

PROGRAMMA EDUCATION

FGA WORKING PAPER

N. **8** (12/2008)

L'accountability nella scuola

Angela Martini

Ricercatrice INVALSI

© Fondazione Giovanni Agnelli, 2008

Le opinioni espresse in questo testo sono responsabilità dell'autore e non necessariamente riflettono quelle della Fondazione Giovanni Agnelli.

The opinions expressed in this paper are the sole responsibility of the author and do not necessarily reflect those of the Fondazione Giovanni Agnelli.

www.fondazione-agnelli.it

segreteria@fga.it

Introduzione

“Accountability” è una parola inglese che non ha un esatto equivalente in italiano. La si può tradurre con “rendicontazione” o con “responsabilità rispetto agli esiti”. Nell’accezione più generale, essa indica l’obbligo di render conto a chi vi è interessato (*stakeholders*) dei risultati della propria azione in un certo ambito.

Una Commissione costituita nel 1994 dal governo britannico per definire i principi cui debbono ispirarsi le norme di comportamento di coloro che siano incaricati dello svolgimento di una funzione pubblica ne ha proposto una definizione in questi termini: «Coloro che esercitano un pubblico ufficio sono responsabili di fronte al pubblico per le loro decisioni e i loro atti e debbono sottoporsi a qualsivoglia indagine adeguata al loro ufficio»¹.

La definizione coinvolge due aspetti: da una parte sancisce il dovere di chi esercita una funzione pubblica di rispondere del proprio operato, dall’altra, sulla base dell’implicita premessa che ciò debba poter esser controllabile, stabilisce l’obbligo di assoggettarsi ad eventuali procedure di esame dirette a questo scopo.

La richiesta di essere, e dimostrarsi, *accountable* rivolta a chi opera nelle amministrazioni e nei servizi pubblici si colloca in una generale tendenza che, a partire più o meno dalla metà degli anni ottanta, si è sviluppata soprattutto negli Stati Uniti e in Gran Bretagna ma si è ben presto diffusa anche in altre realtà nazionali un po’ ovunque nel mondo occidentale, sebbene con implicazioni e traduzioni sul piano attuativo assai diverse a seconda del particolare contesto. Tale tendenza consiste nello stimolare il passaggio da una gestione di tipo burocratico, basata sull’emanazione di regole e prescrizioni e sul controllo, più formale che sostanziale, della conformità ad esse degli atti e dei comportamenti di funzionari ed operatori, ad una gestione di tipo “post-burocratico” (Maroy, 2005), fondata essenzialmente sulla verifica a posteriori dei risultati ottenuti in relazione agli obiettivi stabiliti. Per traslato, con il termine “*accountability*” si viene così ad indicare anche l’insieme delle tecniche con cui possono esser misurati e giudicati i risultati effettivamente conseguiti dalle amministrazioni e, su questa base, attribuite ai soggetti tenuti a render conto le relative responsabilità in merito, facendoli oggetto, a seconda dell’esito delle procedure di valutazione, di premio o di sanzione.

¹ *Standards in public life*, primo rapporto della Commissione sulle norme nella vita pubblica, London, HMSO, 1995, p. 14 (TdA).

Gli sviluppi cui si è fatto sommariamente cenno non hanno mancato di coinvolgere anche il servizio educativo. In quest'ambito, l'*accountability* corrisponde ad una strategia di riforma (Wöessman et al., 2007) che si lega strettamente ad altre due innovazioni: l'autonomia degli istituti scolastici e la piena facoltà per l'utenza di scegliere fra di essi². Sebbene ciascuna di queste tre politiche non implichi necessariamente le altre due, di fatto spesso esse sono state perseguite insieme e vi è chi sostiene che l'una senza le altre non sia in grado di funzionare. Prima di proseguire, è opportuno esaminare brevemente i due principali esempi, che ci vengono dal mondo anglosassone, in cui il principio dell'*accountability* è stato introdotto dalla legislazione e operativamente messo in atto con l'obiettivo dichiarato di migliorare la qualità dell'istruzione.

L'*Education Reform Act* in Inghilterra e il *No Child Left Behind Act* negli USA

La prima a muoversi sul terreno di una radicale riforma della scuola che ha fatto dell'*accountability* il proprio perno è stata l'Inghilterra, le cui politiche educative costituiscono un esempio paradigmatico delle nuove tendenze manifestatesi nei due ultimi decenni in questo campo e, in particolare, di quell'associazione tra "*accountability, autonomy and choice*" cui si è nell'introduzione accennato. Nel 1988, il governo conservatore di Margaret Thatcher ha varato l'*Education Reform Act*, con cui, per la prima volta nel Regno Unito³, è stato introdotto, nella fascia dell'istruzione obbligatoria dai 5 ai 16 anni, un

² Parlando qui di "facoltà di scelta" ci si riferisce alla possibilità, istituzionalmente riconosciuta, di optare, all'atto dell'iscrizione, tra scuole diverse, che possono esser indifferentemente emanazione dello Stato o di Enti pubblici a livello locale (Regioni, Province, Comuni, ecc.), come pure di associazioni e organizzazioni private, in un regime definito di "semi-mercato" in cui lo Stato finanzia di norma, in forma diretta o indiretta, tutte le scuole sulla base del numero di alunni.

