

La valutazione dei sistemi scolastici in Italia, Finlandia e Spagna, un'ottica comparativa

School systems evaluation in Italy, Finland and Spain, a comparative perspective

Eleonora Mattarelli

Department of Social and Developmental Psychology | Sapienza, University of Rome | eleonora.mattarelli@uniroma1.it

OPEN ACCESS

Siped
Società Italiana di Pedagogia

Double blind peer review

Citation: Mattarelli, E. (2023). School systems evaluation in Italy, Finland and Spain, a comparative perspective. *Pedagogia oggi*, 21(1), 251-255.
<https://doi.org/10.7346/PO-012023-29>

Copyright: © 2023 Author(s). This is an open access, peer-reviewed article published by Pensa MultiMedia and distributed under the terms of the Creative Commons Attribution 4.0 International, which permits unrestricted use, distribution, and reproduction in any medium, provided the original author and source are credited. *Pedagogia oggi* is the official journal of Società Italiana di Pedagogia (www.siped.it).

Journal Homepage

<https://ojs.pensamultimedia.it/index.php/siped>

Pensa MultiMedia / ISSN 2611-6561
<https://doi10.7346/PO-012023-29>

ABSTRACT

For several decades, the question of quality in education has arisen as one of the key topics in national and international debates. It is now widely recognized that school quality is linked to the quality of educational systems as a whole and to the evaluation and improvement interventions that can be implemented. Starting from these premises, the contribution aims to analyze the ways in which the school system is evaluated in Italy, Finland and Spain. Through an exploratory documentary analysis of reports, legislative acts, institutional websites and sector literature, the evaluation practices of educational institutions implemented in each context are described from a comparative perspective. Despite the heterogeneity of evaluation models, each country has built its own evaluation practices by placing schools and the actors involved in them at their center.

Da diversi decenni la questione della qualità in ambito educativo si pone come uno degli argomenti chiave nei dibattiti nazionali e internazionali. È ormai ampiamente riconosciuto che la qualità delle istituzioni scolastiche, dell'istruzione e della formazione è legata alla qualità dei sistemi educativi nel loro complesso e alla valutazione e agli interventi di miglioramento che in questi ultimi si possono implementare. A partire da tali premesse, il contributo ha l'obiettivo di analizzare le modalità attraverso le quali in Italia, Finlandia e Spagna è valutato il sistema educativo. Attraverso un'analisi documentale esplorativa di report, atti legislativi, siti web istituzionali e letteratura di settore vengono descritte in un'ottica comparativa le pratiche valutative delle istituzioni scolastiche attuate in ciascun contesto. Nonostante l'eterogeneità dei modelli di valutazione, ogni paese ha costruito le proprie prassi valutative ponendo al centro le scuole e gli attori in esse coinvolti.

Keywords: evaluation; quality; school systems; practices; models

Parole chiave: valutazione; qualità; sistemi scolastici; pratiche; modelli

Received: April 03, 2023

Accepted: May 12, 2023

Published: June 30, 2023

Corresponding Author:

Eleonora Mattarelli, eleonora.mattarelli@uniroma1.it

1. Il quadro teorico

La questione della qualità in ambito educativo ha iniziato a destare l'interesse degli stakeholders quando si è iniziato a discutere di quale istruzione e formazione lasciare in eredità alle giovani generazioni (Rondini, 1995).

Negli anni Cinquanta del secolo scorso, infatti, si è fatta largo la teoria del *Total Quality Management* in particolar modo in America e in Giappone, una *tecnica* per migliorare e sostenere la qualità in educazione. Di derivazione industriale, la TQM si basa sul principio secondo cui un'azienda è contemporaneamente produttrice di manufatti e di qualità. A quest'ultima concorrono anche i lavoratori che, attraverso il loro *know-how*, sostengono il valore complessivo dell'azienda (Mukhopadhyay, 2020). Oggi la qualità dell'educazione e la sua valutazione sono aspetti complessi da definire.

