

La valutazione di sistema e l'INVALSI, evoluzione normativa e politiche scolastiche



pubblicato in **Psicologia dell'educazione - vol. 2013/1**

Erikson Trento

Raimondo Bolletta

r.bolletta@gmail.com, rbolletta.wordpress.com

Sommario

Nell'articolo verrà illustrata la faticosa evoluzione normativa che ha configurato l'INVALSI come istituto responsabile della gestione della valutazione degli apprendimenti di tutte le scuole del sistema pubblico. Verranno riportati alcuni testi di riferimento delle leggi e delle direttive ministeriali allo scopo di illustrare i vincoli complessi entro i quali l'Istituto opera. In particolare dovranno emergere i ruoli diversi assunti dall'amministrazione scolastica, dalle scuole autonome, dai fruitori dei dati raccolti e divulgati dall'INVALSI

Parole chiave

Valutazione di sistema, autonomia scolastica, test oggettivi, INVALSI, accertamento, sistema di istruzione e professionale.

Premessa.

Ritengo doveroso avvertire che l'autore di questo articolo ha vissuto direttamente molte fasi dell'evoluzione che ha portato all'attuale istituto di valutazione. Un testimone troppo coinvolto nei processi non sempre assicura l'obiettività del racconto. Il fine di questo contributo è di puntualizzare le fasi salienti di un processo di crescita tuttora in evoluzione sottolineandone i problemi pedagogici, culturali e politici che lo hanno reso così faticoso e lento. Volutamente, per ovvi motivi di spazio, è tralasciata l'attività dell'Istituto legate alle ricerche valutative internazionali perché la loro impostazione metodologica e la loro realizzazione sono significativamente orientati dai vincoli dettati dalle organizzazioni internazionali di riferimento in specie IEA, OCSE ed UE.

Evoluzione istituzionale

Le tappe per arrivare all'attuale Istituto sono numerose e si collocano lungo un percorso accidentato e tortuoso.

- Si parte dal CEDE, Centro Europeo dell'Educazione, istituito dal DPR n.419 del 31 maggio 1974 e che diventa pienamente operativo nel 1982 con il comando in servizio di docenti scelti a concorso,
- nel cui ambito dal 1997 viene istituito, come soluzione ponte in attesa della riforma, il SNQI, Servizio Nazionale per la Qualità dell'Istruzione, in base alla Direttiva 307 del 21.05.1997,
- il CEDE è trasformato due anni dopo in INVALSI, Istituto nazionale per la valutazione del sistema dell'istruzione, in base al D. L.vo n. 258 del 20.07.1999,
- e cinque anni più tardi è ulteriormente riordinato, con lo stesso acronimo ma con più estesa denominazione, in Istituto Nazionale per la Valutazione del Sistema educativo dell'Istruzione e della formazione in base al D. L.vo n. 286 del 19.11. 2004.

I termini usati

Una prima osservazione riguarda i termini usati nelle denominazioni degli istituti: una evoluzione che passa da **educazione** (ciò che serve a favorire il processo di adattamento alla vita delle nuove generazioni) a **istruzione** (ciò che serve a favorire il processo di adattamento alla vita delle nuove generazioni attraverso l'acquisizione di specifiche conoscenze) a **formazione** (ciò che serve a favorire il processo di adattamento alla vita delle nuove generazioni attraverso l'acquisizione di competenze utili all'assunzione di un compito lavorativo). L'uso di questi termini corrisponde a una concezione della scuola che si adatta ai processi politici ed economici che segnano l'evoluzione della società italiana. Se il CEDE era stato il frutto della ventata di democratizzazione ed apertura dei decreti delegati degli anni 70 che vedevano nell'Europa un modello di crescita civile e culturale, la sottolineatura della parola *istruzione* e successivamente del *sistema educativo di istruzione e di formazione* corrisponde alla necessità di ripensare la scuola in termini più focalizzati sui risultati, sul ritorno economico degli investimenti e sull'occupabilità. Altra sottolineatura terminologica è il fatto che la struttura sperimentale di passaggio SNQI utilizza la parola **Qualità** mentre le due dizioni successive utilizzano esplicitamente la parola Valutazione, la parola **Sistema** evoca non più soltanto la struttura della scuola statale ma il sistema pubblico che era stato introdotto con la legge sulla parità scolastica.