³ Va qui osservato che, a differenza dai paesi dell'Europa continentale, dove lo Stato ha esercitato un ruolo di primo piano nell'istituire e organizzare, secondo regole uniformi, l'istruzione pubblica, il sistema scolastico in Gran Bretagna (ma in generale in tutti i paesi anglosassoni) è storicamente caratterizzato dal pluralismo delle iniziative in materia d'educazione e dall'attribuzione ad organismi eletti su base locale della organizzazione e gestione del servizio. Le riforme realizzate negli anni ottanta e novanta, a partire dall'*Education Act* di cui ci stiamo occupando, rappresentano per alcuni versi la rottura di una tradizione consolidata di decentralizzazione e un tentativo di armonizzare il settore educativo, regolamentandolo in maniera assai più stringente di quanto non fosse mai accaduto in passato.

curricolo nazionale che tutte le scuole pubbliche⁴ sono tenute ad applicare. Esso, oltre a stabilire le materie di cui è obbligatorio l'insegnamento, scandisce anche il percorso di sviluppo degli apprendimenti articolandolo in quattro tappe fondamentali (*key stages*). Strettamente legato al curricolo nazionale è il sistema di valutazione (*assessment*), istituito anch'esso nel 1988 come elemento qualificante del pacchetto di riforme e gestito da un organismo indipendente del Dipartimento per l'Educazione e l'Impiego (DfEE, equivalente del nostro Ministero per l'Istruzione), l'Ufficio per gli Standard nell'Educazione (OFSTED). Ad esso è affidato il compito di verificare, mediante prove oggettive standardizzate, il grado di padronanza raggiunto dagli alunni in Inglese, Matematica e Scienze delle abilità e conoscenze che costituiscono gli obiettivi da conseguire al termine di ciascuno dei quattro stadi, a 7, 11, 14 e 16 anni. Nel sistema di *assessment* rientrano anche i risultati degli esami di GCSE (*General Certificate of Secondary Education*), sostenuti alla fine della scuola secondaria obbligatoria e costituiti da prove di certificazione per singola materia, che – secondo una consuetudine antecedente il varo delle riforme del 1988 – sono predisposte, corrette e valutate da organismi specializzati esterni alle scuole⁵.

Ciò che è importante sottolineare è che i risultati ottenuti dagli alunni nei test e negli esami sono intenzionalmente utilizzati per valutare l'efficacia pedagogico-didattica delle singole scuole operanti all'interno del sistema pubblico, alle quali la legge accorda una larga autonomia, in particolare per quanto riguarda la gestione dei finanziamenti, non più allocati, dopo l'*Education Reform Act*, alle autorità amministrative locali (*Local Education Authorities*) ma direttamente agli istituti (nella misura dell'85% circa) in rapporto al numero di iscritti. Sulla base del rendimento nei test e nelle prove d'esame vengono annualmente

⁴In Inghilterra sono considerate come "pubbliche", indipendentemente dall'ente promotore, tutte le scuole mantenute con finanziamenti pubblici e che, come tali, non possono richiedere il pagamento di rette agli alunni. Le scuole private vere e proprie (*independent schools*), che sono al di fuori del sistema pubblico, si mantengono invece attraverso donazioni e le rette degli iscritti. Lo *School Standards and Framework Act 1998* ha suddiviso le scuole pubbliche, nell'accezione sopra definita, in tre categorie: 1) *community schools* (ex *county schools*, cioè le scuole gestite direttamente, prima della riforma dell'88, dalle *Local Education Authorities*); 2) *foundations schools* (che hanno preso il posto delle *Grant-Maintained Schools*, nate con la riforma del 1988 in seguito all'opportunità data alle scuole che lo volevano di uscire – *opting out* – dal controllo delle LEAs e di esser finanziate direttamente dal governo centrale); 3) *voluntary schools*, scuole "denominazionali" gestite da organizzazioni religiose (protestanti, cattoliche o di altra confessione).

⁵Tutte le prove di accertamento finalizzate al rilascio di certificazioni riconosciute sul piano nazionale per il proseguimento degli studi a livello secondario e terziario o per l'inserimento nel mondo del lavoro sono gestite in Inghilterra da organismi esterni agli istituti in cui è avvenuta la formazione degli studenti. Oltre agli esami di GCSE, cui si è sopra accennato, vi sono gli esami per conseguire il GCE A-level o AS-level (*General Certificate of Education Advanced Level o Advanced Subsidiary Level*), che si sostengono a 18 anni all'uscita dalla scuola secondaria per accedere all'Università, e gli esami per ottenere una delle numerose qualificazioni professionali previste dagli ordinamenti (*General National Vocational Qualifications*).

stilate graduatorie (*league tables*) delle scuole, che sono rese pubbliche attraverso i vari media, fra cui la stampa locale e nazionale. La giustificazione di questa pratica, tuttora vigente in Inghilterra, e che ha suscitato e continua a suscitare intense polemiche⁶, fa appello a due ordini di motivi: il primo è proprio quello dell'*accountability*, cioè il dovere istituzionale per le scuole di render conto dei risultati conseguiti, in termini di apprendimento degli alunni, alle autorità da cui dipendono ad ogni livello (Consiglio d'Istituto, Consiglio della LEA di riferimento, Ispettorato, ecc.) e più in generale all'intera cittadinanza; il secondo è di informare i genitori di quali siano le scuole migliori, per facilitare e sostenere su un fondamento che si propone come razionale ed obiettivo la scelta da parte delle famiglie dell'istituto cui affidare i propri figli. Insieme al ridimensionamento del ruolo delle amministrazioni locali e al potenziamento dell'autonomia delle scuole, la riforma del 1988 ha infatti anche introdotto l'"*open enrolment*", vale a dire la possibilità per le famiglie di scegliere liberamente la scuola sia all'interno che all'esterno dei confini della LEA di riferimento, contrariamente alla pratica precedente che prevedeva invece l'iscrizione degli alunni ad una scuola stabilita dall'amministrazione sulla base della residenza familiare.

Per completare il quadro, aggiungiamo che del sistema di *accountability* inglese sono parte integrante anche le ispezioni sistematiche cui le scuole vengono periodicamente sottoposte da parte di squadre di ispettori designati e formati dall'OFSTED. Questi, basandosi sia sui risultati delle valutazioni, sia sugli elementi di informazione forniti dalle scuole stesse⁷ e su quelli raccolti nel corso della visita ispettiva, durante cui essi vengono in contatto con tutti i componenti della comunità scolastica (preside, insegnanti, genitori, ecc.), redigono un rapporto complessivo su ciascun istituto ispezionato, rapporto che è anch'esso reso pubblico. Un eventuale esito negativo dell'ispezione ha conseguenze pesanti per la scuola; in un primo momento, essa viene sottoposta a misure speciali, che consistono essenzialmente, da una parte, nell'obbligo di produrre un piano di miglioramento per superare le carenze individuate, dall'altra nella concessione di aiuti particolari per la sua realizzazione. Qualora, nell'arco di un certo periodo, non si abbiano progressi nei risultati, la scuola viene dichiarata inadeguata

⁶ C'è da dire che, anche sull'onda delle critiche provenienti dal mondo della ricerca in campo educativo, le modalità di valutazione dei risultati delle scuole e di compilazione delle relative graduatorie hanno conosciuto una evoluzione nel corso del tempo (della quale si parlerà successivamente nel testo).

