

VALUTARE LA SCUOLA

Confronto europeo sui sistemi nazionali di valutazione

Lo “stato dell’arte” in Italia

- di Paola Gallegati -

pubblicato su “Scuola Snals”
n. 273 dell’11.12.02

PREMESSA

L'AUTONOMIA come “svolta epocale” del sistema d'istruzione, la valutazione come sostegno e incentivo allo sviluppo della qualità, l'autovalutazione d'istituto, su griglie comuni, come elemento fondamentale per la costituzione del Servizio Nazionale di Valutazione del Sistema d'Istruzione: sono questi i tre concetti chiave affermati e approfonditi nel corso della presentazione del Quaderno n. 2, pubblicato dall'Associazione Treelle, svoltasi nel mese di novembre a Roma. Il quaderno, dal titolo: “L'Europa valuta la Scuola. E l'Italia?” focalizza l'attenzione sul tema della valutazione e delle rilevazioni sul funzionamento, in chiave comparativa, dei sistemi scolastici, proseguendo un percorso di documentazione e di riflessione già avviato con il Quaderno n. 1, “Scuola italiana, scuola europea?” del maggio 2002 (cfr. in Scuola Snals - ed. iscritti - n.129 del 10 giugno 2002: “L'indagine Ocse-Pisa e le politiche scolastiche: riflessioni e proposte”).

Il confronto internazionale è condotto sulla base dei dati forniti dagli studi dell'OCSE che pongono l'Italia - nonostante i rilevanti progressi compiuti - costantemente al di sotto della media dell'U.E., relativamente al livello di istruzione della popolazione.

Solo il 55% dei giovani, compresi tra i 25 e i 34 anni, è in possesso del diploma di scuola secondaria superiore, a fronte di una media europea pari al 73%. Nella stessa fascia d'età, la popolazione giovanile italiana in possesso di un diploma di laurea è pari al 10%, mentre la media europea si attesta al 26%, che però è ottenuto considerando le percentuali sia della laurea breve sia della laurea lunga.

Il lavoro di Treelle mette al centro della riflessione un deficit dell'Italia altrettanto preoccupante: quello di non essersi dotata di un sistema di valutazione per rilevare in modo sistematico i risultati e la qualità del servizio scolastico, a differenza di altri paesi che, in correlazione a riforme strutturali o a processi di innovazione, hanno ormai consolidate esperienze e forme stabili di rilevazione e di comunicazione trasparente sul funzionamento dei sistemi d'istruzione.

IL RAPPORTO TREEELLE

Nel rapporto di *Treeelle* sono messi a confronto i sistemi di valutazione operanti in Francia e nel Regno Unito che presentano due approcci differenti in relazione alle diverse scelte istituzionali e organizzative.

IL MODELLO FRANCESE

In Francia è l'Amministrazione a gestire direttamente l'attività valutativa, a raccogliere le informazioni e a utilizzarle per meglio governare il sistema scolastico. Le scuole sono in ogni caso chiamate a condurre un'attività di *autovalutazione*. Il *feedback* tra risultati della valutazione e cambiamento del sistema è dunque di carattere prevalentemente interno. Le caratteristiche di questo modello sono:

- la struttura deputata alla valutazione è interna all'amministrazione del Ministero dell'Educazione Nazionale;
- l'enfasi sulla valutazione esterna delle unità scolastiche è limitata; si preferisce incentivare l'*autovalutazione*;
- le rilevazioni sugli apprendimenti degli studenti attraverso l'uso di prove oggettive hanno come principale obiettivo la messa a disposizione per i docenti di un ulteriore strumento a sostegno del loro lavoro;
- l'informazione è raccolta centralmente e la sua diffusione si focalizza sui macro dati nazionali.

IL MODELLO INGLESE

Nel Regno Unito l'attività di valutazione è esercitata attraverso una rete di soggetti esterni (OFSTED, QCA, NFER, ecc.). Le caratteristiche del modello sono:

- le strutture deputate alla valutazione sono generalmente agenzie indipendenti dal Ministero;
- le prove oggettive (*test*) per la valutazione degli apprendimenti sono largamente usate e sono gestite sia centralmente sia presso le singole scuole;
- l'enfasi sulla valutazione esterna delle singole scuole e dei docenti è molto accentuata;
- l'informazione è raccolta e aggregata per singola scuola;
- i risultati relativi alle singole scuole sono resi pubblici e ampiamente diffusi;
- l'intervento diretto dell'amministrazione governativa è limitato ai casi più gravi.

L'aspettativa è che le scuole siano sollecitate a migliorarsi per effetto della pressione dell'opinione pubblica e degli utenti del servizio, nonché per il rischio di perdere i finanziamenti pubblici. Questo modello punta dunque su un *feedback* esterno e sull'interesse della singola scuola ad automigliorarsi.

Nella pubblicazione è sottolineato il grande rilievo attribuito, in entrambi i paesi, alla comunicazione pubblica. In Francia è pubblicato, a cura del Ministero dell'Educazione, un rapporto annuale su "l'état de l'école", mentre nel Regno Unito i rapporti relativi alle indagini effettuate dall'OFSTED (Office For Standards in Education), ente statale non governativo che riferisce al Parlamento e non al Ministero dell'Istruzione, hanno la più ampia diffusione, anche tramite INTERNET.

Rispetto ai nodi della valutazione del sistema educativo, quello francese e quello inglese si configurano dunque come due approcci molto differenziati: nel primo caso la finalità è, soprattutto, la migliore gestione complessiva del sistema da parte del Ministero; nel secondo, si punta sulla funzione di stimolo di un'informazione sui risultati diffusa presso l'opinione pubblica e le famiglie.

