

Il Sistema Nazionale di Valutazione: mal di quiz

Ferdinando Alliata

Una storia recente. Standardizzare per misurare

Il Governo Monti e il Miur sostengono¹ che con l'approvazione definitiva del regolamento sul Sistema Nazionale di Valutazione-S.N.V. giunge a conclusione “*un percorso cominciato nel 2001 ... L'Italia si allinea così agli altri Paesi Europei sul versante della valutazione dei sistemi formativi pubblici, e risponde agli impegni assunti nel 2011 con l'Unione europea, in vista della programmazione dei fondi strutturali 2014/2020. Il Regolamento dà attuazione alla delega conferita al Governo con il decreto legge n. 225 del 2010 convertito in legge n. 10 del 2011 e costituisce un rilevante passo avanti nel percorso cominciato con il decreto legislativo 286 del 2004*”².

Un percorso, quindi, le cui radici affondano in quella stessa cultura in cui crescevano gli appetiti confindustriali³ che partorirono l'autonomia scolastica⁴ e la legge di parità⁵. Come allora sottolineava lo stesso Berlinguer l'*Autonomia* spianava la strada alla legge sulla Parità scolastica: “*d'altro canto, come sapete, il provvedimento [sulla Parità, ndr] può percorrere il suo cammino perché vi è un altro elemento di novità che riguarda ... l'ordinamento: l'autonomia di tutte le scuole, non soltanto di quelle non statali, anzi in particolare delle scuole dello Stato che sono numericamente prevalenti. Ecco, il passo avanti che noi facciamo collegando la normativa sulla parità con quella sull'autonomia scolastica è molto pregnante da un punto di vista culturale*”⁶. Gli stessi anni in cui la Confindustria predicava contro il “*quasi-monopolio statale, un assemblearismo irresponsabile degli organi di governo scolastici, capi di istituto senza poteri e responsabilità, 'casualità' dei capi di istituto e del corpo insegnante con una scuola che non può sceglierli*”, lamentando l'assenza di “*confronto competitivo tra scuola e scuola, un quasi-mercato tra le scuole*

1. <http://www.governo.it/Governo/ConsiglioMinistri/dettaglio.asp?d=70554> e <http://hubmiur.pubblica.istruzione.it/web/ministero/focus080313>

2. Decreto Legislativo 19 novembre 2004, n. 286. Istituzione del Servizio nazionale di valutazione del sistema educativo di istruzione e di formazione, nonché riordino dell'omonimo istituto, a norma degli articoli 1 e 3 della legge 28 marzo 2003, n. 53

3. sugli interessi legati alla privatizzazione della scuola, rimane sempre attuale l'articolo di G. De Sélys, *La Scuola, grande affare del XXI secolo. Tecnocrati e industriali progettano il futuro*, in *Le Monde Diplomatique*, giugno 1998

4. la fonte di tutte le norme che hanno dato forma all'autonomia scolastica (dirigenza scolastica, dimensionamento, autonomia didattica, ecc.) è l'art. 21 della legge delega 15 marzo 1997, n. 59, la cd Bassanini 1; tra gli ispiratori abbiamo già ricordato le associazioni padronali come *Confindustria* et similia, sulla questione: F. Alliata, *A Scuola dalle lobby. L'influenza delle associazioni padronali sulle riforme della scuola*, in AAVV, *I test Invalsi. Contributi a una lettura critica*, Bologna 2013, pag. 79 - 83

5. la legge 10 marzo 2000, n. 62 - Norme per la parità scolastica e disposizioni sul diritto allo studio e all'istruzione

6. L. Berlinguer, *Atti del Senato della Repubblica. Legislatura 13^a - Aula - Resoconto stenografico della seduta n. 658*, 21 luglio 1999

e le professionalità scolastiche, un sistema premiante per capi di istituto e insegnanti”⁷.

Un percorso che da lì in avanti tutti i successivi ministri (De Mauro, Moratti, Fioroni, Gelmini e Profumo) non abbandoneranno mai, guidati dalla stella cometa della trinità aziendalista: efficienza, efficacia e economicità, che annuncia la venuta del dio della misurazione oggettiva, colui che saprà valutare i risultati delle nostre azioni, dividere i buoni dai cattivi, premiare i primi e punire i secondi: il sistema nazionale di valutazione.

In questo contesto diventa necessario individuare ciò che è possibile misurare⁸, nonché le procedure e gli strumenti per farlo. *“La maggior parte dei servizi pubblici implica una quantità di lavoro non manifesto che non è facile standardizzare ... Così la prima fase consiste nel codificare il sapere non manifesto del lavoratore in modo che, anziché basarsi sull’utilizzo, da parte del lavoratore, della propria iniziativa, creatività e specializzazione, sia completamente standardizzato e replicabile, in modo da poter essere affidato a lavoratori sempre meno specializzati. Una volta realizzata la standardizzazione il processo può essere gestito in base ai risultati. Così si ha l’introduzione di indicatori di prestazione, cosicché i lavoratori, invece di ricevere un salario e di essere considerati affidabili per la loro dedizione al servizio pubblico e la loro professionalità ... vengono sempre più valutati in base a cosa producono, misurato dagli indicatori e obiettivi di prestazione. E una volta che il lavoro può essere amministrato in base ai risultati, esso può essere esternalizzato. Può essere eseguito da chiunque. Tutto quello che si deve fare è contare i risultati e fissare obiettivi ... Alla fine il processo trasforma i lavoratori del settore pubblico in dipendenti del settore privato ... devono lavorare secondo indicatori di prestazione, la procedure sono state molto standardizzate, sempre più amministrate e disciplinate da classifiche e da altri strumenti numerici”*⁹.