⁷ Dal 2005 le scuole sono tenute a compilare un questionario di autovalutazione, che è uno dei punti di riferimento della visita ispettiva.

(*failing*) e, a seconda che sia o no possibile redistribuire gli alunni in altri istituti, chiusa o rifondata, previo il licenziamento di tutto il personale.

Il *No Child Left Behind Act*, approvato pressoché all'unanimità dal Congresso Americano nel 2002, segue a quasi una quindicina d'anni di distanza la riforma inglese, di cui riprende alcune delle linee portanti, pur in un contesto storico e in una realtà istituzionali diversi sotto vari aspetti da quelli della Gran Bretagna⁸. L'obiettivo dichiarato della legge è anche in questo caso il miglioramento della qualità dell'istruzione pubblica, in particolare per gli alunni svantaggiati e le minoranze etniche (dove il titolo del provvedimento).

La legge impone esplicitamente a tutti gli stati dell'Unione, cui spetta la competenza diretta in materia educativa, di adottare un programma di *accountability* di tutte le scuole pubbliche sottomesse alla loro giurisdizione. A questo scopo, i livelli di apprendimento in matematica e in inglese debbono esser sistematicamente verificati, mediante prove eguali per tutti gli alunni di ogni stato, al termine di ciascun anno scolastico dalla terza all'ottava classe, e almeno un'altra volta negli anni successivi. Dalla fine dell'anno 2007-08, anche le competenze scientifiche devono divenire oggetto di valutazione per almeno tre volte, in una delle classi dalla terza alla quinta, dalla sesta alla nona e dalla decima all'undicesima. I Distretti scolastici⁹ e le singole scuole sono tenuti a comunicare i risultati delle valutazioni ai genitori e alla comunità locale e a dimostrare pubblicamente che i loro alunni, considerati sia globalmente che suddivisi per i principali gruppi etnici, stanno compiendo "un adeguato progresso annuale". Le scuole che per almeno due anni consecutivi falliscano tale obiettivo sono identificate come scuole "bisognose di migliorare" e devono esser messe nelle condizioni di farlo fornendo loro aiuti e servizi addizionali. Fin da subito, tuttavia, i genitori degli alunni che frequentino tali scuole acquisiscono il diritto di trasferirli presso altri istituti pubblici dello stesso distretto. Se nel giro di altri tre anni le scuole in questione non fanno registrare alcun progresso, esse debbono esser completamente riorganizzate dall'autorità scolastica distrettuale e il personale interamente rinnovato. Una procedura analoga dev'essere

⁸ Ad esempio, non vi è negli Stati Uniti nulla di paragonabile all'Ispettorato di Sua Maestà, che ha in Inghilterra una lunga e gloriosa tradizione storica, oggi ripresa e potenziata dall'OFFSTED.

⁹ Sono l'equivalente delle LEAs. Anche negli Stati Uniti, come in Inghilterra, l'amministrazione scolastica è decentralizzata a livello locale.

assunta dagli stati nei confronti di quei Distretti che dimostrino continuamente risultati insufficienti.

Sono evidenti i tratti di somiglianza fra le prescrizioni della legge americana e le riforme realizzate in Inghilterra: l'obbligo per le scuole di rispondere pubblicamente dei risultati, obiettivamente valutati, conseguiti dagli alunni, la possibilità di chiusura o di integrale ristrutturazione degli istituti al di sotto degli standard previsti e la facoltà accordata ai genitori di iscrivere i figli ad un'altra scuola quando quella di attuale frequenza sia riconosciuta come inadeguata¹⁰. Tuttavia permangono fra Usa e Regno Unito notevoli differenze, e non solo per l'obiettivo incomparabilità delle dimensioni del territorio e della popolazione interessati alle riforme, ma anche per i limiti intrinseci alla legge americana e per la diversità del contesto istituzionale, che ne rendono più incerto l'impatto sul sistema educativo.

Innanzitutto, non esiste a tutt'oggi negli USA un curriculum nazionale¹¹ e il compito di definire gli standard di contenuto dei programmi - che hanno comunque solo un valore di raccomandazione - e quelli di prestazione degli studenti, come pure gli strumenti e il programma di valutazione, è affidato ai singoli stati, cui sono accordati 12 anni di tempo per giungere ad una completa attuazione della legge.

Secondariamente, sebbene si richieda alle scuole di dimostrare che i loro alunni stanno avanzando verso il conseguimento di un sufficiente livello di padronanza nelle materie oggetto di valutazione, l'entità dei progressi non è definita così come non lo sono i traguardi finali: la legge usa a questo proposito un'espressione lasciata di fatto alla libera interpretazione, parlando soltanto di miglioramenti annuali adeguati (*adequate yearly progress*).

Manca, inoltre, negli Stati Uniti un sistema centralizzato di esami, a livello confederale o dei singoli stati, che, come s'è visto, esiste invece in Inghilterra fin da un'epoca anteriore alle

¹⁰ Il NCLB non ha tuttavia instaurato, a differenza dall'Inghilterra, un sistema di libera scelta della scuola, evitando su questo punto di sovvertire esplicitamente il principio dell'iscrizione sulla base del luogo di residenza. In tempi recenti tale principio ha però conosciuto numerose deroghe, in relazione ai piani promossi da vari stati e distretti scolastici americani per consentire e sostenere la possibilità per gli alunni, specie di quelli in condizioni di disagio sociale o appartenenti a minoranze etniche, di iscriversi ad una scuola di propria scelta anziché alla scuola di assegnazione automatica.

