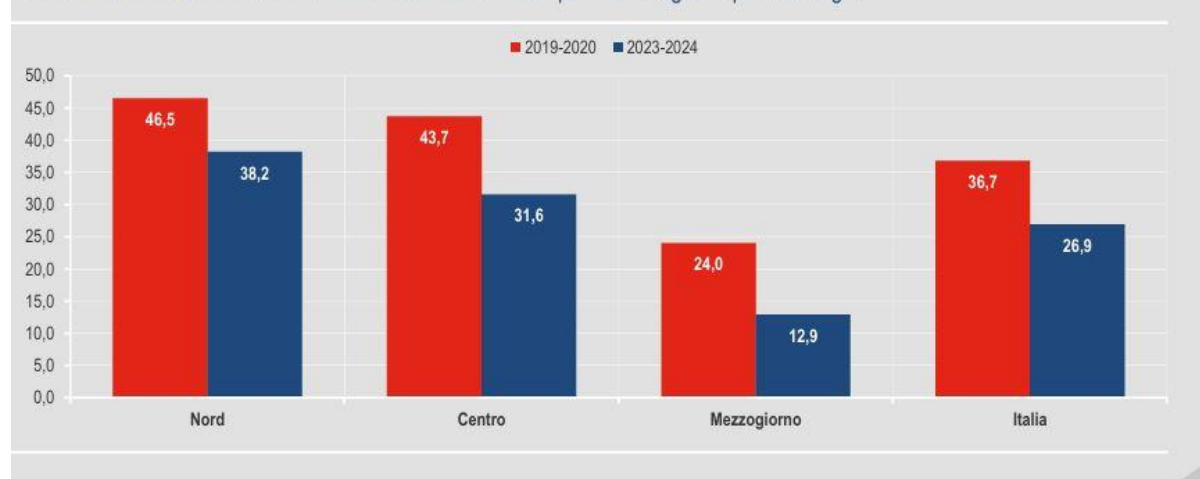
Tipologia di problema	INFANZIA	PRIMARIA	SECONDARIA DI I GRADO	SECONDARIA DI II GRADO	TOTALE ORDINI
Cecità	0,1	0,6	0,8	1,1	0,7
Ipovisione	1,5	2,5	2,4	3,4	2,6
Sordità profonda o grave	0,6	0,7	1,2	1,1	0,9
Ipoacusia	2,2	2,3	2,1	3,3	2,5
Disabilità motoria	11,4	8,5	8,4	9,1	8,9
Disturbo specifico dell'apprendimento	5,4	15,3	23,6	22,6	18,2
Disturbo specifico del linguaggio	18,8	21,4	12,9	8,8	15,7
Disturbo dello sviluppo psicologico	62,7	39,1	25,7	25,3	34,8
Disabilità Intellettiva	20,6	34,4	45,9	51,8	40,3
Disturbo dell'attenzione e del comportamento	10,1	19,1	20,3	15,7	17,5
Disturbo affettivo relazionale	3,6	8,1	11,6	15	10,3
Malattie metaboliche	4,0	3,6	4,0	4,5	4,0
Altro tipo di disabilità	1,5	0,6	0,6	0,4	0,6

61

Tabella 2.2 – Alunni con disabilità per tipo di problema e ordine di scuola, anno scolastico 2023-2024 (fonte: ISTAT, L'inclusione scolastica degli alunni con disabilità, p. 2)

Per ciò che riguarda le risorse umane destinate al sostegno, nell'anno scolastico 2023/2024 sono stati impiegati nelle scuole italiane circa 246.000 insegnanti per il sostegno, con un rapporto alunno-insegnante pari a 1,4 nella scuola statale, superiore a quanto raccomandato dalla legge 244/2007, che prevede un rapporto di 2 alunni per ogni docente. La quota di docenti di sostegno in possesso di una formazione specifica è cresciuta dal 63% al 73% nel corso degli ultimi quattro anni.

FIGURA 1. INSEGNANTI PER IL SOSTEGNO SELEZIONATI DALLE LISTE CURRICOLARI PER RIPARTIZIONE E ANNO SCOLASTICO. Anni 2019-2020 e 2023-2024. Valori per 100 insegnanti per il sostegno

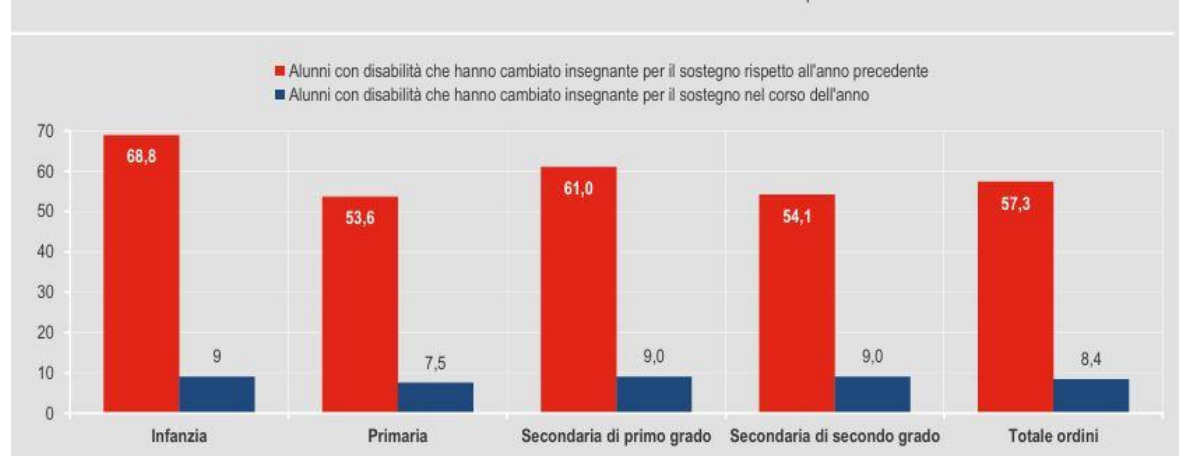


62

Figura 2.5 – Insegnanti per il sostegno selezionati dalle liste curricolari per ripartizione geografica, anni scolastici 2019-2020 e 2023-2024 (fonte: ISTAT, L'inclusione scolastica degli alunni con disabilità, p. 3)

A questi elementi si aggiunge una criticità strutturale di particolare rilievo per la continuità educativa: più di uno studente su due, il 57% degli alunni con disabilità, ha cambiato insegnante di sostegno rispetto all'anno precedente, con punte del 69% nella scuola dell'infanzia e del 61% nella secondaria di primo grado, mentre l'8,4% ha cambiato insegnante nel corso dello stesso anno scolastico.

FIGURA 2. ALUNNI CON DISABILITÀ CHE HANNO CAMBIATO INSEGNANTE PER IL SOSTEGNO PER ORDINE SCOLASTICO E PERIODO DEL CAMBIAMENTO. Anno scolastico 2023-2024. Valori per 100 alunni con disabilità



63

Figura 2.6 – Alunni con disabilità che hanno cambiato insegnante per il sostegno per ordine scolastico e periodo del cambiamento, anno scolastico 2023-2024 (fonte: ISTAT, L'inclusione scolastica degli alunni con disabilità, p.

4)

62 Ivi, p. 3, figura 1.

63 Ivi, p. 4, figura 2.

Per ciò che riguarda il Piano di Educazione Individuale (PEI), i dati evidenziano un ritardo nell'implementazione che segnala difficoltà organizzative diffuse: nell'anno scolastico 2023/2024, per un alunno su cinque il Piano Educativo Individualizzato non risultava ancora predisposto alla data del 31 ottobre, con punte del 25% nella scuola secondaria di secondo grado e del 30% nel Centro del paese. Poiché il PEI costituisce il documento fondamentale su cui si basa l'intero percorso formativo dell'alunno con disabilità, il suo ritardo nella redazione implica che una quota rilevante di studenti inizi l'anno scolastico in assenza di una progettazione educativa formalizzata, con evidenti ricadute sulla qualità e sulla continuità degli interventi di supporto.

Sul piano dell'accessibilità fisica degli edifici scolastici, solo il 41% delle scuole italiane risulta accessibile per gli alunni con disabilità motoria, con una situazione migliore al Nord (44%) e più critica nel Sud e nelle isole (37%); la percentuale scende ulteriormente quando si considerano le esigenze degli studenti con disabilità sensoriali, con solo il 17% delle scuole dotato di segnalazioni visive per studenti con sordità o ipoacusia e appena l'1,1% provvisto di mappe a rilievo e percorsi tattili per alunni con cecità o ipovisione. La domanda di assistenza specializzata non è pienamente soddisfatta: oltre 15.000 studenti avrebbero bisogno del supporto di un assistente all'autonomia e alla comunicazione senza poterne usufruire, mentre quasi 5.000 necessiterebbero di un assistente igienico personale; complessivamente, circa 20.000 alunni con disabilità si trovano in una condizione di domanda di assistenza insoddisfatta. Il 31% degli studenti con disabilità avrebbe inoltre bisogno di almeno un ausilio didattico di cui non dispone, con una prevalenza di richieste relative a software per il potenziamento delle abilità di base e sistemi informatici per la lettura e lo studio⁶⁴.

Inoltre, la grande maggioranza degli alunni con disabilità trascorre la parte prevalente del proprio tempo scolastico con i compagni all'interno della classe, con una media di 29 ore settimanali in contesto inclusivo contro 2,9 ore di attività didattica svolta individualmente con l'insegnante di sostegno. Tuttavia, in presenza di limitazioni gravi, il numero di ore trascorse fuori dalla classe aumenta considerevolmente, raggiungendo una media di 7,3 ore settimanali a livello nazionale, con differenze territoriali rilevanti: 9,4 ore nel Nord e 5,3 ore nel Mezzogiorno. Il 16% degli alunni riceve un sostegno rivolto esclusivamente a loro, senza coinvolgimento del gruppo classe, una modalità che si pone in tensione con i principi di didattica inclusiva che orientano il quadro normativo vigente. La partecipazione alle attività extradidattiche organizzate dalla scuola riguarda meno della metà degli alunni con disabilità

⁶⁴ Ivi, p. 6.

(49%), con livelli ancora più bassi nelle regioni meridionali, mentre la partecipazione alle gite con pernottamento si ferma al 50% a livello nazionale e scende al 35% nel Mezzogiorno⁶⁵.

2.6.4 Lo sviluppo di competenze trasversali

Lo sviluppo di competenze trasversali costituisce una delle finalità esplicite delle riforme che hanno introdotto l'autonomia scolastica nel sistema italiano. Tale dimensione ha assunto crescente centralità nel quadro europeo con la Raccomandazione del Parlamento europeo e del Consiglio sulle competenze chiave per l'apprendimento permanente, che individua otto aree di competenza (dalla competenza alfabetica a quella digitale, da quella matematica e scientifica a quella personale e sociale) come obiettivo comune dei sistemi educativi degli Stati membri⁶⁶. Nel contesto italiano, l'orientamento verso le competenze trasversali ha trovato la sua espressione più diretta nella legge 107/2015, che ha reso obbligatoria per tutte le scuole secondarie di secondo grado l'alternanza scuola-lavoro, successivamente ridefinita come Percorsi per le Competenze Trasversali e per l'Orientamento.

La misurazione diretta di questa dimensione presenta alcuni limiti: le competenze trasversali concernono capacità relazionali, emotive e di orientamento che risultano difficilmente riducibili a indicatori quantitativi comparabili nel tempo. Come riconosciuto dalla stessa Commissione scientifica interistituzionale istituita dall'ISTAT nel 2023, permangono importanti gap informativi rispetto alle competenze personali e sociali, per la cui rilevazione sono in corso sviluppi metodologici ancora non consolidati⁶⁷. L'analisi si avvale pertanto di alcuni indicatori indiretti.

Un primo indicatore indiretto è rappresentato dagli esiti occupazionali dei giovani. Il calo della quota di NEET dal 23,7% del 2020 al 15,2% del 2024 si inserisce in un periodo di significativa espansione occupazionale, che rende difficile isolare il contributo specifico delle politiche educative rispetto a fattori macroeconomici più generali⁶⁸. Tuttavia, la maggiore concentrazione del fenomeno nelle regioni meridionali e tra i giovani con titoli di studio più bassi suggerisce che la qualità delle competenze acquisite nel percorso scolastico continui a costituire un fattore differenziante rilevante nelle traiettorie di inserimento lavorativo.

⁶⁵ Ivi, p. 8.

⁶⁶ Raccomandazione del Parlamento europeo e del Consiglio, 18 dicembre 2006, 2006/962/CE, *Competenze chiave per l'apprendimento permanente*, in «Gazzetta Ufficiale dell'Unione europea», L 394, 30 dicembre 2006; aggiornata con Raccomandazione del Consiglio, 22 maggio 2018, 2018/C 189/01.

⁶⁷ ISTAT, *Indagine conoscitiva su povertà educativa*, cit., pp. 11-12.

⁶⁸ Ivi, p. 9.

Un secondo indicatore è offerto dal posizionamento dell'Italia rispetto ai partner europei nei livelli di istruzione complessivi. Nel 2024, il 66,7% delle persone tra i 25 e i 64 anni ha conseguito almeno un diploma di scuola secondaria superiore, una quota inferiore di 13,8 punti percentuali rispetto alla media europea; tra i giovani tra i 25 e i 34 anni, la quota di laureati si attesta al 31,6% contro il 44,1% della media europea⁶⁹. Questi dati segnalano che il sistema formativo italiano continua a produrre livelli di istruzione complessivamente inferiori a quelli dei principali partner europei, con implicazioni dirette sulla dotazione di competenze della forza lavoro.

Gli indicatori analizzati indicano quindi che le competenze trasversali continuano a essere distribuite in modo diseguale nella popolazione scolastica, con un peso rilevante delle variabili territoriali e socioeconomiche già osservate negli indicatori di apprendimento e dispersione. L'introduzione obbligatoria dei PCTO ha ampliato formalmente le opportunità di raccordo tra formazione e lavoro, ma la qualità delle esperienze offerte varia significativamente in funzione del territorio e del tipo di istituto, riproducendo anche in questa dimensione le disuguaglianze strutturali del sistema.

2.7 La valutazione degli outcome attraverso i criteri

Il quadro empirico ricostruito nel paragrafo precedente ha messo in evidenza gli esiti osservabili del sistema scolastico italiano lungo le principali dimensioni di outcome. Tali esiti, tuttavia, acquistano significato valutativo soltanto se messi in relazione con gli obiettivi che le politiche di autonomia si erano proposte. Il presente paragrafo procede in questa direzione, sottoponendo le evidenze raccolte ai quattro criteri di valutazione definiti nel quadro metodologico del primo capitolo: l'efficacia formativa, l'equità, la coerenza tra gli obiettivi dichiarati e gli indicatori impiegati per osservarli, e la capacità adattiva nei contesti.

L'operazione ha natura valutativa e non esplicativa. Ciascun criterio consente di apprezzare in che misura gli obiettivi di policy risultino conseguiti, ma non di stabilire attraverso quali meccanismi e in quali condizioni ciò sia avvenuto: le domande relative al "perché", al "per chi" e al "come" restano deliberatamente aperte e costituiscono l'oggetto del disegno di ricerca sviluppato nei capitoli successivi. In questo senso la valutazione condotta nei sottoparagrafi seguenti non imputa gli esiti osservati alle riforme dell'autonomia, ma li

⁶⁹ Ivi, p. 4.

confronta sistematicamente con le finalità da esse dichiarate, preparando il terreno per l'analisi realista dei meccanismi e dei contesti.

2.7.1 Efficacia formativa: efficacia interna ed efficacia esterna

Il criterio dell'efficacia formativa, così come definito nel quadro metodologico, concerne il grado di raggiungimento degli obiettivi educativi del sistema scolastico. Ai fini della valutazione conviene distinguere due dimensioni analiticamente separate, che gli indicatori discussi nel paragrafo precedente consentono di apprezzare distintamente: l'efficacia interna, ossia la capacità del sistema di trattenere gli studenti e di condurli al completamento dei percorsi, e l'efficacia esterna, ossia la sua capacità di dotarli effettivamente degli apprendimenti e delle competenze che ne costituiscono la finalità⁷⁰.

Per ciò che riguarda l'efficacia interna, i dati esaminati restituiscono un quadro in miglioramento. La quota di early leavers è scesa al 9,8% nel 2024, avvicinandosi al traguardo europeo del 9% fissato per il 2030, mentre la dispersione implicita rilevata al termine del primo ciclo è passata dal 16,6% del 2020/2021 al 12,3% del 2024/2025. Il sistema appare dunque progressivamente più capace di trattenere gli studenti entro i propri percorsi e di accompagnarli al titolo. Questo risultato è tuttavia attraversato da una differenziazione assai marcata: la dispersione implicita al termine del secondo ciclo, pari all'8,7% su scala nazionale, sale al 22,8% negli istituti professionali e supera il 17% in alcune regioni meridionali, mentre l'abbandono precoce raggiunge il 24,3% tra i giovani con cittadinanza straniera. L'efficacia interna, in altri termini, migliora nella media ma rimane fortemente diseguale a seconda del territorio, dell'indirizzo di studi e del background degli studenti⁷¹.

Sul versante dell'efficacia esterna il quadro è più problematico. I risultati PISA 2022 collocano l'Italia in posizione sostanzialmente allineata alla media OCSE, ma con una quota di studenti al di sotto della soglia minima di competenza prossima a un terzo in matematica e con una fascia di eccellenza assai contenuta; le prove INVALSI segnalano, al termine del primo ciclo, oltre il 40% di studenti privi di competenze sufficienti in matematica e in italiano.

⁷⁰ Tale distinzione è formulata dalla stessa OCSE nel descrivere la finalità delle proprie rilevazioni; cfr. *infra*, § 2.7.3.

⁷¹ I dati sulla dispersione esplicita (early leavers) e implicita qui richiamati, con le relative fonti ISTAT e INVALSI, sono presentati nel paragrafo 2.6.2.

Soprattutto, la dinamica temporale risulta sfavorevole proprio nel periodo di piena operatività del Sistema Nazionale di Valutazione e successivo alla legge 107/2015: nel decennio 2012-2022 il punteggio medio in matematica registra una flessione di quattordici punti e quello in scienze di diciassette. La capacità del sistema di promuovere apprendimenti e competenze spendibili, che costituisce il fine ultimo dell'azione educativa, appare quindi stagnante quando non in arretramento, e distribuita lungo le stesse linee di frattura territoriali e sociali già osservate⁷².

La lettura congiunta delle due dimensioni mette in luce una divaricazione significativa: il sistema scolastico italiano si dimostra più efficace nel trattenere e certificare gli studenti che nel garantire loro l'acquisizione delle competenze attese. È precisamente questa la chiave di lettura della dispersione implicita, che misura la quota di studenti, i quali completano formalmente il percorso senza raggiungere i traguardi minimi: un successo sul piano dell'efficacia interna che si rovescia in un insuccesso sul piano dell'efficacia esterna. Coerentemente con l'impostazione della ricerca, tali esiti vengono qui registrati e valutati rispetto al criterio, ma non attribuiti causalmente alle riforme dell'autonomia: la flessione degli apprendimenti coincide cronologicamente con la fase di consolidamento del sistema di valutazione, ma la sua interpretazione richiede di considerare i fattori di contesto e le modalità di implementazione che saranno oggetto dei capitoli successivi. Vale anzi l'avvertenza inversa già richiamata, ossia che parte dei miglioramenti di lungo periodo del sistema era in atto ben prima dell'introduzione dell'autonomia⁷³, il che impone cautela nell'imputare a quest'ultima tanto i progressi quanto le difficoltà osservate.

2.7.2 Equità

Il criterio di equità riguarda la capacità del sistema di ridurre le disuguaglianze educative legate al contesto socio-economico, alla collocazione territoriale e alla tipologia di istituto frequentato. Esso ha, con il principio stesso dell'autonomia, quella relazione di tensione già richiamata nel quadro metodologico: l'attribuzione alle singole scuole di maggiori margini di discrezionalità può tradursi in un miglioramento complessivo dell'offerta, ma rischia al tempo stesso di avvantaggiare gli istituti collocati in contesti più favorevoli, dotati di maggiori risorse

⁷² Per i risultati OCSE-PISA 2022 e per le rilevazioni INVALSI 2024/2025, comprese le fonti, si rinvia ai paragrafi 2.6.1 e 2.6.4.

⁷³ D. Checchi, C. V. Fiorio, M. Leonardi, *Sessanta anni di istruzione in Italia*, cit.

professionali, organizzative e sociali per esercitare effettivamente tali margini. Valutare l'equità significa quindi verificare se, nel periodo considerato, il sistema abbia attenuato o piuttosto riprodotto le disuguaglianze di partenza.

Sul piano territoriale e per tipologia di istituto, i dati esaminati documentano divari ampi e persistenti. Le rilevazioni PISA e INVALSI evidenziano differenze di rendimento tra le macroaree, con il Mezzogiorno stabilmente al di sotto delle aree settentrionali e centrali; la dispersione implicita raggiunge i valori più elevati nelle regioni meridionali e la quota di NEET supera il 20% in Calabria, Sicilia, Campania e Puglia, a fronte di livelli assai più contenuti al Nord. A questa frattura territoriale si sovrappone quella tra filiere di studio: la dispersione implicita passa dal 3,9% dei licei al 10,8% degli istituti tecnici fino al 22,8% dei professionali, segnalando che il canale formativo frequentato continua a costituire un potente predittore degli esiti. Sono divari che le riforme dell'autonomia non hanno riassorbito e che, anzi, si riproducono lungo le stesse linee di frattura osservate per l'efficacia⁷⁴.

Ancora più netta è l'evidenza relativa al peso del background familiare. La quota di abbandono precoce scende dal valore di circa un quarto registrato tra i giovani con genitori in possesso al massimo della licenza media all'1,2% tra coloro che hanno almeno un genitore laureato, mentre la dispersione implicita tra gli studenti provenienti da famiglie svantaggiate è quasi doppia rispetto agli altri. Tale gradiente conferma il meccanismo di trasmissione intergenerazionale dell'istruzione documentato dalla letteratura⁷⁵ e indica che il sistema continua a incontrare difficoltà strutturali nel compensare le disuguaglianze di origine. Una criticità analoga riguarda gli studenti con cittadinanza straniera, il cui tasso di abbandono precoce è quasi triplo rispetto a quello dei coetanei italiani. Le disuguaglianze di genere, infine, presentano un andamento più articolato: gli studenti maschi risultano più esposti alla dispersione, mentre le giovani donne mostrano tassi di NEET più elevati.

Una dimensione ulteriore dell'equità riguarda l'inclusione degli studenti con disabilità e bisogni educativi speciali. Sul piano formale il sistema italiano garantisce un modello pienamente inclusivo, che colloca questi studenti nelle classi comuni; sul piano sostanziale, però, la qualità dell'inclusione resta diseguale e si dispone lungo le stesse fratture territoriali

⁷⁴ I dati sui divari territoriali, sui NEET e sulla dispersione per tipologia di istituto sono presentati nei paragrafi 2.6.1 e 2.6.2.

⁷⁵ I dati sul gradiente socio-economico e sull'abbandono per cittadinanza sono presentati nel paragrafo 2.6.2.

già osservate. La forte discontinuità didattica, con più della metà degli alunni con disabilità che cambia ogni anno l'insegnante di sostegno, il ritardo nella predisposizione dei Piani Educativi Individualizzati e i divari nell'accessibilità degli edifici e nella partecipazione alle attività scolastiche, più accentuati nel Mezzogiorno, mostrano che la garanzia formale di inclusione non si traduce in un'eguale qualità effettiva del supporto. Anche in questo caso l'uniformità del diritto convive con una marcata variabilità nella sua realizzazione⁷⁶.

Nel complesso, l'equità appare l'obiettivo più distante dall'essere conseguito. Le disuguaglianze osservate non si dispongono lungo un'unica dimensione, ma si cumulano e si rafforzano reciprocamente: territorio, indirizzo di studi, condizione socio-economica e origine concorrono a definire traiettorie fortemente differenziate, che il sistema dell'autonomia non ha attenuato. Coerentemente con l'impostazione adottata, tali esiti vengono registrati nel loro persistere, senza essere imputati causalmente alle riforme; tuttavia, la loro stabilità nel tempo, a fronte di obiettivi di riduzione delle disuguaglianze dichiarati fin dal dettato costituzionale, costituisce il principale elemento di criticità del modello e introduce il problema, affrontato nel paragrafo successivo, della coerenza tra le finalità perseguite e gli strumenti impiegati per osservarle.

2.7.3 Coerenza tra obiettivi dichiarati e strumenti di osservazione

Il criterio di coerenza, nell'accezione qui adottata, non si limita a confrontare gli obiettivi delle riforme con l'andamento degli indicatori. Pone una domanda preliminare, di natura metodologica: se gli indicatori impiegati misurino davvero ciò che le politiche dichiaravano di voler perseguire. La questione non è secondaria. L'intero impianto dell'autonomia e dell'accountability si regge sull'assunto che gli esiti del sistema siano osservabili attraverso prove standardizzate, e che il punteggio rilevato sia una misura attendibile dell'obiettivo formativo. È questo assunto che il criterio di coerenza mette alla prova. Il problema non riguarda le sole prove educative. La letteratura sugli indicatori sociali ha mostrato da tempo che il passaggio da un concetto al suo indicatore non è un'operazione neutra né puramente tecnica, ma implica scelte teoriche e di valore: rendere espliciti gli assunti che stanno dietro un dato è la condizione per poterne studiare l'affidabilità, e la corrispondenza tra ciò che si intende misurare e ciò che effettivamente si misura va costruita e argomentata, non presupposta⁷⁷.

⁷⁶ I dati sull'inclusione qui richiamati sono presentati nel § 2.6.3.

⁷⁷ P. Parra Saiani, *Gli indicatori sociali*, FrancoAngeli, Milano, 2009.

Una prima difficoltà riguarda la natura degli strumenti. Le rilevazioni standardizzate su larga scala non sono dispositivi tecnici neutrali. PISA, in particolare, è stata descritta come una vera e propria tecnologia politica di governo “tramite i numeri”, che agisce sui sistemi nazionali in modo indiretto ma non per questo meno incisivo⁷⁸. Più in generale, gli strumenti di policy non si limitano a registrare la realtà: producono effetti propri e tendono a strutturare l'azione pubblica secondo una logica autonoma, in parte indipendente dall'obiettivo per cui erano stati adottati⁷⁹. Lo stesso strumento, inoltre, può servire finalità diverse e talvolta in contrasto fra loro (qualità degli apprendimenti, equità, trasparenza, scelta delle famiglie) visto che un determinato punteggio non rinvia in modo univoco a nessuna di esse. Il caso italiano è esemplare: i divari territoriali rilevati dalle prove vengono letti da alcuni come effetto di fattori di contesto, che chiamerebbero la scuola a un ruolo perequativo, e da altri come segnale di una minore qualità degli istituti meridionali, con implicazioni di policy opposte. Il medesimo dato, quindi, sostiene interpretazioni divergenti⁸⁰.

