

Valutare la scuola dell'autonomia

di Giorgio Allulli e Fiorella Farinelli

1. La valutazione come strumento di governo di un sistema basato sulle autonomie scolastiche

La valutazione costituisce *uno strumento della gestione strategica del sistema*, a livello centrale e periferico, per migliorare la qualità di una scuola basata sull'autonomia.

Essa dovrebbe svolgere le seguenti funzioni:

- dar conto all'opinione pubblica, agli attori istituzionali del sistema e ai suoi utilizzatori diretti del suo stato di funzionamento e dei suoi risultati effettivi
- fornire ai dirigenti e ai professionisti dell'educazione gli strumenti di analisi necessari a regolare e migliorare il funzionamento del sistema
- offrire ai decisori politici i dati di analisi utili per l'individuazione di politiche educative efficienti ed efficaci.
- promuovere ed organizzare l'attività di valutazione degli istituti scolastici anche attraverso il sostegno ad attività di autoanalisi di istituto e la valutazione esterna.
- fornire supporto ed assistenza tecnica all'attività di valutazione degli operatori scolastici e delle strutture

L'urgenza del rafforzamento del Servizio di valutazione è motivata dal processo di autonomia e di responsabilizzazione delle unità scolastiche. Autonomia significa infatti responsabilità, e ricaduta non secondaria dell'attività di valutazione deve essere quella di rendere le scuole sempre più responsabili e riflessive rispetto ai risultati ottenuti, esaltando la portata e le conseguenze dell'autonomia, fornendo però a chi ha il compito di governare il sistema gli strumenti per salvaguardarne la coerenza complessiva.

L'ingresso ufficiale della tematica della valutazione nelle politiche dell'istruzione si ha, in Italia, con la Conferenza nazionale sulla scuola del 1990, promossa dall'allora Ministro della pubblica istruzione Mattarella. Ma sarà solo con l'introduzione effettiva dell'autonomia (1997) e con l'attribuzione della dirigenza a presidi e direttori didattici che la valutazione del sistema scolastico assumerà il significato di problema strategico, e da risolvere urgentemente. Il superamento formale, infatti, della tradizionale forma di governo del sistema postula con tutta evidenza la necessità di sostituire alle procedure di controllo centralistico-burocratico, effettuate "a monte" del suo funzionamento, modalità e strumenti di nuovo tipo, basati sulla verifica dei risultati (da analizzare in base a standard condivisi), sul monitoraggio puntuale dei processi, sull'assistenza /consulenza

tecnico-scientifica alle singole istituzioni scolastiche. Negli anni 1997-2000, in effetti, vennero assunte decisioni di vario tipo in questa direzione: tra cui il tentativo, in verità infelice nel metodo, nei tempi, nella qualità del dispositivo, di sottoporre a valutazione la qualità professionale del lavoro docente, facendone lo strumento per nuove modalità di sviluppo della carriera professionale degli insegnanti. Com'è noto, fu proprio il fallimento di questa proposta, respinta dalla categoria a furor di popolo (nonostante fosse stata concordata con le organizzazioni sindacali), a determinare una brusca frenata nelle politiche nazionali di valutazione.

2. Manca un modello complessivo di valutazione

A tutt'oggi la valutazione del sistema scolastico in Italia è inadeguata e scarsamente attendibile. Sono state avviate e portate avanti una serie di iniziative, ma manca un modello complessivo, che comprenda i diversi aspetti del sistema ed i diversi approcci di valutazione. Manca un'ipotesi di valutazione, interna e/o esterna degli Istituti, e tutto viene lasciato alla organizzazione spontanea delle scuole ed alle tradizionali visite ispettive. Manca un apparato permanente di indicatori, che possa permettere di monitorare l'andamento del sistema nel suo complesso, così come avviene in molti altri Paesi. Non esiste ancora un dispositivo di valutazione in grado di coprire e di interconnettere le quattro aree che ne costituiscono la materia essenziale, cioè la valutazione:

- dei risultati di apprendimento degli studenti
- della qualità professionale del personale
- delle risorse, della qualità organizzativa, delle performances dei singoli istituti scolastici
- delle strategie educative e delle metodologie didattiche

In questo quadro, le attività di valutazione che vengono svolte spesso non hanno una sufficiente consistenza scientifica o sono troppo frammentarie per assicurare un sistema coerente ed utilizzabile di informazioni. Non mancano, ovviamente, indagini settoriali o territoriali, talora anche di buona qualità, ed è disponibile – in primo luogo presso lo stesso Ministero della pubblica istruzione – un imponente volume di dati : ma i criteri di raccolta e di trattamento sono variabili, e variabili sono anche gli indicatori di valutazione utilizzati dai diversi centri e attori.