¹¹ Il movimento americano per la *standards-based reform* si è battuto per la definizione di standard di contenuto dei programmi, ma questo obiettivo, per complesse ragioni storiche, è assai difficile da realizzare negli USA, dove la libertà pedagogica e didattica delle scuole anche per ciò che concerne il curriculum è da sempre assai maggiore che non in Europa.

riforme scolastiche del 1988 e che aveva consentito di evitare, almeno in parte, una deriva dei curricula d'insegnamento anche prima dell'introduzione del curriculum nazionale e del sistema di *assessment* degli apprendimenti ad esso collegato. La tradizione di estremo localismo nell'organizzazione e nella gestione del servizio scolastico, tipica dell'America, fa sì che le prove di valutazione finalizzate all'*accountability* – che in Inghilterra sono affidate all'OFSTED - siano in molti casi di fatto lasciate all'industria dei test, che ha sempre prosperato negli USA ma che ha indubbiamente trovato nella nuova legge un ulteriore potente stimolo per il proprio sviluppo. Sulle conseguenze negative che questo può generare, fino a compromettere gli obiettivi stessi della riforma, ha richiamato l'attenzione un recente rapporto pubblicato negli Stati Uniti (Toch, 2008).

Per concludere, vorremmo invece sottolineare ancora un aspetto comune alle riforme scolastiche americana e inglese: anche se l'*Education Reform Act* ha visto la luce sotto un governo conservatore, tuttavia i governi laburisti che gli sono succeduti non hanno mai messo in discussione l'impianto generale della legge. Negli USA il NCLB, siglato dal presidente Bush, è stato tuttavia approvato a larghissima maggioranza dai parlamentari, Democratici compresi. Questo rivela il carattere in qualche modo “bipartisan” delle leggi di cui abbiamo discusso e che è un tratto rintracciabile anche nelle riforme scolastiche di altri paesi realizzate negli ultimi decenni.

I sistemi di accountability

Dopo questa sintetica disamina delle riforme americana e inglese, vorremmo ora concentrarci su una rassegna delle diverse misure di *accountability*, che possono riguardare gli alunni, le scuole e il personale (insegnanti e presidi), anche se è soprattutto sulle seconde che ci soffermeremo.

In un rapporto cui si è già sopra fatto cenno, Wöessman considera tra gli strumenti di *accountability* i sistemi centralizzati di esami alla fine degli studi secondari, di cui esistono esempi in molti paesi. Si badi che qui “centralizzato” non significa necessariamente “statale”: gli esami possono infatti essere svolti anche ad un livello inferiore a quello nazionale e la loro gestione può esser delegata ad agenzie specializzate, come succede ad esempio in

Inghilterra. Quello che è invece importante e da cui non si può prescindere se si vuole che essi possano funzionare come mezzo di *accountability* è la loro “esternalità” rispetto alle scuole dove gli studenti che si presentano ad affrontarli hanno condotto i propri studi¹². Perché abbiano questo carattere, è necessario che ogni candidato sia sottoposto alle stesse prove, sostenute nelle stesse condizioni e corrette secondo gli stessi criteri da esaminatori imparziali. I risultati di ciascuno devono quindi esser confrontati, per poter essere valutati, non solo con quelli degli studenti della medesima classe o scuola, ma con un parametro di riferimento rigorosamente eguale per tutti gli esaminati, qualunque sia l’istituto di provenienza. Solo una simile procedura può infatti garantire che l’esito dell’esame sia “obiettivo”, nel senso di indipendente dal particolare esaminatore, e che i risultati siano fra loro comparabili. Se questi sono i criteri generali per assicurare l’esternalità degli esami, le modalità concrete della loro realizzazione possono variare; anche se non intendiamo qui entrare nel merito delle tecniche utilizzabili, ci preme sottolineare che queste non si limitano necessariamente all’uso di test standardizzati a risposta chiusa.

Le caratteristiche rilevanti di un sistema esterno di esami basati sul curriculum sono così individuate nel rapporto citato (pag. 19): 1)il superamento o meno degli esami deve comportare apprezzabili conseguenze, in senso positivo o negativo, per gli studenti (sul terreno della ulteriore prosecuzione degli studi o nel mondo del lavoro); 2)la valutazione dei livelli di apprendimento deve far riferimento a standard esterni, non al livello della classe o della scuola; 3)gli esami devono esser organizzati per disciplina e riferirsi ai contenuti specifici dei corsi; 4)essi devono permettere di differenziare le prestazioni degli studenti secondo una scala di valutazione a più livelli, non soltanto in base a un semplice giudizio di approvazione (*pass*) o disapprovazione (*fail*); 5)gli esami, infine, devono coinvolgere tutti gli alunni e (6) devono vertere su tutto quello che di fondamentale si ritiene che quanti abbiano studiato una certa materia siano tenuti a conoscere.

Alcune analisi effettuate sui dati derivanti dalle indagini comparative internazionali sugli apprendimenti (TIMSS 1995, TIMSS-R 1998, PISA 2000 e 2003) hanno portato gli autori a concludere che l’esistenza di un sistema centralizzato di esami ha un effetto positivo sui risultati misurati dai test (Bishop, 1997 e 2004; Wöessman, 2003 e 2007). In particolare, Wöessman ritiene che la presenza di un sistema di esami esterni non solo responsabilizzi gli

¹² Da rilevare che questo principio era anche alla base dell’esame di maturità in Italia prima che le riforme intervenute dal 1969 in poi ne stravolgero la natura (vedi: Martini, 2006).