Conta poi che cosa queste prove misurino. PISA non rileva la padronanza dei programmi nazionali, ma competenze deliberatamente decontestualizzate, riferite alla capacità di usare le conoscenze in situazioni di vita reale. È la stessa OCSE a distinguere tra l'efficienza interna dei sistemi, che le prove ancorate al programma curriculare possono cogliere, e la capacità di preparare gli studenti alla vita adulta, che PISA si propone di valutare⁸¹. La scelta di decontestualizzare è ciò che rende lo strumento comparabile su scala internazionale, ma ne segna anche il limite rispetto al criterio di coerenza: le finalità delle riforme italiane sono definite anche in termini di curriculum, competenze di cittadinanza e inclusione, dimensioni che un indicatore costruito per astrarre dai contesti nazionali coglie solo in parte. La validità del punteggio come misura di quegli obiettivi non può essere presunta. Si può obiettare, rovesciando la prospettiva, che il disallineamento segnali un problema dei programmi più che delle misure: se il fine della scuola è creare capacità, e non trasmettere nozioni, una prova che rileva competenze d'uso è più vicina a quel fine di quanto lo siano curricoli organizzati per contenuti, e la distanza andrebbe imputata ai secondi. L'obiezione ha fondamento, e la

78 S. Grek, *Governing by Numbers: the PISA 'Effect' in Europe*, in «Journal of Education Policy», vol. 24, n. 1, 2009, pp. 23-37.

79 P. Lascoumes, P. Le Galès, *Understanding Public Policy through Its Instruments*, in «Governance», vol. 20, n. 1, 2007, pp. 1-21, citato in S. Grek, *Governing by Numbers*, cit.

80 S. Colarusso, O. Giancola, *Depoliticizzazione e valutazione nelle politiche educative: l'OECD e il governo dell'education tramite i numeri*, in E. d'Albergo, G. Moini (a cura di), *Politica e azione pubblica nell'epoca della depoliticizzazione*, Sapienza Università Editrice, Roma, 2019, pp. 113-141.

81 Cfr. S. Grek, *Governing by Numbers*, cit.; la distinzione è formulata dall'OCSE in *Knowledge and Skills for Life. First Results of PISA*, Parigi, 2001.

prospettiva qui adottata non intende respingerla: non si sostiene che le prove misurino la cosa sbagliata, ma che nessun indicatore esaurisca obiettivi che le riforme definiscono insieme in termini di competenze, di curriculum e di inclusione. Per il criterio di coerenza il punto non è dunque scegliere tra programmi e misure, ma riconoscere che ogni indicatore coglie una parte del costruito e va trattato come misura parziale e interpretata, non come sinonimo dell'obiettivo: è in questo senso, e non come rigetto delle prove, che il presente lavoro le impiega.

A ciò si aggiunge un effetto performativo. Quando l'indicatore diventa esso stesso l'obiettivo verso cui orientare l'azione, attraverso la sua integrazione nei meccanismi di valutazione di scuole e studenti, tende a modificare i comportamenti che dovrebbe limitarsi a registrare⁸². La preparazione mirata alle prove allontana progressivamente la misura dall'oggetto che intendeva rappresentare: il punteggio può migliorare senza che migliori la competenza che esso dovrebbe certificare.

Vi è infine la questione del rapporto tra valutazione e azione. La diffusione delle rilevazioni risponde anche a una convenienza: misurare gli esiti è più rapido ed economico che intervenire sulle cause delle disuguaglianze⁸³. I dati comparativi fungono inoltre da strumento di legittimazione: il richiamo a una situazione internazionale consente di sostenere scelte che sarebbero altrimenti oggetto di discussione, e l'autorità del dato deriva spesso dalla forza del "marchio" più che da una validità o affidabilità verificata⁸⁴. La valutazione rischia così di funzionare da sostituto dell'azione, più che da strumento al suo servizio. Del resto, lo stesso indicatore di dispersione implicita nasce dal riconoscimento che il completamento formale del percorso, esito amministrativo, non coincide con l'acquisizione delle competenze attese, cioè con l'obiettivo sostanziale del sistema.

Sul piano della coerenza, dunque, il quadro è problematico. Gli strumenti che governano il sistema colgono una porzione limitata degli obiettivi formativi (essenzialmente gli apprendimenti cognitivi misurabili) e lasciano in ombra le dimensioni meno riducibili a numero; al tempo stesso sono esposti agli effetti di retroazione e di uso politico descritti. Non si tratta di negare l'utilità informativa di INVALSI e PISA, che resta considerevole, ma di rilevare che la loro coerenza con le finalità dell'autonomia non può essere data per scontata. È essa stessa oggetto di valutazione, ed è uno dei punti in cui il disegno delle politiche e gli strumenti della loro osservazione si allontanano.

82 S. J. Ball, *The Teacher's Soul and the Terrors of Performativity*, cit.

83 S. Colarusso, O. Giancola, *Depoliticizzazione e valutazione nelle politiche educative*, cit.

84 S. Grek, *Governing by Numbers*, cit.

2.7.4 Capacità adattiva e implementazione nei contesti

Il criterio della capacità adattiva considera in che misura l'autonomia abbia effettivamente consentito alle scuole di adattare la propria offerta alle caratteristiche del territorio e dell'utenza, e con quali esiti. È il criterio più direttamente legato ai contesti e ai meccanismi, e per questo anche il più difficile da valutare sulla sola base degli indicatori di outcome: questi dicono quanto gli esiti varino, ma non se tale variazione dipenda da un uso virtuoso dei margini di autonomia o da una diversa capacità delle scuole di servirsene.

I dati esaminati documentano con chiarezza la differenziazione degli esiti in funzione del contesto. Apprendimenti, dispersione e competenze variano sistematicamente per area geografica, tipologia di istituto e composizione socio-economica dell'utenza, secondo le linee già descritte nei paragrafi precedenti. Questa variabilità è la traccia visibile di un'autonomia esercitata in modo non uniforme. Resta però dell'ambiguità: la stessa differenza di esiti può segnalare tanto un adattamento riuscito dell'offerta alle esigenze locali quanto, all'opposto, la maggiore facilità con cui gli istituti collocati in contesti favorevoli riescono a tradurre i margini di autonomia in risultati, rispetto a quelli che operano in condizioni di svantaggio⁸⁵.

La letteratura aiuta a sciogliere in parte questa ambiguità. L'autonomia italiana è stata descritta come una policy intermittente, avviata sul piano formale ma mai pienamente consolidata sul piano dell'implementazione⁸⁶. Allo scarto tra autonomia dichiarata e autonomia effettiva concorrono la permanenza di forti vincoli centrali (nel curriculum, nelle risorse, negli stessi dispositivi di valutazione) e la diseguale dotazione di competenze professionali e organizzative tra le scuole. Ne deriva che la capacità adattiva non si è distribuita in modo omogeneo: dove il contesto è più favorevole, l'autonomia ha potuto tradursi in progettazione e in risposte mirate; altrove ha aggiunto poco, o ha finito per ampliare i divari. È il punto in cui la capacità adattiva si salda con il problema dell'equità.

Sul piano valutativo il criterio restituisce quindi un esito sospeso. Gli indicatori mostrano che gli esiti del sistema sono fortemente differenziati per contesto, ma non chiariscono attraverso quali meccanismi l'autonomia abbia prodotto tali differenze, né per quali scuole e in quali condizioni essa abbia funzionato. Sono precisamente le domande che gli strumenti di

85 I dati sulla differenziazione degli esiti per contesto sono presentati nei paragrafi 2.6.1 e 2.6.2; per lo scarto tra autonomia formale e vincoli centrali sul piano normativo nel paragrafo 2.2.

86 L. Benadusi, O. Giancola, A. Viteritti, *L'autonomia dopo l'Autonomia nella scuola*, cit. (l'autonomia come policy intermittente).

osservazione qui impiegati non possono soddisfare, e che costituiscono l'oggetto del disegno di ricerca dei capitoli successivi, dove l'analisi dei Piani dell'offerta formativa e delle variabili di contesto sarà volta a ricostruire i meccanismi che la valutazione condotta in questo capitolo ha potuto soltanto segnalare.

2.8 Conclusioni: dagli esiti osservati alle domande di ricerca

Il percorso di questo capitolo si è mosso in tre tempi. Dopo aver ricostruito il disegno istituzionale dell'autonomia scolastica, dalla Legge 59/1997 fino al D.Lgs 62/2017, si è composto un quadro empirico degli esiti del sistema, per poi sottoporre tali esiti ai quattro criteri di valutazione definiti nel primo capitolo. Conviene ora ricomporre i risultati di quest'ultima operazione in un quadro d'insieme.

I quattro criteri convergono verso una lettura coerente. Sul piano dell'efficacia formativa, il sistema appare più capace di trattenere e certificare gli studenti che di garantire loro gli apprendimenti attesi: l'efficacia interna migliora, quella esterna ristagna. Quanto all'equità, le disuguaglianze legate al territorio, all'indirizzo di studi e all'origine sociale non si sono attenuate, ma si riproducono e si cumulano; è l'obiettivo più distante dall'essere raggiunto. La coerenza, dal canto suo, è messa in discussione dal fatto che gli strumenti di osservazione colgono solo una parte delle finalità del sistema e non possono essere assunti come misure neutrali di ciò che le riforme dichiaravano. La capacità adattiva, infine, si manifesta in esiti fortemente differenziati per contesto, segno di un'autonomia esercitata in modo non uniforme, di cui però restano in ombra le ragioni.

È proprio quest'ultimo punto a indicare insieme il limite della valutazione condotta finora e il passo successivo. I criteri hanno permesso di stabilire in che misura gli obiettivi dell'autonomia risultino conseguiti, ma non attraverso quali meccanismi, in quali condizioni e per quali scuole ciò sia avvenuto. La risposta non può venire dagli indicatori aggregati, che fotografano la variabilità degli esiti senza spiegarla: richiede semmai di aprire la "scatola nera" dei processi, ricostruendo come l'autonomia sia stata effettivamente implementata nei singoli contesti. È questo lo spazio del contributo originale della ricerca.

I capitoli successivi assumono dunque le domande lasciate aperte, il perché, il come e il per chi, come proprie domande di ricerca, e vi rispondono articolando un disegno di valutazione di tipo realista, fondato sullo schema contesti-meccanismi-esiti, e la conseguente analisi empirica. L'esame dei Piani dell'offerta formativa di un campione di istituti, messi in relazione

con le rispettive variabili di contesto socio-economico e territoriale, mira a ricostruire i meccanismi che la valutazione di questo capitolo ha potuto soltanto rilevare, restituendo agli esiti osservati lo spessore esplicativo che gli indicatori, da soli, non possono offrire.

Capitolo 3 - Il disegno della ricerca

La valutazione condotta nel capitolo precedente ha messo gli esiti dell'autonomia scolastica a confronto con i quattro criteri, restituendo un quadro di obiettivi solo in parte conseguiti e di risultati fortemente differenziati per contesto. Coerentemente con l'impostazione realista, tuttavia, quegli esiti sono stati registrati e valutati ma non spiegati: resta aperto attraverso quali meccanismi, in quali condizioni e per quali scuole l'autonomia abbia prodotto le differenze osservate. Sono le domande lasciate in sospeso alla fine del capitolo precedente, ed è di esse che si occupa il presente capitolo, che costruisce il disegno di ricerca necessario per affrontarle.

Il capitolo si articola in cinque parti. Il primo paragrafo (3.1) giustifica la scelta dell'approccio realista come disegno di valutazione, distinguendolo dalle alternative di tipo controfattuale. Il secondo (3.2) definisce la struttura dell'analisi, ossia il modo in cui contesti, meccanismi ed esiti vengono declinati nel caso dell'autonomia scolastica. Il terzo (3.3) formula le domande di ricerca e le ipotesi interpretative che ne derivano. Il quarto (3.4) precisa le fonti, la selezione dei casi e i metodi di analisi. Il quinto (3.5) discute i limiti del disegno.

3.1 L'approccio di valutazione realista

L'approccio realista appartiene alla famiglia delle valutazioni theory-based, cioè quelle che muovono dalla ricostruzione della “teoria del programma”: i meccanismi che si suppone operino, i contesti in cui possono operare e gli esiti che ci si attende di osservare se quei meccanismi si attivano come previsto. Ciò che lo distingue dalle altre valutazioni orientate alla teoria sono le assunzioni che eredita dalla filosofia realista sulla natura della realtà e sul funzionamento della causalità. Il realismo si colloca tra il positivismo, per cui esiste una realtà direttamente osservabile da cui ricavare “fatti”, e il costruttivismo, per cui ogni osservazione è filtrata dalla mente umana al punto da rendere inaccessibile la realtà in sé: ammette che la conoscenza sia sempre mediata e provvisoria, ma sostiene che ci si possa avvicinare a una comprensione più adeguata di come stanno le cose. Da qui l'assunto centrale del realismo: nulla funziona ovunque e per tutti, e il contesto incide in modo decisivo sugli esiti di un programma. La domanda valutativa, di conseguenza, non è “questo funziona?”, ma “come e perché funziona, per chi e in quali circostanze?”⁸⁷.

87 G. Westhorp, *Realist Impact Evaluation. An Introduction*, ODI (Methods Lab), Londra, 2014.

Il punto maggiormente qualificante è la concezione della causalità. Secondo l'approccio realista ciò che osserviamo è prodotto da processi più profondi, di norma non osservabili, che vengono chiamati meccanismi. Un programma non genera i suoi effetti in modo automatico: offre risorse, opportunità o vincoli, e l'esito dipende da come gli attori coinvolti ragionano e rispondono a ciò che viene loro offerto. Il meccanismo, in questa accezione, è proprio l'interazione tra le risorse messe a disposizione dal programma e il ragionamento di chi le riceve⁸⁸. Ne derivano due implicazioni. La prima è che i meccanismi non si colgono osservando semplicemente ciò che il programma fa: ciò che si osserva sono le risorse erogate e gli esiti, mentre il processo che li lega va ricostruito. La seconda è che i meccanismi sono latenti, esistono cioè anche quando non operano, e si attivano solo quando il contesto lo consente. È l'idea illustrata dall'esempio del fiammifero: lo sfregamento predispone le condizioni, ma l'accensione avviene solo se l'umidità e l'ossigeno dell'ambiente la permettono⁸⁹. L'unità di analisi diventa così la configurazione contesto-meccanismo-esito (CMO): in un certo contesto un meccanismo produce un certo esito, mentre in un contesto diverso lo stesso programma può attivare meccanismi differenti e produrre esiti opposti.

Questa impostazione si distingue nettamente dall'approccio dominante nella valutazione d'impatto, quello sperimentale e quasi-sperimentale, che stima l'effetto netto di un intervento confrontando un gruppo che lo ha ricevuto con un gruppo di controllo che non lo ha ricevuto. Per l'oggetto di questa ricerca quel disegno non è però né praticabile né appropriato, per più ragioni. La prima è che l'autonomia scolastica è una politica universale, che riguarda tutte le istituzioni del sistema; non esiste un gruppo di scuole "non trattate" con cui costruire un controfattuale. La seconda è di principio. Il disegno controfattuale, per isolare l'effetto "puro" dell'intervento, tende a neutralizzare il contesto, tenendolo costante o controllandolo statisticamente; ma in prospettiva realista è proprio il contesto l'elemento da comprendere, non da rimuovere, perché è ciò che spiega come, quando e per chi una politica produce i suoi effetti⁹⁰. La terza riguarda la natura della domanda: il confronto controfattuale risponde alla domanda "qual è l'effetto medio netto?", mentre le domande lasciate aperte dal capitolo precedente, perché, come e per quali scuole l'autonomia abbia prodotto esiti differenziati, sono

88 La formulazione risale a R. Pawson, N. Tilley, *Realistic Evaluation*, Sage, Londra, 1997; se ne dà qui conto attraverso G. Westhorp, *Realist Impact Evaluation. An Introduction*, cit., e G. Marchesi, L. Tagle, B. Befani, *Approcci alla valutazione degli effetti delle politiche di sviluppo regionale*, Materiali UVAL n. 22, Roma, 2011.

89 L'esempio, tratto da R. Pawson, N. Tilley, *Realistic Evaluation*, cit., è ripreso in G. Marchesi, L. Tagle, B. Befani, *Approcci alla valutazione degli effetti delle politiche di sviluppo regionale*, cit., cap. V.

90 Cfr. G. Wong et al. (2013), richiamato in G. Westhorp, *Realist Impact Evaluation. An Introduction*, cit.: i disegni che «controllano» il contesto per isolare l'effetto puro dell'intervento limitano la comprensione di come, quando e per chi esso risulti efficace.

di tipo esplicativo e richiedono di ricostruire meccanismi e contesti, non di misurare uno scarto medio.

La valutazione realista, del resto, non rinuncia al confronto ma lo sposta. Invece di contrapporre trattati e non trattati, mette a confronto il modo in cui lo stesso programma opera in contesti diversi o per gruppi diversi, in un confronto interno al programma. È la logica adottata in questo lavoro, che mette a confronto l'esercizio dell'autonomia e i suoi esiti in scuole collocate in contesti socio-economici contrastanti. La scelta risponde anche al problema metodologico segnalato fin dal primo capitolo: di fronte a una politica complessa e attuata in modo non uniforme, attribuire gli esiti alle riforme senza ricostruire i meccanismi e i contesti significa rischiare di imputare a un programma una performance che dipende, in realtà, da come quel programma è stato, o non è stato, effettivamente realizzato nei diversi contesti.

Vi è infine una ragione di congruenza tra l'approccio e l'oggetto. La valutazione realista è particolarmente indicata per le politiche che hanno mostrato esiti eterogenei e di cui non è ancora chiaro "come e per chi" funzionino⁹¹: è precisamente il caso dell'autonomia scolastica quale emerge dal capitolo precedente, dove a un disegno normativo unitario corrispondono esiti fortemente differenziati per territorio, indirizzo e composizione sociale. Per queste ragioni il presente lavoro adotta l'approccio realista. La sua struttura analitica, la configurazione contesto-meccanismo-esito, e il modo in cui essa viene declinata nel caso dell'autonomia scolastica sono oggetto del paragrafo seguente.

3.2 La struttura dell'analisi: contesti, meccanismi ed esiti

L'approccio realista trova la propria struttura operativa nella configurazione contesto-meccanismo-esito introdotta nel paragrafo precedente. Applicarla a questa ricerca richiede di stabilire che cosa siano un contesto, un meccanismo e un esito nel caso dell'autonomia scolastica, come i tre elementi si colleghino tra loro e in che modo possano essere ricostruiti a partire dalle fonti disponibili.

Conviene iniziare con una distinzione che la letteratura realista considera importantissima: il programma non coincide con il meccanismo. Il programma è l'autonomia scolastica così come definita dalle riforme; ciò che esso mette a disposizione delle scuole come i margini di discrezionalità organizzativa e didattica, risorse finanziarie (tra cui i fondi PON e

⁹¹ G. Westhorp, *Realist Impact Evaluation. An Introduction*, cit.: l'approccio realista è particolarmente appropriato per i programmi che hanno mostrato pattern di esiti misti, allo scopo di comprendere come e perché le differenze si producano.

PNRR), lo strumento del PTOF, costituiscono le risorse, non il meccanismo. Programma e risorse sono, in prima approssimazione, comuni a tutte le istituzioni del sistema, e proprio per questo non bastano a spiegare perché a un quadro normativo unitario corrispondano esiti tanto diversi. Il contesto (C) è invece ciò che varia da scuola a scuola: la composizione socio-economica dell'utenza, sintetizzata dall'indice ESCS⁹² e dalle caratteristiche del territorio di provenienza, la tipologia di istituto, la stabilità del corpo docente e la capacità della dirigenza. L'esito (O) è ciò che si osserva al termine: gli esiti differenziati ricostruiti nel capitolo precedente, efficacia interna ed esterna, equità, letti a livello di singola scuola attraverso l'effetto scuola, che depura i risultati dal peso del contesto di partenza.⁹³

Il meccanismo (M) è l'elemento concettualmente più impegnativo. In prospettiva realista non è un'attività o una procedura del programma, ma il processo, di norma non osservabile, che si innesca nelle scelte degli attori quando incontrano le risorse offerte in un determinato contesto: l'interazione, secondo la formula di Pawson, tra le risorse e il ragionamento di chi le riceve.⁹⁴ Da ciò derivano tre proprietà che orientano l'analisi. Il meccanismo è latente: esiste come potenzialità anche quando non si attiva, e la sua attivazione dipende dal contesto. È relazionale: non si coglie nei singoli atti, ma nel modo in cui gli attori danno senso alle risorse e vi rispondono. E si presenta spesso in coppie di segno opposto, sicché la stessa risorsa può innescare un processo virtuoso o uno difensivo.⁹⁵ L'esempio del fiammifero, richiamato nel paragrafo precedente, rende l'idea: lo sfregamento è l'attività, la reazione che produce l'accensione è il meccanismo, l'umidità dell'ambiente è il contesto che la consente o la impedisce. Traslato al caso in esame, i margini di autonomia sono lo sfregamento, l'interpretazione e la mobilitazione (o, all'opposto, il ritiro) degli attori scolastici sono il

92 L'indice ESCS (Economic, Social and Cultural Status) è l'indicatore con cui l'INVALSI sintetizza lo status economico, sociale e culturale della famiglia dello studente, combinando occupazione e titolo di studio dei genitori con la disponibilità di risorse domestiche; è restituito anche come media di scuola, ed è in questa forma che viene impiegato nel presente lavoro.

93 Nelle restituzioni INVALSI l'effetto scuola è la stima del contributo dell'istituto ai risultati, calcolata al netto dei fattori esogeni, in particolare la preparazione in ingresso degli studenti e la composizione dell'utenza in termini di ESCS; viene espresso come scostamento dalla media regionale, di macroarea e nazionale.

94 Sul concetto di meccanismo e sulla sua distinzione dalle attività del programma si vedano B. Astbury, F. L. Leeuw, *Unpacking Black Boxes: Mechanisms and Theory Building in Evaluation*, in «American Journal of Evaluation», vol. 31, n. 3, 2010, pp. 363-381, e S. M. Dalkin et al., *What's in a Mechanism? Development of a Key Concept in Realist Evaluation*, in «Implementation Science», vol. 10, 2015, art. 49.

95 Sulle proprietà del meccanismo — latente, attivato dal contesto e ricorrente in coppie di segno opposto — cfr. G. Marchesi, L. Tagle, B. Befani, *Approcci alla valutazione degli effetti delle politiche di sviluppo regionale*, cit., cap. V.

meccanismo, la composizione sociale e le risorse professionali della scuola sono il contesto che ne permette o ne soffoca l'accensione.

Questa impostazione comporta un modo di ragionare diverso da quello, più consueto, che tratta il contesto come una variabile da controllare per isolare l'effetto netto dell'intervento. Nel disegno realista il contesto non è un disturbo da neutralizzare, ma una condizione abilitante: ciò che decide se e come il meccanismo si attiva. L'unità di analisi non è perciò la singola variabile, bensì la configurazione nel suo insieme, il pacchetto contesto-meccanismo-esito, letta come un'ipotesi su come un certo contesto, incontrando un certo programma, produca un certo esito attraverso un certo meccanismo. Spiegare, in questo quadro, non significa misurare quanto pesi l'autonomia in media, ma ricostruire per quali scuole, in quali condizioni e attraverso quali processi essa abbia prodotto i suoi effetti differenziati.

Resta da precisare come i tre elementi possano essere ricostruiti, dato che il disegno di questa ricerca è di tipo documentale. Contesto ed esiti sono, in larga misura, osservabili: il contesto emerge dai dati di composizione socio-economica e dalla sezione di autodiagnosi del RAV, gli esiti dall'effetto scuola e dagli indicatori del capitolo precedente. Le risorse e la loro traduzione in azione sono leggibili nel PTOF e nel Piano di Miglioramento, che documentano la progettualità dichiarata della scuola. Il meccanismo, invece, non si osserva: lo si ricostruisce dallo scarto tra ciò che contesto e risorse renderebbero possibile e ciò che gli esiti effettivamente mostrano, triangolando gli indizi presenti nei diversi documenti. Si tratta dunque di una ricostruzione inferenziale, le cui implicazioni metodologiche e i cui limiti sono discussi nei paragrafi 3.4 e 3.5.

In questo schema le quattro dimensioni di esito definite nel primo capitolo (paragrafo 1.3) costituiscono il polo O della configurazione, mentre il concetto di implementazione (paragrafo 1.4) ne alimenta il polo M. Da questa struttura discende la logica comparativa del lavoro: tenendo costanti il programma e le risorse e facendo variare il contesto, è possibile formulare configurazioni CMO alternative.

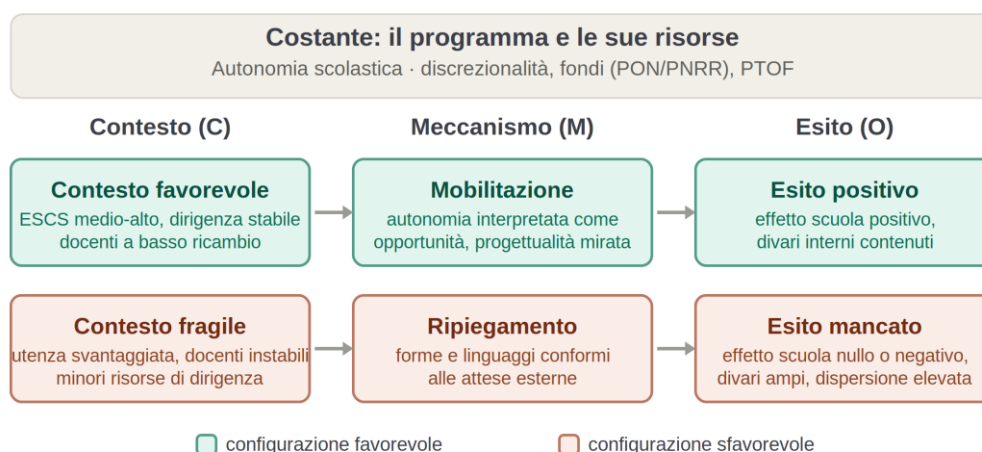


Figura 3.1 – Configurazioni contesto-meccanismo-esito dell'autonomia scolastica

La Figura 3.1 ne sintetizza le due polari, un contesto favorevole che predispone l'interpretazione dell'autonomia come opportunità e un esito positivo, e un contesto fragile che favorisce il ripiegamento difensivo e un esito mancato, tra le quali si collocano configurazioni intermedie che l'analisi empirica dovrà saper riconoscere. Queste configurazioni non sono però conclusioni, bensì ipotesi interpretative: la loro formulazione esplicita, insieme alle domande di ricerca cui rispondono, è oggetto del paragrafo seguente.

