amministrativamente
Numero 1 – Gennaio 2010

La valutazione nel sistema dell'istruzione

di VALERIO ANTONIO IANNITTI

SOMMARIO: 1. La valutazione: considerazioni preliminari; 1.1. Premessa; 1.2 Efficacia ed efficienza; 1.3 – Importanza degli indicatori; 1.4 – Perché e per chi valutare; 2 – La diffusione della valutazione delle politiche pubbliche e, in particolare, dell'istruzione; 2.1 - Lo sviluppo della cultura economico-aziendale nella P.A. italiana; 2.2 - Il cammino italiano verso l'INVALSI; 3 – Gli agenti principali nella struttura del sistema di istruzione italiano e il loro ruolo nella valutazione; 3.1 - L'evoluzione dell'autonomia scolastica; 3.2 – Il livello nazionale (3.2.1 – Il Ministro; 3.2.2 – L'INVALSI; 3.2.3 – Il rapporto tra l'organo di valutazione e quello politico); 3.3 – Le istituzioni scolastiche (3.3.1 – Maggior autonomia, maggior responsabilità; 3.3.2 – Una fase di transizione: dal modello *burocratico* a quello *adhocratico*; 3.3.3 – I Dirigenti scolastici; 3.3.4 – Gli organi collegiali; 3.3.5 – I Docenti); 3.4 - Altri organi di rilevanza nazionale che a vario titolo si occupano anche di valutazione dell'istruzione; 4 – Cosa si valuta. Le esperienze italiane; 4.1 - La valutazione del sistema nel suo complesso; 4.2 – La valutazione delle istituzioni scolastiche (4.2.1 – La valutazione esterna; 4.2.2 – La valutazione interna e l'autovalutazione); 4.3 – La valutazione degli apprendimenti; 4.4 - La valutazione del personale scolastico (4.4.1 – La valutazione del personale docente; 4.4.2 – La valutazione dei Dirigenti Scolastici); 5 – Due confronti europei: il caso inglese e quello francese; 5.1 – Il modello inglese (5.1.1 – La valutazione del sistema nel suo complesso; 5.1.2 – La valutazione delle singole scuole; 5.1.3 – La valutazione degli apprendimenti; 5.1.4 – La valutazione del personale); 5.2 – Il modello francese (5.2.1 – La valutazione del sistema nel suo complesso; 5.2.2 – La valutazione delle singole scuole; 5.2.3 – La valutazione degli apprendimenti; 5.2.4 – La valutazione del personale); 6 – Il panorama internazionale; 6.1- Indagini IEA; 6.2 – Indagini OCSE (6.2.1 – Il PISA); 6.3 – L'Unione Europea; 7 – Considerazioni conclusive.

1. *La valutazione: considerazioni preliminari.*

1.1. *Premessa.*

Il presente lavoro è finalizzato ad illustrare come un sistema dell'istruzione, per risultare efficace ed efficiente, debba dotarsi necessariamente di sistematiche valutazioni; ciò non è ancora stato messo a regime in Italia dove, contrariamente a molti altri Paesi, vi sono chiari ritardi in questo campo, nonostante il progressivo (ma ancora costituendo) percorso volto a conferire maggiore autonomia alle istituzioni scolastiche richieda come logico e coerente elemento di complementarità proprio l'instaurazione di un sistema di valutazione.

Prima di addentrarci in un tema che ruota intorno al concetto di "valutazione", è bene chiarirne il significato, fornendone una definizione ed analizzandone i principali aspetti correlati.

La valutazione può definirsi come "attività di ricerca sociale applicata, realizzata, nell'ambito di un processo decisionale, in maniera integrata con le fasi di programmazione, progettazione e intervento, avente come scopo la riduzione della complessità decisionale attraverso l'analisi degli effetti diretti ed indiretti, attesi e non attesi, voluti o non voluti, dell'azione, compresi quelli non riconducibili ad aspetti materiali; in questo contesto la valutazione assume il ruolo peculiare di strumento partecipato di giudizio di azioni socialmente rilevanti, accettandone necessariamente le conseguenze operative relative al rapporto fra decisori, operatori e beneficiari dell'azione"[1].

Essa ha, tra le sue finalità, quella di innescare un sistema di azioni e reazioni teso al miglioramento dell'efficienza e dell'efficacia delle azioni pubbliche: è dunque opportuno esaminare in questo primo capitolo, seppur succintamente, caratteristiche e modalità di misurazione dei due suddetti elementi, per poi esaminare le finalità che fungono da autorevoli giustificazioni favorevoli ad uno sviluppo della valutazione in campo educativo e, infine, i destinatari cui si rivolge tale attività.

---

[1] C. BREZZI, *Il disegno della ricerca valutativa, Nuova edizione rivista ed aggiornata*, Franco Angeli, Milano, 2003, pagg. 55-56, cit. in B. BORDIGNON, *Certificazione delle competenze. Premesse teoriche*, Rubbettino, Soveria Mannelli, 2006, pagg. 80 ss., dove l'autore distingue poi la valutazione dal *monitoraggio* ("un'attività, compresa nella valutazione ma limitata alla raccolta di informazioni"), dal *benchmarking* ("il termine, e la corrispondente pratica, si è riversata anche in valutazione dove mi pare assumere un significato più modesto, di casi di studio eccellenti utilizzati come elemento di paragone") a dall'*audit* ("interviene nel programma ma solo per correggerlo, non per costruirne l'indirizzo, e non si pone criticamente nei confronti dei destinatari").

1.2. Efficacia ed efficienza.

Iniziamo con l'esaminare l'efficacia. Rispetto ad essa, possono considerarsi diverse accezioni[2], dacché in relazione alle azioni da valutare può risultare più appropriato un criterio di confronto piuttosto che un altro, poiché ci sono situazioni in cui possono essere ragionevolmente preponderanti certe definizioni di efficacia rispetto ad altre.

Tuttavia il confine tra i diversi criteri è sfumato e non esclude aree di sovrapposizione, poiché una stessa azione è passibile di essere valutata sulla base di più criteri. Ci sono beni e servizi (denominabili *experience goods*) per cui le caratteristiche qualitative non sono individuabili *ex ante* né sono correlabili funzionalmente con il livello di domanda (distinguendosi in ciò dai *search goods*)[3]. Per questi beni e servizi, la definizione di efficacia più appropriata è quella di "efficacia relativa", basata sul confronto tra agenti diversi[4]. Grande importanza

---

[2] Cfr. E. GORI, G. VITTADINI, *Qualità e valutazione nei servizi di pubblica utilità*, Etas, Milano, 1999, pag. 135, dove si distingue tra:

- efficacia come rapporto tra risultati ottenuti e risultati attesi, applicabile ad esempio nel caso di azioni *una tantum* (es.: la realizzazione di un'opera pubblica);
- efficacia come raffronto con uno *standard* (qualità), che si adatta bene al caso di azioni ricorrenti con finalità di prestazione e produzione di beni e servizi (es.: il servizio postale);
- efficacia come impatto: questo tipo di definizione si applica in numerosi campi, e in ogni caso mira a valutare quale risultato possa portare l'introduzione di una data azione, prima assente[2];
- efficacia come confronto tra azioni o agenti alternativi (efficacia relativa), definizione che più si addice ai servizi alla persona di pubblica utilità (es.: l'istruzione);
- efficacia come rapporto tra domanda soddisfatta e domanda potenziale: gli indicatori che misurano questo tipo di efficacia vanno ad affiancarsi spesso agli altri, e specialmente a quelli di efficacia relativa: l'obiettivo è quello di misurare quanto il servizio oggetto di valutazione riesca a raggiungere l'utenza che il servizio stesso si pone come obiettivo (si tratta dei rapporti tra utenza raggiunta e utenza potenziale).

[3] V. MORAMARCO, *Qualità, istituzioni e mercato, Saggi di politica economica in onore di Giancarlo Mazzocchi*, Giuffrè, Milano, 1997, pagg. 363-376.

[4] Per questi servizi il vaglio della valutazione di efficacia come impatto si suppone infatti già passato. Il concetto di efficacia come rapporto fra risultati ottenuti e attesi si adatta sicuramente meglio ai *search goods*, laddove sono conosciute *ex ante* le caratteristiche qualitative. In merito all'efficacia come adeguatezza ad uno *standard*, è bene precisare che, sebbene i termini efficacia e qualità siano spesso usati come sinonimi, di fatto questa equivalenza deve essere confinata a quelle situazioni in cui si parla di qualità del prodotto, mentre invece la qualità del processo si compone di diverse dimensioni, e l'efficacia è solo una di queste dimensioni. La qualità rispetto a uno *standard* può essere intesa come qualità di un processo o di un prodotto: mentre nei *search goods* entrambi gli aspetti sono raffrontabili ad uno *standard,* nel caso degli *experience goods* la qualità del prodotto, nel senso di efficacia, necessita di altri strumenti per essere misurata, e (soprattutto nei casi di servizi più sofisticati, come l'istruzione) pone problematiche attinenti in particolare a:

- la complessità del servizio erogato;
- il giudizio dell'utenza, che non necessariamente è correlato con la qualità intrinseca del servizio;

all'interno degli *experience goods* rivestono i servizi alla persona di pubblica utilità (SPPU), tra i quali rientra quello dell'istruzione. Essi presentano alcune peculiarità:

- sono tipicamente relazionali: per essere prodotti necessitano della collaborazione di chi eroga il servizio e di chi lo riceve[5];
- intendono modificare condizioni, stati o comportamenti dell'utente;
- vengono erogati secondo una modalità di processo e valutati in più intervalli temporali[6].

Come fatto per l'efficacia, anche riguardo l'efficienza bisogna adattare il termine e perfezionarlo rispetto all'ambito in cui si usa. L'efficienza, secondo una definizione abbastanza semplicistica, indica il rapporto tra risorse utilizzate e risultati ottenuti. Nella valutazione dell'efficienza di unità di servizio alla persona – quali l'istruzione – capita sovente che le unità oggetto di analisi risultino però molto differenti tra loro per il tipo di utenti serviti (*case mix*). Un'analisi tesa a valutare l'efficienza di tali unità operative, e quindi a separare i fattori che "legittimamente" possono modificare il livello dei costi (entità dell'*output*, costo dei fattori produttivi, fattori ambientali ecc.) da quelli che li fanno crescere "illegittimamente" (inefficienza), non può non tenerne conto[7]. Vagliando anche le caratteristiche degli assistiti si possono raggiungere due obiettivi: misurare l'efficienza degli agenti al netto dell'effetto del diverso *case mix* di utenza e poter ottenere costi *standard* per tipologia di utenza, al netto dei fattori di inefficienza[8].

1.3. *Importanza degli indicatori.*

Fatte queste brevi ma ineludibili puntualizzazioni, è bene accennare il tema riguardante le modalità di misurazione dell'efficacia e dell'efficienza, introducendo

---

- l'autonomia di cui godono gli operatori, che rende problematico l'intervento gerarchico anche in caso di evidenti insufficienze nella loro professionalità;
- l'impossibilità di "render conto delle conseguenze inintenzionali delle azioni umane intenzionali" D. Antiseri, *Trattato di metodologia delle scienze sociali*, UTET, Torino, 1996.

[5] Cfr. A. WAGNER, Reassesings *Welfare Capitalism:Community-bases Approches to Social Policy in Switzerland and the United States, Journal of Community Praticse*, 1995, vol.2, num. 3, pagg. 45-63.

[6] Cfr. V. MORAMARCO, *op. cit.*

[7] Cfr. E. GORI, G. VITTADINI, *Qualità e valutazione nei servizi di pubblica utilità*, Etas, Milano, 1999, pagg. 194-195.

[8] In particolare si è tentato di annullare il fattore "estrazione sociale", ad esempio, nel momento in cui si valutano scuole frequentate da alunni provenienti da diversi contesti socio–economici, sottraendo dal risultato il vantaggio o lo svantaggio medio che viene riscontrato a livello nazionale dagli alunni di una determinata composizione socioeconomica. Questa sorta di contestualizzazione dei risultati rischia però di dare per acquisita la dipendenza del rendimento scolastico dall'origine degli alunni; inoltre è stata criticata da parte di chi rileva che questo approccio abbasserebbe il livello di aspettative di determinate realtà scolastiche.

quindi il concetto relativo agli indicatori, ovvero gli strumenti che ci permettono di quantificare, per mezzo di un valore statistico[9], le *performances* delle varie entità operative al fine di valutarne i risultati. Il dibattito internazionale sugli indicatori, sulla loro natura e sulle caratteristiche che devono avere è molto intenso[10]. Nel corso del tempo si sono succeduti modelli di indicatori sempre più elaborati[11]. A partire soprattutto dagli anni '70 e '80, si sono iniziati a diffondere quelli basati sullo schema Input – Processi – Output, che incorrevano però nel limite della semplificazione di processi complessi, in parte superata da Windham[12], il quale ha introdotto la distinzione fondamentale tra *output* ed *outcome*[13]. Stufflebeam[14] ha

---

[9] Castoldi parla di "indicatore metrico" in M. CASTOLDI, *Verso una scuola che apprende*, SEAM, Roma, 1995.

[10] È pacifico comunque che vi siano delle caratteristiche che gli indicatori dovrebbero possedere: scelta sulla base di un modello di analisi (per evitare che la scelta sia casuale); rilevanza politica (la scelta deve essere centrata sugli obiettivi che si vuole raggiungere); multidimensionalità (i soggetti coinvolti nella valutazione e nella definizione degli indicatori che ne sono alla base devono essere non solo gli agenti ma anche gli utenti); obiettività (gli indicatori devono potersi esprimere attraverso scale delle modalità dicotomiche, politomiche, quantitative; nessuna risposta può considerarsi adeguata fino a quando scale di tipo ordinale non siano trasformate in scale espresse in valori quantitativi); stabilità (il loro significato deve rimanere immutato nel tempo); adeguatezza temporale e tempestività, con particolare riferimento al fatto che gli indicatori devono evidenziare l'efficacia rispetto a *performances* temporalmente più vicine possibili all'istante temporale in cui si effettua la valutazione stessa; adeguatezza rispetto al livello cui la valutazione si rivolge; attendibilità (la rilevazione deve garantire che i dati siano rappresentativi); completezza, onde evitare rischio di distorsioni nell'azione dell'intero sistema; generalizzabilità, per permettere confronti nello spazio; semplicità e numerosità limitata (per facilitare la comprensione e contribuire a rendere più chiaro il messaggio che viene dato alle entità di livello inferiore da parte di quella di livello superiore); correlazione tra indicatori pertinenti a livelli differenti. (http://www.provvstudi.reggioemilia.it/Formazione/Form_Docenti). In relazione al servizio educativo, cfr. D. NUTTAL, "Scelta degli indicatori", e T. WYATT, "Indicatori dell'educazione: una rassegna degli studi già pubblicati", in *Valutare l'insegnamento*, Armando, Roma, 1994.

[11] VAN HERPER individuava nove tipi di modelli di indicatori, tra cui quelli di carattere sociale, quelli che proponevano un approccio induttivo, quelli che ne proponevano uno politico, quelli facenti capo sulle variabili manipolabili e non, e quelli afferenti il sistema nel suo complesso: cfr. M. VAN HERPER, "Conceptual Model in Use for Education Indicators", in The *OECD International Education Indicators*, Parigi, 1992, cit. in G. ALLULLI, *op. cit.*, pag. 66 e, limitatamente all'ultimo punto, anche UNESCO, *Current Social Indicators in the Field of Education*, UNESCO-CES, Parigi, 1976, cit. in G. ALLULLI, *op. cit.*, pag. 67.

[12] M. WINDHAM, "Effectiveness Indicators in the Economic Analysis oh Education Activities", *International Journal of Education Research*, Vol. 12, 1988

[13] Mentre la letteratura relativa all'*output* è molto ricca, il problema dell'*outcome* è stato affrontato solo più di recente (SIS, convegno su "Processi e Metodi Statistici di Valutazione", Roma, 4-6 giugno 2001, pag. 299). Tra gli esperti in questo settore vi è G.VITTADINI; cfr., ad esempio, G. VITTADINI, "On the Use of Multivariate Regression models in the context of Multilevel Analysis" presentato al convegno del "Classification and Data Analysis Group" della S.I.S., Roma, 5-6 Luglio 1999, nel quale l'autore ha affrontato il tema dell'utilizzo di modelli multivariati con variabili di partenza miste in un'ottica *multilevel* laddove si debba valutare l'efficacia relativa di diversi agenti eroganti di servizi. (http://www.statistica.unimib.it).

poi proposto il modello[15] CIPP (*Context – Input – Process – Product*), tuttora utilizzato anche in ambito OCSE.

1.4. *Perché e per chi valutare.*

A conclusione di questo capitolo introduttivo, meritano di essere accennati i temi afferenti le motivazione e i destinatari della valutazione.

Riguardo il "perché valutare", le argomentazioni a sostegno dell'esistenza di un sistema della valutazione dell'istruzione nazionale possono variare da un Paese all'altro, ma generalmente esso si giustifica sulla base di una molteplicità di ragioni[16]:

1. una motivazione conduce verso un modello di valutazione del tipo costi-benefici che ha un valore significativo nella logica dell'economia di uno Stato;
2. vi è poi una responsabilità del sistema di istruzione che è anche di carattere sociale, e non solo economico;
3. è inoltre rilevante il binomio valutazione – qualità. L'idea stessa che un sistema o una scuola sia disponibile ad avviare operazioni di valutazione migliora la sua immagine (es.: certificazioni ISO);
4. si valuta per controllare. La tendenza è abbastanza evidente: più aumenta l'autonomia della periferia, più aumenta la necessità di controllo;
5. la valutazione di sistema, anche in assenza di standard comuni, svolge una funzione di autoregolazione rispetto agli orientamenti generali di un sistema;
6. si valuta il sistema nazionale per collocarlo in un contesto internazionale più ampio, al fine di reggere la concorrenza con gli altri Paesi in una situazione di mercato del lavoro aperto.

Da ultimo, ma non per importanza, è da considerare l'aspetto afferente i destinatati della valutazione. Questa si qualifica infatti per la sua funzionalità, in quanto processo in indagine utile a perseguire determinati scopi informativi per interlocutori ben individuati. I principali approcci cui è pervenuta la letteratura sull'argomento[17] pongono l'accento alcuni sugli amministratori o i responsabili dei

---

[14] D. L. STUFFLEBEAM et al., *Educational Evaluation and Decision Making*, Itasca, Ill: Peacock, 1971.

[15] Il termine "modello" non va considerato in senso matematico, poiché non pretende di stabilire relazioni di causa ed effetto tra le varie categorie utilizzate, ma va inteso nel senso di schema o approccio concettuale per la raccolta e la classificazione delle informazioni.

[16] http://www.provvstudi.reggioemilia.it/Formazione/Form_Docenti). Sul punto cfr. anche D. PITTURELLI, *il quadro della valutazione in Europa e in Italia*, Pavia, 20 marzo 2007, in http://www.unipv.it.

[17] Cfr. M. CASTOLDI, *Verso una scuola che apprende*, SEAM, Roma, 1995, pagg. 90 ss.

programmi educativi[18], altri sul personale educativo[19], altri ancora sui consumatori del programma formativo e sulle loro scelte[20]. In realtà sull'argomento è ormai pacifico che vi sia una pluralità dei destinatari, definiti "stakeholders"[21], così come cresce la constatazione della centralità dell'identificazione dei destinatari nel momento in cui si progetta un intervento valutativo[22]: al valutatore non viene richiesta l'adesione incondizionata a specifici approcci, bensì la capacità di modulare il proprio intervento in rapporto alle esigenze contestuali, a partire da un ampio repertorio di opportunità e di modelli valutativi[23].

Non bisogna dimenticare, a titolo conclusivo di questo capitolo, che "la valutazione non è però 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"[24].

---

[18] Per quanto riguarda questo primo approccio, cfr.: L. J. CRONBACH et. al., "Course Improvement through Evaluation", *Teachers College Record*, n. 64, 1963, pagg. 672-683; M. C. ALKIN, "Evaluation Theory Development", *Evaluation Comment*, n. 2, 1969 pagg. 2-7; D. L. STUFFLEBEAM, "Evaluation as Enlightenment for Decision Making", in A. WALCOTT (ed.), *Improving educational assessment and an inventory of measures of affective behaviour*, D.C.:ASCD, Washington, 1969.

[19] Su questo punto, cfr. R. E. Stake, *Evaluating the Arts in education: A Responsiveness Approach*, Merris, Columbus (Ohio), 1975.

[20] Per un approfondimento, cfr. M. S. SCRIVEN, *Evaluation Bias and its Control*, Occasional Paper series n. 4, Evaluation center, Western Michigan University, 1975.

[21] Cfr. E. G. GUBA, Y. S. LINCOLN, *Effective Evaluation*, Jossey-Bass, San Francisco (Cal.), 1981.