Tra gli effetti di questa situazione è da segnalare l'approssimazione cui viene costretta l'azione dei decisori politici, a livello nazionale e decentrato. Gli interventi vengono per lo più adottati senza il conforto di dati attendibili e di precise previsioni di costi, e anche senza programmi adeguati di monitoraggio.

La carenza di dati certi e di valutazioni scientifiche inoppugnabili alimenta inoltre alcune caratteristiche non propriamente virtuose – l'improvvisazione, la parzialità, l'ideologizzazione - del dibattito del paese sul tema istruzione .

Persino sul fenomeno della dispersione, che pure negli ultimi anni è stato da più parti indagato con un consistente impegno di risorse da parte di più attori istituzionali, non c'è ancora un'assoluta certezza di dati; e anche dei risultati delle numerose sperimentazioni che interessano il sistema – che assorbono anch'esse quote non secondarie di spesa pubblica - non si riesce ad avere un quadro esauriente.

E' dunque per il momento problematico realizzare gli obiettivi che gli organismi internazionali e le indicazioni della Commissione Europea attribuiscono alla valutazione del sistema educativo :

Non è da sottovalutare, infine, che proprio l'assenza di un servizio autorevole di valutazione del sistema alimenta e acuisce la crisi di credibilità sociale della scuola e dei suoi titoli di studio.

3. In forte ritardo sull'Europa

Il ritardo rispetto all'esperienza di altri paesi avanzati è ormai di qualche decina di anni. La valutazione comparata su vasta scala dei sistemi scolastico/formativi ha cominciato a svilupparsi a partire dagli anni settanta. Le conoscenze accumulate da numerose indagini internazionali comparate sui risultati dell'apprendimento scolastico e sulle conoscenze e competenze dei giovani e degli adulti, l'evoluzione delle metodologie statistiche, i progressi tecnologici nel trattamento dei dati consentono la costruzione di dispositivi sofisticati in grado di affrontare la questione del rapporto che esiste tra risultati dell'apprendimento, strategie di insegnamento, modalità organizzative e di funzionamento degli istituti scolastici, caratteristiche economiche, sociali, culturali dei contesti di appartenenza.

Pur restando un'operazione difficile e complessa, oggi altri Paesi (Francia, Inghilterra, Stati Uniti) rilevano il “valore aggiunto” prodotto da ogni singolo istituto scolastico, misurando gli scostamenti in termini di risultati di apprendimento rispetto ai livelli ed ai contesti di partenza. Un risultato essenziale non tanto per stilare quelle graduatorie di merito degli istituti che, secondo alcuni, dovrebbero introdurre anche nell'istruzione una logica di mercato (è peraltro singolare che i sostenitori di tale logica non spieghino mai chi dovrebbe iscriversi agli istituti con le *performances* peggiori) ma per migliorare la qualità e i risultati medi dell'intero sistema a partire dall'analisi di ciò che rende migliori alcuni istituti e di ciò che, viceversa, ne rende peggiori altri.

In questo lungo e complesso lavoro di ricerca, e nella costruzione e verifica delle diverse esperienze, si è formata una comunità scientifica internazionale di specialisti delle diverse aree in cui si articola la valutazione dei sistemi educativi . Restando fuori per lungo tempo da questi

processi, la presenza italiana in questo campo è invece ancora piuttosto limitata. Sebbene non manchino esperienze interessanti in cui sono cresciute nuove competenze professionali (peraltro poco o niente formalizzate), le competenze specialistiche anche di provenienza accademica sono ancora poco numerose e poco riconosciute fuori dai confini nazionali. Questo fa sì che, negli ambiti internazionali in cui vengono predisposte le indagini comparative e in cui vengono elaborati gli indicatori, il nostro paese – che ha cominciato a parteciparvi – solo raramente è stato in grado di far sentire la propria voce, con effetti problematici anche sull’adeguatezza rispetto al sistema italiano degli indicatori adottati e, di conseguenza, sull’attendibilità stessa dei risultati delle comparazioni.