3.3 Le domande di ricerca e le ipotesi interpretative

La configurazione contesto-meccanismo-esito delineata nel paragrafo precedente è uno strumento che serve a trasformare gli esiti differenziati registrati nel secondo capitolo in interrogativi a cui sia possibile rispondere. È ora quindi possibile precisare le domande che la ricerca si pone e le ipotesi interpretative che orienteranno la lettura dei documenti.

L'interrogativo principale deriva direttamente dall'impostazione realista. Esso non chiede se l'autonomia scolastica abbia prodotto effetti in media, ma come, attraverso quali meccanismi e in quali condizioni essa abbia generato gli esiti differenziati di efficacia formativa e di equità osservati tra scuole che operano in contesti diversi. Da questo interrogativo discendono due domande più circoscritte. La prima riguarda le condizioni e i processi, e mira a stabilire in presenza di quali caratteristiche del contesto i margini di autonomia si traducano in progettualità orientata al miglioramento, e attraverso quali meccanismi di interpretazione delle risorse e di scelta organizzativa un medesimo quadro normativo conduca, altrove, alla loro inattuazione o a esiti regressivi. La seconda riguarda i destinatari, e mira a individuare per quali scuole e per quali studenti l'autonomia abbia operato come fattore di riduzione delle disuguaglianze educative e per quali, al contrario, come fattore di amplificazione.

L'interrogativo principale e le due domande specifiche riprendono i criteri definiti nel primo capitolo e li rendono operativi all'interno del disegno. L'efficacia formativa e l'equità costituiscono il piano degli esiti su cui vertono l'interrogativo principale e la domanda sui destinatari; la capacità adattiva attiene al modo in cui i contesti attivano o lasciano inerti i margini di autonomia, ed è il fuoco della domanda sulle condizioni e sui processi; la coerenza, intesa come validità degli indicatori, opera trasversalmente come condizione di leggibilità delle tracce documentali su cui l'intera ricostruzione si fonda.

Alle domande la ricerca risponde in via congetturale con tre ipotesi interpretative, formulate come configurazioni contesto-meccanismo-esito e non come previsioni deterministiche. Esse riprendono le due polarità rappresentate nella Figura 3.1 e vi aggiungono il caso in cui contesto ed esito non corrispondono. Ciascuna si appoggia a un filone di ricerca che ne rende plausibile il meccanismo, e conviene esplicitarne il contenuto con qualche precisione, perché è da quei meccanismi che discendono gli indizi documentali da cercare. Il sostegno della letteratura va inteso come fondamento teorico, non come prova che il meccanismo operi nel caso esaminato.

La prima configurazione è quella favorevole. Dove il contesto è solido, con un'utenza a ESCS medio-alto, una dirigenza stabile e un corpo docente a basso ricambio, è plausibile che i margini di autonomia vengano interpretati come opportunità e tradotti in progettualità mirata: il meccanismo atteso è di mobilitazione, e l'esito atteso è un effetto scuola positivo, con la tenuta o la riduzione dei divari interni. L'attesa si fonda su una ricerca comparativa che ha costruito un panel internazionale a partire dalle rilevazioni PISA del decennio 2000-2009 e ha identificato l'effetto dell'autonomia dalle variazioni interne a ciascun paese nel tempo, isolando così l'eterogeneità dell'effetto dalle differenze culturali stabili tra sistemi. Il risultato è netto: l'autonomia migliora gli apprendimenti nei sistemi economicamente e istituzionalmente più solidi e li peggiora in quelli fragili, con un effetto più marcato per la discrezionalità sui contenuti didattici. Il meccanismo proposto è di tipo "principale-agente". L'autonomia delega alla scuola decisioni prima centralizzate; dove le istituzioni circostanti sono robuste, dotate di valutazione esterna, di docenti qualificati e di efficaci dispositivi di controllo, l'agente può mettere a frutto la conoscenza locale e gli esiti migliorano; dove quelle condizioni mancano, la stessa delega apre spazio a comportamenti opportunistici e a decisioni di qualità inferiore, perché viene meno ciò che limita lo scostamento dell'agente dagli obiettivi del sistema. Lo stesso studio mostra

inoltre che la spinta dell'autonomia è rafforzata dalla presenza di esami esterni, cioè di un dispositivo di responsabilizzazione.⁹⁶

La seconda configurazione è quella sfavorevole. Dove il contesto è fragile, segnato da un'utenza svantaggiata, da un corpo docente instabile e da minori risorse di dirigenza, gli stessi margini di autonomia tendono a innescare un meccanismo di segno opposto. Invece di mobilitarsi, la scuola si ripiega su di sé e adotta forme e linguaggi conformi alle attese esterne, più per legittimarsi che per costruire una progettualità effettiva.

È però sul versante dell'equità che il contesto fragile mostra l'effetto più insidioso. In Italia l'autonomia si è accompagnata a un sistema aperto di iscrizioni, che ha allentato il vincolo della residenza e ha trasformato il rapporto tra scuole e famiglie in un quasi-mercato, spostando il baricentro dall'offerta alla scelta. La letteratura ha descritto i meccanismi di segregazione che questo quadro attiva: la scrematura, con cui la scuola modula la propria offerta sul profilo di utenza che intende attrarre; la selezione occulta, resa possibile dai criteri di ammissione che dopo il decentramento il Consiglio di Istituto fissa nel PTOF; l'auto-segregazione delle famiglie meno informate, che restano nelle scuole che le altre hanno evitato.

Nel secondo grado questi meccanismi non scompaiono, ma cambiano il piano su cui operano. La scelta della famiglia non avviene tra istituti comparabili di uno stesso bacino, bensì tra canali formativi ordinati per prestigio, e la selezione si consuma in larga parte a monte, nel momento dell'orientamento: l'istituto professionale riceve un'utenza già filtrata dai percorsi liceali e tecnici, spesso per esclusione più che per scelta, e la segregazione tra scuole assume qui la forma della segregazione tra indirizzi. Per un campione costruito su un unico indirizzo quel meccanismo opera in modo uniforme su tutti i casi e non può quindi fondare il confronto; ciò che differenzia gli istituti è semmai il modo in cui la selezione prosegue al loro interno.

All'interno dell'istituto, i meccanismi descritti si ripresentano in forme proprie. La scrematura agisce sulla formazione delle classi e sulla ripartizione dell'utenza tra le articolazioni e i percorsi attivati, che possono concentrare in alcune sezioni gli studenti più fragili; la selezione, non potendo più operare sulle iscrizioni, si sposta in uscita e assume le forme della non ammissione e del riorientamento, con cui la scuola regola la propria

96 E. A. Hanushek, S. Link, L. Woessmann, *Does School Autonomy Make Sense Everywhere? Panel Estimates from PISA*, in «Journal of Development Economics», vol. 104, 2013, pp. 212-232. L'identificazione sfrutta le variazioni interne ai singoli paesi tra le rilevazioni PISA del 2000-2009; gli autori aggregano al livello nazionale proprio per neutralizzare l'autoselezione e gli effetti di equilibrio generale che renderebbero non identificabile l'effetto a livello di scuola. Da questa ricerca si assume qui il meccanismo generativo e non la stima, evitando ogni inferenza ecologica. Gli autori non rilevano inoltre un effetto differenziale dell'autonomia in base allo status sociale dei singoli studenti.

composizione più in uscita che in entrata. L'effetto di composizione, per cui il profilo sociale del gruppo conta più dello status del singolo studente, opera così sulle classi anziché sugli istituti, e penalizza soprattutto gli alunni raccolti in gruppi omogenei per svantaggio.

L'esito atteso della configurazione sfavorevole va quindi letto su due piani. Sul piano degli apprendimenti, un effetto scuola negativo o nullo, accompagnato da divari ampi tra le classi; sul piano dei percorsi, una dispersione elevata, fatta di abbandoni, non ammissioni e trasferimenti in uscita, che nel settore professionale costituisce l'esito più parlante, perché registra la selezione che i punteggi non vedono: lo studente che lascia non compare nelle rilevazioni sugli apprendimenti, e un effetto scuola apparentemente stabile può convivere con una perdita consistente di studenti lungo il percorso. È per questa ragione che il disegno assume la dispersione come esito autonomo accanto all'effetto scuola, riprendendo la centralità che l'abbandono ha mostrato nel secondo capitolo proprio nei percorsi professionali.⁹⁷

La terza configurazione è quella disallineata ed è quella che impedisce di leggere come automatica la relazione tra contesto ed esito. Vi rientrano i casi in cui a un contesto favorevole non corrisponde una dirigenza capace di attivare i margini disponibili, e quelli speculari in cui una dirigenza capace opera in un contesto fragile: in entrambi gli esiti risultano modesti o comunque scostati rispetto a quanto il solo contesto lascerebbe prevedere. Ciò che rende questa configurazione qualcosa di più di una semplice eccezione è il fatto che lo stile di leadership non agisce in modo uniforme, ma interagisce con la composizione sociale dell'utenza. La letteratura sulla dirigenza distingue uno stile orientato agli apprendimenti, attento alla definizione degli obiettivi, al coordinamento del curriculum e alla promozione di un clima favorevole all'insegnamento, da uno stile rivolto soprattutto alla gestione organizzativa e amministrativa, e tende a ricomporli nella nozione di leadership per l'apprendimento. Una ricerca condotta su dati TIMSS rileva che lo stile orientato agli apprendimenti si associa a esiti migliori per gli studenti a ESCS basso, mentre lo stile prevalentemente gestionale si associa a esiti migliori per quelli a ESCS alto: lo stesso esercizio della dirigenza produce dunque effetti opposti a seconda del contesto sociale in cui si colloca. Un'indagine sui dirigenti italiani condotta sui dati

97 E. Amico, *L'equità scolastica: un'analisi a tre livelli*, in «Civitas educationis», vol. XIV, n. 1, 2025, pp. 161-185. La ricostruzione al livello meso dei meccanismi di scrematura, selezione occulta e auto-segregazione, e la prevalenza dell'effetto di composizione dell'utenza su quello dello status individuale, si appoggia tra gli altri ad Agasisti (2009), Martini (2002) e Alegre e Ferrer-Esteban (2010). Sul criterio di equi-eterogeneità dichiarato nel PTOF e disatteso nella pratica si veda G. Ferrer-Esteban, *Beyond the Traditional Territorial Divide in the Italian Education System*, Fondazione Giovanni Agnelli, Working Paper n. 43, 2011, ivi richiamato. La trasposizione dei medesimi meccanismi al livello interno all'istituto, sulla formazione delle classi e sulla selezione in uscita, è qui proposta in via congetturale come adattamento dell'ipotesi al secondo grado. Le implicazioni per la lettura documentale sono riprese al § 3.5.

INVALSI conferma, del resto, che la leadership educativa non costituisce un blocco unitario, ma si scompone in dimensioni distinte, la prima delle quali è proprio l'impostazione degli obiettivi e lo sviluppo del curriculum. La leadership entra così nella configurazione come la variabile che decide se e in quale direzione i margini di autonomia vengono attivati, e il cui effetto va valutato in rapporto al contesto in cui opera.⁹⁸

Le tre configurazioni non esauriscono i casi possibili, ma definiscono lo spazio entro cui collocare le scuole esaminate e gli indizi documentali da cercare. Le fonti su cui questa ricostruzione si appoggia e i criteri con cui i casi vengono selezionati sono l'oggetto del paragrafo seguente.

3.4 Le fonti, i casi e i metodi di analisi

Le tre configurazioni del paragrafo precedente dicono che cosa cercare: contesti di segno diverso, indizi dei meccanismi attesi, esiti letti attraverso l'effetto scuola e la dispersione. Questo paragrafo stabilisce dove cercarlo, in quali scuole e con quali strumenti: prima la logica di selezione dei casi e i criteri che ne derivano, poi il campione che ne risulta, infine le fonti e il metodo di lettura.

In un disegno realista la selezione dei casi non segue una logica campionaria. I casi non rappresentano una popolazione di cui stimare parametri: servono a coprire lo spazio delle configurazioni, e ciò che conta non è quanti sono, ma quanta variazione offrono sulle dimensioni rilevanti per la teoria, qui la composizione sociale del contesto, a parità di programma e di risorse.⁹⁹ Da questa logica derivano tre criteri di selezione, che vanno dichiarati prima dei casi, perché il campione è la conseguenza dei criteri e non il contrario.

Il primo criterio tiene costante la tipologia di istituto: si selezionano scuole di un solo indirizzo, il professionale per i servizi dell'enogastronomia e dell'ospitalità alberghiera. La scelta risponde a tre esigenze. In primo luogo, neutralizza la segregazione tra indirizzi discussa nella seconda configurazione: se la canalizzazione opera a monte e allo stesso modo su tutti i

98 Il dato sull'interazione tra stile di leadership e composizione sociale dell'utenza è in D. Vidoni, C. Bezzina, D. Gatelli, L. Grassetti, *The Role of School Leadership on Student Achievement: Evidence from TIMSS 2003*, European Commission, Joint Research Centre (CRELL), EUR 23072 EN, Lussemburgo, 2007, ripreso e sintetizzato in G. Le Rose, V. Riccardi, *La leadership educativa in Italia nel I e nel II ciclo di istruzione*, in «Pedagogia più Didattica», vol. 1, n. 2, Erickson, Trento, 2015, che per via fattoriale ne distingue le dimensioni; cfr. inoltre A. Paletta, *Leadership for learning: opportunità e vincoli*, in «Dirigenti Scuola», n. 33, 2013, pp. 19-54, e OCSE, *Creating Effective Teaching and Learning Environments: First Results from TALIS*, Parigi, 2009.

99 Sulla selezione dei casi orientata alle configurazioni, in luogo della rappresentatività statistica, cfr. R. Pawson, N. Tilley, *Realistic Evaluation*, cit., e G. Westhorp, *Realist Impact Evaluation. An Introduction*, cit.

casi, il confronto può concentrarsi sui processi interni agli istituti, che è il piano su cui quella ipotesi è stata riformulata. In secondo luogo, si tratta di un settore fortemente legato al territorio: in Liguria il rapporto tra queste scuole e l'economia del turismo e della ristorazione è diretto, e il contesto ha quindi le condizioni migliori per mostrare il proprio peso. Infine, il settore professionale è quello in cui la dispersione, assunta nel disegno come esito autonomo accanto all'effetto scuola, pesa di più, come si è visto nel secondo capitolo.¹⁰⁰

Il secondo criterio è la purezza del dato. Gli indicatori di esito sono restituiti al livello dell'istituzione scolastica autonoma; quando questa riunisce componenti di indirizzo diverso, i valori aggregati mescolano popolazioni studentesche non comparabili e l'effetto scuola, come i dati di contesto, non è più riferibile alla componente che interessa. Sono quindi ammessi al disegno gli istituti a indirizzo unico e quelli accorpati in cui la componente alberghiera resta isolabile nelle fonti. Purezza del dato e livello socio-economico dell'utenza vanno tenuti distinti: il primo riguarda la qualità della misura, il secondo la variazione di contesto che il disegno vuole massimizzare, e separarli evita di confondere un requisito tecnico con una dimensione sostantiva.

Il terzo criterio è la variazione del contesto a parità di quadro amministrativo. Il confronto resta dentro la Liguria, lungo l'asse costiero su cui l'indirizzo si distribuisce, e sfrutta le differenze fini tra contesti locali: la ricerca sul sistema italiano ha mostrato che le differenze di esito non si esauriscono nel divario tradizionale tra Nord e Sud, ma hanno una componente consistente tra scuole della stessa area, ed è questa la variabilità che un disegno a regione costante può sfruttare.¹⁰¹ L'unità territoriale per le variabili di contesto è il comune, che al secondo grado corrisponde al bacino di provenienza dell'utenza meglio del quartiere; per i due casi che ricadono nel capoluogo la lettura è articolata per ambiti subcomunali, perché i bacini del Levante e del Ponente restano socialmente distinti.

L'applicazione dei tre criteri produce tre casi analizzati per intero. Il primo è l'istituto Marco Polo di Genova, professionale alberghiero autonomo con sede principale nel Levante cittadino e sedi a Camogli e Calvari: un istituto a indirizzo unico, con un bacino residenziale e costiero relativamente favorito. Il secondo è l'istituto Casini della Spezia, anch'esso alberghiero autonomo a indirizzo unico, collocato in un'area periferica di una città portuale di medie

100 Si vedano i dati su abbandoni e dispersione presentati al § 2.6.2.

101 G. Ferrer-Esteban, *Beyond the Traditional Territorial Divide in the Italian Education System*, cit. Il working paper documenta che la variabilità degli esiti non si esaurisce nel divario territoriale tradizionale e presenta differenze rilevanti tra scuole delle stesse aree.

dimensioni. Il terzo è l'istituto Bergese-Rosselli di Genova Sestri Ponente, nato nel 2024 dall'unione del professionale alberghiero Bergese con il tecnico economico Rosselli e radicato nel ponente operaio della città. Qui la componente alberghiera resta isolabile per due vie complementari: fino all'anno scolastico 2023/24 il Bergese ha operato come autonomia a indirizzo unico, con propria documentazione; dopo la fusione la componente professionale coincide con il solo alberghiero, per cui le restituzioni articolate per tipologia la distinguono dal ramo tecnico.¹⁰² I tre casi offrono così la variazione di contesto richiesta, tre bacini sociali diversi a parità di indirizzo e di regione, con la migliore qualità del dato disponibile.

Il disegno prevede inoltre una riserva dichiarata. L'istituto Migliorini di Finale Ligure, componente alberghiera del polo scolastico cittadino insieme a un liceo e a un professionale per l'industria e l'artigianato, porterebbe nel campione il contesto della cittadina turistica di Riviera, dove il legame tra l'indirizzo e l'economia locale è più diretto; ma le due componenti professionali del polo non sono distinguibili negli indicatori aggregati. Il caso entra quindi nel disegno con un ruolo circoscritto: partecipa all'analisi documentale, perché il piano dell'offerta formativa descrive le componenti una per una, e viene attivato sul piano degli esiti solo se la componente alberghiera risulterà separabile nelle restituzioni. Gli altri istituti alberghieri della regione, accorpati con componenti professionali non distinguibili negli indicatori e privi di serie storiche pure, non soddisfano il secondo criterio e restano fuori dal campione. In un disegno con pochi casi, dichiarare i criteri e le esclusioni che ne derivano è la principale garanzia contro l'arbitrarietà della selezione.

Per ciascun caso la ricostruzione usa quattro tipi di fonti. Il primo è il Piano triennale dell'offerta formativa, integrato dal Piano di miglioramento, che documenta la progettualità dichiarata della scuola: come interpreta i margini di autonomia e quali priorità si dà. Il secondo è il Rapporto di autovalutazione, che restituisce l'autodiagnosi dell'istituto.¹⁰³ Va segnalato che nel formato adottato per il triennio 2025-2028 il documento pubblicato contiene descrittori qualitativi di livello e priorità, senza le tabelle di dati del formato precedente. Per questo disegno la circostanza non è un impoverimento: il modo in cui la scuola legge i propri dati, gli indirizzi a cui attribuisce le criticità e le priorità che ne ricava sono a loro volta materiale documentale,

¹⁰² La distinzione è operata già in sede di autovalutazione: il RAV dell'istituto per il triennio 2025-2028 attribuisce le criticità sulle ammissioni alla classe successiva agli indirizzi del tecnico economico. IISS Bergese-Rosselli, *Rapporto di autovalutazione*, triennio 2025-2028.

¹⁰³ Il PTOF è previsto dall'art. 3 del D.P.R. 275/1999, come sostituito dall'art. 1, comma 14, della L. 107/2015; il RAV dal D.P.R. 80/2013, istitutivo del Sistema nazionale di valutazione. Entrambi sono richiamati nel primo capitolo.

coerente con un'analisi che ricostruisce il ragionamento degli attori. Il terzo tipo di fonti fornisce i valori numerici che il RAV pubblicato non espone: l'indice ESCS, l'effetto scuola e gli indicatori di dispersione, cioè abbandoni, non ammissioni e trasferimenti in uscita, reperiti dalle restituzioni INVALSI e dal portale Scuola in Chiaro, e per il Bergese-Rosselli anche dalla documentazione della precedente autonomia. Il quarto sono le variabili socio-economiche di fonte ISTAT riferite al territorio comunale, che descrivono il contesto indipendentemente da come la scuola si presenta.

Il metodo di analisi segue la struttura del disegno. I documenti sono letti con una griglia comune, ricavata dalle tre configurazioni del paragrafo precedente, che traduce ogni meccanismo atteso negli indizi documentali che dovrebbero accompagnarlo: per la mobilitazione, una progettualità specifica e coerente con l'autodiagnosi; per il ripiegamento conformistico, formule generiche e slegate dai dati; per la selezione interna, le scelte sulla formazione delle classi e i dati di non ammissione e riorientamento. La lettura procede per ciascun caso in tre passi: la ricostruzione del contesto dalle variabili territoriali e dall'autodiagnosi, quella della progettualità dichiarata dal PTOF, quella degli esiti dall'effetto scuola e dalla dispersione. Il meccanismo, non osservabile per le ragioni dette nel paragrafo 3.2, viene ricostruito in via inferenziale dallo scarto tra ciò che contesto e risorse renderebbero possibile, ciò che la scuola dichiara e ciò che gli esiti mostrano, incrociando gli indizi dei diversi documenti. Una scheda di rilevazione uniforme, con le stesse voci per tutti i casi, garantisce che le ricostruzioni siano confrontabili. L'analisi non punta a verificare le configurazioni ma a metterle alla prova: stabilire quale delle tre descriva meglio ciascun caso, o se i casi richiedano configurazioni intermedie che le ipotesi non avevano previsto.

3.5 I limiti del disegno

Il primo limite è la natura inferenziale della ricostruzione dei meccanismi. Come si è detto nel paragrafo 3.2, il meccanismo non si osserva: si ricava dallo scarto tra ciò che contesto e risorse renderebbero possibile, ciò che la scuola dichiara e ciò che gli esiti mostrano. Il rischio è che tracce documentali simili siano compatibili con meccanismi diversi, e che l'analista scelga quello che meglio conferma le sue attese. Il disegno adotta tre contromisure. La griglia di lettura fissa in anticipo, per ciascuna configurazione, gli indizi che dovrebbero accompagnarla, così che il giudizio non venga costruito a posteriori sul singolo caso. L'incrocio tra quattro tipi di fonti, di cui due indipendenti dall'autorappresentazione della scuola, riduce lo spazio delle letture arbitrarie. E la terza configurazione, quella disallineata, impedisce per costruzione di

trattare la relazione tra contesto ed esito come automatica, obbligando a cercare i casi che contraddicono le prime due. Un aspetto particolare di questo limite riguarda il trasferimento dei meccanismi tra livelli di analisi: il meccanismo principale-agente è stato identificato su dati aggregati per paese, quello di segregazione sul confronto tra scuole, e in questo lavoro entrambi vengono trasposti, rispettivamente, al livello della singola scuola e ai processi interni all'istituto. La trasposizione è dichiarata come congettura nelle note che accompagnano le ipotesi, ed è coerente con l'impostazione realista, per cui dalla letteratura si assume il meccanismo generativo e non la stima: ma resta una congettura, e l'analisi empirica dovrà dire se le tracce documentali la reggono.

Il secondo limite è il numero ridotto dei casi: tre, più una riserva ad attivazione condizionata. La selezione non è campionaria ma orientata all'informazione: i casi sono scelti perché coprono configurazioni contrastanti, non perché rappresentino una media. La letteratura sullo studio di caso ha mostrato che l'idea per cui dal singolo caso non si possa generalizzare è più un luogo comune che un argomento: il caso scelto strategicamente contribuisce alla conoscenza per la forza dell'esempio, mettendo alla prova proposizioni teoriche in condizioni favorevoli alla loro falsificazione più che alla loro conferma.¹⁰⁴ È esattamente l'uso che questo disegno fa dei suoi casi: non stimare un effetto, ma stabilire se le configurazioni formulate nel paragrafo 3.3 reggono al confronto con scuole reali, e come vanno riviste se non reggono. Ciò che il lavoro può produrre è dunque un raffinamento di teoria di medio raggio, configurazioni più precise e meglio delimitate, non un risultato estendibile per via induttiva.¹⁰⁵ Il numero ridotto è, in questo quadro, anche una scelta: tre casi studiati in profondità su quattro tipi di fonti valgono più di dieci casi scorsi in superficie, perché è nella profondità che gli indizi dei meccanismi diventano leggibili.

Il terzo limite è lo scarto possibile tra dichiarato e agito. Il PTOF è un documento pubblico, scritto anche per legittimare la scuola verso l'esterno e attrarre iscrizioni: prenderne le dichiarazioni per azioni sarebbe ingenuo, e la ricerca ha documentato che lo scarto esiste, come nel caso dei criteri di equi-eterogeneità nella formazione delle classi, dichiarati nei piani

104 B. Flyvbjerg, *Five Misunderstandings About Case-Study Research*, in «Qualitative Inquiry», vol. 12, n. 2, 2006, pp. 219-245. Tra i cinque fraintendimenti discussi, il secondo riguarda l'impossibilità di generalizzare dal caso singolo e il quarto il presunto bias di conferma dello studio di caso; per entrambi l'autore argomenta la tesi opposta, sottolineando il valore della selezione strategica dei casi e la tendenza dello studio approfondito a falsificare, più che a confermare, le assunzioni di partenza. La tipologia delle selezioni orientate all'informazione proposta in chiusura dell'articolo comprende i casi a massima variazione, pochi casi molto diversi su una dimensione rilevante, che è la forma adottata dal presente disegno.