Non è facile dare una definizione di qualità di una istituzione educativa: si tratta comunque di declinare un'idea globale di "buona scuola" in una serie di determinazioni particolari, legate a differenti livelli di contesto e a prospettive difformi. Esistono aspetti che potremmo definire di "qualità intrinseca", relativi cioè a determinazioni particolari e obiettivamente verificabili su cui concordano esperti del settore, insegnanti, dirigenti; aspetti di qualità percepita da diversi soggetti che hanno a che fare con l'istituzione educativa (genitori, allievi, insegnanti, ordini di scuola successivi, mercato del lavoro); aspetti di qualità organizzativa e gestionale verificabili obiettivamente, spesso predefiniti da esperti (amministratori, dirigenti, insegnanti, ricercatori) ma apprezzabili da molte istanze che sono in rapporto con la scuola. Bisogna fare in ogni caso i conti con le aspettative dei diversi attori sociali in gioco, ma anche con le risorse disponibili e con le precondizioni della situazione presa in esame, con le garanzie che consentono a tutti di svolgere al meglio il proprio compito. (Ferrari, 2000, p. 71)

Le prospettive di analisi utilizzate e i soggetti chiamati a valutarla sono fattori fondamentali per il monitoraggio della qualità. È da questo assunto che prende vita la *Educational Effectiveness Research* che, a differenza del TQM, si è sviluppata interamente in ambito pedagogico. Il modello di Creemers dell'EER si articola su quattro livelli che racchiudono al loro interno gli elementi che influenzano i processi educativi: politiche educative nazionali e regionali; politiche a livello di scuola; qualità dell'insegnamento; caratteristiche del singolo individuo come atteggiamenti, background socio-economico e genere, motivazione e stili cognitivi (Kyriakides et alii, 2020; Dell'Anna, 2021).

A partire da questo framework che da una parte prende in considerazione le teorie e i filoni di ricerca che si sono occupati della qualità relativa all'ambito educativo, dall'altra le pratiche di monitoraggio di quest'ultima, l'obiettivo è quello di analizzare attraverso quali modalità in Italia, Finlandia e Spagna, realtà educative europee importanti e differenti tra di loro (OECD, 2004), sono valutati i sistemi educativi grazie alla realizzazione di uno studio di caso comparativo (Yin, 2009; Bray et alii, 2009). Nello specifico, riprendendo l'EER, il focus del presente contributo è centrato sulle politiche educative nazionali e regionali che regolano la valutazione del sistema scolastico e sulle pratiche attraverso le quali queste ultime si concretizzano nella valutazione esterna delle istituzioni educative e nei processi di autovalutazione di istituto (OECD, 2013; Giampietro et alii, 2016; Landri, Maccarini, 2016; Corsini, 2018).

2. Lo studio

Per analizzare le pratiche di valutazione di sistema attuate nei contesti scolastici oggetto di indagine è stata condotta un'analisi documentale qualitativa che ha preso in considerazione i documenti istituzionali prodotti e diffusi dalle singole realtà nazionali e dagli istituti di ricerca educativa-valutativa che all'interno di esse sono presenti.

L'analisi documentale è una procedura sistematica per la revisione e per la valutazione dei documenti, sia stampati che elettronici (computer-based o trasmessi tramite il web). Come gli altri metodi analitici della ricerca qualitativa, l'analisi documentale richiede che i dati vengano esaminati e interpretati per esplicitare il significato, capire il senso e sviluppare conoscenza empirica [...]. I documenti contengono

testo (parole) e immagini che sono state annotate senza l'intervento del ricercatore (Bowen, 2009, p. 27, traduzione a cura dell'autrice).

L'analisi documentale qualitativa, così come intesa da Bowen (2009), è stata utilizzata come metodologia di indagine poiché ricopre funzioni differenti e permette di perseguire obiettivi di ricerca specifici. I documenti, infatti, tra le altre cose, forniscono informazioni sul contesto esaminato e sulle caratteristiche di quest'ultimo, integrano i dati provenienti da altre fonti e permettono una comparazione longitudinale dei cambiamenti avvenuti (Bowen, 2009). Il contenuto dei documenti, sia cartacei che siti web istituzionali, è stato dapprima letto attraverso un processo di *skimming*, successivamente è stato analizzato e interpretato. I documenti non rispondenti alla domanda di ricerca del presente studio, ovvero come è regolamentata legislativamente e attuata praticamente la valutazione esterna e l'autovalutazione delle istituzioni scolastiche in Italia, Finlandia e Spagna, sono stati scartati dall'analisi, quelli contenenti passaggi rilevanti e pertinenti per l'indagine, invece, sono stati esaminati e organizzati all'interno di categorie rispondenti ai bisogni conoscitivi (Fereday, Muir-Cochrane, 2006; Corbin, Strauss, 2008; Bowen, 2009).

