Associazione TreeLLLe

Per una società dell'apprendimento continuo

Profilo sintetico dell'Associazione

"TREELLLE per una società dell'apprendimento continuo", Associazione legalmente riconosciuta, ha come obiettivo il miglioramento della qualità dell'Education (educazione, istruzione, formazione) nei vari settori e nelle fasi in cui si articola attraverso un'attività di ricerca, analisi, progettazione e diffusione degli elaborati presso l'opinione pubblica, le forze sociali, le istituzioni educative e i decisori pubblici, a livello nazionale e locale.
Inoltre, anche attraverso esperti internazionali, TREELLLE si impegna a svolgere un'attenta azione di monitoraggio sui sistemi educativi e sulle esperienze innovative di altri paesi.

In particolare si pone come "ponte" per colmare il distacco che sussiste nel nostro paese tra ricerca, opinione pubblica e pubblici decisori, distacco che penalizza l'aggiornamento e il miglioramento del nostro sistema educativo.
L'Associazione è rigidamente apartitica e agovernativa: la peculiarità e l'ambizione del progetto stanno nell'avvalersi dell'apporto di personalità di diverse tradizioni e sensibilità culturali che hanno oggi bisogno di confrontarsi e dialogare in una sede che non subisca l'influenza della competizione e delle tensioni politiche. I Soci Fondatori sono garanti di questo impegno.

Il Presidente dell'Associazione è Umberto Agnelli. Il Presidente Esecutivo è Attilio Oliva. Il Chairman del Forum degli esperti è Thomas J. Alexander, per dieci anni massimo responsabile dell'OCSE per Education e Sanità.
Il Forum delle personalità e degli esperti è composto da circa trenta autorevoli personalità con competenze diversificate e complementari. L'Associazione si avvarrà anche di Eminent Advisor (circa venti tra politici, direttori di quotidiani, rappresentanti di enti e istituzioni varie, nazionali e internazionali).

Le attività dell'Associazione si articolano in quattro diversi momenti:

1. produzione di elaborati: Quaderni e Ricerche, Seminari, Dibattiti del Forum, diffusione dei materiali prodotti, lobby trasparente, verifica dell'efficacia dei progetti.
   I Quaderni rappresentano il prodotto più caratterizzante dell'attività dell'Associazione. Su singoli temi si elaborano tesi e si individuano questione aperte con particolare attenzione al confronto con le più efficaci e innovative esperienze internazionali.
   La predisposizione dei Quaderni avviene attraverso un'attività di elaborazione delle tesi, e loro discussione da parte delle personalità del Forum e degli Eminent

Advisor, per pervenire ad una stesura finale che raccolga il più largo consenso al fine di conferire alle tesi il massimo di autorevolezza e capacità di influenza presso l'opinione pubblica, le istituzioni educative e i decisori pubblici.

L'attività dell'Associazione prevede inoltre

2. la diffusione degli elaborati attraverso convegni nazionali, newsletter, pubblicazioni periodiche, sito Internet, mirati a informare e coinvolgere decisori pubblici, partiti, forze sociali, istituzioni educative.
3. una azione di lobby trasparente, al fine di promuovere le tesi presso i decisori pubblici a livello nazionale e regionale, presso i parlamentari di tutti gli orientamenti, le forze politiche e sociali, le istituzioni educative affinché le nostre proposte si trasformino in azioni di governo nazionale e locale e in sperimentazioni concrete.
4. la verifica dell'efficacia di ogni singolo progetto, misurata in base all'aumento dell'interesse e del consenso verso i temi proposti; trasferimento dei temi dal livello della discussione a quello operativo; traduzione, anche parziale delle nostre proposte, in leggi, atti normativi, da parte dei decisori pubblici; numero e qualità delle sperimentazioni che saranno avviate dalle istituzioni educative.

L'attività dell'Associazione TREELLLE è finanziariamente **sostenuta da più Fondazioni italiane di origine bancaria**, che coerentemente ai loro scopi istituzionali hanno deciso di sostenere questo progetto nazionale: ad oggi, la Compagnia di San Paolo (Torino), la Cassa di Risparmio di Genova e Imperia, la Carisbo (Bologna), la Monte dei Paschi di Siena, la "Pietro Manodori" (Reggio Emilia).

Chi fa parte dell'Associazione

Soci Fondatori e Garanti: U. Agnelli (presidente), A. Oliva (presidente esecutivo), F. Confalonieri, G.C. Lombardi, L. Maramotti, P. Marzotto.

Forum delle personalità e degli esperti: T. J. Alexander (chairman)*, L. Abete, G. Alpa, D. Antiseri*, F. Butera, C. Callieri*, A. Casali, L. Caselli, S. Cassese*, E. Catania, A. Cavalli, I. Cipolletta, C. Dell'Aringa*, A. De Maio*, T. De Mauro*, G. De Rita*, U. Eco, M. Lodi, R. Maragliano, L. Mondadori, A. Panebianco*, C. Pontecorvo*, S. Romano, R. Simone, D. Siniscalco, M. Tangheroni*, G. Varchetta, U. Veronesi (*membri del Comitato Operativo).

Eminent Advisor: G. Anselmi, E. Auci, G. Barilla, L. Berlinguer, F. De Bortoli, A. Di Rosa, G. Ferrara, D. Fisichella, F. Frattini, L. Ghisani, L. Guasti, E. Mauro, M. Mauro, L. Modica, G. Nieri, A. Ranieri, G. Rembado, C. Rossella, F. Roversi Monaco, M. Sorgi, G. Trainito, B. Vertecchi, V. Zani.

Collaboratori e Assistenti: P. Frezza, O. Pavese.
Collegio dei Revisori: G. Lombardo (presidente), V. Afferni, M. Dassio.

Associazione TreeLLLe

Per una società
dell' apprendimento continuo

Palazzo Pallavicino
Via Interiano, 1
16124 Genova
Tel. + 010 582 221
Fax + 010 5531 301
www.associazionetreelle.it
info@associazionetreelle.it

Prima Edizione: Novembre 2002
Grafica: Osvaldo Pavese, Tipografia Araldica
Stampa: Tipografia Araldica - Genova

Associazione TreeLLLe

Quaderno n. 2
novembre 2002

L'Europa valuta la scuola. E l'Italia?

Un sistema nazionale di valutazione per una scuola autonoma e responsabile

In occasione della presentazione del nostro Quaderno n. 1, "Scuola italiana, scuola europea?", il presidente Ciampi, inviandoci un messaggio augurale, ci sollecitava a "contribuire al miglioramento del sistema scolastico italiano attraverso l'analisi e il confronto dei dati e delle prospettive nel contesto dello spazio europeo dell'istruzione e della formazione".

In questo Quaderno n. 2 si illustrano le ragioni e i concetti chiave per la realizzazione di un Sistema Nazionale di Valutazione per una scuola autonoma e responsabile; si esaminano appunto alcune della più avanzate esperienze europee; si formulano proposte per un programma di azione graduale e realistico; si evidenziano infine questioni aperte che richiedono ulteriori approfondimenti e verifiche.

Il Quaderno è frutto di un lavoro di gruppo che si è avvalso, oltre che di esperti nazionali, delle specifiche esperienze sul campo di esperti europei: in proposito vorremmo ringraziare C. Thélot, presidente de l'Haut Conseil de l'évaluation de l'école (Francia); S. Hegarty, direttore generale della National Foundation for Educational Research (UK); U. Lundgren, già direttore dello Skolverket, agenzia nazionale per l'educazione (Svezia). Il Quaderno rappresenta punti chiave e proposte largamente condivisi nel dibattito che, a più riprese, si è svolto negli organi della Associazione.

INDICE

Introduzione

Può l'Italia rinunciare a valutare
la qualità del suo sistema scolastico? 9

1. Valutare un sistema scolastico: ragioni e principi 19

1.1 Perché valutare? 19
1.2 Per chi valutare? 21
1.3 Cosa valutare? 21
1.4 Come valutare? 22

2. I quattro principali ambiti della valutazione 25

2.1 La valutazione del sistema nel suo complesso 25
2.1.1. Le esperienze europee 26
2.1.2. La situazione italiana 27
2.1.3. Le proposte 28
2.1.4. Le questioni aperte 28

2.2 La valutazione delle singole scuole 32
2.2.1. Le esperienze europee 32
2.2.2. La situazione italiana 36
2.2.3. Le proposte 36
2.2.4. Le questioni aperte 38

2.3 La valutazione degli apprendimenti degli studenti 42
2.3.1. Le esperienze europee 43

2.3.2. La situazione italiana 48
2.3.3. Le proposte 49
2.3.4. Le questioni aperte 50

2.4 La valutazione del personale scolastico 53
2.4.1. Le esperienze europee 53
2.4.2. La situazione italiana 54
2.4.3. Le proposte 55
2.4.4. Le questioni aperte 57

3. UN SISTEMA NAZIONALE PER LA VALUTAZIONE 63
3.1 Due modelli europei a confronto 63
3.2 Il faticoso cammino verso l'agenzia nazionale di valutazione 64
3.3 Le nostre proposte 66
3.4 Qualche raccomandazione per concludere 71

DOCUMENTAZIONE ALLEGATA
1. Esempio di rapporto di valutazione dell'OFSTED su una scuola (sintesi) 73
2. Esempio di Avis de l'Haut Conseil de l'évaluation de l'école 78
3. Esempio di Rapporto annuale sul sistema scolastico francese (L'Etat de l'école, 2000) 82
4. Un esempio italiano: la legge istitutiva del Comitato di valutazione trentino 84

RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI 86

INDICE DELLE TABELLE E DELLE FIGURE 87

Introduzione

PUÒ L'ITALIA RINUNCIARE A VALUTARE LA QUALITÀ DEL SUO SISTEMA SCOLASTICO?

Nel nostro Quaderno n. 1, "Scuola italiana, scuola europea?" (maggio 2002) scrivevamo che "offrire *un'educazione di qualità* per tutti è un obiettivo politico prioritario per tutti i Governi. Il rischio di non riuscire a dotare i giovani di una formazione di base (valori, atteggiamenti, conoscenze, competenze) che consenta loro di diventare 'persone', cittadini consapevoli dei loro diritti e doveri, attivi nella vita sociale e nel mondo del lavoro, può determinare gravi difficoltà individuali, un elevato costo sociale nonché una perdita di competitività del sistema-paese".
La scuola italiana ha offerto negli anni recenti un'educazione di qualità per tutti?

Numerosi indicatori evidenziano che il sistema di istruzione italiano non realizza le prestazioni medie della scuola europea

• Sono troppo pochi i giovani che ottengono il diploma di scuola secondaria superiore: ha lasciato la scuola senza diploma il 45% della popolazione adulta di 25/34 anni contro il 27% della media UE (Figura 1, pag. 11).
Il livello di istruzione (percentuale dei diplomi secondari superiori) è più elevato nella fascia più giovane della popolazione adulta (25/34 anni), ma un corrispondente aumento si verifica anche a livello internazionale, per cui l'Italia non recupera neanche in tempi recenti lo scarto che la separa dagli altri paesi europei, pur se lo riduce significativamente (Figura 2, pag. 11).
• Questi risultati si riverberano anche sul livello universitario: l'Italia è ultima in Europa per la percentuale di chi ha conseguito un titolo universitario - solo il 10% contro una media UE del 26 % - anche se si considera unicamente la fascia più giovane (25/34 anni) della popolazione adulta (Figura 3 e Tabella 1, pag. 13).
• Sulla base di un recente confronto internazionale tra trentadue paesi (indagine P.I.S.A.- Programme for International Student Assessment, OCSE 2001) il livello di competenza funzionale di lettura e matematica dei quindicenni italiani è risultato

nettamente più basso della media, soprattutto a causa della percentuale assai esigua di allievi con prestazioni eccellenti (Figura 4, pag. 15).
• Questi esiti non europei sono determinati da un'insufficiente quantità di risorse che lo stato destina all'istruzione? Contrariamente all'opinione corrente" le spese annuali per studente" nella scuola primaria e secondaria sono mediamente superiori di circa il 10% alla media dei paesi UE (Figure 5, 6, 7, pag. 17).

L'Italia spende molto, ma non è "europea" nei risultati

Il problema evidentemente non sta nel "quanto" ma nel "come" il nostro paese investe in questo settore strategico; sta pure nello storico ritardo culturale da cui l'Italia è partita negli anni Sessanta a confronto dei paesi europei più evoluti.
• E' necessario capire le ragioni per cui queste notevolissime risorse umane e finanziarie dedicate all'educazione non producono i risultati che ci si dovrebbero attendere. La qualità e i risultati di un sistema educativo sono influenzati da una quantità di variabili molto complesse, ognuna delle quali merita di essere tenuta nel giusto conto: i talenti e l'impegno individuali, l'ambiente familiare e socio-economico di provenienza, la qualità dell'insegnamento, l'ambiente e i servizi scolastici, i curricula, etc.
• Si ritiene che un sistema nazionale di valutazione del servizio scolastico potrebbe consentire, attraverso un approccio sistemico e procedure integrate, di pervenire ai seguenti obiettivi:
- accertare quanto succede, identificando punti forti e punti deboli;
- stabilire se il livello delle risorse disponibili è adeguato e se esse vengono impiegate al meglio;
- valorizzare, coinvolgere e responsabilizzare gli individui, i gruppi e i sistemi;
- determinare cosa deve essere cambiato e poi verificare se il cambiamento ha prodotto effetti positivi.

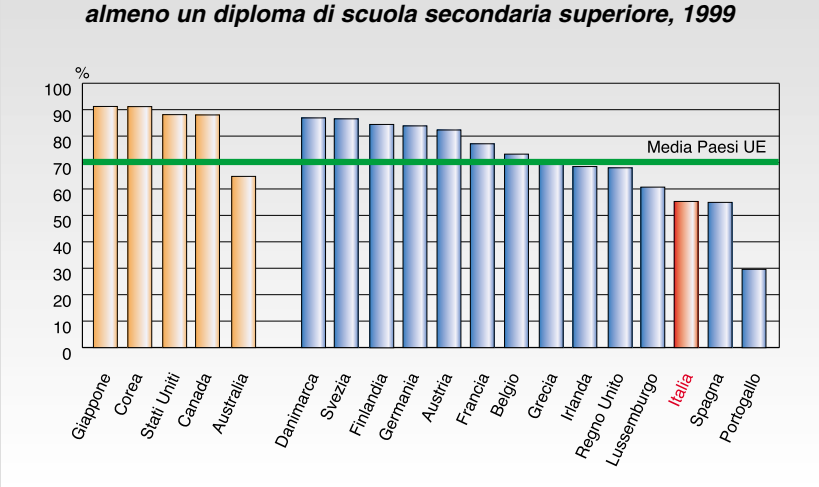
Ognuno di questi obiettivi richiede di essere affrontato con metodologia specifica, ma l'obiettivo fondamentale sarebbe quello di accumulare dati e informazioni che, opportunamente analizzati e interpretati, consentano decisioni idonee a migliorare l'efficacia e l'efficienza del sistema scolastico. E' molto grave pertanto dover rilevare che

in Italia, a differenza di quanto accade nella maggior parte dei paesi europei, non c'è ancora un sistema efficiente ed efficace di valutazione per controllare in modo sistematico e obiettivo i risultati e la qualità del servizio scolastico

Nel nostro paese non si sa cosa accada nelle scuole - se ogni scuola faccia il possibile per garantire la qualità del proprio servizio - non si hanno i mezzi per valutare la qualità dell'insegnamento e non si misura in modo sistematico e oggettivo quanto i giovani apprendono e trattengono.
Il fatto è che nessun luogo pubblico è più privato e discreto della scuola: privato perché l'esercizio della funzione docente è spesso considerato una prerogativa individuale; discreto perché nulla si sa di preciso di quanto avviene nel corso delle attività didattiche.

Figura 1

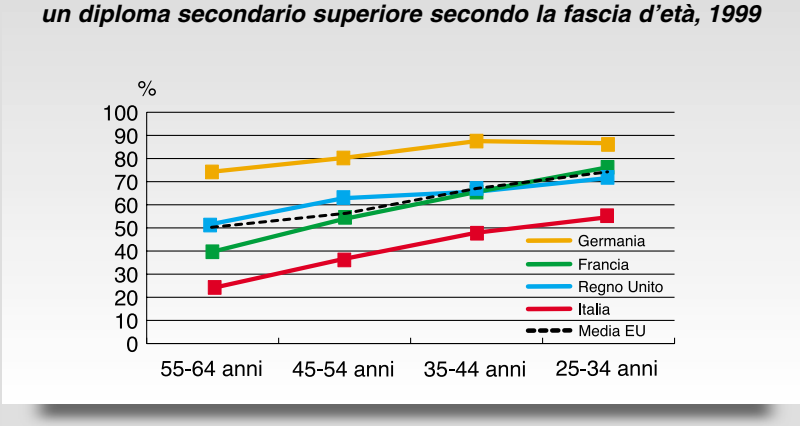
Percentuale della popolazione (25-34 anni) che ha conseguito almeno un diploma di scuola secondaria superiore, 1999



Fonte: OECD, 2001

Figura 2

Percentuale della popolazione adulta che ha conseguito un diploma secondario superiore secondo la fascia d'età, 1999



Fonte: OECD, 2001

La scuola è un'organizzazione complessa, ma è priva di una autentica cultura della valutazione dei risultati

• Il mondo delle imprese, che opera in regime di concorrenza, da tempo si confronta con la cultura della "qualità totale", con le sue tecniche e procedure per la certificazione della qualità. Il mondo della scuola, sostanzialmente monopolistico, fa invece tuttora fatica a introdurre la cultura della valutazione della qualità delle proprie prestazioni.
• La scuola non è un'azienda e non produce banali merci: proprio per questo è paradossale che l'attenzione alla valutazione della qualità del servizio sia quasi inesistente proprio qui, dove dovrebbe essere maggiore. Se la scuola non è un'azienda, tuttavia nessuno potrà negare che la scuola è un'organizzazione, per giunta molto complessa e strutturata, che produce un servizio, anzi un bene, quello educativo. In quanto tale non può sottrarsi alle regole che governano tutte le organizzazioni tra le quali certamente rientrano la verifica e la valutazione della sua efficienza ed efficacia.

Invece fino a oggi il controllo della qualità del servizio scolastico si è basato su procedure ex ante

• Il controllo della qualità del servizio scolastico nel nostro paese è stato infatti finora esercitato prevalentemente attraverso meccanismi di regolazione ex ante, ovvero a monte della sua erogazione, attraverso:
- la definizione di programmi e orari di insegnamento uniformi;
- la definizione di alcuni standard nazionali quantitativi per l'erogazione del servizio (il numero massimo di alunni per classe, etc.).

Il controllo del rispetto di questi meccanismi veniva (e viene tuttora) eseguito attraverso il sistema delle ispezioni, che era (ed è) rivolto essenzialmente a verificare il rispetto delle procedure formali previste dalle varie disposizioni che riguardano l'erogazione del servizio scolastico. I risultati delle poche e recenti rilevazioni oggettive di apprendimento degli studenti hanno messo in evidenza come - dietro l'apparente uniformità e il rispetto della normativa assicurati dalle (scarsissime) ispezioni e dai controlli formali - esistano realtà estremamente differenziate, con forti dislivelli tra le diverse aree del paese e le diverse scuole.

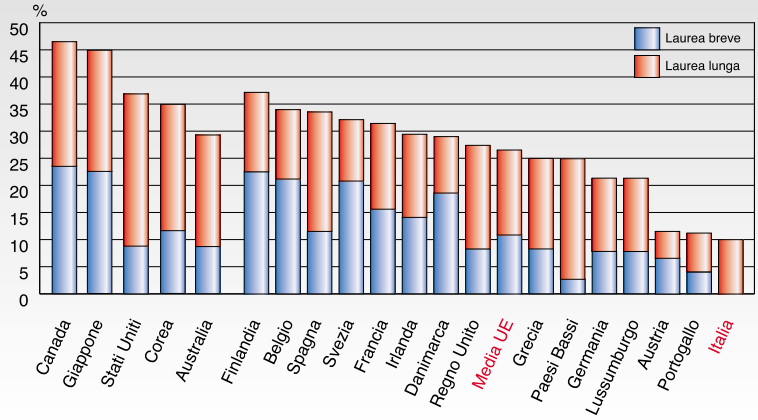
C'è poi un fatto nuovo: il processo avviato di autonomia delle scuole implica un sistema nazionale di valutazione come necessario contrappeso

• In realtà, il processo verso l'autonomia delle scuole potrà avere successo solo se sarà accompagnato da un sistema integrato di valutazione che consenta al sistema, partendo dalle singole scuole, di dar conto in modo trasparente e oggettivo dei suoi risultati (accountability). La valutazione non solo è l'evidente e necessario contraltare dell'autonomia, ma ne costituisce pure un ulteriore volano.

Se rinuncia alla valutazione l'universo scolastico resta privo di bussola: governo, famiglie, operatori non possono che muoversi con approssimazione

Figura 3

Percentuale della popolazione adulta giovane (25-34 anni) che ha conseguito almeno un titolo universitario, 1999



Fonte: OECD, 2001

Tabella 1

Percentuale della popolazione che ha conseguito un titolo di studio universitario per fasce d'età, 1999

	25-34	*35-44*	*45-54*	*55-64*	*25-64*
Regno Unito	27	26	24	19	25
Germania	22	26	25	19	23
Francia	31	21	18	12	21
Media UE	26	23	20	14	21
Italia	**10**	**11**	**10**	**5**	**9**

Fonte: OECD, 2001
I Paesi sono elencati in ordine decrescente per percentuale di laureati

• Senza un sistema nazionale di valutazione (come già da anni si è realizzato in molti paesi europei) i decisori pubblici, le famiglie e gli stessi protagonisti della scuola non hanno la bussola per capire dove si trova e dove sta andando il sistema scolastico nazionale rispetto agli obiettivi che si è posto e nel confronto con i sistemi educativi degli altri paesi.
In assenza di una diffusa cultura della valutazione (mancanza di serie storiche di dati e indicatori, di metodologie di rilevazione comuni, di criteri di valutazione condivisi, etc.) risulta persino difficile "parlare della scuola italiana".
Non c'è infatti un linguaggio condiviso per comunicare: ognuno può dire il meglio o il peggio della nostra scuola senza sufficienti pezze di appoggio ed elementi oggettivi di giudizio riguardo alla sua efficacia ed efficienza.
• Non si può peraltro enfatizzare oltre un certo limite la ricerca di valutazioni oggettive: non esiste infatti una valutazione assolutamente neutra e il valutatore resta un professionista che mette la sua esperienza metodologica al servizio di chi ricopre invece il ruolo politico (o gestionale) per aiutarlo a governare meglio il sistema.
Proprio per questo, l'attività di valutazione richiede un forte impegno nella ricerca educativa.

