

RESPONSABILITÀ DI GOVERNO E CORRESPONSABILITÀ SOCIALI PER UNA SCUOLA DI QUALITÀ

Premessa

Le parole, i concetti, le esortazioni relative alla valutazione, sia che si riferiscano alla valutazione degli apprendimenti, sia che riguardino le organizzazioni ed il personale, costituiscono un costrutto variamente declinato in ogni occasione di dibattito, di discussione, di analisi sulla scuola italiana. Come sempre accade le iterazioni esortative, mentre hanno il pregio di sottolineare necessità e impegni, presentano anche qualche rischio.

In primo luogo quello di non apprezzare sufficientemente quanto si sta facendo: per esempio le rilevazioni sugli apprendimenti cominciano ad affermarsi come prassi che lentamente va a regime e stratifica risultati che si offrono ormai per analisi significative; sicché un pregiudizio spesso ripetuto come quello che nella scuola italiana non vi sia costume valutativo, è sempre meno vero; mentre probabilmente sono ancora insufficienti le attenzioni che si dedicano ad analisi, dati, tentativi di diagnosi e di conseguenti iniziative di miglioramento.

In secondo luogo, vi è ancora il rischio di confondere oggetti della valutazione in un *continuum* indifferenziato nel quale apprendimenti, organizzazione, personale si pongono sul medesimo piano senza coglierne le specificità di approcci, metodologie, strumenti, finalità.

In modo analogo vi è il rischio di non cogliere le specificità metodologiche e di finalità che caratterizzano e distinguono gli approcci autovalutativi dalla valutazione “esterna”.

Lo schema seguente elenca le differenze di approccio, di metodologia, di finalità e criteri operativi tra autovalutazione e valutazione esterna.

La lettura delle due serie a confronto è agevole e ripercorre riflessioni che, nell’ambito dei lavori ormai pluriennali sono state più volte affrontate e condivise.

Autovalutazione	Valutazione esterna
<ul style="list-style-type: none"> ➤ Soggetto interno <li style="padding-left: 40px;">✓ Condivisione 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Soggetto esterno <li style="padding-left: 40px;">✓ Terzietà
<ul style="list-style-type: none"> ➤ Specificità <li style="padding-left: 40px;">✓ Cultura organizzativa 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Prestazioni standard <li style="padding-left: 40px;">✓ Obiettivi generali di sistema
<ul style="list-style-type: none"> ➤ Protocolli autocostruiti <li style="padding-left: 40px;">✓ Ricerca azione 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Protocolli somministrati <li style="padding-left: 40px;">✓ Ricerca esterna
<ul style="list-style-type: none"> ➤ Osservatore prossimale <li style="padding-left: 40px;">✓ Amico Critico 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Osservatore professionale <li style="padding-left: 40px;">✓ Osservatore distante
<ul style="list-style-type: none"> ➤ Manutenzione permanente dei protocolli 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Stabilità di modello: seriazioni storiche
<ul style="list-style-type: none"> ➤ Diagnosi <li style="padding-left: 40px;">✓ Miglioramento 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Rating <li style="padding-left: 40px;">✓ Riconoscimenti/finanziamenti

Sottolineo solamente alcune notazioni essenziali

1. Le due colonne a confronto descrivono e sottolineano “polarità” di modelli: nella loro applicazione reale sul campo non possono non verificarsi meticciami e scambi di criteri e condizioni.
Per esempio nessun modello “etero” e nessun “valutatore professionale” è in grado di raggiungere i suoi obiettivi se non incontra la condivisione e l’impegno di coloro che vengono valutati.
Rifiuto esplicito e/o comportamenti opportunistici possono mandare “fuori bersaglio” anche il protocollo più raffinato.
Viceversa non basta all’autovalutazione la dimensione “partecipata”, poiché il rischio dell’autoreferenzialità è sempre in agguato.
2. Condizione essenziale per la elaborazione e gestione operativa di un modello di valutazione etero è quella che il soggetto “valutatore” si configuri come “terzo” rispetto sia al valutato, sia al committente che gestisce gli esiti della valutazione.
Non è un problema di “oggettività” (ogni valutazione è discutibile).
Ma gli effetti di “rating” di ogni modello di valutazione esterno (sistema premiale, politica delle risorse) sono gestiti da una amministrazione.
Perciò il sistema di osservazione, i protocolli scientifici, la ricerca che li deve ispirare devono essere detenuti da un soggetto terzo.
Viceversa, la dimensione “partecipata” di ogni modello di autovalutazione deve trovare fondamento sulla sua effettiva socializzazione; deve iscriversi profondamente nella cultura organizzativa dell’organizzazione che si autovaluta.
Non può essere cioè appannaggio del solo “gruppo operativo” che materialmente presiede alla somministrazione ed osservazione.
3. La rappresentazione polarizzata dei caratteri dei due modelli di valutazione non può far trascurare il fatto che le metodologie, alcuni strumenti, le sensibilità e competenze professionali di chi materialmente mette in opera i diversi modelli, si scambiano contenuti e competenze.
Del resto nessun modello autovalutativo può prescindere dalla declaratoria di obiettivi generali assegnati a livello sistemico, che sono invece oggetto della valutazione esterna.
Reciprocamente i modelli di quest’ultima non possono non tenere conto delle esperienze concrete dei primi; anzi trovano ispirazione ed anche alcuni strumenti in quelle esperienze.
Decisiva, per l’operatività di entrambi i modelli è dunque la cura nel definire l’esatto “posizionamento” lungo i nessi che collegano auto ed etero valutazione.

Per esplorare il tema assegnato a questa comunicazione svilupperò alcune considerazioni che si collocano a cavallo tra la dimensione caratteristica dell’autonomia e quella generale del sistema di istruzione.

Il criterio ispiratore di fondo è quello di considerare la valutazione come una dimensione propria dell’operare pubblico.

