

## Facciamo i conti con l'Europa

di Giancarlo Cerini

Nel tempestoso autunno del 2011, quando tutto sembrava ormai perduto sotto l'incalzare delle ricorrenti crisi finanziarie e dello spread del nostro debito pubblico, il Governo italiano (siamo nel periodo di turbolenza che ha portato al ricambio Berlusconi-Monti) si è impegnato con l'Unione Europea a realizzare una serie di riforme strutturali in campo economico, finanziario e sociale. Nel memorandum oggetto di negoziazione con i severi censori europei del nostro debito pubblico (e delle nostre carenze istituzionali), due punti riguardavano esplicitamente l'istruzione. I due punti (13 e 14) richiamati nella lettera di intenti erano sintetizzati nell'obiettivo di:

### **Promozione e valorizzazione del capitale umano.**

- a) 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;
- b) 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.(...)

L'Europa ha preso atto dei nostri impegni, ma ha richiesto ulteriori chiarimenti, per saggiare la concreta disponibilità dei nostri governanti ad attuare quanto concordato.

Questi i contro quesiti dell'Unione Europea

*“Quali caratteristiche avrà il programma di ristrutturazione delle singole scuole che hanno ottenuto risultati insoddisfacenti ?”*  
*“Come intende il governo valorizzare il ruolo degli insegnanti in ogni singola scuola?E quale tipo di incentivi il governo intende mettere in campo? ”*

Nella tavola che segue presentiamo i chiarimenti che il nostro governo ha fornito all'Europa (sono in inglese), con un nostro commento.

Ora si attende che il nuovo Governo tenga fede a tali impegni, ma ne faccia oggetto anche di una attenta riflessione per verificare quanto di tali indicazioni è possibile realizzare.

Testo dei chiarimenti inviati all'Europa	Commento
<i>The evaluation of the Italian education system is divided between three institutions: INVALSI, INDIRE and Housing Inspectors.</i>	Sarebbe stato opportuno precisare fin dall'inizio che la valutazione è finalizzata al miglioramento dei risultati del sistema educativo e ad introdurre elementi di equità nella nostra scuola e nella società italiana. Ancora, che una valutazione “esterna” deve essere avviata a partire da un processo interno e partecipato di autovalutazione e che deve tradursi in una rendicontazione sociale. Il termine inglese di “accountability” non è facilmente traducibile: si dovrebbe insistere sul tema del “rendere conto” piuttosto che su quello del controllo asettico degli standard, con relativo sistema di premi e punizioni. E' vero che sulla carta il sistema si base sulle tre strutture citate, ma bisogna essere crudamente realistici: l'Invalsi ha