La valenza strategica degli investimenti in ricerca educativa

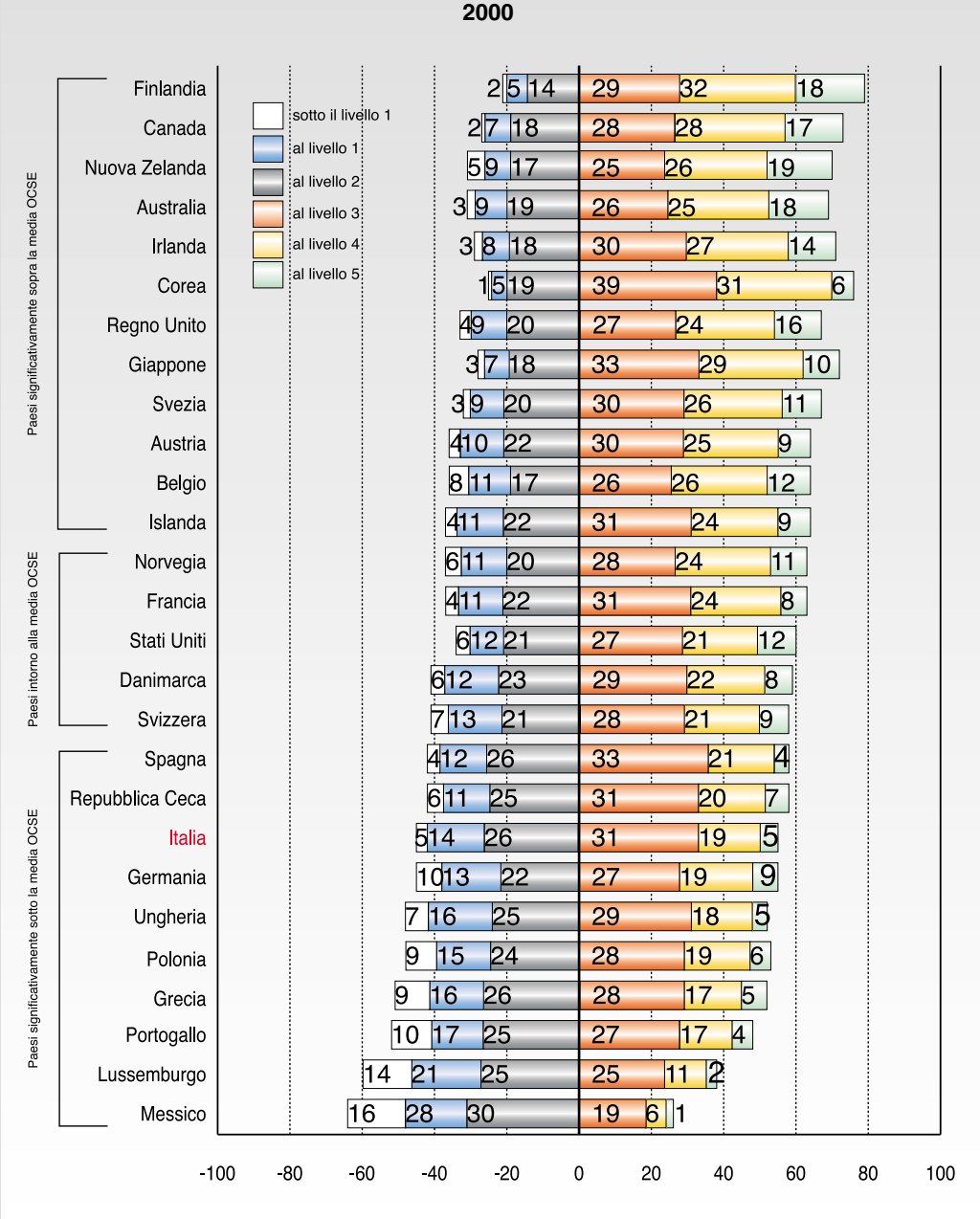
• La valenza strategica degli investimenti in attività di Ricerca e Sviluppo viene ormai data per scontata in settori chiave dei servizi quali la salute, la difesa, i trasporti, ma non ancora nel sistema educativo.
I governi dei paesi industrializzati debbono avere chiaro che è impossibile un sistema educativo di alto livello senza un forte impegno nazionale nella Ricerca. La comunità scientifica che si dedica alla Ricerca educativa deve affrontare molti compiti: scoprire cosa succede nelle scuole, in generale e per aspetti specifici; mettere a punto test, curricula, software didattico e altri strumenti; sviluppare e sperimentare approcci innovativi per l'insegnamento e l'apprendimento; individuare strategie, seguirne e controllarne la realizzazione e l'impatto; valutare iniziative particolari; offrire una critica informata sulle pratiche, le istituzioni e le politiche educative; in generale, promuovere una più approfondita comprensione dei processi in gioco e una valutazione dei risultati. Una serie di compiti assai impegnativi, ma inevitabili.
È difficile pensare ad altri settori così strategici in cui il nostro paese investa così poco nella ricerca.

L'urgenza di una scelta politica sostenuta da adeguate risorse per un sistema nazionale di valutazione

• L'attività di valutazione può richiedere l'impegno di risorse consistenti: sulla base delle esperienze straniere, per un sistema di valutazione a regime e a tutto campo, si può stimare una spesa che rispetto alla spesa totale dell'istruzione va dallo 0,1% della Svezia allo 0,2% della Francia, allo 0,4% dell'Inghilterra. Più che di nuove risorse si dovrebbe trattare di risorse reperibili razionalizzando varie voci di spesa, oggi per l'appunto fuori controllo.
La spesa va comunque valutata in relazione ai benefici che si attendono e, nel caso

Figura 4

Percentuale di studenti a ciascun livello della scala di competenza funzionale di lettura, 2000



Fonte: OCSE, 2001b

Nota: La linea al centro del diagramma separa gli studenti che si collocano al terzo, quarto e quinto livello della scala di competenza funzionale di lettura, in grado di fare un uso adeguato della lettura, dagli studenti che non superano il secondo livello della scala, accomunati da un'insufficiente capacità di servirsi dei testi scritti.

italiano, è intuitivamente sensata non solo perché praticata con soddisfazione da altri paesi industrializzati, ma anche perché è irresponsabile lasciare fuori da ogni controllo di qualità un servizio che fornisce un bene pubblico tanto costoso e di tanta rilevanza strategica.

• Va riconosciuto che è maturata dunque anche in Italia, se pure in ritardo rispetto ad altri paesi, l'esigenza di trovare appropriate forme di valutazione dell'efficacia e dell'efficienza di tutto il sistema, basate su metodologie di rilevazione volte a mettere in luce non tanto il rispetto delle procedure, quanto i risultati raggiunti.

Tracciando un bilancio della sua lunga attività di ministro, Luigi Berlinguer ha affermato: "Nell'estate del 1999, sulla base delle esperienze maturate, abbiamo ritenuto che ci fossero le condizioni per la creazione dell'Istituto nazionale per la valutazione del sistema dell'istruzione (INVALSI). L'attività di valutazione sarà svolta in Italia da una struttura pubblica, dotata di ampia autonomia e aperta alla collaborazione di altre istituzioni di ricerca, pubbliche e private".

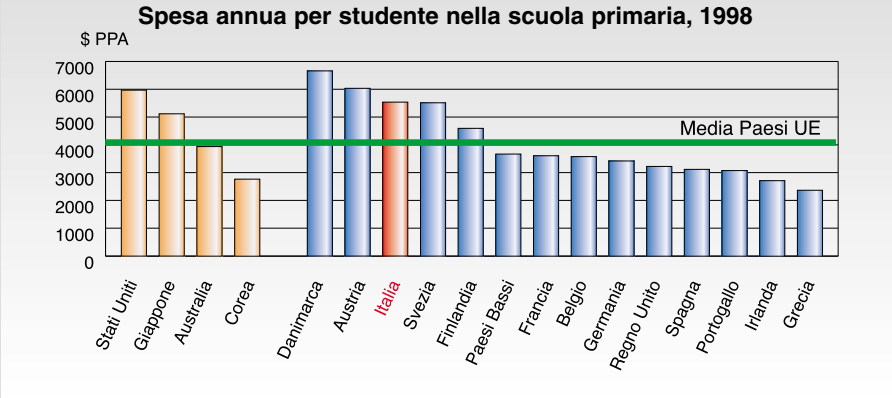
A sua volta il ministro Letizia Moratti, nelle sue prime dichiarazioni programmatiche in Parlamento (2001) ha affermato: "Serve un centro che valuti il funzionamento delle scuole e i livelli di apprendimento degli studenti. Occorre per questo un servizio nazionale di valutazione del sistema scolastico nel suo complesso, autonomo e indipendente, che definisca gli standard di qualità della scuola e operi sui livelli finali di preparazione degli studenti al fine di migliorarli costantemente e in modo omogeneo nel paese".

Lo scopo di questo Quaderno è quello di favorire un dibattito per richiamare i decisori pubblici a una forte scelta politica con un conseguente impegno di risorse finanziarie ad hoc.

Attilio Oliva
Presidente Esecutivo

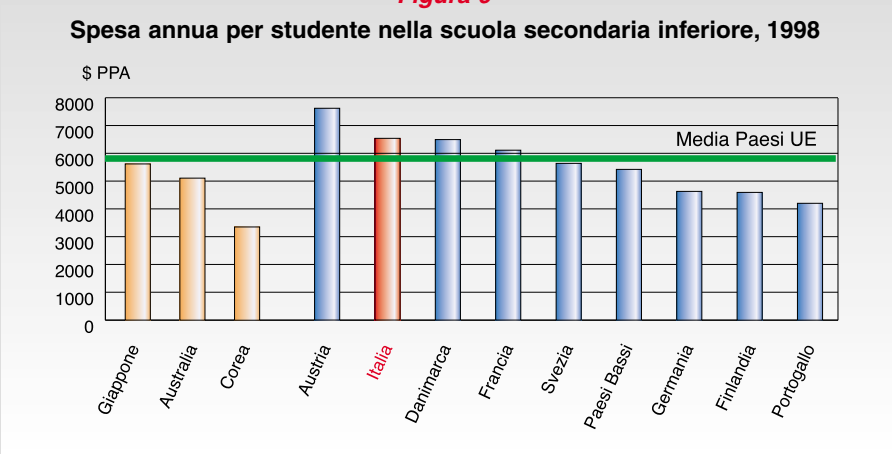
Thomas Alexander
Chairman del Forum

Figura 5



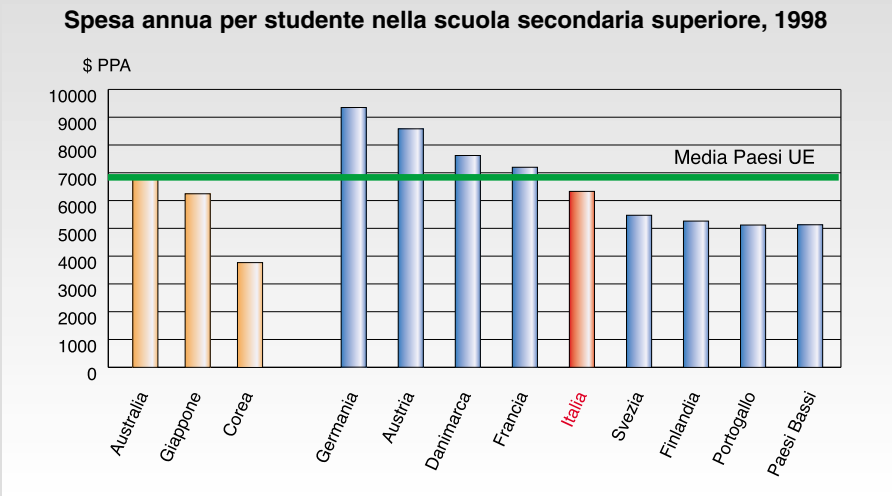
Fonte: OECD, 2001

Figura 6



Fonte: OECD, 2001

Figura 7



Fonte: OECD, 2001

1. VALUTARE UN SISTEMA SCOLASTICO: RAGIONI E PRINCIPI

C'è, forse, chi crede che il nostro sistema scolastico sia del tutto trasparente, che delle nostre scuole si sappia tutto; in particolare che sia chiaro il rapporto tra quanto si spende per l'istruzione e quanto si ottiene in termini di risultato. Se siete tra questi, il Quaderno che avete tra le mani non è per voi. È diretto invece a chi ritiene (e crediamo siano molti) che della scuola non si sappia abbastanza, a chi si interroga sull'effettivo ritorno delle spese per l'istruzione e si chiede perché mai l'Italia non disponga - al pari di tante altre nazioni - di validi strumenti per valutare la qualità di un servizio cruciale per la crescita della società civile e per lo sviluppo del sistema-paese.

1.1 Perché valutare?

Valutare la qualità del servizio è una condizione per il miglioramento di un sistema educativo

• Come ricordato nell'Introduzione, la valutazione, attraverso un approccio sistemico e procedure integrate, può perseguire un articolato ventaglio di obiettivi: accertare quanto succede identificando punti forti e punti deboli; stabilire se il livello delle risorse disponibili è adeguato e se esse vengono impiegate al meglio; valorizzare, coinvolgere e responsabilizzare gli individui, i gruppi e i sistemi; determinare cosa deve essere cambiato e poi verificare se il cambiamento ha prodotto effetti positivi.
• In sostanza l'attività di valutazione considera sia l'efficienza (il rapporto tra costi e risultati), sia l'efficacia (il rapporto tra obiettivi previsti e risultati raggiunti) dei vari fattori che concorrono a determinare la qualità del servizio.
• La valutazione non è la sola fonte di informazioni possibile, né introdurre un sistema di valutazione della qualità garantisce di per sé un facile e immediato miglioramento della nostra scuola. Il cammino delle riforme è articolato, lento e faticoso: è

legato all'impegno e agli sforzi di tutti quelli che vi sono coinvolti.
• Scopo della valutazione è fare sì che questi sforzi siano consapevoli e realistici, proprio per avere maggiori probabilità di risultare efficaci rispetto agli obiettivi individuati.

La valutazione di un sistema scolastico facilita confronti tra situazioni comparabili e sollecita una emulazione virtuosa tra le scuole

• La valutazione del sistema scolastico tende a favorire confronti tra situazioni comparabili attraverso indicatori di efficacia e di efficienza. Non si tratta - come alcuni temono - di sottovalutare la peculiare attività di valutazione dei docenti, ma di sottolineare come gli insegnanti, i capi di istituto, le singole scuole - confrontandosi su elementi oggettivi - potrebbero meglio valutare l'efficacia del proprio lavoro, fare riferimento alle migliori "pratiche" e contribuire così a far crescere la qualità del servizio. Ciò verrebbe anche a determinare un diffuso clima di emulazione virtuosa.
A livello internazionale si è del resto consolidata la convinzione che la valutazione e il controllo della qualità siano condizioni essenziali per il miglioramento dei sistemi educativi. Nel nostro paese diventa allora tanto più urgente porre in essere un sistema di valutazione anche per confrontare l'efficacia della scuola italiana con quella di altre nazioni: la concorrenza tra sistemi-paese può non piacere, ma è ormai un dato non eludibile.

Il sistema di valutazione si configura come un servizio agli operatori della nuova scuola dell'autonomia

• L'introduzione di un sistema di valutazione nazionale della scuola non dovrebbe però mirare a stilare classifiche - spesso fuorvianti quando non tengono conto dei valori di partenza e dei contesti socio-economici - ma dovrebbe piuttosto tendere a configurare un "servizio" a disposizione degli operatori e della scuola dell'autonomia.
In questo modo anche l'attività di valutazione che gli insegnanti svolgono nei confronti dei propri allievi si potrebbe rapportare alla attività di valutazione del sistema scolastico: molti docenti sentono il bisogno di punti di riferimento esterni in grado di aiutarli a valutare i risultati della loro opera e dunque a migliorare la qualità del proprio insegnamento, superando quell'individualismo pedagogico che è talvolta impropriamente confuso con il grande valore costituzionale della libertà di insegnamento. Un sistema di oggettiva valutazione del servizio scolastico, lungi dal mettere in discussione la libertà di insegnamento dei docenti, può renderla anzi, in prospettiva, più piena e coerente.

1.2 Per chi valutare?

L'attività di valutazione rappresenta uno strumento di gestione strategica del sistema scolastico

• Gli esiti della valutazione sono essenziali per migliorare - a livello centrale e periferico - la qualità di un sistema di istruzione basato sulla autonomia delle scuole. La considerazione di tali esiti è infatti indispensabile all'ampia pluralità di soggetti chiamati a dar vita a una organizzazione della scuola in cui la valutazione corregga ogni possibile deriva autoreferenziale.

• In particolare, i risultati della valutazione dovranno interessare:

- **chi ha il compito di governare il sistema**. Le informazioni sugli esiti della valutazione sono indispensabili, a livello centrale e locale, per monitorare la qualità del servizio scolastico - nel suo complesso e nelle sue articolazioni - e per accompagnare i conseguenti interventi di riforma e di correzione. In questo modo, si potrà tra l'altro evitare il rischio che l'autonomia scolastica, in assenza di adeguate forme di verifica dei risultati, aumenti gli squilibri, oggi già piuttosto ampi, tra i livelli di qualità delle diverse istituzioni scolastiche operanti nel paese;
- **chi opera all'interno delle scuole**. Le informazioni sugli esiti della valutazione divengono strumenti utili ai dirigenti scolastici, ai docenti e al personale ATA per migliorare il proprio profilo professionale. Le scuole dell'autonomia sono infatti sollecitate a inediti rapporti interistituzionali, fondati su una trasparenza e una integrazione progettuale che richiedono apertura al territorio, scambi di informazioni e di esperienze, disponibilità al confronto e alla collaborazione;
- **chi fruisce del servizio**. Le informazioni sugli esiti della valutazione interessano direttamente le famiglie e gli studenti per poter confrontare i risultati delle scuole ragionevolmente comparabili. Le informazioni sugli esiti della valutazione interessano direttamente i potenziali utenti, che disporrebbero di uno strumento in più per giudicare la qualità della scuola e, laddove possibile, per poter scegliere quella più conforme ai propri desideri. Anche il mondo del lavoro e l'intera società sono interessati a conoscere l'andamento del sistema formativo, perché questo è comunque in stretto rapporto sia con un organico sviluppo produttivo, sia con la stessa qualità della vita civile e culturale del paese. L'impegno dovrà essere quello di garantire che gli esiti di un sistema di valutazione possano essere utilizzati dall'intera platea dei fruitori del servizio scolastico, assicurando la loro libertà di scelta nei diversi contesti socio-economici.

1.3 Cosa valutare?

Gli ambiti della valutazione sono diversi...

• La qualità di un sistema scolastico è il risultato di numerosi fattori tra loro inter-

dipendenti. La Figura 8 (pag. 23) evidenzia bene i fattori chiave e le loro interazioni. A livello internazionale sono già stati individuati gli ambiti oggetto di sistematica e ricorrente valutazione.
Tali ambiti possono così riassumersi:

- l'efficacia del sistema nel suo complesso, anche in confronto a quello di altri paesi;
- la qualità delle singole scuole;
- gli apprendimenti degli studenti;
- la professionalità degli operatori scolastici.

... ma è evidente la loro stretta interdipendenza

La valutazione integrata di questi quattro ambiti rende possibile monitorare gli effetti e l'efficacia di eventuali riforme del sistema scolastico. L'informazione tempestiva sull'andamento di queste diverse articolazioni del sistema mette in grado chi ha il compito politico 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 rende possibile altresì monitorare sperimentazioni, progetti speciali, esperienze curricolari, etc., in modo da garantire - al di là dei grandi interventi strutturali - la tenuta e l'aggiornamento del sistema.
La valutazione integrata dei quattro ambiti è in grado di coinvolgere la pluralità dei soggetti (politici, amministrativi, tecnici) variamente interessati alla scuola, evitando in questo modo di far entrare in rotta di collisione - come spesso è accaduto - i tempi della politica e i tempi della scuola.

Un sistema di valutazione nazionale si fonda su uno schema integrato di diversi approcci valutativi per consentire al Ministro, all'amministrazione centrale e alle scuole analisi e diagnosi affidabili

• Solo così è possibile garantire un corretto rapporto tra le grandi 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).