Villa Falconieri

L'INVALSI dunque 'gemma' dal CEDE con interventi normativi e ordinamentali aggiuntivi e solo parzialmente abrogativi dell'esistente per cui ne eredita alcune caratteristiche peculiari. La prima, apparentemente secondaria, è la sede. La legge istitutiva del CEDE, mai abrogata, fa esplicito riferimento a Villa Falconieri a Frascati come sede dell'istituto. La villa, monumento storico, originariamente attrezzata per ospitare convegni e corsi di aggiornamento, arrivando ad ospitare anche più di 100 corsisti a notte, è stata progressivamente trasformata per essere una sede di uffici e di ambienti utili per incontri e piccoli seminari e parzialmente per custodire dati e documenti dei progetti. Villa Falconieri, per i vincoli architettonici cui è sottoposta, non potrà mai ospitare un centro valutazione paragonabile a quelli stranieri in cui le strutture fisiche e tecnologiche sono capaci di distribuire e raccogliere tonnellate di questionari, di ospitare staff di centinaia di addetti e

di esperti. Anche a causa di questo vincolo gran parte del lavoro operativo dei progetti di valutazione sul campo fosse affidata in outsourcing e l'organico del personale non supera il limite imposto dagli spazi fisici della Villa. Peraltro la stessa collocazione a Frascati segna, forse impropriamente, una separatezza da Roma e dal Ministero di Viale Trastevere dando l'immagine di una struttura che dovrebbe essere indipendente ed autonoma.

Dal CEDE l'Invalsi eredita anche altre due caratteristiche importanti: la vocazione internazionale consolidata in pluriennali rapporti di collaborazione con università ed istituzioni di altri paesi e una metodologia di lavoro molto proiettata verso la ricerca pedagogica empirica universitaria. Ciò era stabilito dalla legge istitutiva e dai regolamenti del CEDE il cui direttivo era composto per metà da docenti universitari e per metà da rappresentanti della scuola secondaria e il presidente era eletto dal direttivo tra i docenti universitari.

Come la valutazione entra nella normativa

Possiamo assumere il 1990 come una data di riferimento rispetto al processo che introdurrà nel nostro sistema ordinamentale la cultura della valutazione. In tale anno il ministro Mattarella promuove una grande Conferenza nazionale della Scuola nel cui ambito istanze scientifiche e politiche si incontrano per formulare un disegno di riforma e ammodernamento della scuola centrato sostanzialmente sull'autonomia scolastica. A tale nuova configurazione doveva in parallelo essere affiancato un sistema di valutazione analogamente a quanto altri paesi avevano già promosso o realizzato: negli Stati Uniti si realizzavano da tempo le indagini del NAEP (National Assessment of Educational Progress) e in Europa l'Inghilterra aveva già avviato l'Ofsted (Office for standards in Education) e la Francia il DEP (Direction de la Evaluation et de la Prospective) e quindi erano già disponibili indagini valutative di sistema di notevole impatto scientifico e politico.

Contestualmente alla conferenza nazionale, il Ministero affidava al CENSIS uno studio di fattibilità che, sulla base di una ricognizione sistematica dei sistemi stranieri e delle risorse già disponibili nell'ambito italiano, doveva formulare ipotesi operative per configurare una proposta di legge istitutiva del sistema di valutazione nazionale. Nel documento il CENSIS propone una struttura 'leggera' che, coordinando risorse già esistenti quali università, centri di ricerca pubblici e privati, la rete degli IRRSAE, CEDE e BDP, fosse in grado di realizzare ricerche ed interventi mirati in una relazione di terzietà ed indipendenza dalla burocrazie ministeriali e dallo stesso potere politico del ministro.

In questo quadro, nel 1993, esattamente 20 anni fa, nel D.L.vo 12 febbraio 1993, n. 35 (Riordino della normativa in materia di utilizzazione del personale della scuola ..) all'art. 8. (Parametri di valutazione della produttività del sistema scolastico) si afferma che:

1. Nel quadro della definizione di strumenti idonei al conseguimento di una maggiore produttività del sistema scolastico ed al raggiungimento di obiettivi di qualità, il Ministro della pubblica istruzione provvede alla determinazione di parametri di valutazione dell'efficacia della spesa che tengano conto dei vari fenomeni che, condizionando l'attuazione del diritto allo studio, si riflettono sui livelli qualitativi dell'istruzione. A tal fine provvede altresì all'individuazione di adeguati metodi di rilevamento dei processi e dei risultati in termini di preparazione generale e di preparazione specifica del servizio scolastico.

2. Definiti metodi e strumenti di cui al comma 1, il Ministro della pubblica istruzione, sentite le organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative sul piano nazionale, stabilisce un programma triennale di interventi articolati nel territorio, per ciascun anno, che saranno volti alla realizzazione della migliore qualità dell'offerta educativa ed, in particolare, al graduale superamento dei fenomeni di evasione dall'obbligo scolastico, di ripetenza e di interruzione della frequenza scolastica, di ritardo nel corso degli studi e di abbandono della scuola, soprattutto nelle aree di maggior disagio scolastico.