Si tratta però di dare all’attributo di “pubblico” che, in termini di principio “costituzionale” assegniamo al sistema di istruzione, in quanto capace di rendere effettuale un diritto fondamentale di cittadinanza, il significato pieno e organico

“Pubblico” non (o non solo) perchè afferente, normativamente e organizzativamente ad un segmento fondamentale dello Stato-ordinamento, ma perchè connesso direttamente ai cittadini, alla rappresentazione dei loro diritti ed interessi, alla dinamica della società, alla sua evoluzione, ed anche alla sua autonoma capacità di auto organizzazione (anche quest’ultimo è un valore costituzionale).

Da qui anche lo sviluppo dell’autovalutazione in chiave di rendicontazione.

Dunque valutazione, prima di tutto, come misura della corrispondenza tra l’operare concreto della scuola nella sua dimensione autonoma e interpretazione di quel significato pieno del termine “pubblico” che qualifica il suo servizio.

Sullo sfondo sta una visione dell'autonomia scolastica come un "anfibia".

L'istituzione scolastica autonoma come parte dell'ordinamento in quanto Ente Pubblico, e contemporaneamente come "impresa sociale" produttrice di servizi finali per il cittadino.

Una condizione di "transizione" che a mio parere dovrà essere risolta sia nella effettiva revisione delle competenze istituzionali sia con revisione di alcuni dispositivi normativi (per esempio il regolamento contabile).

Ma, quale che sarà la via evolutiva attraverso la quale "l'anfibio" prenderà possesso stabile della terra, possiamo con certezza affermare che la valutazione rappresenterà e rappresenta una condizione per misurare la sua effettiva possibilità di esplorarla

Per sviluppare le considerazioni di cui sopra, utilizzo come spunto di partenza alcuni quadri sintetici di dati che si riferiscono al funzionamento del sistema di istruzione, nei suoi meccanismi generali che però sfidano l'autonomia delle istituzioni scolastiche, la loro capacità di interpretarla pienamente e di sviluppare conseguentemente le pratiche valutative.

I "dati" che presenterò vanno assunti in chiave di "sintomi" per una "diagnosi": dunque non tanto un approccio critico "punto a punto", come spesso si usa quando li si utilizza come conforto alle proprie opinioni nel confronto con l'avversario, come nella politica corrente; ma invece come interconnessi a "grappoli" per ricostruire, appunto, un quadro sintomatico diagnostico.

Autonomia delle istituzioni scolastiche e sistema di istruzione nazionale

Propongo al lettore il riferimento alle raccolte di dati che sono disponibili nei diversi rapporti OCSE "Education at Glance" che comparano indicatori tra i diversi paesi membri.

Rinvio a quelle "tabelle" per una analisi dettagliata e puntuale, mentre qui mi limito a commentare i riscontri di maggiore evidenza per il nostro Paese in quelle comparazioni

Anche per questo motivo, li utilizzo solamente come "sintomi" e come spunto "diagnostico".

Confortato in tale uso anche dal fatto che, con le debite "depurazioni" (variazioni dei membri OCSE, e dei membri UE, variazioni nelle modalità di rilevazione), le serie storiche disponibili dal 1995 ad oggi, mostrano una sostanziale costanza delle evidenze comparate. O comunque variazioni così contenute da essere "mute" rispetto alle interpretazioni e evidenze causali.

Sintomi dunque di "politiche dell'istruzione" che vengono prima e vanno oltre i protagonisti attuali. Sintomi da considerare non isolatamente, ma come "grappoli" di dati per un profilo diagnostico che è essenziale per il tema che qui trattiamo. In sintesi estrema

1. La bassa quota del PIL destinata all'istruzione e il basso peso specifico della spesa pubblica in istruzione rispetto al complesso della spesa pubblica sono sintomi congiunti dello scarso valore economico assegnato all'istruzione e dello specifico equilibrio nella composizione interna della spesa pubblica per welfare (previdenza, assistenza, sanità, scuola).

La condizione della scuola italiana è dunque all'incrocio di due linee di riflessione che a tratti si intersecano: il rapporto tra istruzione e modello di accumulazione da un lato, e i caratteri e la selettività del welfare italiano.

Quest'ultimo è, storicamente, improntato ad un modello di "welfare previdenziale" piuttosto che di un "welfare di cittadinanza".

Nella storia dello Stato Sociale italiano, i costi del "modello previdenziale" sono stati caricati prevalentemente sui costi indiretti del lavoro (degli occupati).

La spesa pubblica alimentata dalla fiscalità generale in senso stretto è stata, sempre storicamente, utilizzata ad alimentare il compromesso sociale che ha presieduto lo sviluppo del Paese almeno fino alla fine degli anni '70. (Rapporto Nord Sud, politiche di protezione dello sviluppo industriale, protezionismo verso i ceti intermedi sottratti alla concorrenza internazionale, protezionismo dei ceti professionistici).

Non per caso la crisi della fine degli anni '70 (crisi industriale e progressiva deindustrializzazione del paese, politiche monetarie favorevoli al recupero dei redditi da impresa e patrimonio rispetto a quelli del lavoro, progressivo sconvolgimento della stabilità economica e finanziaria internazionale) genera un rapidissimo raddoppio del debito pubblico

ben prima dello scatenamento della crisi finanziaria internazionale legata alla cosiddetta globalizzazione.

E la questione del debito condiziona in tal modo, oggi più che mai, ogni analisi dei dati della spesa e dell'investimento pubblico.