7. Aser – Education, *Verso la scuola del 2000, cooperare e competere: le proposte di Confindustria*, marzo 1998

8. *“È possibile valutare la qualità dell’insegnamento, ma non è possibile raggiungere il consenso su un modo valido e affidabile per definire il significato del successo nell’insegnamento, in particolare quando ci sono in ballo dei soldi. Inoltre, la valutazione potrebbe eclissare altri obiettivi. Dopo l’entrata in vigore di piani salariali basati sul merito, i dirigenti spesso visitano le classi più per giudicare gli insegnanti che per offrire loro feedback a scopo di miglioramento”*, A. Kohn, *La follia del salario per merito*, in *Education Week*, September 2003.

D'altronde, come ci ripetono da tempo gli psicologi che si occupano di formazione, *“anche se alcune competenze sono prerequisiti importanti per vivere nel nostro mondo moderno e fondamentali alla formazione generale e permanente, esse rappresentano solo una parte degli obiettivi dell’istruzione elementare e secondaria ... quando i risultati dei test diventano arbitri di scelte future, un sottile cambiamento si verifica nel quale indicatori fallibili e parziali del rendimento scolastico sono trasformati in obiettivi principali della scuola ... Quelle qualità personali che ci stanno a cuore - resilienza e coraggio di fronte a stress, un senso del mestiere nel nostro lavoro, un impegno per la giustizia e la cura nella nostra relazione sociale, una dedizione a far progredire il bene pubblico nella nostra vita comune, sono estremamente difficile da valutare. E così, purtroppo, siamo portati a misurare ciò che possiamo, e alla fine assume valore ciò che viene misurato su quello che è rimasto non misurato”*, Robert Glaser della *National Academy of Education*, 1988, in D. Ravitch, *The death and life of the great American school system. How testing and choice are undermining education*, Basic Books, New York 2010, pag. 166

9. U. Huws, *La crisi come opportunità per il capitalismo*, intervista a *New Left Project*, 11 dicembre 2011, in <http://znetitaly.altervista.org/art/2534>. L’intervista è stata effettuata da Ed Lewis che è anche rappresentante del sindacato britannico degli insegnanti

Ce lo chiede l'Europa

Abbiamo già visto come il Miur richiami, a giustificazione di quest'inopinata accelerazione sulla valutazione, non meglio precisati *“impegni assunti nel 2011 con l'Unione europea, in vista della programmazione dei fondi strutturali 2014/2020”*. Risulta difficile credere a questa lungimiranza triennale, mentre appare più facile collegare questi *“impegni”* con lo scambio di corrispondenza che il nostro Governo ebbe, tra l'estate e l'autunno del 2011, con la Banca Centrale Europea prima e poi con la Commissione.

Ricorderete, che il 5 agosto 2011 un documento, inizialmente segreto, firmato dalla BCE (dall'allora presidente Trichet e controfirmato dal suo successore Draghi) proponeva all'Italia la solita cura di tagli, la scuola veniva citata una volta, insieme a sanità e giustizia: *“Negli organismi pubblici dovrebbe diventare sistematico l'uso di indicatori di performance (soprattutto nei sistemi sanitario, giudiziario e dell'istruzione)”*.

Come è noto, il governo Berlusconi rispondeva con una lettera del 26 ottobre 2011 in cui si precisava che *“L'accountability delle singole scuole verrà accresciuta (sulla base delle prove INVALSI), definendo per l'anno scolastico 2012-13 un programma di ristrutturazione per quelle con risultati insoddisfacenti; si valorizzerà il ruolo dei docenti (elevandone, nell'arco d'un quinquennio, impegno didattico e livello stipendiale relativo); si introdurrà un nuovo sistema di selezione e reclutamento”*.

Due elementi nuovi colpiscono e preoccupano: Berlusconi afferma che i quiz saranno alla base della *“ristrutturazione”* delle scuole che andranno male (che faranno? In USA c'è anche il licenziamento); inoltre Berlusconi promette di lavorare sulla differenziazione delle carriere e parla anche di *“elevare l'impegno didattico”*.

La UE interviene ancora il 4 novembre 2011 con 39 domande con le quali chiede di dare dettagli dei provvedimenti annunciati; due domande riguardano la scuola:

“13. Quali caratteristiche avrà il programma di ristrutturazione delle singole scuole che hanno ottenuto risultati insoddisfacenti ai test INVALSI?”

14. Come intende il governo valorizzare il ruolo degli insegnanti nelle singole scuole? Quale tipo di incentivo il governo intende varare?”

Questa volta è Tremonti che risponde e lo fa con un lungo documento che affronta tutti i temi delle 39 domande; ecco cosa dice sulla scuola: *“l'INVALSI misura il “valore aggiunto” in termini di risultati dell'insegnamento prodotti da ciascuna scuola, tenendo conto del contesto socio economico ... La valutazione delle scuole sarà condotta da un Corpo di Ispettori ... che analizzerà anche l'ambiente di lavoro, la qualità dei procedimenti (procedure) e dei parametri, utilizzando informazioni relative non solo all'insegnamento ... La valutazione delle scuole porta alla*

definizione di una classifica usata per dare alle scuole migliori incentivi e ricompense in termini di finanziamenti ... l'INDIRE interviene nel contesto delle scuole più critiche attraverso una varietà di azioni come formazione del personale e consulenza su miglioramento organizzativo, educativo, comunicazione e ricerca educativa. Gli Ispettori valuteranno i risultati e proporranno le misure più appropriate che potranno includere ... una ristrutturazione dell'Istituzione compresa la ridefinizione della dimensione delle singole scuole ... Per valutare le carriere dei migliori docenti è stato testato un sistema innovativo che disponga nuovi criteri di ricompensa. Un mese extra di stipendio è assegnato ai migliori docenti (in media 20-30% per scuola) ... L'estensione dei criteri così testati sarà implementata a partire dal prossimo contratto dei docenti”.

