

Premiare o sostenere?

Il finanziamento delle scuole e la legge di stabilità

Bruno Losito

Nei giorni passati sono comparsi vari articoli sulla stampa nazionale e locale relativi ai nuovi meccanismi di finanziamento delle istituzioni scolastiche. In particolare, è stato riportato il punto b) del comma 149 dell'articolo 1 della Legge di stabilità 2013 (Legge 24 dicembre 2012, n.228 "Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato" pubblicata sulla Gazzetta Ufficiale del 29 dicembre 2012, n.302), che modifica la legge 27 dicembre 2006, n. 296.

La legge stabilisce che "a decorrere dal 2014 i risultati conseguiti dalle singole istituzioni sono presi in considerazione ai fini della distribuzione delle risorse per il funzionamento". Molti sono stati i commenti alle nuove disposizioni, prevalentemente di segno critico.

Credo sia importante discutere le implicazioni delle nuove disposizioni, anche se è necessario in primo luogo metterne in evidenza la scarsa chiarezza. Se questa scarsa chiarezza sia il risultato di una scelta deliberata, oppure l'ennesima incertezza 'tecnica' che ha caratterizzato più di un provvedimento legislativo e normativo nell'ultimo anno non è dato sapere.

Così come sono formulate, infatti, le nuove disposizioni non chiariscono né che cosa debba essere considerato come "risultati conseguiti" dalle singole istituzioni, né come essi saranno presi in considerazione. Se saranno considerati, cioè, come è stato prevalentemente interpretato negli articoli e nei commenti comparsi in questi giorni, in funzione di una 'premiabilità' che attribuirà più risorse alle scuole con "risultati" migliori. Oppure, se verranno considerati per l'adozione di misure compensative in favore delle scuole in cui le difficoltà sono maggiori e – conseguentemente – meno buoni i "risultati". Credo che le dichiarazioni rilasciate nei mesi e nelle settimane passate dai responsabili delle nostre politiche scolastiche, ma non solo, depongano purtroppo a favore della prima interpretazione. Troppe volte abbiamo, infatti, sentito formulare richiami ad un presunto merito e a una presunta qualità del tutto non contestualizzati, che non prendono quasi mai in considerazione i fattori di carattere socio-economico e culturale che così pesantemente condizionano i risultati conseguiti dalle nostre scuole e che determinano in larga misura i divari che caratterizzano il nostro sistema di istruzione, evidenziandone la sostanziale non equità.

Il problema più evidente – e sul quale è a mio parere anche più utile aprire la discussione – è però quello relativo al che cosa considerare "risultati conseguiti" dalle scuole e a quali siano le misure disponibili e utilizzabili per valutarli.

Le misure ad oggi disponibili sono quelle relative agli esiti (promozioni/bocciature), alla dispersione e al rendimento degli studenti misurato dalle votazioni attribuite dalle scuole, da quelle attribuite negli esami di Stato al termine dei cicli di istruzione, oppure attraverso gli esiti delle rilevazioni internazionali e nazionali. Le prime realizzate dall'OCSE (come PISA) e dall'IEA (come PIRLS e TIMSS), le seconde realizzate dall'Invalsi. Ma è proprio da una considerazione delle caratteristiche di queste misure che nascono varie perplessità.

La prima è relativa alla non congruenza tra le misure disponibili. È noto, infatti, che i livelli di rendimento scolastico individuati dalle votazioni delle scuole e anche negli esami di Stato (in particolare quelli al termine della scuola secondaria di secondo grado) sono spesso molto diversi da quelli individuati nelle rilevazioni esterne, sia internazionali che nazionali. Lo scarto tra valutazioni espresse dagli insegnanti e risultati delle rilevazioni esterne è determinato da vari motivi. Alcuni sicuramente comprensibili, anche se rischiano di finire per essere una sorta di giustificazione delle diversità degli esiti scolastici, sono legati alla considerazione della molteplicità di fattori di carattere sociale, culturale, familiare e individuale da parte degli insegnanti nel momento in cui debbono passare dalla rilevazione di un livello 'oggettivo' di rendimento alla sua interpretazione e valutazione. Tutti questi fattori non sono presi in considerazione nelle rilevazioni esterne (quanto meno non nella determinazione dei risultati). Altri motivi sono forse meno accettabili e derivano sia dai limiti delle capacità di rilevazione e di misurazione del rendimento scolastico da parte delle scuole, sia dalla scarsa efficacia di prove nazionali quali gli esami di Stato, che finiscono per adeguarsi al contesto entro cui gli esami stessi si svolgono e che falliscono nell'intento – forse troppo acriticamente sottolineato negli ultimi anni – di 'certificare' in modo sufficientemente uniforme a livello nazionale conoscenze, abilità e competenze acquisite dagli studenti.

Tutto questo sottolinea, ancora una volta, la necessità di un miglioramento diffuso delle pratiche valutative adottate nel nostro sistema scolastico, ai suoi diversi livelli.

Le rilevazioni esterne realizzate per le indagini comparative internazionali e quelle realizzate dall'Invalsi danno indicazioni meno difformi tra loro sul rendimento scolastico dei nostri studenti. In tutte queste rilevazioni, infatti, vengono messe in evidenza alcune caratteristiche purtroppo consolidate del nostro sistema di istruzione: le differenze tra aree geografiche e – per quanto riguarda la scuola secondaria di secondo grado – tra indirizzi di studio. Quest'ultima differenza ampiamente legata ai meccanismi di orientamento degli studenti nel passaggio dal primo al secondo ciclo di istruzione.