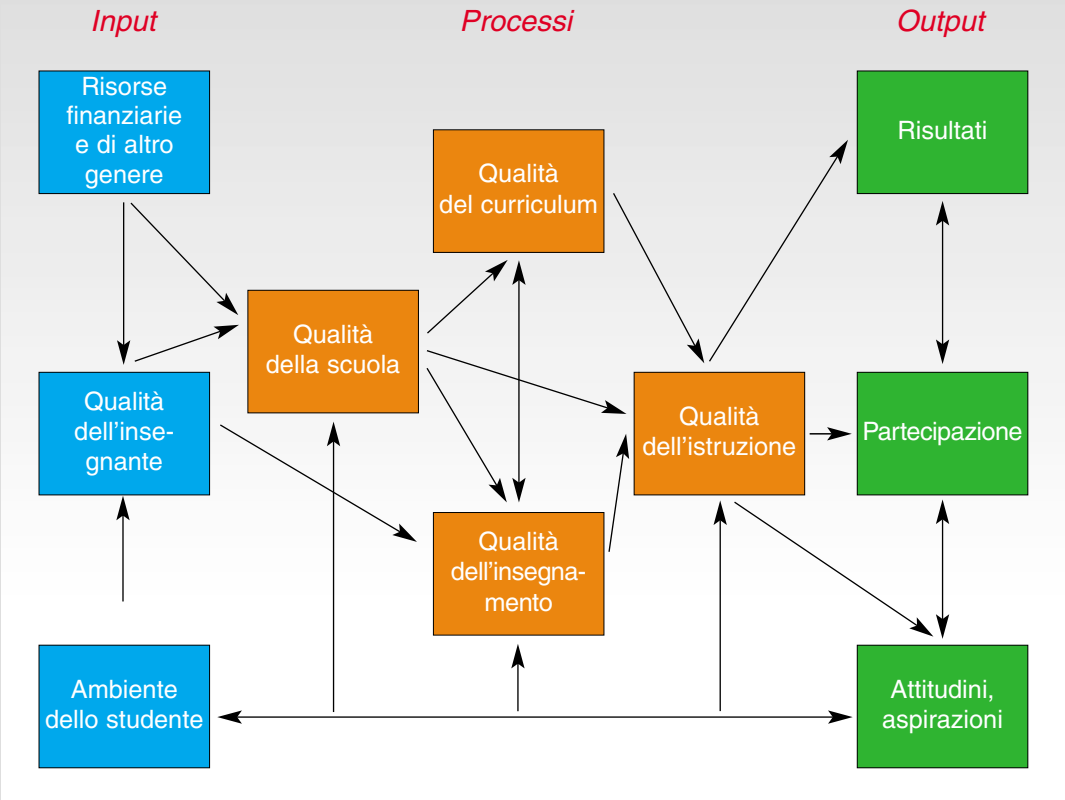
1.4 Come valutare?

La valutazione dell'universo scolastico non può prescindere da una dimensione di sistema e da una metodologia unitaria

• Ognuno degli ambiti sopra richiamati implica strumenti e approcci di analisi differenti. Ben si comprende come la valutazione degli apprendimenti dei singoli studenti sia cosa ben diversa dall'analisi costi-benefici dell'utilizzo delle risorse o dalla valutazione dell'efficacia globale del sistema educativo.

Figura 8

Interrelazioni del sistema scolastico



Fonte: Shavelson R.J. et al., Indicators Systems of Monitoring Mathematics and Science Education, the Rand Corporation, Santa Monica, CA 1987.

Ma questo non significa che gli ambiti di valutazione debbano essere trattati con modalità e da soggetti tra loro non compatibili. Si devono anzi prevedere una visione complessiva e un approccio metodologico tali da garantire nello stesso tempo sia l'omogeneità nella predisposizione degli strumenti di analisi, sia la coerenza nella formulazione delle valutazioni.

Si impongono una regia e un coordinamento nazionali di più soggetti con competenze diversificate e articolati territorialmente (vd. Cap. 3.3, pag. 66)

È perciò necessario che l'attività di valutazione preveda una regia e un coordinamento centrali. Solo così il momento politico (il Ministro) sarà in grado di fissare di volta in volta, a livello nazionale, parametri-obiettivo (target) di efficienza e di efficacia - veri e propri traguardi da raggiungere - su cui l'amministrazione centrale e gli operatori della scuola possano confrontarsi, misurando nel medio e lungo termine l'efficacia della propria azione.
È ugualmente necessario prevedere un'articolazione di competenze diversificate assegnate a soggetti dislocati sul territorio per 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 tener conto delle diverse dimensioni e dei diversi aspetti della vita scolastica, attraverso la considerazione di quattro elementi basilari:

- 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 e via dicendo. Con procedure siffatte si ricaverebbero informazioni e dati del tutto decontestualizzati, fuorvianti e per nulla utili sia a comprendere la realtà, sia a intervenire su di essa.

2. I QUATTRO PRINCIPALI AMBITI DELLA VALUTAZIONE

Abbiamo già ricordato i principali ambiti che, in sede internazionale, sono oggetto di sistematica valutazione: il sistema nel suo complesso, le singole scuole, gli apprendimenti degli allievi, il personale scolastico.
Intendiamo qui di seguito esaminare dapprima come questi diversi ambiti vengono trattati in alcuni sistemi europei. Formuleremo quindi alcune nostre specifiche proposte di merito per la situazione italiana e ci soffermeremo infine su questioni aperte che meritano ulteriori verifiche e riflessioni.

2.1 La valutazione del sistema nel suo complesso

La valutazione di sistema individua i punti di forza e di debolezza, facilita l'analisi delle tendenze, i confronti internazionali con altri paesi...

• Per valutazione del sistema nel suo complesso si intende la raccolta e l'analisi dei dati relativi ai principali fenomeni che riguardano l'organizzazione scolastica, in modo da ricostruire una visione di insieme non solo dei risultati ottenuti, ma anche delle risorse utilizzate e dei principali processi messi in moto.
• Allo scopo di facilitare la lettura dei fenomeni e il loro andamento, i dati per la valutazione di sistema vengono spesso presentati sotto forma di indicatori, che permettono confronti più agevoli sia tra i diversi anni, sia tra i diversi sistemi o tra le diverse parti del sistema. La lettura ed il confronto tra gli indicatori permettono l'individuazione dei punti di forza e di debolezza del sistema scolastico.
• La valutazione di sistema facilita l'analisi delle tendenze. Ciò naturalmente se essa viene condotta in maniera adeguata, utilizzando le serie storiche di dati nel tempo,

le comparazioni a livello regionale o territoriale e infine i raffronti internazionali. La valutazione di sistema tende a focalizzarsi soprattutto su *misurazioni quantitative*, poiché - a fronte del grande numero delle scuole - sono quelle più facilmente disponibili.

...supporta le decisioni politiche e amministrative, orienta l'opinione pubblica

• Come già si è detto, la valutazione di sistema costituisce una risorsa irrinunciabile sia per i decisori pubblici, che hanno il compito di governare, sia per quanti hanno a vario titolo il compito di gestire il sistema, a livello centrale e locale.
Le informazioni derivanti dalla valutazione di sistema sono peraltro uno strumento importante anche per l'opinione pubblica, che può così rendersi conto in maniera non episodica del funzionamento del complesso universo scolastico.

2.1.1 Le esperienze europee

Diversi paesi predispongono ogni anno un Rapporto sull'evoluzione del loro sistema, basato sulla raccolta e sul confronto di indicatori

• **In Francia** viene predisposto ogni anno un Rapporto sulla scuola, dal titolo *L'état de l'école*. Il Rapporto riguarda l'intero mondo dell'istruzione, dalla materna alla superiore fino alla formazione continua. Esso si avvale di trenta indicatori che riassumono i principali dati relativi ai costi, alle attività, ai risultati della scuola francese, permettendo il confronto con i dati di altri paesi.
Tra i diversi indicatori utilizzati si possono citare quelli relativi alla spesa, al personale, alla scolarizzazione, agli apprendimenti (particolarmente per le aree linguistica e matematica), ai tassi di riuscita nei diversi percorsi, ai tassi di occupazione dei diplomati e dei laureati. Il Rapporto viene diffuso anche su Internet.
Recentemente è stato inoltre istituito presso il Ministero l'Haut Conseil de l'évaluation de l'école, composto da 35 membri: per un terzo esponenti del mondo della scuola, per un terzo esperti esterni anche stranieri, per un terzo esponenti della società civile ed economica. Il loro compito è quello di verificare e validare i risultati delle diverse iniziative di valutazione e di fornire raccomandazioni sulla loro conduzione e sul loro sviluppo.
• **In Inghilterra** due sono i principali soggetti che pubblicano rapporti annuali sul sistema scolastico: il primo è l'OFSTED (Office for Standards in Education, vedi scheda al cap. 2.2.1), un ente statale non governativo istituito nel 1992 col compito di ispezionare e valutare tutte le singole scuole. L'OFSTED riferisce direttamente al Parlamento. Il secondo è il QCA (Qualifications and Curriculum Authority), agenzia governativa responsabile dei curricula e della valutazione degli apprendimenti degli studenti. I rapporti di questi due enti forniscono al Parlamento, al Ministro dell'educazione e all'opinione pubblica una visione complessiva dello stato del sistema scolastico inglese. Oltre che dell'OFSTED e del QCA, il sistema di valu-

tazione nazionale inglese si avvale – per specifici ambiti di indagine - del contributo di altri enti non governativi specializzati: NFER (National Foundation for Educational Research), Office of National Statistics, AQA (Assessment and Qualification Alliance), ETS (Educational Testing Service).

• **In Svezia** esiste una sola agenzia nazionale per l'Educazione (Skolverket): pubblica specifici rapporti e ogni tre anni "Un quadro della scuola" nel quale sono evidenziati i risultati del sistema e confronti internazionali. Sulla base di questo rapporto il governo delibera piani specifici per il miglioramento della qualità. (Da notare che per l'università opera un'analoga agenzia specializzata nella valutazione nazionale dell'educazione terziaria).

E' responsabile della valutazione del sistema scolastico, inclusi gli esami nazionali via test, dell'aggiornamento di una banca dati nazionale con relative statistiche, della supervisione delle scuole private - che ricevono significativi finanziamenti pubblici - affinché rispettino l'Education Act e il curriculum nazionale. Lo Skolverket ha una lunga tradizione in merito alla valutazione degli apprendimenti dei singoli studenti, non per la valutazione delle singole scuole. Quest'ultima viene condotta dai Comuni o dalle scuole medesime attraverso procedure di autovalutazione.

La valutazione si basa su differenti dati quali prove oggettive nazionali sugli apprendimenti (test) e progetti specifici per singoli aspetti. Ogni anno il governo decide i particolari problemi da affrontare, ad esempio la leadership nelle scuole o programmi educativi speciali. Questi progetti sono affidati a esperti e consulenti esterni con incarichi a termine e si concludono con un rapporto presentato al governo.

"Education at a Glance": l'autorevole rapporto dell'OCSE

• In Europa, e tendenzialmente nel mondo, il più accreditato Rapporto di sistema è senza dubbio quello predisposto annualmente dall'OCSE. Esso mette a raffronto i principali indicatori relativi a processi, risultati e costi dei sistemi scolastici internazionali. Il Rapporto, intitolato Education at a Glance, è diventato il più autorevole punto di riferimento a livello internazionale per la comparazione dei dati strutturali relativi allo sviluppo dei diversi sistemi. Education at a Glance nell'edizione del 2001 contiene 31 indicatori (vedi scheda a pag. 29).

2.1.2 La situazione italiana

In Italia non è ancora operante un programma di valutazione del sistema nel suo complesso

• È tuttavia opportuno ricordare alcune significative esperienze. Nella **Provincia autonoma di Trento**, il Comitato di valutazione del sistema scolastico predispone da 10 anni, con cadenza biennale, un rapporto che esamina i principali aspetti della scuola trentina, confrontandoli con i valori nazionali e internazionali, attraverso un modello di analisi simile all'OCSE. Vanno poi ricordati, anche se non si tratta di

testi con specifiche finalità educative, il Rapporto predisposto annualmente dal CENSIS sulla situazione del Paese, che presenta anche i principali dati di carattere strutturale sull'evoluzione del sistema scolastico, e il Rapporto curato ogni anno dall'ISFOL, che - senza trascurare l'istruzione - focalizza la propria attenzione soprattutto sulla formazione professionale. Entrambi i documenti hanno consentito in questi anni di supplire in qualche modo alla mancanza di un vero rapporto valutativo sul sistema scolastico e formativo italiano.

2.1.3 Le proposte

Anche in Italia va predisposto un Rapporto annuale di valutazione del sistema scolastico

• Analogamente a quanto avviene negli altri paesi, si dovrebbe avviare, anche in Italia, un'attività di ricerca e di analisi statistica che porti alla predisposizione di un Rapporto annuale. Esso, sulla base di indicatori comparabili a livello nazionale e internazionale, dovrebbe rispondere a domande chiave, del tipo:

- quanto costa alla collettività nazionale il sistema educativo?
- quali sono i suoi risultati misurabili?
- in che modo la scuola contribuisce alla riduzione delle disuguaglianze?
- come prepara i giovani a inserirsi nella vita attiva o nella prosecuzione degli studi?

Un simile Rapporto annuale dovrebbe costituire la base documentata a partire dalla quale sviluppare un corretto dibattito nazionale e favorire scelte politiche meditate e condivise.

• Per predisporre il Rapporto annuale sarebbe indispensabile un coordinamento e un potenziamento del sistema statistico attuale dei diversi soggetti (ISTAT, Ministero dell'Istruzione, INVALSI, Ministero del Lavoro, ISFOL). L'informazione statistica ordinaria andrebbe inoltre arricchita da indagini periodiche sui principali aspetti qualitativi del funzionamento del sistema scolastico.

2.1.4 Le questioni aperte

Come potenziare il sistema statistico?

• Gli indicatori di sistema sono lo strumento internazionalmente riconosciuto per visualizzare l'andamento e le principali caratteristiche dell'universo scolastico. La loro relativa semplicità di lettura non deve ingannare rispetto alla complessità dei dati da raccogliere e delle elaborazioni da condurre.

Gli indicatori dell'OCSE

EDUCATION AT A GLANCE - 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

Essi infatti presuppongono l'esistenza:

- di un valido sistema statistico, che fornisca in modo puntuale, esauriente e aggiornato i dati relativi ai principali fenomeni strutturali della complessiva organizzazione scolastica;
- di osservazioni sistematiche e periodiche sugli aspetti "qualitativi" non rilevabili dal normale sistema statistico (gli atteggiamenti, i comportamenti professionali, il giudizio degli utenti, etc.).

L'Italia è carente su ambedue i versanti. Il sistema statistico relativo all'Istruzione non fornisce, o fornisce con molta difficoltà, quel complesso di informazioni che sarebbero necessarie per una completa rappresentazione e analisi dei principali fenomeni relativi al sistema scolastico. Non esiste un'anagrafe scolastica che possa fornire informazioni sui percorsi degli alunni. L'anagrafe regionale per l'obbligo formativo è ancora in fase di costituzione. Le rilevazioni sugli aspetti "qualitativi" del sistema sono condotte in modo sporadico e, spesso, con metodologie non confrontabili.

A chi affidare l'elaborazione del rapporto annuale?

• L'elaborazione del Rapporto annuale potrebbe essere condotta dalla stessa agenzia incaricata di gestire il sistema di valutazione nel suo complesso. Essa avrebbe il compito di raccogliere i dati statistici disponibili presso i vari soggetti che compongono il Sistema Statistico Nazionale oppure presso altri fornitori di informazione statistica, integrarli con altre rilevazioni condotte ad hoc sugli aspetti quantitativi e qualitativi del sistema educativo, trasformandoli in indicatori secondo i modelli consolidati a livelli internazionale.

Come possono comunicare centro e periferia?

• La logica della valutazione presuppone che l'individuazione delle aree di forza e di debolezza del sistema, e delle cause che le originano, possa consentire al decisore politico di attuare gli opportuni interventi per correggere i problemi evidenziati, in una logica di *feedback*. In effetti nei sistemi complessi, come è il sistema scolastico, questa logica funziona solo in parte, a causa di due vincoli:

- la notevole articolazione del sistema fa sì che gli effetti delle decisioni centrali arrivino in periferia con notevole ritardo. Ciò tende tra l'altro a rallentare e a rendere meno efficaci anche le azioni di sensibilizzazione o di aggiornamento degli operatori scolastici;
- la resistenza di questi ultimi ad adeguarsi a iniziative di cambiamento delle quali non siano chiaramente percepite né le motivazioni né gli obiettivi.

È pertanto raccomandabile un significativo investimento in termini di risorse per rendere il processo comunicativo tra centro e periferia (e viceversa) più tempestivo e diretto.

Si deve valutare dal centro anche la formazione professionale?

• Le considerazioni fin qui svolte hanno riguardato in particolare la valutazione del mondo dell'istruzione scolastica. Per il settore della formazione professionale l'atti-

vità di valutazione è invece ancora praticamente tutta da costruire.
Una spinta a sviluppare la valutazione dei risultati in questo settore proviene dal Fondo Sociale Europeo, che com'è noto svolge un ruolo importante nel finanziamento delle attività di formazione professionale del nostro paese.
Le amministrazioni regionali, beneficiarie dei finanziamenti e con competenze istituzionali su questo sistema, sono chiamate a condurre una valutazione dell'impatto delle attività dell'istruzione e della formazione professionale in termini di qualifiche e occupazione.

Vista l'esigenza di un sistema di valutazione unitario, che fare dopo la riforma del Titolo V della Costituzione?

• Rimane però da affrontare il nodo di una valutazione dei risultati qualitativi della formazione professionale a livello di sistema nazionale.
In merito, una novità importante è rappresentata dall'articolo 3 del recente disegno di legge Moratti sulla riforma degli ordinamenti scolastici. Tale articolo prevede tra l'altro che l'INVALSI valuti anche il sistema dell'istruzione e della formazione professionale.
Si tratta di una questione delicata, perché l'indicazione potrebbe interferire con la competenza sull'istruzione e sulla formazione professionale che la riforma del Titolo V della Costituzione ha assegnato alle Regioni.

• D'altra parte, tra le competenze riservate allo Stato rimane quella di determinare i "livelli delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale".
Fra questi, ci pare possa a giusto titolo collocarsi anche l'esigenza di un sistema di valutazione unitario che assicuri la trasparenza e l'omogeneità nelle verifiche dei risultati di *tutte* le diverse istituzioni formative, nell'interesse degli utenti e dell'intera società civile.

2.2 La valutazione delle singole scuole

Il processo educativo si realizza a livello di unità scolastica ed è sicuramente a questo livello che va portata l'attività di valutazione

• L'approfondimento delle analisi valutative a livello di singola unità scolastica consente infatti di ottenere:
- una migliore conoscenza della gestione quotidiana dell'attività educativa;
- un maggiore coinvolgimento degli operatori scolastici;
- un indispensabile supporto alle strategie di innovazione.

Gli aspetti considerati possono riguardare, ad esempio, gli apprendimenti degli studenti in materie specifiche, il conseguimento di competenze trasversali al curriculum, gli standard educativi della scuola, il suo ethos, la professionalità e il comportamento degli insegnanti, la condizione delle strutture, la qualità del management nelle responsabilità di gestione delle risorse umane e finanziarie.
• Al riguardo, paiono senz'altro interessanti le conclusioni dell'*Ofsted Annual Report 1997-98*, relative al caso inglese, ma probabilmente valide - in maggiore o minore misura - per la generalità dei sistemi scolastici: "L'istruzione assomiglia ancora troppo a una lotteria: le valutazioni-ispezioni delle singole scuole dimostrano che, mentre alcune scuole producono ottimi risultati, altre danno risultati scadenti. In qualche misura tutto ciò è inevitabile, ma è troppo ampio il delta dei risultati di scuole che pure operano in comunità similari. [...] Dalle ispezioni, dai test e dai risultati degli esami sappiamo che anche scuole che operano in zone svantaggiate possono conseguire risultati eccezionali. [...] Le chiavi per elevare gli standard qualitativi della scuola sono la qualità dell'insegnamento e la capacità di leadership del capo d'istituto".

2.2.1 Le esperienze europee

Da più di cent'anni in Europa si valutano i sistemi scolastici

Fin dall'inizio del secolo scorso in vari paesi è stata avviata la valutazione della scuola nel suo complesso attraverso "ispezioni". Col tempo sono stati messi a punto modelli più o meno specifici. Esaminiamo più da vicino quanto avviene in alcune nazioni europee.

• **In Inghilterra** la valutazione della qualità delle singole scuole viene effettuata dall'OFSTED (*Office for Standards in Education*) (vedi scheda qui di seguito).

L'OFSTED

(OFFICE FOR STANDARDS IN EDUCATION)

In Inghilterra opera attualmente l'OFSTED che - rimpiazzando di fatto il tradizionale Ispettorato - ha l'obiettivo di condurre un'azione sistematica e capillare di valutazione delle singole scuole mediante visite molto approfondite e condotte sulla base di modelli standardizzati. E' un ente statale non governativo istituito nel 1992 e finanziato dallo Stato: riferisce direttamente al Parlamento e non al Ministero dell'Istruzione. Il suo costo annuo è di oltre 150mila euro.
Il suo personale è costituito da dipendenti statali assunti attraverso un pubblico concorso. I requisiti richiesti sono:
- dieci anni di esperienza nelle istituzioni scolastiche;
- ottima conoscenza della materia;
- tre anni di esperienza in qualità di dirigente scolastico.

La valutazione degli istituti scolastici viene invece effettuata da équipe di consulenti indipendenti formati ad hoc e incaricati di volta in volta attraverso gare (per contenere i costi). Le équipe sono così composte:
- un capo ispettore, specializzato nelle procedure dell'OFSTED e responsabile del lavoro della sua squadra e del rapporto finale;
- i membri (consulenti esterni), dotati di conoscenze specialistiche e adeguatamente preparati per valutare la qualità delle scuole;
- almeno un consulente assolutamente esterno al mondo della scuola, che non ha mai ricoperto il ruolo di insegnante o dirigente scolastico.

La valutazione degli istituti scolastici è prescritta dalla legge e ogni scuola è oggetto di ispezione almeno una volta ogni sei anni. Durante l'ispezione vengono valutati:
- la qualità dell'istruzione fornita dalla scuola;
- gli standard educativi raggiunti dalla scuola;
- l'uso delle risorse finanziarie a disposizione della scuola;
- lo sviluppo spirituale, morale, sociale e culturale degli studenti.

Esistono norme molto precise su come valutare ognuno di questi aspetti. I giudizi sono espressi in base a una scala che va da uno (eccellente) a sette (molto scarso).
L'équipe di valutatori raccoglie un'ampia documentazione sui risultati dei test e degli esami scolastici, sulle politiche educative e sui i progetti di sviluppo, sugli orari e l'organizzazione del lavoro. Trascorre nella scuola una settimana circa, durante la quale assiste alle lezioni (per il 60 per cento almeno del tempo dedicato all'ispezione), intervista dirigenti scolastici, insegnanti e studenti, esamina i lavori degli allievi e li osserva durante le attività parascolastiche. I genitori ricevono un questionario nel quale si chiede di esprimere la loro opinione sulla qualità dell'istruzione fornita dalla scuola; vengono inoltre invitati a un incontro con l'équipe dei valutatori. La relazione sui risultati dell'ispezione, che è resa pubblica, contiene

una serie di “Punti Chiave” per migliorare la qualità, in base al quale ogni scuola è tenuta a mettere a punto un suo Piano di azione. Laddove la qualità risulta assai carente, si controlla a medio termine l’effettiva realizzazione del piano di azione.
I rapporti dell’OFSTED vengono inviati al Department for Education per le decisioni del caso (le scuole che mostrano particolari problemi vengono di fatto poste sotto osservazione) e sono resi di pubblico dominio anche attraverso Internet.