Queste “linee guida” di Tremonti saranno le stesse di Monti e di Profumo che, infatti, di lì a poco proporranno l'elevamento dell'orario dei docenti a parità di retribuzione e questo nuovo sistema di valutazione.

Il decreto “milleproroghe” e la valutazione delle scuole

Come si vede questa vicenda è nata proprio male. Nasce con uno dei tanti decreti legge “milleproroghe” in cui si infila un po' di tutto. Un testo¹⁰ che lo stesso Consiglio di Stato giudica lacunoso e troppo sintetico. *“La previsione legislativa, infatti, si limita a stabilire che il regolamento ha il compito di “individuare” il “sistema nazionale di valutazione” (senza nemmeno specificare che si tratta della valutazione delle istituzioni scolastiche e formative e senza menzionare le disposizioni di riferimento), richiamando, in modo alquanto generico, solo i tre soggetti in cui si dovrebbe articolare l'apparato”.*

La legge, infatti, prevede solo che il Sistema Nazionale di Valutazione sia articolato in tre diverse componenti¹¹: l'Istituto nazionale di documentazione, innovazione e ricerca educativa (Indire); l'Istituto nazionale per la valutazione del sistema di istruzione e formazione (Invalsi) e il corpo ispettivo del ministero.

10. art. 2, comma 4-undecies della legge 26 febbraio 2011, n. 10. Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 29 dicembre 2010, n. 225 Proroga di termini previsti da disposizioni legislative e di interventi urgenti in materia tributaria e di sostegno alle imprese e alle famiglie *“Con regolamento da emanare, ai sensi dell'articolo 17, comma 2, della legge 23 agosto 1988, n. 400, entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore del presente decreto, è individuato il sistema nazionale di valutazione, definendone l'apparato, che si articola:*

a) nell'Istituto nazionale di documentazione, innovazione e ricerca educativa, con compiti di sostegno ai processi di miglioramento e innovazione educativa, di formazione in servizio del personale della scuola e di documentazione e ricerca didattica;

b) nell'Istituto nazionale per la valutazione del sistema di istruzione e formazione, con compiti di predisposizione di prove di valutazione degli apprendimenti per le scuole di ogni ordine e grado, di partecipazione alle indagini internazionali, oltre alla prosecuzione delle indagini nazionali periodiche sugli standard nazionali;

c) nel corpo ispettivo, autonomo e indipendente, con il compito di valutare le scuole e i dirigenti scolastici secondo quanto previsto dal decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150”.

11. art. 2, comma 4-noviesdecies, della l. n. 10/2011

L'Indire, istituto recentemente resuscitato¹², svolgerà *“compiti di sostegno ai processi di miglioramento e innovazione educativa, di formazione in servizio del personale della scuola e di documentazione e ricerca didattica”*.

All'Invalsi sono affidati *“compiti di predisposizione di prove di valutazione degli apprendimenti per le scuole di ogni ordine e grado, di partecipazione alle indagini internazionali, oltre alla prosecuzione delle indagini nazionali periodiche sugli standard nazionali”*. Compiti che l'Invalsi, ancora commissariato, dovrà affrontare con una *“forte carenza di risorse umane che”*, a leggere il Programma triennale per la trasparenza e l'integrità 2012-2014 dell'istituto, addirittura *“rende concretamente impossibile la creazione di una struttura specificatamente dedicata al supporto alle attività necessarie per attuare quanto previsto dal D.Lgs. n. 150/2009 in materia di gestione del programma per la trasparenza”* nonché del *“piano della performance”*. Una fragilità dell'Invalsi che si somma alla mancanza di indipendenza dal ministero *“sorvegliante”*, che nomina il presidente e i due componenti del ristrettissimo consiglio di amministrazione¹³, ponendo seri problemi di credibilità ed attendibilità degli esiti di una valutazione di sistema che per essere tale richiede innanzitutto che il controllore sia soggetto diverso e indipendente dal controllato.

Infine, il corpo ispettivo, *“autonomo e indipendente, con il compito di valutare le scuole e i dirigenti scolastici secondo quanto previsto dal decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150”*. Anche questo un risultato davvero difficile da raggiungere, visto che l'organico complessivo degli ispettori non raggiungerà le quattrocento unità neanche al termine dei concorsi attualmente in espletamento, a fronte di circa diecimila istituzioni scolastiche da *“valutare”* e la l. n. 10/2011 prevede che *“la relativa pianta organica rimane quella già prevista ... La riorganizzazione non comporta alcun onere a carico della finanza pubblica”*.

