

Circolare Ministeriale n. 403 del 26 giugno 1997

Oggetto: Servizio Nazionale per la qualità dell'istruzione - Trasmissione direttiva n. 307 del 21 maggio 1997 (con allegato documento)

Direttiva n. 307 del 21-5-1997

Visto il Decreto Leg.vo 3-2-1993, n. 29 e successive modificazioni e integrazioni;

Visto il Decreto Leg.vo 164-1994, n. 297 con il quale è stato approvato il testo unico delle disposizioni legislative vigenti in materia di istruzione relative alle scuole di ogni ordine e grado ed in particolare l'art. 603 dedicato ai parametri di valutazione della produttività del sistema scolastico;

Vista la Legge 15 marzo 1997, n. 59;

Considerato il rilievo della qualità dell'offerta formativa come strumento indispensabile di governo dei processi innovativi avviati dall'autonomia scolastica;

Considerata l'utilità di portare a conoscenza e rendere fruibili i risultati delle ricerche condotte, in materia di valutazione, in ambito internazionale con particolare riguardo a quelle realizzate dall'Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo Economici (OCSE) e dall'Unione Europea;

Rilevata l'esigenza di avviare attività di supporto e verifica della qualità del prodotto educativo;

Rilevata l'opportunità di dare una coerenza complessiva alle suddette attività anche attraverso una progettazione ed una gestione intersettoriale delle medesime;

Considerata la necessità di dare alla gestione delle iniziative a tal fine organizzate snellezza e rapidità;

Considerato che il Centro Europeo dell'Educazione, istituito a norma del DPR 31-5-1974, n. 419, si configura come ente strumentale del Ministero della Pubblica Istruzione e include tra i suoi compiti istituzionali i problemi dell'apprendimento e della relativa valutazione

emana la seguente direttiva

Art. 1

È istituito un *Comitato di coordinamento* costituito dal Capo di Gabinetto, dai Direttori Generali del Personale e degli affari generali e amministrativi, dell'Istruzione Classica, scientifica e magistrale, dell'Istruzione Tecnica, dell'istruzione Professionale, dell'Istruzione Secondaria di 1° grado, dell'istruzione Elementare, dell'istruzione Media non statale, per gli Scambi culturali; dai Capi degli Ispettorati: dell'Istruzione Artistica e dell'Educazione fisica e sportiva; dal Capo del Servizio per la scuola materna, dal Coordinatore dell'Ufficio studi, bilancio e programmazione.

I dirigenti apicali membri predetto Comitato, in caso di impedimento a partecipare alle riunioni, delegano un dirigente a rappresentarli.

Alle riunioni del predetto Comitato partecipa il presidente del CEDE.

Il Comitato è presieduto dal Ministro o, in sua vece, dal Capo di Gabinetto.

I servizi di segreteria del Comitato sono assicurati dall'Ufficio del Gabinetto.

Il Comitato ha il compito di:

1. formulare proposte in ordine all'individuazione degli obiettivi dell'azione di valutazione assicurando unità di indirizzo;
2. elaborare le linee di intervento nei diversi settori scolastici nonché in quelli di comune interesse;
3. esaminare i progetti operativi del CEDE per verificare le congruenze rispetto agli obiettivi e alle linee di intervento determinati;
4. definire i necessari raccordi con il sistema informativo del Ministero.

Art. 2

Sulla base delle linee di indirizzo e programmazione definite dal Comitato di cui all'art. 1, la conseguente realizzazione dei programmi e delle attività è affidata al CEDE, presso il quale è istituito un Servizio Nazionale per la qualità dell'istruzione.

Il CEDE si avvarrà della collaborazione della BDP e degli IRRSAE nonché, mediante specifiche convenzioni, di enti specializzati pubblici e privati.

In relazione alle modalità di attuazione previste nei progetti il CEDE potrà altresì avvalersi degli Uffici centrali e periferici dell'Amministrazione, ivi comprese le segreterie di coordinamento degli ispettori tecnici.

