EUGENIO NUNZIATA , FRANCESCO NESCI

IL SISTEMA DI GOVERNO PER L'AUTONOMIA DEGLI ISTITUTI, OLTRE LA VALUTAZIONE DELLA QUALITÀ DELL'ISTRUZIONE •

in F. Butera (a cura di), *Il libro verde della pubblica istruzione*, Franco Angeli, Milano, 1999

Introduzione

L'introduzione dell'autonomia affida rilevanti responsabilità all'unità organizzativa Istituto scolastico. Esso tuttavia non dispone di strumenti operativi di governo e di controllo che consentano di rendere operante l'autonomia stessa. Manca un "circuito virtuoso" tra decisione e valutazione che permetta agli Istituti scolastici di autogovernarsi e migliorarsi in modo continuo.

1. Il "cruscotto" del sistema scolastico italiano

La mancanza di strumenti e sistemi operativi di governo rende difficile la "navigazione" del sistema scolastico, e degli Istituti in modo particolare:
È come una vecchia automobile con il vetro appannato e senza cruscotto che va guidata un po' a tentoni guidando ogni tanto con la testa fuori dal finestrino, nel senso che mancano gli strumenti di conoscenza degli elementi su cui si interviene. Non vi è monitoraggio degli effetti delle decisioni, non c'è un sistema di supporto alle decisioni (un alto dirigente del MPI).
La valutazione è importante se aiuta le scuole a migliorarsi e se, in base a questo, alloca delle risorse aggiuntive [...] Il premio andrebbe dato non a chi ha le prestazioni migliori ma a chi, sulla base della valutazione del livello di ingresso, è stato capace di migliorare e ha raggiunto una valutazione migliore in uscita. Una valutazione non legata a questi parametri servirebbe solo ad aumentare la competizione tra scuole (un dirigente del MPI).
Secondo l'opinione di alcuni testimoni privilegiati, mentre in passato il mondo della scuola ha manifestato un'aperta diffidenza nei confronti della valutazione, nella fase attuale sembrano esservi maggiori disponibilità e aperture:

• Copyright (c) Brain Cooperation (2008) -Tutti i diritti sono riservati..

Le barriere culturali contro la valutazione si sono fortemente ridimensionate: è invece fortemente arretrata la proposta istituzionale su questo terreno. Non sono stati varati i nuclei di valutazione: quindi siamo molto indietro [...] Gli insegnanti oggi percepiscono la valutazione come un elemento di gratificazione: [essi] desiderano essere valutati, esprimono una domanda implicita di valutazione [...] specie nella scuola secondaria avanza la consapevolezza della necessità della valutazione (un dirigente sindacale).

La tradizionale assenza di un sistema di governo e di gestione autonomo degli Istituti scolastici non era in realtà un difetto ma un corollario. Essa diventa comprensibile nel contesto di un modello fortemente centralistico, nel quale tutto emana dal centro, mentre alla periferia sono affidati unicamente compiti esecutivi. Nell'attuale fase di transizione verso l'autonomia, viceversa, la mancanza di un sistema di regolazione e controllo diviene un formidabile "tallone di Achille", che rischia di compromettere l'impatto reale della riforma. Non vi sarà autogoverno delle scuole senza tutti gli strumenti necessari per l'assunzione delle responsabilità a livello periferico.

L'approccio tradizionale si concentra sul problema della valutazione dell'attività didattica. La *valutazione*, deve invece riguardare oltre all'insegnamento e all'apprendimento anche prestazioni sociali come l'orientamento, il recupero, l'integrazione sociale, il servizio alla promozione sociale ed economica del territorio e prestazioni del "sistema organizzativo scuola", come costi, innovatività, capacità di cambiamento. La valutazione non deve essere autocentrata ma basata sulla soddisfazione degli utenti (studenti, famiglie, comunità ecc.). In altri termini, è necessario modellizzare e attivare un *sistema di governo di Istituto*, che includa la valutazione didattica ma la integri in un sistema di pianificazione e controllo/valutazione dell'Istituto inteso come organismo autonomo. Ciò *renderà possibile il miglioramento continuo delle prestazioni di servizio dell'Istituto scolastico*.