studenti ma abbia un ruolo importante anche nel responsabilizzare le scuole, specie quando si accompagni ad un regime di autonomia degli istituti, di cui non si può dare per scontato che produca effetti positivi sulla qualità dell'istruzione, valutata in termini di livelli di apprendimento degli alunni. In una prospettiva che si richiama alla teoria "*principal-agent*", egli sostiene, portando una serie di evidenze sperimentali a sostegno della sua tesi, che l'asimmetria informativa e la potenziale divergenza d'interessi tra le autorità preposte al servizio d'istruzione e gli operatori scolastici che ne sono concretamente incaricati può generare da parte di questi ultimi comportamenti "opportunistici", tesi a privilegiare il proprio interesse personale rispetto agli obiettivi e alle finalità del servizio. L'autonomia è dunque destinata ad avere effetti positivi o negativi a seconda dell'area decisionale in cui essa si esercita. Là dove non vi è un conflitto d'interessi fra "principale" ed "agente" e dove la migliore conoscenza della situazione da parte di coloro che son chiamati a decidere a livello locale mette questi ultimi in condizione di assumere iniziative più adeguate rispetto alle azioni che potrebbero essere intraprese da un decisore lontano, l'autonomia delle scuole avrà un impatto positivo. Non altrettanto ci si deve invece aspettare in quegli ambiti (come, ad esempio, il carico del lavoro didattico da svolgere) dove gli operatori possono essere indotti ad uno sforzo al di sotto di quello necessario se ciò può passare facilmente inosservato e non implicare il pagamento di alcuno scotto. Infine, effetti nulli o effetti residuali più o meno positivi o negativi si avranno in tutte quelle situazioni in cui l'informazione disponibile a livello locale non costituisce un vantaggio o dove sono presenti sia incentivi che favoriscono un comportamento opportunistico sia che lo sconsigliano. In quest'ottica, l'esistenza di un sistema di esami finali esterni, rendendo trasparenti e confrontabili i risultati raggiunti dagli alunni di tutte le scuole, può rappresentare un deterrente all'adozione di comportamenti non desiderabili da parte del personale scolastico in tutti quegli ambiti in cui ciò potrebbe esser impunemente fatto.

L'accountability delle scuole

Quest'ultimo punto ci porta direttamente al tema forse più scottante e controverso in materia di *accountability*, vale a dire l'uso dei risultati di prove oggettive esterne cui gli studenti sono sottoposti per giudicare l'efficacia didattica di una scuola e paragonarla con quella di altre

scuole. La valutazione sistematica dei livelli di apprendimento degli alunni in discipline chiave sul piano nazionale, o delle regioni o province in cui il territorio d'un paese si suddivide, 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 indiretta¹³, 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 che questo le indurrà ad impegnarsi al massimo per migliorare i risultati dei propri studenti.

Il nodo principale in questa prospettiva, al di là degli interrogativi sul piano etico e politico che essa potrebbe sollevare, è rappresentato dalla impossibilità, che diviene subito evidente non appena vi si rifletta, di far automaticamente coincidere le prestazioni degli alunni di una scuola con la qualità dell'istruzione da essa impartita. Il livello medio di rendimento in una certa scuola infatti – come osserva Stephen Raudenbush (2004) e come la ricerca sperimentale inequivocabilmente dimostra – è determinato dal livello di competenza che i suoi alunni possedevano al momento dell'ingresso in quell'istituto e da altre caratteristiche individuali che influenzano il successo scolastico, come, ad esempio, l'ambiente sociale e culturale della famiglia di provenienza, molto più che non dall'azione da essa stessa esercitata.

Se si intende davvero valutare la qualità pedagogica e didattica d'una scuola – e non quella della popolazione di alunni che un istituto recluta – è allora necessario distinguere e separare l'effetto suo proprio, del quale soltanto può esser ritenuta responsabile, da quello di ogni altro fattore estraneo al suo operato che ha agito ed agisce sull'apprendimento degli studenti. La qualità e - potremmo dire - la legittimità di un sistema di *accountability* dipende dal modo in cui si misura con questo nodo cruciale.

¹³ Le ricompense e le sanzioni possono essere tangibili (ad esempio, premi in denaro elargiti alle scuole che si distinguono particolarmente) ma anche simboliche, come la minaccia alla propria immagine che deriva dalla possibilità di esser pubblicamente additata come scuola al di sotto degli standard.

Seguendo una classificazione proposta da Hanushek (Hanushek e Raymond, 2003), due sono gli approcci fondamentali con cui esso, sul piano strettamente tecnico, è stato ed è affrontato: un approccio trasversale (*cross-sectional approach*) e un approccio longitudinale (*longitudinal approach*). Il primo consiste, nella versione più semplice (*school status model*), nel rilevare i livelli di apprendimento degli alunni in un dato momento e nel comparare i risultati fra una scuola e l'altra e tra ciascuna di esse e la media complessiva, tenendo eventualmente conto delle caratteristiche degli studenti (status socio-economico, attitudini, origine etnica, ecc.), il che può esser fatto o semplicemente disaggregando i risultati per gruppi formati sulla base di queste ultime e considerando la maggiore o minore presenza nella scuola di alunni appartenenti a tali gruppi, oppure, meglio, mettendo “sotto controllo statistico” le variabili degli studenti per eliminarne l'effetto sui rendimenti e ottenere così medie di scuola “corrette” (*adjusted*)¹⁴. Diventa in tal modo possibile identificare le scuole che mostrano prestazioni al di sopra, alla pari o al di sotto del risultato che ci si poteva attendere in base alle caratteristiche degli alunni che le frequentano, cioè, in pratica, quello mediamente conseguito da studenti con caratteristiche comparabili. La variante più sofisticata di questo approccio (*school status change model*) prevede di effettuare – un po' come se si scattassero una dopo l'altra una serie di fotografie – successive rilevazioni a scadenze regolari per monitorare i cambiamenti nei risultati ottenuti in ciascuna scuola da alunni della medesima classe (ad esempio, la seconda elementare o la prima media). È questa la tecnica che su scala internazionale, e dunque a livello, in questo caso, non di singole scuole ma di interi sistemi educativi, utilizza anche un'indagine come PISA¹⁵.