Questo atto legislativo è fortemente intrecciato con la contrattazione sindacale nel cui ambito viene inserita la possibilità che alcuni incrementi stipendiali fossero realizzati con i risparmi delle razionalizzazioni e che fossero assegnati con criteri di merito. A quell'epoca risale la prima volta in cui, in sede di contrattazione sindacale, si recepisce l'idea di una differenziazione stipendiale legata alla qualità del servizio prestato. Per via amministrativa il Ministero destina fondi della rete IRRSAE, CEDE e BDP finalizzati alla realizzazione di attività di studio e ricerca concernenti la qualità del servizio scolastico.

Nel Testo Unico delle disposizioni legislative in materia di istruzione D.L.vo n.297/1994 art. 603 si introduce il concetto di *“produttività del sistema, obiettivi di qualità da perseguire e parametri di valutazione sull'efficacia della spesa”*. Al comma 3 il testo recita:

Per l'acquisizione delle competenze scientifiche e tecnologiche necessarie, per la realizzazione del programma, per l'analisi sistematica dei risultati rilevati e per la verifica dell'idoneità degli interventi disposti, il Ministro della pubblica istruzione si avvale della collaborazione del Centro europeo dell'educazione, della Biblioteca di documentazione pedagogica, degli istituti regionali di ricerca, sperimentazione e aggiornamento educativi, nonché di enti specializzati, universitari e non universitari, pubblici e privati, e di associazioni di tutela dei diritti dei cittadini e della qualità di servizi.

In sostanza il TU si riferisce ad una struttura simile a quella proposta dallo studio CENSIS del 1990.

Due anni più tardi la C.M. n.100 del 4/3/1996 introduce nel linguaggio corrente un riferimento ad indicatori della qualità della scuola mutuandoli anche dai progetti di ricerca condotti a livello internazionale dall'OCSE quali il Progetto INES di cui venivano diffusi i primi risultati e modelli.

SNQI

Nel 1997 il ministro Luigi Berlinguer con direttiva ministeriale n.307 istituisce presso il CEDE il SNQI, Servizio Nazionale per la Qualità dell'Istruzione, come soluzione ponte in vista di una riforma più organica. La soluzione adottata individua all'interno della struttura del Ministero la responsabilità degli orientamenti generali della valutazione attraverso un Comitato di coordinamento presieduto dallo stesso Ministro, dal Capo di gabinetto, dai Capi dell'ispettorato, dal Presidente del CEDE e dai Direttori generali.

Il Comitato

- formula proposte in ordine all'individuazione degli obiettivi dell'azione di valutazione assicurando unità di indirizzo;
- elabora le linee di intervento nei diversi settori scolastici nonché in quelli di comune interesse;
- esamina i progetti operativi del CEDE per verificare le congruenze rispetto agli obiettivi e alle linee di intervento determinati;
- definisce i raccordi con il sistema informativo del Ministero.

E' inoltre costituito un Comitato Tecnico Scientifico di altrettanto alto profilo accademico con il compito di

- definire i riferimenti metodologici anche in relazione ad indicatori ed esperienze internazionali,
- sovrintendere all'attuazione di programmi di attività,

- predisporre relazioni sui problemi oggetto di valutazione.

Come è facile vedere questa configurazione del SNQI accentra sul CEDE risorse economiche e competenze scientifiche a scapito della struttura a rete degli IRRSAE ed a scapito di una effettiva esternalizzazione del processo valutativo rispetto al potere politico e burocratico del Ministero. In questo ambito, in aggiunta alle attività correnti del CEDE, sono attivati nuovi progetti tra i quali quelli che prefigurano l'attività del futuro INVALSI. Essi sono:

- il SERIS (Servizio di Rilevazione di Sistema) con il compito di studiare a campione gli apprendimenti in alcune disciplinari considerate strategiche,
- l'ADAS (Archivio docimologico per l'autovalutazione delle scuole) per fornire alle scuole elementi per la costruzione di prove di profitto,
- l'ONES (Osservatorio Nazionale sugli Esami di Stato) per monitorare l'attuazione della riforma degli esami di Stato ed aiutare le commissioni d'esame nella costruzione della terza prova.