RAGIONI E PRINCIPI DELLA VALUTAZIONE DI SISTEMA

Il volume, prima di esaminare nel dettaglio la situazione italiana, prende in considerazione le ragioni e gli ambiti della valutazione, sui quali ormai esiste un vasto consenso internazionale, pur non mancando tuttora aspetti di problematicità.

Thomas Alexander, esperto OCSE e chairman del Forum di Treille, ha sostenuto la necessità di sostenere non solamente la ricerca educativa generale, ma anche in campo valutativo e di favorire un'ampia integrazione tra soggetti ed enti, tra metodologie ed approcci, per meglio adeguare le rilevazioni ai diversi contesti socioeconomici.

La valutazione della qualità del servizio è ritenuta una condizione per il miglioramento di un sistema educativo, soprattutto in relazione alla tendenza a riconoscere alle singole istituzioni scolastiche sempre maggiori spazi di autonomia, alla quale, tra l'altro, l'indagine OCSE - PISA correla il raggiungimento di migliori risultati formativi.

Si sintetizzano le specifiche fondamentali dei sistemi di valutazione.

1. Gli obiettivi

Gli obiettivi prioritari sono:

- accertare quanto succede, individuando punti forti e criticità dei sistemi d'istruzione;
- verificare la quantità e l'impiego delle risorse disponibili;
- valorizzare, coinvolgere e responsabilizzare gli individui, i gruppi e i sistemi;
- determinare la qualità dei cambiamenti e verificarne gli impatti e gli effetti prodotti.

2. I destinatari

Gli esiti della valutazione, considerata uno strumento di gestione strategica del sistema scolastico, hanno come destinatari:

- i decisori politici e i responsabili, a livello nazionale e locale, dell'implementazione delle scelte istituzionali e organizzative;
- gli operatori della scuola per il miglioramento del proprio profilo professionale e per lo sviluppo progettuale e delle relazioni inter-istituzionali;
- i fruitori del servizio, sia quelli diretti, studenti e famiglie, sia quelli indiretti, mondo del lavoro e intera società civile e culturale del Paese.

3. L'oggetto della valutazione

Gli ambiti della valutazione sono stati individuati a livello internazionale e pertanto in gran parte dei paesi dell'OCSE (*Tabella A*) sono oggetto di sistematica e ricorrente valutazione:

- l'efficacia del sistema nel suo complesso, anche in chiave comparativa;
- la qualità delle singole scuole;
- gli apprendimenti degli studenti;
- la professionalità degli operatori scolastici.

La valutazione integrata di questi quattro ambiti rende possibile monitorare gli effetti e l'efficacia anche degli interventi di riforme del sistema scolastico. L'informazione sull'andamento di queste diverse articolazioni del sistema mette in grado chi ha la responsabilità politica di decidere e chi ha il compito

amministrativo di dar corso alle decisioni, di riflettere sugli ostacoli incontrati e sulle correzioni da apportare.

La valutazione integrata dei quattro ambiti può dunque:

- permettere di coinvolgere la pluralità dei soggetti (politici, amministrativi, tecnici) interessati;
- consentire di creare una maggiore coerenza tra i tempi della politica e i tempi della scuola, garantendo un corretto rapporto tra le riforme di ordinamento (nuovi cicli scolastici, nuovi indirizzi di studio, nuove figure professionali) e l'attenzione alla quotidianità del fare scuola (adeguamento dei programmi e delle metodologie didattiche, valorizzazione degli operatori scolastici).

4. L'approccio metodologico

Ognuno degli ambiti sopra richiamati implica strumenti e approcci di analisi differenti: la valutazione degli apprendimenti dei singoli studenti ha presupposti ed esigenze diversi rispetto all'analisi costi-benefici dell'utilizzo delle risorse o alla valutazione dell'efficacia globale del sistema educativo.

Gli esperti di *Tree/llle* insistono molto sulla “multipolarità” di soggetti che pur nella specificità delle competenze non devono essere tra loro incompatibili, per consentire una visione complessiva e un approccio metodologico tali da garantire sia l'omogeneità nella predisposizione degli strumenti di analisi, sia la coerenza nella formulazione delle valutazioni.

Un'articolazione di competenze assegnate a soggetti dislocati sul territorio può, inoltre, garantire che i dati siano non solo comparabili, ma anche rispondenti alla concretezza specifica delle diverse situazioni locali.

Un corretto approccio alla valutazione del sistema scolastico, vista la sua complessità e le variabili in gioco, deve, infatti, tenere conto delle pluralità delle dimensioni della vita scolastica, riassumibili in quattro elementi basilari (*Tabella B*):

- il **contesto** in cui i singoli soggetti e il sistema scolastico si trovano a operare;
- le **risorse** (umane, finanziarie, strutturali) da utilizzare;
- i **processi** attivati per raggiungere i risultati previsti;
- i **risultati** ottenuti dai singoli soggetti, dalle strutture e dal sistema nel suo complesso.

La considerazione di questi elementi consente di evitare il pericolo di risolvere la valutazione del sistema in batterie di *test* o in rilevazioni statistiche unilaterali che non tengano conto dei livelli di partenza, dell'ambiente, delle risorse erogate, delle innovazioni introdotte.

L'ITALIA E L'EUROPA A CONFRONTO

L'analisi condotta dallo studio di Treeille porta ad approfondire lo "stato dell'arte" sia nei due paesi europei considerati sia in Italia.

