

## UN PARTO LUNGHISSIMO E DOLOROSO

di Norberto Bottani, dal sito dell'ADI 3 giugno 2004

*Le cose che non si comparano ad altre  
sono di per sè prive di valore,  
restano solitarie ed incomprensibili  
in uno spazio freddo, irreale (Fritz Zorn)*

### PRESENTAZIONE ADI

Abbiamo affidato a Norberto Bottani l'analisi e la valutazione del testo dello schema del decreto relativo all'INValSi approvato dal Consiglio dei ministri il 25 marzo 2004.

Il motivo di questa scelta non sta nel fatto che Norberto Bottani fa parte della nostra associazione, essendone "socio onorario", o perché è uno dei più autorevoli analisti di politiche scolastiche a livello internazionale.

La ragione è molto più specifica e di merito, ed è legata alle sue profonde conoscenze e competenze in questo particolare campo, nel quale è impegnato da quasi vent'anni.

E' stato Norberto Bottani l'ideatore, nel lontano 1988, degli Indicatori internazionali dell'istruzione predisposti dall'OCSE (OCSE-INES) e ne ha diretto il programma fino al 1997.

E' stato uno dei partecipanti ai due incontri organizzati dal ministro Berlinguer, nel 1996 e nel 1997, con rappresentanti dell'OCSE, nei quali si è a lungo trattato del servizio nazionale di valutazione italiano, di cui Norberto Bottani dà ampio resoconto in questo saggio (pur senza mai citarsi).

Infine, non solo continua questo tipo di ricerche nell'ambito dello SRED di Ginevra, di cui è direttore, ma partecipa attivamente ad altri contesti internazionali che si occupano di valutazione.

E' membro dell' *Haut Conseil pour l'évaluation de l'école* della Francia ed è consulente del progetto dell'UE sugli indicatori dell'equità .

Infine è membro del Consiglio scientifico dell'INRP francese (*Institut National de Recherche pédagogique*).

Per tutto questo , per la sua indiscussa competenza in materia, per la sua visione internazionale del problema della valutazione, per la sua approfondita e diretta conoscenza della situazione italiana, riteniamo di estrema rilevanza il testo qui proposto.

E non possiamo che augurarci che le sue osservazioni ed analisi possano essere in qualche modo prese in considerazione dai decisori politici

### UN PARTO LUNGHISSIMO E DOLOROSO

- Il 25 marzo 2004 scorso il Consiglio dei Ministri ha approvato in via preliminare lo schema di decreto legislativo attuativo della legge 53/2003 relativo alla " *istituzione del Servizio*

*Nazionale di Valutazione del sistema di istruzione e di istruzione e formazione nonché riordino dell'Istituto nazionale per la valutazione del sistema dell'istruzione"* . In altri termini, con questo decreto l'Italia intende finalmente dotarsi, dopo molte esitazioni, dubbi e tergiversazioni, di un servizio nazionale di valutazione della scuola.

- Questa decisione è il punto d'arrivo di un processo iniziato più di dieci anni fa e che avrebbe potuto essere risolto molto prima ed in modo molto più semplice, ma che per vicende del tutto tipiche del mondo scolastico italiano è perdurato fin ad ora e si è concluso, almeno per il momento, con un prodotto spurio, che nelle grandi linee non è molto diverso dal decreto legislativo n. 258 del 20 luglio 1999 che aveva trasformato il CEDE *in Istituto nazionale per la valutazione del sistema di istruzione* . Ci sono però differenze di dettaglio, ed il diavolo, come tutti ben sanno, si nasconde proprio nei dettagli.

### AGLI ALBORI DEL SERVIZIO NAZIONALE DI VALUTAZIONE DELL'ISTRUZIONE

- Fino agli inizi degli anni 90 in Italia c'era un solo istituto che si occupava di valutazioni sul larga scala del profitto scolastico e delle competenze degli studenti: il **CEDE**, ovvero il benemerito **Centro Europeo dell'Educazione** insediato a Villa Falconieri a Frascati.
- Per decenni questo centro è stato diretto dal prof. Aldo Visalberghi che, con un manipolo di specialisti in psicomelia, ha coordinato la partecipazione dell'Italia alle principali indagini internazionali dell'IEA, l'Associazione internazionale fondata nel 1962, specializzata nella valutazione dei risultati scolastici.
- E' in seno al CEDE che si sono formati gli specialisti italiani di valutazione su larga scala del profitto scolastico, imparando il mestiere, in un certo senso, partecipando ai progetti internazionali di valutazione comparata (vedi Bottani, in " *Una pagella per la scuola* ", Erikson, 2003, 266-287).
- Nonostante l'impegno di Visalberghi e dei suoi collaboratori, questa presenza italiana nelle indagini internazionali di valutazione ha suscitato scarso interesse nella classe politica italiana, nei sindacati e nei media. Non parliamo dei docenti, tenuti più o meno all'oscuro di queste indagini. Le incidenze di questi studi, per altro di eccellente fattura, sulla scuola italiana, sono stati pressoché nulli. Mi esprimo con molta prudenza perché non ho avuto modo di verificare queste impressioni, ma mi sembra di potere affermare che questo apprezzamento non è molto sbagliato. Poche persone estranee alla ristretta cerchia degli iniziati del CEDE sapevano cosa bolliva in pentola e conoscevano i risultati degli studenti italiani nelle prove internazionali che si sono susseguite dal 1964 in poi.
- Non c'è dunque da meravigliarsi se agli inizi degli anni 90 la cultura della valutazione di sistema, delle scuole e delle conoscenze degli studenti fosse in Italia molto bassa in tutti gli ambienti che si occupavano, direttamente o indirettamente, di scuola

### L'ORGIA DELLE SPERIMENTAZIONI MAI VALUTATE

- Sintomatico a questo proposito è l'introduzione con il DPR n. 419 del 31 maggio 1974 (trent'anni fa) della sperimentazione e ricerca educativa nella scuola, quale "*espressione dell'autonomia didattica dei docenti*" , che dà la stura ad un'orgia di pseudo-ricerche e di pseudo-innovazioni didattiche mai valutate scientificamente perché la loro funzione era quella di aprire spiragli di cambiamento in un sistema anchilosato che non sapeva o non riusciva a riformarsi.
- In realtà, il DPR 419/74 serviva a fare le veci delle riforme, a creare nuove figure professionali, a moltiplicare le possibilità d'occupazione nella scuola. Non è poi un caso, alla luce delle discussioni attuali, che il massimo ricorso alle sperimentazioni sia avvenuto nella scuola secondaria superiore e soprattutto negli istituti tecnici.