Occorre ricordare anche che le scuole inglesi, oltre ad accogliere le ispezioni esterne, annualmente sottopongono i loro alunni a test sugli apprendimenti preparati da enti non governativi specializzati (QCA, AQA, ETS). I risultati di questi test vengono anche pubblicati su speciali graduatorie chiamate *League Tables* (v. più avanti il paragrafo sulla valutazione degli apprendimenti), che mettono a confronto i livelli degli apprendimenti conseguiti nei singoli istituti. Quindi i risultati della scuola vengono pubblicamente esposti sia nei rapporti dell’Ofsted che nelle *League Tables*.

Oltre alle ispezioni e ai rapporti OFSTED, le singole scuole ricevono ogni anno dal Department of Education (DfES) il PANDA (Performance and Assessment Report) che contiene analisi dettagliate sui risultati dei test nazionali di tutte le scuole. Il PANDA Report consente alle scuole di raffrontarsi con le altre, permettendo così di individuare i loro punti di forza e le proprie carenze.

• **In Francia** la valutazione degli istituti scolastici è affidata a un’organizzazione assai complessa. Gli enti coinvolti sono quattro, due a livello nazionale e due a livello regionale, con un totale di circa 3400 addetti. Gli ispettori di ruolo sono oltre 2000 (vedi scheda di seguito).

FRANCIA
GLI ENTI VALUTATORI DELLE SINGOLE SCUOLE

Gli enti nazionali sono:
- l’*Inspection Générale de l’Education Nationale* (IGEN), cui è affidata la valutazione generale dei risultati dell’attività educativa;
- l’*Inspection Générale de l’Administration de l’Education Nationale* (IGAEN), che valuta il personale non insegnante, le istituzioni di diretta pertinenza del Ministero e la parte amministrativa del sistema educativo.

Gli enti nazionali - tradizionalmente considerati indipendenti nella loro attività - riferiscono direttamente al Ministero dell’Istruzione.
Afferiscono invece agli enti regionali:
- gli *Inspecteurs Pédagogiques Régionaux-Inspecteurs d’Académie* (IPR-IA), responsabili della realizzazione delle strategie educative e della valutazione del personale delle scuole secondarie;
- gli *Inspecteurs de l’Education Nationale* (IEN), che hanno il compito di

valutare gli insegnanti delle scuole primarie e professionali.
Gli enti regionali – che esercitano anche un ruolo di consulenza e di programmazione - riferiscono a un recteur , il quale è a tutti gli effetti un ministro regionale dell'istruzione.

Malgrado ci sia una certa sovrapposizione di funzioni, in generale gli enti nazionali si occupano di valutare le singole scuole, mentre quelli regionali hanno il compito di valutare gli insegnanti. Il costo dell'intero servizio di valutazione è coperto dal bilancio del Ministero.

Il personale di questi enti è assunto in modo diretto. In generale sono richieste laurea, abilitazione all'insegnamento e solida esperienza. Gli ispettori sono dipendenti pubblici e ricevono incarichi permanenti a pieno tempo. Viene peraltro garantita loro la possibilità di tornare a fare gli insegnanti o i capi di istituto.

Un aspetto qualificante dell'ispezione è costituito dalla valutazione del singolo insegnante. Le ispezioni inoltre vertono anche su materie e temi specifici, selezionati di volta in volta, al fine di valutare se le scuole rispettano gli obiettivi e i programmi stabiliti a livello nazionale.

Un'ulteriore forma di valutazione è la cosiddetta "ispezione totale", che riguarda la scuola nel suo insieme, vale a dire la realizzazione delle politiche educative, l'organizzazione scolastica, la collaborazione tra insegnanti, il clima pedagogico dell'istituto e i rapporti scuola-famiglia.

• **In Svezia** ogni Comune è responsabile della valutazione delle proprie scuole e deve produrre rapporti per l'Agenzia nazionale (Skolverket). A sua volta, ogni unità scolastica è tenuta a produrre un rapporto di autovalutazione che deve inviare al Comune di appartenenza. Si sta peraltro diffondendo il modello di Peer Evaluation, cioè una soluzione mista tra autovalutazione e valutazione esterna, spesso richiesta dalle stesse scuole. L'obiettivo è duplice: da una parte i risultati sono usati all'interno della scuola per il proprio miglioramento; dall'altra, i risultati sono usati a livello comunale per intervenire in aiuto delle scuole che manifestano maggiori difficoltà. Le singole scuole devono anche inviare il rapporto sulla qualità allo Skolverket, che deve verificare il rispetto dell'Education Act e del curriculum nazionale.

2.2.2 La situazione italiana

L'assenza di una sistematica attività di valutazione dell'unità scolastica

• In Italia l'attività di valutazione delle unità scolastiche ha finora coinciso quasi esclusivamente con l'attività ispettiva promossa dal Ministero. Si tratta di un'attività non sistematica e spesso connessa ai fenomeni innescati dal contenzioso piuttosto che alla verifica della qualità dei processi e dei risultati.
Negli ultimi anni si sono avute - su input ministeriale – le prime iniziative di certificazione e di controllo introdotte sia a seguito di specifici programmi nazionali (come il Progetto Qualità promosso dal protocollo d'intesa MIUR e Confindustria), sia a seguito della sperimentazione e della iniziale attuazione dell'autonomia (come il monitoraggio promosso dal Comitato paritetico MPI, IRRSAE, BDP, CEDE).
• Più articolato è il fronte dell'autovalutazione, che sta conoscendo un discreto sviluppo, pur in mancanza di forti input nazionali, soprattutto in alcune Regioni come la Lombardia, il Trentino ed il Piemonte, grazie anche all'attività dei locali IRRE e IPRASE. In una ricerca condotta recentemente dall'Osservatorio sulla scuola dell'autonomia della LUISS il 43% degli istituti intervistati ha detto di aver predisposto strumenti oggettivi per l'autovalutazione.

2.2.3 Le proposte

Ogni scuola deve rendere conto alla comunità e all'amministrazione dei risultati che consegue (secondo il principio della "accontability")…

• Sulla base delle osservazioni condotte in precedenza e dell'esperienza maturata in altri paesi si ritiene necessario introdurre pure in Italia, con la necessaria gradualità, un'attività sistematica di valutazione - anche qualitativa - delle unità scolastiche.

La valutazione dell'unità scolastica deve diventare una componente del processo di gestione strategica della scuola…

Deve rappresentare un punto di riferimento sia per la definizione degli obiettivi da raggiungere (che va fatta sulla base dell'analisi dei punti di forza e dei punti di debolezza della scuola), sia per la verifica del loro raggiungimento (che è propedeutica alla successiva revisione degli obiettivi del progetto di Istituto).

… tanto più nel nuovo contesto dell'autonomia scolastica

• La valutazione delle singole scuole diventa tanto più essenziale nel regime della loro autonomia. Questa è attualmente limitata ai soli aspetti didattici e organizza-

tivi e non investe ancora pienamente quelli connessi alla gestione manageriale. È ad autonomia compiuta che i decisori politici potranno definire di volta in volta gli indicatori-obiettivo (target) per il livello di conoscenze-competenze auspicabile per il paese e secondo cui misurare ogni scuola.

A regime la valutazione delle scuole dovrà essere condotta da un soggetto esterno

Un'Agenzia esterna e indipendente dall'amministrazione scolastica dovrà integrare il proprio accertamento con l'autovalutazione praticata dalle stesse scuole.

• Le esperienze condotte dagli altri paesi mettono in evidenza diversi approcci, che si basano sia sulla valutazione esterna, sia sull'autovalutazione. Questi due approcci dovrebbero essere integrati: bisognerà cioè raccordare la valutazione esterna - che assicura il rigore e l'imparzialità del processo valutativo - con l'autovalutazione, che assicura la responsabilizzazione degli operatori scolastici e il loro coinvolgimento. Non a caso, quanto accade in Europa ci indica che la migliore autovalutazione si avvia di solito dopo un'iniziale visita di valutatori esterni.

Il processo di autovalutazione deve però essere stimolato e sostenuto anche da strumenti predisposti centralmente

• L'analisi qualitativa esterna deve trovare fondamento e base di partenza nei dati oggettivi raccolti attraverso le indagini periodiche del sistema di valutazione centrale. La scuola potrà così confrontarsi con parametri che le permetteranno di "posizionarsi" rispetto ai valori medi nazionali e locali.
• Il processo di autovalutazione deve essere sostenuto cioè da strumenti comuni predisposti dall'Agenzia nazionale (con standard minimi per l'autovalutazione) che consentano a ogni scuola di confrontarsi su alcuni indicatori essenziali.

Un esempio: le tecniche del Peer Rewiew

• Si tratta di un approccio valutativo particolarmente interessante. Le tecniche del *Peer Review*, già utilizzate con buoni risultati nel sistema universitario europeo, richiedono che ogni istituto prepari un rapporto di autovalutazione sulla base di una griglia predisposta a livello centrale. Il documento viene inviato a un'équipe di valutatori indipendenti i quali, seguendo criteri predefiniti, stilano a loro volta un rapporto sulla base della relazione della scuola, di altri dati raccolti dal sistema nazionale di valutazione e di una visita in loco (durante la quale vengono intervistati operatori scolastici e utenti del servizio). Il rapporto conclusivo viene discusso con la scuola interessata e quindi reso pubblico.
Ferme restando le responsabilità finali dell'équipe di valutatori esterni, l'aspetto sostanziale del *Peer Rewiew* consiste nel coinvolgimento della comunità della scuola nel processo valutativo.

La valutazione non persegue obiettivi sanzionatori; offre strumenti per il miglioramento della qualità del servizio

• La valutazione si configura cioè come un aiuto alla comunità della scuola a espletare sempre meglio il proprio servizio. In tal senso, la valutazione si presenta come una procedura impegnativa tanto dal punto di vista organizzativo, quanto da quello delle risorse umane e finanziarie.
Non è possibile pertanto prevedere una frequenza elevata delle visite esterne. Sembrerebbe ragionevole, ad esempio, avviare questa attività concentrandola sulle scuole che, sulla base delle valutazioni degli apprendimenti degli studenti, dimostrano maggiore difficoltà.
La valutazione delle singole scuole sarà particolarmente utile per individuare quelle che non rispondono agli standard minimi. Esse danneggiano proprio gli studenti che magari solo a quella singola scuola affidano le proprie chance di riuscita.
• Progressivamente, man mano che gli strumenti si faranno più raffinati e attendibili, si potrà anche prevedere un sistema di premi e riconoscimenti alle scuole in grado di produrre maggior valore aggiunto e non necessariamente a quelle con i migliori risultati assoluti.

È necessaria la creazione di un corpo di valutatori professionali

• Un organico sistema di valutazione esterna comporta la necessità di individuare e di formare risorse umane adeguate. Esse devono essere in grado di confrontarsi con le scuole non in modo formale, ma come *consiglieri della qualità*, capaci di indirizzare le scuole nella individuazione dei propri punti critici e di eccellenza, innescando e accompagnando così un processo di miglioramento.
• Il problema si pone anche per l'autovalutazione delle singole scuole. Andranno previsti *nuclei di valutazione interna* opportunamente selezionati e formati, con l'obiettivo di istruire e gestire con continuità e competenza le attività di valutazione-autovalutazione in collaborazione con un ente di valutazione esterna.

2.2.4 Le questioni aperte

Vanno promossi i confronti tra scuole?

• Le difficoltà di accesso al mercato del lavoro accentuano una domanda di qualità dei percorsi formativi, che non si esaurisce più nel mero conseguimento di un titolo di studio. Si vengono così sempre più dilatando gli spazi di emulazione tra le scuole, che si impegnano - in forme sino a ieri impensabili - per acquisire la preferenza delle famiglie.
Un efficace sistema di valutazione di istituto potrebbe quindi prevedere anche confronti tra scuole dello stesso ordine e grado e pubblicare tabelle con classifiche di performance in ordine al "valore aggiunto" più che ai valori assoluti.
In tal modo la competizione tra le scuole - oggi ancora affidata al sotterraneo passaparola o alla promozione autoreferenziale - diverrebbe un fenomeno non solo trasparente, ma sostanziato da dati oggettivi. Insomma, introdurre elementi di emula-

zione virtuosa nel sistema educativo stimolerebbe le scuole a migliorare servizio e risultati.
• In Inghilterra, in Francia, nei Paesi Bassi tabelle con classifiche sono regolarmente pubblicate e determinano un fortissimo interesse nel pubblico.
Tuttavia segnalare una scuola per i suoi cattivi risultati può avere l'effetto di demoralizzarne il personale e di precipitarla in una spirale negativa. La pubblicizzazione di tabelle con classifiche potrebbe rivelarsi forse uno strumento troppo brutale qualora esse non fossero accompagnate, e per così dire mediate, da accurate descrizioni del contesto socio-ambientale.

Come misurare il "valore aggiunto" conseguito da una scuola?

• C'è una pericolosa tendenza a rendere accessibili al pubblico indagini valutative condotte con modalità che non sempre favoriscono confronti seri. Le scuole sono infatti molto differenti tra loro, vuoi per il contesto ambientale e socio-economico in cui operano, vuoi per il numero degli iscritti.
I confronti che si limitano ai risultati dei test sugli apprendimenti degli studenti potrebbero perciò rivelarsi fuorvianti: possono, ad esempio, non tenere in debito conto sia gli straordinari risultati ottenuti da scuole impegnate in contesti molto difficili, sia gli esiti modesti conseguiti in scuole che operano in situazioni oggettivamente assai favorevoli.
• Non a caso si stanno sviluppando tecniche di interpretazione dei test che tengono conto dei livelli di partenza. L'obiettivo è quello di misurare quanto la scuola riesce a influire sui risultati degli studenti, in modo da valutarla in termini di "valore aggiunto" piuttosto che sulla base di dati grezzi relativi a valori assoluti.
In sostanza si viene a mettere in risalto non già il risultato assoluto, bensì i progressi compiuti dagli allievi nell'arco di tempo compreso tra due rilevazioni.
Il che presuppone, naturalmente, un'anagrafe dello studente in grado di catalogare tutti i risultati di tutti gli alunni lungo l'intero percorso formativo.

Verso un "mercato sociale" di servizi alla comunità valutati da agenzie indipendenti?

• Più di un autorevole economista tende a considerare l'offerta di beni e servizi pubblici (quelli ad esempio proposti da istituzioni come le scuole o gli ospedali) nel contesto del cosiddetto "mercato sociale". In tale mercato, l'offerta in questione dovrebbe essere naturalmente soggetta a confronti e controlli in grado di limitare gli effetti negativi di tutti i servizi che sono offerti in regime di monopolio o quasi monopolio, laddove appunto la voce del fruitore conta poco o nulla.
Come per il mercato tradizionale, il punto chiave resta quello di favorire la scelta degli utenti. Nel caso della scuola, ciò implica che studenti e genitori siano bene informati, in modo da consentire loro di effettuare opzioni frutto del corretto confronto tra le diverse offerte in campo.
• La filosofia del *"mercato sociale"* richiede allora valutazioni e controlli, curati preferibilmente da agenzie indipendenti dalla amministrazione che gestisce il servizio.
Tali valutazioni dovrebbero essere tese a verificare se e quanto le singole istituzioni mantengono gli impegni presi "sulla carta" nei confronti degli utenti: ad esem-

pio, quelli che ogni singola scuola prefigura nel proprio Piano dell'Offerta Formativa (POF).

Come reclutare i valutatori?

• L'attendibilità dei valutatori costituisce un punto critico. Le scuole sono organizzazioni complesse e il servizio che rendono non può essere rappresentato semplicemente attraverso algoritmi. La sua valutazione lascia pertanto aperti notevoli margini di discrezionalità.
Questa attività deve pertanto essere svolta da esperti di lunga esperienza. Utile può risultare considerare i modi con cui, in altri paesi, vengono reclutati i valutatori.
Tra i requisiti richiesti ci sono un'esperienza significativa di insegnamento (talvolta di almeno dieci anni), un'esperienza di management e di formazione di insegnanti, una buona cultura personale.
In generale, per il nostro paese sembra preferibile ispirarsi al modello inglese dell'OFSTED (team di professionisti esterni a contratto, reclutati e formati ad hoc) meno rigido di quello francese (ispettori di ruolo del Ministero).

Come definire un modello comune di base per l'autovalutazione?

• Alcuni temono che l'offerta di un modello standard possa limitare la sfera di autonomia della scuola, che dovrebbe invece essere lasciata libera di decidere le forme con le quali autovalutarsi.
Altri ritengono però indispensabile che le scuole, nell'autovalutarsi, si rapportino a parametri comuni almeno per gli indicatori essenziali, in mancanza dei quali l'autovalutazione rischierebbe di risolversi in una dimensione meramente soggettiva.
D'altra parte, un modello predisposto da un ente nazionale non avrebbe lo scopo di ingabbiare l'istituto nelle sue procedure di autovalutazione, ma di individuare quell'assieme minimo di indicatori che permettano alla scuola di confrontarsi con la realtà locale e nazionale. Al di là di questi elementi comuni, ogni scuola sarebbe poi libera di arricchire il proprio processo di autovalutazione.

È davvero utile "certificare" le scuole?

• Un numero assai limitato di scuole italiane ha ottenuto certificazioni esterne di qualità rilasciate sulla base della normativa ISO 9000 o simili. Questo tipo di valutazione è in genere adottato dal mondo delle imprese, ma non risulta che - in Europa - venga utilizzato per i sistemi scolastici. Sulla coerenza di questa procedura con l'attività scolastica esistono pareri difformi.
Da un lato viene fatto rilevare che anche l'organizzazione della scuola, al pari delle altre organizzazioni aziendali, può trarre giovamento dall'attenzione e dal rispetto verso procedure standardizzate a livello internazionale. Dall'altro, viene messa in risalto l'eccessiva enfasi attribuita, nei meccanismi di certificazione, a quegli aspetti procedurali che già appesantiscono la vita della scuola.
Abbiamo già più volte ricordato come sul risultato scolastico giochino con forza variabili esterne di tipo ambientale e socio-economico non facilmente governabili. La certificazione ISO consentirebbe quindi solo un controllo parziale dei fattori

decisivi del processo educativo.
• In ogni caso si pone un problema di costi e benefici. Il prezzo medio di una certificazione ISO si può stimare in una cifra iniziale di circa cinquemila euro per scuola, cui andrebbero aggiunti i costi per il mantenimento negli anni della certificazione (almeno duemilacinquecento euro all'anno). Legittimo pare l'interrogativo se nell'attuale situazione italiana una tale certificazione possa davvero costituire una priorità.

È opportuno rendere pubblici i rapporti valutativi sulle singole scuole?

• In molti paesi europei i rapporti sulle singole scuole, redatti dall'ente di valutazione esterno o da team ispettivi, sono resi pubblici anche attraverso Internet. Sarebbe raccomandabile che fossero resi pubblici anche i rapporti di autovalutazione redatti dalle scuole, almeno nelle parti relative agli indicatori raccomandati dall'ente nazionale. Naturalmente le valutazioni sui singoli operatori non andrebbero rese pubbliche, ma presentate soltanto al capo di istituto e al nucleo interno di autovalutazione.

2.3 La valutazione degli apprendimenti degli studenti

Valutare gli apprendimenti degli allievi con prove nazionali standardizzate (test) costituisce uno dei punti forti di un sistema nazionale di valutazione

• La valutazione esterna degli apprendimenti degli studenti presenta molteplici obiettivi. Essa può venir usata a scopi selettivi: ad esempio, per destinare gli studenti a scuole o a programmi particolari, per aprire o chiudere l'accesso all'università, per concedere un insegnante di sostegno. Ma può anche essere usata per identificare i punti forti e i punti deboli degli studenti, per motivarli, per fornire informazioni ai genitori, per aiutare i giovani a compiere scelte consapevoli per l'ingresso nel mondo del lavoro o per la prosecuzione degli studi.
• Non basta prendere come criterio di successo i voti scolastici attribuiti dagli insegnanti o dalle commissioni d'esame, perché lasciano troppo spazio alla discrezionalità (domande facili o difficili, criteri di giudizio troppo differenziati, etc.).
Non a caso i sistemi europei di valutazione somministrano prove nazionali standardizzate (test nelle diverse discipline, specialmente in ambito linguistico e matematico) attraverso le quali misurare più oggettivamente gli apprendimenti e confrontarli nel tempo.
La scuola italiana, priva di un sistema di valutazione nazionale, ha finora sostanzialmente ignorato questo tipo di prove oggettive, liquidandole alla stregua di banali quiz.
• La valutazione esterna degli apprendimenti degli studenti presenta molteplici obiettivi. Essa può venir usata a scopi selettivi: ad esempio, per destinare gli studenti a scuole o a programmi particolari, per aprire o chiudere l'accesso all'università, per concedere un insegnante di sostegno. Ma può anche essere usata per identificare i punti forti e i punti deboli degli studenti, per motivarli, per fornire informazioni ai genitori, per aiutare i giovani a compiere scelte consapevoli per l'ingresso nel mondo del lavoro o per la prosecuzione degli studi.