2. Il piano di sviluppo del Sistema Nazionale per la Qualità dell'Istruzione (Snqi) e dell'Archivio Docimologico per l'Autovalutazione delle Scuole (Adas)

L'impulso a un sistema nazionale di valutazione è stato formalmente avviato con la direttiva del Ministero della Pubblica Istruzione, n. 307 del 21/5/1997, che istituisce presso il Cede, il Sistema Nazionale per la Qualità dell'Istruzione (Snqi), che si avvale di:

- un comitato di coordinamento che valuti e decida in merito alle proposte del Cede in materia di Snqi;
- un comitato tecnico-scientifico che verifichi i riferimenti teorico-metodologici sulla base dei quali si fonda il Snqi.

Sono state messe a punto alcune linee di sviluppo per il 1998. Queste prevedono la realizzazione di una batteria di progetti, tesi a dare forma all'embrione del futuro Snqi. Contestualmente, il Cede ha

avviato la predisposizione di un Archivio Docimologico per l'Autovalutazione delle Scuole, che costituisce il nucleo del futuro Snqi.
Il comitato tecnico-scientifico ha promosso una serie di progetti che vertono sui seguenti temi:

- sintesi delle indagini valutative già effettuate in Italia e ricognizione dei progetti di valutazione sviluppati nel paese;
- indagini campionarie sulle competenze acquisite dagli allievi in vari passi del loro corso di studi;
- indagini sulla qualità della scuola dell'infanzia;
- indagine comparativa sui sistemi di valutazione vigenti in altri paesi;
- attività di *auditing* riguardo alla qualità dell'istruzione scolastica;
- creazione di un sistema di graduatorie (*rating*) delle scuole;
- messa a regime e sviluppo dell'Archivio Docimologico;
- sviluppo di metodologie e strumenti per la valutazione dei cambiamenti organizzativi, tecnologici e dei contenuti didattici.

In parallelo sta procedendo a ritmi molto sostenuti la costituzione, da parte del Cede, dell'Adas (Archivio Docimologico per l'Autovalutazione delle Scuole).
Due sono le funzioni chiave dell'Adas:

- aiutare le scuole a modulare i propri interventi formativi in funzione dei risultati che esso produce, quindi a programmare e monitorare l'attività didattica;
- fornire alle autorità territoriali, a diversi livelli, in relazione alle competenze di ciascuna, informazioni sui risultati ottenuti dalle scuole.

L'Adas, un ampio archivio dati accessibile via Internet, consente alle scuole di reperire gli elementi di prova necessari per la verifica degli apprendimenti. Gli elementi di prova si concentrano sulla *valutazione delle competenze acquisite dagli alunni* come risultante dall'attività didattica: forniscono quindi una stima del "prodotto" dell'azione educativa. Nell'attuale fase iniziale di sviluppo dell'archivio, gli elementi di prova si indirizzano su due discipline, italiano e matematica; ne è prevista l'estensione alle altre materie e a variabili che consentano di valutare le scuole sotto il profilo organizzativo. L'uso dell'Adas è facoltativo per le scuole.
Il programma di attività per l'implementazione dell'Adas è già in fase avanzata di realizzazione. L'Adas conterrà un numero di elementi di prova sufficienti a permetterne l'impiego da parte delle scuole.
Qualche considerazione di sintesi si impone:

- l'implementazione dell'Adas è in linea con quanto effettuato o in corso nei principali paesi europei, e procede a una velocità significativamente elevata;

- un altro significativo punto di forza dell'Adas è nell'essere stato concepito come uno strumento a supporto delle decisioni, sia a livello di Istituto sia di sistema;
- inoltre, nell'ambito dello sviluppo dell'Adas, sono stati messi a punto e testati strumenti e metodologie di prova, nonché strutture di gestione significative e importanti per l'impianto di un Snqi. Il lavoro realizzato dal Cede, nel corso del 1998, va quindi considerato come una pietra miliare nella via verso l'implementazione del Snqi;
- è un punto di debolezza il fatto che l'Adas non sia obbligatorio per le scuole poiché lo espone al rischio di un impiego limitato o "a macchia di leopardo";
- un altro punto di debolezza deriva dal fatto che l'Adas si concentra, per il momento, su elementi di prova relativi solo a italiano e matematica. *Esso va quindi quanto prima implementato innanzitutto con items relativi anche ad altri insegnamenti chiave, e poi soprattutto:*
    - alle caratteristiche organizzative dell'Istituto (performance complessive del sistema Istituto, gestione dell'Istituto, impiego delle risorse, modelli gestionali adottati ecc.);
    - all'impatto della formazione sul territorio (ad esempio, esiti occupazionali degli alunni).