4. Definire una strategia

Un quadro, quindi, poco favorevole sia allo sviluppo di una cultura della valutazione sia a una conoscenza diffusa delle potenzialità di dispositivi adottati in altri paesi. E’ in particolare poco nota, e comunque sottoposta a obiezioni pregiudiziali, la possibilità di misurare le performances dei singoli istituti nonché la qualità professionale del lavoro docente. Nelle obiezioni vive il riflesso condizionato della vulgata per cui tutto o quasi tutto viene determinato dalle caratteristiche socio-culturali di appartenenza degli allievi o, comunque, da cause esogene; nonché l’idea di un lavoro docente caratterizzato più dall’intenzionalità educativa e da una “naturale” propensione all’insegnare che dal possesso e dal buon uso di una strumentazione didattica verificata scientificamente. Ma incide, ovviamente, anche il timore che l’accettazione di questa “misurabilità” possa portare a uno sconvolgimento delle caratteristiche tradizionali del sistema pubblico dell’istruzione e di un’altrettanto tradizionale “insindacabilità” dell’insegnamento.

A questo punto è assolutamente urgente definire una strategia che metta in rapporto la valutazione del sistema nel suo complesso, l’autovalutazione delle scuole, e la valutazione esterna, che garantisce rigore alle analisi che vengono condotte. Occorre attivare una raccolta sistematica di dati sul funzionamento del sistema, sui suoi costi, sui livelli di dispersione, sulla scolarità, sui rapporti con il mondo del lavoro. Va rafforzato il sistema statistico, con un’anagrafe degli studenti che permetta di ricostruire i percorsi scolastici e di controllare la dispersione scolastica e formativa. Vanno condotte indagini sulla soddisfazione delle famiglie, degli studenti, sugli esiti professionali dei diplomati; vanno monitorate le sperimentazioni promosse dal Ministero. Vanno aiutate le scuole ad avviare processi di autovalutazione fondati su confronti rigorosi non solo degli apprendimenti degli alunni, ma anche delle risorse che spendono e del modo con cui le utilizzano. Occorre definire i ruoli dei diversi soggetti, dagli Ispettori agli Uffici scolastici regionali, alle Amministrazioni regionali

Va definito insomma un vero sistema di valutazione della scuola italiana, che fornisca un sostegno alle scuole ed ai docenti per migliorare la qualità della loro attività, ai decisori politici per indirizzare le risorse nel modo più opportuno, ed al Paese per avere conto dei risultati ottenuti con l'investimento effettuato, sostenendo il processo di miglioramento.

La valutazione ha senso infatti non solo per individuare i risultati raggiunti ma anche per innescare un processo di cambiamento e miglioramento, finalità questa che deve sempre essere tenuta presente. Se non rientra all'interno di una cultura di governo orientata al raggiungimento dei risultati, piuttosto che alla definizione di sempre nuove procedure, l'attività di valutazione si riduce ad una semplice collezione di dati, più o meno completa ed articolata, ma non produrrà un reale impatto sul miglioramento delle strutture e del sistema. La valutazione ha senso solo se costituisce la componente di un approccio strategico al governo ed alla gestione del servizio educativo a tutti i livelli, da parte del Ministro, come del Dirigente scolastico o del singolo insegnante. A tutti i livelli vanno definiti con chiarezza obiettivi misurabili, messi in atto i processi necessari per raggiungerli, ne va verificato il raggiungimento ed infine vanno riformulati gli obiettivi ed i processi sulla base degli esiti della valutazione.

Il problema degli apparati di valutazione, che sono ormai abbastanza diffusi nel nostro territorio, è che, nel migliore dei casi, si fermano alla verifica dei risultati. L'analisi dei risultati della valutazione per la revisione degli obiettivi e dei processi viene generalmente trascurata. Il passaggio dall'analisi dei risultati alla nuova decisione politica è uno degli aspetti più delicati e per garantirlo è necessario che la valutazione sia realmente percepita dal policy maker come strumento di governo.