Presso il CEDE è costituito, su designazione del Ministro della Pubblica Istruzione, un Comitato tecnico scientifico 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 sui problemi oggetto di valutazione.

Gli atti necessari per i lavori del Comitato tecnico scientifico, ivi compresi quelli relativi al trattamento di viaggio e di missione nonché eventuali compensi, sono a carico del CEDE.

Art.3

È costituito presso l'Ufficio di Gabinetto un Nucleo di raccordo con funzioni di interfaccia tra l'attività del Comitato di coordinamento e il CEDE.

Il predetto Nucleo è composto dal dirigente amministrativo dell'ufficio di Gabinetto competente, che lo presiede, da due ispettori tecnici, nonché da rappresentanti delle strutture amministrative interessate alle specifiche iniziative da determinare di volta in volta.

Art. 4

La Direzione Generale del Personale, quale Direzione istituzionalmente preposta alla vigilanza sul CEDE, provvederà alle operazioni amministrativo-contabili conseguenti alle deliberazioni adottate dal Comitato di cui all'art. 1.

Art. 5

Le spese relative alla realizzazione dei programmi e delle attività sopraindicati graveranno sul capitolo 1122 del bilancio del Ministero della Pubblica Istruzione.

Documento per l'avvio del servizio nazionale per la qualità dell'educazione

Premessa

La conoscenza degli elementi fondamentali del servizio scolastico e la loro valutazione in termini di efficacia dei risultati ha rappresentato - nell'esperienza della gran parte dei paesi ad economia avanzata - uno strumento fondamentale per il rinnovamento delle politiche educative e il miglioramento della qualità dell'educazione.

Il tema della qualità dell'educazione è divenuto oggetto d'attualità politica nel momento in cui si è cominciato a prendere coscienza del peso sempre più rilevante della variabile "educazione" nel processo di sviluppo economico e sociale.

Le azioni realizzate costituiscono oggi un patrimonio di riferimento fondamentale sia per conoscere le finalità perseguite, le soluzioni organizzative adottate e i risultati ottenuti, sia per approfondire l'impatto che hanno avuto sull'educazione in generale.

Le strade percorse nei diversi Paesi per giungere a disporre di interventi sistematici e permanenti di osservazione e di verifica della produttività delle scuole sono state diverse, e, pur nella consapevolezza di un'accentuata internazionalizzazione dei processi formativi, riflettono singoli contesti nazionali, tradizioni esistenti nel campo della valutazione scolastica, orientamenti della professione docente, rilievo politico dato alle questioni educative.

In Italia, solo recentemente dopo anni di dibattito e di riflessioni, il problema ha trovato accoglienza a livello politico. Momenti significativi sono stati la Conferenza Nazionale sulla Scuola del 1990, la ricognizione, compiuta sui sistemi nazionali di valutazione nel 1991, la proposta organica sulla scuola ai sensi dell'art. 8 DL n. 35 del 13 febbraio 1993.

Questo ritardo, tuttavia, consente di far tesoro dell'esperienza compiuta da altri; si deve comunque prevedere un lungo processo di avvicinamento, durante il quale è necessario creare le condizioni per avviare un disegno progettuale ed operativo che riscuota il consenso di tutti i soggetti interessati, per capitalizzare competenze ed esperienze con progetti pilota e rendere disponibili nuovi ed adeguati strumenti.

Termini essenziali di riferimento di questo nuovo scenario sono:

- il superamento dell'insuccesso scolastico, in quanto limite alla formazione ed al mantenimento delle risorse del Paese, considerato sia nelle sue manifestazioni patologiche (ripetenze ed abbandoni) sia nelle forme di latenza (deficit formativi, bisogni ignorati, dispersione strisciante);
- il recupero di funzionalità dell'organizzazione scolastica da un lato con il superamento delle situazioni di disagio strutturale, dall'altro con la definizione di standard di qualità del servizio;
- la trasparenza nel rapporto tra società civile e istituzione tenendo conto, nei processi di governo delle scuole, anche dell'apprezzamento da parte dell'utenza;
- il consolidamento dell'innovazione strutturale;
- la qualificazione della spesa pubblica per l'educazione.