Tuttavia, un approccio *cross-sectional* non è in grado, nemmeno nella variante più sofisticata, di venire veramente a capo del problema sopra segnalato. E ciò perché, anche quando si monitori il mutamento delle prestazioni delle scuole nel corso del tempo, le rilevazioni sono effettuate ogni volta su alunni diversi, il che non permette di decidere se gli eventuali progressi (o regressi) registrati da una misurazione all'altra riflettano autentici miglioramenti o peggioramenti o non siano semplicemente il frutto di un cambiamento nella composizione

¹⁴ Mettere sotto controllo statistico una variabile indipendente (ad esempio, l'origine sociale) significa valutarne l'effetto su una variabile dipendente (ad esempio, il rendimento scolastico) “a parità di” altre variabili indipendenti (ad esempio, il grado di motivazione) che siano correlate alla prima e che intervengono anch'esse sulla variabile dipendente. Ciò permette di misurare l'effetto di ciascuna delle variabili “al netto” di quello esercitato dalle altre.

¹⁵ PISA (*Programme for International Student Assessment*) è l'indagine comparativa promossa dall'OCSE che, ogni tre anni, valuta le competenze in lettura, matematica e scienze degli studenti di quindici anni.

del corpo studentesco dell'istituto. Solo con un approccio longitudinale, vale a dire valutando i livelli di apprendimento degli "stessi alunni" in due o più momenti successivi, è possibile pervenire ad una misurazione del "valore aggiunto" d'una scuola, ossia della sua efficacia intesa come la capacità di far progredire i propri allievi rispetto al punto di partenza più di quanto, a parità di tutte le condizioni rilevanti, non riescano a fare le altre scuole. Il valore aggiunto è in tal caso, alla lettera, ciò che "resta"¹⁶ una volta che si siano messe sotto controllo non solo le caratteristiche personali degli alunni di un istituto ma anche i loro livelli di competenza iniziali.

Rimane però ancora una difficoltà. La ricerca sugli effetti del raggruppamento, alternativamente eterogeneo od omogeneo, degli alunni ha mostrato che il rendimento di uno studente in un dato momento e in un certo ambito disciplinare è influenzato non solo dal grado di competenza che egli possedeva in un momento precedente ma anche dal livello medio del gruppo – classe e/o scuola – di cui egli fa attualmente parte. I modelli statistici di regressione multilivello, diffusisi dopo la metà degli anni ottanta, consentono, a differenza dei modelli di regressione ordinaria, di tener conto della somiglianza esistente fra i membri di uno stesso gruppo - dovuta a processi di selezione e/o all'esposizione a fattori ambientali comuni - e dunque di "aggiustare" i risultati delle scuole non solo in funzione del livello iniziale individuale degli studenti ma anche del livello medio della scuola che essi frequentano. In questo modo è possibile tener sotto controllo anche il cosiddetto "effetto di composizione" (*compositional/contextual effect*) del corpo studentesco dell'istituto. Non ci addentriamo ulteriormente nei particolari tecnici e nelle conseguenze che questa procedura comporta sulla stima del valore aggiunto, perché andremmo al di là degli scopi di questo intervento. Ci interessa qui però sottolineare, per chiudere, che le graduatorie delle scuole in Inghilterra, inizialmente compilate sulla base dei risultati medi grezzi¹⁷ nei test di *assessment*, sono state, sotto la pressione delle critiche, successivamente integrate – anche se non

¹⁶ La stima del valore aggiunto è effettuata aggregando a livello di singola scuola i residui della regressione, sul livello di competenza raggiunto dagli alunni dopo un certo periodo di frequenza, del loro livello di competenza in entrata, a parità delle altre variabili rilevanti prese in considerazione.

¹⁷ Il problema, subito emerso, di tener conto delle diverse caratteristiche degli alunni non è stato tuttavia ignorato; prima dell'introduzione di una valutazione che tenesse conto degli effetti della composizione del corpo studentesco, esso è stato affrontato attraverso una suddivisione delle scuole in categorie, distinguendo dapprima tra scuole ad ammissione selettiva e scuole ad ammissione non selettiva e quindi raggruppando queste ultime in classi in funzione della percentuale di iscritti con diritto a ricevere a scuola il pasto gratuito (indicatore di povertà utilizzato nel Regno Unito) e di quelli con una lingua madre diversa dall'inglese. Ad ogni scuola era in tal modo data la possibilità di confrontarsi con i risultati medi conseguiti all'interno della sua stessa categoria e di avere un ragionevole punto di riferimento nei porsì i propri obiettivi di miglioramento.

sostituite - con la pubblicazione di punteggi di valore aggiunto (*value added scores*) e più di recente anche con punteggi di “valore aggiunto contestuale” (*contextual value added scores*). È a questi ultimi che gli ispettori fanno soprattutto riferimento quando si tratta di giudicare la qualità di un istituto.

L’accountability degli insegnanti

In tutto il mondo, la retribuzione degli insegnanti è basata principalmente sul livello di istruzione e qualificazione raggiunto prima dell’ingresso in servizio e sugli anni di esperienza maturati nell’esercizio della propria attività. In vari paesi – ma non in tutti – la progressione di carriera è legata, oltre che all’anzianità, anche ad altri criteri, fra cui può entrare in gioco la valutazione della qualità del lavoro svolto, in genere affidata ai corpi ispettivi.

L’*accountability* riferita agli insegnanti si collega strettamente alle proposte e agli esperimenti, che sono stati in qualche stato americano tentati, di legare in parte gli stipendi ai risultati di apprendimento ottenuti dagli studenti (*merit pay*). Naturalmente, tutte le problematiche che abbiamo sopra cercato di illustrare nel caso in cui l’oggetto di valutazione sia rappresentato dalle singole scuole, si ripropongono con intensità anche maggiore per la valutazione dell’efficacia dei docenti. Tuttavia, come è possibile misurare il valore aggiunto di una scuola (entro limiti che la ricerca in quest’ambito ha permesso di mettere in evidenza), con le stesse metodologie è teoricamente possibile, in linea di massima, stimare il valore aggiunto delle classi e in ultima istanza dei singoli insegnanti. Un sistema di questo genere, basato sul valore aggiunto dell’insegnamento, è ad esempio in vigore nel Tennessee (Sanders e Horn, 1995), anche se, in tal caso, gli esiti delle valutazioni non sono resi pubblici ma vengono comunicati solamente alle autorità da cui i docenti dipendono.