Se il Cede sta operando con grande solerzia in sede tecnica, non sembra di ravvisare la stessa tensione all'interno dell'amministrazione. Molti, dentro e fuori il Ministero, avanzano dubbi sulla direzione di marcia del progetto.[1] La stessa amministrazione ha delegato interamente il Cede, disinteressandosene di fatto: ad esempio, gli stanziamenti dei fondi sono stati resi disponibili con gravi ritardi, rallentando in qualche misura l'iniziativa.

3. Le dimensioni del sistema di governo di Istituto

Valutare serve per decidere e per agire, quindi per governare un sistema organizzativo complesso come è quello dell'Istituto o – a un livello più alto – parti più ampie del sistema scolastico. È necessario, perciò, chiarire cosa si intende per sistema di governo di un'organizzazione, di cui la valutazione costituisce una parte.

1 Alcune opinioni espresse nelle interviste, dai testimoni privilegiati, evidenziano bene queste resistenze: «La commissione che sta lavorando sul sistema di valutazione è agli inizi e si sta occupando di quali siano le cose da valutare, ma analizza solo alcuni aspetti [...] mi sembra che si cerchi un sistema di valutazione con un metodo analitico, non c'è un'impostazione anglosassone come in Inghilterra dove valutano alcuni indicatori abbastanza sintetici, tipo la soddisfazione dell'utenza, la risposta alle esigenze delle imprese, il successo successivo ecc.; mi sembra invece che la nostra commissione abbia un orientamento di tipo docimologico» (un alto dirigente del MPI). «Al di là delle prove di profitto c'è una parte di valutazione qualitativa che potrebbe essere svolta da un corpo di ispettori rinnovato, con competenze adeguate, attraverso un investimento formativo, e con dei protocolli di osservazione come avviene in UK [...] Queste osservazioni esterne dovrebbero incrociarsi con osservazioni interne attraverso un sistema di punti di vista che si confrontano» (un ispettore del MPI).

Un sistema di governo di Istituto è un insieme di meccanismi organizzativo-gestionali, azioni e strumenti. Questi consentiranno al capo d'Istituto (unitamente ai suoi collaboratori) di esercitare con pienezza la responsabilità che gli è stata conferita nella gestione delle risorse finanziarie, umane e tecnologiche. E allo stesso tempo di perseguire con maggiore efficacia ed efficienza la missione dell'Istituto.

Il sistema di governo dell'Istituto scolastico si compone di tre dimensioni fondamentali che vanno progettate, implementate e trasferite nel patrimonio di competenza manageriale dei dirigenti preposti, come indicato nella figura 1:

- la tipologia delle risorse governate/da governare;
- la fase del processo decisionale da tenere sotto osservazione;
- le dimensioni gestionali da controllare.

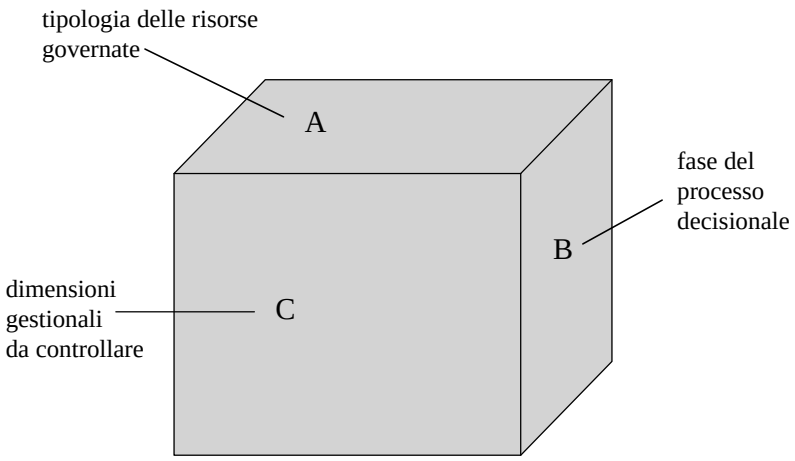

Fig. 1 Le tre dimensioni del processo di governo di Istituto

3.1 La tipologia delle risorse.

Bisogna individuare su quali leve il capo di Istituto può agire per esercitare la responsabilità di governo, e quali limiti di manovra si configurano per ciascun tipo di risorsa. La tipologia delle risorse a disposizione nel sistema Istituto è alquanto articolata:

- risorse proprie, ad esempio, risorse finanziarie attribuite direttamente alla responsabilità dell'Istituto (che con l'autonomia dovrebbero accrescersi per tutti gli Istituti), attrezzature proprie, tecnologie ecc.;
- risorse assegnate all'Istituto da una autorità sovraordinata del sistema scolastico (ad esempio, fondi ministeriali per il personale);
- risorse trasferite da altri soggetti e istituzioni non appartenenti al sistema scolastico in senso proprio (ad esempio, edifici forniti dagli enti locali e/o dalle regioni).

Questo quadro implica che il capo di Istituto debba essere capace sia di *gestire* in autonomia le risorse assegnategli o di cui dispone, sia di *negoziare*, con soggetti interni/esterni al sistema scolastico, altre risorse, vitali per l'esplicazione del servizio. Ciò delinea un profilo di ruolo complesso e articolato, che deve essere ancora compiutamente delineato.

3.2 Le fasi del processo decisionale.

Il processo di gestione si sviluppa nel tempo. Gestire un dato ammontare di risorse eterogenee significa quindi disporre di capacità e strumenti per governare almeno le fasi più critiche del processo decisionale. In particolare occorre che il capo di Istituto sia in grado di:

- provvedere all'acquisizione di un ammontare sufficiente ed equilibrato di risorse;
- allocare tali risorse nel modo più efficiente in relazione ai servizi da erogare;
- finalizzare l'impiego delle risorse verso gli obiettivi dell'Istituto.

3.3 Le dimensioni gestionali.

Bisogna infine individuare quali dimensioni della gestione debbano essere governate dal capo d'Istituto. Eccone alcune:

- governo dell'efficacia strategica rispetto al sistema socio-economico locale, ossia concepire e attuare una strategia efficace per conseguire i risultati educativi che il territorio si attende fra quelli corrispondenti alla missione dell'Istituto;
- governo della qualità del servizio educativo erogato, registrato dalla soddisfazione dei beneficiari della formazione e dalla reputazione dell'Istituto nel tessuto sociale in cui esso si situa;
- governo della prestazione individuale del personale, con particolare riferimento ai docenti. Per gli insegnanti ciò si traduce, ad esempio, nel governo delle modalità di acquisizione, selezione, elaborazione e diffusione delle conoscenze;
- governo del processo di acquisizione e impiego delle risorse economico-finanziarie: controllo dei flussi di cassa e della gestione finanziaria, gestione del ricorso al credito, impiego ottimale delle risorse economiche ecc.;
- governo dell'acquisizione e dell'uso delle risorse strumentali dal mercato e da fornitori istituzionali (regioni, comuni ecc.), intese come beni, servizi e prestazioni lavorative;
- governo del processo didattico, come processo di una comunità che coopera per condividere e comunicare conoscenze.

Se queste sono le tre "dimensioni" del sistema di governo di un'organizzazione come l'Istituto scolastico, non bisogna dimenticare che esso si sviluppa in un tempo definito, individuante un ciclo di gestione caratterizzato da un inizio e da una fine. Occorre quindi tenere conto di una dimensione "di processo" del sistema di governo: anch'essa deve essere sviluppata e ingegnerizzata. Le sue fasi sono quelle indicate nella figura 2.