Con più specifico riguardo al sistema scolastico italiano tre principali categorie di esigenze valutative si sono venute delineando nel corso dell'ultimo decennio:

1. la disponibilità di un flusso costante di informazioni sulle caratteristiche della popolazione scolastica e sul livello delle conoscenze e competenze conseguito dagli allievi;
2. l'analisi dei modi di funzionamento delle scuole nonché dell'incidenza delle variabili socio-economiche e culturali del contesto in cui esse operano sulle attività di formazione;
3. lo studio dei fattori cognitivi, emotivi e di personalità che incidono sul rapporto docenti-discenti e sull'attività delle istituzioni educative in genere.

Principali compiti del servizio per la qualità dell'educazione

La verifica della qualità del prodotto educativo costituisce strumento indispensabile di governo dei processi di riorganizzazione avviati dall'autonomia, fattore determinante di razionalizzazione dell'investimento pubblico nella formazione e di adeguamento delle risorse agli obiettivi dello sviluppo, elemento di garanzia circa la trasparenza delle politiche educative.

Anche se in una prima fase di avvio graduale del Servizio sarà opportuno selezionare prioritarie aree di intervento, occorrerà in prospettiva operare per un sistema integrato di valutazione.

La valutazione dovrà pertanto essere multifattoriale e includere non solo la verifica dei livelli di apprendimento ma anche la valutazione dei processi, comprenderà sia gli aspetti quantitativi che quelli di tipo qualitativo; dovrà in sostanza rendere conto delle condizioni strutturali di disagio, di normalità o di eccellenza in cui maturano determinati esiti, in riferimento sia ai livelli di apprendimento che ai livelli di qualità del servizio. Inoltre, per essere "di sistema", dovrebbe essere in grado di estendersi "al di fuori del sistema scolastico", ed occuparsi perciò anche dei rapporti tra il sotto-sistema sociale e produttivo.

Scopo fondamentale di un Sistema di valutazione è dunque quello di valutare lo stato e l'efficacia del sistema formativo del Paese nelle sue articolazioni e a tutti i suoi livelli, al fine di suggerire i necessari miglioramenti anche a confronto con comparabili situazioni di altri paesi.

Nel rinnovato quadro di sviluppo e di governo delle autonomie scolastiche, l'autovalutazione può costituire elemento innovativo di verifica del processo educativo nel suo complesso e delle attività didattiche ai vari livelli (per dare risposta agli studenti nel contesto della propria classe, ai docenti rispetto alla scuola, alla singola unità scolastica in relazione ai bisogni dell'utenza e della domanda del territorio).

L'autovalutazione diviene altresì elemento determinante per una maggiore consapevolezza dei processi educativi in atto per una più motivata ed efficace partecipazione dei singoli attori.

In questo ambito, al Servizio nazionale per la qualità dell'educazione competono in particolare e prioritariamente i seguenti compiti:

- fornire strumenti metodologici adeguati per promuovere processi di apprendimento consapevoli e conseguenti capacità di autovalutazione;
- studiare e scegliere anche in collaborazione con istituzioni internazionali, i necessari "indicatori" di risorse, di processo, di prodotto e contestuali (demografici, economici e socio-culturali) e le metodologie di rilevazione più affidabili, acquisendo sistematicamente materiali e strumenti esistenti, adattandoli e validandoli;
- sviluppare direttamente, validare, tarare e diffondere ulteriori strumenti di accertamento del profitto (anche in più forme parallele) nonché strumenti atti a rilevare lo stato e le condizioni di funzionamento del sistema scolastico per cui l'informazione non sia già disponibile;
- reperire, adottare o elaborare ex novo strumenti atti a sondare lo sviluppo cognitivo, la maturazione personale, soprattutto al fine di individuare eventuali stati di disagio giovanile;
- rendere possibili ed attuare rilevazioni su campioni rappresentativi della realtà scolastica in funzione di comparazioni internazionali e in ambito nazionale anche al fine di "tarare" i diversi strumenti in vista di una loro utilizzazione autonoma da parte delle istituzioni scolastiche;
- sviluppare strumenti atti a rilevare i livelli di soddisfazione di studenti, loro famiglie e opinione pubblica nei confronti del servizio scolastico;
- mettere tale strumentazione ed eventualmente l'informazione con essa raccolta a disposizione delle scuole e in genere di chi ha il compito di governare il sistema formativo, a livello centrale e locale, a fini di autovalutazione ed eterovalutazione;
- operare su richiesta delle autorità scolastiche e universitarie rilevazioni significative relative a specifici livelli scolastici e/o tipi di scuole;
- selezionare e formare personale idoneo allo sviluppo delle attività predette, al fine di costituire un'adeguata rete operativa sul territorio.

E' da sottolineare che i risultati delle rilevazioni effettuate dal servizio non possono essere resi pubblici a livello individuale né avere effetti amministrativi diretti.

Prime possibili aree di intervento

All'interno del rinnovato quadro istituzionale sarà necessario operare sulle sottoindicate prioritarie aree di intervento:

- Selezione e raccolta di modelli e strumenti a supporto dei processi autovalutativi.
- Costituzione di un archivio valutativo a servizio delle scuole.
- Formazione di esperti su problemi della valutazione.
- Identificazione delle variabili da rilevare, tenendo in considerazione quelle generalmente presenti nei principali rapporti internazionali sull'istruzione (in particolare OCDE e IFA).
- Definizione di un modello della popolazione scolastica sulla base del quale sia possibile effettuare campionamenti secondo un certo numero di criteri in parte stabili (aree geografiche, tipologie di insediamento, contesto socio-economico ecc.), in parte da precisare a seconda di specifiche necessità che saranno prospettate da parte dell'Amministrazione scolastica.
- Progettazione e realizzazione di uno strumentario per le rilevazioni concernenti l'ambito delle competenze e delle abilità acquisite dagli allievi, delle variabili descrittive di sfondo e delle condizioni dell'intervento didattico.
- Progettazione di un sistema di archivi automatizzati orientati alla valutazione, in funzione sia di ricerca, sia di servizio. Il sistema dovrà contenere elementi di prova richiamabili secondo le necessità (item banking). Dovrà

inoltre fornire serie sincroniche e diacroniche di dati, al fine di descrivere lo stato relativo ad aspetti determinati dell'istruzione, ma anche le tendenze in corso di sviluppo.

- Realizzazione, in collaborazione con gli IRSSAE, delle strutture decentrate per la rilevazione dei dati.
- Messa a punto di una speciale struttura di sostegno per lo svolgimento delle prove di esame o comunque per verifiche a carattere riassuntivo che coinvolgono un numero consistente di allievi.
- Collaborazione con istituzioni internazionali che perseguano intenti, simili per la conduzione di indagini comparativo.
- Definizione di procedure standard per il trattamento dei dati valutativi, con relativi programmi automatizzati.
- Formazione di esperti sui problemi della valutazione.

Archivio docimologico per l'autovalutazione delle scuole

- Linee di un progetto

Il passaggio dell'organizzazione scolastica dalle forme attuali e quelle in corso di definizione centrate sull'autonomia delle scelte formative comporta che le scuole siano in condizione di operare scelte a partire dall'analisi delle condizioni di intervento e di verificare con continuità l'efficacia delle soluzioni individuate, ed occorre anche che tali verifiche possano fondarsi su criteri non eccessivamente subalterni alle particolari condizioni in cui l'intervento di formazione si attua. Di conseguenza, il giudizio che le scuole sono chiamate ad esprimere sulla qualità della proposta formativa che sono state in grado di esprimere (è come dire la loro autovalutazione) va, per un certo numero di aspetti, riferito a parametri la cui validità spaziale si estenda oltre i confini territoriali dai quali provengono gli allievi. Diventa perciò una condizione strutturale per l'autonomia, la disponibilità di una strumentazione valutativa alla quale le scuole possano far riferimento.