5. Quale sistema costruire

Le dimensioni del sistema di valutazione sono tre:

1. *La valutazione del sistema nel suo complesso e nelle sue articolazioni territoriali:* vanno definiti macroindicatori, a livello nazionale e regionale, relativi ai principali aspetti strutturali, ricavati attraverso l'elaborazione delle informazioni statistiche ed amministrative (le risorse impiegate, la scolarità, la dispersione, la regolarità dei percorsi, la formazione del personale, il tempo pieno ed il tempo prolungato, l'inserimento dei portatori di handicap, l'integrazione degli alunni extracomunitari, ecc.). Gli indicatori comprendono i risultati delle rilevazioni periodiche sul sistema sugli apprendimenti degli alunni e sugli aspetti organizzativi e didattici delle scuole. Gli indicatori e i dati che servono a costruire gli indicatori stessi serviranno come punto di riferimento anche per la valutazione di Istituto.

L'architettura del sistema di valutazione deve consentire sia il confronto sincronico "territoriale" (tra le diverse aree del paese e tra singoli istituti) che quello "diacronico", per un territorio od un Istituto.

2. *L'autovalutazione*, che deve essere sostenuta mettendo le scuole in grado di potersi confrontare attraverso la definizione di un pacchetto di solidi indicatori comuni, perché l'autovalutazione, se non ha punti di riferimento solidi, diventa un esercizio auto-referenziale. L'autovalutazione si deve consolidare nelle scuole per sviluppare successivamente la valutazione esterna; essa deve essere percepita dalla scuola come un sostegno e non come una minaccia. La valutazione interna va integrata all'interno del *processo di gestione strategica della scuola*, ovvero il governo dell'unità scolastica perseguito attraverso la definizione di obiettivi e di strategie i cui risultati sono continuamente verificati in funzione della definizione di nuovi obiettivi. Vanno costruiti gli strumenti comuni da fornire alle scuole per l'autovalutazione, va promossa la formazione del personale, va attivata una rete informatica di dialogo con le scuole per la raccolta e la restituzione dei dati e degli indicatori in tempo reale

3. *La valutazione esterna*, con cui l'autovalutazione si confronta. Tale confronto è necessario non tanto per giudicare la scuola ma soprattutto per aiutarla in un processo di miglioramento, verificandone dall'esterno l'andamento ed i risultati, con una metodologia che miri comunque più al coinvolgimento che alla contrapposizione. Lo scopo della valutazione esterna è quello di
 - i. sostenere, verificare e incentivare attraverso l'analisi su campo, il processo di miglioramento della qualità delle istituzioni scolastiche
 - ii. evitare che, nei casi peggiori, il servizio offerto dalle singole scuole possa decadere sotto agli standard minimi di qualità previsti.

La costruzione di un sistema di valutazione della scuola richiede al tempo stesso una visione strategica di medio-lungo periodo ed una capacità di attuazione determinata ma graduale nel periodo breve.

La visione strategica di medio periodo è essenziale perché l'attività di valutazione deve arrivare a coinvolgere in profondità l'intero sistema, integrando diverse competenze e diversi soggetti in un disegno unitario, che tuttavia si applica con modalità articolate e su target plurimi.

L'attuazione graduale è necessaria perché:

- è necessario far lievitare una cultura della valutazione nel sistema scolastico, creando e mantenendo il consenso su un'operazione che si prefigge di aumentare la qualità dell'intero sistema, nell'interesse di tutti coloro che operano al suo interno.
- è necessario predisporre e validare degli strumenti di rilevazione che siano affidabili, rigorosi ed articolati rispetto ai diversi livelli ed indirizzi scolastici, in modo da poter condurre confronti omogenei; le rilevazioni devono essere accurate e credibili, e produrre un ritorno di informazione in tempo reale agli operatori scolastici che si prestano all'indagine. La legittimazione dell'attività di valutazione non proviene solo dagli obblighi che può eventualmente introdurre la normativa, ma dal rigore e dalla serietà con cui viene condotta.
- è necessario formare coloro che sono chiamati ad operare all'interno di questo nuovo sistema, sia per predisporre gli strumenti, sia per effettuare l'attività di valutazione di tipo qualitativo.