[22] Cfr. J. L. HERMANN, L.L. MORRIS, C.T. FITZ-GIBBON, *Evaluators Handbook*, Sage (Program Evaluation Kit n. 1 – 2nd edition), Beverly Hills (Cal.), 1987, pag. 30, in M. CASTOLDI, *op. cit.,* dove si legge che "sarà necessario confrontarsi con gli utilizzatori prima di pianificare il progetto valutativo"

[23] M. CASTOLDI, *op. cit.,* pag. 94; cfr. anche S. KEMMIS, "Seven Principles for Programm Evaluation in Curriculum Development and Innovation", *Journal of Curriculum Studies*, vol. 14, n. 3, 1982, pagg. 221-240.

[24] Associazione Treellle, *L'Europa valuta la scuola. E l'Italia?,* Quaderno n. 2, novembre 2002, pag. 19.

2. *La diffusione della valutazione delle politiche pubbliche e, in particolare, dell'istruzione*

2.1. *Lo sviluppo della cultura economico-aziendale nella P.A. italiana.*

Introdurre un sistema di valutazione nel campo dell'istruzione appare sempre più come un requisito necessario, ma esso non costituirebbe, da solo, un elemento sufficiente per ottenere un miglioramento del prodotto scolastico e formativo[25].
Nell'amministrazione italiana il concetto di valutazione[26] si è sviluppato solo di recente: negli anni '90 si sono susseguite diverse riforme in tal senso[27], senza che si siano conseguiti esiti pratici particolarmente felici[28]. Nell'attuale legislatura è nota la volontà di premiare il merito nelle amministrazioni pubbliche ad opera del Ministro Brunetta (cfr. Legge delega 4 marzo 2009, n. 15 e D. Lgs. 27 ottobre

---

[25] Sul punto cfr. G. ALLULLI, *La valutazione delle politiche e dei sistemi educativi*, in "Studi di Sociologia", A. XVIII n.3, Vita e Pensiero, Milano, 2005, secondo cui "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 una fase, un passaggio strutturalmente inserito all'interno di un approccio strategico al governo ed alla gestione dei servizi pubblici".

[26] Sebbene sia una forma di controllo amministrativo (secondo alcuni addirittura "*l'etade supeme du controle administratif*": cfr. AA.VV., *L'evaluation des actions publiques*, in *Politiques et management public*, n° 6, 1988, cit. in I. BORRELLO, G. SALVEMINI, "Il ruolo della valutazione delle politiche pubbliche nella riforma amministrativa", in *Rivista di diritto finanziario e scienza delle finanze*, Vol. LVIII – parte I, Giuffrè, Milano, 1999, pag. 180) è bene precisare che la valutazione delle politiche pubbliche si distingue però da detto controllo non solo nella sua tradizionale configurazione di controllo preventivo di legittimità, ma anche in quella, più recente, di controllo di gestione. Sul tema, cfr. I. Borrello, G. Salvemini, *op. cit.*, pagg. 174-199.

[27] In particolare sono risultati tappe molto importanti i seguenti atti normativi: la L. 142/90, che rinnovava l'ordinamento delle autonomie locali ed effettuava una prima separazione tra organi politici ed organi tecnici; la L. 241/90, che disciplinava il procedimento amministrativo; la L. 421/92, che recava delega per razionalizzare e revisionare la disciplina in materia di sanità, previdenza, finanza locale e pubblico impiego; la L. 537/93, che riformava l'apparato amministrativo dello Stato; Il D. Lgs. 29/93, concernente la separazione tra politica e amministrazione, una gestione orientata ai risultati, la contrattualizzazione del pubblico impiego, e la separazione tra funzioni strategiche e funzioni operative; la L. 59/97, che recava delega al Governo per il conferimento di funzioni e compiti a Regioni ed Enti locali, per la riforma della Pubblica Amministrazione e per la semplificazione amministrativa; la L. 127/97, che recava misure urgenti per lo snellimento dell'attività amministrativa e dei procedimenti di decisione e di controllo e, infine, il D. Lgs. 286/99[27], che si è occupato di ridefinire i controlli interni, individuandone quattro tipi: controllo di regolarità amministrativa e contabile, controllo di gestione, valutazione dei dirigenti, controllo strategico.

[28] Per una puntuale panoramica su questi temi cfr. E. BORGONOVI, *Principi e sistemi aziendali per le amministrazioni pubbliche*, Egea, Milano, 2005 (cap.1-6-10-11) e G. FARNETI, *Ragioneria pubblica. Il "nuovo" sistema informativo delle aziende pubbliche*. Franco Angeli, Milano, 2004 (capi. 1-2, parag.3.1-3.3- 3.7- 3.9- 4.1- 4.3).

2009, n. 150): una sfida necessaria sui cui strumenti si può però non sempre essere pienamente d'accordo.

2.2. *– Il cammino italiano verso l'INVALSI.*

Veniamo a ripercorrere però lo sviluppo della tematica valutativa nel settore di nostro interesse.

La necessità che il sistema di istruzione italiano si dotasse di un servizio nazionale di valutazione iniziò a manifestarsi concretamente nel 1990, in occasione della Conferenza nazionale della Scuola, ma – nonostante la maggior autonomia scolastica implicherebbe come ineludibile elemento di complementarità l'istituzione di un sistema di valutazione – non ebbe traduzioni in termini di concreti atti normativi negli anni che seguirono, fatta eccezione per alcune esperienze che avevano la caratteristica della sporadicità anziché della sistematicità o che furono avviate in realtà territoriali poco ampie[29].

Tra le iniziative di spicco, merita di essere ricordata l'istituzione, nel 1995, della "Carta dei servizi scolastici"[30].

Negli autunni '96 e '97, poi, l'allora Ministro Berlinguer propose due incontri con esperti di rango internazionale (in particolare dell'OCSE) per definire linee guida per l'istituzione di un servizio nazionale di valutazione dell'istruzione, ma di fatto non si riuscì a mettere in pratica i consigli degli esperti (che spingevano in particolare verso l'indipendenza dell'organo di valutazione e verso l'eterovalutazione più che verso l'autovalutazione) scarsamente considerati rispettivamente dalla Dir. 307/97[31], che istituiva il Servizio nazionale per la qualità dell'Istruzione e dal D.

---

[29] Sul punto cfr. CENSIS, *30° rapporto sulla situazione sociale del Paese*, Franco Angeli, Roma, 1996: "Il quadro di sostanziale debolezza progettuale, benché condizionato dalla inesperienza degli operatori e dalla complessità della programmazione, sottolinea i rischi di un processo di riforma che non preveda interventi e strumenti di accompagnamento della cultura dell'autonomia, senza i quali difficilmente la rete scolastica sarebbe in grado di sostenere l'insieme delle responsabilità e delle funzioni che sarà chiamata a svolgere"

[30] Con questo strumento, al fine di "raccogliere elementi utili alla valutazione del servizio, viene effettuata una rilevazione mediante questionari opportunamente tarati, rivolti ai genitori, al personale e – limitatamente alle scuole secondarie di secondo grado – anche agli studenti" (Direttiva del Ministro della Pubblica Istruzione 254/95, parte IV, comma 10.2.); cfr. anche R. Bolletta, *I genitori e la scuola,* in G. BARZANÒ, S. MOSCA, J. SCHEERENS (a cura di), *L'autovalutazione nella scuola. Teorie, strumenti, esempi*. Mondadori, Milano, 2000, pag. 116, e G. ALLULLI, *op. cit.*, pag. 136.

[31] Le indicazioni scaturite dalla "Commissione Visalberghi, del 1996, non furono raccolte dalla Direttiva n. 307 del 27 maggio 1997 con la quale si istituì il Servizio nazionale per la qualità dell'Istruzione. "Ciò che scomparve fu la valutazione esterna, al posto della quale emerse come nucleo centrale dell'operazione l'autovalutazione: il CEDE, poi INVALSI nel 1999, avrebbe dovuto costituire un archivio docimologico, cui le scuole potessero attingere *item* e test per la loro autovalutazione. Quanto alla indipendenza del Servizio, cui si dava molta rilevanza, c'è da dire che alla costituzione di un comitato tecnico-scientifico,

Lgs. 258/1999[32], che sancì la costituzione dell'Istituto Nazionale per la Valutazione (INVALSI), trasformando e ampliando le funzioni prima svolte dal CEDE[33].
Venendo ad atti normativi più recenti, l'art. 3 della L. 53/03 dava delega al Governo per disciplinare la "valutazione degli apprendimenti e della qualità del sistema educativo di istruzione e formazione"; il D.Lgs. 286/04 ha parzialmente riordinato l'INVALSI, definendolo "Istituto nazionale per la valutazione del sistema educativo dell'istruzione e della formazione" e prevedendo che il Ministro dell'istruzione, università e ricerca[34] individui, 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; i commi 612 ss. dell'unico art. della L. 296/06, inoltre, hanno inciso solamente sull'assetto organizzativo interno e sulle modalità di attribuzione degli incarichi, ma non i compiti dell'Istituto. L'art. 1, c. 5, del D.L. 7 settembre 2007, n. 147, convertito con modificazioni dalla L. 25 ottobre 2007, n. 176, ha previsto, poi, l'emanazione di una direttiva annuale, da parte del Ministro dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca, attraverso cui individuare gli obiettivi da perseguire nel corso della valutazione.

---

composto di nove studiosi di riconosciuta competenza, nessuno dei quali doveva essere dipendente del Ministero della Pubblica Istruzione, fece da contraltare un Comitato di coordinamento funzionante presso il Ministero, presieduto dal Ministro e composto da direttori generali e dirigenti del Ministero, con il compito di definire i riferimenti metodologici anche in relazione ad indicatori ed esperienze internazionali, di sovrintendere all'attuazione di programmi di attività, di predisporre relazioni su problemi oggetto di valutazione" (CENSIS, *31 ° rapporto sulla situazione sociale del Paese*, Franco Angeli, Roma, 1997).

[32] Il decreto di riordino del CEDE-INVALSI del 1999 non tenne conto delle indicazioni dell'incontro del 1997: "Le ragioni le spiega, disarmato e disarmante, Luigi Berlinguer in un Convegno fatto presso la sede della Confindustria, alla presenza, di nuovo, di esperti stranieri: la conclusione fu che in Italia ciò non si poteva fare. Le resistenze fortissime dei sindacati e dell'Amministrazione e la cultura politica prevalente del Paese hanno alla fine isolato e sconfitto il tentativo di Berlinguer. 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" (G. Cominelli, *Sistema educativo e cultura della valutazione*, relazione tenuta nel corso del Seminario nazionale "Scuola italiana, scuola europea. Opinioni a confronto per la nuova legislatura", Roma, 27 marzo 2006).

[33] Il nuovo istituto doveva "valutare [...] l'efficienza e l'efficacia del sistema di istruzione nel suo complesso ed analiticamente, ove opportuno, anche per singola istituzione scolastica" nonché la "soddisfazione dell'utenza" (D. Lgs. 258/99, art. 1, comma 3.); Esso aveva poi "il compito di realizzare […] la promozione della cultura dell'autovalutazione da parte delle scuole" (D. Lgs. 258/99, art. 1, comma 5).

[34] Ora Ministro dell'Istruzione Pubblica, a seguito dello scorpamento del MIUR in MPI e MiUR (D.L. 181/06).

Oggi non si è ancora pervenuti allo sviluppo di un organico sistema di valutazione, che appare ancora più necessario alla luce della maggior autonomia scolastica (quest'ultimo tema verrà meglio analizzato nel prossimo capitolo)[35].

3. *Gli agenti principali nella struttura del sistema di istruzione italiano e il loro ruolo nella valutazione.*

3.1 *.L'evoluzione dell'autonomia scolastica.*

L'Italia è giunta in ritardo ad una riorganizzazione del sistema scolastico favorevole al decentramento dell'istruzione ed all'attribuzione dell'autonomia alle scuole. Tale crescente destatalizzazione del settore dell'istruzione trova la sua *ratio* nella progressiva complessità della realtà territoriale, che si propone come ambito in cui collocare, individuare e soddisfare una serie di bisogni corrispondenti alla varietà degli aspetti socio-culturali che la caratterizzano come sistema[36].

Riguardo la legislazione in materia[37], la L. 59/97 portò a compimento il processo autonomistico delle Istituzioni scolastiche, le quali, in seguito a ciò, hanno acquistato personalità giuridica, beneficiando dunque del trasferimento delle funzioni precedentemente esercitate dall'amministrazione statale e dell'autonomia per il loro esercizio[38]. L'art. 21, comma 8, di tale legge, definisce gli obiettivi da

---

[35] Anche l'OCSE ripropone il nesso esistente tra valutazione e autonomia: "A nostro parere, offrire pari opportunità di istruzione in tutta Italia, garantendo una qualità e un rendimento scolastico equivalenti in tutte le scuole, è una responsabilità fondamentale dello Stato. [...] A causa della varietà del Paese, delle diverse aspettative nelle varie regioni e dell'impegno del governo nei confronti dell'autonomia e del decentramento, l'istituzione di un sistema di valutazione nazionale è probabilmente più necessaria in Italia che altrove. Il sistema di valutazione non dovrebbe essere solo il fondamento dell'autonomia, ma dovrebbe anche applicarsi a qualsiasi innovazione introdotta come parte della riforma" (OCSE, *Esami delle politiche nazionali dell'istruzione*, Roma, Armando, cit. in N. BOTTANI, A. CENERINI, *Una pagella per la scuola*, Erickson, Trento, 2003, pag. 47).

[36] "L'autonomia scolastica è una necessità per la qualità, per la democrazia, per l'economia, per potere essere noi singoli operatori soggetti determinanti, riconoscibili e riconosciuti dei risultati raggiunti da ogni singola unità scolastica. […] È possibile dare più diritti di cittadinanza senza dare gli strumenti alla singola scuola per rispondere alla domanda di coloro che la frequentano? Ed è possibile attribuire un valore di qualità a una scuola senza discriminare tra i soggetti che determinano questo valore?" (A. LIMONCIELLO, *Il contratto e la memoria*, in http://www.graffinrete.it)

[37] Sul punto, un primo tentativo era stato fatto già negli anni '70 (D.P.R. 416/74), ma non ebbe particolare successo, come si può leggere nei commenti, tra gli altri, di G. TRAINITO, *La normativa sul governo della scuola*, in "Il governo della scuola autonoma: responsabilità e *accountability*", secondo di tre seminari organizzati dall'Associazione Treellle Roma, 29 settembre 2005, pag. 39.

[38] Art. 21, comma 1: "L'autonomia delle istituzioni scolastiche e degli istituti educativi si inserisce nel processo di realizzazione della autonomia e della riorganizzazione dell'intero sistema formativo. Ai fini della realizzazione della autonomia delle istituzioni scolastiche le funzioni dell'Amministrazione centrale e

raggiungere tramite l'autonomia: realizzazione della flessibilità, della diversificazione, dell'efficienza e dell'efficacia del servizio scolastico; integrazione e miglior utilizzo delle risorse e delle strutture; introduzione di tecnologie innovative; coordinamento con il contesto territoriale. Nell'ambito di questa riorganizzazione complessiva, le Istituzioni scolastiche si configurano come autonomi centri di imputazione di conseguenze giuridiche, con titolarità di proprio patrimonio, con necessità di approvare il proprio bilancio, e con la possibilità di determinare una propria gestione patrimoniale e finanziaria[39]. Dei provvedimenti attuativi della L. 59/97 in tema di autonomia delle istituzioni scolastiche, bisogna ricordare in particolare il D. Lgs. 112/98[40] e il D.P.R. 275/99[41].

In seguito alla riforma intervenuta con L. Cost. 3/2001 si è realizzata la costituzionalizzazione di molte delle innovazioni anticipate nelle riforme

---

periferica della pubblica istruzione in materia di gestione del servizio di istruzione, fermi restando i livelli unitari e nazionali di fruizione del diritto allo studio nonché gli elementi comuni all'intero sistema scolastico pubblico in materia di gestione e programmazione definiti dallo Stato, sono progressivamente attribuite alle istituzioni scolastiche, attuando a tal fine anche l'estensione ai circoli didattici, alle scuole medie, alle scuole e agli istituti di istruzione secondaria, della personalità giuridica degli istituti tecnici e professionali e degli istituti d'arte ed ampliando l'autonomia per tutte le tipologie degli istituti di istruzione, anche in deroga alle norme vigenti in materia di contabilità dello Stato. Le disposizioni del presente articolo si applicano anche agli istituti educativi, tenuto conto delle loro specificità ordinamentali".

[39] Sul tema cfr. V. ONIDA, *La scuola dell'autonomia*, A. PAJNO, *La riforma dell'autonomia: è svolta storica* e P. CARETTI, *L'autonomia delle scuole nei più recenti sviluppi legislativi*, in *Atti del convegno L'autonomia delle scuola: profili giuridici, economici e organizzativi,* Trento, 8 aprile 1994.

[40] Tale atto normativo trasferisce alle Regioni e agli Enti Locali compiti e funzioni prima espletati a livello centrale dallo Stato, consentendo così alle Scuole dell'autonomia di trovare nel territorio precisi soggetti istituzionali di riferimento con cui confrontarsi ed attuare interventi sinergici.

[41] Il D.P.R. 275/99, recante il regolamento per l'autonomia scolastica, è composto da tre titoli:

- il primo, dedicato alle "istituzioni scolastiche nel quadro dell'autonomia", è suddiviso in quattro capi nei quali rispettivamente troviamo:
  - la definizione, gli scopi e l'oggetto dell'autonomia;
  - la presentazione dell'autonomia didattica e organizzativa, di ricerca, sperimentazione e sviluppo;
  - la definizione del curriculum nell'autonomia;
  - la disciplina transitoria riguardante la sperimentazione dell'autonomia e la ricerca metodologica.
- il secondo riguarda le funzioni amministrative e la gestione del servizio di istruzione e, precisamente, definisce l'attribuzione, la ripartizione e il coordinamento delle funzioni;
- il terzo ed ultimo titolo riporta le disposizioni finali ed è costituito dal solo articolo 17, nel quale – ai sensi del comma 13 dell'articolo 21 della legge 59 – è stata effettuata la ricognizione delle disposizioni di legge da considerare abrogate.

amministrative della seconda metà degli anni '90 ed è stata inserita in Costituzione l'esplicita garanzia dell'autonomia delle istituzioni scolastiche[42].

Più di recente, l'innovazione apportata dall'Agenzia Nazionale per lo Sviluppo dell'Autonomia[43] ha riguardato, più che l'amministrazione scolastica periferica, gli enti strumentali o di supporto, in tal modo rimanendo in piedi il problema di immaginare e costruire forme organizzative di combinazione operativa tra Stato e Regioni nei livelli infranazionali: la logica sottostante alle varie norme succedutesi nel corso degli anni è stata, in effetti, più quella di istituire organi collegiali-assembleari di mera "rappresentanza" che non quella di attivare momenti organizzativi decentrati nei quali si svolga, in concreto, attività amministrativa di leale cooperazione tra Stato e Regioni. In realtà, però, "il futuro dell'autonomia scolastica […] verrà a dipendere in modo significativo dal ruolo che ogni singola Istituzione scolastica riuscirà ad assumere nell'ambito del sistema scolastico, valorizzando la propria specificità funzionale sia nel rapporto con tutti gli altri attori del sistema (poteri pubblici statali, regionali e locali, comunità degli utenti e delle famiglie, comunità locali e loro forme associative) sia nella dialettica delle componenti che lo caratterizzano sul piano interno"[44].

---

[42] Sul punto cfr. G. C. DE MARTIN, Relazione al Convegno "Autonomia dell'istruzione ed autonomia regionale dopo la riforma del Titolo V della Costituzione", Università degli Studi di Trento, 14 novembre 2003, secondo il quale, a seguito della riforma costituzionale, "si può rilevare come, in sostanza, si sia delineato un assetto dei ruoli e dei compiti pubblici in cui, anche nel settore dell'istruzione e della scuola, pur mantenendo fermi tutti i principi contenuti nella parte prima della Costituzione, soprattutto quelli sanciti negli articoli 33 e 34, che comprendono anche la garanzia dell'autonomia universitaria, risulti fortemente potenziata la prospettiva autonomistica sia nella disciplina che nella gestione del servizio scolastico. Questo indubbio rafforzamento delle autonomie territoriali e funzionali è in certo senso bilanciato, nel campo dell'istruzione, dal mantenimento a livello statale di importanti funzioni di regolazione riconducibili all'esigenza di garantire per tutti i cittadini della Repubblica l'effettività del diritto costituzionale all'istruzione in base al principio dell'unità nella diversità."

[43] Istituita dalla L. 296/2006 art. 1 commi 610 e 611.