Le soluzioni possibili per offrire alle scuole criteri dei quali hanno bisogno per autovalutarsi sono fondamentalmente di due tipi: il primo consiste nel fornire ad se prove che si definiscono appunto "di criterio", accompagnate cioè da indicazioni per stabilire su una scalata predefinita; il livello dei risultati conseguiti da ciascun allievo; la seconda soluzione consiste nel proporre alle scuole materiale qualificato da un punto di vista docimologico, lasciando ad esse di selezionare ciò che meglio corrisponde alle scelte effettuate. Certamente questa seconda via è molto più impegnativa, ma non c'è dubbio che consenta di valorizzare in misura assai più ampia la capacità progettuale e tecnica delle scuole.

L'opzione a favore di questa seconda via e alla base delle linee per un progetto di Archivio Docimologico per l'Autovalutazione delle Scuole che qui si presenta. Questo Archivio dovrebbe contenere un gran numero di elementi di prova (in prospettiva, varie decine di migliaia). Tali elementi di prova (o item, come sono generalmente indicati nel lessico docimologico) sono immessi nell'archivio accompagnati tra serie di marcatori: la prima serie si riferisce alle caratteristiche docimologiche dell'elemento (difficoltà, discriminatività, distrattività); la seconda serie alle caratteristiche didattiche (l'obiettivo cognitivo, il suo posizionamento nel curriculum, la valenza iniziale, formativa o sommativa, nel processo di apprendimento); infine, la terza serie presenta indicazioni di contesto (per esempio la dominanza italo-tona o dialettale, urbana o rurale eccetera). L'Archivio dovrà essere consultabile in rete dalle scuole tramite una chiave di accesso. Le scuole esprimeranno, in linguaggio assai prossimo a quello naturale, le loro esigenze di valutazione indicando anche il valore dei marcatori che considerano più rispondente alle loro esigenze. Il citato Archivio proporrà il materiale di cui dispone, all'interno del quale le scuole saranno libere di selezionare ciò che preferiscono, scaricandolo sempre attraverso la rete. Alle scuole si chiede soltanto di fornire all'Archivio i risultati ottenuti tramite l'utilizzazione del materiale selezionato. La validità della chiave di accesso viene pertanto sospesa fin quando tale condizione non sia stata osservata. L'Archivio tornerà comunque assistenza nel trattamento dei dati ottenuti, al fine di porre le scuole in grado di ricevere le indicazioni delle quali hanno effettivamente bisogno. Per l'alimentazione dell'Archivio, si provvederà alla costituzione presso il CEDE di un Centro di validazione, che si avvarrà per le verifiche sul campo, della collaborazione di un gruppo di scuole-laboratorio. Scuole, insegnanti, associazioni saranno liberi di proporre materiali per l'Archivio. Essi saranno tuttavia immessi nella rete solo dopo che siano state verificate sul campo le loro caratteristiche.

Se lo scopo prioritario dell'archivio è di consentire l'autovalutazione delle scuole, non meno importante sarà la possibilità di favorire la crescita della competenza valutativa all'interno del sistema scolastico, attraverso la messa in comune, con la mediazione del Centro di validazione, delle migliori esperienze realizzate all'interno del sistema scolastico. La qualità del servizio offerto dall'Archivio si gioverà inoltre dei dati di ritorno forniti dalle scuole, incrementandosi attraverso l'uso.

La costituzione del predetto Archivio al servizio delle scuole potrebbe essere la prima area di intervento. In tal caso l'amministrazione provvederà per il relativo affidamento dell'incarico al CEDE.