La valutazione nazionale degli apprendimenti degli allievi facilita l'azione dei docenti, delle scuole, dei decisori pubblici

• Fermo restando che gli insegnanti rimangono arbitri della valutazione complessiva dei loro studenti ai fini del percorso scolastico, la valutazione esterna degli apprendimenti può aiutare i docenti a giudicare il livello dei propri allievi, poiché possono più facilmente apprezzare l'evoluzione nel tempo dei loro risultati, anche mettendoli in rapporto con i parametri-obiettivo internazionali.
A loro volta le scuole ricavavano indicazioni oggettive sui risultati complessivi da esse raggiunti e possono così confrontarsi sia a livello locale, sia a livello nazionale.
• La valutazione degli apprendimenti si è rivelata, specie negli ultimi anni, assai utile pure ai decisori pubblici: essa è stata infatti utilizzata per raffrontare i risultati degli studenti nei diversi paesi. Il conseguente benchmarking internazionale si è

tradotto sia in un significativo indicatore per consentire ai Governi di definire gli obiettivi minimi (target) degli apprendimenti per le diverse età e ordini di scuola, sia in un importante stimolo per misurare i risultati del complessivo sistema educativo o per verificare l'efficacia di innovazioni e riforme.

Rilevazione campionaria e rilevazione generalizzata degli apprendimenti degli alunni

• Le rilevazioni nazionali degli apprendimenti possono essere di due tipi:
- su quantità ridotte, ma rappresentative di alunni;
- sull'universo degli studenti.

La *rilevazione campionaria* ha finalità di tipo "sommativo", in quanto tende a verificare gli esiti finali del processo di istruzione. L'uso periodico di queste rilevazioni consente di elaborare analisi a livello di sistema sia sull'evoluzione dei risultati da un anno all'altro, sia sulle differenze riscontrate nelle diverse aree del paese.
La *rilevazione generalizzata* può avere sia finalità di tipo "sommativo", sia finalità "diagnostiche", in quanto - rilevando i livelli di apprendimento di tutti gli alunni - consente di impostare adeguati interventi didattici. In tal modo la valutazione esterna può venire a integrare la normale azione valutativa dell'insegnante. Si tratta di prove che generalmente vengono autosomministrate dalla scuola con alcuni accorgimenti per assicurarne la correttezza. Quando vi sono garanzie sulla regolarità dell'autosomministrazione, i dati vengono utilizzati anche per la valutazione esterna. In questi casi la rilevazione generalizzata può anche essere utilizzata in occasione delle prove nazionali di esame (ad esempio Licenza Media o Diploma di Stato).
• I risultati delle prove oggettive per la valutazione degli apprendimenti possono costituire un momento significativo dell'autovalutazione scolastica perché le consente di "posizionarsi" rispetto ai risultati medi nazionali e locali di scuole ragionevolmente comparabili.

2.3.1 Le esperienze europee

La costruzione di indicatori di prestazioni

• A livello internazionale vanno citate innanzitutto le grandi rilevazioni condotte da organizzazioni quali la IEA e l'OCSE. Queste ricerche non servono per la certificazione degli apprendimenti individuali, ma mirano a costruire indicatori di performance a livello di Stato o Regione.
La IEA (International Association for the Evaluation of Educational Achievement) ha condotto negli ultimi anni indagini per rilevare il livello degli apprendimenti nelle discipline matematiche e scientifiche (IEA-TIMMS). Queste rilevazioni hanno interessato gli alunni della scuola primaria e secondaria.
L'OCSE ha avviato il programma PISA (Programme for International Student Assessment). Alla ricerca - che ha coinvolto 265mila studenti - hanno aderito trentadue paesi distribuiti in quattro continenti. La ricerca è stata condotta sui ragazzi

di quindici anni che ancora frequentano la scuola e ha riguardato tre ambiti: le competenze funzionali di lettura, matematica e scienze. Il programma PISA, che si svolgerà in futuro con periodicità triennale, costituisce l'indagine internazionale più completa e avanzata (Figura 4, pag. 15).

Gli obiettivi della ricerca PISA

• L'obiettivo generale delle rilevazioni periodiche previste dal programma PISA consiste nell'elaborare indicatori e parametri di raffronto internazionali "che consentano di accertare quanto gli studenti alla fine dell'obbligo scolastico abbiano acquisito in termini di conoscenze e abilità essenziali ad una piena partecipazione sociale".
Le rilevazioni PISA sono state condotte in riferimento alle competenze cross-curricolari: si tratta di competenze non direttamente esplicitate nei curricoli ufficiali, che comunque la scuola contribuisce a promuovere e a formare negli adolescenti.
Tali competenze sono ritenute essenziali perché i giovani possano - in una prospettiva di apprendimento continuo - esercitare domani in modo pieno i propri diritti di cittadinanza e svolgere con consapevoli motivazioni i loro futuri ruoli occupazionali.

Le esperienze in Inghilterra e nel Galles

• **In Inghilterra e nel Galles** le rilevazioni sugli apprendimenti costituiscono oramai un appuntamento periodico e sono effettuate da enti non governativi specializzati (QCA, AQA, ETS).
Ogni anno vengono rilevati attraverso prove oggettive (test) gli apprendimenti degli alunni a quattro livelli di età:
- 7 anni (*Key Stage 1*);
- 11 anni (*Key Stage 2*);
- 14 anni (*Key Stage 3*);
- 16 anni (*Key Stage 4*).

I risultati di questi test vengono resi pubblici sia a livello distrettuale (*Local Education Authorities*), sia a livello di singola scuola, e formano le cosiddette *Education League Tables*, sorta di classifiche relative al rendimento scolastico.
La Tabella 2 (pag. 45) riporta i risultati relativi a un singolo distretto territoriale, la Tabella 3 (pag. 47) quelli di una singola scuola (esempi tratti da G. Gori-D. Vidoni, *Valutazione e sussidiarietà in Europa: il caso dell'istruzione*).
• Simili classifiche, tuttavia, sono state oggetto di molte critiche, perché notoriamente il rendimento scolastico è condizionato dal contesto e, in particolar modo, dal livello culturale ed economico della famiglia. Questo fenomeno negli Stati Uniti è chiamato "effetto Volvo", a rappresentare la constatazione che basterebbe contare il numero di vetture Volvo che vengono utilizzate dai genitori nell'accompagnare i ragazzi a scuola per predire i risultati nei test di apprendimento.
Classifiche come quelle qui riprodotte potrebbero pertanto rivelarsi ingiuste, poiché penalizzano quelle scuole che, localizzate in aree disagiate, con grande difficoltà riescono a ottenere buoni risultati; al tempo stesso premiano quelle scuole delle aree

Tabella 2

Education League Table per il Key Stage 2 (bambini di 11 anni) a livello di LEA (distretti) - Inghilterra - Anno 2001

LEA*	APS	AGG	+/-	absent
Richmond upon Thames	28.8	259.5	2.4	0.3%
Isles of Scilly	27.4	257.9	4.6	0.0%
City of London	28.4	257.1	10.7	0.9%
Wokingham	28.5	256.3	0.9	0,3%
Kensington and Chelsea	28.2	255.1	-0.4	1.1%
national averages	27.3	233	2	0.5%
Leicester City	26.1	206.5	-1.6	0.7%
Greenwich	26.2	206.3	0.9	1.3%
Hackney	25.9	203.8	6.7	1.6%
City of Nottingham	25.9	203.2	10.6	0.8%
Bradford	25.9	201.6	3.0	0.9%

Fonte: BBC

*La tabella 2 nella prima colonna indica le località di riferimento di alcune LEA (*Local Educational Authorities*). La seconda colonna mostra il punteggio medio APS (*Average Point Score*) conseguito dagli studenti del distretto, la terza il valore complessivo dei voti ottenuti nei tre test (AGG), la quarta la variazione di questa entità rispetto all'anno precedente (-/+) e la quinta il tasso di assenze ingiustificate (*absent*).*

socialmente evolute che non faticano troppo nel far ottenere risultati accettabili ai loro alunni.
• Per questa ragione nel 2001 in Inghilterra è stata introdotta una diversa forma di presentazione dei risultati dei test, basata sul cosiddetto "valore aggiunto", ovvero sul differenziale registrato tra le performance del medesimo alunno. Più che il risultato assoluto viene messo in risalto quanto la scuola è riuscita a far progredire i diversi alunni da un test all'altro. Ovviamente questa nuova forma di analisi presuppone la possibilità di catalogare in un'apposita anagrafe tutti i risultati di tutti gli alunni per diversi anni.

L'esperienza francese

In Francia nel 1987 venne istituita all'interno del Ministero la Direction de l'Evaluation et de la Perspective (DEP). Tale direzione, che nel 1997 è stata declassata a "mission" nell'ambito della Direzione per la programmazione e lo sviluppo, assolve ai propri compiti anche attraverso una serie diversificata di rilevazioni - di carattere qualitativo e quantitativo - sui livelli di apprendimento degli alunni.
Queste rilevazioni sono state avviate nel 1989 in francese e matematica per la seconda elementare e per la classe iniziale del Collège (la nostra scuola media). Dopo il 1992 la valutazione è stata introdotta anche nella classe iniziale dei licei in quattro discipline: francese, matematica, storia-geografia, lingua straniera, per gli indirizzi generali e tecnologici; francese, matematica, scienze e tecniche industriali, economia e gestione per gli indirizzi professionali.
• Una relazione predisposta dall'*Haut Conseil de l'évaluation de l'école* ha messo recentemente in luce i risultati e i limiti di queste prove. Mentre a livello elementare e medio le prove sono state complessivamente accettate dai docenti francesi, a livello di scuola secondaria la loro somministrazione ha incontrato qualche resistenza e una diffusione ancora parziale. Qui l'obiettivo fondamentale di mettere uno strumento a disposizione dei docenti per meglio rispondere ai bisogni individuali degli allievi non sembra essere stato realmente raggiunto.
• In Francia è stato considerato anche il problema costituito dal forte legame delle prestazioni degli alunni con il contesto socio-economico di riferimento. Pertanto il *Ministère de l'éducation* ha introdotto una nuova forma di rappresentazione dei risultati dell'esame di *Baccalauréat* (la "maturità" francese).
L'obiettivo era quello di fornire un'analisi non più fondata solo sul numero degli alunni promossi, nella convinzione che graduatorie di questo tipo rischiano di distorcere sia i comportamenti delle scuole, sia le scelte delle famiglie.
L'analisi del Ministero ha messo in particolare risalto due elementi:
- i tassi di riuscita degli alunni, la regolarità dei percorsi scolastici e gli eventuali abbandoni;
- l'andamento della scuola rispetto alla prestazione attesa.

Per ogni scuola, cioè, è stata individuata la prestazione media degli alunni in rapporto alla sua collocazione ambientale, alla sua tipologia e alle prestazioni medie registrate in scuole analoghe.
• In sostanza, la valutazione considera non tanto i risultati assoluti, quanto il modo con cui la scuola è riuscita a far progredire i propri allievi in rapporto agli istituti che si trovano a operare in condizioni similari. Il limite di questo approccio è che,

Tabella 3

Education League Table per il Key Stage 2 (bambini di 11 anni) a livello di singola scuola - Anno 2001

Archdeacon Cambridge's Church of England Primary School
LEA: Richmond-upon-Thames
TYPE: VA, 4-11
The Green, Twickenham, TW2 5TU
Tel: 020 8894 4777

PERFORMANCE			0 TOP	AVERAGES	
2001				AREA	ALL
APS	27,1			28,8	27,3
ENG	77%	2%		84,8%	75%
MAT	63%	0%		81,5%	71%
SCI	89%	2%		81,5%	87%
IMPROVEMENT			0 TOP		
2001	230			259,5	233
2000	244			257,1	231
1999	280			250,7	218
1998	233			234,6	193
CONTEXT					
ELIGIBLE		57			
SEN		19,3%			
ABSENCE		0,1%			

Fonte: BBC

La colonna PERFORMANCE riporta i valori di alcuni indicatori fondamentali quali l'APS (Average Point Score) e la percentuale di bambini che hanno ottenuto un livello maggiore o uguale al livello minimo previsto nelle tre discipline (livello 4). Le barre rosse adiacenti alle caselle consentono di posizionare la scuola rispetto ai livelli massimi raggiunti dalla migliore scuola del paese; mentre i valori medi di area e nazionali consentono un raffronto rispetto alla media. I valori riportati nelle caselle in grigio accanto alle performance nelle tre prove di esame indicano la percentuale di bambini che per varie ragioni (assenza o handicap) non hanno potuto partecipare alle prove stesse.
*Sotto la colonna IMPROVEMENT sono riportati i valori dell'indicatore "punteggio aggregato" **AGG** negli ultimi 4 anni con accanto informazioni analoghe a quelle sopra descritte.*
La colonna CONTEXT, infine, riporta il numero di allievi chiamati a sottoporsi all'esame, la percentuale di quelli che presentano particolari forme di svantaggio e di fabbisogno educativo, la percentuale di assenze non giustificate.

con esso, viene ridotto il livello di aspettative nei confronti delle scuole situate nelle aree marginali. Viene cioè dato quasi per acquisito che i ragazzi frequentanti determinate scuole debbano conseguire risultati peggiori.

L'esperienza svedese

• In Svezia, gli apprendimenti degli studenti sono sistematicamente valutati attraverso test nazionali per la madrelingua, la matematica e l'inglese in vari momenti del percorso scolastico, ad esempio a 13 e 16 anni. Inoltre, ci sono test nazionali con finalità diagnostiche fin dai primi anni di scolarizzazione. Nella secondaria superiore c'è un sistema di corsi e ognuno di essi si conclude con un test nazionale. I risultati di queste valutazioni attraverso prove oggettive nazionali sono resi pubblici (diffusi anche su Internet). I risultati peraltro evidenziano opportune correzioni in relazione agli ambienti socio-economici in cui operano le scuole.

2.3.2 La situazione italiana

L'Italia sconta un forte ritardo rispetto agli altri paesi europei anche sul terreno di una valutazione nazionale degli apprendimenti degli alunni

• Nel nostro paese l'utilizzazione programmata di prove oggettive degli apprendimenti è stata sinora assai ridotta. In effetti, essa si è risolta nella partecipazione ad alcune indagini internazionali, come quelle promosse dallo IEA o dall'OCSE (indagine IALS per la popolazione adulta e indagine PISA sui quindicenni).
• Già nel 1991, tuttavia, il CENSIS aveva condotto un'indagine sugli apprendimenti in italiano e in matematica, valendosi di un campione di 2.700 alunni di quinta elementare, al fine di verificare i primi esiti della riforma della scuola primaria promossa dalla Legge 148/1990.
• Solo nel 2000 il CEDE (oggi INVALSI) ha promosso l'indagine SERIS (Servizio rilevazioni di sistema), con cui è stata condotta una rilevazione degli apprendimenti su campioni di alunni dei diversi livelli d'istruzione.
• Infine nel 2002 l'INVALSI - nell'ambito del "Progetto Pilota" promosso dal MIUR - ha diffuso sperimentalmente prove di apprendimento in italiano e matematica in oltre 2.000 scuole elementari, medie e secondarie che hanno aderito al progetto su base volontaria. Queste prove sono state somministrate dagli stessi docenti delle scuole coinvolte.

2.3.3 Le proposte

Per colmare il gap con l'Europa: avviare sistematiche rilevazioni nazionali sul livello degli apprendimenti da parte di un'Agenzia indipendente dall'amministrazione

• È necessario colmare l'attuale gap tra la situazione italiana e quella europea avviando sistematiche indagini nazionali attraverso la corretta somministrazione di prove oggettive (test) che periodicamente consentano la verifica dei risultati degli allievi in fasi critiche della loro carriera scolastica: ad esempio al termine del percorso elementare, medio e superiore.
Come già ricordato, questo tipo di valutazione non deve interferire con la normale attività di valutazione didattica, che rimane di diretta competenza degli insegnanti. Può semmai costituire per essa un ulteriore supporto.

Avviare il programma con gradualità, concentrandosi all'inizio sui nodi strategici e sull'affinamento delle metodologie

• La somministrazione generalizzata di prove (test) sul territorio nazionale va pertanto introdotta con gradualità e per via sperimentale, limitandola ai momenti strategici del complessivo itinerario scolastico. In tal modo i responsabili del Sistema di Valutazione avranno i tempi necessari per allestire una macchina organizzativa senza dubbio complessa e per predisporre prove scientificamente validate e standardizzate.
Una volta a regime il Sistema, le valutazioni potranno riguardare anche altri snodi del percorso degli alunni e ampliare il numero delle discipline testate.

Il rigore scientifico e l'affidabilità dell'impianto sono condizioni pregiudiziali per allargare il consenso intorno alle procedure di valutazione

• Il rigore scientifico delle prove e delle modalità della loro somministrazione rende affidabile l'intera procedura di valutazione e risponde perciò anche all'esigenza di garantire il più largo consenso possibile nell'universo scolastico.
• In Francia e Inghilterra le prove oggettive vengono distribuite a tutte le unità scolastiche, affidandone la somministrazione agli stessi docenti. Le rilevazioni internazionali vengono invece condotte su campioni di studenti, a cura di rilevatori esterni. In entrambi i casi la correzione degli elaborati è svolta da commissioni esterne.
Nel primo caso la somministrazione del test non riveste solo un valore sommativo (ovvero di verifica dei risultati raggiunti) ma anche diagnostico, perché l'analisi degli esiti conseguiti dagli alunni fornisce a tutti gli insegnanti indicazioni utili per la loro azione didattica.
Nel secondo caso le informazioni ricavate dalla rilevazione hanno senza dubbio un livello maggiore di rigore scientifico e di certezza dei dati, ma - essendo desunte da una parte limitata della popolazione scolastica - finiscono per avere una scarsa ricaduta sulla didattica delle classi.

• È comunque evidente che per ragioni finanziarie e organizzative diventa difficile prevedere la somministrazione delle prove in tutte le scuole da parte di operatori esterni.
La soluzione migliore sembra allora quella di organizzare una distribuzione mista: rivolta sì all'universo delle scuole, ma attraverso questionari autosomministrati. Al tempo stesso andrà previsto un campione di controllo direttamente curato da somministratori esterni al fine di verificare eventuali scarti tra le due modalità di rilevazione.

Dagli obiettivi "enunciati" a quelli "misurati": una filosofia per governare il sistema formativo

• Una volta definito un curriculum nazionale che stabilisca gli obiettivi specifici di apprendimento per ogni disciplina, si potranno somministrare prove oggettive nazionali per consentire la verifica dei risultati degli alunni in momenti caratterizzanti del loro percorso.
Ogni allievo potrà allora fare lo stesso test alla stessa età nello stesso giorno. I risultati andranno poi resi noti in modo da rendere di pubblico dominio sia gli esiti formativi di ogni scuola, sia quelli del sistema nel suo complesso. Questa "*accountability framework*", attualmente utilizzata in Gran Bretagna e negli Stati Uniti, consente di individuare le scuole e i territori che variamente si discostano dalla media nazionale, così da poter poi intervenire laddove necessario.

Individuare obiettivi nazionali di apprendimento per singole discipline per misurare i risultati

• In ogni caso solo dopo una seria e diffusa rilevazione dei livelli di apprendimento degli studenti il Ministro potrà individuare gli obiettivi nazionali (target) di apprendimento: veri e propri traguardi da raggiungere (e da far crescere progressivamente) su cui misurare nel medio e lungo termine l'efficacia dell'azione dell'amministrazione centrale e delle singole scuole.

2.3.4 Le questioni aperte

Le rilevazioni attraverso test sono davvero attendibili?

• In Italia esiste ancora una notevole diffidenza verso le prove oggettive di rilevazione delle conoscenze e delle competenze (i test) che negli altri paesi sono divenute ormai una pratica costante non solo nella valutazione esterna, ma pure nella didattica quotidiana.
Talora si tende infatti a criticare la meccanicità dei test, che non darebbe sufficientemente conto della criticità delle discipline di insegnamento e della complessiva azione educativa.

In realtà, il dibattito sulle tipologie di test da utilizzare e sulle modalità della loro validazione e somministrazione resta aperto. Ma chi conosce la complessità e l'articolazione di queste prove sa bene quali vaste possibilità offrano di rilevare i diversi aspetti dell'apprendimento.
Il problema si accentua se i risultati dei test vengono resi pubblici o se vengono addirittura utilizzati per valutare le singole scuole.
Proprio per questo è necessario introdurre i massimi elementi di garanzia per verificare la correttezza della somministrazione delle prove agli alunni.

I test possono davvero cogliere le variabili del processo educativo?

• La rilevazione degli apprendimenti tramite test va comunque sempre inserita all'interno di una valutazione più ampia dell'istituto, tesa a considerarne gli aspetti organizzativi, le strutture e le dotazioni didattiche, il contesto sociale ed economico.
Al di là dei meri dati sul livello di profitto degli allievi, vanno insomma rilevate le relazioni che legano questi risultati alla situazione ambientale al fine di individuare le variabili che incidono maggiormente sul successo o l'insuccesso scolastici.

Sono realmente in grado di misurare il "valore aggiunto" che si crea nel corso del processo di insegnamento-apprendimento?

• Tra le critiche ricorrenti all'uso dei test nella rilevazione del rendimento degli allievi c'è quella che essi si limiterebbero a restituire un quadro statico. C'è chi si spinge a sostenere che i test finirebbero addirittura per essere socialmente discriminanti.
In realtà, i test sono uno strumento di rilevazione senza dubbio prezioso per mettere a nudo un problema che altrimenti rischierebbe di venire sottovalutato: quello, appunto, dei condizionamenti socioculturali di partenza.
Ciò comporta l'uso di criteri più raffinati nell'analisi dei risultati. L'osservazione una tantum dei rendimenti non dà giustizia né dei livelli di partenza degli studenti, né del processo formativo intercorso.
• Abbiamo già visto, invece, come l'esperienza maturata in molti paesi dimostri che è possibile misurare il "valore aggiunto", verificando il differenziale tra i risultati conseguiti in successive rilevazioni.
Va da sé che la vera questione non sta nel termometro (che pure deve essere ben tarato), ma nella febbre. Il problema insomma non sta solo nella misurazione e negli strumenti che si adottano, ma anche nel dato che oggi emerge con puntuale regolarità: gli studenti provenienti da situazioni svantaggiate conseguono in modo sistematico risultati più bassi.

Le rilevazioni vanno condotte all'inizio o alla fine dei cicli formativi?