2. Il basso tasso di impegno di risorse pubbliche per la scuola ha come riscontro anche un bassissimo tasso di impegno delle risorse private (in Italia la metà della media OCSE). Il compromesso sociale di cui sopra, che ha guidato la politica della spesa pubblica e caratterizzato il welfare previdenziale, ha come fondamento un "compromesso fiscale". Occorrerebbe ricordare più spesso che all'enorme debito pubblico che caratterizza l'Italia nel confronto internazionale, corrisponde un elevato risparmio privato che distingue il nostro paese rispetto ad altri.
Non ci si può trascurare, evidentemente, di misurarsi sul come "mettere in comunicazione" l'uno con l'altro. Occorrerebbe iscrivere all'ordine del giorno della "politica" due questioni fondamentali: quale "compromesso sociale" e quale "compromesso fiscale" possono/devono rifondarsi per delineare un futuro per il Paese.
Ma ciò che vale per il Ministro dell'Economia, vale, per ragioni altrettanto fondamentali, per ogni politica autenticamente riformista.
3. Il rapporto tra debito pubblico e ricchezza privata, mediato dalla fiscalità generale secondo "quel" compromesso fiscale, non è compatibile con le prospettive di sviluppo economico, con una strategia sensata di politica industriale, con un modello di accumulazione capace di disegnare futuro.
Esattamente come quel modello di welfare non è compatibile con la disarticolazione della segmentazione sociale prodotta nella fase storica attuale che ha visto la figura "idealtipica" del dipendente della grande industria manifatturiera perdere funzione baricentrica delle politiche sociali (oltre che della fiscalità generale).
Il passaggio ad un welfare di cittadinanza (politiche e protezione del lavoro, sanità, scuola e istruzione: i fondamentali diritti sociali di cittadinanza) necessita di un "indirizzo finalizzato" della ricchezza privata in direzione dei "valori pubblici" che sia riconoscibile e condiviso (il ruolo della politica).
Ben oltre, quindi, il modello storico di compromesso fiscale; non si tratta evidentemente (non solo) di aliquote e di lotta all'evasione fiscale.
4. In questa chiave la prospettiva "federalista" si inserisce, al di là della cattiva semantica con la quale viene proposta purtroppo nel dibattito politico corrente, come intersezione delle questioni sopra accennate (tipologia di welfare, politiche di spesa, politiche fiscali).
Porre la fiscalità, le politiche di spesa, l'organizzazione dei servizi ai cittadini corrispondenti ai diritti di cittadinanza (compreso evidentemente quello essenziale dell'uguaglianza) nel luogo più prossimale possibile ai cittadini ed al loro esercizio di deliberazione è probabilmente una condizione per ridisegnare sia un diverso compromesso fiscale sia per riaggregare un diverso compromesso sociale.
Ma è una condizione, non un automatismo. E richiama la necessità organica degli strumenti della rendicontazione.
Io non ho nessun entusiasmo per la predicazione federalista.
Preferisco parlare di redistribuzione di responsabilità, deconcentrazione dei poteri, decentramento amministrativo, razionalizzazione delle tecnostrutture operative della programmazione territoriale (vedi Province).
Tutte cose fatte in molti paesi negli anni scorsi, di fronte alla fase critica degli stati nazionali, dal Regno Unito, alla "centralistica" Francia (vedere la riforma delle municipalità: il nostro enfatico federalismo non è stato capace neppure di quello). Rimane al contrario la preoccupazione di tentare di "ripulire" l'alone mediatico che circonda la predicazione federalista; determinare con precisione le condizioni del processo per garantire che esso

corrisponda a maturazione dei diritti sociali e non al contrario; che promuova esercizio anche selettivo della democrazia rispetto alle responsabilità delle classi dirigenti locali, privandole della copertura del compromesso fiscale ormai degradato; contribuisca a costruire il “primato del pubblico” non come un apriori ideologico, ma come un risultato operativo capace di riaggregare un “popolo” che nel “pubblico” ritrovi identità collettiva, convenienza di interessi, compromesso sensato e progressivo dei conflitti..

E, perché no? Uno spazio per la costruzione di un modello di cittadinanza che non sia solo la riconduzione del soggetto allo Stato.

Se quello che purtroppo ormai chiamiamo “federalismo” dandone per scontata la semantica è una occasione per mettere in moto questa intera partita io sono, a quelle condizioni, per cogliere appieno l’occasione.

Valore riconosciuto all’investimento in istruzione rispetto alla ricchezza nazionale, peso specifico assegnato all’istruzione nel quadro dei diritti di cittadinanza (equilibrio e tipologia del welfare) rimandano a problematiche di governo generale del sistema e si riverberano sia sulle politiche di spesa pubblica, sia sul quello che ho chiamato “compromesso fiscale”, sia, nella stagione attuale, sulla questione federalismo in quanto collocata all’intersezione delle due questioni di fondo. Questioni politiche dunque, e dunque per ciascuna di esse vi sono alcuni gradi di libertà che qualificano le scelte che si vanno compiendo. Non sono oggetto della nostra discussione. Ma è del tutto evidente che la questione della valutazione risulti cruciale per dare razionalità decisoria a ciascuna delle scelte e per orientare le priorità, sia a livello nazionale, sia a quello locale.

5. Nel quadro di indicatori OCSE mostrati, ve ne sono alcuni (un “grappolo”) che si riferiscono a dati relativi al servizio scolastico (numero di alunni per classe, numero e retribuzione degli insegnanti, orario di lavoro degli stessi, ore di istruzione obbligatoria ecc...) e che dunque rimandano ad un capitolo essenziale che, sinteticamente potremmo intitolare come “l’organizzazione del lavoro” nel sistema di istruzione e che dipendono da un lato dai caratteri dell’ordinamento, dall’altro da elementi strettamente organizzativi del servizio che non possono non interrogare a fondo lo spazio dell’autonomia scolastica.