- Quel che conta però è il fatto che nessuna sperimentazione è stata oggetto di valutazioni scientifiche rigorose. Bastava proporle, lanciarle, farle: erano fine a se stesse, non erano concepite per migliorare il sistema, ma solo per permettere alle scuole, che ne provavano il bisogno, di innovare oppure a presidi dinamici di dedicarsi con passione alla loro scuola.

### ALCUNI PUNTI DI RIFERIMENTO

- Vale anche la pena accennare a quanto succedeva fuori d'Italia negli stessi anni perché nessun sistema scolastico o d'istruzione è autarchico. Tutti vivono più o meno in sinergia con gli altri, con taluni che trainano e danno l'esempio, mentre altri seguono, con più o meno buona lena, il movimento.
- Non si può dire che il sistema scolastico italiano degli anni Sessanta fosse particolarmente brillante. Non c'è qui nemmeno bisogno di scomodare il pamphlet della Scuola di Barbiana pubblicata nel 1967 per ricordarlo.
- Proprio in quegli anni si costituirono e si programmarono le prime indagini nazionali su vasta scala di valutazione della scuola in due Paesi, che da allora in poi hanno giocato un ruolo guida nella valutazione dei sistemi scolastici, pur seguendo indirizzi diversi, ossia gli Stati Uniti e la Francia.

#### NAEP (Stati Uniti)

- Negli Stati Uniti nasce, nel 1964, il programma NAEP (*National Assessment of Educational Progress*). A quell'epoca il concetto di valutazione nazionale dell'istruzione sembrava una remota speranza e per molti addirittura un'illusione fantascientifica.
- Ci vollero cinque anni di preparazione per mettere a punto e realizzare la prima grande inchiesta sulle competenze degli studenti a livello nazionale (NAEP, 1969).
- Da allora in poi, il NAEP fa parte del paesaggio della valutazione, della ricerca e della politica americana della scuola. Il NAEP è diventato inoltre un campo d'indagine e di sperimentazione unico: è nell'ambito del NAEP che si sono messe a punto le principali novità metodologiche che ora si ritrovano in tutte le valutazioni su larga scala, comprese quelle internazionali.
- Il NAEP è sopravvissuto fino ai nostri giorni ed è ora la colonna portante della riforma americana della scuola nota come "No Child Left Behind", proposta da Bush e votata quasi all'unanimità, nel gennaio 2002, dal Congresso e dal Senato americani.
- Questa riforma obbliga tutti gli stati e tutti i distretti scolastici (in termini italiani diremmo tutte le regioni e tutte le province o provveditorati) a partecipare ogni due anni al programma NAEP di valutazione della lettura e della matematica. Questa è una condizione *sine qua non* per ricevere i sussidi federali.
- A seguito di questa decisione, il Congresso ha triplicato i fondi stanziati al programma NAEP, il cui budget annuo supera ora i 100 milioni di dollari, ed ha modificato la legislazione federale per permettere al governo federale di pagare il programma NAEP negli Stati. 3000 persone sono impegnate per la somministrazione dei test e in ogni Stato e provincia c'è un delegato NAEP (per maggiori informazioni si veda Jones Lyle V. e Olkin I. (Edts): *The Nation's Report Card. Evolution and Perspectives*. Phi Delta Kappa, Bloomington 2004).

#### DEP (Francia)

- In Francia, il servizio di valutazione è stato creato nel 1974, trent'anni fa, con una circolare del ministro dell'educazione Fontanet.
- A questo servizio era stata inizialmente affidata la missione di valutare i risultati dell'istruzione per potere pilotare con cognizione di causa il sistema educativo.
- Nel 1987 questo servizio diventerà la *Direzione della valutazione e delle analisi previsionali* (DEP), inserita nell'organigramma del ministero dell'educazione.

## IEA-FIMS

- Infine, per completare le coincidenze, è nel 1964 che viene realizzata la prima grande inchiesta dell'IEA, l'indagine FIMS (*First International Mathematic Study*), alla quale l'Italia non ha partecipato.

## UN CHIARIMENTO PRELIMINARE INDISPENSABILE

- Quando si parla di valutazione è molto facile fare confusione e prendere lucciole per lanterne: ci sono infatti diversi tipi di valutazioni ed ognuna ha una propria finalità oltre che specifiche tecniche e metodologie.
- Questa premessa mi sembra necessaria per quanto dovremo dire tra poco a proposito della missione dell'INValSI e degli Istituti che l'hanno preceduto. Solo il vecchio CEDE aveva una missione chiara e precisa limitata alle valutazioni di massa internazionali. Scomparso il CEDE, sono iniziate le confusioni.
- Per semplificare, precisiamo che si possono distinguere tre tipi di valutazione, molto diversi tra loro, per quel che riguarda sia gli scopi sia le modalità d'esecuzione:
  - le valutazioni di massa, che si fanno all'inizio di un ciclo e che hanno uno scopo **diagnostico** ;
  - le valutazioni in classe, che hanno uno scopo **formativo** ;
  - le valutazioni **certificative** , che sono valutazioni finali, che hanno un carattere sommativo: al termine di un ciclo di studio certificano quel che si è imparato o si sa e sono formalizzate con un diploma di stato o meno.
- Si riconosce pure che la valutazione ha in genere un duplice scopo:
  - **una funzione esterna** , ossia rendere trasparente il sistema scolastico e rendere conto ai partners del sistema e ai suoi attori ( enti locali, famiglie, studenti, responsabili politici, media, ecc.) di quel che avviene nel sistema e di quel che produce, per suscitare un dibattito pubblico pertinente sull'istruzione e sulla scuola, fondato su informazioni attendibili e in una certa misura oggettive;
  - **una funzione interna** , ossia aiutare gli attori a riflettere sul loro operato rispetto allo stato del sistema entro il quale lavorano e ciò facendo migliorare quel che fanno.
- Questi due scopi non sono in contraddizione tra loro ma esigono procedure, modi di fare, pratiche diverse.
- Questi richiami mi sembrano indispensabili perché nel dibattito italiano si tende ancora a mescolare "capra e cavoli" in materia di valutazione, come lo dimostra, per altro in maniera eloquente, il decreto legge che istituisce l'INValSI.

## PRIMI VAGITI DELLA VALUTAZIONE IN ITALIA

- Il tema della valutazione del sistema scolastico (utilizzo per comodità quest'espressione per non ripetere in modo stucchevole ogni volta "sistema dell'istruzione e dell'istruzione e della formazione") comincia ad essere posto in Italia agli inizi degli anni 90. Se i miei ricordi sono corretti, l'idea fu formulata nel corso della **Conferenza nazionale sulla Scuola del 1990**.
- Molti interlocutori incontrati a quell'epoca e che avevano partecipato a questa conferenza hanno ripetutamente espresso il loro compiacimento per un tale passo: finalmente, sembra loro, che qualcosa si fosse mosso nella buona direzione e che l'Italia stesse per agganciarsi ai sistemi scolastici più avanzati.