Il regolamento sul Sistema Nazionale di Valutazione

Nato male, il Regolamento cresce ancora peggio. Il Consiglio dei ministri adotta strategicamente il 24 agosto 2012 uno Schema di regolamento di cui le scuole non conoscono nulla e il cui testo definitivo, ancora oggi, non è stato ancora pubblicato ufficialmente. Evidentemente, l'efficienza e la trasparenza, che a ogni pie' sospinto viene chiesta alle scuole e a chi ci lavora, non appartiene ai nostri ministri. Così dopo due settimane dall'approvazione definitiva sappiamo solo¹⁴ che il Regolamento *“contiene modifiche che recepiscono, in larga misura, le osservazioni e le proposte contenute nei pareri del Consiglio nazionale della pubblica istruzione¹⁵, della Conferenza unificata,*

12. art. 19 del d.l. n. 98/2011, convertito con modificazioni dalla l. n. 111/2011, cioè dopo il suo inserimento nell'Snv

13. un nuovo organo previsto dallo Statuto vigente, adottato con decreto del Direttore generale del Ministero istruzione, università e ricerca del 2 settembre 2011, n. 11, che però a breve dovrebbe subire un'ulteriore revisione

14. <http://hubmiur.pubblica.istruzione.it/web/ministero/focus080313>

15. il Cnpi ha espresso il proprio parere il 20 novembre 2012. Riporto di seguito alcuni stralci relativi ai soggetti della

del Consiglio di Stato¹⁶ e della VII Commissione del Senato¹⁷. Sono cambiamenti che hanno modificato in meglio il testo del decreto nel senso di una più compiuta valorizzazione dell'autonomia responsabile delle scuole nei processi di autovalutazione e di miglioramento della qualità del servizio offerto". Un nuovo testo, aggiornato, è stato comunque pubblicato dall'entusiasta *Il Sole 24 Ore*, e da altri siti internet, e su questo conduciamo la nostra analisi.

Innanzitutto, colpisce che "l'Ufficio di Presidenza della VII Commissione della Camera dei

valutazione e ai punti critici. Quattro osservazioni sui soggetti della valutazione:

1) le scuole rischiano di essere ridotte a puro "oggetto" della valutazione e non parte attiva del processo sperimentale (e ciò richiederebbe in primo luogo investimenti mirati), in netto contrasto con il profilo giuridico delle IIS che sono riconosciute come titolari di una autonomia costituzionalmente garantita;

2) compiti e funzioni dei tre soggetti/cardine richiedono un profondo lavoro di ristrutturazione/qualificazione e investimento, senza il quale verrebbero a mancare i presupposti per l'architettura di sistema;

3) manca qualsiasi riferimento al necessario rapporto con le istituzioni del territorio; ... una valutazione del sistema non può prescindere da questo nesso così fondamentale per l'analisi e lo sviluppo di una scuola di qualità;

4) alcun riferimento si rileva nei confronti della Scuola dell'Infanzia ...".

Anche sul procedimento il Cnpi individua numerose criticità: "un evidente squilibrio fra i soggetti cardine del sistema, con un ruolo eccessivo dell'Invalsi chiamato ad operare senza che siano stati definiti prioritariamente i livelli essenziali di istruzione e formazione; appare inoltre del tutto eluso il ruolo che il personale della scuola può essere chiamato ad assumere in relazione alla costituzione dei previsti nuclei di valutazione; problemi di corretta interpretazione delle norme riguardanti i Dirigenti scolastici" nonché il fatto che senza "un investimento mirato alla formazione degli operatori sulla cultura della valutazione, difficilmente potranno essere raggiunti gli obiettivi che il provvedimento afferma di voler realizzare".

Infine, il Cnpi conclude con quattro punti critici:

1) Regioni ed autonomie locali sono soggetti "interessati" al miglioramento dei risultati delle scuole e pertanto debbono essere coinvolte nel processo di valutazione;

2) in relazione ai provvedimenti in corso per la riforma degli oo.cc della scuola, al di là di specifici dettagli, le scuole, anche in relazione all'attuale Titolo V, non possono essere chiamate solo "ad aderire" a quanto disposto dal Ministero. Del resto solo da una dinamica dialettica positiva tra scuole e amministrazione, può nascere un processo virtuoso di miglioramento reciproco. È impensabile infatti che le scuole siano sollecitate a processi di miglioramento senza che siano previste ricadute e modifiche sulla stessa struttura a livello amministrativo (dal Ministero agli uffici regionali);

3) è assente infine, nella bozza di regolamento, un qualsiasi riferimento ai nuclei di valutazione interna alle IIS; limite grave perché una relazione dialettica tra nuclei interni ed esterni è certamente una delle condizioni per realizzare il miglioramento auspicato;

4) la realizzazione di quanto previsto dal Regolamento, certamente modificherà sensibilmente impegni, carichi di lavoro, profili ed organizzazione del lavoro del personale impegnato nelle IIS. L'insieme di queste problematiche dovrà trovare nella contrattazione il luogo elettivo per le soluzioni più opportune".

Ma, secondo il nuovo testo disponibile del Regolamento, "le proposte emendative del Consiglio nazionale della pubblica istruzione, condivisibili nelle finalità e nelle linee di fondo, tuttavia non comportano la necessità di apportare modificazioni all'articolato, già idoneo a soddisfare le esigenze manifestate da tale organo".

16. numerose e puntuali le osservazioni espresse dal Consiglio di Stato il 20 dicembre 2012, molte delle quali, a mio avviso, continuano a essere disattese anche dal nuovo articolato

17. di seguito alcune delle osservazioni contenute nel parere favorevole che la VII Commissione del Senato ha espresso lo scorso 6 febbraio 2013:

- "i nuovi compiti attribuiti all'INVALSI non possano prescindere da un processo di ristrutturazione dell'ente e da un suo cospicuo finanziamento";

- "in ordine alla funzione ispettiva, che avrebbe dovuto essere riorganizzata contestualmente, si invita il Governo a chiarire attraverso quali modalità sarà assicurata la piena indipendenza ed autonomia degli ispettori e a definire nel regolamento la consistenza del contingente ispettivo, almeno provvisoriamente";

- "specificare la scadenza temporale delle fasi della valutazione e a definire le priorità";

- "si manifesta preoccupazione per il ruolo delle scuole nel processo di valutazione, che rischiano di essere un puro "oggetto" della valutazione e si reputa importante fare riferimento al necessario rapporto delle istituzioni con il territorio. Pertanto, si ritiene necessario rispettare l'autonomia scolastica, puntando maggiormente sull'autovalutazione, e valorizzare il ruolo delle Regioni";