Da quel “grappolo” di dati emerge

- a. L’organizzazione “produttiva” del sistema di istruzione, quale si è andato configurando nella storia del dopoguerra, e segnatamente con lo sviluppo della scuola di massa (in coincidenza storica con la costruzione del modello di Stato Sociale nazionale), è nettamente di tipo “*labour expensive*”.
- b. La scuola di massa del nostro paese si è configurata in stagioni caratterizzate da spesa destinata a prolungamento dei tempi di apprendimento e da ampliamento degli addetti al servizio.
L’effetto storico fu di grande portata: l’alfabetizzazione di un paese in palese ritardo storico, che ha accompagnato la sua trasformazione nella settima potenza industriale. Ma l’allargamento del perimetro sociale dell’istruzione non ha corrisposto alla “profondità” del suo valore sociale.
Il punto di flesso del processo si può collocare, dal punto di vista dei “grandi numeri sociali” nella fase in cui il livello di istruzione dei “genitori” e quello dei “figli” si sono socialmente pareggiati (fine anni ’90).
Possiamo assumerlo come simbolico della necessità storica di rivedere profondamente la politica dell’istruzione, mettendo a profitto il grande risultato storico dell’alfabetizzazione ma mutando radicalmente il carattere dell’investimento e della spesa in istruzione, misurandone le profondità, e non solo il perimetro.
- c. Spazi, tempi, contenitori e ambienti dell’istruzione diventano priorità da affrontare. Se l’invocata necessità di investimento viene filtrata dal medesimo “paradigma”

organizzativo, formalizzato e consacrato dall'ordinamento, rimane senza risposta la domanda essenziale circa la produttività dell'investimento stesso. Né sono sufficienti le risposte fatte di invocazioni, generiche giaculatorie sul "bene istruzione" a fronte di vincoli e condizioni economico-politiche quali sono tracciate nei punti precedenti.

- d. Durate dell'insegnamento e dell'apprendimento, quantità e qualità del lavoro impegnato, contenitori spazio temporali sono elementi caratterizzanti l'autonomia scolastica.

Il grappolo di dati desunti dal rapporto OCSE interrogano direttamente la questione della effettiva "padronanza" dei fattori produttivi nella organizzazione concreta dei processi di apprendimento e insegnamento: le ragioni di fondo, cioè, dell'autonomia delle istituzioni scolastiche.

Almeno in una concezione dell'autonomia che ne recuperi quell'ispirazione originaria, che io chiamato dianzi "anfibia". Che cioè colloca l'istituzione scolastica autonoma nel duplice riferimento alla unità del sistema di istruzione nazionale ed alla "produzione" diretta e responsabile del servizio in risposta al diritto di cittadinanza della comunità locale (la scuola come Ente pubblico, e la scuola come "impresa sociale").

Dare impulso all'autonomia scolastica sotto il profilo della effettiva "padronanza" dei fattori della produzione del servizio (risorse, lavoro, e sviluppo organizzativo che rappresenta la concreta combinazione dei primi due), significa identificare lo spazio concreto dell'esercizio della autovalutazione e della rendicontazione, come filosofia dell'operare pubblico. Di cosa altrimenti "dare conto"?

Autonomia, autovalutazione, rilevazione nazionale degli apprendimenti.

Ci stiamo (faticosamente) abituando in questi anni a "fare i conti" con le risultanze delle diverse rilevazioni internazionali e nazionali sui risultati di apprendimento dei nostri studenti e con la comparazione internazionale.

Penso che l'approccio critico, tanto agli strumenti delle rilevazioni, quanto ai risultati di esse, sia esercizio più che doveroso. Ma negarne l'evidenza e la problematicità sia semplicemente il segno di "cattiva coscienza".

L'INVALSI ha reso disponibili i dati delle rilevazioni e le letture di essi a diversi livelli di disaggregazione. Dal giorno 22 di questo mese sono disponibili i dati delle singole scuole.

Nel nostro impegno all'autovalutazione e nel protocollo che con il lavoro di ricerca di questi anni abbiamo messo a punto possiamo/dobbiamo aggiungere un capitolo significativo utilizzando anche quei dati come indicatori dei livelli di apprendimento e dunque dei risultati dell'operatività delle nostre scuole.

Approfondirne l'analisi a livello di scuola e nella comparazione territoriale può costituire un filone essenziale dei progetti di miglioramento. Renderne pubblica l'analisi e gli impegni conseguenti rappresenta probabilmente il punto più sensibile dell'impegno di rendicontazione.

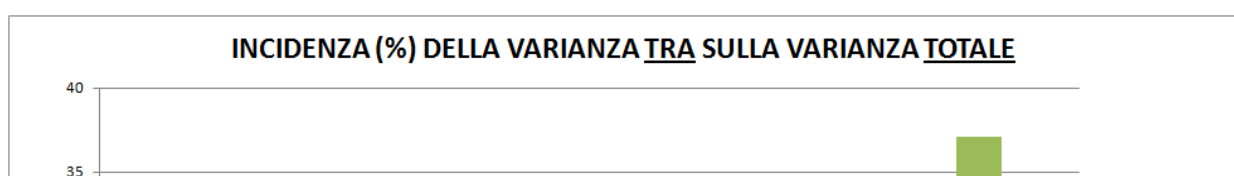
Per lo sviluppo della mia argomentazione, anche in tale caso, propongo un utilizzo complessivo in chiave di raccolta di sintomi per una diagnosi, più che di analisi "punto a punto".

Il quadro che propongo riguarda il confronto tra la varianza dei risultati (seconda e quinta elementare per italiano e matematica) misurata nella popolazione complessiva, e la varianza dei risultati interni a ciascun raggruppamento territoriale (Nord, Centro e Sud)

Il rapporto tra le due varianze nel passaggio tra la seconda a quinta elementare e nel passaggio da un raggruppamento territoriale e l'altro può essere assunta come "parametro di equità" della scuola.

Cioè come indicatore dell'effettivo ruolo di promozione dell'eguaglianza tra i cittadini e di capacità di colmare le differenze che all'istruzione è stato assegnato come missione fondamentale di realizzazione dei diritti di cittadinanza.

Più è alto tale rapporto, minore è l'equità del sistema.



La lettura del grafico è di tutta evidenza.