## La ragnatela degli intrighi politici

- Immediatamente dopo, tra il 1990 e il 1995, iniziarono le grandi manovre per individuare a chi assegnare la responsabilità del futuro centro di valutazione della scuola. Con grande tempestività si cominciò a tessere la ragnatela degli intrighi politici che abitualmente sorgono attorno ai centri di potere reali o supposti.
- Pochissimi in Italia avevano, a quell'epoca, un'idea chiara delle competenze tecniche richieste per far funzionare un centro del genere la cui missione del resto non era ancora stata definita.
- Tutti però sapevano che ci sarebbero state **le spoglie del CEDE** da spartirsi e questo era di per sé sufficiente per suscitare gli appetiti.
- In via subordinata, si può anche supporre che, da qualche parte, si ragionasse anche sul ruolo che un centro del genere avrebbe potuto svolgere per difendere un determinato orientamento politico in materia d'istruzione e scuola, oppure l'operato della maggioranza governativa che controllava la scuola.
- Gli schieramenti politici si diedero dunque subito da fare per occupare il terreno ben prima che la partita iniziasse, anzi prima di sapere quale sarebbe stata la partita da giocare.
- Uno dei primi concorrenti a mettersi in pista fu il **CENSIS** che poteva vantare un'esperienza indiscussa di analisi e valutazione della politica della scuola in Italia. Il CENSIS infatti era la sola agenzia che all'epoca produceva un rapporto annuo sullo stato della scuola in Italia.
- Secondo la misteriosa logica delle procedure decisionali in vigore nell'amministrazione scolastica italiana, il CENSIS ricevette l'incarico di svolgere un'indagine internazionale sui modelli d'organizzazione adottati in vari Paesi per la valutazione del sistema scolastico. L'indagine fu condotta da Giorgio Allulli, che fece per l'occasione pressoché il giro del mondo.

## L'Italia di fronte all'indagine OCSE-INES

- L'altro evento considerevole di quel quinquennio è costituito dalla pubblicazione da parte dell'OCSE dell'insieme degli *Indicatori internazionali dell'istruzione* (INES).
- La preparazione della prima edizione, pubblicata nel 1992, e delle successive (1993, 1995), ha rappresentato un vero *tour de force* per i colleghi italiani che di colpo presero coscienza dell'incompatibilità delle statistiche scolastiche italiane rispetto agli standard internazionali imposti dall'UNESCO, dall'OCSE e dall'Unione Europea.
- Non solo molte categorie di dati italiani sulla scuola non erano internazionalmente compatibili, ma, peggio, molti dati mancavano od erano imprecisi. In circostanze come queste, qualsiasi valutazione diventa pressoché impossibile, perché non si può impostare una valutazione di massa e un'analisi dei risultati senza una base statistica solida.
- Orbene, i dati sulla scuola in Italia, ancorché incompleti, erano in parte trattati manualmente e per di più elaborati e conservati da organismi diversi: alcuni dall'ISTAT, altri dal Servizio di statistica del Ministero, altri dalle Direzioni generali.
- Bisogna a questo punto rendere omaggio allo sparuto gruppetto di funzionari, che tra mille difficoltà ed incomprensioni, si sono dati da fare per capire i criteri delle classificazioni internazionali, adattare i dati italiani e comporre tabelle coerenti con gli standard di qualità internazionali. Si sono fatti miracoli a questo riguardo, dando prova che era possibile cambiare qualcosa.
- Di questo periodo resta quindi la forte pressione esterna delle organizzazioni internazionali per costringere il Ministero della Pubblica Istruzione a migliorare i propri dati sulla scuola e produrre indicatori sullo stato dell'istruzione comparabili con quelli di altri Paesi.

### Alcune proposte eccellenti poi scomparse

- Il risultato che più conta però è senz'altro la presa di coscienza, alla testa del ministero, della necessità di dotarsi di un apparato moderno di gestione del sistema scolastico comprendente da un lato un servizio della valutazione e dall'altro una direzione consolidata della statistica scolastica. Il ministero non aveva né l'uno né l'altra.
- La prova che qualcosa stava maturando in questo senso la si trova in un **documento del ministero** che propone una bozza di progetto per l'istituzione di un servizio o sistema nazionale di valutazione delle attività formative (documento non datato ma che dev'essere **probabilmente del 1995**, anteriore al cambiamento di maggioranza politica del 1996). In questo documento si trovano **alcune proposte eccellenti** che sono del tutto **scomparse in seguito**.

Vale la pena riassumerle:

- Il Servizio nazionale di valutazione fin dall'inizio dev'essere costituito in forma d'istituzione autorevole ed affidabile, per quanto possibile autonoma e indipendente sotto forma di Ente autonomo o di Agenzia a carattere pubblico, finanziato dallo Stato e da altri enti pubblici, dotato di **larga autonomia di gestione e d'impostazione tecnico-scientifica** (analogamente, si precisava, a quanto avviene per l'ISTAT)
- Per realizzarlo si ipotizza la costituzione di un **consorzio nazionale** per la verifica dei risultati scolastici posto al di sopra delle parti (ministero, singoli istituti, scuole statali e non statali, sindacati, partiti politici), in grado di assumere agli occhi dell'opinione pubblica sufficiente prestigio e autonomia d'azione per dare garanzia d'indipendenza; fra gli enti che potrebbero consorziarsi a tal fine avrebbero potuto rientrare l'**Istituto di psicologia del CNRS**, l'**I-STAT**, l'**ISFOL**, il **CENSIS**, la fondazione **IARD** di Milano e l'**Istituto Cattaneo** di Bologna.
- Quale che sia la natura istituzionale dell'organismo previsto, esso avrebbe dovuto strutturarsi con:
  - un **presidente** di nomina governativa ratificata dal Parlamento o elettivo nella soluzione consortile, ma possibilmente con ratifica di Governo e Parlamento
  - un **comitato direttivo** nominato dal governo con ratifica parlamentare o, nella soluzione consortile, eletto da un'assemblea di rappresentanti degli enti consortili e un segretario generale nominato dal Presidente
  - una **commissione tecnico-scientifica** nominata dal presidente su proposta del direttivo.
- Queste indicazioni rivelano che per gli autori della bozza la preservazione dell'autonomia del servizio di valutazione era un assioma, un pegno di credibilità. Solo un servizio al di sopra delle parti, scientificamente inoppugnabile, avrebbe potuto guadagnare la fiducia ed il rispetto dei docenti.
- Questa preoccupazione sarà al centro delle riflessioni e delle decisioni condotte dalla maggioranza di centro sinistra dopo il 22 aprile 1996. Malauguratamente però questo nobile intento scomparirà in seguito dal proscenio, come se l'indipendenza e l'autonomia del servizio di valutazione dell'istruzione fossero un fattore secondario e non uno costitutivo dell'organizzazione di un sistema nazionale di valutazione della scuola.