INVALSI 1

Il D.L.vo 20/7/1998 n.258 trasforma il CEDE in Istituto Nazionale per la Valutazione del Sistema dell'Istruzione con il compito di *“valutare l'efficienza e l'efficacia del sistema di istruzione nel suo complesso ed analiticamente, ove opportuno, anche per singola istituzione scolastica” nonché per valutare la “soddisfazione dell'utenza”*. La norma assegna all'istituto anche *“il compito di realizzare ... promozione della cultura dell'autovalutazione da parte delle scuole”*

Sono anni intensi dal punto di vista della riorganizzazione dei servizi pubblici in cui si tiene maggiormente conto del problema dell'efficacia e dell'efficienza. Il DPR 8/3/1999 n.275 introduce il Regolamento in materia di autonomia organizzativa e didattica mentre il D.L.vo 30/7/1999 n.286 (Riordino e potenziamento dei meccanismi di monitoraggio e valutazione dell'attività delle amministrazioni pubbliche) afferma che *“le verifiche dell'efficienza, efficacia ed economicità dell'azione amministrativa non si applicano alla attività didattica del personale della scuola”* ma parimenti la C.M. 21/12/1999 N. 312 fissa i criteri e le procedure per la valutazione dei capi di istituto. In sostanza la normativa recepisce la distinzione tra la valutazione scolastica operata dai docenti sugli alunni e la valutazione di sistema della qualità dei pubblici servizi, riconosce la peculiarità del servizio dei docenti ma condiziona l'avvio dell'autonomia scolastica all'esistenza di una sistema regolatore fondato sulla valutazione.

La Legge 10/03/2000, n. 62 istituisce il sistema pubblico fissando norme per la parità scolastica e disposizioni sul diritto allo studio e all'istruzione. Di fatto la questione della valutazione assume con questo atto anche una funzione certificatoria che prima o poi doveva diventare strumento operativo per regolare non solo le scuole statali autonome ma anche la rete delle scuole private che entrano nella rete pubblica a condizione che rispettino standard qualitativi definiti dalla legge e verificati in modo affidabile.

In tale contesto in rapida evoluzione, l'operatività dell'INVALSI stenta a partire: è solo nel settembre del 2000 che con il DPR n.313 viene emanato il Regolamento dell'Istituto che definisce una pianta organica e il dimensionamento delle risorse economiche necessarie.

La Legge costituzionale n. 3 del 18/10/2001 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione) segna forse il compimento del processo decennale che aveva avuto inizio

con la conferenza del '90 conferendo all'autonomia funzionale delle istituzioni scolastiche rilievo costituzionale rispetto alle altre autonomie territoriali.

L'INVALSI si trova così al centro di almeno tre nuove dimensioni del problema della valutazione:

- un sistema scolastico pubblico costituito da scuole statali e da scuole paritarie,
- una autonomia delle istituzioni scolastiche potenziata dal rilievo assunto in Costituzione,
- la non esclusiva competenza del Ministero centrale rispetto al sistema formativo del quale alcuni aspetti strategici della formazione professionale sono riservati in via esclusiva alle Regioni.

INVALSI 2

Durante il ministero dell'on. Letizia Moratti la legge delega n.53 del 28/03/2003 avvia un nuovo processo di riforma della scuola. Da tale delega discende il D. L.vo del 19.11.2004, n. 286 che dà un nuovo profilo all'Istituto nazionale di valutazione del sistema educativo dell'istruzione e della formazione.

La configurazione dell'attuale INVALSI discende da questa riforma. L'art. 3 della legge 53 (Valutazione degli apprendimenti e della qualità del sistema educativo di istruzione e di formazione) recita:

(...)

a) la valutazione, periodica e annuale, degli apprendimenti e del comportamento degli studenti del sistema educativo di istruzione e di formazione, e la certificazione delle competenze da essi acquisite, sono affidate ai docenti delle istituzioni di istruzione e formazione frequentate; agli stessi docenti è affidata la valutazione dei periodi didattici ai fini del passaggio al periodo successivo; il miglioramento dei processi di apprendimento e della relativa valutazione, nonché la continuità didattica, sono assicurati anche attraverso una congrua permanenza dei docenti nella sede di titolarità;

b) ai fini del progressivo miglioramento e dell'armonizzazione della qualità del sistema di istruzione e di formazione, l'Istituto nazionale per la valutazione del sistema di istruzione effettua verifiche periodiche e sistematiche sulle conoscenze e abilità degli studenti e sulla qualità complessiva dell'offerta formativa delle istituzioni scolastiche e formative; in funzione dei predetti compiti vengono rideterminate le funzioni e la struttura del predetto Istituto;

c) l'esame di Stato conclusivo dei cicli di istruzione considera e valuta le competenze acquisite dagli studenti nel corso e al termine del ciclo e si svolge su prove organizzate dalle commissioni d'esame e su prove predisposte e gestite dall'Istituto nazionale per la valutazione del sistema di istruzione, sulla base degli obiettivi specifici di apprendimento del corso ed in relazione alle discipline di insegnamento dell'ultimo anno.