1. Abbiamo socializzato ampiamente la consapevolezza delle differenze profonde che si riscontrano tra i dati relativi all'apprendimento tra le grandi ripartizioni territoriali, con una conclamata "deprivazione" (almeno mediamente considerata) dei territori del Mezzogiorno. Nella comparazione internazionale dei punteggi realizzati dagli studenti di alcune regioni meridionali, si stima che la differenza di punteggio rispetto alle medie OCSE, per i quindicenni, equivalga a circa due anni di percorso scolastico. Di tanto sarebbero in ritardo gli studenti italiani nel mezzogiorno, mentre per alcune regioni del Nord i punteggi sono confrontabili con le eccellenze internazionali.
2. Nei dati presenti nel grafico è agevole notare che le regioni settentrionali, cui si riconoscono i risultati migliori, sono anche quelle con il più basso rapporto tra varianza complessiva e varianza "interna" nella distribuzione dei risultati medesimi. Le regioni "migliori" sono anche quelle "più eque".
3. Il rapporto tra le due varianze cresce per le regioni meridionali che detengono, mediamente anche i risultati peggiori. Dove la scuola funziona "peggio", anche perché collocata nelle condizioni sociali più problematiche, è anche meno "equa". Cioè è meno capace di colmare le differenze sociali là dove sarebbe più necessario.
4. Nel grafico si può riscontare inoltre che il rapporto tra le due varianze cresce ovunque, ma segnatamente nel comparto meridionale, nel passaggio tra la seconda primaria e la quinta. Detto impietosamente: la stessa permanenza a scuola accompagna l'approfondirsi della disuguaglianza (peggiora l'equità). Una sorta di "fallimento interno".
5. La portata diagnostica dello spaccato offerto alla nostra attenzione da questi dati va evidentemente oltre le considerazioni riguardanti questo o un altro Ministro dell'istruzione o questa politica scolastica e quelle immediatamente precedenti. L'interrogativo che pongono riguarda la "funzione sociale" della scuola e dell'istruzione rispetto alla formazione sociale, il suo valore di cittadinanza, la scommessa storica

fondamentale dell'istruzione di massa come fattore di uguaglianza, di crescita complessiva, di promozione ed emancipazione sociale.

Quella scommessa che caratterizza e ha caratterizzato, tra l'altro, l'impegno di noi tutti e il nostro stesso immaginario professionale tra competenze tecnico-scientifiche del nostro lavoro e sua ispirazione etica. Dunque configura un problema generale per il Paese ed un problema specifico di "ceto professionale".

6. Commento questi dati con intento esemplificativo. Essi si riferiscono al livello nazionale e per grandi ripartizioni territoriali. Ma tutti abbiamo l'intima convinzione che il confronto tra varianze come indicatore di equità potrebbe essere portato anche a livello micro, investendo le diverse scuole del medesimo territorio e finanche le diverse classi nella medesima scuola. E' un lavoro di analisi necessario per qualificare il nostro modello autovalutativo e per dare corpo alla prospettiva della rendicontazione.

Si aggiunge così un altro essenziale segmento nel mosaico della argomentazione sul valore della valutazione nelle sue diverse articolazioni.

Non c'è rilancio possibile del valore sociale dell'istruzione se non si comincia e se non persiste con il massimo di impegno nel "dare conto" dei risultati che si raggiungono sul terreno essenziale rappresentato dai livelli di apprendimento.

Certo questi ultimi non sono "il tutto" della scuola. Per tale motivo ho volutamente scelto di presentare dati che si riferiscono a indicatori di equità sociale per aprire a considerazioni che non riguardano solo i "risultati" netti.

Ma se non vogliamo abilitare l'azione dei "decostruttori" di altri valori in nome di un astratto approccio "meritocratico", che trova enfasi mediatica così estesa inversamente proporzionale alla sua banalità, esilità ed evanescenza concettuale, occorre che si ponga la questione essenziale dei risultati dell'apprendimento come fondamentale di ogni "dare conto sociale" della funzione stessa della scuola della responsabilità professionale ad essi collegata.

Altrimenti chi predica il merito e la meritocrazia è come l'uomo che grida "il re è nudo!" guardandosi allo specchio.

Valutazione, autovalutazione e nuovi assetti istituzionali

Il lavoro di AUMI, i risultati, sempre provvisori, ma via via consolidatisi in un "modello", si trovano oggi a misurarsi con le scadenze prossime del mutamento istituzionale previsto dal titolo V della costituzione e che, impropriamente, ci siamo abituati a appellare con il termine "federalismo", cui aggiungiamo diversi attributi: federalismo fiscale, federalismo scolastico ecc...

Non è compito di questa comunicazione riprendere la riflessione sulla portata del Titolo V nella ristrutturazione complessiva dell'operare pubblico.

Certo la realizzazione del dettato costituzionale, a partire dagli accordi formulati in Conferenza Unificata, aprirà una fase di radicale modificazione almeno su due dei processi di fondo che si intersecano nel determinare condizioni, scelte, vincoli e prospettive della politica scolastica e che ho ricordato più sopra, oltre che ripartire le competenze specifiche tra Stato e Regioni per quanto attiene al sistema di istruzione.

1. Il primo è la politica di spesa pubblica per i servizi essenziali di cittadinanza (composizione, indirizzi, priorità della spesa e carattere del welfare, posto naturalmente che le competenze "previdenziali" non sono regionali).

Per quanto ci riguarda in questa sede, la politica di spesa e di investimento nel sistema di istruzione.

Ho già sviluppato più sopra elementi essenziali di analisi circa la sfida strategica (storica?) che fa da sfondo a questa ripartizione di responsabilità e ristrutturazione dell'operatore pubblico che corrisponde alla realizzazione del dettato Costituzionale (che continuiamo a chiamare impropriamente federalismo): la transizione da un sistema di welfare di modello "previdenziale" ad un "welfare di cittadinanza".