Inoltre, i risultati delle indagini comparative internazionali ci offrono una indicazione sufficientemente chiara di quanto sia forte il peso dei fattori socio-economici e culturali, non tanto e non solo a livello di singoli studenti, quanto in relazione ai livelli medi (socio-economici e culturali) delle scuole.

Purtroppo, questi risultati si ripresentano con una sconcertante continuità e uniformità dai primi anni Settanta del Novecento ad oggi, tanto che sarebbe legittimo chiedersi quale sia il senso di investire risorse ed energie per raccogliere evidenze che poi i cosiddetti decisori politici, i responsabili delle politiche scolastiche nazionali, non tengono in considerazione per orientare le proprie scelte.

Le rilevazioni Invalsi non vanno al di là di una fotografia delle differenze di risultato. Nessuna interpretazione è possibile sulla base delle rilevazioni effettuate, visto che i loro risultati non sono stati mai inquadrati nei contesti specifici in cui sono stati conseguiti. Gli strumenti di rilevazione delle variabili di contesto, quali i questionari studenti, scuole, insegnanti, normalmente utilizzati nelle indagini internazionali, sono assenti nelle rilevazioni Invalsi, né fino ad ora questa assenza è stata compensata con il ricorso ad altri dati di sistema, per altro disponibili sia a livello nazionale, sia a livello regionale e di singole scuole (mi riferisco a tutti i dati raccolti nelle rilevazioni di *routine* che il Ministero effettua annualmente – ma non solo).

Per di più, le rilevazioni Invalsi non consentono alcun confronto tra anni successivi. Le prove utilizzate sono diverse di anno in anno e non è disponibile alcun dato che possa in qualche modo dimostrarne una 'equivalenza' dal punto di vista dell'oggetto della rilevazione, dei livelli di difficoltà, delle caratteristiche psicometriche.

Queste rilevazioni ci danno, quindi, informazioni utili a valutare alcune caratteristiche del sistema scolastico nel suo complesso, ma poco ci dicono sulle singole scuole. E questo nonostante che esse siano realizzate sulle intere popolazioni e non su campioni (come, invece, avviene nelle indagini internazionali).

Credo sia importante sottolineare l'esistenza di legittime domande sul che cosa viene misurato – e che cosa non viene misurato – nelle rilevazioni esterne, internazionali e nazionali. Tutte queste rilevazioni sono necessariamente limitate ad alcune aree dell'intervento educativo e didattico delle scuole: le conoscenze e le abilità degli studenti in lettura, matematica e scienze nelle indagini IEA (oltre ad altre aree rispetto alle quali la costruzione di misure di 'rendimento' scolastico è però più problematica, come nel caso dell'educazione alla cittadinanza); le competenze di base – *literacy* – in lettura, matematica e scienze in PISA (dal 2012 anche la cosiddetta "*financial literacy*"); non è ancora chiaro se le sole conoscenze e abilità oppure anche le competenze in lettura, matematica e scienze nelle rilevazioni Invalsi. Il 'che cosa' sia effettivamente rilevato dalle prove Invalsi è tuttora oggetto di discussione e di interpretazioni discordanti. Le stesse posizioni espresse dall'Istituto nei suoi documenti non sono prive di oscillazioni e ambiguità da questo punto di vista.

Si tratta di evidenze sufficienti per valutare le scuole, le singole scuole? I "risultati conseguiti" dalle scuole sono riducibili soltanto a questi ambiti? Credo sia evidente come la risposta non possa essere che negativa. Tanto più che non si dispone di misure di tipo longitudinale che permettano di rilevare e misurare quale sia effettivamente il contributo delle scuole 'al netto' dei condizionamenti sociali (ammesso che questo sia realmente possibile). Si è discusso spesso, in questi anni, di misurazione del cosiddetto 'valore aggiunto' delle scuole. Mi sembra che si sia ben lontani non dico dall'aver risolto il problema, ma anche dall'averlo correttamente impostato.

Senza contare che nessuna valutazione può mettere in grado di analizzare i fenomeni studiati sia nel presente, sia in riferimento ai cambiamenti verificatisi nel passato e nell'ottica di possibili sviluppi futuri, se non tiene conto del più generale contesto in cui tali fenomeni si verificano (come ha per esempio fatto rilevare Benedetto Vertecchi in un articolo pubblicato su *l'Unità* del 7 gennaio).

Un'ultima parentesi, prima di concludere. È del 20 dicembre scorso una presa di posizione ufficiale della CRUI, la conferenza dei rettori delle università italiane, che ribadisce la "l'impossibilità di adempiere alle scadenze burocratiche indicate dall'ANVUR di valutazione della didattica, vista l'assenza di risorse adeguate per la costruzione dell'offerta formativa".

Credo che anche quando si parla di valutazione delle scuole debbano essere considerate le misure adottate che possono condizionare il loro operato. A quando una valutazione delle politiche scolastiche?

Mi sembra che queste brevi riflessioni mettano sufficientemente in evidenza come sui temi della valutazione e dell'uso dei risultati delle indagini valutative – così come su tutti problemi aperti da affrontare – ci sia il

bisogno di sviluppare un dibattito ampio e approfondito che coinvolga responsabili politici, esperti e – prima di tutto – scuole, insegnanti, dirigenti. Con l'obiettivo di sostenere le scuole e di migliorarne l'intervento, in una prospettiva di maggiore equità del nostro sistema di istruzione.

Roma, 10 gennaio 2013