• La questione se i test debbano essere somministrati all'inizio di ogni ciclo scolastico (e dunque con lo scopo prevalente di dare informazioni ai docenti per impostare l'attività didattica) oppure alla fine (e dunque con lo scopo di valutare gli esiti dei percorsi) costituisce essa pure l'oggetto di ricorrenti discussioni.
In Francia le prove vengono somministrate all'inizio dei diversi cicli (elementare,

medio e secondario), in Inghilterra e in Spagna vengono somministrate nei momenti conclusivi dei percorsi.

In che modo gli insegnanti possono utilizzare gli esiti delle prove oggettive somministrate dall'esterno della scuola?

• Come si è visto, una recente relazione dell'*Haut Conseil de l'évaluation de l'école* ha messo in luce che i docenti francesi fanno un uso tutto sommato limitato dei risultati dei test che vengono somministrati.
Anche in Italia si porrà probabilmente il problema di come aiutare le scuole e gli insegnanti a sfruttare tutte le potenzialità di uno strumento che mira al miglioramento della qualità della loro professione, a beneficio proprio e dei propri alunni.
La soluzione potrebbe stare nell'inserimento delle prove esterne di apprendimento nelle procedure di autovalutazione di ogni singolo istituto, facendone così uno degli strumenti utilizzati per rendere più efficiente il servizio scolastico e più efficace la prassi didattica.

In quale misura le rilevazioni oggettive di apprendimento devono avere esiti sulle carriere degli alunni?

• L'esperienza di Francia e Inghilterra mostra che le rilevazioni dei sistemi nazionali di valutazione non hanno implicazioni dirette sulla carriera degli studenti.
Le prove oggettive di apprendimento vengono invece utilizzate in Inghilterra per gli esami finali della scuola secondaria superiore (*A level*), ma in questo caso il loro utilizzo è legato prevalentemente al rilascio della certificazione finale degli alunni e non alla valutazione del sistema nel suo complesso.
• Insomma, a livello internazionale si tende a separare le funzioni delle diverse prove. Ciò non toglie che sarebbe sempre possibile utilizzare i risultati di un test oggettivo somministrato in occasione di un esame come informazione per valutare anche l'andamento del sistema nel suo complesso.

Al di là degli apprendimenti disciplinari: si possono valutare gli "atteggiamenti"?

• La valutazione di tipo tradizionale esercitata dai singoli insegnanti è soggetta a indubbi tassi di soggettività. Ma sono pure noti i limiti delle prove nazionali standardizzate (test) che, se efficaci per verificare le conoscenze e le competenze, sono poco funzionali a valutare gli "atteggiamenti" degli studenti.
C'è infatti tutta una serie di competenze personali e sociali - dal buon comportamento alla capacità di collaborare con gli altri, alla creatività, alla disponibilità ad apprendere - che sono di vitale importanza per i giovani, sia per continuare gli studi, sia per entrare nel mondo del lavoro.
Queste competenze metacognitive sono più difficili da misurare di quelle disciplinari. Ma ciò non significa che la valutazione debba ignorarle. Sembra anzi indispensabile un approccio più ampio e integrato che, utilizzando anche le sperimentazioni e le ricerche attualmente in corso a livello internazionale, metta a frutto tecniche e criteri di valutazione tali da comprendere pure l'analisi delle competenze-chiave e degli atteggiamenti degli alunni.

2.4 La valutazione del personale scolastico

• È comunque difficile accettare l'idea che un sistema di valutazione nazionale del complesso universo dell'istruzione non debba prevedere anche il costante accertamento dell'impegno e della professionalità dei capi di istituto, degli insegnanti e del personale non docente. Il compito si presenta particolarmente complesso nel caso degli insegnanti.
In particolare per questi ultimi entrano qui in gioco non solo la peculiare valenza della professione e la delicatezza dei compiti loro affidati, ma pure le stratificazioni storiche, culturali, socio-economiche e sindacali che nel corso di più di un secolo hanno contribuito a definire - nelle sue luci e nelle sue ombre - l'attuale figura docente.
Come per la valutazione degli studenti, anche - e forse di più - la valutazione degli insegnanti deve peraltro tener conto di una molteplicità di fattori.
Lo spessore culturale e umano, la competenza disciplinare, la sensibilità didattica, la capacità di valutare gli studenti, la disponibilità nei confronti degli allievi, la collaborazione alla vita collegiale della scuola, le relazioni con le famiglie, il coinvolgimento nella comunità locale definiscono un profilo professionale indubbiamente alto, ma altrettanto difficilmente misurabile.
Solo per fare un esempio: se una classe ottiene buoni esiti agli esami, in genere lo si attribuisce a una buona qualità dell'insegnamento. Ma potrebbe anche essere il caso vuoi di studenti dotati, i cui risultati sarebbero stati ottimi comunque, vuoi di una scuola che abbia operato una forte selezione "in entrata".
Una situazione siffatta caratterizza ancora gran parte della Pubblica Amministrazione, anche se il Decreto Legislativo 29/93 ha cercato di inserire elementi di valutazione di merito del personale a tutti i livelli.

La valutazione di coloro che operano all'interno della scuola costituisce ancor oggi un nodo sostanzialmente irrisolto per il nostro paese...

2.4.1 Le esperienze europee

La valutazione degli operatori scolastici impegna generalmente i sistemi ispettivi dei vari paesi. Essa di norma è praticata - con maggiore o minore intensità - nel quadro delle verifiche delle singole scuole.

• **In Francia** il compito di valutare gli insegnanti è affidato agli Ispettorati Regionali, che comprendono gli Inspecteurs Pédagogiques Régionaux per le scuole secondarie e gli Inspecteurs de l'Education Nationale per le scuole primarie e pro-

fessionali.
La valutazione del singolo insegnante si basa sull'analisi documentale, sull'osservazione in classe e su colloqui diretti. La relazione finale rimane riservata ed è conosciuta solo dal docente e dalla sua scuola di appartenenza.
Tale relazione può in qualche misura influire sull'accelerazione della carriera (in Francia esistono infatti due livelli di insegnanti, i certifiés e gli agregés) e, indirettamente, sullo stipendio.

• **In Inghilterra e in Galles** il Governo si è impegnato in un progetto di riforma relativo alla valutazione della professionalità dei capi di istituto e degli insegnanti basato soprattutto sui seguenti obiettivi:
- premiare i capi di istituto che garantiscono una leadership di eccellenza nella scuola;
- selezionare, trattenere e motivare gli insegnanti di alta qualità, offrendo loro un trattamento economico incentivato.

Dal settembre 2000 è entrato in vigore un nuovo sistema di remunerazione e di sviluppo di carriera dei docenti, che ha introdotto una qualifica più elevata, l'"Advanced Skills Teachers". Per ottenere tale qualifica gli insegnanti devono sottoporsi a una valutazione esterna.
Sempre a partire dal 2000, i capi di istituto, per essere accettati dagli organi di governo della scuola, devono ottenere una "National Professional Qualification for Head Teachers".
Gli organi di governo della scuola hanno il dovere di assicurare che le performance del capo di istituto e di tutti gli insegnanti siano regolarmente valutate anche attraverso l'aiuto di consulenti esterni.
Tali organi hanno anche la possibilità di attribuire remunerazioni aggiuntive per gli insegnanti o i capi di istituto che si facciano carico di compiti straordinari all'interno della scuola. Un'ulteriore disponibilità è quella di poter prevedere retribuzioni più vantaggiose per gli insegnanti assunti in zone particolarmente disagiate, nelle quali è difficile attrarre personale di buona qualità.

• **In Svezia** non c'è un sistema nazionale per la valutazione degli insegnanti. Sulla base di una contrattazione nazionale, i Comuni e i capi di istituto hanno la possibilità di aumentare le remunerazioni (incentivi o altro) di singoli insegnanti purché non si superino certi incrementi globali di spesa prefissati. Le remunerazioni, quindi, in qualche misura dipendono dal giudizio del capo di istituto o del Comune di appartenenza. La carenza di insegnanti per certe materie (specie matematica e scienze) ha dato luogo a un quasi mercato.

2.4.2 La situazione italiana

Il caso italiano: una congiuntura critica

• Nonostante la questione della valutazione del personale della scuola sia in campo

ormai da diverso tempo, la situazione nel nostro paese si presenta particolarmente critica.
Nella scuola italiana prevale ancora una pronunciata diffidenza verso le metodologie tese al riconoscimento del merito e della qualità professionali e un disconoscimento di pur essenziali ruoli direttivi.

Ragioni e limiti della diffidenza degli insegnanti verso forme di valutazione del loro servizio

• Questa diffidenza è alimentata soprattutto dal fatto che gli insegnanti svolgono il loro ruolo sulla base di titoli culturali (quasi sempre una laurea) e professionali (un concorso o quanto meno un'abilitazione) nazionalmente accreditati. Viene cioè dato in qualche modo per scontato che - sul terreno qualitativo - essi abbiano i requisiti per svolgere il loro compito.
Da qui l'affermarsi nel corso degli anni di un appiattimento egualitaristico sul terreno retributivo: gli scatti nello stipendio degli insegnanti sono infatti legati esclusivamente all'anzianità e sono più contenuti della media europea. Gli stipendi degli insegnanti italiani sono inferiori alla media UE, ma - come abbiamo già segnalato nel "Quaderno n. 1 di *TreeLLLe* (pag. 40) si deve tener conto anche delle diverse condizioni di servizio. Nel nostro paese gli orari sono mediamente più contenuti e il trattamento pensionistico è decisamente superiore (il 95% dell'ultimo stipendio contro il 70% della maggior parte degli altri paesi europei).
È tuttavia consapevolezza diffusa che, a fronte dell'eguaglianza dei titoli e delle retribuzioni, la qualità del servizio docente presenta difformità di non poco rilievo. È divenuto quasi uno stereotipo dell'immaginario collettivo che a scuola coesistano "il fare e il non fare"; che anzi il fare e il non fare non facciano differenza.

Qualcosa comincia a cambiare…

• Un tentativo in linea di principio lodevole è stato esperito in occasione dell'ultimo CCNL che prevedeva di riconoscere aumenti significativi a un certo numero di insegnanti: gli esiti, tuttavia, sono stati a dir poco contradditori, soprattutto per le difficoltà applicative in ordine alla selezione degli stessi.
• Qualche mutamento invece ha riguardato lo status dei capi d'istituto che, a seguito del passaggio alla dirigenza, vengono sottoposti a una valutazione per la stipula del loro contratto triennale. Essa è affidata alla responsabilità del dirigente scolastico regionale, che si può avvalere di collaboratori di livello dirigenziale e anche di esperti esterni.
Il recente contratto nazionale (esso deve però essere ancora compiutamente declinato nei suoi aspetti operativi) prevede anche trattamenti economici differenziati.

2.4.3 Le proposte

• Più di un'indagine condotta tra gli stessi docenti ha tuttavia messo in luce l'op-

portunità, sia per ragioni di equità che di efficacia, di introdurre elementi di differenziazione nella carriera e nella retribuzione basati sulla valutazione del servizio complessivo prestato a favore della scuola.

Per valutare il personale scolastico occorrono procedure di verifica trasparenti e ponderate

• La reputazione degli insegnanti è in genere ben nota all'interno di ogni singola scuola. Si tratta allora di individuare le procedure trasparenti e ponderate per fare emergere, con il massimo di oggettività possibile, il loro livello di impegno, di competenza disciplinare e di capacità didattica.
Lungo questa via, si dovrà necessariamente attribuire un peso equilibrato agli elementi qualitativi della professionalità, anche se essi sono senza dubbio più ardui da valutare rispetto a quelli quantitativi.

Il dispiegarsi pieno e concreto dell'autonomia scolastica costituisce la condizione essenziale per attivare compiute metodologie valutative sul personale

• Con l'autonomia, infatti, le scuole dovranno sempre più rendere conto dei risultati ottenuti e, perciò, dovranno anche essere messe in grado di gestire le dinamiche che li determinano.
Tutta una serie di processi finora governati a livello centrale (reclutamento del personale, sviluppo e articolazione delle carriere di docenti e dirigenti scolastici, attività di aggiornamento) dovranno essere sempre più spostati verso l'unità scolastica: di qui la necessità che cresca la legittimità, la professionalità e il ruolo dei capi di istituto. Anche questi ultimi dovranno essere scelti e valutati con grande rigore (dall'amministrazione e dagli organi di governo della scuola) per le rilevanti responsabilità che, diversamente dal passato, loro deriveranno dalla crescita dell'autonomia.

In prospettiva è alla singola scuola che dovrà essere affidata la responsabilità di amministrare e gestire tutte le risorse, quelle finanziarie e quelle umane: in particolare il potere di scegliersi (e quindi di valutare) il personale più adatto.

Oggi i capi di istituto e gli insegnanti sono invece allocati alle scuole in via amministrativa (e con un indice di rotazione molto dannoso per la scuola e per gli studenti). Questo diritto della scuola dell'autonomia di scegliere il proprio personale è già praticato da anni da Inghilterra, Irlanda, Danimarca, Paesi Bassi, Svezia, Norvegia, Finlandia, Svizzera, etc.
Il compiuto passaggio dall'unità scolastica eterodiretta all'unità scolastica autodiretta è strategico e deve essere dunque l'obiettivo finale del percorso avviato con il Regolamento dell'autonomia didattica e organizzativa (DPR 275/99).
• La valutazione degli insegnanti e in genere del personale scolastico condotta a livello della singola scuola valorizza del resto l'autonomia e consente di evitare i rischi sottesi alla sola valutazione esterna. Questa sovente non è in grado di cogliere a pieno la complessità delle prestazioni professionali di dirigenti e docenti.
• Affermatasi la cultura della autovalutazione e della valutazione esterna, legittimato con selezioni severe il ruolo dei capi di istituto-dirigenti, definitasi al meglio

la formazione iniziale e in servizio dei docenti, dispiegatasi a pieno la cultura dell'autonomia, gli oltre ottocentomila docenti italiani potranno disporsi ad accettare, ben più facilmente di oggi, un'analisi della loro complessiva professionalità.

Comunque nella fase di transizione la valutazione del personale deve focalizzarsi al livello di unità scolastica

• Se questo è lo scenario di un domani forse non troppo lontano, è sin da adesso opportuno che - nella fase di transizione - le attività di valutazione del personale si focalizzino a livello di unità scolastica. Ad esempio, il dirigente scolastico, affiancato da una apposita commissione mista, potrebbe cominciare - più incisivamente di oggi - a riconoscere e incentivare quei ruoli (e impegni) di lavoro che vadano al di là del "normale" svolgimento del servizio.
• Bisogna essere tuttavia consapevoli delle difficoltà e dei rischi di una fase di transizione delicata e presumibilmente non breve: essa va gestita con cura e rigore, per evitare il formarsi di "zone franche", che alla fine non sono soggette a alcun controllo né di legittimità né di risultato.
Un obiettivo minimo dovrebbe essere quello di poter comunque allontanare gli insegnanti che visibilmente danneggiano gli studenti.
• Una strada raccomandabile sembra allora quella di costituire anche nel nostro paese un organo di autogoverno della docenza. Il riconoscimento della docenza quale vera e propria professione è stata una delle raccomandazioni dell'UNESCO (1966) sullo status degli insegnanti. Questo cammino è stato intrapreso da molti paesi anglosassoni con l'istituzione dei General Teaching Councils che, nella composizione, non sono totalmente autoreferenziali.
Un tale organo di autogoverno potrebbe definire o far rispettare gli standard o le norme della professione, riformulare o far rispettare un proprio codice deontologico per impedire che persone non qualificate e non abilitate esercitino la professione con possibile danno per l'immagine della categoria.

2.4.4 Le questioni aperte

Per valutare la funzione docente è sufficiente la sola valutazione esterna?

• Alcuni considerano difficile valutare la qualità dell'insegnamento impartito senza osservare i docenti in azione, senza verificare de visu come strutturano il contenuto della lezione, se lo espongono in termini comprensibili per gli alunni, se li motivano alle sfide dell'apprendimento, se rispondono alle loro domande senza perdere il ritmo della lezione, se riescono a garantire una sufficiente disciplina e così via.
Costoro sostengono l'essenzialità di una valutazione esterna operata da esperti attraverso ispezioni nelle scuole.
Le esperienze internazionali concordano peraltro sulla notevole delicatezza e sulla complessità di questo approccio: sostanzialmente, si diffida della efficacia della sola

valutazione esterna, operata da esperti spesso troppo lontani dalla vita della scuola.

Quale può essere il ruolo del sistema nazionale di valutazione per aiutare le scuole a valutare il personale?

• Ferma restando l'esigenza di un incardinamento della valutazione del personale all'interno delle singole unità scolastiche, si pone tuttavia l'interrogativo se non sarebbe comunque utile fornire a esse - attraverso l'intervento del sistema nazionale - strumenti attendibili dal punto di vista tecnico-scientifico.
L'obiettivo sarebbe quello di favorire, per quanto possibile, l'oggettività, l'imparzialità e la comparabilità dei giudizi valutativi emersi nei diversi istituti.
In particolare, un sistema nazionale di valutazione potrebbe essere coinvolto nell'attività delle scuole predisponendo per esse:

- modelli, griglie di analisi, indicatori per la valutazione e l'autovalutazione degli operatori;
- comparazioni critiche delle valutazioni qualitative condotte, verificandone in particolare la coerenza rispetto ai dati di sistema raccolti a livello locale;
- moduli di formazione per gli esperti esterni che eventualmente dovranno affiancare la scuola nell'attività di autovalutazione.

E quale potrà essere il peso del capo d'istituto nel processo di valutazione degli operatori scolastici?

• Uno degli aspetti cruciali riguarda il ruolo che devono giocare i capi di istituto. Da una parte si lamenta la scarsa incisività del ruolo dirigente nel garantire - anche attraverso la valutazione degli insegnanti - buoni risultati alla propria scuola; dall'altra si teme il possibile ritorno a giudizi solo formali (la qualifica di "ottimo" per tutti o quasi) o peggio, discriminatori e clientelari.
All'interno di uno schema di mercato, la valutazione del personale è naturalmente affidata al capo azienda o a professionalità specifiche da lui delegate: egli ha uno specifico e personale interesse a far crescere professionalmente tutti gli operatori e cercherà quindi di valorizzare i soggetti migliori che producono un miglioramento dei risultati dell'organizzazione da lui diretta.
In un'organizzazione "protetta", com'è ancora la scuola italiana, le conseguenze positive o negative del comportamento degli insegnanti non ricadono sul dirigente scolastico, ma piuttosto sugli utenti.
• Ad autonomia scolastica sino in fondo compiuta, si dovrà allora produrre un circolo virtuoso delle responsabilità, per cui tutti gli operatori della scuola, a ogni livello, renderanno conto dei risultati del loro lavoro, riconoscendo tra i legittimi valutatori coloro che hanno le responsabilità direttive e gestionali. E va da sé che –una volta maturata la fase a regime- i dirigenti scolastici, in virtù di una leadership adeguatamente formata, dovranno saper evitare gli opposti rischi di valutazioni arbitrarie o lassiste, avvalendosi magari di commissioni miste composte ad esempio dal capo di istituto, da un esperto esterno, da un docente di materia affine, con consultazione dei genitori e degli alunni, etc.

Sono utili i test sugli apprendimenti degli studenti per valutare gli insegnanti?

Sui rischi di questa metodologia, date le relazioni esistenti tra i risultati dei ragazzi e il contesto socio-economico di provenienza, si è già detto nei paragrafi precedenti. Le misurazioni che cercano di valutare il valore aggiunto sono sicuramente più efficaci, ma richiedono un'organizzazione complessa. In attesa dell'affinamento di questi metodi, sembra opportuno che i risultati degli alunni nei test vengano utilizzati con molta attenzione nel processo di valutazione dei docenti. In ogni caso, si tratterà, di evitare correlazioni automatiche e bisognerà sempre mettere in relazione i valori ottenuti con i contesti di partenza. In Francia, ad esempio, il Ministero dell'Educazione incrocia i risultati degli esami con i tassi di abbandono per verificare se gli eventuali esiti positivi di una determinata realtà non costituiscano il frutto di una drastica selezione "in entrata".

Tabella 4

I quattro ambiti della valutazione nazionale

	Valutazione sistema	***Valutazione singole scuole***	***Valutazione alunni***	***Valutazione 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.

	Valutazione sistema	Valutazione singole scuole	Valutazione alunni	Valutazione personale scolastico
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.
Periodicità	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.

3. UN SISTEMA NAZIONALE PER LA VALUTAZIONE

Abbiamo già sottolineato nella Introduzione di questo Quaderno l'urgenza di una scelta politica che, sostenuta da adeguate risorse, avvii in modo finalmente compiuto un Sistema Nazionale di Valutazione della scuola italiana. Nella prima e nella seconda parte del Quaderno abbiamo poi cercato di avvalorare il nostro assunto, corredando l'analisi dei diversi nodi del processo valutativo con un richiamo alle migliori esperienze europee.

Si tratta ora di definire in modo più puntuale e coeso i termini salienti di un servizio nazionale efficiente ed efficace, esaminandone le diverse implicazioni, nonché le questioni che restano ancora aperte.

3.1 Due modelli europei a confronto

Francia e Inghilterra: due approcci diversi al problema della valutazione

Dall'analisi dei sistemi educativi internazionali emergono diversi modelli valutativi che sono riconducibili essenzialmente a due posizioni paradigmatiche: quella francese e quella britannica.

• Nel **modello francese**, 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 comunque chiamate a condurre un'attività di autovalutazione. Il *feedback* tra risultati della valutazione e cambiamento del sistema è dunque di carattere prevalentemente interno. I corollari di questo modello sono:

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

• Nel **modello inglese** l'attività di valutazione viene invece esercitata attraverso una rete di soggetti esterni con maggiore o minore dipendenza dal Ministero (OFSTED, QCA, NFER, etc.). I corollari del modello sono:

- le strutture deputate alla valutazione sono perlopiù agenzie indipendenti dal Ministero;
- vi è un largo uso di prove oggettive (test) per la valutazione degli apprendimenti, gestite sia centralmente che presso le singole scuole;
- vi è una forte enfasi sulla valutazione esterna delle singole scuole e dei docenti;
- l'informazione è raccolta e aggregata per ogni scuola;
- si insiste molto sulla pubblica diffusione dei risultati relativi alle singole scuole;
- 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.