L’uso dei punteggi conseguiti dagli alunni in test standardizzati di rendimento per giudicare l’operato degli insegnanti non solo suscita forti resistenze da parte delle associazioni di categoria dei diretti interessati, ma pone anche particolari difficoltà, non ultima quella di stabilire chi insegna a chi in situazioni in cui, di norma, tolte in qualche caso le prime classi elementari, all’apprendimento degli alunni contribuiscono di fatto diversi docenti, che a loro volta insegnano in classi diverse e possono da un anno all’altro anche cambiar classe. Inoltre,

diversamente dalle ricerche sui fattori di efficacia dell'istruzione, che hanno portato all'individuazione di alcune caratteristiche che contraddistinguono le "buone" dalle "cattive" scuole, identificare che cosa faccia un buon insegnante si è rivelato assai più complicato, tanto che a tutt'oggi non ci sono risposte chiare a questa domanda. Gli esperimenti in cui piani di retribuzione in base al merito, inteso operazionalmente come il miglioramento dei livelli di apprendimento degli alunni, sono stati introdotti in alcuni stati e distretti scolastici degli Stati Uniti hanno dato risultati contrastanti, talvolta moderatamente positivi, altre volte nulli o negativi. Un recente *paper* (Koppich, 2008) prodotto dal Centro Nazionale creato dal governo federale per studiare le potenzialità e gli effetti dell'uso di incentivi in ambito educativo, dopo aver constatato che lo stipendio unico per gli insegnanti ha probabilmente fatto il suo tempo, mette tuttavia in guardia dal ritenere che la leva degli incrementi salariali possa da sola risolvere i problemi della scuola e soprattutto migliorare la qualità dell'insegnamento. Il problema di come «preparare, assumere, sviluppare, sostenere, valutare e ricompensare la professionalità dei docenti» - sottolinea il testo citato - è un problema complesso, che deve essere affrontato intervenendo contemporaneamente su più piani e ricorrendo, per avvicinarsi all'obiettivo, a una gamma di strumenti diversi, tra cui gli incentivi salariali sono solo una delle possibili componenti.

Bilancio e conclusioni

Se lo scopo d'un sistema di *accountability* è di migliorare la qualità dell'istruzione, è ovviamente importante verificare se e in che misura esso sia effettivamente in grado di realizzarlo. Per trattare questo punto, ci occuperemo qui solo delle misure di *accountability* rivolte alle scuole giacché, oltre ad esserne l'oggetto privilegiato, sono le sole per le quali vi sia una sufficiente esperienza accumulata dai paesi che per primi si sono mossi su questa strada per poter tentare un qualche bilancio, almeno provvisorio.

Secondo un'indagine effettuata prendendo in considerazione gli stati americani che avevano già introdotto una qualche forma di valutazione delle scuole prima che la legge del 2002 lo rendesse obbligatorio per tutti (Hanushek e Raymond, 2005), si è constatato che essi

facevano registrare, nel periodo dal 1996 al 2000, sulla base dei dati del NAEP¹⁸, un progresso in matematica dalla quarta all’ottava classe superiore a quello degli stati che non avevano ancora fatto una simile scelta e che tale progresso era più accentuato per gli stati che si erano dotati di un vero e proprio sistema di *accountability* basato sul valore aggiunto rispetto a quelli con un sistema di tipo “report card”¹⁹. Un recente rapporto di ricerca del *Center on Education Policy* di Washington, relativo in questo caso a tutti gli stati americani, conferma la tendenza ad un miglioramento più o meno sensibile dei risultati in lettura e in matematica nella scuola primaria e media dopo il varo del *No Child Left Behind Act* (Kober et al., 2008).

In Inghilterra, le riforme varate nel 1988 hanno portato ad un incremento dei livelli di apprendimento, misurati dai test e dagli esami nazionali, in tutte le LEAs, anche se non eguale in tutte le materie e se non è possibile stabilire a quale in particolare delle riforme – introduzione di un curriculum nazionale, sistema di valutazione, ecc. – il progresso sia da attribuire. Tuttavia, considerando la serie storica dei dati annualmente pubblicati, la curva dei progressi, costantemente in salita dal 1995 al 2000, ha cominciato dopo tale data a scendere fin quasi, stando alle ultime rilevazioni, ad appiattirsi.

Fatta questa premessa, dalla ricerca emerge inoltre che i sistemi di *accountability*, al di là degli effetti sull’apprendimento che da essi si auspicano, producono anche effetti inintenzionali e indesiderabili.

La loro introduzione influisce infatti sui comportamenti delle scuole in due modi principali: da una parte, concentra l’attenzione degli insegnanti su alcune aree curriculari, quelle delle materie oggetto di rilevazione, e all’interno di queste su determinati contenuti, e può così indurli a ridurre lo spazio dedicato ad altre materie e contenuti, con una conseguente restrizione del curriculum effettivamente insegnato, o, peggio, ad esercitare direttamente gli alunni sugli argomenti oggetto dei test (*teaching to the test*). Da un’altra parte, poiché, come abbiamo visto, al conseguimento di buoni o cattivi risultati sono connessi premi e sanzioni, in forma diretta o indiretta, ciò esercita una forte pressione sulle scuole, che possono esser

¹⁸ Il NAEP (*National Assessment of Educational Progress*) è il programma americano di valutazione del sistema educativo nazionale. Esso monitora i livelli di apprendimento di campioni rappresentativi di studenti americani al 4°, 8° e 12° anno del percorso scolastico nelle materie fondamentali, fornendo gli esiti delle rilevazioni per l’intero paese e, dal 1990, anche a livello dei singoli stati dell’Unione.