Deputati ha convenuto di non procedere all'esame dell'Atto n. 536", forse ha ritenuto di scarso interesse discutere della questione? Abbiamo provato a chiedere le motivazioni di questa decisione a tutti i componenti della VII Commissione, e la Presidente, l'On. Ghizzoni, ci ha risposto che *"la decisione di non procedere con all'esame dell'Atto 536 è stata assunta all'unanimità delle forze politiche presenti all'Ufficio di Presidenza integrato dai capogruppi. Tutti i presenti hanno convenuto che la complessità dell'Atto, i rilievi del Consiglio di Stato, il dibattito pubblico sollevato dai contenuti della proposta indicavano la necessità di un esame approfondito (con adeguate audizioni di soggetti coinvolti e di esperti) inconciliabile con la condizione di "Aule sciolte", tenuto conto che l'Atto suddetto è stato trasmesso alle Camere alla fine di gennaio (seppure approvato in Cdm il 28 agosto)"*. Una risposta che, per la verità, suscita più dubbi di quanti riesca a fugarne, soprattutto se poi tutta la responsabilità della decisione viene attribuita alla *"vecchia maggioranza"*. Perplexità che aumentano ancor di più leggendo la risposta del neo-senatore Tocci *"la motivazione è presto detta: assoluta non credibilità del ministro in carica per gli affari correnti che si è dimostrato in diverse occasioni assolutamente inadatto a comprendere la democrazia parlamentare; potrei fare esempi di pareri approvati dalle commissioni ma vanificati dal ministro che pure li aveva accettati in sede di parere; quindi ne abbiamo abbastanza e parleremo solo col nuovo ministro chiunque esso sia ..."*.

Ma passiamo ad analizzare l'articolato che, secondo il parere del Consiglio Nazionale della Pubblica Istruzione, *"presenta un impianto rigido"* che *"non lascia margini per una reale pratica da parte delle scuole e dei suoi attori, finalizzata alla perfettibilità in itinere del processo ... Nel complesso, il provvedimento appare pertanto segnato da una redazione eccessivamente generica ed affrettata che rende la bozza in esame al di sotto delle esigenze maturate sul versante di questo delicato problema"*.

Definizioni e soggetti

Per quanto riguarda i soggetti che compongono il Sistema di valutazione, l'art. 1 del Regolamento presenta singolari novità rispetto al testo della legge: accanto all'Invalsi e all'Indire, il *"corpo ispettivo"* diventa un *"contingente ispettivo"* e, improvvisamente compaiono dal nulla una *"conferenza per il coordinamento funzionale dell'Snv"* e i *"nuclei di valutazione esterna"*, neppure menzionati dalla fonte legale, ma che acquisiscono nel regolamento compiti fondamentali che rafforzano il ruolo dell'Invalsi.

- *"si invita a dare il giusto peso anche ai nuclei di valutazione interna, in relazione dialettica positiva con quelli esterni. Quanto a questi ultimi, si suggerisce di arricchirne la composizione, in modo da includere rappresentanti degli enti locali, degli organi collegiali della scuola e delle associazioni di settore"*.

Obiettivi e organizzazione dell'S.N.V.

La “conferenza per il coordinamento funzionale dell'S.N.V.”¹⁸, sulla cui opportunità dubita persino il Consiglio di Stato, presieduta dal presidente dell'Invalsi, adotta, sempre su proposta dell'Invalsi, “i protocolli di valutazione nonché il programma delle visite” delle scuole e formula proposte al Ministro ai fini dell'adozione delle direttive e delle linee guida.

L'obiettivo dichiarato dell'Snv sarebbe un non meglio precisato “miglioramento della qualità dell'offerta formativa e degli apprendimenti”, valutando “l'efficienza e l'efficacia del sistema educativo di istruzione e formazione”. Una direttiva del ministero “individua le priorità strategiche della valutazione del sistema educativo di istruzione” mentre, per quanto riguarda l'istruzione e la formazione professionale saranno adottate linee guida d'intesa con la Conferenza unificata Stato-Regioni-città e autonomie locali, previa concertazione col ministero del lavoro.

L'Invalsi, che l'ha proposta, adotta come riferimento questa direttiva per le proprie “funzioni di coordinamento”, che determinerebbe anche “i criteri generali per assicurare l'autonomia del contingente ispettivo e per la valorizzazione del ruolo delle scuole nel processo di autovalutazione”.

Insomma, come vedremo anche per altre importanti questioni, tutto viene rinviato a successivi atti del ministero e a un ruolo egemonico e spropositato, che la legge non prevedeva, per l'Invalsi. All'Invalsi è anche affidata la “definizione delle modalità tecnico-scientifiche della valutazione ... sulla base degli standard vigenti in ambito europeo e internazionale”, l'ennesima manifestazione di quell'ideologia deteriore che tende a presentare la valutazione come qualcosa di “oggettivo”, da tenere a distanza da apprezzamenti di carattere politico-amministrativo.

Insomma, un ruolo dispotico dell'Invalsi a cui le scuole non dovrebbero fare altro che adeguarsi per evitare eventuali sanzioni. E la “libertà d'insegnamento” prevista dall'art. 33 della Costituzione che fine farà?