2. Il secondo investe il sistema fiscale ed il compromesso fiscale che ha storicamente sorretto il modello di spesa pubblica del nostro paese.
Ricordo che il Titolo V art. 119 stabilisce che i Comuni, le Province, Le Città Metropolitane, le Regioni hanno autonomia finanziaria di entrata e di spesa con condizioni
 - a. Coordinamento con la politica finanziaria e fiscale generale
 - b. Costituzione di un fondo perequativo nazionale senza vincolo di destinazione
 - c. L'autonomia finanziaria deve consentire di finanziare integralmente le funzioni pubbliche loro attribuite
 - d. Possono ricorrere all'indebitamento solo per spese di investimento (e lo Stato non garantisce)

3. Infine la ripartizione delle competenze relative all'istruzione sulle quali più si è diretta l'attenzione in questi anni, tentando faticosamente di interpretare il dettato costituzionale dando ad esso materialità di processi, scelte, indirizzi. Si dice, come è noto, che allo Stato toccano le competenze relative alla normazione generale del sistema e alla determinazione dei Livelli Essenziali di Prestazione. Alla Regioni "tutto il resto".
I lavori in Conferenza Unificata hanno, in questi anni, tentato di dare corpo a tali definizioni, e a mio parere con molte timidezze politiche, resistenze dovute a inevitabili stratificazioni interpretative legate al "modello storico" ministerocentrico che si dovrebbe superare, nonché alle fondate preoccupazioni relative alla complessità dei compiti da assumere da parte delle Regioni e della novità tecnico professionale connessa ad essi. Voglio ricordare che tale processo "preparatorio" dura da quasi dieci anni e la celerità con cui si è messo mano alla realizzazione del dettato costituzionale è singolarmente inversamente proporzionale al rumore "mediatico-politico" che ha accompagnato gli slogan sul "federalismo".

In questa fase si pongono tre problemi la cui soluzione, sia pure approssimata, è condizionante la transizione verso la realizzazione dell'innovazione istituzionale

1. Il primo: la determinazione dei Livelli Essenziali di prestazione, che è compito esclusivo dello Stato ma che rappresenta il vincolo quali quantitativo della erogazione materiale dei servizi ai cittadini la cui responsabilità passa alle Regioni.
Per il sistema di istruzione tale definizione è assolutamente assente. Dall'ordinamento del sistema si evincono solo monte ore di insegnamento cui i cittadini hanno diritto di usufruire ovunque abitino e a qualunque Regione appartengano. Non vi è nulla di più, soprattutto in merito al contenuto ed alla qualità di tali servizi e agli eventuali protocolli standard per la loro erogazione.

2. Il secondo: la determinazione della "spesa standard" cui fare riferimento per i trasferimenti dallo Stato alle Regioni, per il governo e il coordinamento della fiscalità centrale e locale.
Va rilevato che se non si connette spesa standard a LEP, la prima rischia di essere semplicemente calcolata in termini statistici sullo stato della spesa reale, indipendentemente dai suoi contenuti.
E ciò è tanto più pericoloso quanto più le diverse Regioni abbiano operato in direzione della qualità del servizio: se si assume come standard la pura media relativa alla spesa reale, chi offre qualità maggiore ai cittadini o dovrà ridurla o dovrà provvedere con la fiscalità locale. In ogni caso è evidente che in tale modo lo Stato rinuncia ad esercitare una sua competenza esclusiva che sono i LEP e dunque l'interpretazione dei diritti fondamentali di cittadinanza. Una mortificazione del "valore pubblico".
Nei grafici successivi sono esemplificate le situazioni attuali del "sistema regionale" e la portata delle problematiche su ricordate

Differenza tra spesa simulata per erogazione LEP e spesa reale per il welfare, in rapporto ai PIL regionali (fonte ISAE)

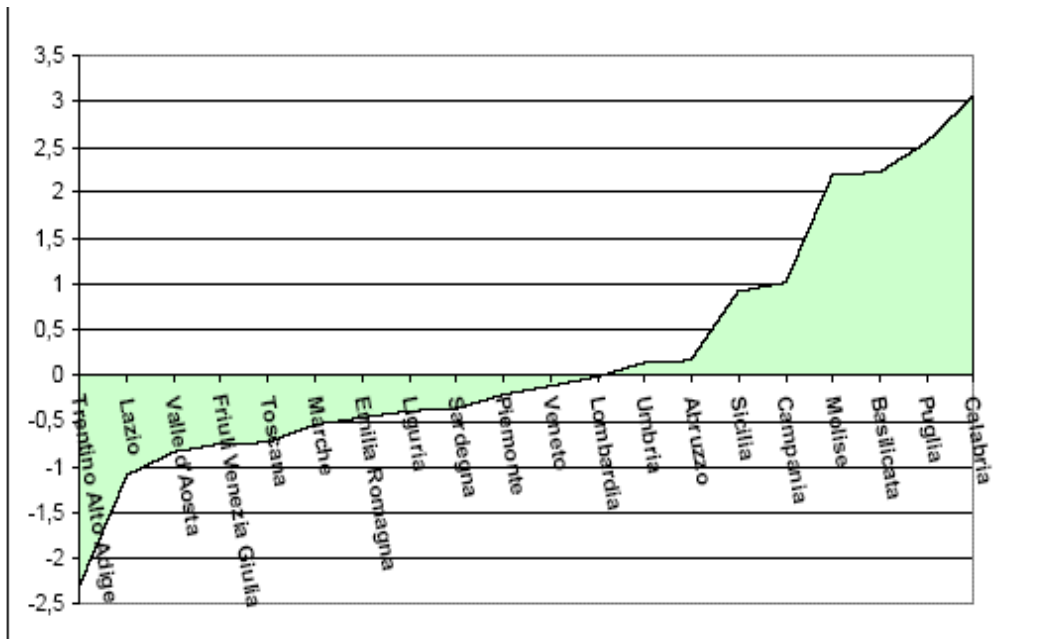
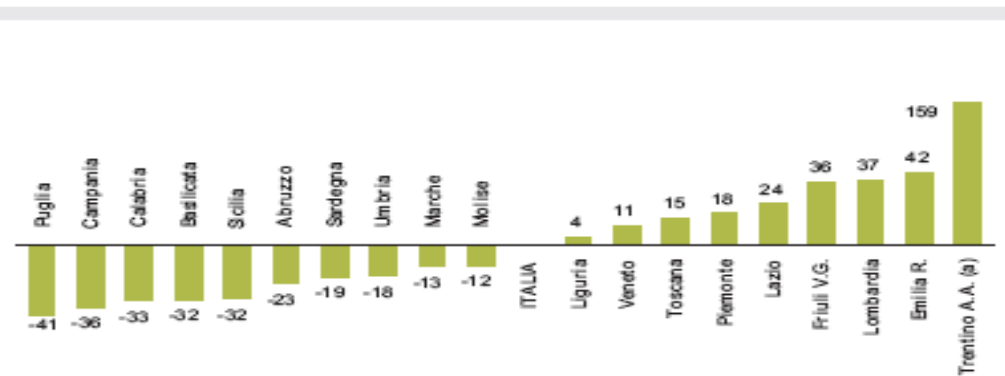