105 Sul raffinamento delle configurazioni come esito proprio della valutazione realista cfr. R. Pawson, N. Tilley, *Realistic Evaluation*, cit., e G. Westhorp, *Realist Impact Evaluation. An Introduction*, cit.

e disattesi nella pratica.¹⁰⁶ Il disegno risponde in due modi. Il primo è strutturale: gli esiti, effetto scuola e dispersione, non dipendono da ciò che la scuola dichiara, e il confronto tra dichiarazioni ed esiti è incorporato nel metodo, non lasciato alla buona fede dei documenti. Il secondo rovescia il limite in risorsa: lo scarto tra dichiarato e agito non è solo rumore da scontare, è esso stesso un indizio, perché la configurazione sfavorevole prevede precisamente una progettualità di facciata, fatta di formule conformi alle attese esterne e scollegata dai dati. Un PTOF generico accanto a esiti deboli non è quindi un documento inutilizzabile: è una traccia del meccanismo di ripiegamento che l'ipotesi descrive. Resta fuori portata, ciò che solo l'osservazione diretta o le interviste potrebbero restituire, il modo in cui le scelte vengono effettivamente discusse e prese dentro le scuole: il disegno documentale ricostruisce il ragionamento degli attori dalle sue tracce scritte, non dalla sua viva voce.

A questi tre limiti se ne aggiungono due di ordine pratico, legati ai dati. Il primo riguarda la disponibilità: il formato del RAV pubblicato per il triennio 2025-2028 non espone valori numerici, e per il Bergese-Rosselli la serie attraversa una discontinuità di perimetro tra la precedente autonomia e l'istituto nato dalla fusione, che impone cautela nel confronto tra il prima e il dopo; la riserva Migliorini, come detto, si attiva solo a condizione che la componente alberghiera risulti separabile. In tutti questi casi la regola adottata è dichiarare il dato mancante o non comparabile, senza ricostruzioni indirette. Il secondo è temporale: i documenti fotografano le scuole di oggi, mentre l'autonomia è un processo venticinquennale, e l'effetto scuola riguarda le coorti recenti. Il disegno non ricostruisce quindi l'intera catena causale delle riforme, ma il modo in cui i meccanismi operano nelle scuole osservabili ora: è un limite coerente con la domanda di ricerca, che chiede come l'autonomia funzioni e per chi, non quanto abbia prodotto in media lungo la sua storia.

Così delimitato, il disegno promette ciò che può mantenere: ricostruzioni plausibili e controllabili di come tre scuole dello stesso indirizzo, in contesti diversi, hanno interpretato gli stessi margini di autonomia, e un giudizio argomentato su quale configurazione descriva meglio ciascuna. È il materiale su cui lavora il prossimo capitolo.

106 G. Ferrer-Esteban, *Beyond the Traditional Territorial Divide in the Italian Education System*, cit.; il caso dell'equi-eterogeneità dichiarata nel PTOF e disattesa nella pratica è richiamato anche alla nota 97.

Capitolo 4 - Evidenze empiriche: meccanismi, contesti e variabilità degli esiti

4.1 Introduzione al capitolo e raccordo con il disegno della ricerca

Il capitolo precedente ha definito il disegno della ricerca, individuando tre configurazioni contesto-meccanismo-esito come ipotesi interpretative, un campione composto da tre casi analizzati per intero, una riserva documentale ad attivazione condizionata, quattro tipi di fonti empiriche e una griglia comune di lettura. Il presente capitolo applica tale disegno all'analisi dei casi selezionati, con l'obiettivo di verificare in che modo l'autonomia scolastica venga concretamente tradotta, nei diversi istituti, in pratiche organizzative, progettualità didattiche, rapporti con il territorio ed esiti osservabili.

L'analisi non intende dunque proporre una descrizione generale degli istituti considerati, né una ricostruzione meramente documentale della loro offerta formativa. Al contrario, ciascun caso viene trattato come una configurazione specifica: un contesto territoriale e scolastico, un insieme di risorse e margini di autonomia formalmente disponibili, un modo particolare in cui tali risorse vengono interpretate e utilizzate dagli attori scolastici, e infine un insieme di esiti osservabili. In questa prospettiva, il capitolo costituisce il passaggio empirico della valutazione realista: non si tratta di stabilire se l'autonomia scolastica funzioni in astratto, ma di comprendere in quali condizioni, attraverso quali meccanismi e per quali scuole essa produca effetti più o meno coerenti con gli obiettivi dichiarati dalla policy.

La lettura dei casi è condotta su quattro dimensioni, già individuate nei capitoli precedenti come rilevanti per valutare gli outcome del sistema scolastico: i livelli di apprendimento, la dispersione e l'abbandono, l'inclusione degli studenti con bisogni educativi speciali e lo sviluppo di competenze trasversali. Tali aree, tuttavia, non hanno tutte lo stesso statuto analitico. I livelli di apprendimento e la dispersione costituiscono gli esiti principali attraverso cui vengono messi alla prova i risultati delle configurazioni osservate; l'inclusione e lo sviluppo di competenze trasversali concorrono invece, in modo più diretto, alla ricostruzione dei meccanismi, poiché permettono di osservare come le scuole utilizzano gli strumenti organizzativi e didattici di cui dispongono per rispondere alla composizione dell'utenza e alle caratteristiche del territorio.

I risultati emersi vengono poi riletti alla luce dei quattro criteri valutativi definiti nel primo capitolo: efficacia formativa, equità, coerenza tra obiettivi dichiarati ed esiti osservati, capacità

adattiva. L'efficacia formativa consente di valutare se la scuola produca apprendimenti, continuità dei percorsi e sviluppo di competenze; l'equità permette di osservare se le fragilità sociali, linguistiche, territoriali o legate ai bisogni educativi speciali si traducano in esiti differenziati; la coerenza riguarda il rapporto tra autodiagnosi, priorità dichiarate, azioni progettuali ed evidenze disponibili; la capacità adattiva, infine, misura se e in che misura l'autonomia venga effettivamente utilizzata per rispondere ai bisogni specifici del contesto.

La struttura del capitolo è verticale per casi e orizzontale nel confronto finale. Nei paragrafi 4.2, 4.3 e 4.4 vengono analizzati rispettivamente l'IPSSEOA "Marco Polo" di Genova, l'IPSSEOA "Giuseppe Casini" della Spezia e l'IISS "Nino Bergese" di Genova Sestri Ponente. Il paragrafo 4.5 presenta la riserva documentale di Finale Ligure, il paragrafo 4.6 costruisce il confronto trasversale tra i casi e il paragrafo 4.7, infine, rilegge le configurazioni alla luce delle evidenze raccolte e precisa il grado di conferma, revisione o sospensione delle ipotesi formulate nel capitolo precedente.

La raccolta documentale non è, tuttavia, integralmente completa. Per questa ragione il capitolo mantiene una distinzione rigorosa tra le evidenze disponibili e le informazioni che non è stato possibile acquisire: dove un dato necessario manca, il testo lo dichiara e circonda di conseguenza il giudizio, senza trasformare in conclusione ciò che le fonti non consentono di sostenere. La cautela riguarda in particolare gli indicatori di apprendimento riferiti al triennio osservato, cioè i punteggi nelle prove standardizzate e le stime di effetto scuola, che non sono risultati reperibili per nessuno dei tre casi e per i quali il giudizio resta sospeso; e la separabilità degli esiti nel polo di Finale Ligure, dove la componente alberghiera non è isolabile e la riserva non viene perciò attivata. Per gli esiti di percorso, invece, la documentazione pubblica consente un confronto omogeneo tra i tre istituti, ed è su questa base che l'analisi procede.

Ne discende una precisazione ulteriore. Nel disegno originario l'efficacia formativa avrebbe dovuto essere letta congiuntamente attraverso gli apprendimenti e gli esiti di percorso. Nella base empirica effettivamente disponibile, tuttavia, i valori di effetto scuola e i dati quantitativi delle prove standardizzate per il triennio 2022-2025 non risultano reperibili in modo omogeneo per tutti i casi. Il capitolo mantiene quindi il riferimento agli apprendimenti come area teoricamente rilevante, ma concentra la parte empiricamente più solida sugli esiti di percorso: ammissioni, sospensioni di giudizio, ripetenze, trasferimenti, interruzioni di frequenza e andamento delle coorti. La distinzione è decisiva: le configurazioni proposte non pretendono di misurare il rendimento formativo complessivo degli istituti, ma ricostruiscono,

sulla base delle fonti disponibili, i meccanismi documentabili con cui le scuole governano il successo, il recupero e l'uscita degli studenti dai percorsi.

Tabella 4.1 – Base documentale dell'analisi per istituto

Istituto	Documenti disponibili	Documenti non reperiti alla chiusura della rilevazione
Marco Polo – Genova	Piano triennale dell'offerta formativa 2019-2022, 2022-2025 e 2025-2028; Piano annuale per l'inclusione 2024-2025; Rapporto di autovalutazione 2025-2028.	Rapporto di autovalutazione 2022-2025 in formato con tabelle, con i valori di ESCS e di effetto scuola; Rendicontazione sociale 2022-2025.
Casini – La Spezia	Piano triennale dell'offerta formativa 2022-2025; Rapporto di autovalutazione 2025-2028.	Piano triennale dell'offerta formativa 2025-2028; Rapporto di autovalutazione 2022-2025, con i valori di ESCS e di effetto scuola; Rendicontazione sociale.
Bergese-Rosselli – Genova Sestri Ponente	Piano triennale dell'offerta formativa 2025-2028 del nuovo IISS; Rapporto di autovalutazione 2025-2028; Atto di indirizzo 2022-2025 dell'ex Bergese; Rendicontazione sociale 2022-2025.	Rapporto di autovalutazione 2022-2025 dell'ex autonomia GERH020006; Piano triennale dell'offerta formativa 2022-2025 dell'ex Bergese.
Finale Ligure – riserva documentale	Dati territoriali consolidati e documentazione scolastica da utilizzare solo se la componente alberghiera risulta separabile.	Separabilità del plesso alberghiero; dati di esito per componente; cautela sul perimetro del polo.

Il contesto territoriale dei casi è ricostruito attraverso fonti indipendenti dall'autorappresentazione delle scuole: i dati fiscali del Ministero dell'Economia e delle Finanze¹⁰⁷, i dati comunali e subcomunali del Censimento permanente ISTAT¹⁰⁸, gli indicatori relativi alla popolazione straniera e le rilevazioni dell'Osservatorio turistico regionale della Liguria¹⁰⁹. Tale scelta consente di non assumere come dato oggettivo ciò che la scuola dichiara di sé nei propri documenti, ma di confrontare l'autodiagnosi interna con una cornice territoriale esterna. Va tuttavia mantenuta una distinzione metodologica essenziale: il dato territoriale

¹⁰⁷ Ministero dell'Economia e delle Finanze, Dipartimento delle Finanze, open data *Redditi e principali variabili IRPEF su base comunale*, dichiarazioni 2025, anno d'imposta 2024; per i dati subcomunali di Genova, dati MEF per zone CAP delle maggiori città, nell'elaborazione di F. Mostacci, *I redditi dei Genovesi nel 2024*. I valori riportati sono redditi medi per contribuente.

¹⁰⁸ ISTAT, *Censimento permanente della popolazione e delle abitazioni 2023*, dati per sezione di censimento, prima diffusione dicembre 2025 e aggiornamento marzo 2026; per Genova, aggregazione per aree subcomunali amministrative corrispondenti ai municipi; per La Spezia e Finale Ligure, aggregazione comunale. Le quote di istruzione sono calcolate sulla popolazione di nove anni e più; il tasso di occupazione è riferito alla popolazione di 15-64 anni.

¹⁰⁹ Regione Liguria, Settore Politiche Turistiche, Osservatorio turistico regionale, report per comuni rappresentativi: dati definitivi 2025 del movimento negli esercizi ricettivi e report del 13 febbraio 2026 comprensivo delle locazioni turistiche. Le presenze totali includono le locazioni; la quota alberghiera è riferita ai soli esercizi ricettivi.

descrive il luogo in cui ha sede l'istituto, non necessariamente l'intero bacino di provenienza degli studenti, che nel secondo ciclo può essere molto più ampio. La misura primaria della composizione scolastica resta quindi l'ESCS di istituto; il territorio funziona invece come cornice interpretativa.

4.1.1 Il riferimento sistemico: tipo di scuola e collocazione regionale

A questo quadro territoriale va affiancato un secondo termine di riferimento, di natura sistemica, che il capitolo secondo ha ricostruito su scala nazionale e che qui conviene precisare nei due assi lungo i quali i casi si collocano: la tipologia di scuola e la regione. Entrambi restituiscono al lettore la misura di quanto i risultati che si osserveranno siano attesi in ragione della posizione strutturale degli istituti, prima ancora che dell'uso dei margini di autonomia.

Sul primo asse, i dati delle rilevazioni nazionali al termine del secondo ciclo mostrano una gerarchia netta e persistente. Nel 2025 la quota di studenti che raggiungono i traguardi previsti in italiano è del 74 per cento nei licei classici, scientifici e linguistici, del 50 negli altri licei, del 40 negli istituti tecnici e del 18 negli istituti professionali; in matematica il rapporto tra tecnici e professionali è analogo, 47 contro 18.¹¹⁰ Il dato più rilevante per questa ricerca non è però il livello, bensì la dinamica: rispetto al 2019 i professionali sono passati dal 28 al 18 per cento in italiano e dal 26 al 18 in matematica, e a differenza degli altri segmenti non hanno conosciuto alcun recupero dopo la caduta del 2021, essendo il valore del 2025 sostanzialmente allineato a quello di quattro anni prima. In termini relativi si tratta della perdita più severa registrata nel secondo ciclo, e colloca l'istruzione professionale in una condizione di fragilità strutturale che nessuna delle scuole qui esaminate ha ereditato per scelta propria.

¹¹⁰ INVALSI, *Rapporto nazionale prove INVALSI 2025*, figure 4.6.2.2-4.6.2.5 per l'italiano e 4.7.2.2-4.7.2.5 per la matematica. I valori sono riferiti all'Italia; per la macro-area del Nord Ovest, cui la Liguria appartiene, la quota 2025 degli istituti professionali è del 24 per cento in italiano e del 22 in matematica.

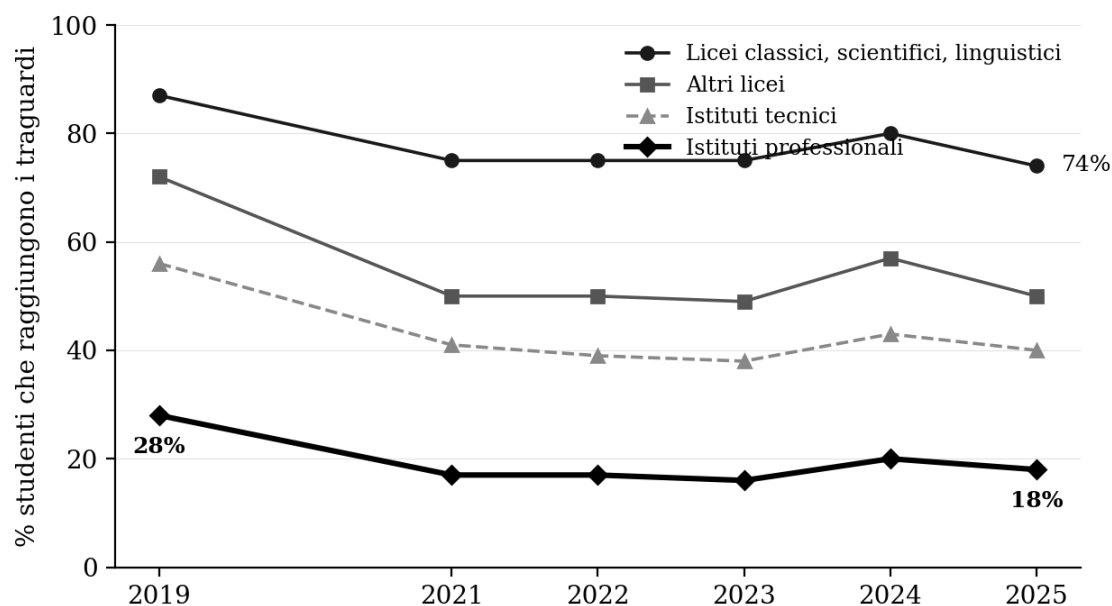


Figura 4.1 – Studenti che raggiungono i traguardi previsti in italiano al termine del secondo ciclo, per tipologia di scuola. Italia, valori percentuali, 2019-2025 (fonte: INVALSI, Rapporto nazionale 2025)

Sul secondo asse, la Liguria presenta un profilo che smentisce l'attesa associata alla sua collocazione geografica. Nel 2025 la quota di studenti che raggiungono i traguardi al termine del secondo ciclo è del 53 per cento in italiano e del 50 in matematica, contro valori compresi tra il 62 e il 64 di Lombardia, Veneto e Friuli-Venezia Giulia; in matematica la regione è classificata dal rapporto nazionale nel gruppo intermedio, quello in cui il risultato medio si colloca sulla soglia che separa l'adeguatezza dalla non adeguatezza, ed è arretrata rispetto all'anno precedente, quando apparteneva al primo gruppo.¹¹¹ Analogamente si registra in inglese, mentre sulla quota di studenti accademicamente eccellenti la Liguria si colloca nella fascia tra il dieci e il venti per cento, laddove la quasi totalità delle regioni settentrionali supera il venti. Il quadro ligure è dunque quello di una regione del Nord con esiti da area intermedia e con una traiettoria recente di indebolimento.

L'incrocio dei due assi definisce la posizione di partenza dei casi. Gli istituti esaminati appartengono al segmento più fragile del sistema, entro una regione che si è indebolita rispetto ai riferimenti settentrionali: ciò significa che risultati modesti in termini assoluti non costituiscono di per sé un indizio di cattivo funzionamento dell'autonomia, così come risultati allineati ai riferimenti regionali non ne costituiscono uno di buon funzionamento, dal momento che il riferimento regionale è esso stesso in flessione. È una precisazione necessaria per la

¹¹¹ INVALSI, *Rapporto nazionale prove INVALSI 2025*, cit., figure 4.6.2.6 e 4.7.2.6 per le serie regionali, 4.8.2.11 e 4.8.2.12 per l'inglese, 5.4.2 per l'eccellenza accademica. Sulla dispersione implicita al termine del secondo ciclo la regione si colloca nella fascia compresa tra il cinque e il dieci per cento.

lettura dei documenti di autovalutazione, nei quali il confronto con i valori provinciali e regionali ricorre come misura implicita del successo. Nel quadro di questa ricerca, di conseguenza, la variabilità rilevante non è quella tra i casi e la media nazionale, ma quella tra i casi stessi, a parità di tipologia e di regione: è su questa variabilità interna, e non sullo scarto rispetto a un riferimento esterno, che le configurazioni contesto-meccanismo-esito vengono messe alla prova.¹¹²

4.2 Il caso dell'Istituto Marco Polo di Genova

4.2.1 Perimetro del caso e base documentale

L'IPSSEOA "Marco Polo" costituisce il primo dei casi analizzati per intero, nonché il caso pilota dell'analisi. Si tratta di un istituto professionale statale per l'enogastronomia e l'ospitalità alberghiera, con sede principale nel quartiere di Quarto, nel Levante genovese, e sede coordinata a Camogli nel triennio 2022-2025. La scelta di analizzarlo come primo caso risponde a due ragioni. Da un lato, il Marco Polo presenta la base documentale più ricca tra i casi selezionati; dall'altro, costituisce un caso analiticamente non banale, perché un contesto territoriale apparentemente favorevole e un ESCS dichiarato medio-alto convivono con una composizione scolastica fortemente eterogenea e con una presenza rilevante di studenti fragili.

La base documentale disponibile comprende i Piani triennali dell'offerta formativa 2019-2022, 2022-2025 e 2025-2028, il Piano annuale per l'inclusione 2024-2025 e il Rapporto di autovalutazione 2025-2028.¹¹³ Manca tuttavia, alla chiusura della rilevazione, il Rapporto di autovalutazione 2022-2025 in formato con tabelle, che riporta i valori di ESCS e di effetto scuola riferiti al triennio considerato. Gli esiti di percorso, cioè le ammissioni, la ripetenza, i trasferimenti e le interruzioni di frequenza, sono invece documentati dalle rilevazioni pubbliche impiegate più avanti nel paragrafo 4.2.5. La lettura del caso può dunque ricostruire la composizione dell'utenza, l'autodiagnosi, l'uso documentato dell'autonomia e il governo dei percorsi scolastici, mentre il giudizio sugli apprendimenti resta sospeso.

¹¹² Le rilevazioni nazionali non pubblicano l'incrocio tra regione e tipologia di scuola: non è quindi disponibile un valore di riferimento per gli istituti professionali liguri, e i due assi vanno letti separatamente. Il confronto puntuale tra ciascun istituto e i riferimenti provinciali, regionali e nazionali resta affidato ai rapporti di autovalutazione delle singole scuole.

¹¹³ IPSSEOA Marco Polo di Genova, *Piano triennale dell'offerta formativa*, trienni 2019-2022, 2022-2025 e 2025-2028; *Piano annuale per l'inclusione*, a.s. 2024/25; *Rapporto di autovalutazione*, triennio 2025-2028.

4.2.2 Contesto territoriale e composizione dell'utenza

La sede principale del Marco Polo è collocata nel Municipio IX Levante, e più precisamente nell'area di Quarto dei Mille-Sturla. I dati fiscali disponibili indicano per questa zona un reddito medio di 35.199 euro, nettamente superiore alla media del comune di Genova, pari a 27.902 euro. Anche gli indicatori di istruzione confermano il profilo relativamente favorito del contesto: nel Municipio IX la quota di laureati è pari al 27,7 per cento e quella della popolazione con almeno un diploma al 68,3 per cento, valori superiori alla media cittadina. La popolazione straniera residente, pari al 4,4 per cento, è invece molto inferiore alla media comunale, che si colloca all'11,3 per cento.¹¹⁴

Questa lettura deve tuttavia essere corretta in due direzioni. La prima riguarda la disuguaglianza interna dell'area. Quarto presenta un rapporto interquintilico pari a 14,9, superiore non solo a quello di Sestri Ponente ma anche alla media comunale; il dato segnala che il vantaggio medio convive con una forte polarizzazione interna. La seconda riguarda il rapporto tra sede scolastica e bacino effettivo dell'utenza. Il Marco Polo non raccoglie soltanto studenti residenti nel Levante genovese. Il Piano triennale dell'offerta formativa 2022-2025 dichiara infatti una provenienza ampia, estesa al territorio provinciale e fino al basso Piemonte.¹¹⁵ Il contesto territoriale della sede non può quindi essere assunto come rappresentazione immediata della composizione sociale della scuola.

Il Piano triennale dell'offerta formativa 2022-2025 offre, a questo riguardo, un'informazione decisiva. L'indice ESCS è dichiarato di livello medio-alto, ma la stessa scuola precisa che l'utenza è “estremamente eterogenea” in ragione della pluralità dell'offerta formativa, che comprende corsi quinquennali, corsi triennali su delega regionale e percorsi di Istruzione degli Adulti, pomeridiani e serali.¹¹⁶ La scuola dichiara inoltre la presenza di circa 100 alunni certificati ai sensi della Legge 104/1992 e di oltre 250 studenti con bisogni educativi speciali, con particolare riferimento anche agli studenti di recente immigrazione. Un elemento particolarmente rilevante, ai fini della presente ricerca, è la collocazione degli studenti non italofoni, indicati come prevalentemente inseriti nei corsi triennali e nei percorsi IDA.¹¹⁷

Il Piano annuale per l'inclusione 2024-2025 conferma il peso quantitativo della fragilità interna. Nella sede di Genova sono registrati 366 studenti con bisogni educativi speciali su una

114 Dati MEF, open data IRPEF su base comunale e per zone CAP, cit.; ISTAT, *Censimento permanente della popolazione 2023*, cit.

115 IPSSEOA Marco Polo, *PTOF 2022-2025*, cit.

116 IPSSEOA Marco Polo, *PTOF 2022-2025*, cit.

117 IPSSEOA Marco Polo, *PTOF 2022-2025*, cit.

popolazione scolastica di 786 studenti, pari al 47 per cento; nella sede di Camogli sono indicati 60 studenti con BES su 146, pari al 41 per cento.¹¹⁸ Tali valori mostrano che la questione dell'inclusione non costituisce una dimensione marginale o accessoria del caso, ma uno dei tratti strutturali della sua configurazione. Il Marco Polo appare dunque come una scuola collocata in un territorio di sede mediamente favorito, ma investita da una funzione sociale molto più ampia e complessa, in cui convivono capitale territoriale, attrattività professionale, forte eterogeneità dell'utenza e concentrazione di fragilità in specifici percorsi.

4.2.3 Autodiagnosi e rappresentazione dei problemi

L'autodiagnosi del Marco Polo si caratterizza per una significativa esplicitazione delle tensioni interne. Il Piano triennale dell'offerta formativa non si limita a presentare il contesto in termini promozionali, ma affianca alle opportunità una serie di vincoli che riguardano la crescita del disagio socio-economico, la carenza dei servizi socio-sanitari di supporto, l'assenza di un adeguato servizio di mediazione culturale e linguistica e l'aumento delle richieste di materiali didattici in comodato d'uso.¹¹⁹ Tale capacità di nominare i problemi è rilevante ai fini del criterio di coerenza, poiché permette di verificare se le priorità dichiarate nei documenti successivi si aggancino effettivamente alle criticità individuate.

Particolarmente importante, ai fini della ricostruzione del meccanismo, è il modo in cui la scuola tematizza l'uso dell'autonomia. Nel Piano triennale dell'offerta formativa 2022-2025 si rileva una resistenza interna all'utilizzo pieno degli strumenti di autonomia e flessibilità, con riferimento specifico al ruolo del corpo docente.¹²⁰ Questo passaggio è analiticamente significativo perché mostra che l'autonomia, pur disponibile sul piano normativo e documentale, non si traduce automaticamente in capacità operativa. La risorsa formale deve essere attivata da pratiche organizzative, convinzioni professionali e disponibilità degli attori; quando tali condizioni mancano o risultano parziali, il meccanismo resta debole o incompleto.

Il Rapporto di autovalutazione 2025-2028 conferma questa impostazione, traducendola in priorità operative. Per quanto riguarda i risultati scolastici, la scuola individua come priorità il miglioramento degli esiti al termine del primo biennio e del quarto anno dei percorsi quinquennali, fissando come traguardo l'allineamento almeno alla media regionale. Per le prove standardizzate, viene richiamata la necessità di consolidare le competenze di base e di

¹¹⁸ IPSSEOA Marco Polo, *Piano annuale per l'inclusione 2024/25*, cit.

¹¹⁹ IPSSEOA Marco Polo, *PTOF 2022-2025*, cit.