	<p>pochi mezzi e le sue scelte devono essere maggiormente condivise, l'Indire è in fase di perenne ristrutturazione con azzeramento di ogni progettualità a livello regionale (soppressione IRRE); gli ispettori al momento in servizio sono solo 40 su un organico per altro ridotto per legge a sole 300 unità ...</p>
<p><i>- The evaluation of schools will be conducted through a system already defined in two legislative measures: Law No. 10 of February 2011 and Law No. 98 of July 2011. INVALSI defines and manages every year all the standard evidence of learning assessment. They submit an evaluation test to all pupils in the second and fifth year of primary education, in the first and third year of secondary level and second upper secondary level, corresponding to the period of compulsory education.</i></p>	<p>Le due leggi citate (10/2011 e 111/2011) parlano di valutazione in pochi commi, approvati in sordina, nell'ambito di pacchetti finanziari restrittivi, senza una preventiva discussione con le scuole. C'è un problema di "fiducia" tra scuole e "sistema di valutazione": quest'ultimo non può essere vissuto come ostile e nemico.</p> <p>E' vero che l'Invalsi di fatto sta veicolando gli standard di apprendimento dei ragazzi italiani, ma gli standard non possono essere solo il frutto delle prove standardizzate di valutazione, ma di un processo che coinvolge comunità scientifica, insegnanti, scuole: gli standard sono formulazioni che possono essere accettate dalla scuola se vi vedono il loro apporto.</p> <p>Le rilevazioni censuarie (rivolte a intere leve di età) si fanno, ma il loro utilizzo è sempre oggetto di discussione. A nostro parere servono affinché le scuole abbiano informazioni dettagliate sui risultati che ottengono e per poter intervenire a ragion veduta sulla didattica; gli insegnanti, invece, temono un uso improprio delle prove, per normalizzare la didattica, per valutare le scuole ed il loro lavoro. Al momento l'Invalsi garantisce la riservatezza dei dati alle scuole, ma spesso dichiarazioni avventate hanno fatto balenare l'idea di un uso pubblico dei dati per creare competizione nelle scuole.</p>
<p><i>In addition, new tests are under study for the final year in high school.</i></p>	<p>E' corretto che ci sia una prova standardizzata in uscita dal sistema, ma essa potrebbe essere inserita con valore legale nell'ambito dell'esame di stato del II grado (come già avviene negli esami di licenza media). Autorevoli associazioni (es. Cidi) ritengono che le prove nazionali non debbano essere inserite negli esami (se hanno uno scopo conoscitivo, il loro range deve essere elevatissimo, per esplorare le eccellenze, se sono all'interno dell'esame ci si deve riferire a standard essenziali). Se le prove stanno dentro l'esame (come nel caso della 3<sup>a</sup> media), il loro peso deve essere significativamente ridotto: es. non più del 10%, aumentando notevolmente il peso del curriculum triennale precedente, portandolo almeno al 40%, oggi vale il 16%).</p>
<p><i>The same tests will be used to promote the merits of the most deserving students through scholarships and loans to continue their university studies.</i></p>	<p>Si sta avviando il fondo per il merito degli studenti (la riforma universitaria prevede borse di studio, agevolazioni, prestiti), tramite concorsi. Ma poiché non ci si fida dei criteri valutativi delle scuole, si ricorre ai test dell'Invalsi. Chiediamoci, però, quali potrebbero essere gli effetti collaterali di questa enfasi sui test Invalsi.</p>
<p><i>In order to evaluate schools, INVALSI measures the 'value added' in terms of outcomes of</i></p>	<p>Il valore aggiunto è un concetto importante (è stato inserito in legislazione con la legge 176/2007), ma non se ne può dare una lettura solo tecnicistica (differenze tra i risultati misurati a</p>

<p><i>learning produced by each school, taking into account the socio-economic context. The tests are designed according to criteria and methods similar to those of OECD-PISA.</i></p>	<p>distanza di tempo, depurate dai fattori sociali e contestuali), perché dovrebbe comprendere l'analisi di altri fattori di successo nell'apprendimento (è poi discutibile che il valore aggiunto sia misurato, al momento, nelle sperimentazioni, solo con riferimento ai test Invalsi (italiano e matematica). Ciò finisce con il "caricare" il testing Invalsi di funzioni improprie, mettendo a rischio la loro "serena" utilizzazione a scuola.</p> <p>La struttura dei test Invalsi si sta avvicinando a quelli Pisa (centrati su competenze non strettamente connesse ai curricoli scolastici), ma questo implica una profonda rivisitazione di programmi e didattiche. Inoltre, i test Pisa sono a campione, quelli Invalsi sono censuari. Occorre comunque ampliare il quadro degli strumenti di valutazione, per cogliere una gamma ampia di competenze e promuovere l'iniziativa delle scuole e degli insegnanti.</p>
<p><i>School evaluations will be conducted by the Corps of Inspectors, defined as an autonomous and independent body, that also analyse the work environment, the quality of processes and parameters, using information not only related to learning. Employment outcomes after upper secondary or further education are among the variables analysed, according to specific protocols. Families and the local context in which the school operates are also considered in the assessment.</i></p>	<p>Al momento, l'attuale corpo ispettivo italiano (non si fanno concorsi da oltre 17 anni e quello in corso di svolgimento è in grave ritardo, mentre il bando era fuori-asse rispetto ai nuovi compiti) non è preparato per svolgere questa funzione valutativa.</p> <p>Occorre parlare di equipe, coordinate da ispettori, che visitano le scuole. Se si decide di attivare incarichi ispettivi temporanei, occorre procedere con criteri ad evidenza pubblica e non con logiche clientelari.</p> <p>E' comunque corretto ampliare lo sguardo – attraverso un onesto sistema di valutazione esterna - su ciò che avviene a scuola, all'inclusione, alla qualità degli ambienti di apprendimento, anche per de-potenziare gli effetti collaterali delle prove Invalsi (e soprattutto perché oggi nessuno visita le scuole per capire cosa si fa e per dare consigli per il miglioramento).</p> <p>Indicatori sugli outcome a lungo termine (es.: occupabilità, inserimento nel lavoro) sono fondamentali, ma non possono condizionare in modo troppo ravvicinato i contenuti dei curricoli.</p>
<p><i>The evaluation of schools leads to the definition of a ranking used to give schools better incentive rewards in terms of funding. In any case, the entire system tends to activate a process of continuous improvement within schools.</i></p>	<p>Questo punto introduce un principio di premialità basato su graduatorie (ranking), per attribuire incentivi economici. Sarebbe più corretto attribuire incentivi, seppure in forme differenziate, a tutte le scuole che si impegnano in processi di miglioramento, valutazione, verifiche della produttività culturale.</p> <p>Questo aspetto è in fase di sperimentazione in 77 scuole (collocate in provincia di Pavia, Mantova, Arezzo, Siracusa). Ciò che è discutibile nel progetto (monitorato dalla Fondazione Agnelli) non sono tanto i criteri e gli oggetti della valutazione, ma il principio che il 20% delle scuole migliori riceve un premio e le altre no.</p>
<p><i>INDIRE intervenes in the context of the most critical schools through a variety of actions</i></p>	<p>Il sostegno alle scuole è la nuova mission dell'INDIRE, ma è arduo pensare che una struttura centralizzata a Firenze possa svolgere funzioni di supporto alle scuole di tutto il territorio</p>

