

Fondazione Giovanni Agnelli, (2014), *La valutazione della scuola. A che cosa serve e perché è necessaria all'Italia*, Roma – Bari, Laterza.

Recensione di Enrica Fontani

Al momento attuale, ed ormai da diversi anni, la scuola e la sua valutazione sono temi sui quali è elevata l'attenzione degli studiosi ed acceso il dibattito politico. Le ragioni per le quali l'argomento è oggetto di discussione sono molteplici: l'esigenza di *accountability* di carattere sia etico che economico per le istituzioni che offrono un servizio ai cittadini; la necessità di un miglioramento del sistema di istruzione, emerso dalle recenti indagini internazionali sugli esiti di apprendimento; l'esplicito richiamo all'Italia dell'Unione europea a dotarsi di un sistema nazionale di valutazione, sfociato nell'approvazione del D.p.r. 80/2013 recante il *Regolamento sul sistema nazionale di valutazione (SNV) in materia di istruzione e formazione*.

Nondimeno, trattano di valutazione (degli alunni, del sistema, della scuola e dei docenti, a volte indiscriminatamente) i mass media, in occasione delle annuali prove Invalsi, delle diverse sperimentazioni promosse dal Ministero dell'Istruzione e dall'Invalsi stesso, della pubblicazione dei risultati delle indagini internazionali PISA dell'OCSE e PIRLS e TIMSS della IEA.

Il volume ha l'intento, oltre che di presentare alcuni criteri per una proposta di valutazione della scuola, di “*contribuire alla costruzione del consenso sociale intorno alla valutazione*”¹, dichiara Andrea Gavosto - direttore della Fondazione Agnelli². L'indispensabile punto di partenza per una trattazione ed approfondimento della valutazione della scuola è una sintetica ed organica descrizione dello stato dell'arte, con i relativi antefatti e i possibili sviluppi. Gli studi al riguardo sono, infatti, un impegno quanto mai delicato e complesso, per la molteplicità degli *stakeholders*,

¹ Fondazione Giovanni Agnelli, (2013), *La valutazione della scuola. A che cosa serve e perché è necessaria all'Italia*. Roma- Bari: Editrice Laterza. *Introduzione*.

² D'ora in avanti nel testo: FGA

ognuno portatore della propria idea di “buona scuola” e per l’indispensabile coinvolgimento dei *policy makers*. L’importanza dell’argomento, che interessa direttamente un elevato numero di protagonisti, studenti, famiglie, insegnanti, richiede che ogni proposta in merito sia un disegno valutativo coerente e che si avvalga di metodologie e strumenti affidabili.

Il Rapporto, nel capitolo iniziale, prefigura la valutazione come strumento di governo e controllo dell’autonomia scolastica e veicolo di informazione per una scelta aggiornata e consapevole delle famiglie. Pone in relazione gli strumenti e le metodologie selezionate per valutare con le finalità proprie della valutazione e asserisce che “*proporre un tipo di valutazione piuttosto che un altro presuppone una certa idea di scuola*”, per concludere che nel nostro paese “*non sono state chiarite le idee pedagogiche e organizzative a cui finalizzare le preferenze per il futuro modello di valutazione*”³. La responsabilità del pesante ritardo nell’attuazione di un modello di valutazione della scuola è attribuita alle resistenze degli insegnanti, insieme alla poca chiarezza da parte dell’Invalsi nell’esplicitarne le finalità.

Il testo prosegue con alcuni cenni rispetto ad esperienze internazionali e ad una rassegna delle soluzioni teoriche possibili, a partire dalle possibili funzioni individuate nella valutazione: di *accountability*, di *improvement*, di *rewarding*. In merito alla rendicontazione si distingue tra un’*accountability* forte, sul modello anglosassone, associata a premi o sanzioni, e un’*accountability* debole, praticata da Germania, Svizzera, Austria, Olanda e paesi scandinavi, che fa leva sulla professionalità e sulle finalità formative della valutazione stessa. La premialità richiede, a parere degli autori, parametri condivisi e trasparenti, oltre che il superamento della difficoltà nel misurare, in coerenza con gli obiettivi dell’operazione, il merito effettivo. Le esperienze internazionali rilevano esiti perlomeno controversi circa l’incidenza di un sistema premiale sui risultati degli studenti. Per abbattere il potere conflittuale e divisorio che il meccanismo premiale può innescare, la forma di *rewarding* sostenuta dalla FGA prevede incentivi non al docente singolo ma a gruppi di docenti.