[44] R. MORZENTI PELLEGRINI, *L'autovalutazione scolastica tra sussidiarietà, differenziazione e pluralismi*, Giappichelli, Torino, 2006. Sul punto cfr. V. VIGLIONE, in http://www.istruzioneferrara.it: "(*omissis*) Occorre una riflessione critica sull'effettiva portata dell'autonomia scolastica, sul ruolo effettivamente svolto dalle Regioni e dagli enti locali, sull'effettiva applicazione del principio di sussidiarietà che dovrebbe allocare alla base tutti i compiti di gestione, sull'effettivo superamento del centralismo che, come si sa, non è geneticamente ed esclusivamente connaturato all'Amministrazione dello Stato, sull'esperienza, infine, svolta dagli Uffici Scolastici regionali in questo primo sessennio di funzionamento. La sensazione è che ci sia un notevole divario tra l'organizzazione formale e il modo reale in cui si muove la comunità scolastica. Non solo la distribuzione del potere legislativo non corrisponde al quadro Costituzionale ma neppure l'azione amministrativa è allocata nelle sedi competenti e ciò tanto nella distribuzione tra lo Stato nelle sue articolazioni centrali e periferiche, quanto tra soggetti diversi. Per non parlare poi dello svolgimento effettivo dei compiti gestionali che ricade purtroppo proprio sui Csa, ostacolando quella importante funzione di sostegno all'autonomia didattica e amministrativa delle scuole che le norme

3.2. *Il livello nazionale.*

Vediamo i principali agenti del sistema educativo, in relazione in particolare al tema valutativo.

3.2.1. *Il Ministro*.

Nell'ottica del decentramento funzionale, al governo centrale permangono i compiti di indirizzo politico, di verifica e di controllo della qualità formativa offerta da ciascuna scuola, nonché di sostegno tecnico all'azione di singoli istituti che ne facciano richiesta[45]. Il Ministro "definisce gli obiettivi ed i programmi da assumere e verifica la rispondenza dei risultati della gestione amministrativa alle direttive generali impartite"[46], ed "esercita altresì i compiti allo stesso demandati dalle disposizioni del presente testo unico e da altre disposizioni di legge"[47].

---

assegnano loro. Non dovrebbe mancare, infine, una seria valutazione degli effetti della totale e annosa mancanza di un *turn-over* che ha impedito il formarsi di nuove e giovani professionalità, cosa che determinerà improvvisamente la paralisi di molte funzioni che altri soggetti avrebbero dovuto nel frattempo assumere e che non hanno invece assunto".

Per un approfondita analisi comparata dell'autonomia scolastica nei principali Paesi europei cfr., in particolare, W. BERKA, J. DE GROF, H. PENNAMAN (a cura di), *Autonomy in Education. Yearbook of the European Association for Educational Law and Policy*, The Hague, London-Boston, 2000. A riguardo si segnala come in Germania le scuole siano quasi prive di autonomia e dipendono direttamente dai Lander. Alcuni utili suggerimenti vengono dalla ventennale esperienza inglese: Matthews, ex direttore dell'OFSTED invita chi intende procedere alla costruzione di una scuola veramente autonoma, a porsi alcune domande:

· quanto lontano si intende andare? Quale livello di autonomia si vuole raggiungere e quanto si intende delegare?

· quanto velocemente si è in grado di rendere attivo il sistema?

· quali saranno le conseguenze di questa scelta sull'istruzione? Sono stati considerati tutti i rischi, sia reali che non-reali?

· qual è la strategia che si intende applicare, soprattutto per quanto riguarda l'erogazione dei fondi?

La risposta a queste domande è aperta e non può certo essere univoca, ma certamente le scuole inglesi, con i loro 20 anni di attività di autogestione alle spalle, costituiscono un interessante punto di riferimento per il raggiungimento di un obiettivo tanto difficile quanto affascinante di una scuola realmente autonoma.

(P. MATTHEWS, intervento al secondo di tre seminari organizzato dall'Associazione Treellle su *Il governo della scuola autonoma: responsabilità e accountability*, Roma, 29 settembre 2005, cit. in E. Bartolini, *I vent'anni di autonomia delle scuole d'Inghilterra*, 20 ottobre 2005, in http://www.indire.it).

[45] Cfr. R. MORZENTI PELLEGRINI, *L'autovalutazione scolastica tra sussidiarietà, differenziazione e pluralismi*, Giappichelli, Torino, 2006

[46] D. Lgs. 297/94, art. 607, comma 1.

[47] D. Lgs. 297/94, art. 607, comma 2.

3.2.2. *L'INVALSI*.

L'INVALSI è l'organo più importante di valutazione del sistema di istruzione italiano. Esso è un ente di ricerca con personalità di diritto pubblico ed autonomia amministrativa, contabile, patrimoniale, regolamentare e finanziaria, il quale è andato a trasformare il vecchio CEDE in seguito al D. Lgs. 258/99. È stato riordinato con il D. Lgs. 286/04, assumendo la denominazione di "Istituto Nazionale per la valutazione del sistema educativo di istruzione e formazione". Contestualmente ne sono stati rinnovati gli organi direttivi. Al fine di potenziare la qualificazione scientifica nonché l'autonomia amministrativa dell'INVALSI, la Legge Finanziaria 2007 n. 296/2006, art. 1, commi 612-615[48], ha modificato alcune

[48] 612. Al fine di potenziare la qualificazione scientifica nonché l'autonomia amministrativa dell'Istituto nazionale per la valutazione del sistema educativo di istruzione e di formazione (INVALSI), al decreto legislativo 19 novembre 2004, n. 286, sono apportate le seguenti modificazioni, che non devono comportare oneri aggiuntivi a carico del bilancio dello Stato:

a) le parole: "Comitato direttivo" sono sostituite, ovunque ricorrano, dalle seguenti: "Comitato di indirizzo";

b) l'articolo 4 è sostituito dal seguente: "Art. 4. - (Organi) - 1. Gli organi dell'Istituto sono:

a) il Presidente;

b) il Comitato di indirizzo;

c) il Collegio dei revisori dei conti";

c) all'articolo 5, il comma i è sostituito dal seguente: "Il Presidente è scelto tra persone di alta qualificazione scientifica e con adeguata conoscenza dei sistemi di istruzione e formazione e dei sistemi di valutazione in Italia ed all'estero. È nominato con decreto del Presidente della Repubblica, previa deliberazione del Consiglio dei ministri, su designazione del Ministro, tra una terna di nominativi proposti dal Comitato di indirizzo dell'Istituto fra i propri componenti. L'incarico ha durata triennale ed è rinnovabile, con le medesime modalità, per un ulteriore triennio";

d) all'articolo 6, il comma 1 è sostituito dal seguente: "1. Il Comitato di indirizzo è composto dal Presidente e da otto membri, nel rispetto del principio di pari opportunità, dei quali non più di quattro provenienti dal mondo della scuola. I componenti del Comitato sono scelti dal Ministro tra esperti nei settori di competenza dell'Istituto, sulla base di una indicazione di candidati effettuata da un'apposita commissione, previo avviso da pubblicare nella Gazzetta Ufficiale finalizzato all'acquisizione dei curricula. La commissione esaminatrice, nominata dal Ministro, è composta da tre membri compreso il Presidente, dotati delle necessarie competenze amministrative e scientifiche".

613. L'INVALSI, fermo restando quando previsto dall'articolo 20 del contratto collettivo nazionale di lavoro relativo al personale dell'area V della dirigenza per il quadriennio normativo 2002-2005 ed il primo biennio economico 2002-2003, pubblicato nel supplemento ordinario n. 113 alla Gazzetta Ufficiale n. 103 del 5 maggio 2006 e nel rispetto delle prerogative del dirigente generale dell'ufficio scolastico regionale, sulla base delle indicazioni del Ministro della pubblica istruzione, assume i seguenti compiti:

a) formula al Ministro della pubblica istruzione proposte per la piena attuazione del sistema di valutazione dei dirigenti scolastici;

b) definisce le procedure da seguire per la valutazione dei dirigenti scolastici;

c) formula proposte per la formazione dei componenti del *team* di valutazione;

d) realizza il monitoraggio sullo sviluppo e sugli esiti del sistema di valutazione.

614. Le procedure concorsuali di reclutamento del personale, di cui alla dotazione organica definita dalla tabella A allegata al decreto legislativo 19 novembre 2004, n. 286, devono essere espletate entro sei

norme del D. Lgs. 286/04 che disciplinavano l'organizzazione interna e le competenze dell'Istituto mantenendo comunque (come si può notare, ad esempio, dalla modalità di nomina del Presidente e del Comitato direttivo), una notevole dipendenza dall'organo politico.
La Legge n. 1 dell'11 gennaio 2007 ha inoltre ridefinito il ruolo dell'INVALSI relativamente agli esami di stato conclusivi dei corsi di studio di istruzione secondaria superiore.
In base alle citate norme di legge, l'Istituto si occupa tra l'altro di compiere periodiche valutazioni sia degli apprendimenti sia del sistema nel suo complesso, nonché di analizzare le cause del'insuccesso e della dispersione scolastica, di garantire la partecipazione italiana alle indagini internazionali, e di promuovere la valutazione dirigenziale[49].

---

mesi dalla indizione dei relativi bandi, con conseguente assunzione con contratto a tempo indeterminato dei rispettivi vincitori.
615. A decorrere dalla data di entrata in vigore della presente legge, il Presidente e i componenti del Comitato direttivo dell'INVALSI cessano dall'incarico. In attesa della costituzione dei nuovi organi, il Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro della pubblica istruzione, nomina uno o più commissari straordinari.

[49] Cfr. http://www.cede.it/INVALSI/istituto.php?page=chisiamo: "In base alle citate norme di legge, l'Istituto:

- 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; in particolare gestisce il Sistema Nazionale di Valutazione (SNV);
- studia le cause dell'insuccesso e della dispersione scolastica con riferimento al contesto sociale ed alle tipologie dell'offerta formativa;
- provvede, sulla base di apposite direttive impartite dal Ministro della pubblica istruzione, alla predisposizione di modelli da porre a disposizione delle autonomie scolastiche ai fini dell'elaborazione della terza prova;
- provvede alla valutazione dei livelli di apprendimento degli studenti a conclusione dei percorsi dell'istruzione secondaria superiore, utilizzando le prove scritte degli esami di Stato secondo criteri e modalità coerenti con quelli applicati a livello internazionale per garantirne la comparabilità;
- assicura la partecipazione italiana a progetti di ricerca europea e internazionale in campo valutativo, rappresentando il Paese negli organismi competenti;
- fornisce 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;
- svolge attività di formazione del personale docente e dirigente della scuola, connessa ai processi di valutazione e di autovalutazione delle istituzioni scolastiche;
- svolge attività di ricerca, sia su propria iniziativa che su mandato di enti pubblici e privati.

In materia di valutazione dei dirigenti scolastici, sulla base delle indicazioni del Ministro e fermo restando quanto previsto dal contratto collettivo di lavoro e quanto previsto in capo all'Ufficio scolastico regionale, l'INVALSI:

- formula proposte per la piena attuazione del sistema di valutazione dei dirigenti scolastici;

3.2.3. *Il rapporto tra l'organo di valutazione e quello politico*.

Si dibatte spesso sul ruolo istituzionale dell'INVALSI e sull'ipotesi di una sua totale indipendenza dall'organo politico che eluda il rischio di condizionamenti[50]. Su questo tema dà la sua condivisibile opinione Giorgio Allulli[51], secondo cui "la valutazione ha senso solo se viene organicamente inserita all'interno del processo decisionale e gestionale dell'autorità di governo, altrimenti si limiterà ad essere una più o meno esaustiva ed interessante raccolta di dati"[52]. La valutazione rappresenta un elemento fondamentale del processo decisionale: di conseguenza il rapporto tra valutazione e politica è molto stretto, nonché rischioso, poiché:

1. Il *policy-maker* potrebbe condizionare l'attività o addirittura gli esiti nel processo valutativo. Per far fronte a ciò la valutazione dovrebbe essere affidata ad un soggetto del tutto indipendente dall'amministrazione che viene valutata;
2. Potrebbe sorgere nel valutatore la tentazione di condizionare l'attività del *policy-maker*, o di sostituirsi ad esso; "occorre invece sempre ricordare che:

- definisce le procedure da seguire per la valutazione dei dirigenti scolastici;
- formula proposte per la formazione dei componenti del *team* di valutazione;

realizza il monitoraggio sullo sviluppo e sugli esiti del sistema di valutazione".

Queste ultime previsioni normative, in tema di valutazione dirigenziale, non sono esenti da critiche, in particolar modo da chi sostiene che dovrebbe essere riconosciuta la estraneità di tutto il tema della valutazione dirigenziale rispetto all'insieme di fini e compiti istituzionali tuttora mantenuti e assegnati all'Istituto. In particolare sembra poco esplicito il significato attribuibile al "monitoraggio sullo sviluppo e sugli esiti del sistema di valutazione": potrebbe trattarsi di un coinvolgimento diretto dell'INVALSI in procedure, anche ad influenza pattizia, aventi riflessi sul rapporto di lavoro del personale dirigenziale della scuola e, quindi, l'anticamera di una commistione tra fini valutativi completamente diversi (quelli attinenti al Sistema dell'apprendimento e quelli che, invece, riguardano le prestazioni professionali dei dirigenti che nel Sistema operano). Ciò, in controtendenza rispetto a quanto sancito dal D. Lgs. 286/04, potrebbe far paventare uno scadimento, piuttosto che il potenziamento della funzione assolta dall'INVALSI in favore del Sistema di istruzione e formazione (S. Auriemma, *op. cit.*, pagg. 25-26). Appare dunque attuale e per il momento non superata la riserva finale presente nella relazione 2007 della Corte dei conti, lì dove auspica che "…il Sistema di valutazione disegnato dal SI.VA.DI.S. per andare a sistema deve essere integrato nell'ordinamento scolastico" (Corte dei Conti, deliberazione n. 5/07/G, *Indagine sulla riorganizzazione dell'Amministrazione scolastica con particolare riferimento alle strutture decentrate (Uffici scolastici regionali e Centri servizi amministrativi)*, punto 9.d, in S. AURIEMMA, *La riorganizzazione del sistema scolastico. IperTesto Unico Scuola*, Tecnodid, Napoli, 2007, pag. 107).

[50] Riguardo un'analisi delle caratteristiche che favoriscono l'indipendenza di un ente, cfr. M. DE BENEDETTO, *L'autorità garante della concorrenza e del mercato,* Il Mulino, Bologna, 2000, pagg. 88 ss.; R. E. CUSHMAN, *The indipendent regulary commission*, Oxford University Press, New York-Londra 1941; E. PENDLETON HERRING, *Federal commissioners. A study in their career and qualifications*, Harward University Press, Cambridge, 1936.

[51] Dirigente di ricerca dell'ISFOL, Area Sistemi formativi.

[52] G. ALLULLI, *La valutazione della scuola: un problema di governance*, in corso di pubblicazione su *Economia e servizi*, Il Mulino.

- il compito del valutatore è quello di fornire strumenti per la decisione politica, non quello di decidere;
- al soggetto politico spetta autonomia di giudizio e di decisione rispetto ai risultati ed alle indicazioni provenienti dalla attività di valutazione; non necessariamente il *policy- maker* è tenuto a rispettare le indicazioni della valutazione.

[…] La valutazione rappresenta solamente uno strumento della decisione politica, la quale spetta a chi è stato legittimato a questo fine ed ha la responsabilità di decidere fino a quale punto e con quali modalità intende avvalersi delle indicazioni della attività valutativa"[53].

Il nodo tra chi valuta e chi amministra deve essere dunque garantito, ma non si può comunque prescindere da un'imparzialità del giudizio, senza dimenticare che "non esiste 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"[54]: la *vexata quaestio*, poiché (e benché) priva di soluzione, va risolta nel senso di raggiungere un equilibrio dinamico soddisfacente. In questa direzione sembrano volte le intenzioni espresse nel "Quaderno bianco sulla scuola", laddove si ribadisce come l'Istituto sia attualmente soggetto alla vigilanza del ministero, le risorse finanziarie ed umane siano determinate dalla legge, e i vertici siano nominati dall'organo politico, e si evidenzia come "in queste condizioni, l'autorevolezza e l'autonomia dell'Istituto quale autorità indipendente e terza non sono sufficientemente tutelate dall'attuale ordinamento"[55]. Gli auspici espressi dagli autori del "Quaderno" sono quelli di un riconoscimento all'INVALSI della natura di *Autorità*, e dell'opportunità di dotare l'Istituto di un proprio patrimonio[56], come indicato anche da Treellle[57].

3.3. *Le istituzioni scolastiche.*

Tralasciando, per esigenze di sintesi, i livelli infranazionali[58], passiamo ad analizzare i processi in atto e le figure di spicco nelle singole scuole, alla luce della loro maggior autonomia.

---

[53] G. ALLULLI, "La valutazione delle politiche e dei sistemi educativi", in *Studi di Sociologia*, A. XVIII n.3, Vita e Pensiero, Milano, 2005.

[54] ASSOCIAZIONE TREELLLE, *L'Europa valuta la scuola. E l'Italia?,* Quaderno n. 2, novembre 2002, pag. 67.

[55] MEF e MPI (a cura di), *Quaderno bianco sulla scuola*, settembre 2007, pag. 155.

[56] *Ivi,* pag. 156.

[57] Associazione Treellle, *op. cit.*, pag. 67.

[58] Nel cui ambito agiscono, tra l'altro, anche i Collegi dei Revisori dei conti, per i quali cfr.: D.I. 44/2001, artt. 57-60 (in particolare l'art. 58, che afferma che ogni Collegio esercita la sua attività di vigilanza su

3.3.1. *Maggior autonomia, maggior responsabilità*.
Sul primo punto (i processi in atto), bisogna sottolineare come a seguito della maggiore autonomia di cui usufruiscono, sulle unità scolastiche ricada una maggiore responsabilità di rispondere in modo adeguato alla domanda educativa dei singoli e delle comunità. Non a caso l'art. 21 della Legge 59/97 fa obbligo ad ogni istituzione scolastica autonoma di "adottare procedure e strumenti di verifica e valutazione della produttività scolastica e del raggiungimento degli obiettivi" (impegno che si è sviluppato solo embrionalmente).

3.3.2. *Una fase di transizione: dal modello burocratico a quello adhocratico.*
Riguardo l'organizzazione interna degli istituti scolastici – e siamo ancora sul primo punto –, in passato il modello di riferimento era quello della *burocrazia professionale*, elaborato da Mintzberg[59], che prevede che gli operatori del sistema siano dei professionisti in tutti i sensi, dotati di un forte codice deontologico che renda superfluo qualsiasi tipo di controllo dei risultati; i controlli, secondo questo modello, devono esserci soltanto all'ingresso della professione, in modo da stabilire degli standard minimi[60]. Ora si tende, seppure non senza incertezze[61], verso un modello c.d. *adhocratico,* nel quale l'autonomia professionale dei singoli docenti viene ricomposta dentro un quadro di obiettivi: questo modello si preoccupa di controllare i livelli di uscita più che quelli di ingresso, e di incentivare gli operatori a mantenere elevati i propri standard[62]. Nell'ambito di questa fase di transizione si inserisce l'assegnazione della qualifica dirigenziale ai Capi d'Istituto[63].

---

un numero che va da tre a cinque scuola; il controllo attiene soprattutto alla vigilanza in ordine alla legittimità, regolarità e correttezza dell'azione amministrativa, per mezzo di visite periodiche); L. 296/06, art. 1, commi 616-617; Corte dei Conti, deliberazione n. 19/04/G, *Indagine sullo Stato di attuazione della riorganizzazione dell'Amministrazione scolastica con particolare riguardo alle strutture decentrate (Uffici Scolastici Regionali e Centri Servizi Amministrativi),* cap. 3. lett b), in S. AURIEMMA, *La riorganizzazione del sistema scolastico. IperTesto Unico Scuola*, Tecnodid, Napoli, 2007, pag. 146.

[59] H. MINTZBERG*, The structuring of organisations*, Englewood Cliffs, Prentice Hall, 1979.

[60] Al concetto di scuola come burocrazia professionale è riconducibile l'immagine di Weick della scuola come "organizzazione a legami deboli", laddove si fa perno sull'interdipendenza relativamente scarsa tra i vari sottosistemi dell'organizzazione. Questa condizione porta ad una scarsa coesione tra i vari livelli di funzionamento della scuola, per esempio tra obiettivi e strumenti e tra decisioni programmate e loro effettiva attuazione. A testimonianza di ciò un esempio viene dalla realtà olandese, in riferimento al fatto che il "progetto educativo" elaborato e formulato dalle scuole giace spesso in un cassetto. Sul punto cfr. K. WEICK, *Organizzare. La psicologia sociale dei processi organizzativi*, Utet/ISEDI, Torino, 199 e M. P. C. VAN DER WERF, *Het schoolwerkplan in bet basionderwijs*, Swets & Zeitlinger, Lisse, 1998.

[61] Si pensi all'insuccesso della proposta, formulata sotto il ministero Berlinguer, di far dipendere le promozioni in carriera degli insegnanti dai risultati.

[62] "Il suo scopo dichiarato è migliorare gradualmente i risultati dell'azione educativa mediante interventi mirati, definiti sulla base di osservazioni concrete dei diversi aspetti del funzionamento della scuola" (J.

3.3.3. *I Dirigenti scolastici*.