<p><i>such as staff training and counselling on improving organisational, educational, communication and educational research.</i></p>	<p>nazionale. Le esperienze più recenti portano ad una inevitabile centratura sulle metodologie dell'e-learning. Comunque l'affermazione si scontra con la carenza assoluta di risorse finanziarie (ed umane) per la formazione in servizio del personale e per il supporto all'autonomia. Occorre al più presto pensare alle forme effettive di supporto alle scuole (centri di risorse, reti di scuole, IRRE, uffici studi, strutture degli enti locali, secondo un disegno organico che al momento non si vede).</p>
<p><i>Inspectors will evaluate the results and will propose the most appropriate measures, which may also include, where necessary and in accordance with the regions, a restructuring of the Institution including the remodeling of the size of the individual school or school network within the local context.</i></p>	<p>Troppo sbrigativamente si dimenticano le misure di supporto (formazione, ricerca, supervisione, ecc.) che vanno concretamente allestite sul territorio, a vali livelli. Abbiamo assistito ad uno smantellamento progressivo di strutture certamente mal funzionanti (Irre, ispettori, amministrazione scolastica), ma senza sostituirle con strutture più funzionali, senza investire sulle scuole, le loro reti, i laboratori territoriali. Non è chiaro cosa significhi "ristrutturazione" della scuole che presentano cattivi risultati, perché la dicitura "ri-modulazione delle loro dimensioni" sembra fare riferimento solo a processi di razionalizzazione e non ad interventi qualitativi di supporto (es. supervisione, assegnazione di personale ad hoc, ecc.). Non si parla di "commissariamento", né di chiusura. Possiamo immaginare che l'istituto comprensivo sia da vedersi come un processo di "ristrutturazione" in atto, per rafforzare la formazione dei ragazzi lungo l'asse 3-14 anni (secondo una misura già auspicata nel Rapporto Agnelli sulla scuola 2011).</p>
<p><i>The entire system has now been defined through regulation, the two national authorities have been strengthened and the process for the recruitment of inspectors will be concluded in June.</i></p>	<p>Va precisato che i due regolamenti di cui si parla sono appena abbozzati e richiedono un esame approfondito e soprattutto la condivisione delle funzioni degli organismi ivi individuati (INVALSI; INDIRE; ISPETTORI). Risulta che il concorso per reclutare ispettori (con prove assai discutibili e non collegabili alle funzioni di valutazione esterna attribuite) sia ad uno stadio assai preliminare e non è credibile il completamento delle procedure nel mese di giugno 2012.</p>
<p><i>All tools for school evaluation, necessary also in relation to the international surveys where INVALSI participates, are developed through an initial implementation in schools located in four provinces.</i></p>	<p>Gli strumenti di valutazione esterna delle scuole sono alla prova in 77 scuole (AR, PV, MN, SR), ma il loro sviluppo appare assai precario e condizionato dall'esigenza di accelerare i processi. Si sconta la carenza di know-how sulla valutazione nel nostro paese (embrionalmente presente all'Invalsi), con un corpo ispettivo ridotto ai minimi termini e dirottato verso altre funzioni.</p>
<p><i>As part of the assessment of schools, school principals are also evaluated using the same procedure. The system will become operational from the school year 2012-2013 onwards.</i></p>	<p>Sulla valutazione dei dirigenti, previsto fin dall'art. 25 del D.lgs 165/2001 (comunque a partire dall'attribuzione della qualifica dirigenziale, avvenuta al 1-9-2000) e condiviso anche dalle organizzazioni sindacali del settore, si sono promosse sperimentazioni che non hanno portato alla generalizzazione del sistema. Attualmente non opera alcuna valutazione, benché richiesta dal D.lgs 150/2009 (Brunetta). E' preliminare definire contratti di missione per i dirigenti,</p>