Per quanto riguarda il nostro paese, mancando ancora l'avvio operativo di un Servizio Nazionale di Valutazione, le fonti di informazione sulla situazione del nostro sistema educativo sono: il Rapporto "Education at a Glance" che elaborato dall'OCSE permette la comparazione, secondo alcuni macro-indicatori, a livello internazionale; il Rapporto del CENSIS che annualmente fotografa la situazione del paese, presentando i principali caratteri strutturali del sistema scolastico; il Rapporto ISFOL anch'esso di cadenza annuale, che pur richiamando alcuni dati generali sull'istruzione, ha il focus nella formazione professionale.

Pur nella pregevolezza dei contributi che i Rapporti citati portano alla conoscenza del nostro sistema d'istruzione, Treeille sottolinea l'urgenza di dotarsi di un servizio di ricerca ed analisi statistica che dia conto alla nazione sui costi del sistema educativo, sui suoi risultati misurabili, sul ruolo sociale della scuola correlato alle opportunità educative e alla riduzione delle disuguaglianze, sul livello di successo formativo in rapporto al proseguimento degli studi e all'inserimento nella vita attiva.

Un simile Servizio presuppone, ovviamente, il coordinamento di diversi soggetti, ma anche la realizzazione di indagini periodiche su aspetti qualitativi del sistema scolastico.

I QUATTRO AMBITI DELLA VALUTAZIONE NAZIONALE

	Valutazione sistema	Valutazione singole scuole	Valutazione alunni	Valutazione del personale scolastico
Obiettivo	Valutare l'andamento del sistema nel suo complesso e nelle sue articolazioni territoriali. Valutare gli esiti delle riforme. Partecipare ai confronti internazionali.	Valutare le singole unità scolastiche dall'interno (autovalutazione) e dall'esterno.	Valutare gli apprendimenti degli alunni nei momenti salienti del percorso scolastico.	Valutare la professionalità di docenti, non docenti, capi d'istituto.
Metodologia	Prevalentemente di tipo quantitativo (costruzione e confronto di indicatori sulla base di indagini a campione e su larga scala e sui dati ufficiali).	Integrazione tra approccio quantitativo e qualitativo. Confronto tra valutazione esterna e autovalutazione di istituto (Peer Evaluation).	Prove oggettive di apprendimento predisposte dall'Agenzia Nazionale.	Integrazione tra approccio quantitativo e qualitativo. Attribuzione di responsabilità, nella scuola dell'autonomia, a capi d'istituto con Commissioni miste.
Informazioni da raccogliere	Dati a livello nazionale e regionale su: - risultati raggiunti (apprendimenti, esiti professionali, soddisfazione utenti, ecc.); - processi condotti (organizzazione delle scuole, ecc.); - risorse utilizzate; - rispetto ai diversi contesti di appartenenza.	Dati a livello di istituto su: - risultati raggiunti (apprendimenti, esiti professionali, soddisfazione utenti, ecc.); - processi condotti (processi decisionali, organizzativi, ecc.); - risorse utilizzate; - contesto di appartenenza.	Livelli degli apprendimenti nelle principali discipline. Variabili di sfondo da rilevare: - sociali; - culturali; - didattiche; - organizzative; - territoriali.	Dati su: - capacità didattica (per i docenti); - capacità di gestione (per i Capi d'Istituto); - impegno professionale; - preparazione professionale.
Raccolta dei dati	Rilevazioni su campioni a livello nazionale e regionale, utilizzazione di dati Istat, Miur, ecc.	Raccolta dati oggettivi e documentazione sull'attività della scuola. Interviste. Confronto con i dati di sistema.	Rilevazioni su campioni di alunni, costruiti per istituto, condotte da personale dell'Agenzia Nazionale. Rilevazioni sull'universo degli alunni, condotte dalle stesse scuole.	Raccolta dati oggettivi sull'attività del soggetto da valutare. Confronto con dati di sistema Intervista e osservazione diretta.
Periodi -cità	Annuale.	Annuale per l'autovalutazione. Ogni sei anni per la valutazione esterna.	Annuale.	Da stabilire.
Costi	Relativamente contenuti, considerando che si esaminano campioni.	Consistenti per la valutazione esterna, perché è necessario un team di valutatori per una settimana per ogni scuola.	Contenuti per le somministrazioni su campione o per quelle effettuate in autosomministrazione.	Consistenti, se si vuole integrare l'analisi sui dati oggettivi con l'analisi qualitativa.
Prodotti	Rapporti generali sul sistema. Rapporti monografici. Strumenti di valutazione (test, griglie di osservazione, ecc.). Rapporti internazionali.	Rapporti sull'unità scolastica.	Informazioni oggettive sui risultati degli studenti. Diagnosi interna delle scuole. Livelli di apprendimento.	Giudizio valutativo, con eventuali riflessi sulla carriera.

INDICATORI OCSE 2001

A CONTESTO DELL'ISTRUZIONE

- A1 Peso relativo della popolazione in età scolastica
- A2 Livelli di scolarità della popolazione adulta
- A3 Rapporto tra crescita del capitale umano e crescita economica

B RISORSE UMANE E FINANZIARIE INVESTITE NELL'ISTRUZIONE

- B1 Spesa per l'istruzione per studente
- B2 Spesa per le istituzioni educative in relazione al Prodotto Interno Lordo
- B3 Investimenti pubblici e privati per l'istruzione
- B4 Spesa pubblica totale per l'istruzione
- B5 Sussidi pubblici per studenti e famiglie
- B6 Spesa per l'istruzione per categoria di servizi e tipologia di risorse

