

VALUTARE PER VALORIZZARE

CAMPAGNA PROMOZIONALE INVALSI

ottobre/novembre 2005

Giovanni Cominelli

1. Che cos'è la valutazione?

- **la valutazione formativa/certificativa** (misurazione-valutazione-certificazione), che si svolge mediante verifiche e esami finali come esito di un processo pedagogico interattivo docente/alunno: essa è di competenza dei docenti, singoli o associati;
- **l'autovalutazione** come riflessione/monitoraggio sui "processi", che sarà esercitata dal **Nucleo di valutazione**, previsto dal progetto di legge sugli organi collegiali in discussione alle Camere.
- **la valutazione diagnostica** come attività di un soggetto esterno alle scuole, ma parte integrante del sistema educativo, (il **Servizio nazionale di valutazione**), che, attraverso rilevazioni campionarie o esaustive, verifica, a partire da standard di offerta educativa definiti in sede pubblica, le performance del sistema educativo, ai vari livelli: nazionale, regionale, locale, istituto, classe, fornendo analisi comparate di valore alle scuole (misura dei rendimenti incrementali dei loro studenti e del successo della scuola), il possesso delle competenze-chiave degli studenti in aree di competenza fissate da un curriculum nazionale, le capacità professionali dei docenti e dei dirigenti.
- **Un po' di storia...**

Il Programma **Naep** degli Stati Uniti (National Assessment of Educational Progress) è nato nel 1964, la prima inchiesta di massa sulle competenze degli studenti è del 1969. La riforma approvata da Repubblicani e Democratici nel 2002 (No Child Left Behind) obbliga tutti gli stati e i distretti scolastici a partecipare ogni due anni al Programma Naep di valutazione della lettura e della matematica. Il budget annuo supera i 100 milioni di dollari (per chi volesse approfondire: Jones Lyle V. e Olkin I: The Nation's Report Card. Evolution and Perspectives).

In Francia il **DEP** (Direction de la Evaluation et de la Prospective) è stato previsto nel 1974, entrato in funzione nel 1990.

In Inghilterra l'**Ofsted** (Office for standards in Education) è andato a regime nel 1992, essendo stato previsto dalla legge di Riforma del 1988.

In Italia era stato fondato, credo nel 1959, il **CEDE** (Centro europeo dell'Educazione), diretto per decenni da Aldo Visalberghi, che ha organizzato solitariamente per anni la partecipazione dell'Italia alle indagini internazionali dell'IEA. Ma il lavoro del CEDE non ebbe nessuna incidenza sulla scuola italiana e sulla politica scolastica italiana, per ragioni che poi riprendo.

Nel 1990 si tiene, ministro Mattarella, la Conferenza nazionale sulla scuola, che individua due condizioni fondamentali per la riforma: l'autonomia e la valutazione.

Intanto esce la prima edizione, nel 1992, del Rapporto Ocse (Education at glance), e poi quelle successive, dalle quali risulta che l'Italia non è all'altezza degli altri Paesi, in primo luogo non perchè le sue *performances* educative siano di basso livello, ma più semplicemente perchè il Ministero non dispone di dati attendibili, seri e completi. Cioè: l'Italia non è neppure valutabile. E' inclassificabile, perchè non è in grado di presentare l'elaborato.

Il Ministro Berlinguer organizza un incontro con l'OCSE a Roma il 14 settembre 1996 sul ruolo dei sistemi di valutazione nell'evoluzione delle politiche educative, avendo appena istituito una **Commissione tecnico-scientifica, presieduta da Aldo Visalberghi**, per mettere a punto un'ipotesi di Sistema nazionale di valutazione. Il documento finale della Commissione Visalberghi rifletterà i risultati di questo incontro. Il punto su cui convergono gli esperti internazionali (americani, spagnoli, francesi olandesi ecc...) è che il Servizio nazionale di valutazione deve essere indipendente dal potere politico, deve fornire una valutazione dei risultati del sistema educativo, deve pubblicizzare i dati.