³ *Ivi*, pag. 18

Nel terzo capitolo gli autori prendono in esame gli strumenti di valutazione degli alunni che possano consentire una comparabilità degli esiti, che abbiano, quindi, il riferimento in una norma esterna. Ne sono modelli i *Control Exams* e le prove standardizzate, per le quali la determinazione dell'oggetto da valutare e l'esattezza della sua misura restano aspetti da definire progressivamente in modo più accurato. Il fenomeno, indesiderabile nelle sue forme deteriori, del *teaching to test* e l'insorgere della "restrizione del curriculum" sono effetti avversi della valutazione tramite prove standardizzate, verificate soprattutto negli *high stakes*. Anche la misura del valore aggiunto pone quesiti di non poco conto, si può infatti assumere un *growth model*, che tenga conto del livello iniziale dello studente solo in partenza, oppure un "modello contestualizzato" che consideri tale livello come permanentemente influente. Gli autori, per ovviare al margine di errore che implica un modello di valutazione mono-metodo, suggeriscono l'adozione di approcci multi-metodo: l'affiancamento agli esiti d'apprendimento di visite ispettive per le quali, riferendosi in speciale modo all'esperienza inglese dell'OFSTED, suggeriscono le modalità ritenute più corrette ed efficaci. Sostengono, inoltre, la validità della valutazione interna, "con lo scopo di individuare le ragioni che hanno prodotto un certo risultato"⁴.

Nel rapporto si procede poi ad analizzare le tipologie di valutazione interna delle scuole, l'autovalutazione d'Istituto a partire dai test d'apprendimento, l'autoanalisi di scuola tramite questionari e triangolazione dei punti di vista, i sistemi informatizzati di management scolastico, il controllo della qualità con relativa certificazione. La valutazione esterna ed interna sono messe a confronto in quanto a direzione, *top-down* l'esterna, *bottom-up* l'interna, per lo scopo di monitoraggio l'una, di miglioramento l'altra, rispetto alla passività o attività dei protagonisti. Diversi paesi praticano un'integrazione tra la valutazione esterna ed interna, l'esempio riportato è il protocollo di valutazione inglese che prevede una circolarità "esterno - interno - esterno". In prima istanza una valutazione esterna fornisce dati e informazioni sulle quali gli Istituti possono riflettere e compiere, di fatto, una valutazione interna con la redazione di un rapporto di autovalutazione. Tale strumento viene verificato e validato dagli ispettori e costituisce la base sulla

⁴ *Ivi*, pag. 95

quale viene formulata la valutazione conclusiva, con l'indicazione dei piani di sviluppo.

La FGA seleziona, a questo punto, tre nodi cruciali per la valutazione scolastica: la pubblicità dei risultati, la difficoltà degli insegnanti ad accettare la valutazione esterna, la scelta tra la valutazione delle scuole o degli insegnanti. *“La decisione di introdurre in un sistema educativo procedure di valutazione esterna ha quasi sempre suscitato critiche e reazioni di segno negativo fra gli attori scolastici, in primo luogo fra gli insegnanti”*⁵, uno dei timori è che nel dibattito sulla scuola prevalgano gli organismi sovranazionali e gli esperti estranei al mondo scolastico sui docenti, le famiglie, gli studenti. Un tema molto dibattuto in Italia è, ad esempio, la scelta in merito al carattere censuario o campionario – quest'ultimo fortemente sostenuto dal prof. Benedetto Vertecchi – da conferire alle rilevazioni Invalsi. In seguito ad un lungo periodo di pesanti tagli all'istruzione, gli insegnanti percepiscono la valutazione in diretta connessione a forme di privatizzazione, a logiche di mercato e la intendono come un mero strumento di razionalizzazione economica, di conseguenza la rigettano. Le critiche metodologiche, per alcuni versi fondate, ai test standardizzati e alle visite ispettive, sono un ulteriore elemento della mancata adesione dei docenti alle procedure valutative. Il Rapporto porta l'esempio di Francia e Norvegia, paesi nei quali i governi, in seguito ad un iniziale rifiuto dei docenti, sono riusciti, apportando alcune delle modifiche suggerite, ad introdurre procedure di valutazione degli insegnanti. Gli autori ritengono, tuttavia, più efficace la valutazione della scuola rispetto a quella degli insegnanti. Mettono in luce la difficoltà metodologica ad individuare il contributo del singolo insegnante sugli apprendimenti dello studente, il clima di competitività che può scaturire dal confronto tra i singoli professionisti. In merito alla valutazione della scuola si attenua il problema dell'affidabilità statistica dei risultati delle prove standardizzate e si considerano gli esiti complessivi del lavoro di squadra dei docenti. L'aspetto economico dell'operazione affiora, forse sopravanzando le ragioni di metodo, in tutto il suo rilievo: la messa a punto e somministrazione di prove standardizzate per tutte le discipline e il costo delle visite ispettive per ogni docente sarebbero spese attualmente non sostenibili. La valutazione del singolo docente viene