C ACCESSO, PARTECIPAZIONE E PROGRESSIONE ALL'ISTRUZIONE

- C1 Partecipazione all'istruzione nel corso della vita
- C2 Partecipazione e conseguimento del titolo nell'istruzione secondaria
- C3 Accesso e partecipazione all'istruzione terziaria
- C4 Completamento dell'istruzione terziaria
- C5 Risorse per facilitare l'accesso degli svantaggiati al processo educativo
- C6 Partecipazione all'istruzione e formazione continua tra la popolazione adulta

D L'AMBIENTE DI APPRENDIMENTO E L'ORGANIZZAZIONE DELLE SCUOLE

- D1 Retribuzioni dei docenti nelle scuole pubbliche primarie e secondarie
- D2 Distribuzione dei docenti per sesso e per età; personale scolastico
- D3 Orari totali di scuola ed orari di lavoro dei docenti
- D4 Tempo di insegnamento complessivo per gli studenti nella scuola media
- D5 Rapporto studenti / insegnanti
- D6 La formazione dei docenti sulle tecnologie informatiche
- D7 Disponibilità ed utilizzo delle tecnologie informatiche nelle scuole

E RISULTATI DELL'ISTRUZIONE SUL PIANO INDIVIDUALE, SOCIALE E DEL MERCATO DEL LAVORO

- E1 Partecipazione alle forze di lavoro rispetto ai livelli di scolarità
- E2 Aspettativa media di anni di istruzione, lavoro e disoccupazione tra i 15 e i 29 anni
- E3 Istruzione e lavoro tra i giovani
- E4 Occupazione e disoccupazione dei giovani
- E5 Reddito rispetto ai livelli di scolarità raggiunti

F RISULTATI DELL'ISTRUZIONE SUL PIANO DELL'APPRENDIMENTO

- F1 Tendenze medie nell'apprendimento di matematica e scienze nell'ottava classe
- F2 Differenze nell'apprendimento degli studenti in matematica e scienze nell'ottava classe
- F3 Relazione tra disuguaglianze di reddito e di alfabetizzazione
- F4 Differenze di genere nell'apprendimento di matematica e scienze nell'ottava classe

FONTE: OCSE, Education at a Glance, Paris 2001

STUDENTI, SCUOLE E PERSONALE

Per quanto riguarda la valutazione degli apprendimenti degli studenti, l'Italia, a fronte di esperienze europee ormai consolidate, si presenta - dopo alcune esperienze realizzate in taluni settori d'istruzione: scuola elementare, scuola media - con la realizzazione del Progetto Pilota che, partito nell'anno scolastico 2001-02, sarà replicato nell'anno in corso.

Nel dibattito svoltosi durante la presentazione del Quaderno, pur in un quadro di apprezzamento per l'iniziativa che testimonia perlomeno la volontà di intraprendere un percorso, sono state avanzate perplessità sia su alcuni aspetti di merito sia sulla replica nel secondo anno del progetto sperimentale, che è apparsa, più che uno sviluppo del Progetto, un rinvio all'attuazione di un Servizio di valutazione degli apprendimenti.

L'Italia registra un notevole ritardo anche per quanto riguarda la valutazione delle singole scuole. Peraltro questo ambito, strettamente correlato all'autonomia e alla qualità dell'offerta formativa, permette una migliore gestione dell'attività quotidiana del servizio educativo, un maggiore coinvolgimento del personale, un supporto alle strategie d'innovazione. È a questo livello che avviene l'integrazione tra la valutazione esterna e quella interna rappresentata dall'attività di autovalutazione, secondo l'approccio valutativo della peer review con il quale è proprio ogni istituto che raccoglie le informazioni (su: contesto, risorse, processi, esiti) ed elabora un rapporto di autovalutazione sulla base di indicatori essenziali e standard minimi definiti a livello nazionale.

L'aspetto dichiarato di maggiore problematicità è quello relativo alla valutazione del personale scolastico. Nei paesi europei presi a riferimento, la Francia e il Regno Unito, esistono procedure di rilevazione delle performance dei docenti e dei capi d'istituto realizzate all'interno delle verifiche delle singole scuole.

La valutazione in entrambi i paesi, che prevede sia l'analisi della documentazione prodotta dalla scuola (docenti, dirigenti scolastici) sia la verifica da parte di valutatori esterni, ha effetti sullo sviluppo di carriera (in Francia esistono due livelli di insegnanti: i certifiés e gli agrégés; nel Regno Unito è prevista una qualifica più elevata: "Advanced Skills Teachers") e sulle retribuzioni.

Come per gli altri ambiti della valutazione, lo studio di Treille analizza la situazione italiana e le questioni aperte, che risultano particolarmente delicate e complesse nel caso della valutazione del personale, sia perché direttamente legate alla quantità e qualità delle dimensioni che costituiscono il profilo professionale dei docenti, sia perché correlate alle politiche del personale e al contesto istituzionale del sistema d'istruzione.

La stessa Associazione Treeille, pur nel suo convinto sostegno allo sviluppo della cultura della valutazione e, soprattutto, al concreto realizzarsi di un Servizio Nazionale di Valutazione, avanza alcune raccomandazioni per la rilevazione delle performance del personale.

Se la prospettiva è quella del progressivo rafforzamento dell'autonomia e della responsabilizzazione delle singole istituzioni scolastiche, sembra inevitabile, data la situazione italiana, una fase di transizione che richiede, in sintesi:

- la focalizzazione delle attività a livello d'istituto;
- la gestione attenta e rigorosa anche dell'applicazione sperimentale;
- la definizione del profilo professionale dei docenti, degli standard e le norme della professione e la formulazione di un codice deontologico;
- la predisposizione di strumenti attendibili dal punto di vista tecnico-scientifico di valutazione e di autovalutazione degli operatori;
- la realizzazione di interventi di formazione degli esperti per le attività di supporto dell'attività di autovalutazione della scuola e per la valutazione esterna.