La qualifica dirigenziale per i Capi d'Istituto – venendo quindi ad analizzare il secondo punto – è stata istituita dal D. Lgs. 59/98 ("Disciplina della qualifica dirigenziale dei capi d'istituto delle Istituzioni scolastiche autonome, a norma dell'art. 21, comma 16, della legge 15 marzo 1997, n. 59"), che ha aggiunto al D. Lgs. 29/93 gli artt. 25-*bis* e 25-*ter* (ora art. 25 del D. Lgs. 165/2001) e 28-*bis* (ora art. 28 del D. Lgs. 165/2001). Il Dirigente Scolastico, in virtù delle sue funzioni:

- predispone "gli strumenti attuativi del piano dell'offerta formativa"[64];
- è "responsabile della gestione delle risorse finanziarie e strumentali e dei risultati del servizio. Nel rispetto delle competenze degli organi collegiali scolastici, spettano al dirigente scolastico autonomi poteri di direzione, di coordinamento e di valorizzazione delle risorse umane"[65];
- ha l'obbligo di relazionare periodicamente al Consiglio di Circolo o al Consiglio di Istituto sulla direzione e il coordinamento dell'attività formativa, organizzativa e amministrativa "al fine di garantire la più ampia informazione e un efficace raccordo per l'esercizio delle competenze degli organi della istituzione scolastica"[66].

3.3.4. *Gli organi collegiali*.

Meritano inoltre di essere ricordati brevemente i vari organi collegiali e le loro funzioni.

Il Collegio dei docenti è l'organo tecnico e professionale dell'Istituzione scolastica, con competenze generali in materia didattica e di valutazione.

Il Consiglio d'istituto, che ha durata triennale, è rappresentato dal dirigente scolastico, dai docenti, dal personale ATA, dai genitori e, nelle scuole secondarie,

---

Scheerens, *Autovalutazione e uso delle informazioni nella scuola orientata ai risultati*, in G. BARZANÒ, S. MOSCA, J. SCHEERENS (a cura di), *L'autovalutazione nella scuola. Teorie, strumenti, esempi*. Mondadori, Milano, 2000, pag. 16).

[63] Ciò rappresenta un aspetto significativo del nuovo assetto del sistema scolastico, non più configurato come "apparato", bensì come "servizio", ovvero come "organizzazione decentrata e flessibile, caratterizzata dalla dinamicità delle modalità operative in relazione alla soddisfazione più immediata e qualitativamente elevata dei bisogni formativi dell'utenza" (R. MORZENTI PELLEGRINI, *L'autovalutazione scolastica tra sussidiarietà, differenziazione e pluralismi*, Giappichelli, Torino, 2006).

[64] C.C.N.L. 1999, art. 19, comma 2.

[65] D. Lgs. 165/01, art. 25, comma 2.

[66] D. Lgs. 165/01, art. 25, comma 6. Per un approfondimento sulle funzioni del capo d'istituto cfr. F. Sansone et. al., tavola rotonda su "Il ruolo del Capo d'Istituto", Milano, gennaio 2001, in http://www.pianetascuola.it (in particolare risulta di particolare interesse l'intervento del prof. MARRO, che delinea tre obiettivi che dovrebbero essere seguiti dai dirigenti scolastici: una funzione pedagogica, una didattica ed una partecipativa).

dagli studenti. All'organo in questione spetta l'adozione degli "indirizzi generali per le attività della scuola e le scelte generali di gestione e di amministrazione"[67]. Esso adotta il regolamento dell'Istituzione ed approva il POF[68], verificandone la rispondenza agli indirizzi generali e la compatibilità rispetto alle risorse umane ed alle disposizioni finanziarie[69].

Nonostante vi siano state diverse proposte[70] di istituzione di un nucleo di valutazione all'interno delle istituzioni scolastiche, ad oggi non esiste nell'ordinamento italiano un atto normativo che ne sancisca l'esistenza. Tale organo è previsto solo nella Provincia autonoma di Trento[71], dove, ai sensi della L. P.

---

[67] D.P.R. 275/99, art. 3.

[68] Ossia il documento fondamentale delle Istituzioni scolastiche autonome, che definisce ed esplica l'offerta formativa di ciascuna di esse, delineandone, come detto, la "identità culturale e progettuale" (D.P.R. 275/99, art. 3, comma 1), adattando gli interventi di istruzione e formazione "alle caratteristiche specifiche dei soggetti coinvolti" al fine di "garantire il successo formativo" (D.P.R. 275/99, art. 1, comma 2), rimanendo coerente "con gli obiettivi generali dei diversi tipi e indirizzi di studio determinati a livello nazionale" ma riflettendo "le esigenze del contesto culturale, sociale ed economico della realtà locale" (D.P.R. 275/99, art. 3, comma 2). Le previsione contenute nel POF sono tradotte in termini finanziari di competenza, con valenza temporale annuale e possibilità di proiezione pluriennale relativamente ai progetti, nel programma annuale (cfr. D.I. 44/01, artt. 7-15).

[69] Il D. Lgs. 297/94, art. 8, afferma precisamente che l'organo in questione "delibera su numerosi aspetti riguardanti "l'organizzazione e la programmazione della vita e dell'attività della scuola nei limiti delle disponibilità di bilancio".

[70] La Proposta di Legge n. 2010/2001 prevedeva, all'art. 2, tra gli organi delle scuole, i nuclei di valutazioni, specificando nell'art 7 quanto segue: "Ciascuna istituzione scolastica costituisce, anche in raccordo con il servizio nazionale di valutazione, un nucleo di valutazione del funzionamento della scuola e della qualità complessiva del servizio scolastico, composto in prevalenza da esperti nel campo della valutazione […]"; nel 2002 una ulteriore proposta, approvata dalla 7^ commissione della camera il 28 febbraio, prevedeva all'art. 9, che "In ogni istituzione scolastica è istituito un nucleo di valutazione dell'efficienza e dell'efficacia del servizio, che opera anche tenendo conto delle finalità fissate dall'Istituto Nazionale per la Valutazione del Sistema dell'Istruzione in ordine alla qualità complessiva dell'offerta formativa. Il nucleo di valutazione, su indicazione del consiglio della scuola, si collega a rete con i nuclei di altri istituti. Il nucleo di valutazione è composto dal Garante dell'utenza di cui all'articolo 4, comma 4 nonché da un docente e da un soggetto esterno all'istituzione scolastica, nominato dal consiglio della scuola". Nel 2004 si auspicava quanto segue: "In ogni istituzione scolastica è istituito un nucleo di valutazione dell'efficienza e dell'efficacia del servizio, che opera anche tenendo conto delle finalità fissate dall'Istituto nazionale per la valutazione del sistema dell'istruzione in ordine alla qualità complessiva dell'offerta formativa. Il nucleo di valutazione, su indicazione del consiglio della scuola, si collega a rete con i nuclei di altri istituti. Il nucleo di valutazione è composto dal dirigente scolastico, che lo presiede, e da un genitore e da un docente, diversi da quelli che fanno parte del consiglio della scuola, nonché da un soggetto esterno all'istituzione scolastica, nominati dal consiglio della scuola."

[71] L. P. Trento 5/2006, art. 21, comma 1:
"Costituiscono organi di ciascuna istituzione scolastica e formative:

a) il consiglio dell'istituzione;
b) il dirigente dell'istituzione;
c) il collegio dei docenti;

5/2006, rivestono in particolare il ruolo di verifica del raggiungimento degli obiettivi interni, volto al miglioramento della qualità dei servizi erogati[72].
A seguito dell'entrata in vigore del D. Lgs. 297/94 è stato istituito presso ogni scuola un Comitato per la valutazione del servizio dei docenti. Tra le caratteristiche principali di questo organo si può osservare la non obbligatorietà, per i docenti, di sottoporsi a valutazione, e, comunque, la non traducibilità del giudizio in termini di punteggio[73].

3.3.5. *I Docenti*.
Tralasciando in questa sede considerazioni di ordine pedagogico e sociologico, non si può non ricordare l'importantissimo ruolo svolto dai docenti[74], ossia quello di preparare gli studenti ad affrontare nel modo migliore possibile il successivo ciclo di studi, l'università o l'ingresso nel mondo del lavoro; orbene, nell'introduzione al "Quaderno bianco sulla scuola" si ribadisce il ruolo primario che riveste la classe docente: "non c'è futuro senza educazione; non c'è educazione senza piena consapevolezza, nella scuola e nella società, dell'alto rango sociale

---

d) il consiglio di classe;
e) il revisore dei conti;
f) il nucleo interno di valutazione".

[72] L. P. Trento 5/2006, art. 27:
"1. Le istituzioni scolastiche e formative valutano periodicamente il raggiungimento degli obiettivi del progetto d'istituto, con particolare riferimento a quelli inerenti alle attività educative e formative, anche avvalendosi degli indicatori forniti dal comitato provinciale di valutazione del sistema educativo. I risultati dei processi di valutazione sono posti a confronto con le rilevazioni del comitato provinciale di valutazione e sono inviati al comitato stesso e al dipartimento provinciale competente in materia di istruzione. I risultati sono altresì tenuti in considerazione al fine della predisposizione del progetto di istituto.
2. Le istituzioni attuano il comma 1 costituendo un nucleo interno di valutazione dell'efficienza e dell'efficacia del servizio educativo, con compiti di analisi e di verifica interni, finalizzati al miglioramento della qualità nell'erogazione del servizio.
3. Il regolamento interno dell'istituzione disciplina il funzionamento del nucleo interno di valutazione, la cui composizione e individuazione, sono determinati, secondo criteri di competenza, dallo statuto, tra un minimo di tre e fino a un massimo di sette componenti, assicurando in ogni caso la presenza di docenti, genitori, non docenti, e studenti del secondo ciclo. I docenti sono individuati dal collegio dei docenti".

[73] Cfr. D. Lgs. 297/94, artt. 11 e 448.

[74] Di seguito si riporta la principale normativa che detta disposizioni in merito ai compiti dei docenti:
- C.C.N.L. 1999, art. 23: "In attuazione dell'autonomia scolastica i docenti, nelle attività collegiali, elaborano, attuano e verificano, per gli aspetti pedagogici-didattici, il piano dell'offerta formativa, adattandone l'articolazione alle differenti esigenze degli alunni e tenendo conto del contesto socio-economico di riferimento";
- D.P.R. 275/99, art. 16: i docenti "hanno il compito e la responsabilità della progettazione e dell'attuazione del processo di insegnamento e di apprendimento";
- D. Lgs. 165/01, art. 25, comma 3: i docenti esercitano la "libertà d'insegnamento, intesa anche come libertà di ricerca e innovazione metodologica e didattica".

dell'insegnante"[75]. Per questo ci sarebbe bisogno di una rivalorizzazione del ruolo dei docenti[76], magari prevedendo un organico a livello nazionale costituito da un numero minore di insegnanti meglio pagati[77] e più motivati (soprattutto con l'introduzione di logiche volte al raggiungimento di obiettivi: questo argomento sarà trattato nel prossimo capitolo).

3.4. *Altri organi di rilevanza nazionale che a vario titolo si occupano anche di valutazione dell'istruzione.*

In assenza in un definito sistema di valutazione, nel campo dell'istruzione sono risultate molto utili a fini conoscitivi – e continuano a risultare tali – le indagini svolte dai seguenti organi:

- Il CENSIS (Centro Studi Investimenti Sociali)[78];
- L'ISTAT (Istituto nazionale di statistica)[79];
- L'ISFOL (Istituto per lo sviluppo della formazione professionale dei lavoratori)[80];
- Il CNEL (Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro), che "può contribuire alla elaborazione della legislazione economica e sociale secondo i principi ed entro i limiti stabiliti dalla legge"[81] e "può giocare un ruolo importante nel monitoraggio e nell'affiancamento delle parti sociali per la *governance* del sistema dell'educazione e della formazione"[82].

---

[75] MEF e MPI (a cura di), *Quaderno bianco sulla scuola*, settembre 2007, pag. iv.

[76] Per conoscere cosa pensano i docenti rispetto alla propria professione, cfr. EURISPES, *Dietro la cattedra: il mondo della scuola visto dai docenti*, Roma, 2002.

[77] Su questo aspetto, cfr. *Scuola: OCSE Boccia Italia, Troppi Docenti e Salari Bassi,* 18 settembre, in http://it.notizie.yahoo.com. In generale, sulle spese nel settore dell'istruzione, tra gli altri cfr., in ordine cronologico: D. Franco, *L'espansione della spesa pubblica in Italia,*Il Mulino, Bologna, 1994; R. Barone, *La spesa pubblica in Italia*, Tesi di laurea in "Economia", Università "La Sapienza", Roma, a.a. 1997/1998; Associazione Treellle, *Quali insegnanti per la scuola dell'autonomia?,* Quaderno n. 4 (sintesi), 2004, pag. 62, in http://www.associazionetreelle.it; CENSIS, *40° rapporto sulla situazione sociale del Paese,* 2006; OCSE, *Education at a glance*, 2006.

[78] Cfr http://www.censis.it, dove si afferma, tra l'altro, che "la valutazione riveste un ruolo fondamentale per riequilibrare e finalizzare in misura maggiore gli investimenti pubblici".

[79] Cfr. http://www.istat.it.

[80] Cfr. http://www.isfol.it; cfr, inoltre, D. PITTURELLI, *il quadro della valutazione in Europa e in Italia*, Pavia, 20 marzo 2007, su http://www.unipv.it, laddove ribadisce che il Rapporto annuale dell'ISFOL, seppur focalizzando la propria attenzione soprattutto sull'istruzione professionale, non trascura comunque l'istruzione, e insieme al Rapporto annuale del CENSIS ha consentito in questi anni di supplire in qualche modo alla mancanza di un vero rapporto valutativo sul sistema scolastico e formativo italiano.

[81] Cfr. art. 99 Cost.

[82] http://www.labitalia.com.

4. *Cosa si valuta. Le esperienze italiane.*

4.1. *La valutazione del sistema nel suo complesso.*

"Valutare l'efficacia e l'efficienza del servizio istruzione di un Paese si presenta come un'azione complessa, e il 'valore' da attribuirgli è funzione di un elevato numero di parametri individuali (sia dei docenti sia degli allievi) e di contesto (culturali, sociali, economici, territoriali e così via), molti dei quali di difficile, se non impossibile, misurazione. Testimoniano queste difficoltà le esperienze dei Paesi che si sono già dotati o si stanno dotando di un sistema di valutazione nazionale"[83], e che comunque, nella maggior parte dei casi, meritano una lode molto superiore a quella del nostro Paese: in Italia, infatti, nonostante la maggior autonomia delle scuole, e 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, sebbene a ciò dovrebbero mirare le azioni dell'INVALSI[84]. Di conseguenza, nel nostro Paese non si sa cosa accada nelle scuole e 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 apprendano e trattengano[85].

Se non altro la Direttiva n. 74 del 2008 ha avviato una Valutazione di Sistema e delle Scuole (VALSIS) per il periodo 2008-2011, sulla cui validità è ancora presto

[83] G. ELIAS, *La valutazione del sistema istruzione*, relazione al convegno su "L'educazione e l'Istruzione nel XXI° secolo", Milano, 18 aprile 2002.

[84] Cfr. G. BERTAGNA, secondo cui "… il fine delle verifiche periodiche e sistematiche a) sulle conoscenze e abilità degli studenti e b) sulla qualità complessiva dell'offerta formativa delle istituzioni scolastiche e formative effettuate dall'INVALSI non è la valutazione dei singoli studenti, compito affidato esclusivamente all'autonomia delle scuole, bensì, da un lato, il progressivo miglioramento della qualità *media* di tale «sistema» (*media* e *sistema*: due elementi che sono programmaticamente lontani dal richiamare qualcosa di *personale*, riferito ad Andrea, Francesca, Giulia) e, dall'altro, l'obiettivo che tale miglioramento medio sia armonicamente distribuito a livello territoriale e non scaturisca da dati polarizzati, cioè che indichino una qualità sempre migliore dell'offerta formativa in una parte del Paese e sempre peggiore da un'altra" in G. BERTAGNA, *Valutare tutti, valutare ciascuno: una prospettiva pedagogica*, La Scuola, Brescia 2004.

[85] Cfr. G. ALLULLI, *Le misure della qualità,* SEAM, Roma, 2001, pag. 144. Inoltre, su questo punto, cfr. G. ALLULLI, *Una valutazione senza strategia,* Il Sole 24 ore, ottobre 2002:"E' tempo di metter mano alla costruzione del sistema di valutazione, perché le cose da fare sono tante: va avviato un lavoro esteso ed intenso per preparare le prove di apprendimento; va impiantato un sistema statistico degno di questo nome, 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, ma anche delle risorse che spendono e del modo con cui le utilizzano [...]".

per fornire giudizi. Per quanto concerne la valutazione di sistema, essa è volta a "rispondere a due finalità principali:

- rendere trasparenti e accessibili all'opinione pubblica informazioni aggregate sugli aspetti più rilevanti del sistema di istruzione, in modo da poterne leggere il funzionamento;
- aiutare i decisori politici a valutare lo stato di salute del sistema di istruzione, per sviluppare strategie appropriate di controllo e miglioramento"[86].

Detto ciò, vi sono comunque alcune esperienze significative avvenute nel nostro Paese meritevoli di menzione: l'indagine del CENSIS del 1992 (che costituisce la prima esperienza di innovazione legislativa della scuola accompagnata da un'analisi relativa al suo impatto)[87]; l'attività del Comitato di valutazione del sistema scolastico trentino, che, a partire dal 1990[88], valuta "la produttività del sistema

[86] http://www.invalsi.it/valsis/.

[87] Cfr. CENSIS, *Monitoraggio della scuola elementare*, Roma, 1992. Tale ricerca era volta a verificare l'impatto della riforma della scuola elementare (Intervenuta con L. 148/90) sui livelli di apprendimento e sui processi organizzativi delle scuole, mediante un campione di 100 unità scolastiche e 2700 alunni delle V classi in matematica ed italiano. I principali risultati cui è pervenuta la valutazione sono: una fortissima variabilità di risultati tra le diverse classi e le diverse scuole; una diversificazione molto accentuata tra Nord e Sud, con quest'ultimo in fondo alla classifica per circoscrizioni geografiche, in particolare in relazione alla matematica; una forte relazione tra risultati scolastici e titolo di studio dei genitori, il che testimonia l'influenza che il livello culturale ha sui risultati nello studio, già a questo livello di scuola; l'assenza di significative differenze tra gli alunni che seguivano il tempo normale e quelli che agivano nell'ambito della nuova struttura modulare prevista dalla riforma.

[88] A seguito della L. P. 29/90, che all'art. 7 recita: "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.

scolastico nella Provincia di Trento, nel suo complesso e nelle sue articolazioni territoriali […] e gli effetti delle iniziative legislative e delle politiche scolastiche condotte a livello provinciale"[89]; l'attività condotta dal Provveditorato di Bergamo[90], il quale, a partire dagli ultimi anni '80, ha avviato un sistema di rilevazione stabile dei livelli di apprendimento degli alunni della scuola della Provincia e di altri aspetti legati all'attività scolastica[91]; l'attività promossa nel 1992 dall'Associazione industriali di Vicenza in collaborazione con il Provveditorato agli Studi e con la consulenza del gruppo CLAS di Milano,che hanno dato vita al Sistema Informativo per la Qualità nelle Scuole (SIQUS)[92].

4.2. *La valutazione delle istituzioni scolastiche.*

Nel mondo della scuola spesso vengono generalmente sollevate diverse obiezioni sull'opportunità di valutarne i risultati[93]. La centralità della valutazione a livello di

---

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.

[89] L.P. 29/90, art. 7, comma 1. I Rapporti generali predisposti dal Comitato presentano i risultati delle ricerche riguardo ambiti specifici (processi organizzativi nelle scuole, valutazione dell'utenza, atteggiamento dei docenti, personale non docente, costi del sistema), e i dati sono elaborati sotto forma 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. Tutto il materiale del Comitato di valutazione trentino è scaricabile dal sito http://www.vivoscuola.it/. Riguardo gli indicatori utilizzati, cfr. D. NUTTAL, *Scelta degli indicatori*, in OCSE, *Valutare l'insegnamento*, Armando, Roma, 1994.

[90] L'esperienza bergamasca è approfondita in E. DRAGHICCHIO, *Riflessioni sulla produttività della scuola*, in *La produttività della scuola in Provincia di Bergamo*, *Quaderni del Provveditorato*, n. 2, Bergamo 1990, e G. BARZANÒ, "La scuola si interroga: l'esperienza bergamasca", in *Dirigenti scuola*, n. 5, La scuola, Brescia.

[91] Cfr. G. ALLULLI, *Le misure della qualità,* SEAM, Roma, 2001, pag. 94.