3. I risultati

La valutazione dei sistemi scolastici nei paesi oggetto di studio segue pratiche distinte e ha impatti differenti. Dall'analisi documentale qualitativa condotta, infatti, è emerso che, per reagire alle richieste crescenti di monitoraggio della qualità dei sistemi educativi, i paesi oggetto di indagine hanno risposto con tempistiche, normative e pratiche differenti (OECD, 2013).

In Italia attraverso il D.P.R. n. 80 del 2013 è regolamentato il SNV, Sistema Nazionale di Valutazione, per l'autonomia scolastica e la crescita del paese. Il D.P.R. 80/2013 valuta l'efficienza e l'efficacia del sistema di istruzione e formazione per migliorare la qualità educativa. È composto da tre istituzioni, Invalsi, Indire e Contingente Ispettivo, ognuna con compiti specifici, e si articola in un procedimento a quattro passi. Il primo passo è rappresentato dall'autovalutazione delle istituzioni scolastiche tramite la compilazione periodica del RAV, Rapporto di Autovalutazione, e l'analisi dei punti di forza e di criticità del servizio erogato. Il secondo passo è rappresentato dalla valutazione esterna delle istituzioni scolastiche che si esplica attraverso la visita dei nuclei esterni di valutazione, l'elaborazione di rapporti di valutazione esterna e la revisione dei piani di miglioramento per lo sviluppo. Il terzo passo è rappresentato dalle azioni di miglioramento, ovvero dall'implementazione degli interventi di sviluppo, mentre il quarto e ultimo passo è rappresentato dalla rendicontazione sociale da parte delle istituzioni scolastiche, ovvero dalla pubblicazione e diffusione degli esiti raggiunti in un'ottica di *accountability* e di condivisione (D.P.R. 80/13, 2013).

In Finlandia le leggi n. 1295 del 2013 e n. 582 del 2015 determinano le funzioni della valutazione del sistema scolastico e contestualizzano il ruolo di KARVI-FINEEC, *Finnish Education Evaluation Centre*, l'istituto preposto per il monitoraggio e la valutazione della qualità del sistema educativo. KARVI ha il compito di realizzare la valutazione del sistema educativo finlandese attraverso l'elaborazione di un piano triennale delle attività valutative (KARVI-FINEEC, 2022) e attraverso il monitoraggio del raggiungimento degli obiettivi nazionali stabiliti per ciascun ordine e grado di scuola tramite le rilevazioni degli apprendimenti e la conduzione di indagini tematiche dalla prima infanzia al livello terziario (Laki 1295/13, 2013; Laki 582/15, 2015).

In Spagna, invece, le Ley Organiche n. 2 del 2006 e n. 3 del 2020 definiscono la valutazione del sistema educativo con lo scopo di implementarne la qualità, la trasparenza e l'efficacia. L'INEE, *Instituto Nacional de Evaluación Educativa*, è l'ente preposto per la rilevazione degli apprendimenti degli studenti, mentre è compito delle Comunità Autonome in collaborazione con esso definire a livello regionale come condurre la valutazione sia esterna che interna delle istituzioni scolastiche. INEE, inoltre, a livello normativo è anche responsabile della predisposizione di indicatori per l'istruzione di base (Ley Organica, 2/06, 2006; Ley Organica, 3/20, 2020).

Quanto specificato dagli atti legislativi promulgati ed emanati in ciascun contesto nazionale assume forme differenti nella valutazione esterna e nell'autovalutazione delle istituzioni scolastiche.

In Italia la valutazione esterna delle scuole, articolata in tre fasi, avviene secondo il protocollo elaborato dalla Conferenza per il coordinamento funzionale del SNV. Nella prima fase i tre valutatori coinvolti, due

esperti e un dirigente tecnico, acquisiscono informazioni di contesto attraverso la lettura dei documenti programmatici prodotti. Nella seconda fase visitano la scuola, introducono i lavori e raccolgono materiale sul campo. Nella terza fase redigono un rapporto finale di valutazione esterna e lo restituiscono alla scuola (Invalsi, 2016). L'autovalutazione di istituto, viceversa, avviene tramite la compilazione del RAV da parte del nucleo interno di valutazione. Questo strumento, recentemente rivisto, si articola in cinque sezioni: le prime tre sono dedicate al contesto e alla risorse, agli esiti, ai processi, la quarta all'esame del percorso di autovalutazione svolto e la quinta alle priorità di sviluppo e di miglioramento individuate (MIUR, 2022).