¹²⁰ IPSSEOA Marco Polo, *PTOF 2022-2025*, cit.

intervenire in modo mirato sugli studenti che presentano fragilità specifiche, con particolare attenzione agli alunni non italofofoni.¹²¹ L'autodiagnosi appare dunque relativamente specifica: non si limita a formulare obiettivi generici di miglioramento, ma individua snodi del percorso scolastico e gruppi di studenti su cui concentrare l'intervento.

4.2.4 Uso dell'autonomia, progettualità e reti

L'uso dell'autonomia da parte del Marco Polo presenta una configurazione ambivalente. Sul versante della progettualità territoriale, l'istituto mostra una capacità di mobilitazione elevata. Il Piano triennale dell'offerta formativa 2022-2025 richiama convenzioni con oltre 500 aziende di settore, finalizzate a garantire esperienze di PCTO e di formazione professionalizzante.¹²² La scuola opera in un contesto turistico urbano e destagionalizzato, caratterizzato da un tessuto ampio di imprese ricettive e ristorative; in questo senso, le reti territoriali costituiscono una risorsa reale e coerente con la vocazione dell'istituto.

Sul versante organizzativo-didattico, tuttavia, il quadro è meno lineare. La stessa scuola segnala resistenze nell'utilizzo della flessibilità oraria e difficoltà legate alla consistenza delle risorse professionali e del personale ATA.¹²³ Nel Rapporto di autovalutazione 2025-2028 la rimodulazione dell'ora da 60 a 55 minuti viene presentata come uno strumento funzionale all'organizzazione dell'offerta, ma la presenza di resistenze interne suggerisce che l'autonomia operi in modo differenziato a seconda delle dimensioni considerate: più forte nella costruzione di reti esterne e nell'ampliamento dell'offerta, più problematica nella trasformazione delle routine organizzative e didattiche interne.¹²⁴

Questa distinzione è essenziale per evitare una lettura semplicistica del caso. Il Marco Polo non può essere classificato né come scuola pienamente capace di mobilitare in modo lineare tutte le risorse dell'autonomia, né come scuola ripiegata sull'adempimento. La documentazione mostra piuttosto una capacità adattiva selettiva: forte nel rapporto con il territorio e nella costruzione di opportunità professionalizzanti, più fragile nell'uso interno della flessibilità e nella gestione della segmentazione dell'utenza.

¹²¹ IPSSEOA Marco Polo, *RAV* 2025-2028, cit.

¹²² IPSSEOA Marco Polo, *PTOF* 2022-2025, cit.

¹²³ IPSSEOA Marco Polo, *PTOF* 2022-2025, cit.

¹²⁴ IPSSEOA Marco Polo, *RAV* 2025-2028, cit.

4.2.5 Le quattro dimensioni

Apprendimenti

Per quanto riguarda gli apprendimenti, non è stato possibile acquisire evidenze quantitative. Il rapporto di autovalutazione del triennio 2022-2025, che riporta l'indice ESCS dell'istituto, i punteggi nelle prove standardizzate e la stima dell'effetto scuola nel confronto con istituti a composizione analoga, non è risultato reperibile né presso le fonti pubbliche né a seguito della richiesta rivolta alla scuola, secondo quanto dichiarato nel paragrafo 4.1 e riepilogato nella tabella 4.1. Il rapporto vigente, riferito al triennio successivo, restituisce i medesimi contenuti in forma di descrittori qualitativi già esaminati nel paragrafo precedente, che consentono di collocare la scuola su una scala ordinale ma non di quantificarne il valore aggiunto. In coerenza con la regola enunciata nel paragrafo 3.5, il dato viene qui dichiarato mancante e il giudizio sull'area degli apprendimenti resta sospeso: le considerazioni che seguono riguardano perciò gli esiti di percorso, per i quali la documentazione pubblica è invece disponibile.

Esiti di percorso, dispersione e abbandono

Per gli esiti di percorso, la dispersione e l'abbandono, la scuola dispone di indicatori pubblici confrontabili, riferiti all'anno scolastico 2024/25 e affiancati dai corrispondenti valori regionali e nazionali del medesimo settore, riportati nella tabella 4.2.¹²⁵

¹²⁵ Ministero dell'Istruzione e del Merito, portale *Scuola in Chiaro*, scheda dell'istituto GERH01000G, sezioni «Esiti scrutini», «Ripetenti, abbandoni e trasferiti» e «Alunni e classi», consultate il 17 agosto 2026. I dati si riferiscono alla componente professionale; i valori regionali e nazionali sono quelli proposti dal portale per il medesimo settore e anno di corso.

Tabella 4.2 – IPSSEOA Marco Polo, indicatori di esito e di percorso per anno di corso, a.s. 2024/25. Valori percentuali, confronto con il dato nazionale del medesimo settore (fonte: Scuola in Chiaro)

Indicatore	Anno 1	Anno 2	Anno 3	Anno 4	Anno 5	Rif.
Ammessi a giugno	91,7	52,6	68,1	61,2	100	scuola
	88,9	67,2	71,3	75,5	94,1	Italia
Ammessi a settembre	91,7	83,2	91,2	86,2	100	scuola
	88,9	87,3	89,2	92,3	94,1	Italia
Sospensione di giudizio	0	36,5	26,5	31,0	–	scuola
	0	22,7	20,3	18,5	–	Italia
Ripetenti	10,3	11,8	3,1	5,1	4,3	scuola
	18,7	13,8	11,0	7,5	4,0	Italia
Interruzioni di frequenza	0	0	0	0	0	scuola
	1,7	1,7	2,0	2,0	1,1	Italia

Il primo elemento che emerge riguarda non il livello degli esiti, ma il modo in cui la scuola li produce. Agli scrutini di giugno le quote di ammissione risultano sensibilmente inferiori ai riferimenti nazionali negli anni intermedi, con il 52,6 per cento della seconda contro il 67,2 nazionale e il 61,2 della quarta contro il 75,5, due scarti prossimi ai quattordici punti percentuali. Nei medesimi anni, però, la quota di studenti con giudizio sospeso è di gran lunga superiore al riferimento, 36,5 per cento contro 22,7 in seconda e 31,0 contro 18,5 in quarta, e dopo le prove di recupero di settembre il divario si riduce a poco più di quattro punti in seconda e a sei in quarta. Nella prima classe e nell'ultimo anno la scuola si colloca invece stabilmente sopra i riferimenti, con il 91,7 e il 100 per cento di ammessi. Il profilo che ne risulta non è quello di un istituto che seleziona più duramente della media, ma quello di un istituto che rinvia la decisione e apre un canale di recupero più ampio di quello mediamente praticato, riassorbendo in settembre gran parte dello scarto accumulato a giugno.

Coerentemente, gli indicatori di uscita risultano contenuti. La quota di ripetenti è inferiore al riferimento nazionale in tutti gli anni di corso, con il divario più ampio nella prima classe, 10,3 per cento contro 18,7, e le interruzioni di frequenza in corso d'anno sono pari a zero in tutti e cinque gli anni, a fronte di valori nazionali compresi tra l'1,1 e il 2 per cento. I trasferimenti in uscita restano su valori modesti e si concentrano nel quarto anno, con il 4,9 per

cento dei frequentanti.¹²⁶ L'abbandono in senso stretto, dunque, non è il canale attraverso cui questa scuola perde studenti.

La lettura longitudinale degli iscritti restituisce però un quadro meno rassicurante. Gli alunni frequentanti passano da 691 nell'anno scolastico 2023/24 a 649 nel 2024/25 e a 609 nel 2025/26, con una contrazione dell'ordine del dodici per cento in un biennio, e le classi prime scendono da 148 a 134 unità. Tra un anno di corso e il successivo la perdita si concentra nei passaggi che seguono il biennio, con valori compresi tra il tredici e il diciotto per cento nel passaggio dalla seconda alla terza e dalla terza alla quarta. Il confronto tra questi valori e le quote di ammissione mostra una sostanziale coerenza tra i due ordini di dati: la riduzione delle coorti corrisponde in larga misura alle mancate ammissioni, il che, unito alla bassa quota di ripetenti, indica che una parte degli studenti non ammessi non prosegue nel medesimo istituto. Due avvertenze si impongono nella lettura. La prima riguarda la composizione dell'offerta: tra le classi prime figura un percorso triennale di istruzione e formazione professionale, i cui studenti conseguono la qualifica al terzo anno, cosicché una quota della flessione osservata tra terza e quarta è strutturale e non riconducibile a insuccesso. La seconda riguarda la contrazione delle prime classi, che attiene al versante delle iscrizioni e non a quello degli esiti, e va perciò letta in relazione alla domanda e non alla capacità di trattenimento della scuola.¹²⁷

Nel complesso, l'area restituisce una configurazione precisa: una scuola che contiene l'abbandono esplicito e la ripetenza al di sotto dei riferimenti, che dilata gli strumenti di recupero per ricondurre gli esiti nella norma, e che tuttavia vede assottigliarsi le proprie coorti lungo il percorso. La dispersione, in questo caso, non assume la forma dell'abbandono ma quella di una uscita differita, che i soli indicatori di frequenza non registrano.

Inclusione e distribuzione delle fragilità

L'inclusione degli studenti con bisogni educativi speciali rappresenta il cuore del caso. La quota elevata di studenti con BES, DSA, certificazioni ai sensi della Legge 104/1992, studenti non italofoni e studenti dei percorsi IDA indica che l'istituto non svolge soltanto una funzione professionalizzante, ma anche una funzione compensativa. Tuttavia, l'elemento più delicato non è la presenza complessiva di fragilità, bensì la loro distribuzione interna. La

¹²⁶ Ivi, sezione «Ripetenti, abbandoni e trasferiti». Il portale precisa che il dato sulle interruzioni di frequenza si riferisce alle interruzioni non formalizzate.

¹²⁷ Ivi, sezione «Alunni e classi». Il confronto tra anni di corso successivi in anni scolastici consecutivi non costituisce un tracciamento di coorte in senso proprio, poiché le classi comprendono ripetenti e studenti trasferiti in ingresso; è impiegato qui come misura dell'attrito complessivo del percorso, non come tasso di abbandono.

collocazione prevalente degli studenti non italofoeni nei triennali e nei corsi IDA segnala un possibile rischio di segmentazione, che le fonti disponibili non consentono di verificare con la necessaria precisione, poiché la distribuzione degli studenti per percorso, sede e classe non è documentata nei materiali accessibili.¹²⁸

Competenze trasversali

Sulle competenze trasversali le fonti disponibili documentano le attività dichiarate e non i risultati conseguiti, secondo la distinzione posta nel paragrafo 4.1: le evidenze raccolte concorrono perciò alla ricostruzione del meccanismo, cioè del modo in cui la scuola impiega i propri margini, e non alla misurazione di un esito. In questo senso vanno lette le informazioni già richiamate a proposito della progettualità e delle reti, mentre gli esiti a distanza in termini di prosecuzione degli studi e di inserimento lavorativo, che le rilevazioni ministeriali associano a ciascun istituto, non sono stati impiegati in questa sede per la non comparabilità delle coorti disponibili con il triennio osservato.

4.2.6 Sintesi valutativa

In termini di efficacia formativa, il giudizio sul Marco Polo resta non pienamente determinabile. I descrittori qualitativi del rapporto di autovalutazione vigente segnalano criticità negli apprendimenti standardizzati rispetto ai riferimenti regionali e di macroarea, e insieme indicazioni più favorevoli nel confronto con le classi campione; si tratta però di collocazioni ordinali dichiarate dalla scuola, non di misure che consentano di quantificarne il rendimento. Gli indicatori di percorso esaminati più sopra documentano il modo in cui la scuola governa le carriere dei propri studenti; in assenza dei valori di effetto scuola del triennio 2022-2025 non è invece possibile stabilire se l'istituto produca un valore aggiunto negli apprendimenti rispetto alla composizione della propria utenza.

Sul piano dell'equità, il caso è centrale. L'elevata presenza di studenti con BES e la collocazione prevalente degli studenti non italofoeni nei triennali e nei percorsi IDA suggeriscono che il problema non sia soltanto la quantità di fragilità presente nella scuola, ma la sua distribuzione interna. L'equità va quindi osservata come capacità di evitare che i percorsi più fragili diventino canali di concentrazione delle disuguaglianze.

La coerenza documentale appare relativamente forte. La scuola riconosce l'eterogeneità dell'utenza, il disagio socio-economico crescente, la carenza di mediazione linguistica e le

¹²⁸ IPSSEOA Marco Polo, *PTOF 2022-2025*, cit.; *Piano annuale per l'inclusione 2024/25*, cit.

resistenze interne all'uso dell'autonomia. Le priorità del Rapporto di autovalutazione risultano coerenti con tali problemi, poiché si concentrano sugli snodi del primo biennio, del quarto anno, delle competenze di base e del supporto agli studenti non italofoni.

La capacità adattiva è invece selettiva. Essa appare elevata sul versante delle reti territoriali, delle convenzioni e del collegamento con il settore turistico-ricettivo; risulta più parziale sul versante dell'organizzazione interna e dell'uso pieno della flessibilità didattica. Il caso mostra dunque una scuola capace di mobilitare risorse esterne, ma ancora attraversata da tensioni nell'attivazione interna dei margini di autonomia.

4.2.7 La configurazione contesto-meccanismo-esito

Il caso Marco Polo può essere interpretato, entro i limiti della base documentale disponibile, come una configurazione di compensazione adattiva in contesto formalmente favorevole. Il contesto esterno offre risorse importanti: sede in un territorio ben dotato, rete ampia di imprese, turismo urbano destagionalizzato e forte riconoscibilità dell'indirizzo professionalizzante. Il contesto scolastico effettivo, tuttavia, è molto più complesso: l'utenza è ampia, eterogenea, attraversata da bisogni educativi speciali, presenza di studenti non italofoni e articolazione tra quinquennali, triennali e IDA.

Il meccanismo plausibile non è quindi una semplice mobilitazione in contesto favorevole, ma una combinazione tra mobilitazione territoriale e compensazione interna. L'autonomia sembra funzionare soprattutto quando consente alla scuola di costruire reti, attivare PCTO, differenziare l'offerta e valorizzare il legame con il settore professionale; appare invece meno pienamente attivata quando richiede trasformazioni organizzative e didattiche più profonde. Gli esiti di apprendimento restano indocumentati, ma quelli di percorso, esaminati più sopra, suggeriscono che l'autonomia, in questo caso, non elimini le disuguaglianze interne: può compensarle solo se riesce a impedire che la differenziazione dei percorsi si traduca in segmentazione degli studenti fragili.

Gli indicatori pubblici esaminati nel paragrafo 4.2.5 offrono a questa lettura un primo riscontro esterno. La compensazione, in particolare, cessa di essere una supposizione e assume una forma osservabile: l'ampio ricorso alla sospensione del giudizio e al recupero di settembre è il modo in cui la scuola riconduce entro i riferimenti esiti che a giugno se ne discostavano sensibilmente, e opera dunque come dispositivo di contenimento dell'insuccesso più che di selezione. Al tempo stesso, la contrazione delle coorti lungo il percorso segnala che il contenimento ha un limite, e che la perdita di studenti avviene per una via che gli indicatori di

abbandono non registrano. Resta invece non documentato l'esito propriamente di apprendimento, in assenza dei valori di effetto scuola: la configurazione qui proposta descrive perciò il modo in cui la scuola governa i propri percorsi, non ancora il rendimento formativo che ne consegue.

4.3 Il caso dell'Istituto Casini della Spezia

4.3.1 Perimetro del caso e base documentale

L'IPSSEOA "Giuseppe Casini" della Spezia costituisce il secondo dei casi analizzati per intero e rappresenta il confronto settoriale più diretto con il Marco Polo. Anche in questo caso si tratta di un istituto professionale a indirizzo alberghiero, ma inserito in un contesto territoriale e turistico profondamente diverso. Il confronto tra i due casi permette quindi di osservare se e come istituti appartenenti allo stesso settore formativo utilizzino l'autonomia in relazione a mercati locali, bacini d'utenza e sistemi territoriali differenti.

La base documentale disponibile comprende il Piano triennale dell'offerta formativa 2022-2025 e il Rapporto di autovalutazione 2025-2028.¹²⁹ Mancano invece, allo stato della rilevazione, il Piano triennale dell'offerta formativa 2025-2028, il Rapporto di autovalutazione 2022-2025 e la Rendicontazione sociale. Tale incompletezza incide soprattutto sulla possibilità di valutare gli esiti del triennio 2022-2025 e di confrontare in modo pieno gli obiettivi dichiarati con i risultati raggiunti.

4.3.2 Contesto territoriale e composizione dell'utenza

Il comune della Spezia presenta un reddito medio dichiarato di 27.195 euro, vicino alla media comunale genovese e a quella di Finale Ligure. Gli indicatori di istruzione collocano il territorio in una posizione intermedia: i laureati sono il 17,6 per cento e la popolazione con almeno il diploma il 59,3 per cento. La presenza straniera, pari al 14,1 per cento, è invece elevata e avvicina La Spezia al Medio Ponente genovese più che al Levante in cui si colloca la sede del Marco Polo.¹³⁰

Il Piano triennale dell'offerta formativa 2022-2025 descrive il Casini come unica realtà formativa in campo turistico e ristorativo della provincia della Spezia e ne sottolinea la funzione

¹²⁹ IPSSEOA Giuseppe Casini della Spezia, *Piano triennale dell'offerta formativa*, triennio 2022-2025; *Rapporto di autovalutazione*, triennio 2025-2028.

¹³⁰ Dati MEF, open data IRPEF su base comunale e per zone CAP, cit.; ISTAT, *Censimento permanente della popolazione 2023*, cit.

di risorsa per il territorio.¹³¹ La popolazione scolastica è indicata in quasi 600 studenti, con un bacino di utenza vario: molti studenti risiedono nel comune della Spezia, altri provengono dai comuni della provincia e da territori limitrofi. Tale dato rafforza la necessità, già richiamata per il Marco Polo, di non identificare rigidamente il territorio comunale con la composizione effettiva dell'utenza.

L'economia turistica spezzina presenta caratteristiche specifiche. Nel 2025 le presenze turistiche superano il milione, pari a 11,6 presenze per abitante, più del doppio del valore genovese. La quota di turisti stranieri raggiunge il 75 per cento e la ricettività alberghiera pesa solo per il 34,7 per cento del movimento ricettivo, contro il 70,4 per cento di Genova.¹³² Il profilo è quello di una città porta delle Cinque Terre: turismo internazionale, ruolo di base d'appoggio, ricettività diffusa, locazioni turistiche e servizi di ristorazione. Per un istituto alberghiero, ciò significa operare in un mercato del lavoro più frammentato e meno centrato sulle grandi strutture alberghiere.

4.3.3 Autodiagnosi e rappresentazione dei problemi

Il Piano triennale dell'offerta formativa 2022-2025 presenta il Casini in termini fortemente professionalizzanti. La scuola si definisce come luogo di formazione per professioni moderne, dinamiche e spendibili in Italia e all'estero; sottolinea il nesso tra formazione, storia, cultura, tradizioni enogastronomiche e opportunità occupazionali.¹³³ Il registro del documento appare orientato a valorizzare il legame tra identità professionale, settore turistico e sviluppo del territorio.

Nel Rapporto di autovalutazione 2025-2028, i risultati scolastici sono descritti attraverso una formula di livello intermedio: abbandoni e trasferimenti in uscita risultano in linea con i riferimenti nazionali nella maggior parte degli anni di corso, ma superiori in alcuni. Per le prove standardizzate, il punteggio è in linea con quello delle scuole con ESCS simile in molte classi, ma inferiore in alcune; la quota di studenti collocata nei livelli più alti è inferiore al riferimento regionale in alcune situazioni.¹³⁴ Anche in questo caso, l'assenza del Rapporto di autovalutazione 2022-2025 impedisce di tradurre tali indicazioni qualitative in una valutazione pienamente robusta.

¹³¹ IPSSEOA Giuseppe Casini, *PTOF 2022-2025*, cit.

¹³² Regione Liguria, Osservatorio turistico regionale, cit.

¹³³ IPSSEOA Giuseppe Casini, *PTOF 2022-2025*, cit.

¹³⁴ IPSSEOA Giuseppe Casini, *RAV 2025-2028*, cit.

Il dato più critico riguarda le competenze chiave europee e il benessere scolastico. Il Rapporto di autovalutazione dichiara che la scuola definisce il curricolo tenendo come riferimento solo alcune competenze chiave e che soltanto alcuni docenti le osservano o valutano; la maggior parte degli studenti raggiunge un livello base. Per quanto riguarda il benessere, la scuola rileva che solo alcuni studenti si sentono bene a scuola e che il rapporto con compagni e insegnanti risulta problematico in parte delle situazioni.¹³⁵ Questi elementi aprono una questione di coerenza: la forte identità professionalizzante dichiarata nel Piano triennale dell'offerta formativa non sembra ancora tradursi in una piena integrazione organizzativa delle competenze trasversali e del benessere.

4.3.4 Uso dell'autonomia, progettualità e reti

Sul piano delle reti, il Piano triennale dell'offerta formativa 2022-2025 indica l'appartenenza alla rete nazionale RE.NA.I.A., alla rete RE.A.LI. e protocolli d'intesa con FederAlberghi, ConfCommercio e ConfArtigianato, finalizzati in particolare ad attività didattiche e PCTO.¹³⁶ Si tratta di riferimenti coerenti con l'identità dell'istituto e con la struttura economica del territorio. Tuttavia, il Rapporto di autovalutazione 2025-2028 restituisce un quadro più prudente, indicando che la scuola ha stipulato accordi con soggetti esterni, ma che le collaborazioni non risultano ancora pienamente integrate nella vita scolastica.¹³⁷

La progettualità didattica ruota attorno a PCTO, orientamento, competenze STEM, educazione civica, inclusione e protocollo per l'accoglienza degli alunni non italofoni.¹³⁸ Il Piano triennale dell'offerta formativa prevede attività di orientamento anche con funzione di contrasto alla dispersione e descrive il PCTO come forma di raccordo tra scuola e mondo del lavoro. Tuttavia, la distanza tra la ricchezza del dichiarato e le criticità evidenziate dal Rapporto di autovalutazione suggerisce che la capacità adattiva del caso debba essere valutata con cautela. L'autonomia appare presente come cornice progettuale, ma non è ancora dimostrabile che essa produca un'organizzazione riflessiva pienamente capace di integrare reti, competenze e benessere.

¹³⁵ IPSSEOA Giuseppe Casini, *RAV 2025-2028*, cit.

¹³⁶ IPSSEOA Giuseppe Casini, *PTOF 2022-2025*, cit.

¹³⁷ IPSSEOA Giuseppe Casini, *RAV 2025-2028*, cit.

¹³⁸ IPSSEOA Giuseppe Casini, *PTOF 2022-2025*, cit.

4.3.5 Le quattro dimensioni

Apprendimenti

Per quanto riguarda gli apprendimenti, anche per questo istituto la documentazione quantitativa non è risultata reperibile. Il rapporto di autovalutazione del triennio 2022-2025, con i valori di ESCS, i punteggi nelle prove standardizzate e l'effetto scuola, non è disponibile presso le fonti pubbliche, e la richiesta rivolta alla scuola non ha avuto riscontro; la rendicontazione sociale del medesimo triennio, che avrebbe potuto restituirne una parte, non risulta pubblicata sulla piattaforma ministeriale. L'analisi dispone quindi dei soli descrittori qualitativi del rapporto vigente, esaminati più sopra, e il giudizio sull'area degli apprendimenti resta sospeso secondo la regola del paragrafo 3.5.

Esiti di percorso, dispersione e abbandono

Per gli esiti di percorso, la dispersione e l'abbandono, sono disponibili gli indicatori pubblici di percorso riferiti all'anno scolastico 2024/25, riportati nella tabella 4.3 a confronto con i valori nazionali del medesimo settore.¹³⁹

Tabella 4.3 – IPSSEO Casini, indicatori di esito e di percorso per anno di corso, a.s. 2024/25. Valori percentuali, confronto con il dato nazionale del medesimo settore (fonte: Scuola in Chiaro)

Indicatore	Anno 1	Anno 2	Anno 3	Anno 4	Anno 5	Rif.
Ammessi a giugno	79,3	48,7	56,6	67,8	84,6	scuola
	88,9	67,2	71,3	75,5	94,1	Italia
Sospensione di giudizio	0	27,5	28,9	26,4	–	scuola
	0	22,7	20,3	18,5	–	Italia
Ripetenti	16,8	10,0	4,6	6,6	3,6	scuola
	18,7	13,8	11,0	7,5	4,0	Italia
Interruzioni di frequenza	1,0	0	1,1	2,2	0	scuola
	1,7	1,7	2,0	2,0	1,1	Italia
Trasferimenti in uscita	6,1	1,2	4,5	4,3	3,5	scuola

Il profilo che ne emerge è il più critico tra quelli esaminati, e lo è in modo uniforme. Le quote di ammissione agli scrutini di giugno risultano inferiori al riferimento nazionale in tutti e cinque gli anni di corso, con scarti compresi tra i sette e i diciotto punti percentuali: dal 79,3

¹³⁹ Ministero dell'Istruzione e del Merito, portale *Scuola in Chiaro*, scheda dell'istituto SPRH010006, sezioni «Esiti scrutini», «Ripetenti, abbandoni e trasferiti» e «Alunni e classi», consultate il 17 agosto 2026.

per cento della prima contro l'88,9 nazionale, al 48,7 della seconda contro il 67,2, fino all'84,6 dell'ultimo anno contro il 94,1. A differenza del caso precedente, lo scarto non si concentra in alcuni passaggi ma attraversa l'intero percorso, e riguarda anche l'ammissione all'esame di Stato, cioè il momento in cui la selezione è generalmente più contenuta. Il ricorso alla sospensione del giudizio è superiore al riferimento nazionale ma inferiore a quello regionale nel secondo anno, e non è quindi possibile stabilire in quale misura il recupero di settembre riduca il divario: il portale segnala che la scuola non ha comunicato l'esito delle sospensioni.¹⁴⁰

Gli indicatori di uscita confermano la lettura. Il Casini è l'unico dei tre casi a registrare interruzioni di frequenza in corso d'anno, con l'1 per cento nella prima classe, l'1,1 nella terza e il 2,2 nella quarta, valore quest'ultimo superiore al riferimento nazionale; i trasferimenti in uscita si mantengono su livelli apprezzabili in quasi tutti gli anni, con il 6,1 per cento della prima e valori intorno al quattro nel triennio, e la quota di ripetenti nella prima classe, pari al 16,8 per cento, è la più alta tra i casi esaminati dopo quella del terzo istituto. La mobilità in ingresso è anch'essa consistente, con il 6,1 per cento nella prima e il 4,9 nella seconda, il che restituisce l'immagine di una popolazione scolastica attraversata da movimenti in entrambe le direzioni.