[92] Cfr. ASSOCIAZIONE INDUSTRIALI DI VICENZA*, Sistema Informativo per la Qualità nella Scuola, Manuale per la valutazione* (a cura del CLAS), Vicenza, 1999. L'esperienza in questione consiste in un insieme di procedure, strumenti di rilevazione, pacchetti *software* corredati da appositi manuali che consentono di produrre informazioni per la valutazione del livello di efficacia e di efficienza dei servizi offerti dal sistema scolastico. Dall'anno scolastico 1998/99 è inoltre disponibile uno strumento per la produzione di domande specifiche che ogni scuola può aggiungere ai questionari destinati ad allievi, docenti e famiglie

[93] Cfr. G. ALLULLI, *Le misure della qualità,* SEAM, Roma, 2001, pagg. 143 ss., dove si elencano tre di queste obiezioni e la replica ad esse.
La prima sostiene che la scuola non è un'azienda, e pertanto non è valutabile con le metodologie applicabili nelle aziende.

istituzioni scolastiche è però innegabile, ed è espressa anche dall'OCSE[94] e dell'Associazione Trellle[95]. A tale esigenza cerca di rispondere il già citato progetto VALSIS, che, per quanto riguarda appunto la valutazione delle singole istituzioni scolastiche, si propone lo scopo di valutarne il funzionamento, "mettendo in relazione i diversi contesti di partenza, i processi didattici e organizzativi attuati ed i risultati ottenuti", facendo proprio il già citato *CIPP model* (cfr. *supra,* § 1.3), e optando per un approccio volto ad "integrare la Valutazione di sistema e delle scuole in un quadro di riferimento o *framework* unitario, al fine di tenere insieme una prospettiva macro, utile a chi sia interessato ad una comprensione generale del funzionamento della scuola, e una prospettiva micro, centrata sulla singola unità scolastica"[96].

È doverosa, su questo punto, la distinzione tra etero ed auto-valutazione, anche se "da un punto di vista generale, sembra essersi consolidato negli ultimi anni un approccio alla valutazione delle scuole che tende ad integrare la valutazione esterna con quella interna e che, soprattutto, individua come compito fondamentale della

---

In quanto organizzazione complessa produttrice del servizio educativo, però, pare opportuno replicare come essa non possa sottrarsi alle regole che governano tutte le organizzazioni. In questo senso, l'attività di valutazione condotta a livello di istituto favorisce una maggiore coscienza e consapevolezza tra i docenti che la scuola non è un'aggregazione casuale di insegnanti, ma una unità organizzativa complessa, nella quale sono inseriti con ruoli e compiti precisi.

Un'altra obiezione fa leva sulla difficoltà di valutare i prodotti scolastici per la loro difficile quantificabilità. Ciò è in parte vero, ma si può ovviare agli inconvenienti caratteristici del prodotto scolastico se:

- si concorda in anticipo la definizione del prodotto in modo che ci sia consenso su ciò che si va a misurare;
- si definisce il prodotto in termini operativi, in modo da garantirne la misurabilità e di abbandonare logiche di tipo autoreferenziale ed autoriproduttivo;
- si depurano i dati raccolti dalle variabili esterne, in modo da rilevare solamente gli effetti dell'azione scolastica.

L'ultima obiezione è sollevata da chi ritiene che sia possibile giudicare una scuola senza raccogliere molti dati, ma solo per sentito dire.

Chi si fa portavoce di argomentazioni di questo genere crea una rappresentazione del mondo derivante dalla sola esperienza personale, che è ovviamente parziale, mentre invece per venire a conoscenza del livello raggiunto vi è un assoluto bisogno di riferimenti oggettivi.

[94] Cfr. CERI-OCSE, *Schools under scrutiny*, Parigi, 1995 secondo cui "la valutazione della scuola non dovrebbe essere vista come un fine in sé stesso, ma come la prima tappa di un lungo processo di miglioramento della qualità; l'ispezione diretta e l'uso di indicatori si integrano l'un l'altro come metodi di valutazione, per capire come funzionano le scuole, e per fornire ai decisori politici locali e centrali indicazioni su come queste possono essere migliorate"

[95] Cfr. ASSOCIAZIONE TREELLLE, *L'Europa valuta la scuola. E l'Italia?,* Quaderno n. 2, novembre 2002, pag. 32, dove si ribadisce che "il processo educativo si realizza a livello di unità scolastica ed è sicuramente a questo livello che va portata l'attività di valutazione".

[96] http://www.invalsi.it/valsis/

costruzione di un sistema nazionale di valutazione l'offerta alle scuole di strumenti e di metodologie che consentano loro di autovalutarsi"[97].

4.2.1. *La valutazione esterna*.

In Italia non è ancora possibile parlare di valutazione esterna delle scuole[98]. Nonostante ciò vi sono stati tentativi in tal senso anche nel nostro panorama: la ricerca del CENSIS del 1983, "La scuola del malessere"[99]; la ricerca del CENSIS del 1989, "Norma e Progetto"[100]; la ricerca del 1995 del CNEL che, in collaborazione con il CENSIS e l'ANP, ha predisposto una griglia di 96 "indicatori prestazionali", che seguivano la logica del *CIPP model* ed erano costruiti in base alle informazioni contenute in una scheda predisposta su un supporto magnetico, e li ha inviati a 670

[97] B. LOSITO (a cura di), *Modalità di valutazione delle scuole dell'istruzione obbligatoria*, in *Evaluation of School providing Compulsory Education in Europe*, Eurydice, 2001.

[98] Cfr. B. LOSITO (a cura di), ult. op. cit., dove si evidenzia che i motivi di questa mancanza sono da individuare in più fattori che si collocano a diversi livelli: una ancora poco diffusa cultura della valutazione, sia a livello di singole scuole, che a livello di sistema scolastico nel suo complesso, essendo la stessa valutazione del profitto degli studenti (*assessment*) affidata prevalentemente a verifiche orali, mentre è solo recente il diffondersi del ricorso a modalità più strutturate di rilevazione; il sistema nazionale di valutazione ancora in fase di perfezionamento; la formazione iniziale degli insegnanti, che ha storicamente curato molto poco gli aspetti didattici, privilegiando la preparazione disciplinare; la formazione in servizio è demandata alle scelte dei singoli insegnanti e delle singole scuole e quindi non necessariamente è stata rivolta a colmare le lacune esistenti nel campo della valutazione; dal punto di vista normativo, non esistono ancora obblighi formali per le scuole nel campo della valutazione (ad eccezione della valutazione del profitto degli studenti).

[99] Cfr. CENSIS, *La scuola del malessere, contributi per un'analisi del microsistema scuola*, Franco Angeli, Roma, 1983. La scuola venne analizzata come microsistema organizzato secondo due approcci principali: l'analisi in profondità del funzionamento della singola unità scolastica nelle sue principali variabili tra loro interagenti e l'individuazione dei punti d'incontro che concretamente si realizzano tra la dinamica della domanda da parte degli utenti e l'offerta del servizio formativo.

[100] Cfr. CENSIS, *Norma e Progetto, indagine sui modelli organizzativi della scuola italiana,* Franco Angeli, 1989. Essa era finalizzata ad esaminare ed interpretare le modalità organizzative della struttura scolastica, analizzando in che modo la sua articolazione interna rispondesse a requisiti teorici di adeguatezza rispetto agli obiettivi e quali fossero i vincoli e le opportunità per eventuali soluzioni, e predisponendo una tipologia generata dalla combinazione di tre variabili: attenzione ai risultati/attenzione alle norme; apertura/chiusura verso l'esterno, articolazione organizzativa/omogeneità ed uniformità delle mansioni. Dalle tre suddette dimensioni si fecero derivare otto gruppi tipologici, che andavano dalle *scuole a sviluppo accelerato* (22 su un campione di 100), caratterizzate da un'ampia disponibilità all'innovazione e alle esigenze dell'ambiente circostante, da tentativi di articolazione della propria strutturazione interna e dall'alto profilo innovativo ed organizzativo alle *scuole a isolamento inerte*, che presentano i caratteri meno evolutivi: organizzazione interna rigida e formale, inclinazione ad un impiego uniforme del personale docente, bassa sollecitazione rispetto ai bisogni dell'ambiente circostante.

scuole[101]; il Progetto Qualità della scuola, realizzato a partire dal 1991/92 in 287 scuole italiane e nato all'interno dei protocolli d'intesa stipulati tra Confindustria, IRI e MPI[102]; il Progetto Picto (Programma Integrato per il Cambiamento Tecnologico ed Organizzativo del sistema della Pubblica Istruzione), promosso nel 1999 dal MPI[103].
L'esperienza più rilevante è però quella dei Progetti Pilota. Nel luglio 2001 (D.M. MIUR 436/01) fu istituito dall'allora Ministro Moratti un Gruppo di Lavoro[104] per l'Istituzione di un Servizio Nazionale di Valutazione. Il Progetto si proponeva di acquisire elementi per la progettazione dell'organizzazione necessaria alla sua effettuazione annuale, il che giustifica la mancanza d'ogni validità statistica del campione di scuole coinvolte e d'ogni intenzione valutativa[105]. Il Progetto doveva misurare, nelle intenzioni del Ministro, l'apprendimento della lingua italiana e della matematica e il grado di attuazione del POF[106] nelle classi della 5° elementare, della 3° media e del 2° anno delle secondarie superiori, nell'ambito delle scuole che

---

[101] Cfr. CNEL, *Progetto scuola, Rapporto finale*, in *Quaderni di documentazione*, Roma, 1995, CENSIS, "Fare rating del sociale", *Note e Commenti*, 1-2 e CNEL, "Progetto scuola, Rapporto finale", in *Quaderni di documentazione*, Roma, 1995. Lo scopo di tale rilevazione era quello di far confluire a livello centrale importanti informazioni su alcuni standard di funzionamento del sistema e di consentire ad ogni istituto di sistematizzare la raccolta di tali indicatori, organizzando in tal modo una base di dati confrontabili con i valori medi nazionali ed aggiornabile di anno in anno per un confronto nel tempo.

[102] Cfr. MPI, Dir. gen. Istruzione tecnica, *Esperienze per il miglioramento della qualità della scuola*, pubblicazione a cura del coordinamento direzione generale istruzione professionale e MPI, "Progetto qualità", in *Studi e documenti degli annali della Pubblica Istruzione*, n. 84, Le Monnier, Roma, 1998. Il fine era quello di "avviare presso le scuole che lo adottano (coinvolgendo potenzialmente tutti i soggetti interessati) un percorso di ricerca ed applicazione di una metodologia di intervento sul processo di erogazione del servizio formativo, che garantisca il miglioramento continuo dell'efficacia e dell'efficienza del servizio stesso".

[103] Cfr. G. ALLULLI, *Le misure della qualità,* SEAM, Roma, 2001, pag. 140. Esso consiste in un programma complesso di iniziative di analisi e progettazione organizzativa finalizzato al sostenimento dell'autonomia in particolare in relazione al funzionamento organizzativo dell'Istituto, dei Nuclei per l'autonomia e del modello del sistema di valutazione di Istituto.

[104] Il Gruppo di Lavoro era presieduto dall'Ing. Giacomo Elias e ne facevano parte i Sigg.ri Prof. A. Augenti, Prof. G. Bertagna, Prof. Don Bruno Bordignon, Prof. Giorgio Chiosso, Prof. Giovanni Cominelli, Prof.ssa Clelia Flesca, Dr. Claudio Gentili, Prof. Enrico Gori, Prof. Raimondo Murano, Dr. P. Stefanini, Ing. Stefano Versari, Prof.ssa Elena Ugolini; a Prof.ssa Luisa Ribolzi, che inizialmente coordinava il GdL, lo ha lasciato nel mese di novembre per passare ad altro incarico.

[105] Cfr. G. COMINELLI, Presentazione del Progetto Pilota del Servizio Nazionale di Valutazione, in http://www.edscuola.it/archivio/ped/valutazione2.html: "Scopo del Progetto pilota, pertanto, non è quello di passare immediatamente alla valutazione delle scuole, ma quello di testare la 'macchina', che poi dovrà passare alla valutazione effettiva. E perciò deve anche testare la capacità del sistema dell'istruzione […] di gestire le procedure di valutazione con periodicità annuale e fornire i dati con tempestività, al fine di consentire interventi immediati ed efficaci"

[106] In virtù di questi due elementi è stato considerato opportuno esporre l'esperienza dei Progetti Pilota in questo paragrafo e non in quello attinente la valutazione degli studenti, benché è proprio a quest'ultimo punto che sostanzialmente appare ridursi in concreto.

avessero esperienza in materia di autovalutazione e/o che avessero attuato un sistema di garanzia della prestazione (sistema qualità) volontario, ovvero che avessero espresso il desiderio di partecipare, al fine di promuovere un confronto finale. Al primo Progetto Pilota (a.s. 2001/2002) ne seguirono altri due nei due successivi aa.ss.: ciò, alla luce della scarsissima significatività statistica degli stessi, ha scatenato critiche anche molto accese[107].

Le procedure con cui erano state condotte le prove subirono critiche anche dal Ministro Fioroni. Nella Dir. 649/06, emanata in agosto, fu previsto che al termine dell'anno scolastico 2006-2007 si sarebbe dovuto procedere ad una valutazione di sistema[108].

---

[107] Cfr. G. ALLULLI, *Una valutazione senza strategia*, Il sole 24 ore, ottobre 2002: " […] Tuttavia i dati presentati e l'annuncio dell'avvio di un nuovo Progetto Pilota suscitano non pochi interrogativi; gli stessi coordinatori del Progetto hanno correttamente riconosciuto che i dati non hanno validità statistica: l'adesione volontaria delle scuole e l'autosomministrazione dei test non consentono di trarre conclusioni statisticamente valide a livello nazionale o regionale, o per tipo di scuole; né di avviare una serie storica. I dati servono solo per le scuole, per farle confrontare con il totale. Ma se il campione non è significativo ed i dati sono distorti, lo stesso confronto di una scuola con i risultati dell'indagine che significato ha? Non ci si può confrontare con un oggetto che non viene definito. Bastava organizzare un campione ristretto di controllo, distribuito con criteri scientifici, con questionari somministrati da valutatori indipendenti, per ricavare delle medie attendibili con le quali le scuole potevano effettivamente confrontarsi e costruire l'inizio di una serie storica sulla quale misurare l'evoluzione del livello di apprendimenti della scuola italiana, come si fa in Inghilterra, in Francia, in Spagna, in Svezia, ecc..". Cfr. inoltre P. LUCISANO, *Validità ed affidabilità delle pratiche valutative,* in http://scuole.provincia.ps.it (ripreso anche in R. PALERMO, *Vertecchi e Lucisano contro l'INVALSI*, 18/04/2004, su http://www.tecnicadellascuola.it), le cui critiche vertono innanzitutto sulla tempistica brevissima (due mesi) utile alla preparazione delle prove. Egli inoltre critica la difficoltà di interpretazione delle tabelle relative alla costruzione degli strumenti, la struttura e la facilità delle prove stesse, il numero ridotto e la disposizione degli *item*, i tempi di somministrazione e l'assenza di un campione probabilistico nella prima esperienza. L'autore mostra quindi una tabella indicante i risultati raggiunti suddivisi per area territoriale, pubblicata sia a mezzo stampa sia sul sito dell'INVALSI in cui appare un errore grossolano: la media del punteggio medio in matematica è palesemente errata. Ancora, il punteggio raggiunto dagli studenti meridionali risulta superiore a quello degli studenti settentrionali: una conclusione diversa da tutte le altre indagini nazionali ed internazionali; in quest'ultimo caso si può giungere ad una spiegazione meno devastante rispetto alla validità delle prove, ovvero che le prestazioni degli studenti del centro-sud non siano state al netto di interventi di sostegno. Viene poi fatto osservare come l'aumento del costo per alunno dal primo al secondo Progetto Pilota (nel quale gli alunni sottoposti alle prove furono in quantità più di tre volte superiore) sia dell'8% e vada contro la cultura aziendale secondo cui a costi fissi fermi si dovrebbero raggiungere economie di scala: in questo senso Lucisano invoca addirittura un controllo della Corte dei Conti sulla ricerca dell'INVALSI. L'autore conclude affermando che le prove non tengono dal punto di vista dell'impianto teorico, della validità del contenuto, della previsione dei tempi di somministrazione, della attendibilità delle misure ricavate, il che va tutto a danno dell'immagine della cultura della valutazione peraltro ancora in fase di affermazione nel nostro Paese.

[108] Tale rilevazione dovrebbe essere compiuta in riferimento a: spesa per l'istruzione e risorse finanziarie; regolarità dei percorsi e abbandono scolastico; atteggiamento e partecipazioni delle istituzioni scolastiche alle rilevazioni del servizio nazionale di valutazione e ad analoghe indagini nazionali

È infine da sottolineare l'esperienza di valutazione esterna nelle scuole trentine, dove, a partire dall'anno accademico 2005/2006, a seguito di un convegno internazionale, il Comitato di Valutazione ha deciso di avviare insieme con l'IPRASE e con l'Area di Supporto alla Valutazione, una sperimentazione di valutazione esterna, da integrarsi con l'autovalutazione[109].

4.2.2. *La valutazione interna e l'autovalutazione*.

L'art. 21 della legge 15 marzo 1997, che istituisce l'autonomia delle istituzioni scolastiche, al comma 9 prevede per le medesime "l'obbligo di adottare procedure e strumenti di verifica e valutazione della produttività scolastica e del raggiungimento degli obiettivi". Quando parliamo di valutazione interna e autovalutazione occorre chiarire i termini. Molti infatti utilizzano la locuzione "valutazione interna" ed il termine "autovalutazione" come sinonimi: ciò è sbagliato, poiché "la valutazione interna è condotta, in prevalenza, da valutatori indipendenti, mentre l'autovalutazione è condotta dallo stesso personale della scuola che si valuta. Nel primo caso l'obiettivo prevalente è costituito dalla trasparenza e dalla rendicontazione all'esterno, nel secondo è presente anche la promozione ed il coinvolgimento del personale"[110].

Non esistendo casi di valutazione interna nel settore scolastico, l'attenzione va posta sull'autovalutazione[111], che risulta, dunque, "un'azione di valutazione interna condotta dall'unità scolastica, mediante operatori appartenenti all'unità scolastica medesima"[112].

Qualsiasi tipo di valutazione richiede la definizione di tre fondamentali aspetti: l'oggetto, ovvero ciò che si vuol valutare, e lo specifico punto di vista da cui si intende valutarlo[113]; i criteri, ossia i valori in base cui si attribuisce più o meno qualità all'oggetto della valutazione[114]; gli strumenti per rilevare la presenza o

---

ed internazionali; modifiche apportate al POF in seguito alle principali rilevazioni del SNV; azioni di recupero realizzate. Cfr. Conferenza stampa del Ministro Fioroni, Roma, 5 luglio 2007, allorché è stata presentata la direttiva INVALSI 2007-2008, che tra l'altro punta a ripristinare la rilevazione censuaria.

[109] Cfr. G. ALLULLI , *La valutazione esterna della scuola: l'esperienza di Trento*, in corso di pubblicazione per Associazione Treellle.

[110] I chiarimenti sul tema sono stati richiesti al Prof. Allulli ed ottenuti dal sottoscritto per mezzo di posta elettronica.

[111] La tematica è ampiamente affrontata in G. BARZANÒ, S. MOSCA, J. SCHEERENS, (a cura di) *L'autovalutazione nella scuola. Teorie, strumenti, esempi*, Mondadori, Milano, 2000.

[112] D. CRISTANINI, *L'autovalutazione d'istituto*, in http://www.milano.istruzione.lombardia.it.

[113] Sul punto cfr. D. CRISTANINI, *op.ult. cit.*

[114] Su questo aspetto cfr. G. ALLULLI, *op.. cit,* pagg. 179 ss.

meno di elementi idonei a suffragare la qualità dell'oggetto di valutazione in base ai criteri prescelti[115].

Esperienze interessanti di autovalutazioni riguardano poi la formazione di reti di scuole[116], tra cui emerge il "progetto STRESA": nel 1998 quattordici istituti della provincia di Bergamo aderirono al Progetto STRESA (STRumenti per l'Efficacia della Scuola e l'Autovalutazione)[117], un accordo-convenzione di rete con cui si sperimentava quell'autonomia che prevede ed incoraggia la possibilità di "accordi di rete" tra istituzioni scolastiche per il raggiungimento di finalità istituzionali comuni[118]. La base normativa per questo progetto può considerarsi, a posteriori, l'art 7 del D.P.R. 275/99[119].

La provincia di Trento si pone in ottima luce anche in quanto ad iniziative in tema di autovalutazione[120].

---

[115] Una buona attività di valutazione non deve prescindere da una solida documentazione statistica di base, che fornisca le coordinate necessarie ad inquadrare il progetto. La raccolta dati può essere effettuata o utilizzando banche dati e archivi statistici già esistenti, o rilevando direttamente i dati che interessano. Per un approfondimento, cfr. G. ALLULLI, *op. ult. cit.,* pagg. 200 ss. e D. Hopkins, *Evaluation for school development, open University Press*, Buckingham, 1989.