• Rispetto ai nodi della valutazione del sistema educativo, quello francese e quello inglese si configurano dunque come due approcci fortemente differenziati: da una parte la finalità è - soprattutto - la migliore gestione complessiva del sistema da parte del Ministero; dall'altra, si punta sul valore propulsivo di un'informazione sui risultati diffusa presso l'opinione pubblica e le famiglie.

Quale modello per l'Italia?

• Si tratta ora di definire quale è il modello che si vuole adottare per il sistema nazionale di valutazione del nostro paese; se esso debba cioè ispirarsi a uno dei due approcci suddetti ovvero se non sia invece possibile integrarli in un modello in qualche misura originale.

3.2 Il faticoso cammino verso l'Agenzia nazionale di valutazione

• In Italia la creazione di un sistema per valutare la scuola risale a una data recente. La scheda che segue ricorda le tappe principali di un itinerario che è giunto a un suo primo traguardo nel 1999 con la nascita dell'INVALSI.

Il cammino verso l'INVALSI

• 1990: la Conferenza Nazionale della Scuola si conclude segnalando la necessità che il sistema di istruzione si doti con urgenza di un Servizio nazionale di valutazione;
• stesso anno: nella Provincia Autonoma di Trento nasce il Comitato Provinciale di valutazione del sistema scolastico;
• 1991: il Censis produce un primo Rapporto di fattibilità per l'istituzione di un

Servizio nazionale di valutazione;
• 1992-1998: mentre si susseguono numerose proposte per l'istituzione di un servizio di valutazione, a livello periferico si sviluppano iniziative di valutazione su scala locale; si rafforza e si qualifica la partecipazione del nostro paese alle indagini internazionali di valutazione degli apprendimenti;
• 1999: il Decreto legislativo n. 258 sancisce la costituzione dell'Istituto Nazionale per la Valutazione (Invalsi), trasformando e ampliando le funzioni prima svolte dal Cede: in questo periodo si rafforza la partecipazione del nostro paese alle indagini internazionali di valutazione degli apprendimenti;
• 2001: viene infine istituita una Commissione per la progettazione e la realizzazione di un servizio nazionale di valutazione che, utilizzando l'Invalsi, avvia un "progetto pilota" su larga scala. Esso coinvolge attualmente, su base volontaria, oltre 2.500 scuole.

I compiti dell'Istituto Nazionale per la Valutazione del Sistema dell'Istruzione (INVALSI)

• Il **Decreto legislativo 258/99** aveva assegnato al nuovo Istituto che sostituiva il CEDE i seguenti obiettivi:
- valutare l'efficienza e l'efficacia del sistema scolastico nel suo complesso e nelle sue articolazioni territoriali (anche per singola istituzione scolastica), inquadrando la valutazione a livello nazionale nel contesto internazionale;
- studiare le cause dell'insuccesso e della dispersione scolastica;
- valutare la soddisfazione dell'utenza;
- valutare gli effetti delle iniziative legislative che coinvolgono la scuola;
- valutare gli esiti dei progetti o delle iniziative di innovazione promossi a livello nazionale;
- fornire supporto e assistenza tecnica all'Amministrazione per la realizzazione di iniziative autonome di valutazione;
- assicurare la partecipazione italiana a progetti di ricerca internazionale in campo valutativo.

Il **Disegno di legge n. 1306** (marzo 2002), attualmente nella fase della discussione parlamentare, ha previsto poi - nel suo articolo 3 - un ampliamento del ruolo dell'INVALSI, cui vengono assegnati anche i seguenti compiti:
- valutare il sistema di formazione professionale, oltre al sistema di istruzione;
- condurre verifiche periodiche e sistematiche sulle conoscenze e abilità degli allievi;
- condurre verifiche periodiche e sistematiche sulla qualità dell'offerta formativa;
- preparare le prove scritte oggettive per gli esami di maturità.

Valutare la scuola: una sfida ambiziosa ma necessaria, che richiede una ferma volontà politica, ricerche e investimenti adeguati

• I compiti attribuiti all'INVALSI sono dunque ambiziosi: i decisori pubblici sembrano aver percepito l'importanza strategica della valutazione per migliorare la qualità del sistema scolastico italiano. Questa scelta corre però il rischio di cozzare contro la diffusa carenza di una cultura della valutazione e contro naturali resistenze corporative.

La volontà politica di praticare sistematicamente la valutazione su larga scala andrà peraltro verificata in concreto anche sulla base della quantità di risorse che saranno destinate al progetto.

3.3 Le nostre proposte

Gli ambiti da valutare e la metodologia da adottare: un approccio di sistema

• Abbiamo già visto che le esperienze europee mettono in evidenza come le attività di valutazione riguardino principalmente i seguenti ambiti:
- il sistema di istruzione e formazione nel suo complesso;
- le singole unità scolastiche;
- gli apprendimenti degli alunni;
- la professionalità degli operatori scolastici.

Nell'affrontare questi quattro ambiti la valutazione deve seguire un approccio di sistema per tener conto della complessità e delle diverse dimensioni che caratterizzano l'azione della scuola.
Strategia e modalità operative del nuovo sistema dovranno inoltre porsi in stretta relazione con lo sviluppo dell'autonomia della scuola italiana.

L'Agenzia autonoma per la valutazione (INVALSI) coordina o integra un sistema multipolare di soggetti che collaborano

• L'attività valutativa, a regime, dovrà infatti riguardare due grandi aree:
a. le attività che fanno capo alla valutazione del sistema nel suo complesso (rilevazione di apprendimenti, monitoraggi, statistiche etc.), condotte da ricercatori opportunamente selezionati. Questa attività richiede risorse relativamente modeste;
b. le attività che fanno capo alla valutazione delle singole scuole, estese cioè all'universalità dei soggetti, gestite da personale, di ruolo e non, formato ad hoc (ispettori, team tecnici, etc.). Questa attività richiede risorse decisamente più consistenti.

Queste diverse aree potrebbero anche essere attribuite a soggetti diversi e specializzati, ma gli esperti europei, intervistati sulle esperienze maturate nei loro paesi, raccomandano un momento di coordinamento per sfruttare al meglio tutte le rilevazioni. L'Agenzia autonoma preposta alla valutazione (l'INVALSI, opportunamente legittimato e potenziato) potrebbe costituire il perno delle diverse azioni programmate e dei diversi soggetti che operano in campo per capitalizzare le sinergie.
• Il sistema nazionale di valutazione risulterebbe così multipolare, poiché si potreb-

bero mettere a fattor comune le rilevazioni prodotte dai diversi soggetti che - per la loro vocazione disciplinare, per la competenza istituzionale o per la collocazione territoriale – svolgono attività specifiche (pensiamo all'ISTAT, all'INDIRE, all'ISFOL, agli IRRE regionali, alle università nonché, naturalmente, al MIUR e al Ministero del Lavoro).

Il nodo dell'"autonomia di chi valuta": garantire a un tempo l'imparzialità di giudizio e il raccordo tra chi valuta e chi amministra

• In linea generale, ai soggetti impegnati nella valutazione del sistema scolastico deve essere garantita la maggiore indipendenza possibile nei confronti di chi quel sistema è chiamato a governare.
Tuttavia nelle esperienze internazionali questo principio non sempre viene seguito in termini assoluti. Si sostiene difatti che se, da un lato, l'autonomia dell'organismo che valuta assicura una più affidabile imparzialità, dall'altro va pure considerata l'esigenza di mantenere un raccordo funzionale tra chi valuta e chi amministra.
Non esiste dunque una soluzione perfetta al problema dell'indipendenza dell'organismo e dei soggetti chiamati a valutare. Tanto più in un campo, come quello della scuola, dove si intrecciano strettamente la sfera tecnica e la sfera politica. Costituendo l'INVALSI, nel nostro paese si è scelto un'Agenzia collegata sì all'amministrazione scolastica, in grado però di conservare una certa autonomia funzionale e finanziaria rispetto alla struttura ministeriale.
• Nel concreto, tuttavia, la posizione dell'INVALSI quale Agenzia indipendente risulta ancora troppo limitata:
- dalla composizione del Consiglio di Amministrazione, poiché l'organo di governo dell'INVALSI prevede che tutti i suoi cinque componenti vengano nominati dal Presidente del Consiglio su proposta del Ministro dell'Istruzione;
- dalle modalità di assegnazione delle risorse, che sono erogate all'INVALSI direttamente dal Ministero dell'Istruzione, sulla base di direttive in cui vengono stabilite le priorità.

Garantire l'autonomia dell'INVALSI per l'esercizio di una prassi valutativa imparziale e indipendente

• È pertanto necessario rafforzare le condizioni che possano garantire una ragionevole autonomia dell'INVALSI. In particolare appare opportuno:
- assegnare all'Istituto buona parte delle risorse attraverso un budget fisso, da utilizzare anche per attività liberamente scelte dall'Agenzia;
- prevedere meccanismi di nomina e di revoca degli organi statutari che siano svincolati almeno parzialmente dai mutamenti di governo e di quadro politico;
- prevedere nel consiglio di amministrazione una rappresentanza delle Regioni e del Ministero del Lavoro;
- impegnare l'INVALSI a pubblicizzare i risultati con Rapporti periodici da diffondere sia in sede istituzionale (Parlamento, Ministeri), sia presso l'opinione pubblica;
- assicurare uno stretto rapporto tra l'INVALSI e il Comitato di valutazione per l'università.

La necessità di una riflessione a livello governativo per garantire la migliore utilizzazione del sistema di valutazione

• Il Ministro, per garantire il non sempre facile raccordo tra chi valuta e chi amministra e per prendere le opportune decisioni, potrebbe avvalersi di un comitato consultivo sul tipo dell'*Haut Conseil de l'évaluation de l'école* (vedi cap. 2.1.1) in cui siano rappresentate, oltre all'amministrazione e ad esperti, anche le regioni e le forze sociali.

Una strategia di medio-lungo periodo per avviare il sistema nazionale di valutazione

• La costruzione di un sistema di valutazione della scuola richiede una visione strategica di medio-lungo periodo, in grado di coinvolgere, progressivamente ma in profondità, l'universo dell'istruzione e della formazione.
Si dovrà graduare opportunamente la progressione degli interventi, tenendo conto della necessità di:

- far lievitare nel mondo scolastico la cultura della valutazione;
- formare i valutatori tanto a livello centrale, quanto a livello periferico;
- predisporre e validare strumenti di rilevazione che siano affidabili, rigorosi e articolati rispetto ai diversi cicli scolastici;
- mettere a punto l'organizzazione per distribuire, somministrare e correggere le prove;
- elaborare e analizzare i dati rispettando la peculiare complessità delle procedure, specie quando dalla valutazione per campioni si debba passare sia a una valutazione dell'universalità degli studenti, sia a una valutazione diretta dei singoli istituti scolastici.

• Il sistema di valutazione deve essere implementato in modo graduale - attraverso **due fasi** - per arrivare a regime entro tre-cinque anni. La gradualità del percorso consentirebbe non solo di far maturare una cultura della valutazione, ma anche di approntare le risorse indispensabili al centro come in periferia.

La prima fase del percorso: promuovere la valutazione complessiva del sistema, accompagnandola con l'autovalutazione delle singole scuole

Nella **prima fase** vanno contemporaneamente avviate a) le attività di valutazione del sistema nel suo complesso, e b) quelle di autovalutazione delle singole scuole.
Quanto al punto a) bisognerà:

- informare e sensibilizzare le scuole sulla natura e sulle caratteristiche del sistema di valutazione;
- predisporre e somministrare gli strumenti di rilevazione esterna, raccogliere i dati, anche per tarare via via al meglio gli indicatori (serviranno come punto di riferimento anche per la valutazione di istituto);
- promuovere esperienze pilota di valutazione esterna.

In merito al punto b) sarà indispensabile che:

- si costruiscano alcuni strumenti comuni da fornire alle scuole per favorire l'avvio dell'autovalutazione;

- si formi il personale coinvolto;
- venga attivata la rete informatica di dialogo con le scuole per la raccolta e la restituzione dei dati e degli indicatori in tempo reale.

In tal modo ogni scuola sarà messa in grado di condurre una riflessione approfondita sui propri punti di forza e di debolezza, confrontandosi - attraverso comuni indicatori - con le altre situazioni a livello nazionale e locale.

La seconda fase del percorso: dall'autovalutazione alla valutazione esterna delle singole scuole

• Nella **seconda fase** alla valutazione interna si dovrà affiancare la valutazione esterna delle istituzioni scolastiche, necessario contrappeso - come si è visto - alla loro autonomia.
La valutazione esterna mira infatti a:
- sostenere, verificare e incentivare, attraverso l'analisi sul campo, il processo di miglioramento della qualità delle istituzioni scolastiche;
- evitare che, nei casi più gravi, il servizio offerto dalle singole scuole possa decadere sotto agli standard minimi di qualità previsti.

Come si è in precedenza ricordato in questo stesso Quaderno, la metodologia di verifica esterna dell'andamento e dei risultati delle scuole dovrà in ogni caso puntare a un pieno coinvolgimento delle singole istituzioni scolastiche e quindi dovrà comunque combinarsi con l'autovalutazione (ad esempio con il già menzionato metodo della Peer Review).
La valutazione esterna, per generalizzarsi, richiederà risorse notevoli. Sarà perciò utile farla crescere progressivamente, concentrandola inizialmente sulle scuole che, dalle rilevazioni sugli apprendimenti, manifestino gravi problemi.

Ma è necessario sperimentare da subito

• Ferma restando la gradualità del percorso, converrà promuovere da subito iniziative sperimentali "esemplari" di valutazione esterna anche su campioni limitati. Queste esperienze pilota permetteranno fra l'altro di raggiungere un duplice obiettivo:
- mostrare agli operatori del sistema quali sono le ricadute finali del processo che viene avviato;
- formare *équipe* di valutatori indipendenti che dovranno poi operare nel sistema a regime.

per far crescere la cultura della valutazione si impone un piano pluriennale per la formazione dei valutatori

• È urgente far crescere la cultura della valutazione tra tutti gli operatori che a diverso titolo potranno essere coinvolti nel sistema: ispettori ministeriali di ruolo, ricercatori esterni, capi di istituto, insegnanti dei nuclei di valutazione delle singole scuole. Fermi restando gli specifici ruoli e le competenze, essi dovranno condividere la medesima visione di sistema.

È necessario quindi un piano strategico pluriennale che definisca principi, tempi, luoghi e risorse per formare i valutatori ai diversi livelli di specializzazione.

• Le esperienze europee suggeriscono di utilizzare ricercatori di formazione universitaria, ispettori, capi di istituto e insegnanti di grande esperienza che potranno essere distaccati per alcuni anni con un trattamento ad hoc. Per la valutazione delle singole scuole viene inoltre suggerito di non escludere contratti a termine per professionisti provenienti anche da settori diversi dalla scuola e nemmeno il recupero di qualificato personale scolastico in pensione.

3.4 Qualche raccomandazione per concludere...

La storia della valutazione del sistema educativo è costellata - in Italia come in altri Paesi - da incidenti di percorso e da iniziative talora velleitarie che hanno prodotto crescente diffidenza nei confronti della cultura valutativa. Occorre perciò muoversi con grande attenzione, cercando di ottenere il massimo del consenso sulle scelte che si andranno compiendo.

Nel definire un disegno strategico chiaro per lo sviluppo del nuovo sistema vanno dunque rispettate alcune avvertenze di fondo suggerite dalle esperienze europee.

1) la valutazione va introdotta nel sistema scolastico italiano con grande rigore, ma pure con gradualità ed equilibrio. È preferibile un processo più lento, ma compreso e condiviso, che un processo imposto in tempi accelerati, ma in un clima di insuperate diffidenze;
2) la valutazione per essere attendibile richiede un forte livello di unitarietà. È perciò necessario servirsi di strumenti accuratamente tarati a livello nazionale, in modo da poter condurre confronti omogenei e garantire uno schema integrato di approcci valutativi per consentire analisi e diagnosi affidabili;
3) si dovrà aver cura di integrare ovunque possibile la valutazione esterna con l'autovalutazione di istituto, che peraltro deve essere stimolata e sostenuta anche da strumenti comuni predisposti centralmente;
4) le rilevazioni non si devono sovrapporre al lavoro dei docenti, e devono sempre produrre - in tempo reale - un ritorno di informazione agli operatori scolastici che collaborano alle procedure di verifica e di valutazione. È necessaria la creazione di un corpo di valutatori professionali al centro e di soggetti dedicati presso le scuole;
5) la legittimazione dell'attività di valutazione non scaturisce tanto dagli obblighi normativi, quanto dal coinvolgimento degli operatori e dal rigore e dalla serietà con cui essa viene condotta;
6) non si deve ridurre la valutazione a prove oggettive (test) e a rilevazioni statistiche unilaterali che non tengano conto del *contesto* in cui i singoli soggetti si trovano a operare, dei livelli di partenza, delle risorse umane, finanziarie e strutturali. Il risultato sarebbe in tal caso quello di una serie di informazioni, di dati e di analisi del tutto decontestualizzati e pertanto fuorvianti sia per gli operatori scolastici, sia per i decisori politici e per la pubblica opinione;
7) la valutazione non deve perseguire obiettivi sanzionatori ma proporsi come una offerta di informazioni, dati e strumenti per tutti i protagonisti dell'universo scolastico, vero e proprio servizio per gli operatori che li aiuti a migliorare la qualità delle proprie prestazioni: la valutazione non prefigura un sistema di premi e punizioni.
8) va rispettata l'autonomia di chi valuta per garantire a un tempo l'imparzialità di giudizio e il raccordo tra chi valuta e chi amministra;
9) valutare la scuola è una sfida ambiziosa ma necessaria. Richiede una ferma volontà politica, ricerche e investimenti adeguati.

ALLEGATO 1

Presentiamo la parte conclusiva di un rapporto di valutazione preparato da un team ispettivo dell'Ofsted su una comprehensive school. Il documento è interessante perché mette in evidenza l'estrema franchezza e immediatezza di questi rapporti, che non esitano a esprimere giudizi molto precisi e puntuali sia sulla qualità della scuola nel suo complesso che dei singoli insegnamenti. Da rilevare che tali giudizi si formano sulla base dell'osservazione diretta e degli indicatori predisposti utilizzando anche i dati provenienti dal national testing. Si tratta di un sistema di rilevazione oggettiva degli apprendimenti che viene condotto dal Ministero dell'Istruzione inglese sui ragazzi di 7, 11, 14 e 16 anni.
Il rapporto è disponibile nella sua versione integrale sul sito web dell'Ofsted.

ESEMPIO DI RAPPORTO DI VALUTAZIONE DELL'OFSTED SU UNA SCUOLA COMPRENSIVA INGLESE (SINTESI)

PUNTI DI FORZA DELLA SCUOLA

1. La scuola è ben diretta e c'è un visibile impegno per il miglioramento.
2. L'insegnamento specialistico fornito agli alunni in difficoltà è abbastanza buono.
3. L'insegnamento risulta valido soprattutto in disegno, geografia, educazione fisica, educazione personale, sociale e religiosa, e ciò sta migliorando i livelli di apprendimento.
4. Gli alunni sono circondati da un ambiente attento e sicuro e i loro insegnanti li conoscono bene.
5. Gli alunni godono di una vasta gamma di attività sportive extra curricolari.
6. La scuola sa programmare i propri interventi e fa buon uso delle proprie risorse.

PUNTI DI DEBOLEZZA DELLA SCUOLA

1. L'apprendimento è in generale sotto la media, e particolarmente carente in inglese, scienze, informatica e francese.
2. L'insegnamento è insoddisfacente in scienze e francese.

3. La frequenza è bassa, soprattutto a livello 4 (16 anni).
4. L'attrezzatura per l'informatica e per il laboratorio è insoddisfacente.
5. A livello di dipartimento il monitoraggio e il sostegno all'insegnamento sono insoddisfacenti.
6. Le procedure per valutare il lavoro degli alunni sono incoerenti e non sempre indicano agli studenti come migliorare.

Il Consiglio d'Istituto e lo staff direttivo sono consapevoli di queste debolezze e hanno già identificato un piano dettagliato per il miglioramento. Il Piano d'azione del preside specificherà in che modo i problemi segnalati dall'ispezione vengono affrontati. Il piano verrà inviato a tutti i genitori o tutori degli alunni.

PROGRESSI COMPIUTI DALLA SCUOLA RISPETTO ALL'ULTIMA ISPEZIONE

La scuola evidenzia progressi rispetto alle carenze individuate nel corso dell'ultima ispezione, ma non del livello auspicato. Maggiori progressi sono avvenuti dopo la nomina di un nuovo preside e di un nuovo vicepreside nel 1996/97. Nell'ultimo anno la scuola ha introdotto una strategia per l'insegnamento della lingua, ha aperto una scuola estiva e ha stretto maggiori relazioni con le scuole primarie da cui provengono gli alunni. In breve tempo, queste procedure hanno migliorato gli standard. L'organizzazione di insegnanti di collegamento in ciascun dipartimento per speciali bisogni educativi ha contribuito a fornire più appropriati materiali e strategie di insegnamento. La scuola ha migliorato gli strumenti per l'educazione religiosa, ora accessibile agli alunni di entrambi i livelli. L'attrezzatura per il lavoro di gruppo non è quotidianamente accessibile a tutti gli alunni. La scuola ha individuato con chiarezza obiettivi, priorità e una strategia condivisa per migliorare. Il corpo dirigente e docente dimostrano di impegnarsi per elevare il livello di qualità. La scuola ha la capacità di migliorare.

LIVELLI DI APPRENDIMENTO DISCIPLINARE

La Tabella n. 1 mostra i livelli raggiunti dagli studenti di 14 e 16 anni nelle prove nazionali e negli esami GCSE del 1997 (esame finale della comprehensive school).
I risultati nel livello 3 sono molto al di sotto della media per le tre materie fondamentali (inglese, matematica e scienze). Sono anche al di sotto dei risultati ottenuti in scuole simili.
Il GCSE ha rilevato i risultati migliori nelle seguenti materie: matematica, disegno, arte, teatro, musica, bengali e religione. I risultati peggiori sono stati riscontrati in Inglese, scienze e francese. Sebbene gli studenti evidenzino progressi nel livello 3, ciò non trova conferma nel livello 4, dove i risultati d'esame sono peggiori di quelli riscontrati in scuole simili. In molti casi, gli studenti hanno scarse capacità linguistiche e non esprimono adeguatamente ciò che sanno.