¹⁹ Cioè un sistema di valutazione basato solo sul confronto dei risultati grezzi e che non annette conseguenze al fatto di esser sopra o sotto gli standard.

tentate di “barare al gioco” o comunque di mettere in scacco il sistema di valutazione con espedienti di varia natura. Sono state finora soprattutto le reazioni delle scuole ai sistemi di *accountability* del tipo *cross-sectional*, più diffusi, ad essere studiate. Giacché questi confondono di fatto l’influenza della scuola con l’effetto dovuto alle caratteristiche degli studenti, le scuole possono rispondere in due modi, uno “corretto” e uno “scorretto”: il modo corretto è, ovviamente, quello di impegnarsi al massimo per migliorare l’efficacia del proprio insegnamento; il modo scorretto consiste nel cercare di attrarre gli alunni migliori e più desiderabili, selezionando gli studenti all’ingresso o in corso d’anno (*cream-skimming*), oppure sopprimendo l’incidenza del peso degli alunni “deboli” sui risultati, per esempio assegnandoli a programmi di educazione speciale - il che li esonera dalla partecipazione alle valutazioni - o consigliando loro di rimanere assenti il giorno delle prove. Quando l’*accountability* adotta un modello che tiene conto non tanto dei livelli assoluti ma dei progressi realizzati da una rilevazione all’altra, le scuole possono ancora reagire assegnando gli insegnanti migliori alle classi che saranno oggetto di valutazione oppure, quando l’indicatore di prestazione è costituito dalla percentuale di alunni nella scuola che raggiungono o superano un certo punteggio-soglia, concentrando gli sforzi sugli alunni poco al di sotto di essa e trascurando gli altri.

Il panorama degli effetti prodotti dai sistemi di *accountability* è dunque variegato e se vi sono in esso delle luci, non mancano certo anche le ombre. Tenuto conto di ciò, insieme all’adozione di un disegno di *accountability* che raccolga le indicazioni più avanzate sul piano metodologico, un altro aspetto su cui puntare, per evitare inconvenienti, è un piano di “accompagnamento”: questo dovrebbe, innanzitutto, chiarire che cosa, per avvicinarsi agli standard di contenuto e di prestazione stabiliti, non va assolutamente fatto e, in secondo luogo, dovrebbe guidare le scuole ad usare i dati delle valutazioni per orientare e migliorare l’attività d’insegnamento.

È opportuno, per concludere, richiamare al rispetto di alcune norme prudenziali prima di intraprendere la via di una valutazione sistematica delle scuole a scopo di “rendicontazione”. Sotto questo profilo, la prima riflessione che ci appare necessaria è che i risultati conseguiti dagli studenti in prove di profitto standardizzate sono uno strumento cui è probabilmente indispensabile ricorrere nelle attuali condizioni di massificazione dell’istruzione - dove sono di fatto saltati molti punti di riferimento validi in passato - ma non possono rappresentare un criterio esclusivo di giudizio. Strettamente legata a tale considerazione, vi è poi quella che, se

l'obiettivo finale è il miglioramento della qualità dell'educazione, questo può essere perseguito soltanto in un'ottica di medio-lungo periodo e con una prospettiva di ampio respiro. Una concentrazione eccessiva, in tutti i sensi, sull'obiettivo più immediato e più facilmente verificabile, l'innalzamento degli standard misurati dalle prove di apprendimento, potrebbe dar luogo a quel fenomeno, ben noto alle cronache americane, che va sotto il nome di "Woebegone lake effect"²⁰, vale a dire il miglioramento degli indicatori - i punteggi ai test - senza che il costrutto soggiacente - la competenza degli studenti - sia in realtà cambiato.

Riferimenti bibliografici

Bishop, J.H. (1997). *The effect of national standards and curriculum-based exams on achievement*, American Economic Review, 88 (1), pp. 260-264

Bishop, J.H. (2004), *Drinking from the fountain of knowledge: student incentive to study and learn*, in: E.A Hanushek e F. Welch (editors), "Handbook of the Economics of Education", Amsterdam, North-Holland.

Hanushek E.A. and Raymond M.E. (2003). *Improving educational quality: how best to evaluate our schools*, in Yolanda Kodrzycki (ed.), "Education in the 21st century: meeting the challenges of a changing world", Federal Reserve Bank of Boston, Boston-MA, pp. 193-224.

Hanushek E.A. and Raymond M.E. (2005). *Does school accountability leads to improved student performance?*, Journal of Policy Analysis and Management, 24(2), pp. 297-327.

²⁰ L'espressione prende spunto dal nome dell'immagineria cittadina del Minnesota di una popolare trasmissione radiofonica americana in cui "tutti gli uomini sono forti, tutte le donne di bell'aspetto e tutti i bambini sopra la media". Essa è stata originariamente usata dal medico John Cannel in due rapporti del 1987 e del 1989 per denunciare il fenomeno per cui le scuole di troppi distretti e stati ottenevano punteggi ai test standardizzati al di sopra delle norme nazionali.

Kober, N., Chudowsky, N., Chudowsky, V. (2008). *Has student achievement increased since 2002? State test score through 2006-07*, CEP, Washington, D.C.

Koppich, J. (2008). *Toward a more comprehensive model of teacher pay*, NCPI, Vanderbilt University, Nashville, Tennessee.

Maroy, C. (2005). *Vers une régulation post-burocratique des systèmes d'enseignement en Europe*, Les Cahiers de Recherche en Education et Formation, N. 49, GIRSEF, Louvain.

Raudenbush, S.W. (2004). *Schooling, statistics, and poverty: can we measure school improvement?*, William Angoff Memorial Lectures Series, ETS-Policy Evaluation and Research Center, Princeton, NY

Sanders, W.L. and Horn, S.P. (1995). *The Tennessee value-added assessment system (TVAAS): mixed methodology in educational assessment*, in: A.J. Shinkfield and D.L. Stufflebeam (ed.), "Teacher evaluation: guide to effective practice", Kluwer Academic Publishers, Boston, pp. 337-376.

Toch, T. (2008). *Margins of Error: The Education Testing Industry in the No Child Left Behind Era*, Education Sector Reports, Washington, DC.

Wöessmann, L. (2003). *Central exit exams and student achievement: international evidence*, in: P.E. Peterson e M.R. West (ed.), "No child left behind. The politics and practice of school accountability", The Brooking Institution, Washington, D.C., pp. 292-324

Wöessmann, L. et alii (2007). *School accountability, choice and the level of students achievement: International Evidence from PISA 2003*, Education Working Paper N. 13, OECD Directorate for Education, Paris.