Queste indicazioni non saranno però raccolte dalla Direttiva n. 307 del 27 maggio 1997 con la quale si istituisce il **Servizio nazionale per la qualità dell'Istruzione**, mentre la circolare applicativa n. 603 arriva il 29 settembre.

Ciò che scompare è la valutazione esterna. Al suo posto emerge come nucleo centrale dell'operazione **l'Autovalutazione**: il Cede, poi Invalsi nel 1999, deve costituire un archivio docimologico, cui le scuole possano attingere *item* e *test* per la loro autovalutazione. Punto e a capo. Solo nel 1999 appare il progetto SERIS, servizio rilevazioni di sistema.

Quanto all'indipendenza del Servizio, agli organismi di governo dell'istituto è affiancato un **Comitato di coordinamento** presso il Ministero, presieduto dal Ministro e composto da direttori generali e dirigenti del Ministero, con il compito di valutare la congruità dei programmi rispetto ai finanziamenti richiesti per il loro svolgimento.

In quello stesso periodo, autunno 1997, Berlinguer decide di sottoporre all'esame di esperti dell'Ocse la politica che sta avviando, ad una sorta di perizia internazionale e indipendente.

Il gruppo di esperti formulano cinque raccomandazioni che, di fatto, sono altrettante osservazioni critiche:

- 1- un sistema di valutazione indipendente, che incentri la sua attività sulla definizione di parametri di valutazione (a partire dai quali le scuole possano eventualmente autovalutarsi!);
- 2- un ente indipendente incaricato di svolgere ricerche indipendenti in materia di istruzione;
- 3- revisione dell'istituto dell'ispettorato, che deve essere coinvolto nel programma di miglioramento delle scuole;
- 4- sistemi di testing per valutare gli alunni in determinati momenti del corso di studi o in determinate classi, specialmente al termine della scuola dell'obbligo, a campione o a intera coorte, per fornire all'allievo e alla sua famiglia l'informazione circa il livello di rendimento della scuola frequentata;
- 5 - i risultati delle valutazioni devono essere messi a disposizione dei genitori e della comunità, sotto forma di medie delle scuole, così da spingere le singole scuole a migliorare e a disseminare buone pratiche soprattutto tra gli insegnanti.

Ma il Decreto di riordino del Cede-Invalsi del 1999 non ne terrà conto.

Le ragioni le spiega Luigi Berlinguer in un Convegno fatto presso la sede della Confindustria, presenti, di nuovo, esperti stranieri: che in Italia non si può fare. Le resistenze fortissime dei sindacati e dell'Amministrazione, la cultura politica del Paese, hanno alla fine isolato e sconfitto il regno delle buone intenzioni delle terre di mezzo. Ecco in azione il circolo vizioso dell'eccezionalismo: l'Italia è un caso eccezionale, perciò non si possono fare riforme di tipo europeo; non si fanno riforme di tipo europeo, e perciò l'Italia rimane un Paese eccezionale. Ovviamente in senso negativo.

2. Schema di decreto legislativo concernente "Istituzione del Servizio Nazionale di valutazione del sistema educativo di istruzione e formazione nonché riordino dell'Istituto nazionale per la valutazione del sistema dell'istruzione ai sensi della legge 28 marzo 2003, n. 53".

Art. 1

1. Ai fini del progressivo miglioramento e dell'armonizzazione della qualità del sistema educativo definito a norma della legge 28 marzo 2003, n. 53, è istituito il Servizio nazionale di valutazione del sistema educativo di istruzione e di formazione con l'obiettivo di valutarne l'efficienza e l'efficacia, inquadrando la valutazione nel contesto internazionale. Per l'istruzione e formazione professionale tale valutazione concerne esclusivamente i livelli essenziali di prestazione ed è effettuata tenuto conto degli altri soggetti istituzionali che già operano a livello nazionale nel settore della valutazione delle politiche nazionali finalizzate allo sviluppo delle risorse umane.