	<p>collegabili alla scuola di assegnazione, definire programmi di miglioramento, procedure e strumenti.</p> <p>La valutazione esterna delle scuole (condotta periodicamente da equipe coordinate da ispettori) può definire un quadro conoscitivo della scuola ove opera il dirigente, ma non può coincidere con la sua valutazione (si produrrebbe uno schiacciamento monocratico della scuola sul dirigente).</p>
<p><i>To evaluate the careers of the best teachers, an innovative system which provides new criteria for rewards has been tested. An extra month of salary is assigned to the best teachers (on average 20-30% per school). The trial process is now over and final results will be presented later this year, in collaboration with the OECD.</i></p>	<p>La sperimentazione sulla valutazione dei docenti (“Valorizza”) si è svolta e conclusa tra molte perplessità. Riguardava una trentina di scuole di Piemonte, Campania e Sicilia. I criteri di valutazione e scelta dei migliori insegnanti si riferiscono ad un approccio reputazionale (valutazione operata da una commissione di colleghi e dirigente scolastico), con apprezzamento della fiducia espressa da genitori e insegnanti ed analisi del curriculum professionale. Un simile meccanismo crea dinamiche non sempre positive, che mettono a serio rischio la possibilità di mantenere un ambiente collaborativo in una scuola che già soffre di individualismo. Sarebbe necessario incentivare imprese collaborative, di staff, di gruppo, su obiettivi specifici di miglioramento degli esiti dei ragazzi.</p>
<p><i>The extension of the tested criteria will then be implemented starting from the next teachers’ contract agreement.</i></p>	<p>E’ accettabile che lo sviluppo dei sistemi premiali e la loro generalizzazione siano collegati alla contrattazione sindacale (comunque congelata fino al 2014). Ci si potrebbe chiedere quali margini ci siano per un intervento anche di tipo legislativo su stato giuridico, carriere, ecc. dei docenti.</p>
<p><i>The guidelines for the professional development of teachers are already contained in the DL No.150 of 2009.</i></p>	<p>E’ assai discutibile ancorare l’idea di sviluppo professionale all’impianto concettuale del D.lgs 150/2009, che rafforza il ruolo unilaterale del dirigente nell’organizzazione del lavoro dei propri dipendenti. La distribuzione degli incentivi sarebbe gerarchizzata secondo lo schema 25-50-25 per cento, intesi come quote di lavoratori ai diversi livelli di qualità. Tanto è vero che lo stesso D.lgs 150/2009 rinvia ad un successivo provvedimento l’eventuale assimilazione del comparto “insegnamento”. E’ stato emanato il DPCM 27-1-2011, che però rinvia ad ulteriori approfondimenti e decisioni. Il tema della valorizzazione del personale deve aprire prospettive di dinamismo nella professione docente, piuttosto che avvallare elementi di gerarchizzazione.</p>