**Una sola idea rimarrà incastonata in tutte le varianti: un istituto al servizio all'autovalutazione delle scuole**

- Nello stesso documento appare inoltre un'altra idea che invece resterà incastonata in tutte le varianti proposte in seguito fino a quella del marzo di quest'anno e cioè quella del servizio alle scuole sotto forma di metodologie, test, strumenti collaudati, prove standardizzate messe a disposizione dei docenti per attività di autovalutazione a livello locale.
- Quest'idea di **un istituto di valutazione centrale al servizio dell'autovalutazione delle scuole** diventerà perfino un punto preponderante nel modello del governo di centro-sinistra.

## ROMA CONSULTA L'EUROPA ( . . . ED ANCHE GLI USA)

- Un passo strano è compiuto dal primo governo di centro sinistra che istituisce con la **direttiva n. 307 del 27 maggio 1997 il Servizio Nazionale per la Qualità dell'Istruzione**. A nessuno, credo, sfugga il fatto che non si parli più di valutazione ma di servizio per la qualità dell'istruzione. La differenza è significativa perché rivela la diffidenza e fors'anche le pressioni del mondo insegnante verso l'istituzione di un servizio centrale di valutazione della scuola. Non bisogna dunque essere sorpresi dalla denominazione del servizio: il titolo è un compromesso raggiunto dopo defatiganti discussioni tra i paladini del governo di centro sinistra.
- La pubblicazione di questa direttiva, che non smantellava il CEDE ma che insediava presso il CEDE il Servizio sulla qualità dell'Istruzione, era stata preceduta da una serie di riunioni e consultazioni tra le quali vale la pena citare un **incontro con l'OCSE sul ruolo dei sistemi di valutazione nell'evoluzione delle politiche educative tenutosi a Roma il 14 settembre 1996**, organizzato dal Ministero della Pubblica Istruzione . Gli atti dell'incontro sono stati pubblicati dalla Direzione generale degli scambi culturali del ministero e sono quindi consultabili da tutti.
- Questa volta non è più un ricercatore italiano che va a visitare i centri di valutazione ma sono i responsabili di questi centri che vengono a Roma per discutere con le autorità italiane i modelli d'organizzazione e di funzionamento dei centri.
- Tra questi esperti internazionali c'era il direttore generale dell'istruzione primaria dei Paesi Bassi, Mark Frequin, la direttrice del *National Center for Education Statistics* degli Stati Uniti e responsabile dei programmi internazionali di valutazione Jeanne Griffith, il vicedirettore generale del ministero dell'istruzione della Finlandia Arvo Jappinen, il direttore generale del *Consiglio nazionale dell'educazione* della Svezia Ulf Lundgren, il direttore generale della *Direzione della valutazione* del ministero francese dell'educazione nazionale Claude Thélot, il direttore dell' *Istituto Nazionale per la qualità e la valutazione* (INCE) della Spagna, Alejandro Tiana. Erano pure presenti i due sottosegretari di stato per l'istruzione, Nadia Masini e Albertina Soliani, la commissione tecnico-scientifica che il Ministero aveva appena insediato in vista della costituzione del servizio nazionale di valutazione, con il suo presidente Aldo Visalberghi e tutta una serie di alti funzionari dell'amministrazione della pubblica istruzione, tra i quali Pasquale Capo e Giovanni Trainito, nonché il segretario particolare del ministro Berlinguer, Vittorio Campione.

Il tema centrale dell'incontro era proprio quello del **l'autonomia del servizio di valutazione rispetto al ministero**.

### Claude Thélot

- Claude Thélot, è il relatore principale. Non è l'ultimo venuto in materia: matematico di formazione, membro del prestigioso *Istituto Nazionale di Statistica e Studi economici* (l'INSEE), dirige con pugno di ferro la DEP, ossia la *Direzione per la Valutazione e le Analisi Previsionali*, un servizio del ministero dell'istruzione di circa 500 persone, che si occupa delle statistiche e delle valutazioni. L'anno precedente, nell'autunno del 1995, Thélot aveva proibito la pubblicazione dei risultati della Francia sulle competenze in lettura della popolazione adulta prodotti dall'indagine dell'OCSE IALS e aveva avuto il coraggio di fare ritirare il manoscritto ormai pronto per la stampa, per esigere che fosse ripulito di tutti i dati relativi alla Francia.
- Thélot spiega all'uditorio italiano le **quattro funzioni del servizio di valutazione** del sistema educativo (questa è un'altra differenza significativa: i Francesi parlano di valutazione del sistema educativo mentre gli Italiani di valutazione della qualità dell'istruzione oppure del sistema d'istruzione, che non è la stessa cosa del sistema educativo):
  1. la prima è la **conoscenza** , per l'appunto, **del sistema educativo** , con diretta responsabilità per la raccolta dei dati statistici sulla scuola, sull'università e sul liceo;
  2. la seconda è la **valutazione dei risultati del sistema educativo**, degli studenti e di ogni scuola;

3. la terza è di **previsione degli sviluppi quantitativi e qualitativi del sistema educativo**, con livelli diversi: previsioni a due anni per il confronto con il bilancio preventivo; previsioni a dieci anni per il reclutamento degli insegnanti e previsioni a vent'anni per le decisioni strategiche;
  4. la quarta è quella di **diffondere e rendere pubblici gli esiti delle ricerche e delle indagini**.
- Va da sé che non è compito di un servizio come questo di valutare la politica ministeriale governativa.
  - La DEP francese non si occupa neppure d'autovalutazione e svolge una limitata attività di formazione alla valutazione con una grande varietà di pubblicazioni e con la produzione di indicatori d'istituto calcolati per tutte le scuole superiori (il progetto IPES; si veda a questo proposito l'articolo di F.Abi-Saab e P.Alt inserito nel volume *"Una pagella per la scuola"*, 2003, curato per la Erickson da Bottani e Cenerini).
  - Su invito del ministero, la DEP **può però valutare innovazioni pedagogiche o sperimentazioni educative di grosso calibro** e riferire il proprio parere al ministro, che può tenerne conto od ignorarlo, in quanto la decisione è di sua competenza
  - **La DEP è un caso esemplare di distinzione tra decisione politica e valutazione**. Per esempio, la DEP è stata incaricata dal ministro di valutare l'insegnamento precoce della lingua straniera. L'esercizio è sfociato in un parere negativo, ma il ministro ha deciso nondimeno di generalizzare questo insegnamento, assumendo quindi, giustamente del resto, i rischi della sua scelta.
  - Per Thélot, il servizio di valutazione non deve coincidere con l'amministrazione centrale e deve restare autonomo, pur non restandone totalmente separato. Una divisione netta tra servizio di valutazione e amministrazione implica il rischio, secondo Thélot, di un non riconoscimento del valore delle ricerche e di una loro delegittimazione. Personalmente non condivido questa posizione.
  - Rispondendo ad una domanda sul **ruolo degli insegnanti nella costruzione delle prove**, Thélot precisò che il loro coinvolgimento era indispensabile: alla DEP, oltre alle 200 persone del servizio di valutazione che lavorano sulle prove, ci sono circa 150 insegnanti e ispettori che si riuniscono tutte le settimane per mettere a punto gli item dei test.