Il dato longitudinale aggiunge l'elemento più preoccupante. Gli alunni frequentanti scendono da 444 nel 2023/24 a 426 nel 2024/25 e a 380 nel 2025/26, con una contrazione del quattordici per cento in un biennio, la più marcata del campione; e le classi prime, dopo essere salite da 77 a 92 unità, si riducono a 70 nell'ultimo anno rilevato. Poiché il numero degli iscritti nell'ultimo anno di corso resta elevato, ottantasei unità a fronte di settanta in prima, la piramide dell'istituto risulta rovesciata: una configurazione che non segnala una particolare capacità di trattenimento, ma la contrazione della domanda in ingresso.¹⁴¹

Considerati insieme, questi indicatori delineano una situazione in cui la difficoltà non è localizzata in un segmento del percorso ma lo attraversa per intero, e in cui alla selezione interna si accompagna una flessione delle iscrizioni. È un profilo che va tenuto presente nella lettura dell'autodiagnosi esaminata più sopra, la quale riconosce criticità sulle competenze e sul

¹⁴⁰ Il portale riporta, per la voce relativa agli ammessi a settembre, l'indicazione che i dati non sono disponibili per la scuola; la medesima indicazione ricorre per il plesso alberghiero del terzo caso. Il confronto sugli esiti finali è perciò possibile, per il campione, solo agli scrutini di giugno.

¹⁴¹ Ivi, sezione «Alunni e classi». Il rapporto tra iscritti dell'ultimo e del primo anno di corso non costituisce una misura di ritenzione, poiché i due valori appartengono a coorti diverse: dove le iscrizioni in ingresso si contraggono, tale rapporto sovrastima la capacità di trattenimento.

benessere ma non registra, nei termini quantitativi qui documentati, la posizione dell'istituto rispetto ai riferimenti esterni.

Inclusione e distribuzione delle fragilità

Sul versante dell'inclusione la documentazione disponibile per questo istituto è meno analitica di quella esaminata per il caso precedente. Il piano dell'offerta formativa del triennio 2022-2025 dichiara l'attenzione ai bisogni educativi speciali e la presenza di dispositivi di personalizzazione, senza tuttavia fornire la distribuzione degli studenti tra i percorsi e le articolazioni interne, che è l'informazione rilevante per il meccanismo di selezione discusso nel capitolo terzo. Il dato pubblico sui movimenti in ingresso e in uscita, esaminato più sopra, segnala una mobilità consistente in entrambe le direzioni lungo tutto il percorso, che è compatibile tanto con una funzione di accoglienza quanto con un ricambio dovuto a insuccesso, senza che le fonti disponibili consentano di distinguere tra le due letture.

Competenze trasversali

Anche per il Casini le fonti disponibili documentano, su questo versante, le attività dichiarate e non i risultati conseguiti: valgono perciò le considerazioni già svolte nel paragrafo 4.2.5, e le evidenze raccolte concorrono alla ricostruzione del meccanismo anziché alla misurazione di un esito. Vanno lette in questa chiave le informazioni richiamate a proposito della progettualità e delle reti, in particolare i PCTO e i percorsi di orientamento, mentre gli esiti a distanza restano fuori dal quadro empirico per la non comparabilità delle coorti disponibili con il triennio osservato.

4.3.6 Sintesi valutativa

Sul piano dell'efficacia formativa, il Casini presenta il profilo più debole sugli indicatori di percorso disponibili, mentre il giudizio sugli apprendimenti resta non determinabile. Le evidenze raccolte indicano criticità diffuse nelle ammissioni e nella tenuta delle coorti, oltre a problemi nelle competenze chiave e nel benessere scolastico. Senza i dati del Rapporto di autovalutazione 2022-2025 e della Rendicontazione sociale, il giudizio deve tuttavia restare circoscritto agli indicatori effettivamente osservabili.

L'equità non può essere valutata pienamente. Il territorio presenta una presenza migratoria significativa e il Piano triennale dell'offerta formativa richiama strumenti di accoglienza per studenti non italofoni, ma mancano dati sulla distribuzione interna delle fragilità. Il rischio

analitico, in assenza di tali dati, sarebbe quello di confondere l'esistenza di protocolli inclusivi con la loro effettiva capacità di ridurre le disuguaglianze nei percorsi e negli esiti.

La coerenza appare problematica. Il Piano triennale dell'offerta formativa presenta un'immagine forte dell'identità professionalizzante dell'istituto e delle sue reti; il Rapporto di autovalutazione, tuttavia, segnala criticità nelle competenze chiave, nel benessere e nell'integrazione delle collaborazioni esterne. Tale scarto non implica necessariamente incoerenza sostanziale, ma indica la necessità di verificare quanto il dichiarato progettuale sia tradotto in pratiche organizzative consolidate.

La capacità adattiva è documentata, ma non pienamente istituzionalizzata. Le reti e i protocolli esistono, ma il Rapporto di autovalutazione suggerisce che essi non siano ancora pienamente integrati nel funzionamento ordinario della scuola. Il caso sembra dunque rappresentare una configurazione in cui l'autonomia è presente come risorsa e come linguaggio organizzativo, ma non ancora pienamente trasformata in meccanismo stabile di adattamento.

4.3.7 La configurazione contesto-meccanismo-esito

Il caso Casini può essere interpretato, entro i limiti della base documentale disponibile, come una configurazione di autonomia parzialmente attivata in contesto turistico medio e internazionale. Il contesto territoriale presenta un'economia turistica intensa, ma diversa da quella genovese: più internazionale, più legata alla ricettività diffusa, meno centrata sull'alberghiero tradizionale. La scuola dispone di un'identità professionalizzante coerente con il territorio e di reti formalmente rilevanti; tuttavia, le evidenze disponibili suggeriscono una difficoltà a trasformare tali risorse in piena integrazione curricolare, competenze trasversali diffuse e benessere scolastico.

Il meccanismo plausibile è dunque quello di una mobilitazione incompleta: l'autonomia consente di costruire relazioni, protocolli e progettualità, ma l'attivazione appare parziale se osservata dal punto di vista delle competenze chiave, della valutazione condivisa e della partecipazione degli studenti. Gli esiti di apprendimento restano indocumentati, mentre quelli di percorso collocano l'istituto al di sotto dei riferimenti nazionali in tutti gli anni di corso; il caso solleva inoltre una questione ulteriore: la coerenza tra vocazione professionalizzante e capacità effettiva di costruire competenze trasversali non può essere data per scontata.

4.4 Il caso dell'Istituto Bergese-Rosselli di Genova Sestri Ponente

4.4.1 Perimetro del caso e base documentale

Il terzo caso presenta una fisionomia istituzionale più complessa. L'IISS "Nino Bergese" nasce nel 2024 dalla fusione tra l'istituto professionale alberghiero Bergese e l'istituto tecnico economico Rosselli, dando origine a un polo formativo articolato, nel quale convivono percorsi professionali alberghieri e percorsi tecnico-economici.¹⁴² Questa trasformazione impone una cautela metodologica specifica: gli esiti del nuovo istituto non possono essere attribuiti automaticamente alla componente alberghiera, né le criticità del polo possono essere lette come caratteristiche omogenee di tutte le sue parti.

La base documentale disponibile comprende il Piano triennale dell'offerta formativa 2025-2028 del nuovo istituto, il Rapporto di autovalutazione 2025-2028, l'Atto di indirizzo del dirigente scolastico per il Piano triennale dell'offerta formativa 2022-2025 dell'ex Bergese e la Rendicontazione sociale 2022-2025.¹⁴³ Mancano invece il Piano triennale dell'offerta formativa 2022-2025 e il Rapporto di autovalutazione 2022-2025 dell'ex autonomia GERH020006. Di conseguenza, la lettura del caso deve distinguere costantemente tra il perimetro pre-fusione e quello post-fusione.

4.4.2 Contesto territoriale e composizione dell'utenza

Il Bergese-Rosselli opera nel Municipio VI Medio Ponente, e in particolare nell'area di Sestri Ponente. Il reddito medio della zona è pari a 25.487 euro, inferiore alla media comunale e molto distante dal valore di Quarto. La quota di laureati del Municipio VI è pari al 14,1 per cento, quasi la metà di quella del Levante genovese; la popolazione con almeno il diploma si colloca al 54 per cento e la presenza straniera raggiunge il 14,2 per cento.¹⁴⁴

Il contesto non va tuttavia descritto semplicemente come povero o marginale. La distribuzione dei redditi di Sestri Ponente risulta più omogenea di quella di Quarto: il rapporto interquintilico è pari a 8,2, contro il 14,9 del Levante. La fragilità più acuta appare piuttosto collocata nelle aree attigue, come Cornigliano, dove il reddito medio scende sensibilmente e la

¹⁴² IISS Nino Bergese di Genova, *Piano triennale dell'offerta formativa*, triennio 2025-2028.

¹⁴³ IISS Nino Bergese, *PTOF 2025-2028*, cit.; *Rapporto di autovalutazione*, triennio 2025-2028; IPSSA Nino Bergese di Genova, *Atto di indirizzo del Dirigente scolastico per la predisposizione del Piano triennale dell'offerta formativa 2022-2025*, 19 gennaio 2022; IISS Nino Bergese – Carlo Rosselli di Genova, *Rendicontazione sociale*, triennio 2022-2025.

¹⁴⁴ Dati MEF, open data IRPEF su base comunale e per zone CAP, cit.; ISTAT, *Censimento permanente della popolazione 2023*, cit.

quota di contribuenti sotto i diecimila euro risulta più elevata.¹⁴⁵ Il profilo che emerge è quello di un territorio produttivo, di tradizione operaia e industriale, con capitale culturale più basso, maggiore presenza migratoria e una distribuzione sociale più compatta rispetto al Levante.

Il Piano triennale dell'offerta formativa 2025-2028 descrive il territorio di Sestri Ponente come un contesto produttivo articolato, caratterizzato da grandi realtà industriali nei settori metalmeccanico e cantieristico, da attività legate alla logistica e ai traffici portuali, da una rete commerciale e da una vocazione turistica in progressivo sviluppo.¹⁴⁶ Il documento costruisce quindi l'identità del nuovo polo attorno alla capacità di rispondere in modo flessibile a una pluralità di bisogni formativi e professionali.

4.4.3 Autodiagnosi e rappresentazione dei problemi

Nel caso Bergese-Rosselli, l'autodiagnosi deve essere letta tenendo conto della discontinuità istituzionale. Il Piano triennale dell'offerta formativa 2025-2028 presenta la fusione come occasione di costruzione di un polo formativo unitario e articolato, capace di integrare percorsi professionali alberghieri e tecnico-economici.¹⁴⁷ La categoria centrale è quella della personalizzazione degli apprendimenti, interpretata come leva per valorizzare le potenzialità individuali, contrastare la dispersione e promuovere il successo formativo.

Il Rapporto di autovalutazione 2025-2028 attribuisce particolare rilevanza agli esiti scolastici, alle prove standardizzate, alle competenze chiave e al benessere. Le priorità riguardano il miglioramento delle ammissioni, la riduzione delle sospensioni di giudizio e degli abbandoni, nonché il miglioramento dei risultati nelle prove INVALSI, con particolare riferimento all'Italiano.¹⁴⁸ Un elemento rilevante, già emerso nella lettura preliminare, è la tendenza del documento ad attribuire alcune criticità agli indirizzi del tecnico economico, distinguendoli dalla componente professionale alberghiera. Tale distinzione è essenziale per evitare attribuzioni improprie. Il documento individua come priorità «il miglioramento della continuità e dell'equità degli esiti, in particolare nei primi anni di corso e negli indirizzi del tecnico economico, dove le percentuali di ammissione alla classe successiva risultano inferiori ai riferimenti provinciali, regionali e nazionali».¹⁴⁹ La medesima consapevolezza attraversa la rendicontazione sociale, che dichiara la propria parzialità con una franchezza non scontata: la

¹⁴⁵ Dati MEF, open data IRPEF su base comunale e per zone CAP, cit.

¹⁴⁶ IISS Nino Bergese, *PTOF 2025-2028*, cit.

¹⁴⁷ IISS Nino Bergese, *PTOF 2025-2028*, cit.

¹⁴⁸ IISS Nino Bergese, *RAV 2025-2028*, cit.

¹⁴⁹ IISS Nino Bergese, *RAV 2025-2028*, cit., p. 17.

lettura triennale è definita «inevitabilmente parziale e non pienamente comparabile su base triennale», poiché l'istituto è di nuova costituzione dal 1° settembre 2024 e l'arco 2022-2025 «non è analizzabile come serie omogenea e continua in tutte le dimensioni di esito».¹⁵⁰ La gestione dichiarata della discontinuità è, per la griglia adottata, un indizio di qualità dell'autodiagnosi.

L'Atto di indirizzo del dirigente scolastico dell'ex Bergese per il triennio 2022-2025 costituisce una fonte particolarmente utile per ricostruire la dimensione della dirigenza. Il documento richiama esplicitamente l'autonomia scolastica, la Legge 107/2015, il contrasto alle disuguaglianze socioculturali e territoriali, la prevenzione dell'abbandono e della dispersione, il ruolo del Rapporto di autovalutazione e dei risultati delle rilevazioni nazionali.¹⁵¹ Rispetto ad altri documenti di indirizzo più meramente adempitivi, esso mostra un tentativo di collegare il Piano triennale dell'offerta formativa a una logica di miglioramento e di uso consapevole delle risorse organizzative.

4.4.4 Uso dell'autonomia, progettualità e reti

L'uso dell'autonomia nel Bergese-Rosselli è inseparabile dal processo di fusione. In questo caso, l'autonomia non riguarda soltanto la capacità ordinaria della scuola di articolare curricula, reti, PCTO e flessibilità, ma anche la gestione di un perimetro istituzionale mutato. La costituzione del nuovo polo implica infatti l'integrazione di culture organizzative diverse, indirizzi diversi e utenze potenzialmente differenziate.

Il Piano triennale dell'offerta formativa 2025-2028 insiste sul rapporto con il territorio, sulla formazione scuola-lavoro, sulle reti, sull'orientamento, sull'inclusione e sulle competenze trasversali.¹⁵² La scuola si rappresenta come istituzione capace di collegare la componente professionale alberghiera con quella tecnico-economica, facendo del territorio produttivo un riferimento comune. Tuttavia, tale rappresentazione deve essere verificata rispetto agli esiti e alla capacità effettiva di distinguere problemi diversi per indirizzo.

La Rendicontazione sociale 2022-2025 assume, in questa prospettiva, un valore particolare, poiché consente di osservare come il nuovo istituto rende conto dei traguardi del precedente ciclo e come gestisce la transizione tra vecchia e nuova autonomia.¹⁵³ Il documento

¹⁵⁰ IISS Nino Bergese – Carlo Rosselli di Genova, *Rendicontazione sociale 2022-2025*, cit., pp. 2-3. La denominazione completa e la data di costituzione, 1° settembre 2024, sono indicate dal documento stesso.

¹⁵¹ IPSSA Nino Bergese, *Atto di indirizzo 2022-2025*, cit.

¹⁵² IISS Nino Bergese, *PTOF 2025-2028*, cit.

¹⁵³ IISS Nino Bergese, *Rendicontazione sociale 2022-2025*, cit.

conferma questa impostazione su due piani. Sul piano della progettualità, la fase successiva alla fusione è raccontata attraverso iniziative che tengono insieme le due anime dell'istituto, dal campus tecnologico diffuso per l'economia del mare, con tre laboratori presso la scuola, alla sperimentazione della filiera quadriennale nell'indirizzo tecnico, fino ai percorsi di alternanza all'estero, che nell'anno scolastico 2024/25 hanno riguardato il 33,3 per cento delle esperienze del professionale e il 57,1 del tecnico.¹⁵⁴ Sul piano dei risultati, la rendicontazione riporta gli indicatori del sistema informativo ministeriale distinti per componente, ed è questa distinzione a costituirne il valore maggiore per il presente disegno: i dati sono esaminati nel paragrafo che segue.

4.4.5 Le quattro dimensioni

Apprendimenti

Il valore dell'effetto scuola relativo alla precedente autonomia non è invece disponibile: il rapporto di autovalutazione del triennio 2022-2025 dell'ex IPSSA Bergese non è più raggiungibile attraverso i portali ministeriali dopo la fusione, e il dirigente del nuovo istituto ha dichiarato l'impossibilità di reperire il materiale documentale dell'istituzione cessata. La circostanza, oltre a costituire un limite dell'analisi, è essa stessa un dato rilevante per l'argomento di questo lavoro, ed è ripresa nel capitolo conclusivo.

Esiti di percorso, dispersione e abbandono

Per dispersione, abbandono e continuità dei percorsi, le priorità documentali riguardano ammissioni, sospensioni di giudizio e abbandoni.¹⁵⁵ La questione decisiva è la localizzazione delle criticità. Se esse si concentrano prevalentemente nel tecnico economico, il caso non può essere interpretato come evidenza diretta sul funzionamento dell'autonomia nell'alberghiero; se invece emergono trasversalmente, la fusione potrebbe aver accentuato o reso visibili problemi comuni. La rendicontazione consente qui il passo avanti più netto, perché riporta le percentuali di ammissione alla classe successiva distinte per componente e per anno di corso (tabella 4.4).¹⁵⁶

¹⁵⁴ IISS Nino Bergese, *Rendicontazione sociale 2022-2025*, cit.

¹⁵⁵ IISS Nino Bergese, *RAV 2025-2028*, cit.

¹⁵⁶ I valori relativi all'anno scolastico 2023/24 compaiono sotto il codice del nuovo istituto, costituito il 1° settembre 2024: il sistema informativo riattribuisce al nuovo codice i dati delle istituzioni confluite, circostanza da tenere presente nella lettura della serie.

Tabella 4.4 – Studenti ammessi alla classe successiva per componente e anno di corso, IISS Bergese-Rosselli (valori percentuali; fonte: sistema informativo del MI, in Rendicontazione sociale 2022-25)

Componente	Anno scolastico	Classe 1	Classe 2	Classe 3	Classe 4
Professionale (alberghiero)	2023/24	93%	92%	92%	82%
Professionale (alberghiero)	2024/25	88%	92%	85%	88%
Tecnico economico	2023/24	47%	76%	71%	81%
Tecnico economico	2024/25	67%	66%	77%	89%

La lettura dei dati è netta. Nel professionale alberghiero le ammissioni si mantengono tra l'82 e il 93 per cento su tutte le classi, e gli abbandoni in corso d'anno, riportati dal medesimo documento, restano tra lo zero e l'uno per cento; nel tecnico economico le ammissioni scendono fino al 47 per cento nella prima classe del 2023/24, risalendo al 67 l'anno successivo, con la seconda classe in flessione. Ne discendono due conseguenze per l'analisi. La prima è che l'attribuzione delle criticità dichiarata nell'autovalutazione trova pieno riscontro quantitativo: la selezione si concentra nel tecnico e nei primi anni, mentre la componente alberghiera mostra una tenuta interna che i soli dati aggregati di istituto avrebbero occultato. La seconda riguarda il meccanismo della seconda configurazione: per la componente alberghiera la selezione in uscita non passa dall'abbandono in corso d'anno, pressoché nullo, e la quota residua di non ammissioni, tra il 7 e il 18 per cento a seconda della classe, resta la dimensione principale attraverso cui la componente perde studenti, come confermano gli indicatori di percorso esaminati nel seguito del paragrafo.

Su questo terreno il caso offre una possibilità che gli altri non hanno. Gli indicatori pubblici di percorso sono infatti disponibili per il singolo plesso, con un codice distinto per la componente alberghiera dell'istituto: la separazione tra il professionale e il tecnico, che il disegno della ricerca aveva individuato come condizione di leggibilità del caso, è dunque assicurata dalla fonte stessa. Gli indicatori del plesso alberghiero, riferiti all'anno scolastico 2024/25 e confrontati con i valori nazionali del medesimo settore, sono riportati nella tabella 4.5.¹⁵⁷

¹⁵⁷ Ministero dell'Istruzione e del Merito, portale *Scuola in Chiaro*, scheda del plesso GERH02301P, IPSSA Nino Bergese, interno all'istituto GEIS02300E, sezioni «Esiti scrutini», «Ripetenti, abbandoni e trasferiti» e «Alunni e classi», consultate il 17 agosto 2026. I valori riportati si riferiscono alla sola componente alberghiera. La sigla con cui la componente alberghiera è designata varia con la fonte: i documenti dell'istituzione allora autonoma, compreso l'Atto di indirizzo del 2022, adottano la forma IPSSAR, mentre il portale ministeriale registra il plesso come IPSSA; le due denominazioni indicano la medesima componente, prima e dopo la fusione.

Tabella 4.5 – IPSSA Nino Bergese (plesso alberghiero), indicatori di esito e di percorso per anno di corso, a.s. 2024/25. Valori percentuali, confronto con il dato nazionale del medesimo settore (fonte: Scuola in Chiaro)

Indicatore	Anno 1	Anno 2	Anno 3	Anno 4	Anno 5	Rif.
Ammessi a giugno	88,3	67,1	69,0	63,0	89,3	plesso
	88,9	67,2	71,3	75,5	94,1	Italia
Sospensione di giudizio	0	27,3	18,7	26,8	–	plesso
	0	22,7	20,3	18,5	–	Italia
Ripetenti	16,3	7,6	4,4	13,4	4,5	plesso
	18,7	13,8	11,0	7,5	4,0	Italia
Interruzioni di frequenza	0	0	0	0	0	plesso
	1,7	1,7	2,0	2,0	1,1	Italia
Trasferimenti in ingresso	8,3	5,4	0	1,4	0	plesso
Trasferimenti in uscita	5,0	3,0	1,3	9,9	5,9	plesso

La lettura restituisce un profilo nettamente differenziato lungo il percorso. Nel biennio e nel terzo anno le quote di ammissione risultano sostanzialmente allineate al riferimento nazionale, con scarti inferiori al punto percentuale nella prima e nella seconda classe, 88,3 contro 88,9 e 67,1 contro 67,2, e di poco più di due punti nella terza. Il quarto anno costituisce invece un punto di rottura: le ammissioni scendono al 63 per cento contro il 75,5 nazionale, la quota di ripetenti sale al 13,4 per cento contro il 7,5, e i trasferimenti in uscita raggiungono il 9,9 per cento dei frequentanti, il valore più alto registrato in tutto il campione. Anche l'ammissione all'esame di Stato, all'89,3 per cento, resta al di sotto del riferimento.

Il confronto tra movimenti in ingresso e in uscita chiarisce ulteriormente la fisionomia del caso. Nel biennio il plesso registra un saldo positivo, con l'8,3 per cento di trasferimenti in ingresso nella prima classe e il 5,4 nella seconda a fronte di uscite più contenute, e assume dunque la funzione di destinazione per studenti provenienti da altri istituti o da altri indirizzi; nel triennio il saldo si inverte, con un valore netto negativo di otto punti e mezzo nel quarto anno. Le interruzioni di frequenza in corso d'anno restano pari a zero in tutti gli anni di corso, a conferma di quanto già osservato nella rendicontazione sociale.

Il quadro complessivo degli iscritti distingue questo caso dagli altri due. Gli alunni della componente alberghiera passano da 738 nel 2023/24 a 745 nel 2024/25 e a 748 nel 2025/26: è l'unico dei tre istituti a non conoscere una contrazione, in un campione in cui gli altri perdono tra il dodici e il quattordici per cento degli iscritti nel medesimo biennio. La tenuta della domanda e la funzione di accoglienza nel biennio convivono dunque con una fragilità

concentrata nel passaggio al quarto anno, dove la scuola perde studenti sia per non ammissione sia per trasferimento.

Inclusione e distribuzione delle fragilità

Sul versante dell'inclusione, la documentazione disponibile richiama la personalizzazione degli apprendimenti, l'attenzione ai bisogni educativi speciali e il rapporto tra background degli studenti e successo formativo. Tuttavia, le fonti esaminate non consentono ancora di ricostruire in modo pienamente disaggregato la distribuzione di BES, DSA, studenti con disabilità e studenti con background migratorio tra componente professionale e componente tecnico-economica. Anche in questo caso, quindi, l'inclusione opera soprattutto come indizio del meccanismo dichiarato di adattamento e personalizzazione, non come esito misurabile in modo autonomo.

Competenze trasversali

Per questo istituto la rendicontazione sociale offre, su questo versante, l'informazione più circostanziata del campione, già richiamata a proposito della progettualità: i percorsi per le competenze trasversali con esperienza all'estero hanno riguardato il 33,3 per cento delle esperienze della componente professionale e il 57,1 di quella tecnica. Anche in questo caso si tratta di attività dichiarate e non di esiti misurati, e il valore dell'informazione risiede nella differenza tra le due componenti, che documenta una distribuzione diseguale delle opportunità entro il medesimo istituto.

4.4.6 Sintesi valutativa

L'efficacia formativa del Bergese-Rosselli risulta parziale sugli indicatori di percorso disponibili e non determinabile sugli apprendimenti. Le priorità documentali indicano criticità su ammissioni, sospensioni, abbandoni e risultati INVALSI, ma la fusione impone di evitare conclusioni generali. Il giudizio è dunque riferito alla sola componente alberghiera, che le fonti pubbliche consentono di isolare attraverso il codice di plesso, e non è esteso al nuovo istituto nel suo complesso.

L'equità è un criterio centrale. Il contesto territoriale presenta capitale culturale più basso e maggiore presenza migratoria rispetto al Levante genovese; i documenti scolastici richiamano personalizzazione, inclusione, BES e background migratorio. Le fonti disponibili non consentono di stabilire se tali attenzioni si traducano in una riduzione delle differenze di esito o se alcune fragilità si concentrino in specifici percorsi.

La coerenza documentale appare relativamente forte. Piano triennale dell'offerta formativa, Rapporto di autovalutazione e Atto di indirizzo convergono su inclusione, dispersione, competenze, orientamento e rapporto con il territorio. Tuttavia, il cambiamento di perimetro istituzionale rende necessario verificare se tale coerenza sia già operativa o ancora prevalentemente programmatica.

La capacità adattiva è potenzialmente elevata, ma condizionata dalla transizione. La fusione può essere letta come tentativo di costruire un polo più articolato e capace di rispondere a bisogni differenziati; al tempo stesso, essa introduce un rischio di opacità analitica, poiché può rendere meno leggibili le specificità della componente alberghiera e del tecnico economico.