Lo "STATO DELL'ARTE" IN ITALIA

IL SERVIZIO NAZIONALE PER LA VALUTAZIONE DELL'ISTRUZIONE

L'esercizio dell'autonomia scolastica, entrata in vigore il 1° settembre 2000, rende sempre più necessaria la realizzazione di un Sistema Nazionale di Valutazione.

Pur in presenza di un ampio dibattito educativo, sviluppatosi dalla metà degli anni '80, in Italia non è ancora operante un Servizio di valutazione istituzionale.

In conseguenza della codificazione con la legge di delega 59/'97 del principio dell'autonomia delle istituzioni scolastiche si è proceduto alla trasformazione del Centro Europeo dell'Educazione (CEDE) con Il d.lgs. 258/1999 che ha istituito **l'Istituto Nazionale per la Valutazione del Sistema di Istruzione (INVALSI)** e ne ha determinato le funzioni e la struttura.

L'Istituto è demandato a:

- **valutare l'efficienza e l'efficacia** del sistema di istruzione, nel suo complesso ed analiticamente, ed anche per singola istituzione scolastica, inquadrando la valutazione nazionale nel contesto internazionale;
- **studiare le cause dell'insuccesso** e della dispersione scolastica con riferimento al contesto sociale ed alle tipologie dell'offerta formativa;
- **condurre attività di valutazione** sulla soddisfazione dell'utenza;
- **fornire supporto** e assistenza tecnica all'amministrazione per la realizzazione di iniziative di valutazione e di supporto alle singole istituzioni scolastiche anche mediante la predisposizione di archivi informatici liberamente consultabili;
- **valutare gli effetti** degli esiti applicativi delle iniziative legislative che riguardano la scuola;
- **valutare gli esiti** dei progetti e delle iniziative di innovazione promossi in ambito nazionale;
- **assicurare la partecipazione** italiana a progetti di ricerca internazionale in campo valutativo e nei settori connessi dell'innovazione organizzativa e didattica.

Tali competenze prefigurano una vasta gamma di iniziative ma, soprattutto, presuppongono la pianificazione di due distinte attività di valutazione istituzionale:

- **una valutazione esterna**, realizzata dall'INVALSI avente per oggetto la qualità dell'offerta educativa nel suo complesso ed ove opportuno per singolo istituto;
- **una valutazione interna**, condotta a livello di ogni singolo istituto funzionale alla realizzazione della valutazione di sistema ed indispensabile per promuovere lo sviluppo della qualità dell'offerta educativa della scuola.

Gli obiettivi della valutazione, indicati nel documento per l'avvio del Sistema Nazionale per la Qualità dell'Istruzione (1997), possono essere così riassunti:

- **il superamento dell'insuccesso scolastico**, in quanto limite alla formazione, al mantenimento e sviluppo delle risorse del Paese;
- **il recupero di funzionalità dell'organizzazione scolastica**, prevedendo, il superamento delle situazioni di disagio strutturale e la definizione di standard di qualità del servizio;
- **la trasparenza nel rapporto tra società civile e istituzione** tenendo conto, nei processi di governo delle scuole, anche dell'apprezzamento dell'utenza;
- **il consolidamento dell'innovazione strutturale**;

- **la qualificazione della spesa** pubblica per l'istruzione.

L'INVALSI è l'Agenzia nazionale per la partecipazione dell'Italia alle ricerche internazionali dell'OCSE e della IEA, assicurando negli ultimi anni la presenza del nostro Paese alle rilevazioni e fornendo tra l'altro le serie dei quesiti che, vagliati dal comitato internazionale, sono utilizzati per le indagini.

LE ESPERIENZE DELLE SCUOLE

Nell'ambito di questo quadro sono stati realizzati, con la partecipazione delle scuole, **alcuni progetti** che hanno indagato determinate variabili del funzionamento della scuola e dei processi valutativi. Gli esiti dei progetti non hanno però consentito di costituire un organico quadro di riferimento per l'azione delle istituzioni scolastiche, che tuttora non hanno a disposizione standard valutativi relativi alla verifica dell'organizzazione del servizio reso dalla singola istituzione, alla rilevazione dei livelli di apprendimento degli studenti e alla valutazione delle prestazioni individuali.

Infatti, pur in assenza di un piano istituzionale organico di interventi, non sono mancati negli ultimi anni progetti sperimentali di valutazione condotti anche in collaborazione del CEDE, dell'INDIRE (ex BDP) e degli IRRE (ex IRRSAE), che hanno riguardato l'autovalutazione di istituto, la valutazione delle prestazioni individuali, il livello di attuazione dell'autonomia scolastica e la rilevazione degli esiti delle iniziative progettuali e formative.

I risultati documentano **l'impegno delle scuole** a dotarsi e utilizzare strumenti di autovalutazione per le attività di programmazione e progettazione educativa, per la rilevazione degli esiti di apprendimento, a costituire banche dati, anche in serie storiche, per la rilevazione delle risorse professionali e strumentali, per l'attività di **auditing** presso le famiglie e soggetti territoriali.

Il lavoro delle scuole il più delle volte non è stato sostenuto da un'adeguata formazione e dotazione finanziaria.

LA VALUTAZIONE NEI PROCESSI DI CAMBIAMENTO DEL SISTEMA D'ISTRUZIONE E FORMAZIONE

- *La valutazione nel regolamento dell'autonomia delle istituzioni scolastiche*

Il D.P.R. n. 275/1999, con il quale è stato approvato il *Regolamento recante norme in materia di autonomia delle istituzioni scolastiche*, interviene sulle tematiche della valutazione, all'interno di una logica di sistema che correla il

riconoscimento dell'autonomia funzionale - di cui sono dotate le singole istituzioni scolastiche - all'esercizio delle loro finalità istituzionali e al raggiungimento degli obiettivi del sistema nazionale di istruzione.