#### Ulf Lundgren

- Anche Ulf Lundgren, direttore dell' *Agenzia nazionale per l'educazione* in Svezia ha ribadito la necessità di **distinguere nettamente l'ambito politico da quello scientifico**: i politici devono restare "off limits" nel campo della valutazione.
- In Svezia, la valutazione del sistema scolastico è impostata in modo piramidale: alla base ci sono le autorità locali che sono obbligate ogni anno a valutare le proprie scuole e la propria politica scolastica. Queste valutazioni di base sono raccolte dall' *Agenzia nazionale della valutazione* che le sintetizza e le interpreta in una relazione annua destinata al Parlamento e a tutte le autorità municipali. Il Parlamento discute questa relazione e se ne serve per formulare il piano di sviluppo nazionale della scuola.
- **L'agenzia controlla dunque i risultati del sistema educativo nel suo complesso in piena autonomia**.

#### Alejandro Tiana

- Alejandro Tiana ha puntualizzato le principali condizioni che rendono legittimo, credibile e visibile un servizio nazionale di valutazione. La **legittimità** deriva da una decisione del parlamento, che approva la costituzione del servizio; la **credibilità** dipende in primo luogo dalla competenza scientifica e dalla qualità del lavoro che è controllata, in Spagna, da una **commissione scientifica**, composta di persone esterne all'amministrazione statale, provenienti per lo più dall'università, che in un certo senso ha il compito di valutare i valutatori. Tutte

le indagini, per esempio, sono dati in appalto ad enti autonomi e tutte le relazioni sono pubblicate prima di essere trasmesse al Consiglio Nazionale dell'educazione.

- Infine, la **visibilità** è assicurata dall'inserimento del servizio nel Ministero, che in Spagna non ha più nessuna responsabilità di sviluppo delle politiche educative. Tiana condivide a questo riguardo le posizioni di Thélot.

### Jeanne Griffith

- Anche per Jeanne Griffith **l'indipendenza del servizio rispetto ai politici** è un punto critico essenziale. Negli Stati Uniti, il servizio che si occupa delle valutazioni, il *National Center for Education Statistics*, pur facendo parte del ministero è del tutto indipendente rispetto al ministro. La legge precisa infatti che il direttore del servizio non deve essere influenzato dalle vicende politiche o da richieste e interessi politici di qualsiasi particolare amministrazione federale o del congresso. Due norme assicurano quest'autonomia:
  1. la prima riguarda la **nomina del direttore**, che è di competenza del presidente degli Stati Uniti e non del ministro. Il direttore del servizio (Commissioner) resta per altro in carica anche dopo le elezioni presidenziali. Poiché l'incarico è quadriennale e viene ratificato due anni, prima delle elezioni presidenziali, il direttore non può essere esonerato dall'incarico per motivi politici quando viene eletto un nuovo presidente. Lo "spoils system" non lo riguarda.
  2. la seconda stabilisce che il **direttore è il responsabile unico della pubblicazione dei dati**. Il ministro non può interferire in alcun modo sui dati che vengono diffusi.
- Per Griffith le principali caratteristiche di un servizio di valutazione efficace sarebbero le seguenti:
  1. la **pertinenza dei temi trattati**, la capacità di anticipare i problemi;
  2. l'elevata **qualità dei dati**;
  3. **l'oggettività delle informazioni** ;
  4. la **riservatezza**, ossia la protezione della sfera privata per quel che riguarda tutti i dati raccolti sugli studenti e sulle scuole
  5. **l'indipendenza**, garantita da un comitato apposito (l'*Advisory Council on Education Statistics*) composto di persone che vengono dall'università, dal settore privato, da altre agenzie statali, che si riunisce tre volte all'anno e che dispone di un'ampia libertà di manovra per valutare tutti gli aspetti del lavoro del servizio.

### LA CREAZIONE DEL SERVIZIO NAZIONALE PER LA QUALITÀ DELL'ISTRUZIONE

- Alcuni mesi dopo quest'incontro (il 21 maggio 1997), il ministero italiano della Pubblica Istruzione emana, come si è detto, la direttiva n. 307 che istituisce il **Servizio nazionale per la qualità dell'istruzione** e pubblica il 29 settembre dello stesso anno la circolare applicativa n. 603.
- Questi documenti sono presentati per un parere ad un gruppo di esperti dell'OCSE invitati nell'autunno 1997 ad esaminare il progetto di riforma del ministro Luigi Berlinguer.
- A tale scopo, il ministero aveva dovuto compilare una relazione per spiegare ai periti dell'OCSE ed ai Paesi membri dell'organizzazione le caratteristiche e gli orientamenti della riforma in cantiere (Ministero della Pubblica Istruzione: **Rapporto di base sulla politica scolastica italiana**. Roma 1998. Il rapporto è pubblico). Orbene, **una sezione intera di questo Rapporto è riservata alla presentazione del neo-costituito Servizio nazionale per la qualità dell'istruzione**.
- In questa sezione si descrive in maniera dettagliata la struttura del servizio, la sua impostazione e soprattutto gli indirizzi teorici che lo guidano.

- Vale la pena soffermarsi su questo testo perché vi si trovano in nuce alcuni elementi dello schema di decreto legislativo del 25 marzo 2004.

Nessuna soluzione di continuità fra il 1997, il 1999, il 2004

Non c'è soluzione di continuità tra la direttiva 307/1997, il decreto legislativo n.258/1999 (che trasforma il CEDE in *Istituto nazionale per la Valutazione del Sistema d'Istruzione*, ossia l' *IN-VaSI*) e lo schema di decreto legislativo del 25 marzo 2004: l'assetto strutturale del servizio nazionale di valutazione non muta e permangono anche alcune finalità del tutto bizzarre rispetto alle caratteristiche di analoghi servizi in altri Paesi, come ad esempio l'ossessione per l'autovalutazione delle scuole. Cambia solo la denominazione: nel 1999, il *Servizio nazionale per la qualità dell'istruzione* diventa "*Istituto nazionale per la valutazione del sistema d'istruzione IN-VaSI*".