⁵ *Ivi*, pag 124

demandata a soggetti interni all'Istituto: *“all'interno della scuola stessa le differenze individuali di impegno e attitudine didattiche possono essere conosciute e valutate”*⁶, lasciando uno scenario aperto in quanto all'attribuzione di questa delicata responsabilità. Il terzo nodo cruciale è la pubblicazione dei risultati delle scuole che deve rispondere sia ad esigenze di trasparenza che di riservatezza. La pubblicazione degli esiti delle prove standardizzate costringe a scegliere se rendere di dominio pubblico i risultati dei singoli studenti con, o senza, l'accomodamento del “valore aggiunto”, oppure fornire l'informazione sia sui valori assoluti che su quelli di valore aggiunto. La questione si pone, in modo ancora più stringente, al momento della scelta di una scuola da parte delle famiglie.

Il testo prosegue con una sequenza della legislazione sul tema, significativo il titolo del capitolo: *“La valutazione in Italia: un incerto cammino normativo”*. La disamina ha inizio con la legge 165/1958 con la quale il ministro della Pubblica Istruzione, Aldo Moro, introduce il *“concorso per merito distinto”* che dà la possibilità ad insegnanti con riconosciute competenze culturali e professionali, unite ad un'adeguata anzianità, di ottenere un avanzamento accelerato di carriera (con la partecipazione ad un concorso). Nel 1974 i Decreti Delegati delineano un profilo giuridico degli insegnanti basato sull'*unicità della funzione docente* e ispirato alla libertà di insegnamento; l'unica distinzione che rimane è derivante dall'anzianità di servizio. Negli anni Novanta muta la condizione giuridica del docente che diviene un prestatore di lavoro subordinato, legato allo Stato da un contratto individuale di lavoro, finalizzato all'istruzione e alla formazione delle giovani generazioni. Il tema della valutazione viene trattato nell'ambito dei contratti di lavoro che si susseguono dal 1995 al 2007 con svariate proposte, anche in collegamento con retribuzioni di merito, che però non vengono mai concretizzate *“per responsabilità e inerzie che chiamano in causa l'Amministrazione non meno delle parti sociali”*.⁷ L'argomento conosce un'accelerazione sotto il dicastero di Luigi Berlinguer che introduce un *“riconoscimento della crescita professionale nell'esercizio della funzione docente per favorire una dinamica retributiva in grado di valorizzare le professionalità acquisite con particolare riferimento all'attività di insegnamento”*⁸. Tutta l'operazione naufraga, in generale per

⁶ *Ivi*, pag. 146

⁷ *Ivi*, pag 161

⁸ CCNL comparto scuola, 26 maggio 1999, art. 29.