Nell'ambito dell'**autonomia di ricerca, sperimentazione e sviluppo**, definita dall'articolo 6 del D.P.R. citato, tra le materie che le istituzioni scolastiche possono curare - tenendo conto delle esigenze del contesto culturale, sociale ed economico delle realtà locali –prioritariamente sono indicate quelle relative alla progettazione formativa e alla ricerca valutativa.

Tali attività all'interno delle istituzioni scolastiche o nell'ambito di reti di scuole sono sostenute dallo scambio di documentazione e di informazioni, da collegamenti con i soggetti operanti nell'ambito delle competenze del ministero dell'Istruzione, dell'università e della Ricerca, come l'INVALSI, INDIRE, gli IRRE, ma anche con università e ad altri soggetti pubblici e privati che svolgono attività di ricerca, ricorrendo allo strumento della stipula delle convenzioni, come espressamente indicato nell'articolo 21 della legge 59/97.

La **valutazione dei processi di insegnamento e di apprendimento** è trattata nell'articolo 8 relativo alla definizione dei curricula della scuola dell'autonomia.

È previsto che il Ministro dell'Istruzione, previo parere delle competenti Commissioni parlamentari e sentito il Consiglio Nazionale della Pubblica Istruzione, stabilisca per i diversi tipi e indirizzi di studio:

- a) gli obiettivi generali del processo formativo;
- b) gli obiettivi specifici di apprendimento relativi alle competenze degli alunni;
- c) le discipline e le attività costituenti la quota nazionale dei curricula e il relativo monte ore annuale.

A queste materie vanno aggiunte quelle inerenti a:

- f) gli standard relativi alla qualità del servizio;
- g) gli indirizzi generali circa la valutazione degli alunni, il riconoscimento dei crediti e dei debiti formativi.

La **valutazione di sistema**, relativa alle verifiche e ai modelli di certificazione è trattata all'articolo 10.

Spetta al livello nazionale fissare, per la verifica del raggiungimento degli obiettivi di apprendimento e degli standard di qualità del servizio, metodi e scadenze per rilevazioni periodiche. Tali rilevazioni hanno l'*obiettivo* di "sostenere le scuole per l'efficace raggiungimento degli obiettivi attraverso l'attivazione di iniziative nazionali e locali di perequazione, promozione, supporto e monitoraggio".

Sempre il livello nazionale adotta "i nuovi modelli per le certificazioni, le quali, indicano le conoscenze, le competenze, le capacità acquisite e i crediti formativi riconoscibili, compresi quelli relativi alle discipline e alle attività realizzate

nell'ambito dell'ampliamento dell'offerta formativa o liberamente scelte dagli alunni e debitamente certificate".

L'iter procedurale dei provvedimenti ministeriali previsti dagli articoli 8 e 10 più direttamente afferenti alle materie della valutazione, non ha trovato il compiuto perfezionamento. Le questioni sono state riprese in provvedimenti di legge in corso di esame in Parlamento.

- *La valutazione nel disegno di legge delega "Norme generali sull'istruzione e di livelli essenziali delle prestazioni in materia di istruzione e formazione professionale "*

Il disegno di legge n. 1306 di delega al Governo per la riforma degli ordinamenti scolastici, approvato dal Senato il 13 novembre 2002, all'articolo 3, prevede la **rideterminazione delle funzioni e della struttura dell'INVALSI** in funzione delle nuove *finalità*: "progressivo miglioramento" e "armonizzazione della qualità del sistema di istruzione e formazione" e dei nuovi *compiti* assegnati che ineriscono alla rilevazione degli apprendimenti degli studenti e della qualità dell'offerta formativa.

L'INVALSI assume, inoltre, un ruolo determinante nell'ambito dei due **esami di Stato** che sono previsti durante il percorso di istruzione, uno al termine del primo ciclo (scuola primaria e scuola media), l'altro al termine dei licei. L'esame di stato si svolge, infatti, su prove stabilite da ogni singola scuola e su prove predisposte e gestite dall'Istituto nazionale, sulla base degli obiettivi specifici di apprendimento del corso ed in relazione alle discipline di insegnamento dell'ultimo anno.

Rimane dei docenti la responsabilità professionale della valutazione (periodica, annuale e quella alla fine dei periodi didattici biennali) degli apprendimenti e del comportamento degli studenti.

La materia della valutazione rientra negli oggetti di decreti legislativi attuativi da emanare, ai sensi dell'articolo 7, successivamente all'approvazione della legge di delega, con particolare riferimento alla "determinazione delle modalità di valutazione dei crediti scolastici" (*lettera b*); e "alla determinazione degli *standard* minimi formativi", richiesti sia per la spendibilità nazionale dei titoli professionali che per i passaggi tra indirizzi e tra il sistema dell'istruzione e quello della formazione (*lettera c*).

- *La valutazione nel progetto di legge di riforma degli "Organi di Governo della scuola"*

Il progetto di legge n. 1186 relativo alle *Norme concernenti il governo delle istituzioni scolastiche*, di riforma degli organi di partecipazione alla vita della scuola e delle rappresentanze del personale della scuola, delle famiglie e, nelle

scuole secondarie superiori, degli studenti è stato approvato in sede referente dalla Commissione Cultura della Camera il 28 febbraio 2002.