Con lo schema di decreto legislativo del 25 marzo 2004 si intende giungere alla fine di questo faticoso percorso con la costituzione di un Servizio vero e proprio per la valutazione dell'istruzione, avente un organico proprio di circa 50 persone. Sembra quasi impossibile che ci sia voluto tutto questo tempo per partorire un mini-organismo come questo che non sconvolge né incrina la massiccia struttura del ministero.

Dilemmi ed ambiguità del progetto Berlinguer-Vertecchi

Il *Servizio nazionale per la qualità dell'istruzione* escogitato e proposto dal primo governo di centro-sinistra nel 1997 "svilupperà (...) linee di intervento relative sia ad aspetti didattici dell'attività delle scuole, sia a variabili che connotano sul piano organizzativo, sociale, economico e culturale le condizioni in cui le scuole svolgono la loro attività" (MPI, 1998). Non c'è in questo testo nessuna allusione alla valutazione di massa.

Il modello organizzativo proposto è molto puntiglioso per quanto riguarda l'indipendenza del servizio, il programma del servizio e prevede la costituzione di un comitato tecnico-scientifico, composto di nove studiosi di riconosciuta competenza, nessuno dei quali doveva essere dipendente del Ministero della Pubblica Istruzione

A quest' organismo garante dell'indipendenza scientifica del servizio era stato però accostato un comitato di coordinamento funzionante presso il Ministero della Pubblica Istruzione, presieduto dal Ministro e composto dai direttori generali e da alcuni altri dirigenti superiori del Ministero ai quali incombeva la responsabilità di valutare la congruità dei programmi sotto il profilo dei finanziamenti richiesti. Il cordone ombelicale con il ministero e l'amministrazione non era dunque stato completamente tagliato.

L'ambizione principale del *Servizio nazionale per la qualità dell'istruzione* era quella di incidere sul funzionamento della scuola per migliorare gli esiti dell'istruzione mediante un'autovalutazione (o valutazione interna). Il servizio di Vertecchi, almeno agli inizi, non aveva come compito prioritario quello di svolgere valutazioni esterne di massa della scuola italiana. Solo in seguito, nel 1999, il servizio si è orientato in questa direzione con una rilevazione campionaria imposta per analizzare l'evoluzione del sistema scolastico (il progetto SERIS, ossia Servizio Rilevazioni di Sistema). All'inizio, il progetto faro del servizio era l'archivio docimologico per l'autovalutazione delle scuole, nel quale le singole scuole od i docenti avrebbero potuto attingere item di test o prove tarate utilizzabili per le proprie autovalutazioni

## IL DISSENSO NELLA PERIZIA INTERNAZIONALE DELL'OCSE

- Nell'autunno del 1997, il Ministero della pubblica Istruzione sottopone dunque per un parere i suoi progetti di riforma della scuola ad un gruppo di esperti internazionali designati dall'OCSE, l'organizzazione di cooperazione e sviluppo economici con sede a Parigi che è specializzata nella valutazione comparata delle politiche nazionali, in primo luogo la politica economica, ma anche quella sociale, della scienza e della ricerca, dell'ambiente e quindi anche dell'educazione.

- Per la seconda volta, in un anno, il Ministro sollecita il parere di esperti internazionali: la prima, nel settembre del 1996 per raccogliere informazioni di prima mano sull'organizzazione dei servizi di valutazione nazionali; la seconda, nell'autunno del 1997 per un esame completo della riforma in cantiere.
- Alla fine dell'esame, il gruppo di esperti presenta una propria relazione che contiene una serie di raccomandazioni rivolte al ministro (OCSE: *Esami delle politiche nazionali dell'istruzione: Italia* . Armando Editore, Roma 1998).
- Giocando di rimando con il documento ufficiale italiano, gli esperti internazionali dedicano a loro volta una sezione intera della loro perizia al sistema nazionale per la qualità dell'istruzione.
- Gli esperti non sono affatto convinti della validità dell'impostazione del servizio e lo fanno sapere in cinque raccomandazioni che delineano un compito diverso per la valutazione di sistema.
- Vale la pena, in primo luogo, citare il passaggio chiave della perizia e riprendere poi in dettaglio le cinque raccomandazioni riguardanti la valutazione. Con questo materiale potremo poi più facilmente commentare e valutare il decreto 2004.

### Il passaggio chiave della relazione degli esperti OCSE

Gli esperti rilevano che:

- *"per il momento la struttura disegnata nella direttiva ( n.d.r. la direttiva 307/1997) non ha una precisa corrispondenza in altri Paesi europei, che hanno seguito diversi approcci nello stabilire i rapporti tra autorità e sistema di valutazione. In alcuni paesi, il compito della valutazione dell'istruzione è affidato ad agenzie collegate al Parlamento o al Governo, ma che sono indipendenti nel determinare i programmi di intervento. E' il caso , per quanto riguarda la Gran Bretagna del Qualifications and Curriculum Authority ( QCA, precedentemente SCAA), e dell'OFSTED ( Office for Standards in Education) o dello Skolverket ( Agenzia Nazionale) in Svezia. Altrove, la valutazione viene affidata a servizi governativi interni al Ministero o, in alcuni casi, a un corpo di professionisti incaricati di un'attività di monitoraggio continuo degli standard educativi e del funzionamento del sistema. Esistono anche modelli intermedi, come l'Instituto Nacional de la Calidad y Evaluacion (INCE) spagnolo, che dipende dal Ministero dell'educazione, ma il cui comitato direttivo è costituito in maggioranza dai rappresentanti delle comunità autonome, o come il Comitato di Valutazione all'interno dello SOED( Scottish Office of Educacion) scozzese, dove sono rappresentati i vari attori del sistema educativo.*
- *Noi riteniamo che il Ministero potrebbe avere maggior forza se il sistema di valutazione fosse indipendente. Vorremmo, per questa ragione, raccomandare che al sistema di valutazione sia accordata una maggiore indipendenza rispetto a quella che ora vediamo nei documenti che abbiamo citato, e ciò specialmente per garantire un flusso continuo di valutazione oggettiva."*

### Le 5 raccomandazioni degli esperti OCSE

Riassumiamo ora le cinque raccomandazioni del gruppo di esperti internazionali:

#### Raccomandazione 1:

- *Noi raccomandiamo che sia istituito un sistema di valutazione indipendente, che incentri la sua attività sulla definizione di parametri di valutazione, per mettere le scuole nella condizione di autovalutarsi ( n.d.r.: questa era una concessione al decreto 307/1997) con riferimento a tali parametri, sviluppi test, svolga verifiche ai vari livelli scolastici e fornisca consulenza su come devono essere allocate le risorse perché si ottengano risultati più equi e migliori.*

#### Raccomandazione 2:

- *Raccomandiamo altresì che il Governo consideri l'opportunità di istituire un ente indipendente incaricato di svolgere ricerche indipendenti in materia di istruzione, utilizzando sia fondi pubblici che fondi provenienti da altre fonti, se c'è interesse ad avere un parere indipendente sul funzionamento del sistema formativo.*