L'arretratezza della cultura della valutazione, e nello specifico di fronte alla metodologia prescelta per verificare la preparazione dei docenti, un test a scelta multipla. La ministra Moratti prosegue, nei primi anni del 2000, nell'istituzionalizzazione dell'ente per la organizzazione e gestione di un Sistema nazionale di valutazione. Riappare, la valutazione dei docenti, nel processo di valutazione della performance del personale delle pubbliche amministrazioni, legata ad un meccanismo di premio / sanzione, prevista dalla "riforma Brunetta" del 2009. Ci si rende conto, grazie alla legge Bassanini del 1997 che attribuisce alla scuola personalità giuridica e autonomia funzionale, della sua natura specifica di comunità educante; l'applicazione della riforma esige modifiche ed adattamenti. Nel 2011 viene approvato uno schema di decreto che adatta merito e valutazione delle performance al personale docente, segue un accordo tra governo e sindacati che rende inattivi tali provvedimenti. Si intravede, nella tortuosità di questo cammino, la difficoltà nel trovare un compromesso soddisfacente tra la tendenza alla valutazione della performance in chiave meritocratica e la valutazione in prospettiva di sostegno e miglioramento della didattica.

Nel settimo capitolo si ripercorre il cammino della valutazione della scuola in Italia, dalle sperimentazioni al Regolamento del 2013. Il succedersi di numerose sperimentazioni, prima di giungere ad una proposta più compiuta, è da attribuirsi a detta degli autori, a diverse concause: la complessità del mandato, la cronica carenza di risorse, la discontinuità politica, la necessaria accettazione da parte degli interessati. Nondimeno, da ognuna delle sperimentazioni è stato possibile trarre indicazioni utili, sia per la sperimentazione successiva, sia per la stesura del Regolamento. Il progetto "Valorizza" e il progetto "VSQ" sono avviati nel 2009, su indicazione di un Comitato Tecnico Scientifico diviso tra l'orientamento a valutare i singoli docenti e quello a valutare le istituzioni scolastiche. In sintesi estrema si può affermare che "Valorizza" amplifica la premialità ai singoli (con il discutibile criterio reputazionale) e non pone la dovuta attenzione al miglioramento; "VSQ" valuta l'intero Istituto tramite gli esiti dei test standardizzati e una visita d'osservazione. La sperimentazione "VSQ" è un buon banco di prova per l'affidabilità degli strumenti e delle metodologie (il valore aggiunto, le visite e i protocolli d'osservazione, le rubriche di valutazione ...). Prevede, tuttavia, un disegno di incentivi confuso, che assegna alle scuole fondi, in parte in base ad una graduatoria, in parte a pioggia per sostenere le situazioni

Fondazione Giovanni Agnelli, (2014), *La valutazione della scuola. A che cosa serve e perché è necessaria all'Italia*, Roma – Bari, Laterza. Recensione di Enrica Fontani.

critiche. La sperimentazione “VALES” è tuttora in corso, il team di valutatori che visita l’Istituto fonda la valutazione, oltre che sui dati (tra i quali anche gli esiti delle prove standardizzate) e i documenti relativi alla scuola, su un Rapporto di Autovalutazione redatto dai docenti e dal dirigente. Ogni istituzione riceve, oltre ad un rapporto di valutazione, un Piano di miglioramento ed un incentivo per la sua realizzazione. Con l’approvazione, nel 2013, del *Regolamento sul sistema nazionale di valutazione (SNV) in materia di istruzione e formazione*, l’Italia si dota, almeno formalmente, delle linee necessarie per la costruzione di un Sistema di valutazione. Il testo mostra già alcuni punti deboli del documento nei soggetti costitutivi individuati: l’Indire, l’Invalsi, gli Ispettori, che trascinano problematiche ancora non risolte per organico, per finanziamenti e per funzioni attribuite. Il processo di valutazione delineato si articola in quattro fasi, l’autovalutazione delle istituzioni scolastiche, la valutazione esterna effettuata da nuclei di valutazione esterna, le azioni di miglioramento, la rendicontazione sociale.