Invalsi

All'Invalsi vengono attribuite nuove, esorbitanti e più invasive competenze¹⁹, tra le quali:

- assicurare il coordinamento funzionale dell'S.N.V.;
- proporre non meglio precisati protocolli di valutazione e il programma delle visite alle istituzioni scolastiche da parte dei nuclei di valutazione esterna;
- definire gli indicatori di efficienza e di efficacia in base ai quali l'S.N.V. individua le istituzioni scolastiche che necessitano di supporto e da sottoporre prioritariamente a “valutazione esterna”;

18. Art. 2 - Obiettivi e organizzazione dell'S.N.V., comma 5, dello schema di Regolamento

19. Art. 3 - Invalsi, dello schema di Regolamento

- mettere a disposizione delle singole istituzioni scolastiche strumenti relativi al procedimento di autovalutazione-valutazione-miglioramento-rendicontazione. Una previsione che il Consiglio di Stato ha valutato *“eccessivamente indeterminata”* perché *“comprende, in sostanza, l'intero procedimento di valutazione. Pertanto, occorre stabilire in che cosa consista concretamente il supporto dell'Invalsi alle singole istituzioni scolastiche, per evitare che la previsione assuma un carattere meramente programmatico”*;

- definire gli indicatori per la valutazione dei dirigenti scolastici, coerenti col decreto *“Brunetta”*;
- curare la selezione, la formazione e l'inserimento in un apposito elenco degli esperti dei *“nuclei per la valutazione esterna”* e la formazione degli ispettori che partecipano a questi stessi nuclei. Complessivamente, un ruolo che anche secondo il Cnpi è *“decisamente forte, impegnativo, impensabile senza un processo di ristrutturazione dell'Ente e delle sue risorse (di cui, nella bozza, non vi sono tracce)”*.

Indire

Per quanto riguarda l'Indire²⁰, il Regolamento non aggiunge molto alla previsione legislativa, confermando la valutazione del Consiglio di Stato, cioè che *“il coinvolgimento di tale ente nel procedimento di valutazione, propriamente inteso, risulta molto marginale”*.

Contingente ispettivo

Come abbiamo già detto, il *“corpo ispettivo”* previsto dalla legge per valutare - direttamente, e non attraverso i *“nuclei”* - scuole e dirigenti scolastici si è trasformato nel regolamento in un *“contingente ispettivo”*²¹ da inserire in quei fantomatici *“nuclei di valutazione”* che visiteranno le scuole in difficoltà. A proposito degli ispettori, il Consiglio di Stato sottolinea che *“Il Ministero non espone ... se intenda riorganizzare nel suo complesso la funzione ispettiva. Tale carenza risulta particolarmente significativa, considerando che, nel disegno legislativo, il “corpo ispettivo” risulta costituire uno degli assi portanti del sistema di valutazione delle scuole e dei dirigenti”*. Un nuovo profilo per gli ispettori che, anche a detta del Cnpi, *“non appare coerente con la figura professionale definita dal recente concorso e di cui appare opportuno, alla luce di quanto previsto dal Regolamento sul Sny, ripensarne profilo e funzione”*.

Procedimento di valutazione

E così arriviamo al nocciolo della questione, il *“procedimento di valutazione”* previsto dall'art. 6

20. Art. 4 – *Indire*, dello schema di Regolamento

21. Art. 5 – *Contingente ispettivo*, dello schema di Regolamento

del Regolamento. Si comincia con una *“autovalutazione”* che si articola in una *“analisi e verifica del proprio servizio”* da cui far scaturire un *“rapporto”* e un *“piano di miglioramento”*.

A questa prima fase segue la *“valutazione esterna”* a cui verranno sottoposte le scuole non allineate agli *“indicatori di efficienza e efficacia definiti dall'Invalsi”*. Scuole che saranno visitate dai *“nuclei di valutazione”* per ridefinire i propri *“piani di miglioramento”* che dovrebbero indicare le opportune *“azioni di miglioramento”* per riallinearsi agli standard previsti, in una terza fase.

Infine, la fase della *“rendicontazione sociale”* attraverso la pubblicazione dei risultati raggiunti.

A proposito di questo procedimento il Consiglio di Stato aveva chiesto *“di articolare meglio il comma 1, distinguendo in modo più netto le quattro fasi in cui si scandisce il procedimento di valutazione”*, ma il testo è rimasto sostanzialmente invariato e continua a mancare *“una indicazione esplicita delle scadenze temporali entro cui le diverse fasi devono essere realizzate ... la successione tra le diverse fasi, e ... la posizione temporale della definizione di “azioni di miglioramento”*, tutte questioni rinviate alla solita *“conferenza per il coordinamento funzionale dell'Snv”* capitanata dall'Invalsi e che la legge non ha neppure previsto!

Ma, al di là dell'indeterminatezza delle quattro fasi del procedimento, è qui che si manifesta con maggiore chiarezza lo strapotere dell'Invalsi, tutti i passaggi sono, infatti, riconducibili ai suoi ben noti feticci della valutazione oggettiva e delle misurazioni confrontabili:

- l'analisi iniziale non è svolta sull'attività propria della scuola, ma si basa soprattutto sulle rilevazioni degli apprendimenti derivanti dalla somministrazione dei test standardizzati (che coinvolge a livello censuario: 2^a e 5^a elementare, 1^a e 3^a media, 2^a e, da ora anche, l'ultima classe del superiore) e sulle elaborazioni sul *“valore aggiunto”*, con cui l'Invalsi riuscirebbe a depurare i dati grezzi dei quiz dalle condizioni ambientali e familiari che li influenzano;
- lo stesso *“rapporto di autovalutazione”*, in formato elettronico, è costretto in *“un quadro di riferimento predisposto dall'Invalsi”*;
- la *“valutazione esterna”* è fatta sulle scuole individuate dall'Invalsi sulla base di propri indicatori, con nuclei selezionati, formati e retribuiti sempre dall'Invalsi, con programmi e protocolli proposti dall'Invalsi e adottati dalla *“conferenza”* presieduta dal presidente dell'Invalsi;
- infine, anche la *“rendicontazione sociale”* rappresenta uno di quegli idoli, venerati dai sacerdoti devoti agli *“indicatori e dati comparabili”*, che dovrebbe favorire, attraverso una *“sana”* competizione tra le scuole, quegli ipotetici *“meccanismi di miglioramento dell'intero sistema scolastico”* di cui ha straparlato Profumo.