L'Invalsi ovviamente rimane il perno del sistema di valutazione nazionale, predisponendo gli strumenti di rilevazione sul sistema o per il sistema, promuovendo le rilevazioni sugli apprendimenti e sui sistemi organizzativi delle scuole, individuando aree di eccellenza e di criticità ed elaborando i dati raccolti direttamente, o da parte dell'Amministrazione, per costruire un sistema di indicatori solido a livello nazionale e territoriale. Ma intorno ad esso va costruito un sistema articolato su più piani, in parte a livello centrale, coinvolgendo dunque i soggetti istituzionali che possono contribuire a sostenere la qualità del sistema (pensiamo all'Anas per la promozione delle attività di formazione dei diversi soggetti coinvolti, agli ispettori scolastici, che in tutti gli altri Paesi europei svolgono un ruolo fondamentale a sostegno della qualità del servizio scolastico, alle amministrazioni regionali, per l'analisi dei sistemi territoriali) ed in parte a livello periferico, attraverso le iniziative delle singole scuole, da sole o possibilmente in rete. In questi ultimi anni proprio sul tema della valutazione e della qualità si sono diffuse molte reti di scuole che hanno creato comunità di buone pratiche che vanno sostenute ed allargate

La continua integrazione tra livello nazionale e locale, tra indicatore quantitativo ed osservazione diretta costituisce la chiave per un vero apprezzamento della qualità dell'offerta formativa e per favorire il miglioramento.

6. L'insegnamento di Trento

A livello locale l'esperienza più significativa di valutazione "di sistema" è quella che viene condotta dalla Provincia Autonoma di Trento, dove dal 1991 è stato istituito un Comitato di valutazione, che

ha organizzato un sistema organico di valutazione della scuola e della formazione professionale.

Infatti il Comitato di valutazione di Trento:

- produce sistematicamente Rapporti sullo stato e sull'evoluzione della scuola e della formazione professionale trentina. I rapporti, che “coprono” i diversi aspetti del sistema (il contesto, le risorse, i processi ed i risultati) si basano su un insieme di indicatori che permettono il confronto della Provincia di Trento con il resto del Paese e con le medie internazionali. Inoltre gli indicatori vengono declinati a livello comprensoriale, consentendo così un'analisi interna del territorio provinciale;
- promuove la partecipazione delle scuole trentine alle indagini nazionali ed internazionali sugli apprendimenti;
- ha organizzato un sistema di autovalutazione per le scuole trentine, basato su una piattaforma che elabora i dati forniti dalla scuola e li tramuta in indicatori scaricabili dal WEB. A partire da questi indicatori, ed utilizzando anche altri strumenti forniti dal Comitato di valutazione (questionari per le famiglie, per gli insegnanti e per gli studenti) ed i dati sugli apprendimenti la scuola prepara un Rapporto di autovalutazione, che viene inviato al Comitato, che ne verifica la coerenza e la completezza rispetto ai dati in possesso della scuola;
- ha introdotto, per ora in via sperimentale, anche la valutazione esterna degli Istituti scolastici.

L'esperienza di Trento dimostra che è possibile introdurre la valutazione in modo sistematico all'interno della scuola italiana, proponendo non solo l'autovalutazione, ma chiedendo a tutti gli istituti di confrontarsi rispetto agli stessi indicatori (tra cui i livelli di apprendimento, i tassi di successo e di abbandono, i rapporti alunni/docenti, la soddisfazione delle famiglie e degli alunni, i tassi di assenza, la composizione socioculturale delle famiglie, ecc.) e di sottoporsi anche alla valutazione esterna. Ovviamente tutto questo non è stato fatto in un giorno, ha richiesto anche un'attività di formazione dei docenti e di confronto con il mondo della scuola, che ha introdotto progressivamente la cultura della valutazione nel sistema trentino. L'enfasi sulla valutazione come strumento essenziale di governo della scuola autonoma, e sul miglioramento del sistema come fine ultimo dell'attività del Comitato ha portato a raggiungere dei risultati molto più avanzati non solo rispetto al contesto nazionale ma anche rispetto a molti contesti europei.