In Finlandia nell'assicurazione della qualità non sono coinvolti valutatori esterni alla scuola, bensì al processo di autovalutazione sono chiamati a partecipare sia gli insegnanti e il dirigente scolastico, che i rappresentanti della comunità di riferimento della scuola (Eurydice, 2015). Ogni erogatore di servizi educativi ha l'onere di autovalutare il proprio operato in vista del miglioramento, tuttavia, nonostante l'ampia autonomia decisionale e pedagogica concessa alle istituzioni scolastiche e alle amministrazioni comunali, sono state redatte alcune linee guida ministeriali: i criteri nazionali di qualità si articolano in descrittori e domande stimolo per i rappresentanti amministrativi e scolastici. Alla creazione di un gruppo di lavoro multidisciplinare con il compito di valutare la qualità e l'organizzazione delle attività, seguono la messa a punto di criteri specifici/locali, la raccolta e l'analisi dei dati. Il processo di autovalutazione si conclude con la diffusione degli esiti e la progettazione e l'implementazione di interventi di miglioramento in collaborazione con le autorità locali (Opetusministeriö, 2010).

In Spagna il Ministero dell'Educazione e della Formazione Professionale e l'Ispettorato cooperano all'attuazione della valutazione esterna, anche se l'autonomia politica conferisce alle Comunità Autonome ampia libertà decisionale. In generale, tralasciando i casi specifici regionali, i valutatori esterni durante le visite consultano i documenti, svolgono osservazioni e interviste sul campo, sostengono la scuola nella messa a punto, là dove necessaria, di interventi di miglioramento e follow-up e redigono report annuali per le amministrazioni locali e per il Dipartimento dell'istruzione centrale (Ley Organica, 3/20, 2020). L'autovalutazione, così come la valutazione esterna, è definita all'interno di ciascuna comunità autonoma. Complessivamente ogni scuola redige il Programma Generale Annuale dopo aver reportato, in vista del miglioramento, le attività curriculari ed extracurriculari svolte, le risorse disponibili e i risultati raggiunti. Si tratta di un processo articolato che prevede la partecipazione del dirigente scolastico, degli insegnanti, dei consulenti interni o esterni alla scuola, dei valutatori esterni, del coordinatore di istituto, dei rappresentanti degli studenti delle scuole secondarie superiori, dell'ispettorato e di alcuni enti del territorio (Sanchez et alii, 2015; Juan, Alfageme-Gonzalez, 2021).

4. Discussione e conclusioni

Lo studio documentale presentato, inserito all'interno di un più ampio progetto di ricerca dottorale, ha messo in luce come la valutazione del sistema educativo ricondotta alla valutazione delle istituzioni scolastiche assume forme eterogenee a seconda del caso/nazione oggetto di studio. Se è vero che in tutti i paesi indagati le autorità educative centrali hanno legiferato sulla valutazione del sistema scolastico definendone le modalità e gli obiettivi, è anche vero che quest'ultima si dota di strumenti e di procedure differenti a seconda del paese indagato. La qualità educativa è spesso legata al contesto e al sistema di aspettative e di valori degli attori in essa coinvolti (Ferrari, 2000; Cardone *et alii*, 2010; Scheerens, 2019). Dalle evidenze emerse, infatti, l'Italia richiama un modello più centralizzato, la Finlandia più decentralizzato-locale, mentre la Spagna, essendo uno stato federale, più regionale. Ognuno di essi annovera punti di forza e di debolezza che risultano essere specifici per i contesti in cui si situano. I rischi "adempimentali" e di "dataficazione", che trasformano le istituzioni scolastiche in "unità di raccolta dei dati", tuttavia, non sono da sottovalutare (Landri, 2021).