#### Raccomandazione 3:

- *Raccomandiamo che il Governo riesami il ruolo dell'ispettorato alla luce delle mutate condizioni delle scuole in relazione alle riforme. Gli ispettori dovrebbero, in particolare, essere coinvolti nel programmi di miglioramento delle scuole e valutare i risultati.*

#### Raccomandazione 4:

- *Raccomandiamo la creazione di un sistema di testing per valutare gli alunni in determinati momenti del corso di studi o in determinate classi, specialmente al termine della scuola dell'obbligo. Spetta al governo decidere quale tipo di estensione debba avere la valutazione: se a campione o per l'intera coorte, in modo che ogni allievo e la sua famiglia possano conoscere il livello medio di rendimento della scuola frequentata .*

#### Raccomandazione 5:

- *Raccomandiamo, inoltre, che i risultati di questa valutazione vengano messi a disposizione dei genitori e della comunità, in genere sotto forma di media delle scuole, in modo che si possa decidere come le singole scuole possono migliorare e come le pratiche che hanno successo possono essere disseminate a favore di un maggior numero di insegnanti.*

### IL PASTICIACCIO DELLO SCHEMA DI DECRETO 25/3/2004

Alla luce di quanto esposto finora, i principali rilievi che si possono formulare al decreto del 25 marzo 2004, che riordina l'Istituto nazionale di valutazione (INValSI) nato nel 1999, sono i seguenti:

- asservimento del servizio al ministero ed al governo (articolo 4 e articolo 6))
- indipendenza scientifica carente (articolo 4 e articolo 8)
- confusione di compiti e affastellamento di compiti eterogenei (articolo 3)
- mancanza di un disegno strategico di valutazione del sistema scolastico
- occultamento delle relazioni tra valutazione e autonomia scolastica e tra Istituto di valutazione e Regioni, alla luce dei nuovi poteri loro assegnati dal nuovo Titolo V della Costituzione

Il decreto fa chiarezza, ma solo fino ad un certo punto, su due aspetti:

- la missione principale del servizio è la valutazione su larga scala (senza però precisare se queste valutazioni siano su base campionaria oppure su un'intera coorte di studenti)
- assicura la partecipazione italiana a progetti di ricerca europea e internazionale in campo valutativo (sarebbe bastato dire: ai progetti di valutazione internazionali), senza però precisare con quali mezzi e con quali finalità, il che equivale a fare marcia sul posto perché questo era anche il compito del vecchio CEDE.

Riprendiamo con ordine questi rilievi.

#### Autonomia:

Questo è senz'altro il punto più dolente. Il governo italiano ha fatto la scelta di subordinare totalmente il servizio nazionale di valutazione dell'istruzione al ministero: il servizio si presenta come la "longa manus" del ministero.

- Come abbiamo avuto modo di vedere nelle pagine precedenti, questa questione è cruciale e si è posta in tutti i Paesi. Indipendentemente dalle soluzioni amministrative, ovunque si sono escogitati modelli che garantiscono una reale autonomia al servizio nazionale di valutazione nei confronti del mondo politico, Questa infatti è la condizione "sine qua non" per garantire la credibilità del servizio e per generare un rapporto di fiducia con le scuole, i docenti, i partiti politici.
- Non c'è nello schema di decreto emanato il 25 marzo 2004 nessuna traccia di questa preoccupazione. L'Italia ha fatto la scelta opposta a quella del campo democratico internazionale.
- Basti qui pensare agli Stati Uniti, dove il " *Commissioner* " del *National Center for Education Statistics* è nominato dal presidente degli Stati Uniti, per un periodo di quattro anni che non coincide con quello del mandato presidenziale. Se cambia presidente, il " *Commissioner* " non cambia e resta in carica. Nessuno per altro può interferire con le sue decisioni in materia di pubblicazioni: le scelte del " *Commissioner* " sono insindacabili. Se sbaglia, lasciando pubblicare dati sbagliati, paga di persona e inoltra le dimissioni, come ha fatto, alcuni anni fa, il *Commissioner* di origine italo-americana Pat Forgiione.
- All'articolo 3, comma 2 del decreto INVALSI si dice invece che " *gli esiti delle attività svolte ai sensi del comma 1 sono oggetto di apposite relazioni al Ministro, che ne dà comunicazione alla Conferenza Unificata* "; e più oltre: " *il Ministero..assicura idonee forme di pubblicità e conoscenza* ". Siamo agli antipodi di un servizio scientifico indipendente ed autonomo.

#### Indipendenza scientifica:

Un altro criterio determinante di credibilità e fiducia, due fattori indispensabili per impostare valutazioni su scala nazionali attendibili, è l'indipendenza scientifica che è garantita non solo dal profilo del personale scientifico che deve essere composto di professionisti in psicomelia e statistica (ce ne sono, di bravi e competenti, nell'INVALSI, ma non in numero sufficiente), ma anche dalla presenza di un qualificato comitato tecnico-scientifico.

- Abbiamo visto che negli altri Paesi (Stati Uniti, Inghilterra, Spagna, per esempio) è previsto un comitato tecnico-scientifico che ha ampie competenze per controllare il lavoro scientifico del servizio.
- **Il comitato direttivo** previsto all'articolo 6 **non è un comitato tecnico-scientifico** "super partes": è un ente che svolge **funzioni politiche** ( veglia al rispetto delle direttive del Ministro), **funzioni tecniche** (esamina i risultati delle verifiche periodiche e sistematiche , che dovrebbero essere le valutazioni) e **funzioni di gestione** (delibera il bilancio; delibera l'affidamento dell'incarico del direttore generale dell'istituto, valuta i risultati dell'attività del direttore generale e la conformità della stessa rispetto agli indirizzi).