SNV

Il D. L.vo n. 286 in base ai precedenti criteri fissati nella legge delega istituisce un **Servizio** Nazionale di Valutazione del sistema educativo di istruzione e di formazione

1. (...) e' istituito il Servizio nazionale di valutazione del sistema educativo di istruzione e di formazione con l'obiettivo di valutarne l'efficienza e l'efficacia, inquadrando la valutazione nel contesto internazionale. Per l'istruzione e la formazione professionale tale valutazione concerne esclusivamente i livelli essenziali di prestazione (...)

2. Al conseguimento degli obiettivi di cui al comma 1 concorrono l'Istituto nazionale di valutazione di cui all'articolo 2 e le istituzioni scolastiche e formative, nonché le regioni, le province ed i comuni in relazione ai rispettivi ambiti di competenza. (...)

3. Ai fini di cui al comma 2 l'Istituto nazionale di valutazione di cui all'articolo 2, le istituzioni scolastiche e formative, le regioni, le province ed i comuni attivano le opportune procedure atte a favorire l'interoperabilità tra i loro sistemi informativi, (...).

4. Ferma restando l'autonomia dell'Istituto nazionale di valutazione di cui all'articolo 2 e dei servizi di valutazione di competenza regionale, e' istituito, presso il Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca, un Comitato tecnico permanente, cui partecipano i rappresentanti delle amministrazioni interessate, con il compito di assicurare l'interoperabilità fra le attività ed i servizi di valutazione.

Art. 2. (Riordino dell'Istituto nazionale di valutazione del sistema dell'istruzione)

1. Per i fini di cui all'articolo 1 l'Istituto nazionale di valutazione del sistema dell'istruzione di cui al decreto legislativo 20 luglio 1999, n. 258, e' riordinato, secondo le disposizioni del presente decreto ed assume la denominazione di «Istituto Nazionale per la valutazione del sistema educativo di istruzione e di formazione (INVALSI)», di seguito denominato: «Istituto».

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

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

Art. 3. (Compiti dell'INVALSI)

1. L'Istituto:

a) effettua verifiche periodiche e sistematiche sulle conoscenze e abilità degli studenti e sulla qualità complessiva dell'offerta formativa delle istituzioni di istruzione e di istruzione e formazione professionale, anche nel contesto dell'apprendimento permanente. (...)

b) predispone, nell'ambito delle prove previste per l'esame di Stato conclusivo dei cicli di istruzione, per la loro scelta da parte del Ministro, le prove a carattere nazionale, (...)

c) svolge attività di ricerca, nell'ambito delle sue finalità istituzionali;

d) studia le cause dell'insuccesso e della dispersione scolastica con riferimento al contesto sociale ed alle tipologie dell'offerta formativa;

e) assume iniziative rivolte ad assicurare la partecipazione italiana a progetti di ricerca europea e internazionale in campo valutativo;

f) svolge attività di supporto e assistenza tecnica all'amministrazione scolastica, alle regioni, agli enti territoriali, e alle singole istituzioni scolastiche e formative per la realizzazione di autonome iniziative di monitoraggio, valutazione e autovalutazione;

g) svolge attività di formazione del personale docente e dirigente della scuola, connessa ai processi di valutazione e di autovalutazione delle istituzioni scolastiche.

La citazione per esteso della normativa è opportuna se si vuole capire più a fondo la complessità dell'architettura immaginata dal legislatore. La soluzione adottata cerca di conciliare esigenze contrastanti quali l'autonomia di giudizio di una valutazione che dovrebbe essere esterna, il rispetto delle autonomie coinvolte oggetto della valutazione, la necessità di evitare nuovi aggravii di spesa con nuove strutture burocratiche aggiuntive. Il Servizio Nazionale di Valutazione riflette quindi la struttura ipotizzata dallo studio pilota del Censis del '90, concentra molti compiti operativi sull'Istituto INVALSI, riserva all'istanza politica rappresentata dal Ministro la responsabilità delle scelte strategiche del cosa e come valutare. In tal senso l'architettura è simile anche al SNQI per la distinzione del livello della responsabilità delle operazioni di valutazione da quello della loro qualità scientifica.