I ricercatori della FGA individuano, al termine dell’impegnativo Rapporto, alcune linee di tendenza da seguire per realizzare un valido Sistema di valutazione nazionale: “*la condizione più importante è quella del consenso sociale*”⁹, condizione più facilmente realizzabile, secondo il parere della redattrice, se la proposta che si avanza ha i requisiti di trasparenza nelle finalità e coerenza nel disegno. Gli autori, prefigurando l’esistenza di una scuola ottimale, affermano che “*della valutazione si può fare anche a meno*”¹⁰; in questo modo si instaura un nesso diretto ed implicito tra la necessità di valutazione e di controllo, in termini sanzionatori, legata ad una scarsa qualità professionale piuttosto che ad esigenze, sempre e comunque presenti, di sviluppo e miglioramento. Per porre rimedio alle criticità della scuola italiana “*un migliore reclutamento dei docenti è senza dubbio un obiettivo prioritario*”¹¹, opinione sulla quale si può senza dubbio convenire, pur restando ferma l’esigenza di una valutazione legata allo sviluppo professionale e non solo all’accertamento; tale operazione è garantita anche in Finlandia (paese portato ragionevolmente dagli autori come esempio virtuoso), seppur in modo informale all’interno di un sistema

⁹ Fondazione Giovanni Agnelli, (2013), *La valutazione della scuola. A che cosa serve e perché è necessaria all’Italia*. Roma- Bari: Editrice Laterza. Pag 242

¹⁰ *Ivi*, pag 243

¹¹ *Ivi*, pag 243

di qualità: *“In Finland, most teachers have an individual development plan. It is often drawn from the school-level development plan, which covers all school personnel or, in some cases, all education personnel under the local municipality. A Finnish teacher’s individual development plan is developed in co-operation with school leader affects the professional development a teacher receives; however it is not directly connected with career advancement.”*¹²

Gli autori annotano, in un paragrafo al termine del Rapporto le *“Lezioni apprese”*, asserendo che *“L’unica strada percorribile è quella della valutazione progettata e costruita con i docenti”*¹³, nel sottolineare la necessità, condivisibile, di valutazione esterna per fugare l’autoreferenzialità, sottovalutano il potenziale insito nella valutazione interna. La valutazione interna, benché non fornisca informazioni immediatamente spendibili ai fini dell’*accountability*, rappresenta uno strumento di crescita professionale e di approccio attivo alla cultura valutativa. In considerazione del possibile legame tra valutazione e incentivi premiali (o disincentivi punitivi), i ricercatori della FGA propongono che i due aspetti coesistano in ambiti distinti: *“Legare meccanicamente valutazione e premialità può generare effetti perversi”*¹⁴.

Il suggerimento sembra offrire un sollievo ai valutatori rispetto agli “effetti perversi” innescati dalla connessione tra valutazione e premialità, senonché risulta veramente arduo immaginare una procedura alternativa alla valutazione per individuare chi è meritevole di gratifica. Piuttosto, anziché prefigurare un meccanismo premiale, si potrebbe articolare un sistema stabile di riconoscimenti, che vada di pari passo con uno sviluppo professionale ed un impegno pianificato e condiviso con il docente stesso.

Non si può che convenire con i ricercatori di FGA quando dichiarano: *“riteniamo che le sperimentazioni valutative degli ultimi anni abbiano sofferto di importanti limiti comunicativi tanto da parte dell’Invalsi (...) quanto da parte del Ministero”*¹⁵. Si può aggiungere, concordemente, che qualunque sperimentazione o sistema di

¹² OECD (2013), *Teachers for the 21st Century: Using Evaluation to Improve Teaching*, OECD Publishing. Pag. 67.

¹³ Fondazione Giovanni Agnelli, (2013), *La valutazione della scuola. A che cosa serve e perché è necessaria all’Italia*. Roma- Bari: Editrice Laterza. Pag 247

¹⁴ *Ivi*, pag 248

¹⁵ *Ivi*, pag 249

valutazione a regime, se non è conosciuto, compreso e, almeno nelle sue linee principali, condiviso dai partecipanti, è destinato a non riuscire come previsto negli intenti iniziali, se non a fallire. Infine, gli autori presentano, sulla falsariga dei criteri individuati nel corso dell'analisi, un'agenda per la realizzazione di un Sistema nazionale di valutazione.

Il quarto Rapporto sul sistema di istruzione in Italia, dedicato interamente alla valutazione, contribuisce a stimolare il dibattito, a partire da basi qualificate, su un tema cruciale, presenta alcune linee interpretative ed elaborazioni utili al confronto e all'approfondimento. Interessante il corredo di note ricche ed esplicative e di una bibliografia nazionale ed internazionale, completa di indicazioni di massima sul contenuto dei testi.