#### Disparità di compiti:

I compiti dell'INVALSI sono elencati al comma 1 dell'articolo 3. Vi si ritrova di tutto:

- verifiche periodiche e sistematiche sulle conoscenze e abilità degli studenti (non si pronuncia il termine valutazione, ma di questo si dovrebbe trattare);
- verifiche sulla qualità complessiva dell'offerta formativa (che è un compito ben diverso dalla valutazione delle conoscenze);
- preparazione delle prove a carattere nazionale previste per l'esame di Stato conclusivo dei cicli di istruzione, che è un altro compito che non dovrebbe essere nelle competenze di un servizio di valutazione (senza contare che si assegna la scelta finale al Ministro, una decisione peraltro inconcepibile, che appare come un controllo politico sui contenuti delle prove);
- ricerche nell'ambito delle sue finalità istituzionali, che esigono un altro genere di competenze;

- attività di valutazione (ecco che il termine finalmente compare) sulle iniziative d'orientamento e di contrasto della dispersione scolastica e formativa (il che è un doppione con le verifiche periodiche perché se queste sono ben fatte, naturalmente dovrebbero fornire indicazioni sulla dispersione); la valutazione sulle iniziative di orientamento è invece tutt'altra cosa della valutazione delle conoscenze e delle competenze degli studenti;
- rappresentazione dell'Italia nelle indagini internazionali sulle conoscenze e competenze, senza precisare con quali risorse e con quali funzioni, perché un conto è realizzare in Italia le indagini internazionali decise e impostate altrove, un altro conto invece è partecipare attivamente alla concezione, elaborazione e conduzione delle indagini internazionali, il che presuppone la presenza di uno staff di specialisti ad alto livello in grado di dialogare in nome dell'Italia non solo sugli indirizzi tecnici, ma sulle scelte di fondo, gli aspetti finanziari, giuridici, amministrativi e organizzativi (il servizio potrebbe essere in parte finanziato dai progetti internazionali in cambio di prestazioni tecniche di alto livello, come succede per esempio con Istituti analoghi in Australia, Giappone, Paesi Bassi, Belgio francofono);
- sostegno e assistenza tecnica all'amministrazione scolastica, alle Regioni, agli enti territoriali e alle singole istituzioni scolastiche e formative (ossia alle singole scuole);
- attività di formazione del personale docente e dirigente della scuola nel campo della valutazione e autovalutazione (compito che dovrebbe essere espletato dagli organismi di formazione iniziale o continua del personale, perché l'organizzazione di corsi esige competenze particolari che non hanno necessariamente i ricercatori che a loro volta sono impegnati in tutt'altre faccende).

Questa varietà di compiti disparati e poco chiari presuppone la presenza di un personale numeroso e quindi implica investimenti elevati. Sarà alla luce di queste decisioni che si potrà capire meglio cosa potrà fare l'INVALSI.

### *Manca di un disegno strategico*

Un servizio di valutazione non è che una tessera della politica di valutazione: il servizio di valutazione ha un senso solo se è concepito come un elemento di una strategia di valutazione di sistema che persegue obiettivi precisi, che si esplica su tutte le componenti del sistema educativo e che si avvale di una panoplia di strumenti complementari l'uno con l'altro.

Possiamo, per esempio, dire che l'Inghilterra ha una politica della valutazione (che, a seconda dei punti di vista, è più o meno coerente), che la Francia pure ne ha una, mentre invece l'Italia non ne ha alcuna.

Il Ministero per ora ha riordinato l'INValSI che era stato istituito con il decreto legislativo n. 258 del 20 luglio 1999, ma non ha prodotto una strategia globale di valutazione del sistema educativo. L'INValSI da solo non basta per svolgere questo compito. Per ora, in mancanza di una strategia della valutazione, l'INValSI è un prodotto esoterico, e questo fatto spiega probabilmente l'eterogeneità dei compiti assegnati.

Orbene, una politica coerente di valutazione implica per lo meno gli elementi seguenti:

- la valutazione di massa degli studenti
- la valutazione del personale scolastico, dei dirigenti, del personale ATA
- la valutazione delle scuole ( primarie, medie, superiori, dai licei , agli istituti tecnici e professionali alle scuole professionali)
- la valutazione del sistema globale

Il decreto contempla solo il primo tipo di valutazione e per altro ne parla in modo ambiguo e incompleto.

**Occultamento delle relazioni tra valutazione e autonomia scolastica, tra Istituto nazionale di valutazione e Regioni**

In tutti i Paesi, i servizi nazionali di valutazione sono sorti sia per pilotare e monitorare l'evoluzione del sistema educativo, sia come contrappeso alle politiche dell'autonomia scolastica. L'esistenza di questi servizi è indispensabile per dare un senso pieno alla riduzione delle competenze dello Stato centrale, il quale non ha più nessun altro strumento per verificare il rispetto dei principi fondamentali e dei livelli essenziali da applicare su tutto il territorio nazionale. Da questo punto di vista, il servizio dovrebbe essere il cemento che tiene in piedi l'impianto decentralizzato.

Nel decreto testé adottato non c'è però nessuna traccia della dialettica che va instaurata tra autonomia da un lato e verifica dei livelli essenziali d'apprendimento.

Manca qualsiasi afflato che dia credibilità e vigore alla politica dell'autonomia. Anzi, è il contrario che traspare da queste norme, ossia una visione centralizzatrice obsoleta, un'ispirazione autoritaria illusoria, che ancora ritiene sia possibile conseguire l'uguaglianza delle opportunità educative, l'equità dell'offerta formativa e, *dulcis in fundo*, migliori standard educativi e risultati migliori nelle scuole, con un modello burocratico antiquato, saldamente gestito dalla gerarchia statale, che tenta di tenere in mano tutte le leve del potere.

In fondo, questo decreto è rivelatore del fatto che le autorità ministeriali temono l'autonomia, quella delle regioni e quella delle scuole, che non ci credono e che mettono in atto procedure e soluzioni per disattenderla, non rispettando, ciò facendo, il dettato costituzionale.

A questo proposito, non sorprende, ed anzi è perfino consolante, leggere il comunicato stampa del 20 maggio 2004 dei Presidenti delle Regioni e delle Province autonome che chiedono il rinvio della discussione sull'argomento proprio perché non basta sentire il "parere" della Conferenza unificata, ma occorre bensì giungere ad "un'intesa", in quanto le Regioni hanno una competenza esclusiva in materia d'istruzione e formazione professionale, per cui l'attribuzione all'INVALSI di responsabilità per la valutazione in questo campo, ma non solo, deve essere concordata con le Regioni.

Di una cosa si può essere certi, nonostante tutte le sbandate della politica scolastica italiana, la collaborazione tra l'Istituto nazionale di valutazione e le Regioni dev'essere studiata, calibrata e negoziata nei dettagli perché le Regioni sono e saranno, come è il caso in Spagna, le protagoniste della politica dell'educazione.

## CONCLUSIONI

Per concludere, il decreto che riorganizza l'INVALSI non è soddisfacente sia per i compiti assegnati all'Istituto, sia per le competenze e l'organizzazione previste. E' insomma un decreto che non è all'altezza di una politica moderna dell'educazione, le cui principali lacune possono essere riassunte nel modo seguente:

- non apre prospettive di sviluppo alla ricerca sulla valutazione in Italia né stimola la diffusione di una cultura della valutazione in un Paese che ne è privo;
- non rispetta l'autonomia della valutazione;
- non garantisce l'indipendenza scientifica dell'Istituto;
- è monco in quanto non è inserito in una strategia coerente di valutazione del sistema educativo;
- non tiene conto dei cambiamenti indotti dal nuovo Titolo V della costituzione, in particolare dei nuovi poteri delle Regioni.