I progetti Pilota

All'impianto del 2004 si arriva dopo che a partire al 2001 su indicazione del Gruppo di lavoro per la predisposizione degli indirizzi per l'attuazione delle disposizioni concernenti la valutazione del servizio scolastico (DM 436 11/7/2001), costituito dal ministro Moratti appena insediato, vengono realizzati dall'INVALSI tre Progetti Pilota annuali con il fine di studiare la fattibilità e la sostenibilità di un nuovo Sistema di Valutazione. Il Gruppo è presieduto dal prof. Giacomo Elias che nel 2004 assumerà la presidenza dell'INVALSI riordinato.

Le caratteristiche salienti di tali progetti pilota sono:

- partecipazione volontaria delle scuole con tutte le classi di uno stesso livello
- anonimato degli studenti e indisponibilità dei risultati individuali per la valutazione scolastica
- uso di test oggettivi
- compilazione di un questionario di sfondo di istituto
- pilotaggio di una somministrazione informatica
- Feed back per l'autovalutazione di istituto

I livelli scolastici testati sono: II elementare, IV elementare, I media, I superiore, III superiore. Le discipline testate sono: italiano, matematica e scienze.

La realizzazione dei progetti pilota è accompagnata

- dalla diffidenza di molte scuole che evitano di partecipare ma ugualmente osservano dall'esterno il processo e ne temono l'allargamento e
- dalle critiche di merito che provengono da parte del mondo accademico.

I test sembrano inappropriati, non si capisce con quale quadro di riferimento siano stati costruiti, si chiede se il riferimento siano i curricoli effettivi o i curricoli attesi. Viene criticato il metodo di acquisizione dei dati che appare scarsamente affidabile, sono diffusi risultati di difficile interpretazione se non addirittura confutabili da altre evidenze empiriche acquisite nelle ricerche internazionali dallo stesso INVALSI.

Nell'anno scolastico 2004-05 il nuovo INVALSI estende il modello dei progetti pilota a tutta la popolazione degli studenti dei livelli iniziali dei cicli previsti dalla riforma, su tutte le scuole del primo ciclo (elementari e medie) in cui è già operante la Riforma Moratti.

Lo stop di Fioroni

Nel 2006 il nuovo ministro Fioroni riprende le polemiche sui progetti pilota e dichiara alla Camera "I dispositivi di valutazione finora attivati, che hanno avuto comunque il pregio di sviluppare una familiarizzazione delle scuole con le tematiche della valutazione, hanno molti limiti: quello, strutturale, di non riferirsi ad obiettivi formativi chiari e condivisi; e anche limiti tecnici intrinseci alle modalità di somministrazione delle prove e ad altri aspetti non secondari." Interviene quindi sull'INVALSI commissariandolo e bloccando il processo di strutturazione del personale e dell'organizzazione in vista di un nuovo regolamento e forse di un nuovo assetto istituzionale.

Competenze esterne al sistema

Uno dei tre nuovi commissari straordinari, che successivamente verrà nominato presidente, è il dottor Piero Cipollone della Banca d'Italia. Si scioglie in questo modo l'intrico tra la responsabilità politica e ministeriale e l'indipendenza della gestione scientifica, la relazione tra valutazione esterna al sistema formativo e valutazione interna. La competenza tecnica di un esperto della Banca di Italia risulta estranea sia al potere accademico della pedagogia sia al potere politico della burocrazia ministeriale sia alle varie compagini sindacali rappresentative della categoria dei docenti. Un vero e proprio commissariamento in cui si è ritenuto che la chiave interpretativa fondamentale dei risultati fosse quello della coerenza degli stessi con la produttività del sistema economico. La somministrazione censimentaria dei test oggettivi sugli apprendimenti viene sospesa per un anno per riconsiderarne tutta l'organizzazione e la logica complessiva. La Direttiva ministeriale n. 52 del 19 giugno 2007 dispone che la rilevazione degli apprendimenti avvenga su base campionaria con l'uso di somministratori esterni alla scuola avendo come finalità di mettere a punto uno strumento adeguato a misurare il valore aggiunto di ogni unità scolastica.

Il Quaderno Bianco

Il dibattito complessivo sul ruolo dell'INVALSI riparte nel settembre 2007 con la pubblicazione del 'Quaderno bianco sulla scuola' curato da un gruppo paritetico del Ministero dell'Istruzione e di quello dell'Economia e Finanze in risposta alla necessità espressa dal Ministero dell'Economia Padoa Schioppa di impostare i bilanci dello Stato in modo nuovo secondo una logica di budget finalizzato di cui occorre dare rendiconto rispetto ai risultati. Il documento ripropone di centrare sull'INVALSI il sistema di valutazione secondo due linee: necessità di effettuare sistematiche rilevazioni sugli apprendimenti assicurando un alto livello tecnico scientifico negli accertamenti, assicurare un supporto alle scuole per l'analisi e l'utilizzo dei risultati nell'autovalutazione. Il "Quaderno bianco" raccoglie numerose proposte e censisce i principali risultati disponibili sulla situazione della scuola chiedendo il rilancio della ricerca educativa e valutativa anche in luoghi diversi dall'INVALSI e il consolidamento e la diffusione delle pratiche autovalutative di reti di scuola.