Grafico 1.1.3 - Spesa per studente degli Enti Locali per regione (scostamenti dal valore nazionale in %)- Anno 2005



Fonte: v. Tav. 1.1.4

pubblica
 oria di LEP:
 dei Livelli

te rapportata

ai PIL regionali. Le differenze negative rappresentano le regioni che erogano una spesa pubblica superiore a quella che “sarebbe necessaria” se i servizi erogati corrispondessero esclusivamente ai LEP.

Le differenze positive rappresentano le regioni nelle quali la spesa reale erogata è inferiore a quella necessaria per ottemperare ai vincoli dei LEP.

Il secondo grafico rappresenta invece il dato reale della spesa degli enti locali (raggruppati in regioni) per il servizio istruzione, calcolata per ciascun studente, e rapportata alla media nazionale.

Come si vede i due grafici (quello frutto di simulazione sull’intera spesa pubblica per welfare e quello reale relativo alla spesa per istruzione) sono isomorfi, e sostanzialmente isomorfa è la distribuzione delle regioni.

In sintesi

- a. Le differenze tra le diverse realtà regionali sono profondissime: tra le più “virtuose” (in termini di spesa per i servizi ai cittadini) e le più carenti vi sono differenze di quasi il 100%. La ripartizione delle competenze che realizza il dettato costituzionale deve misurarsi prioritariamente con tale realtà.
- b. Le regioni che hanno una spesa (reale) superiore a quella (simulata) calcolata in applicazione dei Livelli Essenziali di Prestazione hanno due alternative: “risparmiare” riportando i servizi resi allo standard definito (diminuiscono le tasse ai cittadini), oppure usare la fiscalità locale per mantenere la qualità e quantità dei servizi.
- c. Le regioni che hanno una spesa reale che non soddisfa quella connessa a Livelli Essenziali di Prestazione devono aumentarla/riqualificarla, utilizzando i fondi perequativi previsti (ma dandone rendiconto vincolante) e/o agendo sulla leva fiscale locale (aumentano il prelievo fiscale locale).

La schematicità dell’argomentazione è estrema, evidentemente; ma dovrebbe se non altro consentire di comprendere il “gioco delle parti” che si sta svolgendo tra Governo centrale, singole regioni e Conferenza unificata, in questa fase politica: essendo in gioco il prelievo fiscale e il relativo consenso politico si pongono complesse e confuse norme di salvaguardia, distinguo, tentativi di equilibrare la componente fiscale generale e quella locale; spesso a scapito della chiarezza rispetto ai problemi che si vorrebbero affrontare.

1. Il terzo problema da risolvere per governare l’attraversamento di questa transizione istituzionale è quello della struttura di *governance*: quale ambito di “governo misto” di tali processi si è in grado di costruire e a quali condizioni operative tra i diversi soggetti coinvolti nella transizione.

Come è noto la struttura centrale di *governance* è la Conferenza Unificata. Ma a me pare del tutto evidente che qualche cosa di simile ad essa debba essere costituito a livello locale, ricongiungendo le competenze dei diversi soggetti e coordinandone l’esercizio.

Per quanto attiene all’istruzione nel modello di *governance* attuale manca la rappresentanza di un protagonista fondamentale che ha esplicito riconoscimento costituzionale: le istituzioni scolastiche autonome.

E’ stato recentemente presentato un disegno di legge che prevede di dare formalizzazione di “soggetto pubblico” alle reti di scuole territorialmente definite, in modo che sia possibile definirne la rappresentanza territoriale delle istituzioni scolastiche autonome, superando le ambiguità del loro essere “anfibi”. E’ una prospettiva interessante che potrebbe superare l’attuale condizione di insoddisfacente rappresentatività “elettiva” (gli Organi collegiali) e di impossibilità di utilizzare la responsabilità amministrativa (i Dirigenti) come riferimento della rappresentanza.

Una “anticipazione” di tale misura nella realtà regionale potrebbe costituire un buon terreno di sperimentazione.

Importante per il nostro argomentare è qui invece precisare alcune condizioni di operatività di un sistema di *governance* che impegni di diversi titolari nell’esercizio delle reciproche e concorrenti competenze (Stato, Regioni e autonomie locali, istituzioni scolastiche autonome).