2. Al conseguimento degli obiettivi di cui al comma 1 concorrono l'Istituto nazionale di valutazione di cui all'articolo 2 e le istituzioni scolastiche e formative, nonché le Regioni, le Province ed i Comuni in relazione ai rispettivi ambiti di competenza. L'Istituto nazionale di valutazione di cui all'articolo 2,

le istituzioni scolastiche e formative, le Regioni, le Province ed i Comuni provvedono al coordinamento delle rispettive attività e servizi in materia di valutazione dell'offerta formativa attraverso accordi ed intese volti alla condivisione dei dati e delle conoscenze.

Art. 2

Riordino dell'Istituto nazionale di valutazione del sistema dell'istruzione

Istituto Nazionale per la valutazione del sistema educativo di istruzione e di formazione" (INVALSI);

2. L'Istituto è ente di ricerca con personalità giuridica di diritto pubblico ed autonomia amministrativa, contabile, patrimoniale, regolamentare e finanziaria.

3. L'Istituto è soggetto alla vigilanza del Ministero dell'istruzione, università e ricerca, di seguito denominato "Ministero". Il Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca, di seguito denominato "Ministro" individua, con periodicità almeno triennale, le priorità strategiche delle quali l'Istituto tiene conto per programmare la propria attività, fermo restando che la valutazione delle priorità tecnico-scientifiche è riservata

all'Istituto.

Art. 3

*Compiti dell'Istituto nazionale per la valutazione del sistema **educativo** di istruzione e di formazione*

1. L'Istituto:

- a. effettua verifiche periodiche e sistematiche sulle conoscenze e abilità degli studenti e sulla qualità complessiva dell'offerta formativa delle istituzioni di istruzione e di istruzione e formazione professionale, anche nel contesto dell'apprendimento permanente. Per la formazione professionale le verifiche concernono esclusivamente i livelli essenziali di prestazione e sono effettuate tenuto conto degli altri soggetti istituzionali che già operano a livello nazionale nel settore della valutazione delle politiche nazionali finalizzate allo sviluppo delle risorse umane;
- b. predispone, nell'ambito delle prove previste per l'esame di Stato conclusivo dei cicli di istruzione, per la loro scelta da parte del Ministro, le prove a carattere nazionale, sulla base degli obiettivi specifici di apprendimento del corso ed in relazione alle discipline di insegnamento dell'ultimo anno di ciascun ciclo, e provvede alla gestione delle prove stesse, secondo le disposizioni emanate in attuazione dell'articolo 3, comma 1, lettera c della legge 28 marzo 2003, n. 53;
- c. svolge attività di ricerca, nell'ambito delle sue finalità istituzionali;
- d. studia le cause dell'insuccesso e della dispersione scolastica con riferimento al contesto sociale ed alle tipologie dell'offerta formativa;
- e. assume iniziative rivolte ad assicurare la partecipazione italiana a progetti di ricerca europea e internazionale in campo valutativo;
- f. svolge attività di supporto e assistenza tecnica all'amministrazione scolastica, alle Regioni, agli Enti territoriali, e alle singole istituzioni scolastiche e formative per la realizzazione di autonome iniziative di monitoraggio, valutazione e autovalutazione;
- g. svolge attività di formazione del personale docente e dirigente della scuola, connessa ai processi di valutazione e di autovalutazione delle istituzioni scolastiche.

2. Gli esiti delle attività svolte ai sensi del comma 1 sono oggetto di apposite relazioni al Ministro, che ne dà comunicazione alla Conferenza Unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281. Le relazioni riferiscono sui risultati e possono segnalare indicatori ritenuti utili al miglioramento della qualità complessiva del Sistema. Relativamente al sistema della formazione professionale tali indicatori sono definiti previa

intesa con il Ministero del lavoro e delle politiche sociali e sentita la Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281. Agli esiti di verifica il Ministero, nel rispetto della vigente normativa sulla protezione dei dati personali, assicura idonee forme di pubblicità e conoscenza.