Contestualmente la Legge 25 ottobre 2007, n. 176 introduce una nuova prova INVALSI come terza prova nell'esami di stato conclusivo della scuola secondaria di primo grado.

L'INVALSI a sistema

Con il nuovo ministro Maria Stella Gelmini l'INVALSI si consolida ulteriormente ricevendo un più chiaro ed esteso profilo di competenze mediante il D. L.vo n. 213 del 31/12 /2009 concernente il riordino degli enti di ricerca.

In questo quadro la gestione delle rilevazioni assumono quella regolarità ed efficienza gestionale che si è stabilizzata a livello di singolo istituto scolastico, di collegi docenti, di cultura della famiglie. Nel bene e nel male, ovviamente.

In realtà, come fosse una storia infinita, nel 2010 viene costituita un nuovo Comitato Tecnico Scientifico con il compito di mettere a punto un modello di valutazione degli istituti scolastici. Ancora una volta la sperimentazione riguarda un campione di scuole volontarie disponibili ad impegnarsi ed esporsi in una specie di gara in cui la posta in gioco è un compenso economico per i docenti partecipanti. Il modello adottato prevede che una

componente della valutazione dell'istituto scolastico si basi sui dati delle rilevazioni della preparazione degli alunni da parte dell'INVALSI in particolare sul calcolo del valore aggiunto di istituto depurato da eventuali vantaggi di contesto, la seconda componente è una relazione quali-quantitativa messa a punto da un ispettore e da due esperti sulla base di un protocollo di osservazione uniforme.

Invalsi a immagine della nostra società

Nello spazio di un articolo non è possibile approfondire in modo adeguato un tema molto complesso come questo e quindi a conclusione vengono solo accennati gli aspetti connessi con la vicenda INVALSI su cui occorrerebbe una ulteriormente riflessione.

L'alternanza delle opzioni politiche tipica di questo ventennio non assume come trasversali le questioni che concernono il profilo del sistema educativo e il sistema di valutazione: l'INVALSI ha risentito fortemente della tentazione di ricominciare sempre da zero ad ogni passaggio di ministro come se non esistesse un consolidato, una esperienza, un vissuto da rispettare o considerare. Però le cose, la storia, l'inerzia o la resilienza della cultura condivisa riportano i processi innovativi troppo frequenti dentro una regolarità, forse un po' grigia, ma certamente meno altalenante.

Come costituire una autorevolezza dell'Istituto indipendente dal potere politico e burocratico, su cosa fondarla? Sulla competenza scientifica del personale, su agganci alla ricerca accademica, sull'incardinamento nella comunità degli aventi causa, gli stakeholder, sulla efficienza della gestione dei progetti? L'Istituto di fatto è uno snodo tra molte istanze poco disposte a cedere la loro porzione di potere ma molto solerti nel rimbalzare su di esso le responsabilità delle scelte spiacevoli. La valutazione, se fatta con rigore, non produce a breve consenso ed è quindi utilizzata a corrente alternata a seconda delle convenienze e delle necessità.

In questo processo di crescita sono state perse alcune occasioni storiche favorevoli che difficilmente si ripeteranno:

- la legge sulla parità poteva prevedere una seria gestione degli accreditamenti che si basassero su una integrazione efficiente tra le competenze dell'ispettorato e quelle della ricerca sul campo nelle messa a punto di strumenti affidabili di accertamento e valutazione degli istituti scolastici,
- l'avvio dell'autonomia che esigeva un sistema di valutazione, la valutazione dei dirigenti scolastici, le riforme degli ordinamenti e dei curricoli, il nuovo titolo V della costituzione avrebbero consentito al legislatore di procedere con maggiore coraggio e determinazione dando all'istituto o al sistema allargato SNV risorse e competenze all'altezza delle dimensioni del sistema scolastico assumendo come parametro di spesa ciò che viene usato in altri paesi simili al nostro.