[116] La connessione in rete, infatti, oltre ad un coordinamento di attività e ad una condivisione degli sforzi per l'accesso a finanziamenti comuni, ha determinato anche un'apertura ad un nuovo circuito di competenze. Cfr. G. BARZANÒ, J. SCHEERENS*, Osservare il processo di autovalutazione*, in G. BARZANÒ, S. MOSCA, J. SCHEERENS, (a cura di) *L'autovalutazione nella scuola. Teorie, strumenti, esempi*, Mondadori, Milano, 2000, pag. 101. "Quando le scuole lavorano in rete, l'adozione di uno strumento comune per l'osservazione del processo aggiunge alla dimensione di riflessione e di confronto interni all'istituto la possibilità di un'analisi complessiva. Si possono così definire le omogeneità e le diversificazioni tra i partecipanti, per orientare la programmazione comune sulla base di riscontri concreti. In questo caso le risposte date dalle scuole ad ogni quesito possono essere analizzate e sintetizzate in categorie quantificabili in modo da disegnare una panoramica del gruppo"

[117] Prevista di durata biennale, per gli anni scolastici 1998/99 e 1999/2000.

[118] S. GRITTI, *Lavorare in rete*, in G. BARZANÒ, S. MOSCA, J. SCHEERENS (a cura di), *L'autovalutazione nella scuola. Teorie, strumenti, esempi*, Mondadori, Milano, 2000, pagg. 283 ss.

[119] A posteriori perché, in effetti, il progetto è stato attivato in assenza delle certezze assicurate oggi *de iure condito*: il D.P.R. 275/99 è entrato in vigore infatti solo dal 1° settembre 2000. Il Progetto è stato condotto sulla base del *de iure condendo* (bozza di Regolamento dell'autonomia approvata dal Consiglio dei Ministri il 30 ottobre 1998, prima dell'ultima versione votata nel Consiglio dei Ministri del 25 febbraio 1999) ed ha ricevuto la sua legittimazione a posteriori dalla disciplina transitoria di cui all'art. 12 del D.P.R. 275/99, che prevede espressamente la sperimentazione dell'autonomia anche in tempi anticipati rispetto alla scadenza canonica, ai sensi del D.M. del MPI 251/98. Sul punto cfr. S. Gritti, *op. cit.,* pag. 289 ss. Il D.P.R. 275/99 prevede la possibilità, per le istituzioni scolastiche, di promuovere o aderire ad accordi di rete per il raggiungimento di finalità istituzionali; in particolare cfr. art. 7 ("Reti di scuole").

[120] Per approfondimenti, cfr. T. GRANDO (a cura di), *Autovalutazione d'istituto. Ricerca e competenze*, in www.archivio.vivoscuola.it.

4.3. *La valutazione degli apprendimenti.*

"La valutazione degli alunni è un aspetto fondamentale dell'insegnamento e dell'apprendimento ed ha una funzione formativa, riconosciuta nei documenti ufficiali di tutti i Paesi dell'Unione europea, ma è al tempo stesso lo strumento per misurare conoscenze, abilità o competenze allo scopo di rilasciare una certificazione che permetta, generalmente, il proseguimento degli studi nel livello dell'istruzione successivo. I principali attori della valutazione sono sempre gli insegnanti, impegnati nello svolgimento di questa loro funzione a livello individuale o collegiale"[121]. La "disciplina che studia i metodi e i criteri di valutazione del profitto scolastico e delle prove d'esame"[122] viene chiamata docimologia[123]. In Italia la questione della valutazione degli apprendimenti è particolarmente spinosa[124], soprattutto per quanto concerne l'obiettività e l'attendibilità delle valutazioni, e solo da pochi anni, dopo l'avvio del nuovo esame di Stato introdotto da Berlinguer (L. 425/97), ci si sta cimentando a livello generalizzato con la vasta gamma di prove di verifica[125]. I voti scolastici attribuiti dagli insegnanti o dalle commissioni di esame lasciano comunque troppo spazio alla discrezionalità. A testimonianza di quanto appena affermato si può notare come esista una tendenza verso un criterio di votazione "relativa" all'interno delle classi a scapito dell'utilizzo di un metro nazionale: tale distorsione renderebbe le informazioni ottenute tramite i voti scolastici inadeguate a fornire indicazioni attendibili alla comunità nazionale, sia per la valutazione di studenti e scuole che per un utilizzo efficiente delle risorse finanziarie nel territorio[126].

---

[121] A. MONCHI (Unità italiana di Eurydice – INDIRE), *Valutazione degli alunni e certificazione nel panorama europeo*, in http://www.indire.it.

[122] Definizione presente in T. DE MAURO (a cura di), *De Mauro. Dizionario della lingua italiana*, Paravia, Torino, 2000.

[123] Parola composta da due radici greche: *decimo-* viene dal verbo *dokimàzo*, che significa esaminare; *-logia* è il consueto suffisso derivato da *logos* (discorso) che sta ad indicare che ci si trova di fronte ad una riflessione scientifica.

[124] Sul punto cfr. B. VERTECCHI, *Valutazione e qualità degli studi. Per un servizio docimologico nazionale*, Tecnodid, Napoli, 1989; G. GASPERONI, *Diplomati e istruiti. Rendimento scolastico e istruzione secondaria superiore,* Il Mulino, Bologna, 1996 e Id., *Il rendimento scolastico*, Il Mulino, Bologna, 1997.

[125] A. CENERINI, "Autonomia e valutazione", in C. MARZUOLI, *Istruzione e servizio pubblico*, Il Mulino, Bologna, 2003, pag. 130.

[126] Esemplifica ciò il fatto che, a fronte di evidenti differenze manifestate dalle indagini internazionali rispetto a risultati negli apprendimenti degli studenti di diverse aree geografiche, la distribuzione dei voti riportati dagli stessi studenti è invece del tutto simile tra Nord, Centro e Sud, col risultato che "il livello di competenza matematica di un ragazzo del Nord che ha avuto 4 in pagella è uguale a quello di un ragazzo del Centro che ha avuto 6 e superiore a quello di uno studente del Sud che ha avuto 7" (MEF e MPI -a cura di-, *Quaderno bianco sulla scuola*, settembre 2007, pag. 81). Per approfondimenti su questo punto, cfr. M. FORESTI e A. PENNISI, "Fare i conti con la scuola nel Mezzogiorno. Un'analisi dei divari tra le

La situazione italiana non brilla neanche sotto questo aspetto (il riferimento è in particolare all'esito opinabile delle precedenti rilevazioni condotte dall'IVALSI); tuttavia la Dir. n. 74 del 2008 cerca di porre rimedio alle disfunzioni in essere, affermando che la valutazione (che si aggiunge a quella inerente gli Esami di Stato) debba verificare il valore aggiunto apportato dalle scuole, nelle classi II e V della scuola primaria, I e III della secondaria di primo grado, II e V della secondaria di secondo grado[127]. Tra le indagini di maggior interesse condotte in Italia si ricordano: l'indagine SERIS del 2000 (Servizio Rilevazioni di Sistema), che aveva il compito di condurre rilevazioni periodiche degli aspetti della scuola italiana ritenuti più interessanti per gli operatori del settore, e in particolare in ambiti disciplinari centrali per la formazione scolastica, come le competenze dell'area scientifico-matematica, dell'area linguistica o quelle legate ai temi dell'educazione ambientale[128]; la valutazione del Progetto Pilota Provinciale (PPP) attuato nella Provincia di Bolzano nel quinquennio 1995-2000, che è risultata utile sia ai decisori politici sia agli operatori scolastici per la valutazione delle scelte operate[129].

Tra le questioni ancora aperte riguardo la valutazione degli apprendimenti vi è quella che negli Stati Uniti è chiamata "effetto Volvo"[130]: gli studenti provenienti da situazioni svantaggiate conseguono in modo sistematico risultati più bassi, ed è compito del valutatore tener conto di questi aspetti[131].

Altro motivo di dibattito concerne, infine, il grado di severità che dovrebbe possedere un insegnante: i docenti dovrebbero cercare di trovare un giusto equilibrio tra un'eccessiva severità, che potrebbe causare un rifiuto da parte degli

---

competenze dei quindicenni in Italia", *Materiali* UVAL, n. 13, 2007, e S. MODICA et al., *Grading in Heterogeneous schools*, Luglio 2007, in http://www.unipa.it/modica/schet.pdf. L'argomento in questione è toccato anche in M. GUGLIELMELLI, *La valutazione nel sistema scolastico: i possibili contributi offerti dalla docimologia*, in http://www.amministrazioneincammino.luiss.it/site/itIT/Rubriche/Scuola_dell'Autonomia.

127 "La rilevazione sarà messa a regime nel corso di tre anni secondo la seguente scansione:
- anno 2008-2009 le scuole primarie;
- anno 2009-2010 le scuole secondarie di primo grado;
- anno 2010-2011 le scuole secondarie di secondo grado".

128 Sul tema cfr. Cd-Rom Progetto Seris, *Indagine nazionale sulle competenze degli studenti*, a. s. 2000-2001 e http://archivio.INVALSI.it/ricerche/prog/seris.htm.

129 Cfr. L. PORTESI e G. FEDELE (a cura di), *La valutazione degli apprendimenti nella scuola secondaria superiore. Analisi dei dati e ipotesi interpretative dal monitoraggio del Progetto Pilota Provinciale negli anni 1995-2000*, in *Quaderni di documentazione dell'Istituto Pedagogico di Bolzano*, n. 14, 2003.

130 "…The more Volvos you see bringing children to and from a school, the higher the student test scores in that school."(http://www.sbcss.k12.ca.us/state_of_ed/soe2002.htm); "Family income plays such a prominent role in test scores that some analysts say you could simply count the luxury cars in the neighbourhood and use that figure to measure school quality" (http://www.edweek.org).

131 Cfr. B. VERTECCHI, *Manuale della valutazione. Analisi degli apprendimenti e dei contesti*, Franco Angeli, Milano, 2003, pagg. 122 ss., dove si mostra come si può tentare di raggiungere tale obiettivo.

alunni i quali, di fronte ad eccessive richieste, potrebbero finire per giudicare irraggiungibili i risultati richiesti, ed un eccessivo "buonismo", che porterebbe comunque a risultati insoddisfacenti: gli insegnanti, in sostanza, dovrebbero incentivare, ma senza rischiare di scoraggiare[132].

4.4. *La valutazione del personale scolastico.*

Un sistema di valutazione del sistema dell'istruzione non può non prevedere anche il costante accertamento dell'impegno e della professionalità dei capi di istituto, degli insegnanti e – ciò che in questa sede non verrà trattato – del personale non docente[133].

4.4.1. *La valutazione del personale docente.*

Nella valutazione degli insegnanti entrano 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"[134]. Berlinguer è stato l'unico nella storia italiana ad aver provato ad introdurre una valutazione del corpo docente. Egli propose, oltre alla valutazione dei titoli e a sopralluoghi in classe per considerare l'attitudine alla didattica, anche una batteria di test. Il risultato fu la provocazione di uno scandalo, la perdita della poltrona di ministro nel passaggio dal governo D'Alema al governo Amato, e uno sciopero tra i più riusciti dai docenti nel corso della storia italiana[135]. Più

---

[132] G. PORRO, S. M. IACUS, *op. cit.*. Su questo aspetto cfr. anche J. R. BETTS e J. GROGGER , *The impact of grading standards on student achievement, educational attainment, and entry-level earnings*, Economics of Education Review, 22, 2003, pagg. 343-352; H. BONESRONNING, *Do the teachers' grading practices affect student achievement?*, Education Economics, 12, 2004, pagg. 151-167; D. N. FIGLIO E M. E. LUCAS, *Do high grading standards affect student performance?,* in *Journal of Public Economics*, 88, 2004, pagg. 1815-1834.

[133] Cfr. ASSOCIAZIONE TREELLLE, *L'Europa valuta la scuola. E l'Italia?,* Quaderno n. 2, novembre 2002, pag. 53.

[134] ASSOCIAZIONE TREELLLE, *op. cit.,* pag. 53, dove si aggiunge che "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' "

[135] Cfr. M. NUCCI, *Chiudono le scuole, via agli esami. Ma i prof chi li esamina?*, Intervista a G. REMBADO, Il Venerdì di Repubblica, 8 giugno 2007; per quanto riguarda i motivi della protesta dei docenti cfr. ITSOS

recentemente Berlinguer ha commentato di nuovo la vicenda del "concorsone": l'attuale membro del CSM, a proposito del problema di verifiche meritocratiche, ricorda: "Da ministro avevo tentato di affrontarlo con varie misure, anche se ad apparire fu solo il 'concorsone', l'uso dei test come strumento di verifica. Riconosco, come ho fatto più volte, che il merito era giusto, il metodo sbagliato"[136]. Dopo il tentativo di Berlinguer, dunque, non ve ne furono altri, né da parte del Ministro Moratti, né del Ministro Fioroni, il quale, "prudentemente, su questo, non risponde"[137], salvo optare per un'apertura in questo senso proprio all'inizio dell'anno scolastico 2007-2008, per mezzo di un decreto (D.L. 147/2007) contro i cosiddetti "professori fannulloni"[138]. È proprio la valorizzazione della professione docente, invece, uno dei pilastri su cui deve fondarsi l'impianto di un sistema di valutazione

---

"Albe Steiner", *No all'art. 29, sì a una scuola di qualità per tutti, Milano*, 25 gennaio 2000, in http://www.ecn.org/reds/scuola/concorsone/art290001appelloitsos.html; tra gli articoli sul tema pubblicati sulla stampa del periodo, tra gli altri cfr.: R. CHIABERGE, *Un'avvilente lotteria,* Corriere della sera, 12 gennaio 2000; L. RIBOLZI, *"Super-prof" a quota fissa*, Il Sole 24 ore, 15 gennaio 2000; *Il verdetto di Caianiello: "I quiz sono anticostituzionali se esistono disparità,* Il Giornale, 16 gennaio 2000; R. CHIABERGE, *Concorso: la rivolta dei professori,* Corriere della sera, 31 gennaio 2000; C. MARIOTTI, *Scuola/Prof in Rivolta. Addio quiz crudele*, L'Espresso, 10 febbraio 2000.

[136] G. JACOMELLA, *La situazione è più matura, la strada obbligata*, Corriere della sera, 3 giugno 2006.

[137] M. NUCCI, *Chiudono le scuole, via agli esami. Ma i prof chi li esamina?*, Il Venerdì di Repubblica, 8 giugno 2007.

[138] Cfr. S. INTRAVAIA, *"Via i professori fannulloni". Fioroni: ci vuole più serietà*, La Repubblica, 6 settembre 2007, dove si legge che il decreto legge in questione "abolisce alcuni pareri vincolanti o necessari, […] liberando le mani a presidi e dirigenti del ministero. Nei casi più gravi sarà possibile – in via cautelare – per il capo d'istituto o per il direttore dell'USR sospendere dal servizio, o trasferire ad altro incarico, il docente. Il tutto in attesa che si svolga il procedimento disciplinare che dovrà concludersi al massimo entro 120 giorni", contro una media che – come ribadisce Fioroni – si aggira, di solito, intorno ad un anno e mezzo. Cfr. inoltre V. POLCHI, *"Finalmente mani libere contro gli assenteisti",* Intervista a G. REMBADO, La Repubblica, 6 settembre 2007, dove il presidente dell'ANP spiega: "Si introduce una minore tolleranza verso abusi e comportamenti scorretti e questo legittima i nuovi poteri dei dirigenti scolastici", a iniziare dalla sospensione cautelare d'urgenza" (D.L. 147/2007, art. 2, comma 2, lett b), 2° punto, che sostituisce, al D. Lgs. 297/94, il comma 4 dell'art. 506) ("nei casi estremi, in cui vi è necessità di allontanare un docente dalla scuola per gravi inadempienze, i presidi non dovranno più attendere il parere preventivo del collegio docenti – organo di cui fa parte lo stesso destinatario del provvedimento – per allontanare tale docente"). Rembado entra quindi più nello specifico della disciplina che va a colpire gli assenteisti, affermando come finora era necessario ricorrere al parere del Consiglio nazionale della pubblica istruzione: tale parere, ora, non è più obbligatorio né vincolante, "e oltretutto si stringono i tempi per le sue erogazioni: 60 giorni, 90 nei casi più gravi. Passati questi il dirigente regionale può applicare autonomamente la sanzione. Che dovrà arrivare entro 120 giorni dall'avvio della procedura e potrà essere anche diversa da quella eventualmente indicata dal Consiglio nazionale" (D.L. 147/2007, art. 2, comma 1, lett. A), che al 1° punto prevede alcune modifiche al D. Lgs. 297/94, art. 503, comma 5, e al 2° punto prevede l'aggiunta, a detto comma, di un successivo comma 5-bis): essa, a seconda ella gravità dei casi, può andare dalla sospensione per un giorno dalla retribuzione e dal lavoro, all'"utilizzo del docente in compiti diversi dall'insegnamento" (D.L. 147/2007, art. 2, comma 2, lett c), 2° punto, che aggiunge, al D. Lgs. 297/94, il comma 1-bis dell'art. 468) al licenziamento.

dell'istruzione[139]. Un'ultima riflessione sul punto è imposta quindi dalle previsioni del D. Lgs. 27 ottobre 2009, n. 150, che escludono il sistema dell'istruzione dall'ambito di applicazione cogente delle disposizioni di cui ai Titolo II ("Misurazione, valutazione e trasparenza della performance") e III ("Merito e Premi") e, in particolare, esclude l'istituzione degli Organismi di Valutazione di cui all'art. 14 del medesimo decreto. La peculiarità del settore scolastico non consente infatti l'accomunamento alle altre amministrazioni pubbliche; resta aperto tuttavia il problema di chi e come debba valutare il corpo docente[140].

4.4.2. *La valutazione dei Dirigenti Scolastici: il SI.VA.DI.S*.

La valutazione dei Dirigenti Scolastici[141], ineludibile soprattutto dopo le riforme degli anni'90, ha richiesto l'elaborazione di un progetto particolarmente flessibile ed articolato, con l'obiettivo non solo di una mera verifica della correttezza dell'operato dei DS, ma anche dell'introduzione di un processo di miglioramento del sistema: il sistema di Valutazione dei Dirigenti Scolastici (SI.VA.DI.S.) è stato perciò preventivamente sottoposto ad una sperimentazione impegnativa e attentamente monitorata dall'INVALSI[142]. Sono oggetto della verifica dei risultati e della valutazione dei dirigenti (che coinvolge le seguenti figure: Dirigenti Generali regionali, Valutatori di prima istanza, Dirigenti Scolastici) le prestazioni, le competenze organizzative e il livello di conseguimento degli obiettivi assegnati, tenendo anche conto dei risultati del controllo di gestione, nelle seguenti aree di attività: direzione e coordinamento dell'attività formativa, organizzativa e amministrativa; relazioni interne ed esterne, collaborazione con le risorse culturali, professionali, sociali ed economiche del territorio; ricerca, sperimentazione e

---

[139] Anche per evitare la prosecuzione della situazione attuale, in cui in luogo della carriera, gli unici incentivi che muovono gli insegnanti sono quelli della ricerca di una scuola vicino casa e di un ambiente confortevole. Ciò porta a due gravi conseguenze: un aumento della spesa pubblica, e il venir meno della continuità didattica (ASSOCIAZIONE TREELLLE, "Quali insegnanti per la scuola dell'autonomia?", Quaderno n. 4 (sintesi), 2004, pag. 62, in http://www.associazionetreelle.it).

[140] Su questo aspetto, cfr. A. RICCIARDI, *Performance, parte la revolution,* Italia Oggi, 5 gennaio 2010.

[141] Prevista dall'art. 5 del D. Lgs. 286/99, dall'art. 27 del CCNL, area V, del 1° marzo 2002 ed ora dall'art. 20 del CCNL dell'11 aprile 2006.