3. Il Ministro relaziona al Parlamento, con cadenza triennale, sugli esiti della valutazione.

4. L'Istituto pubblica ogni anno un rapporto sull'attività svolta.

Il Decreto stabilisce alcuni punti fermi: l'azione di **valutazione esterna** investe il **sistema educativo** nel suo complesso, in modo **massiccio**, con indagini su intere coorti (Nell'anno 2005, fine novembre, saranno oggetto di indagine obbligatoria gli apprendimenti di italiano, matematica, scienze le scuole pubbliche e paritarie per la **II e IV elementare, e la I media** (livelli per i quali la riforma entra in vigore), mentre resta volontaria l'adesione per la I e III superiore), **autonomo, in concorso con le autonomie scolastiche, le Regioni, le Province, i Comuni.**

3. Perché valutare?

- **I risultati delle ricerche internazionali e nazionali** (ultimi i risultati del PP3) sul nostro Paese segnalano:
 - a. il graduale peggioramento degli apprendimenti della scuola italiana, man mano si passa dalla scuola elementare alla scuola secondaria;
 - b. la persistenza di un forte e patologico divario tra Nord e Sud, più lieve nella scuola primaria, più largo e crescente nella scuola secondaria;
 - c. l'aggravamento del deficit strutturale italiano nelle discipline tecnico-scientifiche e nella conoscenza delle lingue straniere.

I risultati del Programma Pisa, ultimi in ordine di tempo sul piano internazionale, sono spietati: l'Italia occupa il 25° posto su trenta Paesi. Se poi andiamo in profondità su basi regionali il che lascia prevedere che l'Italia non rimarrà a lungo tra i primi sette Paesi sviluppati.

Per riprendere l'Istituto Cattaneo, Rapporto del marzo 2001: "i nostri giovani leggono meno, studiano meno, sanno meno".

Viceversa, prevale nella vulgata corrente l'autoillusione retorica circa la condizione effettiva del nostro sistema educativo nazionale. Che è opaco a se stesso. La ricerca finalizzata alle

politiche è inesistente o comunque dispersa in mille rivoli, che non attingono mai il livello della politica. L'ipotesi della costruzione di un Servizio nazionale di valutazione è, in effetti, l'idea di dotarsi di uno specchio del sistema educativo.

- **l'autonomia scolastica**, passata dal rango di oggetto di legge ordinaria a quello di soggetto costituzionalmente riconosciuto;
- **la parità** tra scuole pubbliche di stato e scuole pubbliche non statali ("paritarie")
- **il federalismo**, approvato, dopo l'esito positivo del referendum del 7 ottobre concernente la modifica del titolo V della Costituzione, con la Legge costituzionale n. 3 del 18 ottobre 2001.
- **la devolution**: essa rappresenta il compimento della fase precedente, caratterizzata dalla più netta distinzione tra i livelli di competenza legislativa. Si passa dalla legislazione concorrente alla legislazione esclusiva per quanto concerne sanità, scuola, polizia locale. Per quanto concerne gli effetti sul sistema educativo, il passaggio dalla "scuola dello Stato" alla "scuola della Repubblica", mentre sconvolge il tradizionale assetto statale centralistico del sistema educativo, genera un'ampia pluralità di approcci e sperimentazioni pedagogici, didattici e organizzativi, vari per culture, comunità e territori. E perciò genera anche il problema, per la Repubblica, di garantire per i propri cittadini le condizioni essenziali minime comuni di saperi (un sapere minimo interculturale), competenze, senso civico, che sono la base della cittadinanza italiana ed europea.
- **l'allargamento dell'Unione europea da 15 a 25 membri** e la **nuova costituzione europea**: si va verso la creazione di uno spazio economico, politico e istituzionale continentale di 452 milioni di abitanti (più del doppio degli USA), destinato a muoversi su politiche strategiche comuni, delle quali la politica educativa sarà un ganglio essenziale. A proposito della valutazione dei rendimenti degli studenti, è in corso un lavoro di definizione comune in sede europea, attraverso il **"Programma dettagliato" del 20 febbraio 2002 del Consiglio dell'Unione europea**, di un catalogo di otto aree di competenze chiave:
 1. numeracy e literacy
 2. matematica, scienza e tecnologia
 3. lingue straniere
 4. ICT e uso della tecnologia
 5. imparare a imparare
 6. social skills

- 7. capacità imprenditiva
- 8. cultura generale

Quali azioni sono necessarie per realizzare l'intero disegno, a partire da quanto oggi è già legge?