Le crisi economiche, che si sono succedute dall'inizio degli anni '90, hanno reso più stringente la necessità di efficienza del servizio pubblico e di un miglioramento della qualità degli addetti. Vari tentativi di inserimento di elementi di differenziazione degli stipendi basati sulle competenze o sul rendimento nel servizio hanno determinato una forte diffidenza dei docenti rispetto alle reali funzioni dell'INVALSI che ai loro occhi ha una funzione ambigua; ciò riduce la disponibilità a collaborare nella gestione delle azioni di accertamento e di valutazione dei risultati degli studenti. Incombe, non ben chiarito per tutti, l'attuazione della legge 150 del 2009 che prevede forme incentivanti della retribuzione legate alla qualità della prestazione. La recente disposizione della finanziaria

approvata nel dicembre 2012 secondo cui a *decorrere dal 2014 i risultati conseguiti dalle singole istituzioni sono presi in considerazione ai fini della distribuzione delle risorse per il funzionamento* certamente renderà più arduo il lavoro dell'INVALSI la cui responsabilità aumenta a dismisura rispetto agli strumenti organizzativi di cui dispone.

L'Italia soffre per la riduzione delle risorse e per la mancanza di sviluppo e non riesce ad offrire sbocchi lavorativi adeguati a coloro che escono dalla scuola. In assenza di motivazioni estrinseche da proporre ai giovani, si è optato per un maggiore severità proprio della valutazione scolastica e si sono diffuse forme di selezione spesso legate all'uso di test oggettivi. Si pensi agli sbarramenti agli accessi universitari. In questo quadro l'INVALSI si trova a veicolare standard di fatto con una responsabilità che non gli è formalmente riconosciuta. I risultati diffusi dall'INVALSI sono spesso letti e interpretati in modo improprio e seconda delle circostanze.

Tornando all'evoluzione delle parole Educazione, Istruzione e Formazione accennata all'inizio di questo contributo, durante questo ventennio soprattutto grazie alla riforma degli esami di Maturità del 1998 e alla successiva maggiore attenzione per il ruolo della formazione professionale, al centro del sistema scuola è stato posto lo sviluppo di competenze. I riferimenti normativi sull'INVALSI parlano prudentemente di accertamento delle conoscenze e meno esplicitamente delle competenze. Non è qui possibile affrontare la questione ma occorre menzionarla perché è come se una parte fondamentale della missione della scuola dovesse statutariamente sfuggire al lavoro di accertamento dei risultati svolto dall'INVALSI.

Infine la questione forse più importante: chi controlla il controllore? quale riflessione, quale ricerca è in atto circa gli effetti dell'intervento dell'INVALSI all'interno della vita scolastica? Quale consapevolezza abbiamo dei rischi di una prematura attenzione per il rendimento scolastico e per un suo accertamento oggettivo utilizzabile forse per la valutazione della professionalità dei docenti. Quali gli effetti del test in seconda elementare e a seguire nelle classi successive sulle strategie didattiche dei docenti? Quali gli effetti dell'interposizione dell'INVALSI nel rapporto tra scuola e famiglie?

Sitografia minima di riferimento

Schema sintetico presente sul sito INVALSI: http://www.invalsi.it/invalsi/documenti/doc_valutare/01_Breve_Storia_Invalsi.pdf

Sintesi con altri riferimenti sitografici su Wikipedia: http://it.wikipedia.org/wiki/Test_INVALSI#Storia

Punto di vista Sindacato COBAS http://www.gildavenezia.it/riforma/riformadoc/2011/invalsi_presentazione_massa_2-2011.pdf

Punto di vista di una docente, tesina finale anno di formazione: <http://2circolosass.scuolaer.it/materiale/tesina%20invalsi.pdf>

Punto di vista consulente INVALSI Cominelli: http://www.pavonerisorse.it/centro_animazione/sistema_valutazione.pdf

Punto di vista Direttore INVALSI R. Pileggi: <http://www.oceanos.org>

Punto di vista Direttore INVALSI Cristanini: <http://www.slideshare.net/jambooinvalsi-snvversoilsistemanazionaledivalutazione>

Il Quaderno bianco sulla scuola: http://www.invalsi.it/download/quaderno_bianco.pdf

System evaluation and INVALSI, changes in legislation and school policies

This paper illustrates the difficult changes in legislation that has configured INVALSI as responsible for managing the assessment of learning of all schools in the public system (state and private schools). You will find some reference texts of the laws and ministerial directives in order to illustrate the complex constraints within which the Institute operates. In particular, it should bring out the different roles assumed by national school administration, by autonomous schools, by users of results of surveys conducted by INVALSI

key-words

System evaluation, school autonomy, objective tests, INVALSI, assessment, educational and vocational system.