Le cose, però, stanno in tutt'altro modo. Soprattutto nei paesi anglosassoni dove è stata avviata fin dagli anni novanta del secolo scorso la rendicontazione sociale, l'*accountability* ha determinato

degli effetti concreti davvero pericolosi per la stabilità stessa del sistema educativo. La pubblicità degli esiti delle prove di apprendimento degli alunni e le conseguenti graduatorie sono diventate la causa principale della disarticolazione del sistema scolastico.

Infatti, è insita nel sistema dell'*accountability* l'esistenza stessa di una doppia funzione: la pubblicità e la conseguente concorrenza che premia o punisce. *“La valutazione sistematica dei livelli di apprendimento degli alunni ... non è di per sé sufficiente perché si possa parlare propriamente dell'esistenza di un sistema di accountability. Ciò comporta infatti la presenza di due requisiti fondamentali:*

- 1) da una parte, debbono esser pubblicamente forniti i risultati delle singole scuole;*
- 2) dall'altra, devono esservi sanzioni e ricompense, in forma diretta o indiretta, che modifichino la struttura degli incentivi cui esse sono esposte.*

La logica sottesa ai programmi di accountability implica infatti che le scuole vadano incontro a conseguenze positive o negative in relazione al grado di efficacia dimostrato, nell'ipotesi [tutta da dimostrare, ndr] che questo le indurrà ad impegnarsi al massimo per migliorare i risultati dei propri studenti”²².

Non si tratta neanche più di un'ipotetica contrapposizione tra *positive accountability* e *punitive accountability*²³, è la natura stessa di questo meccanismo che permette, in un contesto di privatizzazione generalizzata, in cui anche i diritti rischiano di trasformarsi in beni smerciabili, di trasformare le istituzioni pubbliche in meri erogatori di servizi in concorrenza tra loro e con i soggetti privati.

Per di più, bisogna anche considerare un altro effetto deleterio innescato da questa procedura che ha ricadute dirette sulla qualità stessa della didattica, *“l'intensa pressione generata da esigenze di accountability porta molti insegnanti e i dirigenti scolastici ad aumentare i punteggi in modi che non hanno nulla a che fare con l'apprendimento. La forma più riprovevole è la solita vecchia maniera di barare”²⁴.*

Un effetto negativo confermato da altri studi che mettono in evidenza i due tipici comportamenti con i quali si reagisce rispetto all'*accountability*: gli insegnanti si concentrano solo *“su alcune aree curricolari, quelle delle materie oggetto di rilevazione ... o, peggio, ad esercitare direttamente gli alunni sugli argomenti oggetto dei test (teaching to the test). Da un'altra parte, poiché, ... al conseguimento di buoni o cattivi risultati sono connessi premi e sanzioni ... ciò esercita una forte*

22. A. Martini, *L'accountability nella scuola*, Fondazione Giovanni Agnelli, 2008, pag. 12

23. *“Consider the distinction between what we might think of as “positive accountability”, where low scores trigger an effort to help the school, and “punitive accountability”, where low scores provide a reason to fire the staff and close the school”*, D. Ravitch, *The death and life ...*, cit., pag. 163

24. D. Ravitch, *The death and life ...*, cit., pag. 155

pressione sulle scuole, che possono esser tentate di “barare al gioco”²⁵ in vari modi: selezionando gli alunni migliori, il *cream skimming*²⁶; esonerando i più deboli dalle prove²⁷; trascurando alcune classi o alcuni livelli di prestazione a seconda del tipo di misurazione, insomma collegando la concreta attività didattica ai risultati dei test piuttosto che ai bisogni degli alunni.

Molto ambigua appare la posizione dell'attuale commissario dell'Invalsi, Paolo Sestito (dirigente della Banca d'Italia e sodale di Elsa Fornero), a proposito della “rendicontazione sociale”: da un lato sostiene che “l'Invalsi conferma l'impegno a non rendere pubblici i risultati delle singole scuole o classi”, ma subito dopo ammette “che, per le scuole che vogliono rendere pubblici i propri risultati, ciò sia possibile adoperando un format predefinito e il canale 'Scuola in chiaro' predisposto dal Miur”²⁸, un modo efficace per sviluppare quella concorrenza, quel quasi-mercato a cui aspira la Confindustria.

Oramai da diversi anni, le procedure di valutazione del sistema scolastico che si basano su forme standardizzate di misurazione sono fortemente criticate, anche nei paesi anglosassoni dove sono diffusissime. Ormai i giornali statunitensi parlano apertamente di una “rivolta contro i test standardizzati”²⁹. Da Seattle a Houston, da San Francisco a New York docenti, studenti, genitori, formatori, sovrintendenti ed ex consulenti governativi si uniscono alla lotta. Perfino il *Wall Street Journal* ha scritto che “Il ruolo crescente dei test standardizzati nelle aule scolastiche degli Stati Uniti sta provocando focolai di rivolta in tutto il paese da parte di funzionari della scuola, insegnanti e genitori che affermano che il sistema sta soffocando l'insegnamento e l'apprendimento”³⁰.