Riferimenti bibliografici

- Bowen G. A. (2009). Document analysis as a qualitative research method. *Qualitative research journal*, 9(2).
- Bray M., Adamson B., Mason M. (2009). *Educazione comparata. Approcci e metodi di ricerca*. Milano: FrancoAngeli.
- Cardone M., Muzzioli P., Poliandri D.E., Romiti S. (2010). La valutazione delle scuole: alcune idee utili alla luce delle esperienze europee. *Orientamenti Pedagogici*, 57 (4): 697-713.
- Corbin J., Strauss A. (2008). *Basics of qualitative research: Techniques and procedures for developing grounded theory* (3rd ed.). Thousand Oaks, CA: Sage.
- Corsini C. (Ed.). (2018). *Rileggere Visalberghi*. Roma: Nuova Cultura.
- D.P.R. 80/13 (2013). Regolamento sul sistema nazionale di valutazione in materia di istruzione e formazione. Retrieved from: https://www.istruzione.it/valutazione/allegati/DPR_%2028_03_13.pdf.
- Dell'Anna S. (2021). *Modelli di valutazione di un sistema scolastico inclusivo: prospettive di dialogo tra implementazione, ricerca e (auto) miglioramento*. Milano: FrancoAngeli.
- European Commission/EACEA/Eurydice (2015). *Assuring Quality in Education: Policies and Approaches to School Evaluation in Europe. Eurydice Report*. Luxembourg: Publications Office of the European Union.
- Ferrari M. (2000). Differenti approcci al problema della qualità nella scuola. A. Bondioli, M. Ferrari (eds.), *Manuale di valutazione del contesto educativo: teorie, modelli, studi per la rilevazione della qualità nella scuola* (pp. 66-77). Milano: FrancoAngeli.
- Giampietro L., Poliandri D., Quadrelli I., Romiti S. (2016). L'autovalutazione in Italia. Istanza di rendicontazione o sfida per migliorarsi? *Scuola democratica*, 7(2): 467-480.
- Invalsi (2016). *Programma e protocollo per le visite di valutazione esterna nel Sistema Nazionale di Valutazione*. Retrieved from: https://www.invalsi.it/snv/docs/ves/Programma_Protocollo_Valutazione_esterna_2016.pdf.
- Juan M.B., Alfageme-González M.B. (2021). Inicio del proceso de calidad en un centro público de Educación Secundaria. *Revista de educación, innovación y formación: REIF*, (5): 55-73.
- KARVI-FINEEC (2022). Koulutuksen arviointisuunnitelma 2020–2023. Retrieved from: https://karvi.fi/wpcontent/uploads/2020/03/KARVI_arviointisuunnitelma_paivitetty_2022_web.pdf.
- Kyriakides L., Creemers B., Panayiotou A. (2020). Developing and testing theories of Educational Effectiveness addressing the dynamic nature of education. In J. Hall, A. Lindorff, P. Sammons (eds.), *International Perspectives in Educational Effectiveness Research* (pp. 33-69). Springer Nature Switzerland AG. <https://doi.org/10.1007/978-3-030-44810-3>.
- Laki 1295/13 (2013). *Laki Kansallisesta koulutuksen arviointikeskuksesta*. Helsinki, 30 joulukuuta 2013.
- Laki 582/15 (2015). *Laki Kansallisesta koulutuksen arviointikeskuksesta annetun lain 1 ja 2 §:n muuttamisesta*. Helsinki, 8 toukokuuta 2015.
- Landri P. (2021). To resist, or to align? The enactment of data-based school governance in Italy. *Educational Assessment, Evaluation and Accountability*, 33(3): 563-580.
- Landri P., Maccarini A.M. (2016). *Uno specchio per la valutazione della scuola. Paradossi, controversie, vie d'uscita*. Milano: FrancoAngeli.
- Ley Orgánica 2/06 (2006). de 3 de mayo, de Educación (LOE). BOE núm. 106.
- Ley Orgánica 3/20 (2020). de 29 de diciembre, por la que se modifica la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación. BOE núm. 340.
- MIUR (2022). *Rapporto di Autovalutazione. Guida operativa*. Retrieved from: https://www.miur.gov.it/documents/20182/0/Guida_operativa_RAV_2022.pdf/956b372d-512a-dc2f-d5ad-a36bac1fbd1d?t=1664277243325.
- Mukhopadhyay M. (2020). *Total quality management in education*. SAGE Publications Pvt. Limited.
- OECD (2004). What Makes School Systems Perform?: Seeing School Systems through the Prism of PISA, PISA, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264017726-en>.
- OECD (2013). Synergies for Better Learning: An International Perspective on Evaluation and Assessment, OECD Reviews of Evaluation and Assessment in Education. Paris: OECD Publishing, <https://doi.org/10.1787/9789264190658-en>.
- Opetusministeriö (2010). Perusopetuksen laatukriteerit. Retrieved from: <https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/75622/opm06.pdf>.
- Rondini R. (1995). *Per un servizio nazionale di valutazione*. Roma: Anicia.
- Sánchez P.A., Abellán C.M.A., Sanz M.P.G. (2015). Evaluación de mejora en centros educativos de orientación inclusiva. *Profesorado, Revista de Currículum y Formación del Profesorado*, 19(3): 326-346.
- Scheerens J. (2019). *Efficacia ed Inefficacia Educativa, esame critico della Knowledge Base*. Springer.
- Yin R.K. (2009). *Case study research: Design and methods*. Sage.