Tabella 1

Livelli di apprendimento disciplinare

Tipo di verifica	*Confronto con tutte le scuole*	*Confronto con scuole simili*
Test nazionale a livello 3 (14 anni)	E	D
Esami GCSE	E	D

Legenda:
A= Molto sopra la media
B= Sopra la media
C= Nella media
D= Sotto la media
E= Molto sotto la media

Tabella 2

Qualità dell'insegnamento

	Qualità in generale	***Risultati migliori in***	***Risultati peggiori in***
Anni 7-9	Soddisfacente	Disegno, educazione fisica, religione, supporto all'apprendimento, educazione personale e sociale, bengali	Scienze, francese
Anni 10-11	Soddisfacente	Disegno, educazione fisica, religione, educazione personale e sociale, supporto all'apprendimento	Scienze, francese
Biennio superiore	NC	NC	NC
Inglese	Soddisfacente		
Matematica	Soddisfacente		

QUALITÀ DELL'INSEGNAMENTO

L'insegnamento è soddisfacente nell'85% delle lezioni; nel 44% è buono o molto buono. Ci sono insegnamenti insoddisfacenti in entrambi i livelli, soprattutto per quanto riguarda scienze e francese. Per quanto riguarda l'informatica, mancano elementi sufficienti per esprimere un giudizio.

Gli ispettori formulano giudizi sull'insegnamento attribuendo questi voti: eccellente, molto buono, buono, soddisfacente, insoddisfacente, scarso, insufficiente. "Soddisfacente" indica che i punti di forza hanno peso maggiore dei difetti.

Tabella 3

Altri aspetti della scuola

Aspetto	***Commento***
Comportamento	In generale soddisfacente, ma occasionalmente un piccolo gruppo di alunni non segue le regole della scuola. Vengono decise più sospensioni che nella maggior parte delle altre scuole.
Risultato rispetto alla spesa	Soddisfacente; la scuola fa buon uso delle proprie risorse. C'è un buon progetto per migliorare i risultati ma è troppo presto per rilevare cambiamenti radicali.
Personale, risorse e sistemazione	Soddisfacente; il personale è sufficiente e ben qualificato, la sistemazione è buona, le risorse sono adeguate.
Sviluppo spirituale, morale, sociale e culturale	Soddisfacente in generale ma disomogeneo; l'offerta per lo sviluppo spirituale non è soddisfacente, mentre è buona per quel che riguarda lo sviluppo morale e soddisfacente per quello sociale e culturale.
Studenti con speciali necessità educative	Buone strutture grazie al centro locale di supporto e al dipartimento di supporto all'apprendimento. L'efficienza è minore nelle classi con maggiore presenza di studenti.
Leadership e gestione della scuola	Dal preside al gruppo dirigente, la guida della scuola svolge un buon lavoro. C'è un'evidente propensione dal punto di vista educativo al miglioramento, ma non tutti i dipartimenti stanno implementando coerenti politiche.
Ethos (il clima per l'apprendimento: attitudine al lavoro, relazioni interpersonali e impegno)	Ci sono buoni rapporti interpersonali e molti alunni si stanno impegnando nel lavoro; sta migliorando il lavoro per raggiungere più alti livelli.
Frequenza	Bassa, soprattutto nel livello 4. La scuola ne ha preso atto, e migliorare la frequenza è uno degli obiettivi fondamentali per quest'anno.

ALLEGATO 2

ESEMPIO DI "AVIS" DELL'HAUT CONSEIL DE L'ECOLE
(Ottobre 2001)

PUNTI FORTI E PUNTI DEBOLI DELLA VALUTAZIONE DEL SISTEMA EDUCATIVO FRANCESE

L'analisi dei punti di forza e di debolezza del sistema educativo francese può essere considerata il compito fondamentale dell'Haut Conseil de l'évaluation de l'école. Per questo, fin dalla sua creazione, questo organismo ha ritenuto importante delineare un primo quadro generale dei punti di forza e di debolezza, quadro che andrà precisandosi ogni volta che affronterà temi nuovi e che si evolverà in funzione della reazione suscitata dalle sue raccomandazioni.

Per collegare il primo Parere a questo quadro d'insieme, l'Haut Conseil ha commissionato a Claude PAIR un rapporto sintetico che può essere consultato sul sito dell'Haut Conseil: http://cisad.adc.education.fr/hcee sotto la voce "publications".

In Francia oggi sono largamente diffuse pratiche diversificate per la valutazione della scuola.

Tradizionalmente, le due principali forme di valutazione del sistema educativo riguardano le prestazioni degli alunni e quelle del personale scolastico. La loro validità è certamente discutibile e esse stesse non sono mai state oggetto di una vera valutazione. Il sistema educativo francese ha preferito, anziché migliorare queste due forme tradizionali, integrarle con nuovi strumenti e metodi. Le pratiche valutative - e la diffusione dei risultati delle valutazioni - hanno così conosciuto importanti sviluppi nel corso degli ultimi due decenni.
Rispetto alla maggior parte dei sistemi educativi stranieri e agli altri servizi pubblici nazionali, oggi il sistema educativo francese gode di un'immagine favorevole per la varietà e la qualità delle valutazioni che conduce. Certi strumenti o certe pratiche hanno avuto sviluppi particolari e originali, come le valutazioni diagnostiche "di massa" delle conoscenze acquisite dagli alunni, effettuate in momenti chiave della carriera scolastica, o gli indicatori di performance dei licei basate sulla rilevazione del "valore aggiunto" degli stessi istituti. E' pur vero, in quest'ultimo caso, che tale rilevazione è imperfetta in quanto manca la valutazione dei progressi dei liceali.
Il costo dell'insieme di queste attività di valutazione dovrebbe essere conosciuto e pubblicizzato e l'Haut Conseil auspica che venga apprezzato in modo più puntuale ed esauriente di quanto è fino ad ora avvenuto.
Detto questo, la valutazione del sistema educativo francese si presenta sotto forma

di una miriade di ricerche e dispositivi che si sono via via aggiunti, senza costituire un insieme organizzato e coerente che permetta di rispondere contemporaneamente e a tutti i livelli a due obiettivi della valutazione: rendere conto ai cittadini e agli "utenti" dello stato del sistema educativo, e dare ai responsabili e ai protagonisti i mezzi per gestirlo e guidarlo.

Il problema principale, oggi, è quello dello scarso utilizzo di queste valutazioni.

La varietà delle ricerche disponibili e la ricchezza dei loro risultati contrastano con la scarsa utilizzazione di queste valutazioni.
A parte la valutazione degli alunni, che ha un peso rilevante in particolare nella certificazione e nell'orientamento, e che meriterebbe di essere migliorata, le diverse valutazioni sono in effetti poco utilizzate. Lo illustrano due esempi di dispositivi che hanno diversa natura. La valutazione del personale, che mobilita una parte importante dei corpi ispettivi e che non è abbastanza omogenea né fondata sui risultati, ha sostanzialmente una connotazione "statutaria" del personale e raramente sbocca in un cambiamento delle loro pratiche. Gli indicatori di performance dei licei, da otto anni regolarmente resi pubblici, non sono stati ancora utilizzati come base di partenza per mettere a punto un processo di regolazione del funzionamento di questi istituti.
Per questo l'Haut Conseil ritiene che la creazione di condizioni adeguate per permettere l'ampliamento dell'impiego della valutazione attuale sia oggi una sfida altrettanto decisiva della ricerca del miglioramento della qualità di questi dispositivi. E' indispensabile mettere l'accento e convogliare l'impegno su queste condizioni.
Promuovere un miglior uso dei dispositivi esistenti per valutare le politiche adottate e guidare il sistema educativo a tutti i livelli - nazionale e locale - comporta, da parte dei valutatori, un importante sforzo di comunicazione, diffusione e divulgazione del loro lavoro, degli strumenti impiegati e dei loro risultati, e, da parte dei responsabili e dei protagonisti, una reale volontà di integrare tali strumenti e risultati nei processi di regolazione del sistema.
Per incoraggiare tale uso, è indispensabile uno sforzo importante in termini di risorse umane nonché materiali. A questo scopo, l'Haut Conseil raccomanda, indipendentemente dai temi che verranno inseriti nel programma di lavoro

- che la pubblicazione dei risultati dei lavori e la circolazione degli strumenti di valutazione siano sistematicamente accompagnate, da una parte, da informazioni tali da consentire ai responsabili e ai protagonisti di dibatterle e di appropriarsene e, d'altra parte, da una stesura tale da facilitarne l'utilizzo;
- che vengano regolarmente prodotte sintesi dello stato della conoscenza in termini tali da essere realmente utili ai responsabili e ai protagonisti del sistema educativo;
- che ogni politica o misura adottata nel sistema educativo sia esplicitamente articolata con uno o più dispositivi di valutazione, e che le sue condizioni di attuazione precisino l'uso che si deve fare di tali dispositivi, in particolare di quelli già esistenti;
- che una formazione professionale mirata degli insegnanti venga sviluppata in tutti gli IUFM (Instituts Universitaires de Formation des Maîtres) come pure nella formazione continua, in particolare sulla questione specifica dell'attri-

buzione di voti e della valutazione degli alunni.
In ogni caso, solo il loro uso effettivo permetterà ai dispositivi di valutazione, quali che siano i loro ideatori, di venire migliorati e costituire progressivamente un sistema coerente con il servizio di gestione del sistema.

Anche lo stesso dispositivo di valutazione ha in sé punti deboli che devono essere esplorati e migliorati.

Innanzitutto, con la legittima preoccupazione di trasparenza che costituisce uno degli obiettivi della valutazione, il Ministère de l'Education Nationale ha fatto un grosso e positivo sforzo per valutare e far conoscere i risultati del sistema educativo e delle sue componenti.
Il fatto che questi lavori restino poco utilizzati deriva in parte da ciò che mettono in luce rispetto ai risultati, ma non ancora – o quantomeno non abbastanza- rispetto ai processi che conducono a tali risultati, processi la cui conoscenza e analisi sono indispensabili per regolamentare e agire. Il già citato esempio della valutazione dei licei bene illustra questa constatazione.
Al di là di questo giudizio generale, che non pretende di essere esaustivo, l'Haut Conseil ritiene che tra i margini da esplorare vi siano la questione della valutazione delle pratiche educative, pedagogiche e non, come pure quella della valutazione degli istituti scolastici, meno praticata in Francia che all'estero. L'una e l'altra dovrebbero permettere di meglio giudicare il funzionamento del sistema educativo più vicino agli alunni, cioè a dire negli istituti scolastici e nelle classi, laddove è più essenziale una regolazione efficace.
Per parte sua, l'Haut Conseil si propone di concentrare il proprio impegno su alcune questioni di cui preciserà il contenuto nei mesi a venire, quali:

- la valutazione dei licei
- la valutazione degli insegnamenti universitari;
- la valutazione delle pratiche educative;
- la valutazione degli insegnanti della scuola primaria e secondaria;
- la valutazione delle conoscenze acquisite dagli studenti.

E' necessario moltiplicare le azioni di valutazione del sistema educativo, accrescerne il numero e diversificare i luoghi in cui possono essere effettuate.

L'Haut Conseil non può che approvare e sostenere la volontà ministeriale, chiaramente espressa, di confermare e rafforzare un potente "polo di valutazione" in seno al Ministère de l'Education nazionale. La vicinanza di tale polo ai luoghi in cui si decide e si realizza a tutti i livelli l'azione educativa è certamente un fattore che deve favorire lo sviluppo dell'effettivo utilizzo delle ricerche compiute e una buona risposta di queste ai problemi che il sistema educativo deve risolvere.
Bisogna inoltre fare attenzione a organizzare e sfruttare le sinergie tra le diverse istanze che, in un modo o nell'altro, danno il loro contributo: corpi ispettivi, direzione della programmazione e sviluppo, rettorati e organismi quali il Comitato nazionale di valutazione degli istituti pubblici di carattere scientifico, culturale e professionale; questo, oggi, non avviene.
Da questo punto di vista, le valutazioni delle università attualmente in corso, e per le

quali l'approccio delle ispezioni generali si basa sui dati emersi e sulle disposizioni della direzione programmazione e sviluppo, appaiono all'Haut Conseil un buon esempio di tale sinergia, tanto più che il processo di contrattualizzazione avviato con le università dovrebbe fasarsi con queste valutazioni.
Peraltro l'Haut Conseil ritiene auspicabile che altri "poli" di varia natura - universitari, amministrativi o privati - sviluppino studi sulla valutazione del sistema educativo che completino e confortino quelli condotti in seno al ministero o dalle sue strutture periferiche. E' la moltiplicazione di questi studi, il loro confronto e la loro prospettiva che permetteranno, in modo ragionevolmente circostanziato, da una parte di rendere conto del funzionamento e dei risultati del sistema educativo agli "utenti" della scuola e alla pubblica opinione, e, d'altra parte, di regolare e migliorare il funzionamento di questo sistema.

Promuovere un uso più intenso ed efficace delle valutazioni e svilupparne la qualità e la varietà in base ai bisogni implica un rilevante dispiego di mezzi in molteplici campi.

Innanzitutto è necessario rafforzare le strutture incaricate della valutazione in seno al Ministero e alle sue strutture periferiche, dedicando particolari risorse alla promozione di dispositivi di valutazione e alla formazione di coloro che devono applicarli.
In seguito, bisogna sollecitare lo sviluppo di nuovi poli di valutazione e la moltiplicazione degli studi, ad esempio attraverso ricerche appositamente commissionate.
Infine, favorire il confronto e la capitalizzazione delle ricerche degli uni e degli altri, compito al quale l'Haut Conseil si sforza di dare il proprio contributo.

GLI AVIS DU HAUT CONSEIL DE L'ÉVALUATION DE L'ÉCOLE

Questo terzo Avis (Parere) dell'Haut Conseil de l'évaluation de l'école, di portata generale, segue i due pareri precedenti su " l'effetto della riduzione del numero di studenti per classi sui progressi degli alunni " (marzo 2001) e sulla "valutazione e certificazione delle conoscenze acquisite dagli studenti alla fine della scuola secondaria: diploma e valutazioni - bilanci" (giugno 2001).

Tutti i pareri sono disponibili sul sito http://cisad-adc-education-fr/hcee

ALLEGATO 3

UN ESEMPIO DI RAPPORTO ANNUALE DEL SISTEMA SCOLASTICO FRANCESE

Prefazione di Jack Lang
Ministro dell'Educazione, 2000

Questa edizione de L'état de l'école (2000) è la decima edizione di una pubblicazione lanciata alla fine del 1991 dall'allora ministro dell'Istruzione Lionel Jospin. Grazie alla sua qualità, questo documento è divenuto una delle pubblicazioni di riferimento e uno dei più importanti contributi del Ministero dell'Istruzione.
Come tutti i documenti prodotti dalla direzione Programmazione e Sviluppo, L'état de l'école permette di far crescere la riflessione sulla scuola. Gli indicatori scelti per l'edizione 2000 rispondono alle domande essenziali che si pongono i protagonisti e gli utenti del sistema educativo. Quanto costa alla comunità nazionale il nostro sistema educativo? Qual'è l'evoluzione dei suoi metodi e delle sue strutture? In quale misura la scuola contribuisce alla riduzione delle ineguaglianze? Come si inseriscono nella vita attiva i giovani che escono dal nostro sistema educativo? Questo documento presenta inoltre dati comparativi internazionali.
L'état de l'école rivela l'ampiezza delle trasformazioni affrontate dal nostro sistema educativo. Suggerisce anche nuovi cambiamenti - ai quali intendo dedicarmi con determinazione - per ridurre ulteriormente le ineguaglianze sociali, garantire il successo degli studenti e realizzare l'ambizione di tutti noi: fare l'impossibile perché i giovani di questo Paese siano tra i meglio istruiti e preparati del mondo. Un ministero dell'Istruzione incapace di valutare efficacemente il proprio sistema scolastico equivale a una nave priva di bussola.

L'état de l'École

ALLEGATO 4

UN ESEMPIO ITALIANO: LA LEGGE ISTITUTIVA DEL COMITATO DI VALUTAZIONE TRENTINO

ARTICOLO 7 DELLA LEGGE PROVINCIALE 29/90

1. È istituito il comitato provinciale di valutazione del sistema scolastico e formativo con il compito di:

a) mettere a disposizione della Giunta provinciale gli strumenti per valutare la produttività del sistema scolastico e formativo della provincia di Trento, nel suo complesso e nelle sue articolazioni territoriali nonché per la valutazione delle singole istituzioni scolastiche; proporre altresì criteri e metodologie per la valutazione del personale direttivo e docente della scuola;
b) valutare nel tempo gli effetti degli esiti applicativi delle iniziative e delle politiche scolastiche e formative;
c) fornire alla Giunta provinciale indicatori di qualità e di efficienza per la predisposizione del quadro provinciale dell'offerta scolastica e formativa e per l'organizzazione delle scuole;
d) fornire alla Giunta provinciale indicatori per la valutazione dei risultati delle attività realizzate dai singoli istituti e per verificare gli scostamenti tra risultati e obiettivi;
e) procedere ad attività di valutazione sul grado di soddisfazione dell'utenza.

2. La valutazione del sistema scolastico e formativo si realizza anche nelle forme dell'autovalutazione da parte delle scuole, che verificano i risultati inerenti agli obiettivi previsti dal rispettivo progetto di istituto, e della valutazione complessiva effettuata dal comitato di cui al comma 1. Ai fini della valutazione complessiva del sistema scolastico e formativo provinciale il comitato può organizzarsi in sezioni per l'istruzione e per la formazione professionale.

3. I componenti del comitato provinciale di valutazione del sistema scolastico e formativo sono nominati dalla Giunta provinciale nel numero massimo di sette e sono scelti per almeno due terzi tra soggetti estranei all'amministrazione provinciale.

4. Per lo svolgimento delle proprie attività di ricerca il comitato si avvale di norma del supporto tecnico dell'Istituto provinciale di ricerca, aggiornamento e sperimentazione educativi (IPRASE), secondo le modalità definite dalla Giunta provinciale.

5. La Giunta provinciale individua le priorità delle quali il comitato deve tenere conto nella programmazione della propria attività di valutazione e ne esamina i risultati.

RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

AA. VV., *The OECD International Education Indicators*, Ceri-OCSE, Parigi 1992.
AA. VV., *Measuring the quality of the school*, Ceri-OCSE, Parigi 1995.
ALLULLI G., *Le misure della qualità*, Edizioni SEAM, Roma 2000.
ASSOCIAZIONE TREELLLE, *Scuola italiana, scuola europea?*, Quaderno n. 1, Genova 2002.
CENSIS, *Rapporti sulla situazione sociale del Paese*, Franco Angeli, Roma 1967-2001.
CENSIS, *Per un Servizio Nazionale di Valutazione: esperienze straniere e proposte per l'Italia*, in "Studi e documenti degli annali della Pubblica Istruzione", n. 57, Le Monnier, Firenze 1991.
CERI-OCSE, *Schools under scrutiny*, Parigi 1995.
COMITATO DI VALUTAZIONE DEL SISTEMA SCOLASTICO TRENTINO, *Oltre la qualità diffusa- Quinto Rapporto di valutazione del sistema scolastico trentino*, in "Quaderni di Didascalie", Trento 2001
GASPERONI G.C., *Diplomati e istruiti*, Il Mulino, Bologna 1995.
ISFOL, *La valutazione finale dell'impatto diretto sui beneficiari degli interventi formativi*, Franco Angeli, 1999.
NATIONAL CENTER FOR EDUCATION STATISTICS, *Third International Mathematics and Science Study (T.I.M.S.S.)*, Washington 1999.
OCSE, *Programme for International Student Assessment (P.I.S.A.)*, Parigi 2001.
OCSE, *Education at a Glance*, OECD indicators, Parigi 2001-2.
SHAVELSON R.J.et al., *Indicators Systems for Monitoring Mathematics and Science Education*, The Rand Corporation, Santa Monica, CA, 1987.
VERTECCHI B., *Decisione didattica e valutazione*, La Nuova Italia, Firenze 1993.

INDICE DELLE TABELLE E DELLE FIGURE

Figura 1: Percentuale della popolazione (25-34 anni) che ha conseguito almeno un diploma di scuola secondaria superiore, 1999 pag. 11
Figura 2: Percentuale della popolazione adulta che ha conseguito un diploma secondario superiore secondo la fascia d'età, 1999 pag. 11
Figura 3: Percentuale della popolazione adulta giovane (25-34 anni) che ha conseguito almeno un titolo universitario, 1999 pag. 13
Tabella 1: Percentuale della popolazione che ha conseguito un titolo di studio universitario per fasce d'età, 1999 pag. 13
Figura 4: Percentuale di studenti a ciascun livello della scala di competenza funzionale di lettura, 2000 pag. 15
Figura 5: Spesa annua per studente nella scuola primaria, 1998 pag. 17
Figura 6: Spesa annua per studente nella scuola secondaria inferiore, 1998 pag. 17
Figura 7: Spesa annua per studente nella scuola secondaria superiore, 1998 pag. 17
Figura 8: Interrelazioni del sistema scolastico pag. 23
Scheda: Gli indicatori dell'OCSE pag. 29
Tabella 2: Education League Table per il Key Stage 2 (bambini di 11 anni) a livello di LEA (distretti) - Inghilterra, 2001 pag. 45
Tabella 3: Education League Table per il Key Stage 2 (bambini di 11 anni) a livello di singola scuola - Inghilterra, 2001 pag. 47
Tabella 4: I quattro ambiti della valutazione nazionale pag. 60

ALLEGATI

Tabella 1: Livelli di apprendimento disciplinare pag. 75
Tabella 2: Qualità dell'insegnamento pag. 75
Tabella 3: Altri aspetti della scuola pag. 77
Illustrazione: L'état de l'École pag. 83

Grafica e stampa: Tipografia Araldica

Prima Edizione

Genova - Novembre 2002