L'articolo 7 (*Organi di valutazione collegiali degli alunni*) ribadisce l'esclusiva competenza dei docenti, nell'esercizio della propria responsabilità professionale, della **valutazione degli alunni**, in sedi collegiali e secondo modalità organizzative indicate dal regolamento della scuola.

L'articolo 9 del disegno di legge prevede, inoltre, l'istituzione in ogni scuola di un **nucleo di valutazione dell'efficienza e dell'efficacia del servizio**, che opera anche tenendo conto delle finalità fissate dall'Istituto Nazionale per la Valutazione del Sistema dell'Istruzione (INVALSI) in ordine alla qualità complessiva dell'offerta formativa ed eventualmente in rete con i nuclei di altri istituti.

La presidenza del nucleo di valutazione è attribuita al genitore risultato primo degli eletti, che svolge anche le funzioni di "*Garante dell'utenza*", col compito di rappresentare, attraverso risoluzioni, documenti e altri strumenti, il punto di vista e le esigenze degli utenti del servizio. Il nucleo di valutazione è composto anche da un docente e da un soggetto esterno all'istituzione scolastica, nominato dal consiglio della scuola.

IL PROGETTO PILOTA 1 E 2

Nell'anno scolastico 2001-02, 2.653 scuole appartenenti a 1.938 istituti scolastici statali e paritari hanno partecipato al **Progetto Pilota** finalizzato alla rilevazione degli apprendimenti in lingua italiana e in matematica degli studenti delle classi terminali della scuola elementare (*classe V*), della scuola media (*classe III*) e del biennio dell'istruzione superiore (*II anno della scuola secondaria superiore*). La rilevazione ha interessato anche alcuni processi correlati alla realizzazione del POF.

La partecipazione delle scuole è avvenuta su base volontaria e quindi gli esiti dell'indagine, non essendo riferiti ad un campione probabilistico statisticamente valido, non possono essere utilizzati per un'analisi di sistema. La somministrazione delle prove è stata affidata agli stessi insegnanti delle classi coinvolte, senza quindi il rispetto dei protocolli, piuttosto rigidi, previsti ed utilizzati nelle indagini internazionali.

Gli esiti, resi pubblici solo per macro indicatori, saranno comunicati alle singole scuole partecipanti, che potranno valutare i risultati raggiunti anche mettendoli in comparazione con quelli degli altri istituti partecipanti.

Il Progetto prevede di replicare nell'anno scolastico 2002-'03 la somministrazione dei test di rilevazione degli apprendimenti su *tre discipline*: lingua italiana, matematica e scienze, in *quattro classi*: IV elementare, I media, I e III superiore.

La partecipazione delle scuole sarà sempre volontaria, non escludendo, acquisite le adesioni delle scuole, di determinare *ex post* un campione rappresentativo.

Un apposito **Gruppo di Lavoro** (GdL) è stato costituito dal Ministro, nel luglio del 2001, per delineare gli scopi del Sistema Nazionale di Valutazione dell'Istruzione (SNVI):

- ***predisporre*** gli indirizzi per l'attuazione delle disposizioni per la valutazione del sistema scolastico;
- ***formulare*** proposte e modifiche alla disciplina del sistema di valutazione in relazione all'autonomia del sistema scolastico.

Nel **Rapporto finale**, reso pubblico nel mese di ottobre 2002, sono esplicitate le *caratteristiche* di un possibile Servizio di valutazione.

“Dai lavori del GdL era emerso che il SNVI doveva costituire non tanto un mezzo per lo studio del Sistema dell'Istruzione, quanto un indispensabile strumento per la gestione in qualità di esso da parte dei diversi centri decisionali (Ministero e scuole).

Premessa essenziale per l'operatività di un qualunque servizio di valutazione, è che l'Alta Direzione (in questo caso il Ministro) stabilisca gli obiettivi di cui si propone di valutare il raggiungimento. Questo perché la valutazione non è mai assoluta, ma sempre finalizzata alla misura del raggiungimento di determinati obiettivi.

Si trattava quindi di mettere a punto un servizio di valutazione che:

- “ **a. *misuri***, scuola per scuola, il grado di raggiungimento degli obiettivi nazionali stabiliti dall'Alta Direzione (Ministro), integrando gli obiettivi nazionali con quelli dell'autonomia;
- b. *consenta*** d'individuare tempestivamente e sistematicamente (annualmente), scuola per scuola, gli eventuali scostamenti rispetto agli obiettivi di cui al punto a. e di intervenire, ai diversi livelli di responsabilità, con le necessarie azioni correttive e allocazioni di risorse, al fine di ottenere il miglioramento continuo del sistema dell'istruzione nazionale;
- c. *utilizzi*** parametri coerenti con quelli usati dai servizi di valutazione comunitari e internazionali;
- d. *richieda*** risorse congruenti con le esigenze di bilancio. ”.

Il Progetto Pilota, nel primo anno di realizzazione, ha avuto come scopo essenzialmente la verifica della funzionalità degli aspetti organizzativi. L'esperienza maturata consente di mettere in campo azioni di correzione e di

miglioramento che renderanno più efficiente l'organizzazione, più agevole la partecipazione delle scuole e più funzionale il sistema delle relazioni tra i vari soggetti.

Ciò va messo in relazione anche con le dimensioni di efficacia, cioè con le finalità della stessa *valutazione*, particolarmente complessa nei servizi alla persona, come ricordato nel report del gruppo nazionale, anche per la loro complessità di gestione, perché:

- le variabili d'*input* non sono costituite dalle sole risorse di ingresso, ma anche dagli utenti del servizio;
- la valutazione del solo *output*, ossia del prodotto immediato, non è sufficiente, ma occorre prendere in considerazione anche gli *outcome*, cioè gli effetti a medio e lungo termine, propri dei processi formativi.