Un sistema di *governance* funziona alle seguenti condizioni

- a. Una comune definizione del “valore pubblico” da produrre con la cooperazione delle rispettive competenze. Non significa che vi debba essere unanimità totale e perfetta: ma che un significativo numero di obiettivi generali sia condiviso. E’ essenziale che la tenzone politica si eserciti sulle diverse interpretazioni del “bene pubblico” ma è altrettanto essenziale che la responsabilità amministrativa si eserciti su un corredo di valori pubblici fondamentali da realizzare. Trasferire il conflitto squisitamente politico nella *governance* è operazione impropria e alla fine irresponsabile.

- b. E' necessaria una condivisa, esplicita e netta definizione delle competenze reciproche tra i diversi titolari. Le norme, si sa, si offrono a diverse interpretazioni e basterebbe il contenzioso costituzionale che si è aperto con la promulgazione del Titolo V a dimostrarlo. Ma occorre addivenire ad un corpo condiviso di definizioni di competenze da trasferire nella operatività concreta.
- c. I titolari della *governance* devono poter utilizzare in comune un sistema informativo interportabile e disponibile per tutti. Anche dati, sistemi di interrogazione ed interlocuzione istituzionale, sistemi di consulenza ed assistenza alla cittadinanza si presentano oggi come strumenti essenziali non solo per la produttività della Pubblica Amministrazione, ma anche per facilitare e rendere significativo il rapporto tra essa e i cittadini utilizzatori dei servizi pubblici.
- d. I diversi titolari della *governance* devono essere impegnati, sia operativamente sia deontologicamente ed eticamente a condividere un comune sistema di realizzazione della qualità delle prestazioni relative alle loro competenze.
Una "qualità comune" che impegna tutti, a partire dalla consapevolezza che i difetti di un soggetto si scaricano, altrimenti, in costi aggiuntivi per gli altri più virtuosi, posti i vincoli comuni nella disponibilità delle risorse.
Ciò significa condividere un comune "sistema di qualità" impegnativo per tutti e disporre di un conseguente sistema di accertamento e valutazione di essa.
- e. Infine l'operatività di un sistema di *governance* ed una condizione per il suo funzionamento è costituita dal vincolo di solidarietà, per altro previsto come valore costituzionalmente definito.
Si tratta di una "solidarietà finalizzata" dunque destinata a realizzare una effettiva "convergenza" dei risultati e superamento delle differenze di partenza. In questo senso si tratta di un "valore operativo" che permea l'intera matrice organizzativa dei servizi alla cittadinanza e dei loro titolari, amministrativi e politici, e ne interroga la responsabilità di fronte ai cittadini. E' un valore condizionato" che ha anche una misura economica dunque: a partire dalla consapevolezza che l'egoismo locale, la difesa localistica dello, il lucrare su differenziali di privilegio, alla lunga "non rendono" neppure per chi se ne fa difensore.

Dunque AUMI

Tra le righe dell'argomentazione precedente è agevole rintracciare la collocazione della nostra esperienza con AUMI nell'intersezione tra questioni essenziali che riguardano il sistema nazionale di istruzione, lo sviluppo faticoso dell'autonomia scolastica nella quale crediamo, la ristrutturazione istituzionale che caratterizza la fase storico-politica che stiamo attraversando.

In sintesi una esperienza che promuove, attraverso l'impegno concreto nella costruzione di modelli operativi

1. La generalizzazione della cultura della valutazione in tutti i suoi aspetti e, nello specifico della dimensione AUMI, della autovalutazione organizzativa
2. L'impulso all'impegno verso l'autonomia scolastica, per superare le strettoie e le mortificazioni che incontra in questa fase e, congiuntamente, per aggirare i rischi di autoreferenzialità e di isolamento che sono tentazioni speculari alle difficoltà esterne che oggi dobbiamo affrontare.
3. L'elaborazione di una strumentazione tecnico scientifica rielaborata e validata sul campo e resa disponibile collettivamente a chiunque voglia impegnarsi nello stesso percorso, sia nella dimensione locale, sia nello sviluppo di un "modello sistemico".
Una strumentazione che è frutto di una ricerca partecipata e che dunque è oggetto di una "manutenzione permanente" in vista di un progressivo miglioramento: non un prodotto

“chiavi in mano” ma un orizzonte di impegni nel quale indichiamo una “segnaletica” sperimentata.

4. Il lavoro sul campo, nella dimensione della ricerca azione, si misura con le prestazioni effettive offerte dalle scuole. Dal loro confronto, dalla generalizzazione degli indicatori, può venire un prezioso contributo a costituire quel tassello essenziale per una diversa politica di spesa pubblica locale che è la determinazione dei Livelli Essenziali di Prestazione. Come ricordato l'inesistenza di tale repertorio minaccia drasticamente la razionalità decisoria in merito a trasferimenti nazionali di risorse e politiche di spesa per l'istruzione.
5. L'impegno al completamento ed al miglioramento del modello autovalutativo andrà in particolare in due direzioni: l'inserimento organico della valutazione degli apprendimenti nel protocollo, anche attraverso il trasferimento analitico dei risultati delle rilevazioni INVALSI, e lo sviluppo del modello in chiave di “rendicontazione sociale”.
6. Un riferimento per la ristrutturazione del sistema di istruzione regionale e per alimentare la funzionalità del suo sistema di *governance* che dovrà misurarsi con l'impegno comune alla qualità dei servizi offerti ai cittadini. (Valutazione, qualità, sistema informativo comune, programmazione territoriale, rappresentanza).

Un orizzonte ambizioso dunque.

Rispetto a tale ambizione siamo consapevoli di tutti i limiti della nostra esperienza ma anche che, proseguendo il nostro lavoro, siamo impegnati via via a superarli e migliorare il “modello”. A partire da tale consapevolezza offriamo però agli interlocutori, dal Ministero alla Regione, i risultati finora raggiunti, nella altrettanto fondata consapevolezza che essi siano di grande utilità e di supporto per affrontare i compiti che al governo nazionale e locale del sistema di istruzione spettano e che, come mostrano molte delle argomentazioni svolte assumono oggi una dimensione di portata storica.

Franco De Anna