Si stanno raccogliendo le firme per una petizione che chiede al Governo Obama di eliminare i test dal sistema di istruzione statunitense³¹ mentre si moltiplicano gli appelli di intellettuali, associazioni

25. A. Martini, *L'accountability ...*, cit., pag. 17 - 18

26. “careful selection of students was a matter of organizational survival in the age of accountability”, D. Ravitch, *The death and life ...*, cit., pag. 262; A. Martini, *L'accountability ...*, cit., pag. 18; A. Kohn, *Whom We Admit, What We Deny. The Meaning of Selective Admissions*, Independent School, 2012

27. “Another way a school can improve its test scores is to reduce the participation of low-performing students on the state tests”, D. Ravitch, *The death and life ...*, cit., pag. 156; A. Martini, *L'accountability ...*, cit., pag. 18

28. *Linee di tendenza del sistema di valutazione: la “svolta”*. Intervista a Paolo Sestito, a cura di G. Cerini e M. Spinosi, in *Voci della Scuola*, n. 2/2013, pag. 13

29. V. Strauss, *Texas House eliminates funding for standardized testing*, in *The Washington Post*, 24 gennaio 2013

30. S. Banchemo, *School-Test Backlash Grows. Some Parents, Teachers and Boards Rebel, Saying Education Is Being Stifled*, in *The Wall Street Journal*, 16 maggio 2012

31. questo è il testo della petizione: “I test standardizzati stanno danneggiando il nostro sistema di istruzione. I test danno un quadro incompleto di ciò che uno studente ha imparato. Così le scuole in tutto il paese sono spinte a effettuarli o a essere punite, i curriculum si stanno impoverendo, le arti, le scienze, la storia vengono schiacciate dalla preparazione ai test. I test costano molto, ciò mette sotto pressione i distretti meno abbienti che tagliano i programmi per pagarli. I test standardizzati non dovrebbero mai essere utilizzati per valutare le prestazioni degli insegnanti eppure gli insegnanti possono essere licenziati quando i punteggi dei test non sono abbastanza alti. Gli studenti sono esseri umani che rispondono a molti fattori che esulano dal controllo degli insegnanti, e imparano in molti modi diversi. Abbiamo bisogno di un sistema valido e umano. I test non sono così!”

di genitori, insegnanti e interi distretti scolastici contro i test³². Perfino Robert Scott, commissario repubblicano all'istruzione in Texas – la patria dei test, in cui si impegnano per i quiz fino a 45 giorni di scuola su 180³³ - ha pubblicamente dichiarato che “*la mentalità che i test standardizzati siano 'il fine ultimo' è una 'perversione' rispetto a quello che una istruzione di qualità dovrebbe essere*”³⁴. Non ci sono scorciatoie, se vogliamo definire la qualità dell'insegnamento non ci sono test che tengano, così come non sarà un test a misurare ciò che non è misurabile.

Ma allora dalle nostre parti stiamo prendendo la direzione sbagliata: con l'istituzione di questo Sistema Nazionale di Valutazione che affida compiti fondamentali all'Invalsi, dopo le sperimentazioni ministeriali per valutare le scuole sempre sulla scorta dei quiz Invalsi³⁵, con le iniziative avviate da Brunetta per valutare gli insegnanti “*tenendo conto dei risultati di apprendimento*”³⁶ si sta predisponendo tutto un farraginoso meccanismo valutativo che rischia di condurre alla standardizzazione dell'insegnamento in funzione dei test e all'eutanasia della professione docente ridotta a semplice somministrazione di quiz elaborati da presunti “esperti”.

Non ci resta allora che prendere esempio dagli insegnanti di Chicago che nello scorso settembre hanno scioperato per nove giorni consecutivi anche contro l'ampliamento dei sistemi di valutazione basati su prove standardizzate e prepararci allo sciopero contro i quiz Invalsi previsti per il prossimo maggio.

32. oltre 60 tra ricercatori e docenti, da Noam Chomsky del M.I.T. a Diane Ravitch ex consulente all'istruzione del Presidente G. W. Bush, hanno sottoscritto un documento di sostegno al boicottaggio del *Measures of Academic Progress (MAP) test* avviato dagli insegnanti della Garfield High School di Seattle.

Oltre 500 associazioni statunitensi hanno sottoscritto la *National Resolution on High-Stakes Testing* con cui si invitano i decisori politici a riesaminare i sistemi di accountability delle scuole dei singoli stati, di sviluppare un sistema basato su molteplici forme di valutazione che non richiedano particolari test standardizzati e che riflettano meglio la vasta gamma di apprendimento degli studenti. Al Congresso Usa e all'amministrazione Obama si chiede di riesaminare il “*No Child Left Behind Act*” (la legge sull'istruzione elementare e secondaria) e non imporre l'uso del punteggio dei test degli studenti nella valutazione degli insegnanti.

33. V. Strauss, *Texas House eliminates funding for standardized testing*, in *The Washington Post*, 24 gennaio 2013

34. V. Strauss, *Texas schools chief calls testing obsession a 'perversion'*, in *The Washington Post*, 7 febbraio 2012

35. Le sperimentazioni ministeriali per la valutazione del “valore aggiunto” delle scuole, sono: 1. “*Valutazione per lo Sviluppo della Qualità delle Scuole – V.S.Q.*”; 2. “*Valutazione e Sviluppo Scuola – VALeS*”, previste dal decreto ministeriale del 29 marzo 2011. Per un commento su queste sperimentazioni, il mio *Didattica sotto assedio. Standardizzazione dell'insegnamento e mercificazione dell'istruzione*, in *Cobas Giornale dei Comitati di Base della Scuola* n. 50, maggio 2012

36. art. 6 del decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 26 gennaio 2011