Per quanto riguarda il Progetto Pilota 2 (cfr.: nota del Miur prot. 17791, 15.10.02), le scuole che hanno inteso manifestare la disponibilità alla partecipazione hanno inviato all'INVALSI, per via informatica, la loro adesione entro il 15 novembre scorso.

Le prove saranno somministrate a fine gennaio/inizio febbraio 2003 secondo indicazioni che verranno successivamente rese note, contestualmente alle informazioni relative alle iniziative di formazione e alla possibilità di corrispondere compensi al personale coinvolto nel Progetto.

LA QUESTIONE DELLE RISORSE

Altra condizione indispensabile è quella delle **risorse finanziarie** da dedicare alla ricerca in campo educativo, in particolare in quello valutativo, e per i necessari investimenti occorrenti per lo sviluppo del Servizio Nazionale di Valutazione.

Nel rapporto, presentato nello scorso mese di ottobre dal prof. Elias, presidente del Gruppo di Lavoro per la valutazione, sono indicati i costi diretti per la **realizzazione del Progetto Pilota 1**, che ammontano a 663 mila euro, ai quali si devono aggiungere i costi del personale *INVALSI*, stimabili in circa 150 mila euro, per un totale dunque di 813 mila euro.

Sulla base di tali costi è stato stimato che il **Servizio Nazionale di Valutazione**, che potrebbe interessare dalle quattro alle sette classi di rilevazione degli apprendimenti degli studenti, avrebbe bisogno di 5 - 7,5 milioni di euro l'anno.

Nel **Regno Unito**, per il funzionamento del solo *OFSTED*, che svolge le visite alle scuole, si impegnano 150 milioni di euro ogni anno; in **Francia**, dove la valutazione degli istituti scolastici è affidata a due enti a livello nazionale e a due enti a livello regionale, sono impegnati in totale circa 3.400 addetti. Gli ispettori di ruolo sono oltre 2.000.

Ben lontani dunque gli investimenti italiani per la valutazione.

A parte l'ormai esiguo numero di ispettori tecnici in servizio, e non esclusivamente dedicati a questa funzione, sembra che sia indispensabile ed urgente non solo la predisposizione del modello complessivo del Servizio Nazionale, ma anche una puntuale individuazione e allocazione di risorse finanziarie.

Risorse che trovano un primo riferimento nel disegno di legge 1306 relativo alle norme generali sull'istruzione, approvato al Senato lo scorso 13 novembre, che sono richiamate nel Documento di Programmazione Economica e Finanziaria (DPEF 2004-2006), ma che al momento non risultano previste nella legge Finanziaria 2003, approvata al Senato dopo l'approvazione della Camera dei Deputati.

LA VALUTAZIONE PER LO SVILUPPO DELL'AUTONOMIA

La **valutazione**, dunque, più che una misura per sostenere un sistema premiante o volto alla formulazione di inutili graduatorie, **deve essere intesa come una strategia per sostenere lo sviluppo dell'autonomia** e per mettere in campo quegli interventi correttivi e migliorativi soprattutto per quelle scuole che, per una molteplicità di cause, non raggiungono risultati positivi. Risultati che non devono essere considerati in chiave assoluta, ma che devono indicare il valore aggiunto dell'intervento educativo di cui le scuole si fanno carico con la loro progettualità e con la responsabilità professionale del personale, svolte il più delle volte senza le necessarie condizioni di esercizio.

I PRINCIPALI RIFERIMENTI NORMATIVI IN TEMA DI VALUTAZIONE

Legge 15 marzo 1997, n. 59: *Delega al Governo per il conferimento di funzioni e compiti alle regioni ed enti locali, per la riforma della pubblica amministrazione e per la semplificazione amministrativa*

D.P.R. 8 marzo 1999, n. 275: *Regolamento recante norme in materia di autonomia delle istituzioni scolastiche, ai sensi dell'art. 21 della legge 15 marzo 1997, n.59*

D.LGS. 30 GIUGNO 1999, N.233: *Riforma degli organi collegiali territoriali della scuola a norma dell'art.21 della legge 15 marzo 1997, n. 59*

D.Lgs. 30 luglio 1999, n. 258: *Riordino del centro europeo dell'educazione, della biblioteca di documentazione pedagogica e trasformazione in fondazione del museo nazionale della scienza e della tecnica "Leonardo da Vinci" a norma dell'articolo 11 della Legge 15 marzo 1997, n. 59*

D.Lgs. 30 luglio 1999, n. 286: *Riordino e potenziamento dei meccanismi e strumenti di monitoraggio e valutazione dei costi, dei rendimenti e dei risultati dell'attività svolta dalle amministrazioni pubbliche, a norma dell'art.11 della legge 15 marzo 1997, n. 57*

D.P.R. 6 novembre 2000, n. 347: *Regolamento recante norme di organizzazione del Ministero della pubblica istruzione*

D.Lgs. 30 marzo 2001, n. 165: *Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche*

D.I. 1 febbraio 2001, n. 44: *Regolamento recante istruzioni generali sulla gestione amministrativo-contabile delle istituzioni scolastiche*

DISEGNI E PROGETTI DI LEGGE

Disegno di legge n. 1306: *Delega in materia di norme generali sull'istruzione e di livelli essenziali delle prestazioni in materia di istruzione e formazione professionale, approvato dal Senato il 13 novembre 2002*

Progetto di Legge n. 1186: *Norme concernenti il governo delle istituzioni scolastiche, approvato dalla Commissione Cultura della Camera il 28 febbraio 2002*