[142] Cfr. Corte dei Conti, deliberazione n. 5/07/G, *Indagine sulla riorganizzazione dell'Amministrazione scolastica con particolare riferimento alle strutture decentrate (Uffici scolastici regionali e Centri servizi amministrativi)*, punto 9, cit. in S. AURIEMMA, *La riorganizzazione del sistema scolastico. IperTesto Unico Scuola*, Tecnodid, Napoli, 2007, pag. 105. La fase sperimentale del sistema si è sviluppata nel triennio 2003-2006, senza previsione di effetti giuridici ed economici: quanto alla retribuzione di risultato, essa è stata erogata a tutti i DS in servizio "nella misura del venti per cento del valore annuo della retribuzione di posizione in atto percepita" così come previsto dalle sequenze contrattuali rispettivamente sottoscritte il 24 luglio 2003, il 21 dicembre 2004 e l'11 aprile 2006.

sviluppo, ampliamento dell'offerta formativa; valorizzazione delle risorse umane; gestione risorse finanziarie e strumentali e controllo di gestione; eventuale sesta area: ulteriori obiettivi assegnati dalla Direzione regionale, relativamente a specifici programmi di miglioramento legati alle politiche regionali o alle azioni di perequazione territoriali o di istituto[143]. A partire dal 2004/2005 il processo di sperimentazione è stato condotto avvalendosi anche di un ampio e costante confronto con un gruppo di lavoro formato da rappresentanti delle OO.SS. (CGIL, CISL, UIL, SNALS, ANP), delle AA.PP. (ANDIS, DISAL), e della Direzione Generale del Personale della Scuola, nonché con i referenti regionali della valutazione. Le caratteristiche del modello SI.VA.DI.S. 2005/2006 sono state recepite nell'art. 20 del CCNL sottoscritto in data 11 aprile 2006. Per andare a sistema, però, il SI.VA.DI.S. deve essere integrato nell'ordinamento scolastico. Per far ciò sarebbe necessario l'avvio di un processo di formazione per i componenti del *team* di valutazione: a tal fine in data 9 febbraio 2006 il Ministero ha sottoscritto un accordo di collaborazione con la Scuola Superiore della Pubblica Amministrazione, che ha tra i suoi compiti istituzionali proprio lo svolgimento di attività di consulenza per le Amministrazioni pubbliche in materia di formazione. Sarà dunque essenziale definire gli strumenti operativi e le risorse economiche finanziarie necessari all'attuazione ordinamentale del SI.VA.DI.S.: all'uopo, si sta predisponendo una pianificazione in collaborazione con la Direzione Generale per la politica finanziaria e per il bilancio dell'Amministrazione[144].

5. *Due confronti europei: il caso inglese e quello francese.*

Nell'analisi dei sistemi educativi internazionali sono emersi diversi modelli, tutti riconducibili a due posizioni paradigmatiche: il modello francese e quello inglese. Il presente capitolo si concentrerà dunque proprio sui sistemi di valutazione di questi due Paesi, da cui l'Italia avrebbe molto da imparare. Per entrambi i modelli si analizzeranno sinteticamente le modalità di valutazione nelle quattro macroaree già viste nell'esposizione delle esperienze italiane.

---

[143] Cfr. MIUR, Dipartimento per i servizi nel territorio, Direzione Generale del Personale della Scuola e dell'Amministrazione – Uff. V, *SI.VA.DI.S., il sistema di valutazione dei dirigenti scolastici. Il ruolo del valutato. Linee guida*, in http://www.pubblica.istruzione.it/news/2003/allegati/ruolo.pdf.

[144] Corte dei Conti, deliberazione n. 5/07/G, *Indagine sulla riorganizzazione dell'Amministrazione scolastica con particolare riferimento alle strutture decentrate (Uffici scolastici regionali e Centri servizi amministrativi)*, punto 9, in S. AURIEMMA, *La riorganizzazione del sistema scolastico. IperTesto Unico Scuola*, Tecnodid, Napoli, 2007, pagg. 103-107.

5.1. *Il modello inglese.*

5.1.1. *La valutazione del sistema nel suo complesso*.

In Inghilterra il processo di riforma del sistema scolastico è stato avviato con l'*Education Reform Act* del 1988, con il quale si prospettava una sorta di sistema di mercato[145]. I principali soggetti che pubblicano rapporti annuali sul sistema scolastico, in questo Paese, sono: l'OFSTED (*Office for Standards in Education*), un ente statale non governativo e finanziato dallo Stato, istituito nel 1992 col compito di ispezionare e valutare tutte le singole scuole; 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.

5.1.2. *La valutazione delle singole scuole*.

L'azione più decisa e sistematica a livello di unità scolastica è rappresentata dall'introduzione della *Parent's Charter*, un documento di 30 pagine preparato dal *Department for Education* Il secondo passo verso una maggiore responsabilizzazione delle unità scolastiche fu l'istituzione, nel '92, del NCC (*National curriculum council*), la cui funzione principale è quella di monitorare i livelli di apprendimento nelle scuole finanziate dal Governo[146]. La valutazione esterna avviene, infine, tramite l'OFSTED[147]. Ogni scuola è oggetto di ispezione almeno una volta ogni tre anni. La relazione sui risultati dell'ispezione, che è resa pubblica[148], contiene una serie di "Punti Chiave" per migliorare la qualità[149]. Oltre a quanto detto, le singole scuole ricevono ogni anno dal DfES (*Department of*

---

[145] G. ALLULLI, *op. cit.*, pagg. 38-39. *Contra*, cfr. *The Times educational Supplement*, *Tory competition fails to raise standards*, Londra, 9 gennaio 1998: una ricerca della *Open University* del 1997, che ha riguardato 319 scuole dislocate in 89 aree diverse, ha mostrato una realtà nella quale la crescita dei livelli di rendimento è stata maggiore nelle aree dove minore era la competizione tra scuole.

[146] G. ALLULLI, *Le misure della qualità,* SEAM, Roma, 2001, pagg. 47-48.

[147] http://www.provvstudi.reggioemilia.it/Formazione/Form_Docenti.

[148] Sul punto, cfr. TREELLLE, che suggerisce di procedere con cautela nel rendere pubblici i risultati delle varie scuole: "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", in ASSOCIAZIONE TREELLLE, *op. cit.,* pag. 39.

[149] ASSOCIAZIONE TREELLLE, *op. cit.*, pagg. 33-34.

Education) il PANDA (*Performance and Assessment Report*), che contiene analisi dettagliate sui risultati dei test nazionali di tutte le scuole[150].

5.1.3. *La valutazione degli apprendimenti*.

Le rilevazioni sugli apprendimenti, in Inghilterra, costituiscono oramai un appuntamento periodico. Ogni anno vengono rilevati attraverso prove oggettive 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*, ovvero una sorta di classifiche relative al rendimento scolastico. Per tener conto anche del contesto, nel 2001 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.

5.1.4. *La valutazione del personale*.

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[151]. "Il principio di fondo […] è che, se gli alunni vanno bene, il merito è 'anche' degli insegnanti, e se vanno male lo stesso"[152]. E in base a ciò, gli insegnanti subiscono una doppia valutazione[153]: una da parte del capo d'istituto, un'altra da parte di studenti e famiglie. Entrambi i dossier finiscono nei rapporti che i capi d'istituto inviano al Ministero, e che vengono successivamente pubblicati sui giornali[154]. Tra gli elementi importabili nel sistema

---

[150] ASSOCIAZIONE TREELLLE, *op. ult. cit.,* pag. 34.

[151] ASSOCIAZIONE TREELLLE, *op. ult. cit.*, pag. 54.

[152] E. FRANCESCHINI, *Gran Bretagna. La classifica dei migliori finisce sui giornali*, Il Venerdì di repubblica, 8 giugno 2007.

[153] Nella quale si inserisce la disponibilità di poter prevedere retribuzioni più vantaggiose per gli insegnanti assunti in zone particolarmente disagiate, nelle quali è difficile attrarre personale di buona qualità (cfr. ASSOCIAZIONE TREELLLE, *op. cit.*, novembre 2002, pag. 54).

[154] Le liste pubblicate sono seguitissime dai lettori, che devono indirizzare i figli verso scuole che garantiscano una preparazione adeguata al proseguimento degli studi e quindi nel mondo del lavoro. (E. FRANCESCHINI, *Gran Bretagna. La classifica dei migliori finisce sui giornali*, Il Venerdì di repubblica, 8 giugno 2007).

italiano, a giudizio dell'ADI, vi è l'istituzione di un organismo autonomo della docenza (quale è il *General Teaching Council*)[155].
A partire dall'*Education Regulation Act* del 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: in particolare, la valutazione è effettuata dallo *School Governing body*. La sorte dei capi d'istituto, infine, dipende anche dalle periodiche visite dell'OFSTED e dai risultati raggiunti dagli allevi nei test standardizzati o negli esami[156].

5.2. *Il modello francese.*

5.2.1. *La valutazione del sistema nel suo complesso.*

L'inizio della valutazione di sistema, in Francia, è da collocarsi in modo contestuale e contemporaneo all'istituzione, nel 1987 di una Direzione dedicata specificatamente a questa funzione, la DEP (*Direction de l'Evaluation et de la Prospective*), "declassata", dieci anni dopo la sua nascita, a *mission* all'interno della Direzione per la programmazione e lo sviluppo. Ogni anno la DEP predispone un

---

[155] Cfr. http://ospitiweb.indire.it/adi/ProfDoc/rifling.htm. L'ADI dà "un giudizio a due facce" su questo aspetto del sistema inglese: dopo aver rilevato l'importanza dell'istituzione del GTC, (*General Teaching Council)*, il Consiglio Generale della Professione Docente, che ha preso ufficialmente il via nel Settembre 2000, e che, come già avvenuto fin dal 1966 in Scozia, ha dotato gli insegnanti di un autonomo organismo di governo (secondo lo schema in vigore per le altre professioni), e dopo aver lodato l'attenzione posta nei confronti della tematica educativa, si passa infatti all'analisi di alcuni punti critici. "La prima cosa che balza agli occhi è una sorta di accanimento valutativo. Gli insegnanti inglesi si sono già trovati ad affrontare una situazione di valutazione invasiva con l'introduzione dei tests nazionali standardizzati nelle quattro 'fasi chiave' (*KS, Key Stages*) della carriera scolastica dei loro alunni, a 7, 11, 14, 16 anni, dopo l'introduzione del Curriculum Nazionale del 1988. E già su questo terreno sono stati necessari alcuni aggiustamenti, perché l'insegnamento veniva distorto da una ossessiva 'ansia da risultato', che andava riducendo il lavoro dei docenti a quello che anche gli americani ormai chiamano '*teach to the test*', insegnare per il test. Ora si trasferisce questa sorta di paranoia valutativa, collegata ai risultati ottenuti dagli alunni nei test standardizzati nazionali, anche alla carriera dei docenti. Considerato che esiste già uno strumento che funziona, che è l'OFSTED, a cui è demandata la valutazione complessiva ed analitica degli istituti scolastici, esagerare su questo terreno, non pare sia di ottimo auspicio, senza tenere conto dei precedenti fallimenti di epoca vittoriana".

[156] M. PASSALACQUA, *Il dirigente scolastico in Europa: Requisiti, modalità reclutamento, di formazione e attività professionale dei capi d'Istituto in Francia, Spagna, Finlandia ed Inghilterra,* in http://www.provveditoratoag.it/articoli/dirigente2.pdf

Rapporto sullo stato della scuola francese ("*L'état de l'école"*)[157], che si avvale di trenta indicatori che riassumono i principali dati relativi ai costi, alle attività e ai risultati della scuola francese. Recentemente[158] è stato inoltre istituito presso il Ministero *l'Haut Conseil de l'évaluation de l'école*, con il compito di verificare e validare i risultati delle diverse iniziative di valutazione e di fornire raccomandazioni sulla loro conduzione e sul loro sviluppo[159].

5.2.2. *La valutazione delle singole scuole*.

L'analisi della DEP sulle singole istituzioni scolastiche è volta alla rilevazione di due elementi: il miglioramento degli alunni della scuola tra il momento di ingresso e quello di uscita; l'andamento della scuola rispetto alla prestazione attesa[160]. L'autovalutazione è stata rafforzata dopo la *Loi d'Orientation sur l'éducation* del 1989 che accresce l'autonomia scolastica chiedendo alle scuole di elaborare un progetto di istituto che definisca le modalità di realizzazione degli obiettivi e delle linee di politica educativa stabilite a livello nazionale. Al quadro presentato vanno aggiunte le ispezioni condotte dagli ispettori nazionali e regionali, che hanno un ruolo complementare rispetto alla DEP: quest'ultima si concentra maggiormente sull'analisi nel sistema nel suo complesso, mentre gli ispettorati compiono analisi interne agli istituti[161].

---

[157] cfr. ASSOCIAZIONE TREELLLE, *L'Europa valuta la scuola. E l'Italia?,* Quaderno n. 2, novembre 2002, pag. 82 dove si riportano le parole dette nel 2000 dall'allora Ministro Jack Lang "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"

[158] Decreto del 16 novembre 2000. Cfr. http://www.ladocumentationfrancaise.fr/dossiers/evaluation-politiques-publiques/organisms-independants.shtml.

[159] *Ivi*, pag. 26.

[160] Il pregio di queste metodologie risiede nel mettere in evidenza le prestazioni delle scuole, relativizzando il risultato assoluto. Il limite è quello della riduzione delle aspettative nei confronti delle scuole situate nelle aree marginali, dando per acquisito che i ragazzi che frequentano determinate scuole conseguano risultati peggiori.

[161] Cfr. G. ALLULLI, *Le misure della qualità,* SEAM, Roma, 2001, pagg. 37-38 e ASSOCIAZIONE TREELLLE, *L'Europa valuta la scuola. E l'Italia?,* Quaderno n. 2, novembre 2002, pagg. 34-35, dove si elencano tali

5.2.3. *La valutazione degli apprendimenti*.

Le valutazioni degli apprendimenti sono effettuate: all'inizio del ciclo degli approfondimenti, che corrisponde a metà dell'istruzione elementare (8 anni); all'inizio del *collége*, scuola secondaria di primo grado (11 anni); all'inizio del *lycée generale*, tecnologico o professionale (15 anni)[162]. La forma degli strumenti di valutazione utilizzati in Francia coincide con la forma della didattica ordinaria (a differenza dei test anglosassoni) e i contenuti sono quelli dei percorsi effettivi degli studenti. I risultati delle prove vengono restituiti aggregati per istituto ma anche con riferimento ai singoli studenti, rispetto ai quali gli insegnanti possono progettare interventi formativi mirati[163].

5.2.4. *La valutazione del personale*.

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 professionali. 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[164]. Alla formazione e alla valutazione degli insegnanti il ministero ha delegato gli IUFM (*Instituts Universitaires de Formation des Maitres*), istituti universitari nati tra il '90 e il '91[165].

Il sistema di valutazione dei capi d'istituto (denominati "*Directeur*" nella scuola primaria, "*Professor certifies*" nel livello secondario) in Francia si articola nel modo

---

ispettorati e relativi compiti: gli enti coinvolti sono quattro, due a livello nazionale e due a livello regionale (con un totale di circa 3400 addetti, di cui oltre 2000 di ruolo). All'*Inspection Générale de l'Education Nationale* (IGEN), è affidata la valutazione generale dei risultati dell'attività educativa; l'*Inspection Générale de l'Administration de l'Education Nationale* (IGAEN) 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.

[162] La valutazione prevista nei primi due punti è stata introdotta a partire dal 1989 nelle materie di francese e matematica, mentre quella attinente la scuola secondaria si è sviluppata a partire dal 1992.

[163] http://www.provvstudi.reggioemilia.it/Formazione/FormDocenti.

[164] ASSOCIAZIONE TREELLLE, *L'Europa valuta la scuola. E l'Italia?,* Quaderno n. 2, novembre 2002, pagg. 53-54.

[165] Cfr. O. CIAI, *Francia. Chi riceve un buon giudizio fa carriera*, Il Venerdì di Repubblica, 8 giugno 2007.

seguente: gli *inspecteurs de l'Education nazionale* (IEN) responsabili del distretto della Scuola in questione si occupano della valutazione del *directeur d'école;* l'ispettore didattico regionale si occupa della valutazione formale del *Professeur certificiés.* Il suo superiore gerarchico è il *Recteur d'Academie*. La procedura valutativa attivata nel 2001 prevede una prima fase di autovalutazione, a cura del capo di istituto, cui segue una analisi della situazione e degli obiettivi della scuola effettuata in un dialogo tra lo stesso capo di istituto e il *Recteur*. Quest'ultimo formalizza poi in una apposita lettera di incarico (non si tratta di contratto) i principali obiettivi così individuati. Il capo di Istituto riferisce annualmente sul grado di conseguimento degli obiettivi e alla fine del periodo di incarico (3 o 4 anni) viene sottoposto alla valutazione complessiva dell'azione svolta. Anche in questo caso è previsto un colloquio tra l'interessato e il *Recteur*, che resta comunque titolare della facoltà di confermare o meno l'incarico[166]. I risultati di tali valutazioni vengono aggiunti, tramite un sistema di punteggio, alla valutazione amministrativa ed influiscono sulla loro carriera[167].

6. *Il panorama internazionale.*

In un quadro nazionale in cui latitano proficue iniziative di valutazione del sistema educativo e formativo, per sapere in che mare naviga l'istruzione nostrana ci si affida agli esiti di indagini internazionali, che mostrano un sistema su cui soffia un forte vento di sfiducia, inefficacia e improduttività, che colloca i nostri studenti tra gli ultimi posti nella classifica dei vari Paesi partecipanti, soprattutto nella scuola secondaria.
Vediamo gli organismi più attivi nel panorama internazionale.

6.1. *Indagini IEA.*

In campo internazionale le prime iniziative di valutazione dei sistemi di istruzione furono avviate intorno agli anni Cinquanta, quando una dozzina di Stati, sostenuti dall'UNESCO, si accordarono per distribuire test comuni in diversi Paesi: nacque l'*International Association for the Evaluation of Educational Achievement* (IEA)[168], che tuttora svolge, in particolare, le seguenti due rilevazioni:

---

[166] M. PASSALACQUA, *op. cit.*
[167] http://digilander.libero.it/paoquint/CapIstEuropa.htm.
[168] Cfr. http://www.INVALSI.it/INVALSI/ric.php?page=intiea:"Attraverso i suoi progetti la IEA mira a definire degli standard internazionali che possono aiutare i decisori politici ad individuare, a livello

▪ *Progress in International Reading Literacy Study* (PIRLS). Essa è dedicata all'analisi del grado di comprensione del testo scritto da parte di bambini di nove anni[169]. Riguardo i risultati, nel PIRLS 2001 gli alunni italiani hanno conquistato posizioni più che onorevoli, piazzandosi fra i primi dieci[170].

▪ *Trends in International Mathematics and Science Study* (TIMSS). Questo studio è riservato a studenti del quarto e ottavo anno di scolarità e riguarda discipline scientifiche e matematiche[171]. Per quanto concerne l'Italia, gli esiti risultano mediamente insoddisfacenti, e presentano enormi differenze tra le varie zone geografiche[172], in controtendenza rispetto agli esiti visti per quanto riguarda il PIRLS: ciò può essere spiegato dalle differenti età nelle quali sono somministrati i due diversi tipi di prova: evidentemente, in Italia il fenomeno dispersivo inizia a manifestarsi dopo la conclusione della scuola elementare.

6.2. *Indagini OCSE.*

Molto attiva nelle analisi comparate dei sistemi di istruzione è stata l'Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo Economico (OCSE)[173].

---

comparativo, punti di forza e di debolezza dei rispettivi sistemi educativi. L'elevata qualità dei dati forniti contribuisce ad aumentare la comprensione di fattori esterni ed interni alla scuola che influenzano in modo determinante l'apprendimento e l'insegnamento. Le indagini IEA costituiscono una fonte di informazioni preziosa per coloro che lavorano al miglioramento della qualità della scuola"

[169] La scelta di questa fascia di età ha una duplice motivazione. La prima è di ordine concettuale: è in questa fascia di età che avviene il passaggio dall'apprendere a leggere al leggere per apprendere. La seconda è di ordine strategico: ha rappresentato il necessario complemento sia alle indagini IEA-TIMMS sulla matematica e le scienze che vengono realizzate regolarmente per la quarta classe e la terza media; sia ai dati OCSE PISA sui quindicenni. (http://ospitiweb.indire.it/adi/Pirls/Pirls_2001.htm).

[170] http://ospitiweb.indire.it/adi/Pirls/Pirls_presenta.htm. Alcune riflessioni su questo aspetto dell'indagine sono suggerite da Vertecchi, il quale, in un suo contributo sottolinea in particolare l'intento solidaristico della scuola primaria italiana, rintracciabile nella relativamente poco elevata varianza nei confronti fra le scuole, e il dato di fatto secondo cui allo stato attuale i risultati scolastici degli alunni non sono condizionati tanto dalla condizione economica dei genitori, quanto invece da quella culturale (B. VERTECCHI, *op. cit.*).

[171] L'attesa per i dati non è dovuta solo alla verifica della qualità dei risultati scolastici nei Paesi partecipanti, ma anche al fatto che i livelli di apprendimento in matematica e scienze costituiscono un indicatore che può influenzare la localizzazione degli investimenti a più elevata qualificazione tecnologica: esemplifica ciò l'allarmismo espresso dall'allora Presidente degli Stati Uniti Bill Clinton in seguito agli insoddisfacenti esiti scaturiti dall'indagine del 1994/95.

[172] B. VERTECCHI, *Manuale della valutazione. Analisi degli apprendimenti e dei contesti*, Franco Angeli, Milano, 2003, pagg. 137 ss. L'autore mostra che, se si dividesse il Paese Italia in due semi-Paesi, A e B, A con la migliore metà dei risultati, B con la peggiore metà, A risulterebbe nei primissimi posti della graduatoria, B negli ultimissimi posti.