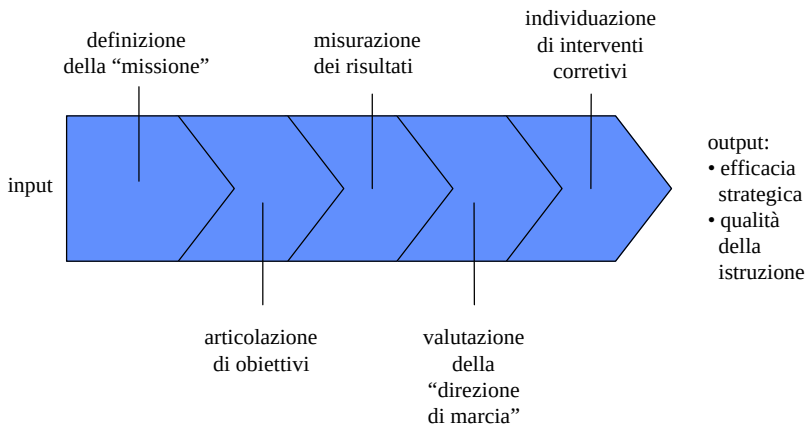

Fig. 2 Il processo di governo dell'Istituto scolastico

La fase di pianificazione (missione e articolazione degli obbiettivi), la fase di valutazione (misurazione dei risultati, valutazione delle "direzioni di marcia") e la fase decisionale (definizione di interventi correttivi) sono in una relazione circolare tra di loro come indicato nella figura 3:

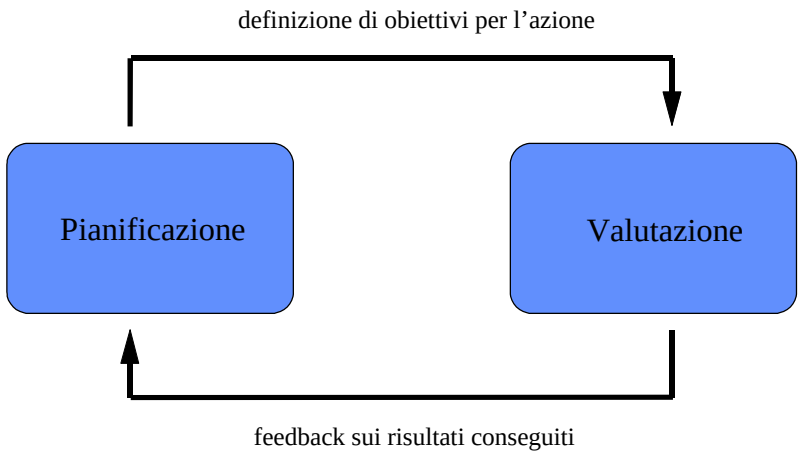

Fig. 3 Il ciclo della pianificazione e valutazione di Istituto

4. Le componenti e i requisiti del sistema di valutazione

Il sistema di valutazione, come abbiamo già detto, deve analizzare soprattutto:

- la qualità dell'output del sistema scolastico (l'apprendimento degli studenti);
- la capacità del sistema organizzativo di fornire performance;
- le ricadute sociali del "prodotto" della scuola, tra le quali bisogna distinguere:

- la rispondenza della formazione erogata ai bisogni dei destinatari (studenti, famiglie ecc.);
- l'impatto del "prodotto formativo" sulla società e sul territorio (ad esempio, i "destini scolastici" e/o occupazionali).

Un sistema di valutazione di Istituto deve connotarsi in relazione ai seguenti requisiti:

- deve servire a rendere possibile l'autonomia degli Istituti scolastici;[2]
- deve essere fortemente orientato alle decisioni;
- deve incardinarsi nel contesto dell'unità di base del sistema scolastico, cioè l'Istituto;
- deve sostenere, oltre all'Istituto, anche gli altri organi centrali e periferici del sistema della Pubblica Istruzione, là dove ha sede una significativa responsabilità decisionale;
- deve formare le persone (in particolare i prèsidi e i loro collaboratori, ma anche i docenti) a un reale e responsabile esercizio dell'autonomia didattico-organizzativa, e della libertà decisionale che essa comporta.

Dato che una grande quantità di informazioni verrà reperita dall'Istituto scolastico, la progettazione del sistema di pianificazione e valutazione potrà utilmente essere sviluppata *bottom-up*, ossia partire proprio dall'Istituto per arrivare ai livelli più generali del sistema.

2 Sia in Francia sia in Inghilterra, quindi all'interno di due sistemi scolastici e di valutazione molto distanti tra loro, la valutazione si sviluppa e acquista un senso soprattutto in relazione alla progressiva acquisizione di autonomia da parte degli istituti scolastici, e a supporto di quest'ultima.