4.4.7 La configurazione contesto-meccanismo-esito

Il Bergese-Rosselli può essere letto come una configurazione di adattamento istituzionale in contesto moderatamente svantaggiato e produttivo. Il contesto presenta capitale culturale più basso, maggiore presenza migratoria e un tessuto economico industriale-portuale e turistico in trasformazione. Il meccanismo non riguarda soltanto l'uso ordinario dell'autonomia scolastica, ma anche la riorganizzazione del perimetro istituzionale a seguito della fusione.

Resta invece indocumentato, per le ragioni esposte, il rendimento negli apprendimenti della precedente autonomia, cosicché anche in questo caso la configurazione descrive il governo dei percorsi e non il valore aggiunto formativo.

4.5 Il caso del polo di Finale Ligure: la riserva documentale

La riserva documentale di Finale Ligure svolge una funzione specifica nel disegno della ricerca. Non viene analizzata per intero, alla pari degli altri tre casi, finché non sia possibile separare in modo affidabile la componente alberghiera del polo scolastico e collegarla a dati di esito coerenti. Il suo valore risiede tuttavia nel contesto territoriale, molto diverso da quello dei tre casi principali.

Finale Ligure conta 11.046 abitanti, un reddito medio di 26.948 euro, una quota di laureati pari al 16,8 per cento e una popolazione con almeno il diploma del 57,9 per cento, valori prossimi a quelli spezzini. Ciò che la distingue radicalmente è la struttura dell'economia

turistica: nel 2025 le presenze superano 1,1 milioni, pari a 99,6 presenze per abitante, con il 62,4 per cento concentrato tra giugno e settembre.¹⁵⁸

Per il polo di Finale Ligure la documentazione disponibile non consente di isolare la componente alberghiera sul piano degli esiti. Le restituzioni delle prove standardizzate allegate alla rendicontazione sociale riguardano il solo plesso liceale, e i documenti di programmazione trattano l'istituto nel suo insieme; l'accorpamento con il liceo, avvenuto nel settembre 2023, colloca inoltre la discontinuità di perimetro a metà del triennio osservato, cosicché qualunque serie aggregata riferita al 2022-2025 confronta popolazioni scolastiche diverse. La riserva non viene perciò attivata sul piano degli esiti, secondo la condizione posta nel paragrafo 3.4, e il caso conserva la funzione documentale di controllo per la quale era stato selezionato: quella di verificare se, in un territorio a fortissima intensità turistica stagionale, la scuola dichiara e affronti il legame tra offerta formativa e mercato del lavoro locale in termini diversi da quelli osservati nei casi urbani. Va segnalato che le restituzioni per plesso esistono e sono state prodotte per la componente liceale: la loro indisponibilità per la componente alberghiera non discende dunque da un limite del sistema informativo, ma dalle scelte di pubblicazione dell'istituto.

4.6 Il confronto tra i casi

4.6.1 Lettura trasversale

Il confronto tra i casi mostra che la variabilità non coincide con una semplice gerarchia territoriale. Il Marco Polo opera nel contesto di sede più favorito, ma presenta una composizione scolastica fortemente eterogenea e una concentrazione rilevante di fragilità. Il Casini opera in un contesto comunale medio, caratterizzato da turismo internazionale e presenza migratoria consistente, ma il Rapporto di autovalutazione segnala difficoltà nella sistematizzazione delle competenze chiave, nel benessere scolastico e nell'integrazione delle reti. Il Bergese-Rosselli opera in un territorio meno dotato di capitale culturale e più esposto alla composizione migratoria, ma la sua criticità principale è intrecciata alla transizione istituzionale, e la distinzione degli esiti tra la componente professionale e quella tecnico-economica, resa possibile dalle fonti disponibili, ne circoscrive la portata alla sola parte alberghiera.

¹⁵⁸ Dati MEF, open data IRPEF su base comunale e per zone CAP, cit.; ISTAT, *Censimento permanente della popolazione 2023*, cit.; Regione Liguria, Osservatorio turistico regionale, cit.

In termini realisti, la stessa risorsa, l'autonomia scolastica, assume funzioni diverse. Nel Marco Polo essa sembra funzionare come leva di mobilitazione territoriale e insieme come strumento di compensazione interna; nel Casini appare come risorsa ancora parzialmente istituzionalizzata, presente nel dichiarato ma non sempre tradotta in integrazione organizzativa; nel Bergese-Rosselli assume la forma di adattamento istituzionale e di riorganizzazione post-fusione. La capacità adattiva, quindi, non dipende solo dalla dotazione del territorio, ma dal rapporto tra autodiagnosi, struttura organizzativa, distribuzione interna degli studenti e uso effettivo di reti, flessibilità, PCTO e strumenti di valutazione.

I quattro criteri consentono di evitare una lettura eccessivamente descrittiva. L'efficacia formativa richiede di verificare se le scuole producano apprendimenti e continuità dei percorsi oltre le condizioni di partenza; l'equità impone di osservare dove si concentrino fragilità e insuccessi; la coerenza misura il rapporto tra dichiarato e dati; la capacità adattiva valuta la trasformazione delle risorse dell'autonomia in risposte contestuali. Le evidenze finora raccolte indicano che il nodo più delicato non è la presenza o assenza di autonomia, ma la sua attivazione selettiva: alcune dimensioni possono funzionare, mentre altre restano deboli o producono effetti differenziati tra gruppi di studenti. L'applicazione dei quattro criteri ai tre casi, con l'indicazione della configurazione prevalente, è riassunta nella tabella 4.6.

Tabella 4.6 – Applicazione dei criteri valutativi ai tre casi e configurazione prevalente

Criterio	Marco Polo	Casini	Bergese (plesso alberghiero)
Efficacia formativa	Parziale: ammissioni ricondotte nella norma attraverso il recupero; coorti in assottigliamento. Non determinabile sugli apprendimenti	Debole: esiti sotto i riferimenti in tutti gli anni di corso, compresa l'ammissione all'esame. Non determinabile sugli apprendimenti	Parziale: ammissioni allineate nel biennio, marcata caduta nel quarto anno. Non determinabile sugli apprendimenti
Equità	Fragilità concentrate nei percorsi triennali e nei corsi per adulti; distribuzione interna documentata	Difficoltà distribuita lungo l'intero percorso; collocazione interna delle fragilità non documentata	Opportunità diseguali tra le componenti dell'istituto (PCTO all'estero 33,3% contro 57,1%)
Coerenza tra dichiarato ed esiti	Forte: la scuola dichiara le proprie resistenze organizzative e le criticità trovano riscontro nei dati	Debole: l'autodiagnosi riconosce criticità su competenze e benessere ma non si commisura ai riferimenti esterni	Forte: le criticità sono localizzate per componente e la parzialità della base informativa è dichiarata
Capacità adattiva	Elevata sul versante esterno delle reti, limitata su quello organizzativo interno	Progettualità dichiarata con integrazione incompleta delle reti	Orientata alla ricomposizione istituzionale dopo la fusione; tenuta della domanda
Configurazione prevalente	Disallineamento con compensazione adattiva	Mobilitazione incompleta, con tratti della configurazione sfavorevole	Adattamento istituzionale, quale disallineamento in senso positivo

La tabella richiede due avvertenze di lettura. I giudizi non costituiscono una graduatoria tra istituti, ma la descrizione della posizione di ciascuno rispetto a criteri definiti nel primo

capitolo, e vanno riferiti alle condizioni in cui ciascuna scuola opera; l'indicazione di non determinabilità, che ricorre per tutti e tre i casi sul versante degli apprendimenti, è parte del risultato e non una sua lacuna, poiché segnala il punto in cui la documentazione pubblicamente accessibile cessa di consentire un giudizio.

4.6.2 Il quadro comparativo

La disponibilità, per tutti e tre gli istituti, dei medesimi indicatori pubblici di percorso consente un confronto che non dipende dall'autorappresentazione delle scuole e che si aggiunge alle dimensioni ricostruite per via documentale. La tabella 4.7 riassume il quadro.

Tabella 4.7 – Quadro comparativo dei tre casi su dimensioni di contesto, di esito e di uso dell'autonomia

Dimensione	Marco Polo	Casini	Bergese (plesso alberghiero)
Contesto territoriale della sede	Reddito 35.199 €, laureati 27,7%, stranieri 4,4%; turismo urbano destagionalizzato	Reddito 27.195 €, laureati 17,6%, stranieri 14,1%; turismo internazionale ed extralberghiero	Reddito 25.487 €, laureati 14,1%, stranieri 14,2%; turismo urbano destagionalizzato
Ammessi a giugno rispetto al dato nazionale	Sopra in prima e quinta, sotto di circa quattordici punti in seconda e quarta	Sotto in tutti e cinque gli anni, da sette a diciotto punti	Allineato nel biennio e in terza, sotto di dodici punti in quarta
Ricorso alla sospensione del giudizio	Il più elevato del campione (36,5% in seconda, 31,0% in quarta)	Superiore al dato nazionale, inferiore a quello regionale in seconda	Superiore al dato nazionale, inferiore a quello regionale in seconda e terza
Interruzioni di frequenza	Nulle in tutti gli anni	Presenti in tre anni su cinque, 2,2% in quarta	Nulle in tutti gli anni
Movimenti in ingresso e in uscita	Ingressi solo in prima; uscite crescenti fino al 4,9% in quarta	Mobilità consistente in entrambe le direzioni lungo tutto il percorso	Saldo positivo nel biennio (+8,3% in prima), negativo in quarta (-8,5%)
Andamento degli iscritti (2023/24-2025/26)	Da 691 a 609 (-11,9%)	Da 444 a 380 (-14,4%)	Da 738 a 748 (+1,4%)
Autodiagnosi documentale	Riconosce fragilità interne e resistenze organizzative	Riconosce criticità su competenze e benessere, senza riferimenti quantitativi esterni	Dichiara la parzialità della propria base informativa e localizza le criticità per componente
Uso dei margini di autonomia	Mobilizzazione esterna ampia, attivazione interna parziale	Progettualità dichiarata, integrazione delle reti incompleta	Progettualità orientata alla ricomposizione dopo la fusione

Dal confronto emergono tre profili distinti, e la distinzione non corre lungo la linea che il solo contesto territoriale avrebbe fatto prevedere. Il Marco Polo, che opera nel territorio più favorito del campione, presenta esiti intermedi ottenuti attraverso un ampio ricorso al rinvio della decisione e accompagnati da una contrazione degli iscritti. Il Bergese, che opera nel territorio meno favorito quanto a reddito e titoli di studio, registra le ammissioni più vicine ai riferimenti nazionali nel biennio e l'unica base di iscritti stabile del campione, ma concentra nel quarto anno una fragilità pronunciata. Il Casini, in un contesto intermedio, presenta il quadro

più critico su entrambi i versanti, quello degli esiti e quello della domanda. L'ordine in cui i casi si dispongono rispetto agli esiti non riproduce dunque quello in cui si dispongono rispetto alle condizioni di partenza: è precisamente questa non corrispondenza a costituire l'oggetto di interesse per il disegno adottato.¹⁵⁹

Una seconda regolarità attraversa il campione e riguarda il modo in cui gli istituti gestiscono l'insuccesso. In tutti e tre i casi la quota di studenti con giudizio sospeso è superiore al riferimento nazionale, e in tutti e tre le interruzioni formalizzate di frequenza sono nulle o quasi. La perdita di studenti non avviene attraverso l'abbandono dichiarato, ma attraverso la combinazione di non ammissioni, trasferimenti e mancate iscrizioni, che gli indicatori di dispersione comunemente impiegati non registrano. Va tuttavia osservato che il ricorso alla sospensione del giudizio è più diffuso in Liguria che nel resto del Paese, e che due dei tre istituti si collocano al di sotto del valore regionale: la pratica del rinvio non è quindi una peculiarità delle singole scuole, ma un tratto del contesto regionale entro cui esse operano, che il primo caso porta al proprio estremo.

Una terza osservazione riguarda la relazione tra esiti e domanda. I due istituti che perdono iscritti sono anche quelli in cui la selezione risulta più marcata, mentre l'istituto che mantiene la propria base di iscritti è quello con le ammissioni più prossime ai riferimenti nel biennio: una corrispondenza che il disegno della ricerca aveva ipotizzato nella seconda configurazione, dove le aspettative dell'utenza e l'autoselezione delle famiglie operano come meccanismi, ma che i dati disponibili documentano soltanto nella forma di una associazione, non di un nesso. Stabilire la direzione del rapporto, se cioè la contrazione della domanda segua agli esiti o li preceda modificando la composizione dell'utenza, richiederebbe una serie storica più lunga e informazioni sulle scelte delle famiglie che questa ricerca non possiede.¹⁶⁰

4.7 Sintesi interpretativa: le configurazioni alla prova

Alla luce delle evidenze raccolte, le tre configurazioni formulate nel paragrafo 3.3 possono essere messe alla prova. Nessuno dei casi vi ricade per intero, e questo non è un limite dell'analisi ma il suo risultato: come anticipato nel paragrafo 3.5, l'esito atteso di un disegno

¹⁵⁹ I dati di percorso della tabella si riferiscono all'anno scolastico 2024/25 e provengono dalle schede di *Scuola in Chiaro* citate nei paragrafi precedenti; i dati di contesto territoriale alle fonti indicate nel paragrafo 4.1. Il confronto riguarda gli scrutini di giugno, unico momento per il quale il dato è disponibile per tutti e tre gli istituti.

¹⁶⁰ Sul punto si veda quanto osservato nel paragrafo 3.5 a proposito dei limiti inferenziali del disegno: la compresenza di due fenomeni in un numero ristretto di casi non consente di stabilirne l'ordine causale.

realista non è la conferma delle ipotesi ma il loro raffinamento. Il campione, per come si è composto, offre a questo scopo una condizione favorevole: i tre istituti condividono l'indirizzo, la regione e il segmento di sistema, cosicché le differenze osservate non sono riconducibili alla tipologia di scuola né al riferimento territoriale generale, ma alle condizioni locali e all'uso che ciascuna scuola fa dei propri margini.

Il risultato di maggiore rilievo del confronto è che l'ordine in cui i casi si dispongono rispetto agli esiti non riproduce quello in cui si dispongono rispetto alle condizioni di partenza. L'istituto collocato nel territorio più favorito per reddito e titoli di studio presenta esiti intermedi, ottenuti mediante un ampio ricorso al rinvio della decisione, e una contrazione degli iscritti prossima al dodici per cento in un biennio; l'istituto collocato nel territorio meno favorito registra invece le ammissioni più vicine ai riferimenti nazionali nel biennio e l'unica base di iscritti stabile del campione. È esattamente la condizione che il capitolo terzo assegna alla terza configurazione, quella del disallineamento tra contesto ed esito, e che qui si presenta in entrambe le direzioni: un contesto favorevole che non produce gli esiti attesi e un contesto sfavorevole che ne produce di migliori del previsto.

La prima configurazione, la mobilitazione in contesto favorevole, trova nel Marco Polo un riscontro soltanto parziale. La scuola dispone della capacità di rete più sviluppata del campione e di una base territoriale favorita, ma la mobilitazione osservata è prevalentemente esterna, fatta di convenzioni e di collegamento con il settore, mentre l'attivazione interna dei margini incontra resistenze che la scuola stessa dichiara. Gli indicatori di percorso mostrano ora in che cosa questa asimmetria si traduce: le quote di ammissione a giugno sono inferiori ai riferimenti nazionali negli anni intermedi di circa quattordici punti, e vengono ricondotte entro la norma attraverso il ricorso più elevato del campione alla sospensione del giudizio. La mobilitazione, in questo caso, opera come compensazione: sostiene il legame con il territorio e contiene l'insuccesso, senza tuttavia impedire l'assottigliarsi delle coorti lungo il percorso. La configurazione favorevole presuppone che contesto solido e attivazione procedano insieme; il caso mostra che possono divaricarsi, ed è questa divaricazione a collocarlo entro la terza configurazione più che entro la prima.

La seconda configurazione, quella sfavorevole, era stata riformulata su due facce, il ripiegamento conformistico e la selezione interna. Il caso che vi si avvicina maggiormente è il Casini, e non per il ripiegamento della progettualità, che i documenti non mostrano nella sua forma piena, ma per la convergenza di tre elementi documentati: esiti inferiori ai riferimenti nazionali in tutti e cinque gli anni di corso, la presenza, unica nel campione, di interruzioni

formalizzate della frequenza, e la contrazione più marcata degli iscritti. A ciò si aggiunge, sul piano del dichiarato, lo scarto tra un'identità professionalizzante affermata nel piano dell'offerta formativa e un'autovalutazione che descrive le reti come non ancora integrate. La configurazione sfavorevole, in questo caso, non assume la forma della selezione deliberata ma quella di una difficoltà diffusa che l'autodiagnosi registra solo in parte, poiché la scuola si commisura ai propri obiettivi senza collocarsi rispetto ai riferimenti esterni.

La terza configurazione, quella disallineata, risulta la più produttiva per il campione, e vale in due sensi opposti. Nel senso già indicato per il Marco Polo, dove condizioni favorevoli non si traducono in esiti corrispondenti; e nel senso inverso per il plesso alberghiero del Bergese, dove un contesto territoriale svantaggiato quanto a reddito e titoli di studio si accompagna a esiti allineati ai riferimenti nazionali nel biennio, a una domanda stabile e a una funzione di accoglienza per studenti provenienti da altri istituti. Il disallineamento positivo ha però un limite preciso e localizzato: il quarto anno, dove le ammissioni scendono di dodici punti sotto il riferimento, i ripetenti raddoppiano rispetto al dato nazionale e i trasferimenti in uscita raggiungono il valore più alto del campione. La variabile organizzativa e di leadership, che il capitolo terzo associa a questa configurazione, resta la meno documentata: l'atto di indirizzo del dirigente e la rendicontazione sociale del medesimo istituto ne offrono la traccia più diretta, e in entrambi i documenti la capacità di riconoscere e localizzare le criticità appare più sviluppata che negli altri casi.

Le categorie emerse dai casi, la compensazione adattiva, la mobilitazione incompleta e l'adattamento istituzionale, non sostituiscono la triade del capitolo terzo ma la precisano in quattro direzioni. La prima: l'attivazione dei margini di autonomia è selettiva per dimensione, e va osservata distinguendo il versante esterno delle reti da quello interno dell'organizzazione, poiché i due possono procedere in modo indipendente. La seconda: la perdita di studenti non passa per l'abbandono dichiarato, che in due casi su tre risulta nullo, ma per la combinazione di non ammissioni, trasferimenti e mancate iscrizioni, cosicché gli indicatori di dispersione comunemente impiegati ne colgono soltanto una parte. La terza: la gestione dell'insuccesso è essa stessa un esercizio di autonomia, e il ricorso differenziato alla sospensione del giudizio ne è la manifestazione più visibile, sebbene vada letto entro un contesto regionale che quella pratica favorisce. La quarta: le transizioni istituzionali, come la fusione che interessa il terzo caso, costituiscono una condizione di contesto a sé, che il disegno originario non aveva previsto e che incide tanto sugli assetti organizzativi quanto sulla stessa disponibilità delle informazioni.

Il contributo empirico più robusto del capitolo è dunque la distinzione tra dispersione dichiarata e dispersione di percorso. Nei tre casi osservati, l'abbandono formalizzato è nullo o marginale, mentre l'insuccesso si manifesta soprattutto attraverso sospensioni di giudizio, non ammissioni, trasferimenti e mancate iscrizioni. Questa zona grigia non misura direttamente gli apprendimenti, ma consente di osservare come le scuole governano la permanenza o l'uscita degli studenti dai percorsi; per questo costituisce la principale evidenza empirica su cui poggia il confronto realista del capitolo.

Quanto alla domanda del titolo, per chi funzioni l'autonomia scolastica, la risposta che il campione consente è articolata e circoscritta. Limitatamente agli indicatori di percorso osservati, l'autonomia sembra associarsi a esiti migliori dove la scuola riconosce e localizza le proprie criticità con precisione, dove mantiene una domanda stabile che le consente di non irrigidire i criteri di selezione, e dove il legame con il territorio si traduce in progettualità mirata anziché in elenco di iniziative; e a esiti meno favorevoli dove la difficoltà è diffusa lungo l'intero percorso e l'autodiagnosi non si commisura a riferimenti esterni. Le condizioni di contesto socio-economico, per contro, non si sono rivelate un predittore sufficiente degli esiti di percorso osservati: la loro influenza è mediata dalle scelte organizzative degli istituti in misura tale da poter essere, nei casi esaminati, invertita. È il risultato più significativo di questa analisi, e insieme quello che ne segna il limite, poiché la ricostruzione delle scelte organizzative si è potuta fondare sui documenti prodotti dalle scuole e non sull'osservazione delle pratiche.¹⁶¹

Va infine ribadito il perimetro di quanto si è potuto documentare. Gli esiti qui impiegati riguardano il percorso scolastico, cioè le ammissioni, la ripetenza, i trasferimenti e la tenuta delle coorti; i livelli di apprendimento misurati dalle prove standardizzate, e con essi il valore aggiunto attribuibile a ciascuna scuola, non sono stati reperibili per il triennio osservato, come dichiarato nel paragrafo 4.1 e riepilogato nella tabella 4.1. Le configurazioni qui proposte descrivono perciò il modo in cui gli istituti governano i percorsi dei propri studenti, e non il rendimento formativo che ne consegue: una distinzione che il capitolo conclusivo riprende tra i limiti della ricerca e le direzioni in cui essa potrebbe essere estesa.

¹⁶¹ Sul valore e sui limiti dell'inferenza a partire da un numero ristretto di casi si veda quanto argomentato nel paragrafo 3.5. L'affermazione qui formulata riguarda i tre istituti esaminati e non è generalizzabile in senso statistico; essa vale come raffinamento delle configurazioni teoriche e come indicazione delle condizioni in cui esse operano.

Capitolo 5 - Conclusioni

5.1 Sintesi dei risultati

Questa ricerca ha preso le mosse da una constatazione e da un interrogativo. La constatazione riguarda una distanza ricostruita nel secondo capitolo. Nel disegno della riforma, il trasferimento alle scuole di decisioni prima assunte al centro avrebbe dovuto migliorare gli esiti, consentendo a ciascun istituto di adattare la propria azione al contesto in cui opera. Gli esiti prodotti dal sistema di istruzione italiano nei decenni successivi non hanno confermato quella previsione, e le rilevazioni nazionali e internazionali documentano lo scarto con particolare nettezza nel segmento dell'istruzione professionale, dove la quota di studenti che raggiungono i traguardi previsti in italiano al termine del secondo ciclo si è collocata nel 2025 al diciotto per cento, contro il settantaquattro dei licei di ordinamento tradizionale, senza che la caduta registrata nel biennio pandemico sia stata riassorbita. L'interrogativo, formulato nel terzo capitolo, muove dall'insufficienza della domanda generale sul funzionamento dell'autonomia e la sostituisce con una domanda circostanziata, relativa a chi essa funzioni, in quali condizioni e attraverso quali meccanismi.

La risposta che l'analisi consente è articolata, e conviene enunciarne anzitutto il risultato principale. Nei tre istituti esaminati l'ordine in cui le scuole si dispongono rispetto agli esiti non riproduce quello in cui si dispongono rispetto alle condizioni socio-economiche di partenza. L'istituto che opera nel territorio più favorito per reddito e livelli di istruzione presenta esiti intermedi, ottenuti attraverso il ricorso più esteso del campione al rinvio della decisione valutativa, e accompagnati da una contrazione degli iscritti prossima al dodici per cento in un biennio; l'istituto che opera nel territorio meno favorito registra invece le quote di ammissione più prossime ai riferimenti nazionali nel biennio iniziale e l'unica base di iscritti stabile del campione. Le condizioni di contesto non si sono rivelate, per i casi osservati, un predittore sufficiente degli esiti di percorso, e la loro influenza appare mediata dalle scelte organizzative degli istituti in misura tale da poterne, in qualche caso, invertire l'ordine atteso.

Conviene chiedersi perché quella corrispondenza non si dia, giacché la risposta riguarda la struttura stessa delle configurazioni impiegate. Nella formulazione del terzo capitolo, come nell'uso corrente dello schema realista, il contesto è ciò che abilita o inibisce un meccanismo: a condizioni favorevoli si associa l'attivazione dei margini di autonomia, a condizioni sfavorevoli il ripiegamento o la selezione. I casi esaminati mostrano che questo accoppiamento

non si verifica. L'istituto collocato nel contesto socio-economico più favorevole presenta la mobilitazione esterna più ampia del campione e, insieme, un'attivazione interna che i suoi stessi documenti descrivono come ostacolata; l'istituto collocato nel contesto meno favorevole mantiene la domanda stabile, assorbe studenti provenienti da altri istituti e registra nel biennio iniziale le ammissioni più prossime ai riferimenti nazionali. Quale meccanismo si attivi, dunque, non discende dalle condizioni socio-economiche del territorio.

Da questa constatazione discende una precisazione che eccede il caso dell'autonomia scolastica e riguarda l'impianto analitico adottato. Ciò che nelle configurazioni compare sotto il nome unitario di contesto comprende in realtà due ordini di condizioni che i casi mostrano distinti. Il primo è il contesto territoriale, definito dalla composizione socio-economica del bacino, dai livelli di istruzione, dalla struttura dell'economia locale: è la dimensione che le configurazioni assumono come discriminante, ed è quella che nei casi esaminati non predice l'attivazione. Il secondo è il contesto organizzativo, che comprende la stabilità della domanda di iscrizioni, la continuità e le scelte della dirigenza, la dimensione dell'istituto, la compresenza di indirizzi e le transizioni istituzionali che ne modificano il perimetro: è la dimensione lungo la quale i tre istituti si differenziano in modo corrispondente agli esiti osservati. La proposta che se ne ricava è di tenere distinti i due ordini di condizioni, riservando al secondo la funzione di abilitare o inibire i meccanismi che le configurazioni descrivono, e trattando il primo come condizione della composizione dell'utenza più che dell'azione organizzativa. Si tratta di una precisazione formulata su tre casi, che come tale vale da ipotesi per ricerche successive e non da risultato acquisito; ma è la direzione in cui le evidenze raccolte spingono con maggiore chiarezza.

Il secondo risultato riguarda la natura di ciò che comunemente si designa come dispersione scolastica. In tutti e tre i casi le interruzioni formalizzate della frequenza risultano nulle o prossime allo zero, e in due di essi la quota di ripetenti è inferiore ai riferimenti nazionali; ciò nonostante, le coorti si assottigliano lungo il percorso in misura considerevole, e in due istituti su tre la popolazione scolastica complessiva si riduce di oltre un decimo nell'arco di un biennio. La perdita di studenti non passa dunque attraverso l'abbandono dichiarato, che gli indicatori di sistema rilevano, ma attraverso la combinazione di mancate ammissioni, trasferimenti verso altri istituti e mancate iscrizioni al termine dell'anno scolastico. La distinzione tra una dispersione dichiarata e una dispersione di percorso costituisce, sul piano

empirico, il contributo più circoscritto e insieme più solido di questo lavoro¹⁶², e ha una implicazione diretta per il modo in cui il fenomeno viene misurato nei documenti di autovalutazione delle scuole e nei rapporti di sistema.