4. Le azioni di cultura politica

a) la valutazione esterna implica che si debba render conto a qualcuno dei risultati, implica l'uscita dalla cultura del Servizio statale monopolista, che si autocertifica automaticamente come il migliore, una volta seguite scrupolosamente le procedure. Implica l'abbandono della cultura politica profonda dell'Amministrazione pubblica centrata sulla separatezza e la segretezza, quasi che le istituzioni e le informazioni fossero proprietà riservata degli addetti e non degli utenti. Mentre la politica è sottoposta periodicamente al "giudizio di Dio" elettorale, la Pubblica amministrazione mai.

b) la possibilità della valutazione esterna viene negata alla radice. Convergono su questa negazione il filone culturale gentiliano, quello crociano e certi filoni cattolici. Il primo, perchè considera lo stato e il suo insegnante come l'incarnazione dell'Atto puro, soggetto di giudizio, mai oggetto; il secondo perchè le scienze umane non hanno in realtà uno statuto scientifico, il ricorso alla misurazione uccide l'oggetto della medesima (una sorta di autopsia); i terzi partono dal mistero della persona per approdare all'ineffabilità del rapporto pedagogico e alla sua incommensurabilità, che perciò non tollera nessuna misurazione quantitativa. Così la valutazione è possibile solo come autovalutazione, come ermeneutica dialogica, solo qualitativa, non quantitativa, solo interna, non esterna, solo dal basso, non dall'alto. Beninteso, questa cultura copre istinti e reazioni meno nobili: nessuno di noi ha proprio voglia di farsi valutare. Ed è su questi che hanno fatto leva i sindacati per far cadere il Ministro Berlinguer e per spaventare ogni altro ministro successivo per almeno una generazione. Ci sono poi posizioni ideologiche per le quali la valutazione sarebbe solo la controprova e la conseguenza della volontà di aziendalizzare e privatizzare la scuola pubblica. Dopo tutto quanto si è detto, l'argomento si commenta da sè.

Insomma: è necessario un imponente lavoro di formazione, di convincimento, di acculturazione primaria, di cultura politica delle scuole.

5. Institution building

Il Decreto legislativo traccia una bozza di servizio nazionale. Ora tocca costruirlo. Non al solo Invalsi. Si tratta di costruire un'autorità terza, indipendente dalla politica di turno, che si muove sull'arco strategico dei cinque anni, non oltre. La legge offre un fondamento a questa autonomia, ma dipende dalla validità scientifica delle analisi, dalla capacità di costruire strumenti di conoscenza.

Dobbiamo, ciascuno per la parte ci compete, costruire un Centro di studi, analisi e valutazioni, sia eseguite direttamente sia raccolte e connesse da altri centri pubblici e privati. Occorre costruire il cervello del sistema educativo. La cultura pedagogica italiana è fortemente imbevuta di filosofie e poco attenta alle conoscenze reali fornite dalla psicologia, sociologia, statistica dell'educazione. Toccherà ai nuovi organismi direttivi lavorare in questa direzione. Non si è voluto costruire l'ennesimo mostro burocratico, che pretenda di assorbire ogni potere e ogni competenza. Occorre una struttura leggera (non leggerissima: 24 ricercatori e 22 tecnico-amministrativi), capace di connettersi con altri centri. A questo serve il Comitato tecnico permanente per l'interoperabilità. E capace di avvalersi di competenze ad hoc nazionali e internazionali.