[173] L'OCSE è stata costituita a Parigi nel 1960 e svolge, dal 1961, un'azione mirante a: realizzare la più forte espansione dell'economia e il miglioramento del livello di vita nei Paesi membri; contribuire a una sana espansione economica sia nei Paesi membri sia nei Paesi non membri; contribuire all'espansione

Dapprima essa, tramite il suo Centro per la Ricerca e l'Innovazione Educativa (CERI) ha sponsorizzato, tra il 1982 ed il 1986, l'*International School Improvement Project* (ISIP), volto a favorire il miglioramento dell'unità scolastica[174].
In seguito, nel 1987, è nato il Programma INES (*International Educational Indicators*): a partire da una vasta metodologica si è costruito un set di indicatori internazionali che potesse essere applicato da tutti i Paesi aderenti all'OCSE[175].
L'impegno dell'OCSE ha riguardato anche i soggetti adulti: ALL (*Adult Literacy and Life skills*) è un'indagine comparativa finalizzata a rilevare le competenze di base della popolazione che va dai 16 ai 65 anni[176], e trova la sua ragion d'essere di fronte alle sempre maggiori conoscenze richieste in ambito lavorativo. Nel contesto del presente lavoro è doveroso citarla giacché "i risultati sulle competenze degli

---

del commercio mondiale. Aderiscono all'Organizzazione 30 Paesi: Australia, Austria, Belgio, Canada, Corea, Danimarca, Finlandia, Francia, Germania, Giappone, Gran Bretagna, Grecia, Irlanda, Islanda, Italia, Lussemburgo, Messico, Norvegia, Nuova Zelanda, Paesi Bassi, Polonia, Portogallo, Repubblica Ceca, Repubblica Slovacca, Spagna, Svezia, Svizzera, Stati Uniti, Ungheria, Turchia. Anche la Commissione europea partecipa ai lavori dell'OCSE. (http://www.treccani.it/site/Scuola /Osservatorio/pisa/croce.htm).

[174] Cfr. W. VAN VELZEN et al., *Making school improvement work*, Acco, Leuven (Belgio), 1985, cit. in A. BONDIOLI e M. FERRARI*, op. cit.* Le rilevazioni analizzavano diversi aspetti della realtà scolastica: riguardo il concetto di autoanalisi, cfr. R. BOLLEN, D. HOPKINS,, *School based review: toward a praxis*, ACCO, Leuven (Belgio), 1987, cit. in M. Castoldi, *Verso una scuola che apprende*, SEAM, Roma, 1995, D. HOPKINS (a cura di*), School Based Review for School Improvement*, ACCO, Leuven (Belgio) 1985 (Resoconto tecnico ISIP); R. BOLLEN, D. HOPKINS*, School based review: toward a praxis*, ACCO, Leuven (Belgio), 1987 (Libro ISIP n. 3); D. HOPKINS, *Doing School Based Review*, ACCO, Leuven (Belgio), 1988 (Resoconto tecnico ISIP); riguardo il ruolo dei capi d'istituto cfr. R. BLUM, J. BUTLER (a cura di), *School Leader Development for School Improvement*, ACCO, Leuven (Belgio), 1989 (Resoconto tecnico ISIP); N. E. STEGO et. al. (a cura di), *The Role of School Leaders in School Improvement*, ACCO, Leuven (Belgio), 1987 (Libro ISIP n. 4); sulla necessità di un supporto esterno per le scuole, cfr. S. LOUCKS-HORSLEY, D. CRANDALL, *Analyzing School Improvement Support Systems: a pratical manual*, ACCO, Leuven (Belgio), 1986 (Resoconto tecnico ISIP); K. LOUIS, S. LOUCKS-HORSLEY (a cura di), *Supporting School Improvement: a comparative prospective*, ACCO, Leuven (Belgio), 1989, (Resoconto tecnico ISIP); riguardo le politiche scolastiche, cfr. D. HOPKINS (a cura di), *Improving the Quality of Schooling*, Falmer Press, Lewes, 1987.

[175] Cfr. G. ALLULLI, *Le misure della qualità,* SEAM, Roma, 2001, pagg. 76 ss., N. BOTTANI, A. TUIJNMAN, "Indicatori internazionali dell'educazione: struttura, sviluppo ed interpretazione" in CERI-OCDE, *Valutare l'insegnamento*, Armando, Roma, 1994, OCSE, (General assembly on international education indicators), *Handbook*, Lugano , 1991.

[176] L'indagine è stata realizzata in Italia, negli anni 2002-2004, su un campione di 6853 cittadini, nell'ambito di una ricerca comparativa internazionale promossa dall'OCSE che ha coinvolto in un primo round (2002-2003) sette Paesi (Bermuda, Canada, Italia, Norvegia, Svizzera, Stati Uniti e Nuovo León Mexico, che ha svolto parzialmente l'indagine), ai quali, in un secondo round (2003-2004), si sono aggiunti Australia, Belgio, Corea, Gran Bretagna, Danimarca, Nuova Zelanda e repubblica Ceca.

adulti non sono dissociabili da quel che succede e si impara a scuola"[177]. L'Italia, in questa come in molte altre indagini, figura tra gli ultimi posti[178].

6.2.1. *Il PISA*.

Il PISA "è senza ombra di dubbio l'operazione scientifica più importante in corso oggigiorno nel settore delle scienze dell'educazione sul piano internazionale"[179]. "PISA […] è lo strumento di cui i Paesi OCSE si sono dotati per acquisire, a scadenze regolari, dati affidabili su cui calcolare gli indicatori di risultato degli studenti"[180]. "Obiettivo principale dell'indagine è infatti la verifica del livello di competenza funzionale raggiunto dagli studenti quindicenni negli ambiti di Lettura, Matematica e Scienze, che di fatto costituiscono l'ossatura dell'istruzione impartita nelle scuole degli oltre 40 Paesi coinvolti nell'indagine"[181]. Gli obiettivi prioritari di PISA sono: mettere a punto indicatori delle prestazioni degli studenti quindicenni comparabili a livello internazionale; individuare gli elementi che caratterizzano i Paesi che hanno ottenuto i risultati migliori; fornire dati sui risultati del sistema di istruzione in modo regolare, al fine di consentire un monitoraggio che ne segua gli sviluppi e rilevi l'impatto di provvedimenti innovativi e di interventi di riforma[182].

I dati forniti dal PISA 2003 ci mostrano una situazione italiana in coda in ogni ambito disciplinare e in miglioramento solo leggero rispetto alla rilevazione effettuata tre anni prima, e comunque inferiore a quello di molti altri Paesi[183]. Il

---

[177] http://ospitiweb.indire.it/adi/AllBottani/All_11_IALS.htm.

[178] Per approfondimenti, cfr. V. GALLINA (a cura di) - INVALSI, *Adult literacy and life skills. Letteratismo e abilità per la vita/popolazione 16-65 anni,* 2006.

[179] N. BOTTANI, *Il programma per la valutazione internazionale degli studenti*, in http://ospitiweb.indire.it/adi/pisa/ bottanisaggio_pisa.htm.

[180] C. CROCE, *Finalità e struttura del programma OCSE-PISA*, in http://www.treccani.it /site/Scuola/Osservatorio/pisa/croce.htm.

[181] G. ELIAS, *Prefazione* a INVALSI, *Il livello di competenza dei quindicenni italiani in matematica, lettura, scienze e problem solving. Rapporto nazionale di OCSE-PISA 2003*, Armando, Roma, 2006, dove si spiega anche che la convinzione sottesa alla scelta di rivolgere il programma alla suddetta popolazione obiettivo è che il quindicesimo anno di età si pone al confine tra il primo ciclo di istruzione di base e l'avvio degli studi superiori, in una fase in cui nei Paesi più evoluti non ci si può limitare al solo ciclo di scuole secondaria.

[182] Cfr. INVALSI, *op. ult. cit.*, pag. 10.

[183] I risultati italiani sono peggiori nel PISA che nel PIRLS: sul punto è senz'altro da porsi la domanda che suggerisce l'ADI: "Perché i nostri alunni che verso la fine della scuola elementare sono fra i migliori a livello internazionale si collocano poi fra i peggiori nel corso del primo anno della scuola secondaria superiore ?". La riflessione che l'ADI stessa suggerisce è la seguente: "Non abbiamo risposte preconfezionate, ma non vi è dubbio che questo calo considerevole di competenza in lettura che si registra in Italia tra la quarta elementare e il primo anno delle scuole secondarie di secondo grado pone in modo inequivocabile il problema dell'analisi dell'organizzazione, dei modi di funzionamento, dei piani

trend negativo continua ancora nel 2006[184]. Dalla lettura dei dati emerge anche l'influenza del contesto socioeconomico sui risultati, che si riscontra sia tra Paesi diversi, sia tra diverse zone di uno stesso Paese (in Italia, ad esempio, il Sud appare sempre in netto svantaggio rispetto al Nord)[185], sia tra scuole e scuole (in Italia solo gli studenti dei licei tengono testa ai coetanei)[186]. La Finlandia è in cima tra i Paesi più virtuosi, e il suo sistema potrebbe essere studiato per trarne esempi positivi[187]. La speranza è che incrementi anche nel nostro Paese il dibattito e la riflessione sulla situazione dell'istruzione[188].

---

di studio e delle pratiche d'insegnamento nella scuola media, avendo come bussola i bisogni complessi e differenziati di questa difficile età di transizione". (http://ospitiweb.indire.it/adi/Pirls/Pirls _presenta.htm)

[184] Cfr. B. Losito, *I risultati di PISA 2006. Un primo sguardo d'insieme*, 4 dicembre 2007, in http://www.invalsi.it/download/B_Losito.pdf, secondo cui "si tratta di dati che richiedono ulteriori approfondimenti, ma che suggeriscono l'immagine di una scuola che da un lato continua a non riuscire a coltivare le eccellenze, dall'altro assiste ad uno slittamento verso il basso del livello medio di prestazione degli studenti (almeno per quanto riguarda la lettura)". Sul punto cfr. anche G. FIORONI, "Non serve un'ulteriore riforma escatologica", relazione tenuta al convegno "La scuola italiana nelle indagini internazionali e nelle rilevazioni dell'INVALSI", 4 dicembre 2007, in http://ospitiweb.indire.it/adi/Fioroni2007/F07_frame.htm, dove il Ministro Fioroni pone in particolare l'accento sul bisogno di meritocrazia e sulla necessità di far comprendere ai ragazzi l'importanza dell'istruzione.

[185] INVALSI, *op. ult. cit.* Su questo aspetto è da ricordare come raffronti di questo tipo andrebbero fatti confrontando gli eguali (*comparing like with like*): se si tenesse conto del fatto che "Province e regioni italiane sono contraddistinte da notevoli differenze in termini di caratteristiche individuali e di *background* familiare degli studenti (ad esempio l'istruzione e l'occupazione dei genitori), delle scuole (dotazione infrastrutturale, stato di manutenzione degli edifici) e socio-economiche del territorio (tassi di disoccupazione, estensione dell'economia sommersa)", si porterebbero in superficie interessanti risultati anche al Sud. (M. BRATTI, D. CHECCHI, A. FILIPPIN, Classifiche dettate dai risultati, 21 settembre 2007, in http://www.lavoce.info/news/view.php?id=29&cms_p
k=2909&from=index&id=29&cms_pk=2909&n_page=2&id=29&cms_pk=2909&n_page=1&id=29&ms_p
k=2909&n_page=2.
Sul punto cfr. anche M. BRATTI, D. CHECCHI, A. FILIPPIN, *Da dove vengono le competenze degli studenti?*, Il Mulino, Bologna, 2007 e ID., *Territorial Differences in Italian Students' Mathematical Competencies: Evidence from Pisa 2003*, *IZA Discussion Paper,* n. 2603, 2007). Nonostante quanto appena detto, al netto delle caratteristiche poc'anzi elencate, "rimarrebbe comunque un divario assai significativo rispetto al Nord e … tale divario si avrebbe in simile misura anche a discapito del Centro". (MEF e MPI - a cura di, *Quaderno bianco sulla scuola*, settembre 2007).

[186] B. LOSITO, *I risultati di PISA 2006. Un primo sguardo d'insieme*, 4 dicembre 2007, in http://www.invalsi.it/download/B_Losito. pdf.

[187] Cfr. S. FELICI (a cura di), *La Finlandia primeggia nell'indagine PISA: quali ragioni dietro a tanto successo?*, in http://www.treccani.it/site/Scuola/Osservatorio/pisa/finlandia.htm e ASSOCIAZIONE TREELLLE, *La scuola in Finlandia. Un'esperienza di successo formativo*, Seminario n. 4, Roma, 15 settembre 2004 (http://www.associazionetreelle.it/SEMINARIO%20N.%202.pdf).

[188] Cfr. INVALSI, *op. ult. cit.*, pag. 23.

6.3. *L'Unione Europea.*

Riguardo l'ambito comunitario, non vi sono state molte azioni concrete, soprattutto a causa della riserva statale in tema di istruzione. Ciononostante, risulta interessante riportarne un rapido resoconto, dal quale si evince l'importanza che l'Unione Europea assegna al tema educativo.

Nel 1976, per la prima volta, i Ministri dell'Istruzione decisero di istituire una rete di informazione, come base per comprendere meglio le politiche e le strutture educative presenti nei nove Paesi che allora componevano la Comunità europea. A questo scopo, nel 1980, fu varata EURYDICE[189], la rete europea di informazione sull'istruzione. Ma è solo nel 1992 che il settore dell'istruzione viene formalmente riconosciuto nel Trattato di Maastricht come un'area di legittima competenza dell'UE[190].

Di fatto, però, come detto, l'istruzione rimane materia di riserva statale, e l'iniziativa di monitoraggio più rilevante attuata in ambito europeo risulta essere la cd. "strategia di Lisbona", pianificata dal Consiglio europeo nel marzo 2000[191], volta a far sì che l'Europa diventi "l'economia basata sulla conoscenza più competitiva e dinamica del mondo"[192]: all'uopo nel maggio 2000[193] si sono identificati sedici indicatori di qualità destinati a facilitare la valutazione dei sistemi a livello nazionale, relativi a quattro settori: livello raggiunto in determinate discipline; riuscita e transizione; controllo dell'istruzione scolastica; risorse e strutture[194]. La Commissione europea, nel 2005[195], ha elaborato le raccomandazioni politiche per la revisione intermedia della strategia di Lisbona: nell'occasione è stata ribadita l'importanza della conoscenza e della innovazione ("Un aumento di un anno del

---

[189] "EURYDICE è una rete istituzionale che raccoglie, aggiorna, analizza e diffonde informazioni sulle politiche e i sistemi educativi europei. La rete si occupa principalmente della struttura e dell'organizzazione dell'educazione in Europa, a tutti i livelli. Le pubblicazioni propongono descrizioni nazionali dei sistemi educativi, analisi comparative su temi specifici, indicatori e statistiche. La rete apporta il proprio contributo alla cooperazione in ambito educativo attraverso lo scambio di informazioni sulle politiche e i sistemi educativi e proponendo studi su argomenti di interesse comune. EURYDICE si rivolge principalmente ai responsabili della politica educativa, a livello nazionale, regionale, locale o europeo". (http://www.bdp.it/lucabas).

[190] G. GRECO (a cura di), *L'Unione europea e l'istruzione*, in http://www.europaallalavagna.it.

[191] Cfr. Consiglio europeo, *Conclusioni della Presidenza* Lisbona 23 e 24 marzo 2000, in http://www.europarl.europa.eu/summits/lis1_it.htm.

[192] *Ibidem.*

[193] COMMISSIONE EUROPEA, *European report on the quality of school education, sixteen quality indicators*, 2000. Cfr. anche http://europa.eu/scadplus/leg/it/cha/c11063.htm

[194] Cfr. http://europa.eu/scadplus/leg/it/cha/c11063.htm e http://www.provvstudi.reggioemilia.it/Formazione/Form_Docenti.

[195] COMMISSIONE EUROPEA, *Crescita e occupazione. Il rilancio della strategia di Lisbona*, Lussemburgo, 2005, pag. 5, in http://ec.europa.eu/growthandjobs/pdf/comm_spring_it.pdf.

livello di istruzione media della manodopera potrebbe far avanzare il tasso di crescita annuo del PIL dell'Unione europea anche di 0,3-0,5 punti percentuali")[196], da perseguire anche attraverso un programma comunitario di apprendimento lungo tutto l'arco della vita[197], che i legislatori nazionali avrebbero dovuto iniziare ad adottare a partire dal 2006[198]. Nel contempo, si è sottolineato come "l'ammodernamento e la riforma dei sistemi europei di istruzione e formazione spettano principalmente agli Stati membri"[199].
L'Italia, soprattutto al Sud, è ancora molto indietro riguardo il raggiungimento degli obiettivi prefissati[200].

7. Considerazioni conclusive.

Il quadro presentato rappresenta una situazione italiana tutt'altro che entusiasmante in ognuna delle quattro macroaree considerate. Sarebbe opportuno tentare di imitare i Paesi più evoluti di noi, e seguire alcune avvertenze, quali quelle suggerite da Treellle[201]: introdurre la valutazione con gradualità ed equilibrio[202], iniziando col far lievitare la cultura della valutazione nelle scuole[203] (dal "Quaderno bianco sulla scuola"[204] e dalle ultime circolari del Ministero emerge una volontà politica in tal senso); condurre confronti omogenei a livello nazionale; integrare valutazione esterna ed autovalutazione; non sovrapporre le valutazioni all'attività dei docenti; coinvolgere più soggetti possibile; contestualizzare le valutazioni; garantire sia l'imparzialità di giudizio sia il raccordo tra chi valuta e chi amministra; investire in questo settore e promuovere ricerche in tal senso. Treelle sembra

---

[196] *Ivi,* pag. 34.
[197] *Ivi,* pag. 12. Cfr. Decisione n. 1720/2006/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 15 novembre 2006, e http://europa.eu/scadplus/leg/it/cha/c11082.htm.
[198] Commissione europea*, op. cit.,* pag. 33.
[199] *Ivi,* pag. 32.
[200] Cfr. http://www.istat.it/ambiente/contesto/infoterr/azioneB.html.
[201] ASSOCIAZIONE TREELLLE, *op. cit.*, pag. 71.
[202] "E' preferibile un processo più lento, ma compreso e condiviso, che un processo imposto in tempi accelerati, ma in un clima di insuperate diffidenze" (ASSOCIAZIONE TREELLLE, *op.ult. cit.*, pag. 71).
[203] "Una svolta epocale si ha quando non cambiano solo le cose, ma anche le teste per capirle" (V. Foa, *Passaggi,* Einaudi, Torino, 2000, cit. in M. CASTOLDI, *Valutazione e quadri di competenze: alla ricerca di cornici. Progetto di ricerca FRAMES "Cinque sfide per una scuola che funzioni"*, 1-2 dicembre 2006 in http://195.96.216.180/irre/download/Valutazione%20e%20quadri%20di%20 competenze.ppt.)
[204] Cfr. MEF e MPI (a cura di), *Quaderno bianco sulla scuola*, settembre 2007, pag. X. Riguardo critiche parziali riguardo al metodo con cui si propone di raggiungere l'obiettivo in questione, cfr. B. LOSITO*, Il Quaderno promuove la valutazione. Con qualche riserva*, 21-09-2007, in http://www.lavoce.info.

proporre un sistema di valutazione che non preveda premi e punizioni[205]: su questo punto mi permetto di esprimere il mio dissenso: in una cultura del raggiungimento del risultato si presuppone che vi sia una dialettica volta a premiare i più capaci: così come bisognerebbe premiare il merito, logica conseguenza è però la sanzione del demerito! Penso che la questione della meritocrazia, in questo come in molti altri settori della vita pubblica italiana, necessita di inevitabili evoluzioni (del resto è questa l'ottica del citato D. Lgs. n. 150/09) se si vuole veramente entrare in una logica di premiazione dei più capaci e di minimizzazione degli sprechi[206].
L'attore principale, in ognuno dei quattro ambiti analizzati, dovrebbe essere l'INVALSI[207]. Condizione preliminare è, però, che si venga a capo della questione concernente i rapporti tra Villa Falconieri e Viale Trastevere, garantendo all'Istituto la necessaria indipendenza[208].
L'auspicio è che negli anni a venire vi sia la volontà politica e si disponga delle risorse necessarie per iniziare ad affrontare di petto un problema così basilare, e dai risvolti economici sociali e civili di primaria importanza.

[205] ASSOCIAZIONE TREELLLE, *op. cit.*, pag. 71: "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".
[206] Sembra riscontrarsi la stessa opinione, tra gli altri, in G. PORRO, S. M. IACUS, *op. cit.*
[207] Su questo punto sembrano d'accordo anche gli autori del "Quaderno bianco":cfr. MEF e MPI (a cura di), *Quaderno bianco sulla scuola*, settembre 2007, pagg. 143-158. *Contra* cfr. B. LOSITO, *op. cit.,* dove l'autore fa notare come molti Paesi si muovano in direzione opposta a quella italiana di affidare molteplici mansioni allo stesso organo.
[208] Cfr. ASSOCIAZIONE TREELLLE, *op. cit.*, pag. 67.