Il terzo risultato attiene al modo in cui gli istituti gestiscono l'insuccesso scolastico, e mostra che questa gestione è essa stessa un esercizio dei margini di autonomia. Il ricorso alla sospensione del giudizio, che negli anni intermedi del percorso supera in un caso il trentasei per cento degli studenti contro il ventitré del riferimento nazionale, opera come dispositivo di contenimento: differisce la decisione, apre un canale di recupero e riconduce entro i valori attesi esiti che alla sessione ordinaria se ne discostavano di circa quattordici punti percentuali. Va tuttavia osservato che tale pratica risulta più diffusa in Liguria che nel resto del paese, e che due dei tre istituti si collocano al di sotto del valore regionale: il rinvio non costituisce quindi una peculiarità delle singole scuole, ma un tratto del contesto regionale entro cui esse operano, che uno dei casi porta al proprio estremo.

Il quarto risultato riguarda le configurazioni interpretative formulate nel terzo capitolo, che l'analisi non ha confermato nella loro forma originaria ma ha precisato in quattro direzioni. La prima, e la più rilevante, è quella appena illustrata: il legame tra le condizioni di contesto e il meccanismo attivato è assai più lasco di quanto le configurazioni presuppongano, e la distinzione tra contesto territoriale e contesto organizzativo consente di rendere conto di tale scarto. Ne discende, come sua manifestazione, che l'attivazione dei margini di autonomia è selettiva per dimensione, giacché il versante esterno delle reti territoriali e quello interno dell'organizzazione didattica possono procedere in modo indipendente, e uno degli istituti mostra una mobilitazione esterna ampia accompagnata da un'attivazione interna che i suoi stessi documenti descrivono come ostacolata. La selezione interna, che la seconda configurazione associa alla segmentazione dell'utenza, si osserva nella collocazione degli studenti tra i percorsi più che nelle procedure di iscrizione. La gestione dell'insuccesso è, come si è detto, una dimensione di autonomia a sé stante. Le transizioni istituzionali, infine, costituiscono una condizione di contesto che il disegno originario non aveva previsto e che incide tanto sugli assetti organizzativi quanto sulla disponibilità stessa delle informazioni valutative.

Quanto alla domanda posta nel titolo, la risposta che il campione consente è circoscritta agli indicatori di percorso osservati. L'autonomia sembra associarsi a esiti migliori dove la

¹⁶² La distinzione è proposta nel paragrafo 4.7 sulla base degli indicatori esaminati nei paragrafi 4.2.5, 4.3.5 e 4.4.5, e riassunta nella tabella 4.7.

scuola riconosce e localizza le proprie criticità con precisione anziché descriverle in termini generali, dove mantiene una base di iscritti stabile che le consente di non irrigidire i criteri di selezione, e dove il legame con il territorio si traduce in progettualità mirata anziché in elencazione di iniziative; si associa a esiti meno favorevoli dove la difficoltà si distribuisce lungo l'intero percorso e l'autovalutazione non si commisura a riferimenti esterni. Non si tratta di una relazione causale accertata, ma di una regolarità osservata in tre casi, che vale come raffinamento di ipotesi di medio raggio e come indicazione delle condizioni entro cui esse operano.

5.2 Implicazioni per la valutazione delle politiche educative

I risultati appena richiamati hanno implicazioni che eccedono i casi esaminati e riguardano il modo in cui le politiche educative vengono valutate. La prima concerne l'impianto stesso della valutazione. Se, come i tre casi suggeriscono, la medesima cornice normativa produce esiti differenti a seconda delle condizioni locali e dell'uso che le scuole fanno dei propri margini, allora la domanda sull'efficacia dell'autonomia, posta in termini generali, è mal formulata: non perché sia priva di interesse, ma perché ammette una sola risposta possibile, ossia che l'autonomia funziona in alcune condizioni e non in altre. La valutazione realista, che sostituisce alla domanda sull'efficacia media quella sui meccanismi e sulle condizioni di attivazione, si è rivelata in questo senso non una scelta metodologica tra altre, ma la sola coerente con la natura dell'oggetto. A questa considerazione se ne aggiunge però una seconda, che riguarda il modo in cui l'impianto realista viene comunemente applicato. Se il legame tra contesto e meccanismo è più lasco di quanto le configurazioni presuppongano, allora tale legame non può essere postulato nella costruzione del disegno, ma deve costituirne un oggetto di indagine: formulare configurazioni in cui a un determinato contesto corrisponde per definizione un determinato meccanismo significa infatti assumere come premessa ciò che l'analisi dovrebbe accertare. La conseguenza operativa è che le condizioni di contesto e l'attivazione dei meccanismi vanno rilevate separatamente e con indicatori distinti, anziché desumere la seconda dalle prime; e che, nella specificazione del contesto, occorre distinguere le condizioni territoriali da quelle organizzative, poiché sono le seconde, nei casi qui esaminati, a rendere conto della variabilità osservata.

La seconda implicazione riguarda gli indicatori attraverso cui il sistema nazionale di valutazione osserva le scuole. La distinzione tra dispersione dichiarata e dispersione di percorso, emersa dall'analisi, mostra che gli indicatori attualmente impiegati nei documenti di

autovalutazione registrano il fenomeno nella sua forma più visibile e meno frequente, l'interruzione formalizzata della frequenza, e non ne colgono la forma prevalente, che si compone di mancate ammissioni, trasferimenti e mancate iscrizioni distribuiti lungo l'intero percorso. Una scuola può quindi presentare indicatori di abbandono nulli e perdere, nell'arco di un quinquennio, una quota consistente della propria popolazione scolastica. Poiché tali indicatori orientano l'autodiagnosi delle scuole e la definizione delle priorità di miglioramento, il loro perfezionamento non è questione tecnica: da esso dipende ciò che le scuole vedono di sé stesse.

La terza implicazione attiene al rapporto tra accountability e trasparenza, ed emerge da una circostanza incontrata nel corso della ricerca più che dai suoi risultati. Il sistema nazionale di valutazione raccoglie da oltre un decennio, per ciascuna istituzione scolastica, informazioni sistematiche sugli esiti e sui processi; di queste informazioni, gli archivi pubblici in formato aperto rendono disponibili soltanto le annualità 2015-2016 e 2016-2017, mentre i rapporti di autovalutazione relativi ai trienni successivi risultano sostituiti dalle versioni correnti e non più consultabili nella loro forma storica. Un dispositivo concepito per rendere le scuole responsabili verso l'esterno produce dunque, come effetto della propria architettura informativa, una documentazione che a distanza di pochi anni non è più accessibile a un osservatore esterno, e che nemmeno le scuole conservano necessariamente: in uno dei casi esaminati, l'accorpamento di due istituti ha comportato la dispersione dell'intero archivio valutativo dell'istituzione cessata. La rendicontazione sociale, che dovrebbe costituire il momento in cui la scuola rende conto pubblicamente dei propri risultati, risulta assente dalla piattaforma ministeriale per due dei tre istituti considerati, e due istituti su tre non hanno trasmesso l'esito delle sospensioni di giudizio.

Questa osservazione, che sarebbe fuori luogo se la ricerca avesse a oggetto le sole scuole, è invece pertinente in un lavoro che assume l'accountability come dimensione dell'autonomia. Il secondo capitolo ha descritto la traiettoria delle riforme come una ri-regolazione, ossia come un modo diverso e per molti aspetti più penetrante di regolare, fondato sulla produzione di informazioni e sulla comparazione tra unità organizzative. L'esperienza di questa ricerca suggerisce che la produzione di informazioni e la loro effettiva disponibilità sono cose distinte, e che la seconda non discende automaticamente dalla prima: il sistema genera dati in misura considerevole e li rende utilizzabili in misura assai minore, sicché la comparazione che esso presuppone risulta praticabile all'amministrazione che li detiene molto più che agli altri soggetti a cui la retorica dell'accountability si rivolge.

La quarta implicazione riguarda le politiche di sostegno alle scuole in difficoltà. Se gli esiti dipendono dalle condizioni locali meno di quanto comunemente si assuma, e dalle scelte organizzative più di quanto le condizioni lascerebbero prevedere, allora gli interventi costruiti sulla sola base di indicatori di contesto rischiano di destinare risorse secondo un criterio che i dati non confermano. Ciò non equivale a sostenere che il contesto sia irrilevante, giacché la sua influenza sulla composizione dell'utenza è documentata e non controversa; equivale a osservare che, a parità di indirizzo e di regione, la variabilità tra istituti è sufficientemente ampia da richiedere criteri di intervento più fini, e che l'informazione necessaria a definirli, sotto forma di indicatori di percorso disaggregati per anno di corso, è già raccolta dal sistema e potrebbe essere impiegata a questo scopo.

5.3 Limiti della ricerca e sviluppi futuri

I limiti di questo lavoro sono di tre ordini, e conviene distinguerli, poiché hanno origine diversa e diverse conseguenze. Il primo ordine attiene al disegno e ne costituisce una caratteristica dichiarata sin dal terzo capitolo¹⁶³. L'esame approfondito di tre casi consente di ricostruire meccanismi e di formulare ipotesi circostanziate, non di stabilire la frequenza con cui tali meccanismi operano nella popolazione delle scuole né di generalizzare in senso statistico i risultati ottenuti. Le regolarità osservate valgono per gli istituti esaminati e come raffinamento delle configurazioni teoriche; la loro estensione richiederebbe un disegno di diversa natura, che le utilizzasse come ipotesi da sottoporre a verifica su un numero maggiore di casi.

Il secondo ordine di limiti riguarda le fonti, ed è quello che ha inciso più profondamente sull'esito della ricerca. L'analisi si fonda su documenti prodotti dalle scuole e su rilevazioni amministrative, non sull'osservazione diretta delle pratiche: ciò che si è potuto ricostruire è dunque il modo in cui gli istituti descrivono la propria azione e il modo in cui le loro decisioni si riflettono negli indicatori di percorso, non il funzionamento effettivo dei processi organizzativi e didattici. La ricostruzione dei meccanismi conserva perciò un carattere inferenziale, che le evidenze documentali rendono plausibile senza renderlo verificato. A ciò si aggiunge l'indisponibilità degli indicatori di apprendimento riferiti al triennio osservato: i punteggi nelle prove standardizzate e le stime di effetto scuola, che avrebbero consentito di valutare il valore aggiunto di ciascun istituto rispetto alla composizione della propria utenza,

¹⁶³ Si veda il paragrafo 3.5, dove i limiti inferenziali del disegno a piccolo numero di casi sono discussi in via preliminare.

non sono risultati reperibili per nessuno dei tre casi. Le configurazioni proposte descrivono quindi il modo in cui gli istituti governano i percorsi scolastici dei propri studenti, e non il rendimento formativo che ne consegue: è la limitazione più rilevante di questo lavoro, ed è opportuno che sia enunciata senza attenuazioni.

Il terzo ordine di limiti riguarda l'ampiezza temporale. Gli indicatori di percorso impiegati si riferiscono a un solo anno scolastico, affiancato dalla ricostruzione biennale degli iscritti, e non consentono di seguire una coorte dall'ingresso al termine del percorso. La relazione osservata tra andamento degli esiti e andamento delle iscrizioni, che le ipotesi interpretative ricondurrebbero alle aspettative dell'utenza e all'autoselezione delle famiglie, resta perciò documentata nella forma di una compresenza e non di un nesso: stabilire se la contrazione della domanda segua agli esiti o li preceda modificandone le condizioni richiederebbe una serie storica più estesa. Un limite ulteriore riguarda la riserva documentale prevista dal disegno, che non è stato possibile attivare sul piano degli esiti, poiché nel polo di Finale Ligure la componente alberghiera non risulta separabile e l'accorpamento con il liceo, avvenuto a metà del triennio osservato, rende non omogenee le serie disponibili.

Da tali limiti discendono con una certa naturalezza le direzioni in cui la ricerca potrebbe essere estesa. La più immediata consiste nell'affiancare alle fonti documentali una rilevazione diretta presso gli istituti, mediante interviste ai dirigenti scolastici, ai docenti con funzioni di coordinamento e ai referenti per l'inclusione. Tale rilevazione non costituisce un'integrazione desiderabile ma il passo necessario perché la precisazione proposta possa essere messa alla prova: il contesto organizzativo, che le evidenze indicano come la dimensione lungo la quale i meccanismi si attivano, è anche quella che le sole fonti documentali documentano in modo più indiretto, poiché la stabilità della domanda e le transizioni istituzionali risultano dai dati amministrativi, mentre le scelte e la continuità della dirigenza si desumono da atti che ne rappresentano l'esito e non il processo. Le interviste consentirebbero inoltre di verificare se i meccanismi qui ricostruiti per via inferenziale corrispondano a processi effettivamente riconosciuti dagli attori. Una seconda direzione consiste nell'accesso ai microdati delle rilevazioni nazionali, che il servizio statistico rende disponibili ai ricercatori su richiesta motivata e che permetterebbero di colmare la lacuna sugli apprendimenti, restituendo alla comparazione tra i casi la dimensione che qui è mancata.

Una terza direzione riguarda l'estensione del disegno. I tre casi appartengono al medesimo indirizzo e alla medesima regione, il che ha costituito un vantaggio analitico, poiché ha permesso di attribuire le differenze osservate alle condizioni locali anziché alla tipologia di

scuola o al contesto regionale; ma rende al tempo stesso desiderabile una verifica in contesti diversi, sia in altre regioni con indicatori di sistema più solidi, sia in altri indirizzi dell'istruzione secondaria superiore, per stabilire se le regolarità qui osservate si mantengano o siano proprie del segmento professionale. Una quarta direzione discende dalla precisazione proposta nel primo paragrafo di questo capitolo, e riguarda la costruzione stessa dei disegni realisti: verificare se la parziale indipendenza tra condizioni territoriali e meccanismi attivati si osservi anche al di fuori del campione qui esaminato richiederebbe studi che rilevino le due dimensioni con strumenti distinti, associando agli indicatori di contesto territoriale una misurazione autonoma delle condizioni organizzative degli istituti, dalla stabilità della dirigenza alla continuità delle iscrizioni. Una quinta direzione, infine, riguarda la distinzione tra dispersione dichiarata e dispersione di percorso: la sua misurazione sistematica su un numero ampio di istituti, a partire dai dati che l'amministrazione già raccoglie, consentirebbe di stabilire quanto il fenomeno sia diffuso e se la sua ampiezza vari con le caratteristiche delle scuole e dei territori.

Resta, in conclusione, una considerazione che attraversa l'intero lavoro. L'autonomia scolastica è stata introdotta come dispositivo di differenziazione, nella previsione che scuole poste in condizione di decidere avrebbero adattato la propria azione ai contesti in cui operano. I casi qui esaminati mostrano che tale differenziazione si è effettivamente prodotta, ma non necessariamente nella direzione attesa: gli istituti si distinguono per il modo in cui riconoscono i propri problemi, per gli strumenti con cui governano l'insuccesso e per la capacità di mantenere la propria utenza, e queste differenze incidono sugli esiti in misura comparabile a quella delle condizioni di partenza. Se ne ricava che la domanda rilevante non riguarda l'efficacia dell'autonomia in quanto tale, ma le condizioni organizzative e informative che ne rendono possibile un uso consapevole; e che tra queste condizioni figura, in posizione tutt'altro che secondaria, la possibilità per le scuole e per chi le studia di disporre di una memoria dei propri risultati.

Bibliografia, sitografia e fonti

Letteratura scientifica

- Amico, E. (2025), *L'equità scolastica: un'analisi a tre livelli*, in «Civitas educationis», XIV, 1, pp. 161-185.
- Argentin, G., Barone, C. (2016), *School Reform. Innovation and the Rhetoric of Change*, in «Italian Politics», vol. 31, Berghahn Books, New York-Oxford, pp. 135-154.
- Astbury, B., Leeuw, F.L. (2010), *Unpacking Black Boxes: Mechanisms and Theory Building in Evaluation*, in «American Journal of Evaluation», 31, 3, pp. 363-381.
- Ball, S.J. (2003), *The Teacher's Soul and the Terrors of Performativity*, in «Journal of Education Policy», 18, 2, pp. 215-228.
- Benadusi, L., Giancola, O., Viteritti, A. (2020), *L'autonomia dopo l'Autonomia nella scuola. Premesse, esiti e prospettive di una policy intermittente*, in «Autonomie Locali e Servizi Sociali», XLIII, 2, pp. 325-341.
- Busetti, S. (2023), *Causality is Good for Practice: Policy Design and Reverse Engineering*, in «Policy Sciences», 56, 2, pp. 419-438.
- Capogna, S. (2010), *Dirigenza scolastica e autonomia*, in «Amministrazione in Cammino», 14 ottobre 2010, ISSN 2038-3711.
- Checchi, D., Fiorio, C.V., Leonardi, M. (2006), *Sessanta anni di istruzione in Italia*, in «Rivista di Politica Economica», luglio-agosto, pp. 285-318.
- Colarusso, S., Giancola, O. (2019), *Depoliticizzazione e valutazione nelle politiche educative: l'OECD e il governo dell'education tramite i numeri*, in E. d'Albergo, G. Moini (a cura di), *Politica e azione pubblica nell'epoca della depoliticizzazione. Attori, pratiche e istituzioni*, Sapienza Università Editrice, Roma, pp. 113-141.
- Colombo, M., Desideri, A. (2018), *Italian Educational System and School Autonomy*, draft, Università Cattolica del Sacro Cuore, Milano.
- Dalkin, S.M., Greenhalgh, J., Jones, D., Cunningham, B., Lhussier, M. (2015), *What's in a Mechanism? Development of a Key Concept in Realist Evaluation*, in «Implementation Science», 10, art. 49.
- Dunn, W.N. (2018), *Public Policy Analysis. An Integrated Approach*, 6ª ed., Routledge, New York.
- Ferrer-Esteban, G. (2011), *Beyond the Traditional Territorial Divide in the Italian Education System. Aspects of System Management Factors on Performance in Lower Secondary Education*, in «FGA Working Paper», n. 43, Fondazione Giovanni Agnelli, Torino.
- Flyvbjerg, B. (2006), *Five Misunderstandings About Case-Study Research*, in «Qualitative Inquiry», 12, 2, pp. 219-245.
- Giancola, O. (2015), *Il nuovo scenario delle politiche educative: tra valutazione, quasi-mercato e l'emergere di nuovi attori*, in G. Moini (a cura di), *Neoliberismi e azione pubblica. Il caso italiano*, Ediesse, Roma, pp. 129-146.
- Grek, S. (2009), *Governing by Numbers: the PISA 'Effect' in Europe*, in «Journal of Education Policy», 24, 1, pp. 23-37.

- Hanushek, E.A., Link, S., Woessmann, L. (2013), *Does School Autonomy Make Sense Everywhere? Panel Estimates from PISA*, in «Journal of Development Economics», 104, pp. 212-232.
- Hood, C. (1991), *A Public Management for All Seasons?*, in «Public Administration», 69, 1, pp. 3-19.
- Lascombes, P., Le Galès, P. (2007), *Understanding Public Policy through Its Instruments*, in «Governance», 20, 1, pp. 1-21.
- Le Rose, G., Riccardi, V. (2015), *La leadership educativa in Italia nel I e nel II ciclo di istruzione*, in «Pedagogia più Didattica», 1, 2, Erickson, Trento.
- Lippi, A. (2022), *Modelli di amministrazione pubblica*, Il Mulino, Bologna.
- Marchesi, G., Tagle, L., Befani, B. (2011), *Approcci alla valutazione degli effetti delle politiche di sviluppo regionale*, in «Materiali UVAL», n. 22, Roma.
- Paletta, A. (2013), *Leadership for learning: opportunità e vincoli*, in «Dirigenti Scuola», n. 33, pp. 19-54.
- Parra Saiani, P. (2009), *Gli indicatori sociali*, FrancoAngeli, Milano.
- Pawson, R., Tilley, N. (1997), *Realistic Evaluation*, Sage, Londra.
- Pollitt, C., Bouckaert, G. (2017), *Public Management Reform. A Comparative Analysis. Into the Age of Austerity*, 4ª ed., Oxford University Press, Oxford.
- Pressman, J.L., Wildavsky, A. (1979), *Implementation*, 2ª ed., University of California Press, Berkeley (1ª ed. 1973).
- Vidoni, D., Bezzina, C., Gatelli, D., Grassetti, L. (2007), *The Role of School Leadership on Student Achievement. Evidence from TIMSS 2003*, European Commission, Joint Research Centre (CRELL), EUR 23072 EN, Lussemburgo.
- Westthorp, G. (2014), *Realist Impact Evaluation. An Introduction*, Overseas Development Institute (Methods Lab), Londra.

Fonti normative

- Legge 15 marzo 1997, n. 59, *Delega al Governo per il conferimento di funzioni e compiti alle regioni ed enti locali*, art. 21.
- DPR 8 marzo 1999, n. 275, *Regolamento recante norme in materia di autonomia delle istituzioni scolastiche*.
- D.lgs. 30 luglio 1999, n. 286, *Riordino e potenziamento dei meccanismi e strumenti di monitoraggio e valutazione*.
- D.lgs. 30 marzo 2001, n. 165, *Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche*, art. 25.
- Raccomandazione del Parlamento europeo e del Consiglio 18 dicembre 2006, 2006/962/CE, *Competenze chiave per l'apprendimento permanente*, in «Gazzetta Ufficiale dell'Unione europea», L 394.
- DPR 28 marzo 2013, n. 80, *Regolamento sul sistema nazionale di valutazione in materia di istruzione e formazione*.
- Legge 13 luglio 2015, n. 107, *Riforma del sistema nazionale di istruzione e formazione*.

D.lgs. 13 aprile 2017, n. 62, *Norme in materia di valutazione e certificazione delle competenze nel primo ciclo ed esami di Stato*.

Raccomandazione del Consiglio 22 maggio 2018, 2018/C 189/01, *Competenze chiave per l'apprendimento permanente*, in «Gazzetta Ufficiale dell'Unione europea», C 189.

Rapporti e documenti istituzionali

Commissione delle Comunità Europee (1995), *Insegnare e apprendere. Verso la società conoscitiva. Libro bianco sull'istruzione e la formazione*, Bruxelles.

INVALSI (2017), *Documento di visione strategica decennale 2017-2026*, adottato dal Consiglio di Amministrazione il 12 aprile 2017.

INVALSI (2023), *Sintesi dei risultati degli studenti italiani. OCSE PISA 2022*, Roma.

INVALSI (2025), *Rapporto nazionale prove INVALSI 2025*, Roma.

ISTAT (2025), *Indagine conoscitiva su povertà educativa, abbandono e dispersione scolastica. Audizione dell'Istituto Nazionale di Statistica*, Roma, 7 ottobre 2025.

ISTAT (2025), *L'inclusione scolastica degli alunni con disabilità. Anno scolastico 2023-2024*, Roma, 18 marzo 2025.

OCSE (2001), *Knowledge and Skills for Life. First Results of PISA*, Parigi.

OCSE (2009), *Creating Effective Teaching and Learning Environments: First Results from TALIS*, Parigi.

Documenti delle istituzioni scolastiche

IPSSEOA Marco Polo di Genova (GERH01000G), *Piano triennale dell'offerta formativa*, triennio 2019-2022.

IPSSEOA Marco Polo di Genova, *Piano triennale dell'offerta formativa*, triennio 2022-2025.

IPSSEOA Marco Polo di Genova, *Piano triennale dell'offerta formativa*, triennio 2025-2028.

IPSSEOA Marco Polo di Genova, *Piano annuale per l'inclusione*, a.s. 2024/2025.

IPSSEOA Marco Polo di Genova, *Rapporto di autovalutazione*, triennio 2025-2028.

IPSSEOA Giuseppe Casini della Spezia (SPRH010006), *Piano triennale dell'offerta formativa*, triennio 2022-2025.

IPSSEOA Giuseppe Casini della Spezia, *Rapporto di autovalutazione*, triennio 2025-2028.

IPSSA Nino Bergese di Genova (GERH020006), *Atto di indirizzo del Dirigente scolastico per la predisposizione del Piano triennale dell'offerta formativa 2022-2025*, 19 gennaio 2022.

IISS Nino Bergese – Carlo Rosselli di Genova (GEIS02300E), *Piano triennale dell'offerta formativa*, triennio 2025-2028.

IISS Nino Bergese – Carlo Rosselli di Genova, *Rapporto di autovalutazione*, triennio 2025-2028.

IISS Nino Bergese – Carlo Rosselli di Genova, *Rendicontazione sociale*, triennio 2022-2025.

Banche dati, fonti statistiche e sitografia

Ministero dell'Economia e delle Finanze, Dipartimento delle Finanze, open data *Redditi e principali variabili IRPEF su base comunale*, dichiarazioni 2025, anno d'imposta 2024, <https://www1.finanze.gov.it/>

Mostacci, F., *I redditi dei Genovesi nel 2024*, elaborazione su dati del Dipartimento delle Finanze per zone CAP, maggio 2026, <https://www.francomostacci.it/>

ISTAT, *Censimento permanente della popolazione e delle abitazioni 2023*, dati per sezione di censimento, prima diffusione dicembre 2025 e aggiornamento marzo 2026, <https://esploradati.istat.it/>

Regione Liguria, Settore Politiche Turistiche, Osservatorio turistico regionale, *Report B3* dati definitivi 2025 e *Report L* del 13 febbraio 2026 per comuni rappresentativi.

Ministero dell'Istruzione e del Merito, portale Scuola in Chiaro, <https://unica.istruzione.gov.it/> (schede degli istituti GERH01000G, SPRH010006, GEIS02300E e del plesso GERH02301P, consultate il 17 agosto 2026).

Ministero dell'Istruzione e del Merito, portale dei dati aperti, <https://dati.istruzione.it/>

INVALSI, <https://www.invalsi.it/>

ISTAT, <https://www.istat.it/>

Ministero dell'Istruzione e del Merito, <https://www.mim.gov.it/>

OCSE, Programme for International Student Assessment (PISA), <https://www.oecd.org/en/about/programmes/pisa.html>

Luisa Treccani, normativa e legislazione scolastica, <https://www.luisatreccani.it/>

Enciclopedia Treccani, <https://www.treccani.it/>

lavoce.info, <https://lavoce.info/>