Ma tocca a tutti gli altri soggetti coinvolti. A partire dalle autonomie scolastiche. L'impressione è che le autonomie, in particolar modo i dirigenti, non stiano prendendo sul serio i poteri che hanno e le responsabilità conseguenti. Si vivono come responsabili amministrativi del Ministero, ossessionati dalle procedure, incapaci spesso di leadership educativa. Se l'autonomia non viene vissuta come centro di relazioni con il territorio, con le forze sociali, produttive, istituzionali, se la scuola non si vive come il centro del territorio in cui insiste, centro culturale, affettivo, relazionale, non ci si può aspettare che le scuole entrino in relazione attiva e esigente con l'Invalsi. La valutazione è un'opportunità per le scuole per migliorare le proprie prestazioni, per utilizzare al meglio i giacimenti culturali che hanno, che sono costituiti, in primo luogo, dai loro docenti e dal personale tecnico.

Di qui i compiti degli **Irre**, in quanto Istituti di ricerca educativa. Vanno riorientati sull'asse della Riforma e di quel segmento importante che è la valutazione sia per quanto riguarda la ricerca sia per quanto attiene all'azione di formazione verso le scuole. Non c'è dubbio che esistono tensioni tra gli Irre e le Direzioni scolastiche regionali. In parte sono frizioni fisiologiche, in parte derivano da una scarsa cultura politica circa gli obiettivi comuni di riforma del sistema e del fatto che le scuole autonome non sono delle appendici

burocratiche del sistema scolastico, ma sono protagoniste e destinatarie essenziali di ogni azione.

Dobbiamo anche attenderci che le Regioni incomincino seriamente ad occuparsi del sistema educativo. Al momento anche le più avanzate non hanno né personale né cultura adeguata per esercitare i poteri che il federalismo e la devolution prevedono per loro. Hanno bisogno delle scuole e degli Irre. In alcune regioni questo processo di scambio e di osmosi di cultura politica della scuola e di persone preparate provenienti dalla scuola è già incominciato. In particolare, per quanto riguarda la valutazione, è da favorire il fatto che le Regioni decidano di costruire propri organismi di valutazione non solo per i settori di loro competenza (Istruzione e formazione professionale), ma per tutto il sistema educativo, in integrazione con la valutazione nazionale Invalsi, fatta a nome della Repubblica. Né è da escludersi che le Regioni decidano di lavorare su indagini internazionali e di ricavarne dei Rapporti regionali.

Concludo: noi tutti, in quanto cittadini, in quanto famiglie, in quanto Paese, siamo coinvolti in una crisi radicale e irreversibile dei sistemi educativi nazionali, fondati nell'Ottocento, per educare i sudditi degli stati nazionali, i quadri professionali, amministrativi, militari per avviarli e prepararli alle guerre di liberazione nazionale e alle guerre civili europee della prima metà del Novecento. Sistemi educativi statali, centralistici, monopolistici, con una forte burocrazia amministrativa, con personale dirigente e docente-funzionario di stato, con una forte ideologia, spesso totalitaria, con alunni rigidamente divisi per origine di classe e destinazione sociale, dentro un sistema industriale fordista. Questo paradigma è saltato in Italia già alla fine degli anni '60. Da allora sopravvive un guscio burocratico vuoto, apparentemente unitario, sotto il quale in realtà si dispiegano le differenze e le diseguaglianze estreme del sistema educativo sul territorio nazionale.

Le nuove sfide della globalizzazione, della rivoluzione tecnico-scientifica, dell'immigrazione, dell'Unione europea stanno portando alla *disruption* delle tavole dei valori, dei paradigmi educativi delle famiglie e dei sistemi statali. Tutto ciò si riflette sui ragazzi (il 38% dei quindicenni dichiara che la scuola "è l'ultimo posto dove vorrebbe stare", si moltiplicano fuga, dispersione, atti di violenza: insomma "mal di scuola"), sugli insegnanti, ormai invecchiati (48 anni l'età media!) e demotivati.

Tutto questo sta ci deve spingere ad un'assunzione di responsabilità che è deontologico-professionale e insieme civile verso il Paese e i nostri ragazzi.