

## QUALI INDICATORI PER IL GOVERNO DELLA SISTEMA SCOLASTICO?

Giancarlo Cerini

### 1. Etica e deontologia della valutazione

La valutazione della scuola è diventata oggi una rilevante “sfida” politica e non solo un’interessante questione accademica. Le statistiche (nazionali ed internazionali) sull’istruzione occupano con più facilità le prime pagine dei giornali, i sondaggi di opinione ed i “barometri sociali” si moltiplicano, la stessa strumentazione valutativa (schede, portfolio, sistema degli esami, ecc.) è oggetto di accese dispute non solo tra gli addetti ai lavori.

In particolare, si registra una forte domanda sociale di valutazione della qualità dell’istruzione, perché è sempre più chiaro come la formazione sia una risorsa fondamentale (ma limitata) a disposizione di ogni comunità, per far fronte alle incognite di una società futura ancora in larga parte indecifrabile (comunque liquida e sfuggente). Di fronte a questi orizzonti inquieti, ben delineati dai più recenti documenti dell’OCSE, la scuola sembra reagire con l’inerzia o la difesa dello “status quo”, atteggiamento rischioso perché potrebbe allontanare ancora di più la società dalla scuola, riconfermandola nell’immaginario sociale come struttura costosa ma inutile. D’altra parte, chi opera all’interno della scuola vive la sensazione di un disagio crescente, di “fatica” per un lavoro poco “visibile” e scarsamente apprezzato all’esterno. Quindi, subisce l’ipotesi di un rafforzamento delle pratiche valutative (es.: la partecipazione a rilevazioni nazionali ed internazionali sugli apprendimenti) come una indebita intromissione nella vita delle proprie classi e comunque come una forzatura che non solo sarebbe incapace di cogliere le dinamiche complesse della relazione educativa, ma che, anzi, finirebbe con il tradirle, incentivando la pratica strumentale del *teach the testing* (finalizzare l’insegnamento al superamento dei test di apprendimento)<sup>1</sup>.

Occorre, dunque, ricostruire un rapporto di fiducia verso i dispositivi valutativi, riscoprendone la valenza “etica” prima ancora che “docimologica”<sup>2</sup>, cioè la possibilità di alimentare un rapporto di fiducia tra la scuola e la società civile, mettendo in trasparenza – da parte della scuola- gli sforzi che si fanno, le risorse che si impiegano, i risultati che si ottengono. La ricerca internazionale indica, ormai, con una certa chiarezza qual è la strategia da intraprendere.

Tab. 1 : Una “mappa” per la valutazione scolastica

	<b>Antecedenti da considerare in una valutazione</b>	<b>Contesto da valutare</b>	<b>Contenuti della valutazione</b>
A livello di sistema	1. Caratteristiche del Paese	2. Organizzazione istituzionale e politica	3. risultati scolastici attesi
A livello di istituto scolastico	4. Caratteristiche della comunità scolastica	5. Condizioni scolastiche modalità di funzionamento	6. Curricolo applicato
A livello di classe	7. Caratteristiche degli insegnanti	8. Condizioni di lavoro in classe,	9. Curricolo applicato

<sup>1</sup> L.Mason, *Valutare a scuola. Prodotti, processi, contesti dell’apprendimento*, CLEUP, Padova, 1996.

<sup>2</sup> G.Cerini, *Sociologia della valutazione: perché valutare è oggi “politically correct”*, in F.Bertodi-N.Serio, *Oltre la valutazione. Idee e ipotesi a confronto*, Armando, Roma, 1999.

		processi di apprendimento	
A livello di studente	10. Caratteristiche degli studenti	11. Comportamento degli studenti in classe	12. Risultati scolastici conseguiti

Fonte: Rielaborazione dai Rapporti PISA citato da: N.Bottani-A.Cenerini, *Una pagella per la scuola. La valutazione tra autonomia ed equità*, Erikson, Trento, 2003.

## 2. L'anomalia italiana

Dunque, non è solo l'emergenza delle prove internazionali (come svelano i dati emergenti dal progetto Ocse-Pisa) a sollecitare un ripensamento delle pratiche valutative in Italia, ma soprattutto il nuovo contesto dell'autonomia scolastica, cioè della strategia adottata ormai da una decina d'anni nel nostro paese, per governare il sistema educativo e per promuoverne il suo miglioramento. Da noi, non solo è sporadica la pratica delle verifiche sistematiche degli apprendimenti, ma manca totalmente una azione di feed-back tra valutazione dei risultati scolastica (addirittura, tra conoscenza degli stessi) e processi di governo strategico (ma anche semplicemente quotidiano) del sistema-scuola. Le riforme appaiono spesso calate immotivatamente dall'alto (sulla base delle svolte politiche di legislatura) e vengono connotate in termini ideologici, piuttosto che scaturire da una sicura e condivisa diagnosi sul funzionamento del sistema scolastico.

La previsione contenuta nell'art. 21 della legge 59/97 istitutiva dell'autonomia scolastica (per cui ogni scuola autonoma deve dotarsi di sistema di verifica della propria produttività culturale) è rimasta in gran parte lettera morta. Non è stata resa obbligatoria neppure l'istituzione di un nucleo interno di valutazione, e forse (non) se ne parlerà nemmeno nell'ambito della ormai matura riforma degli organi collegiali<sup>3</sup>. Analogamente le prime acerbe prove del sistema nazionale di valutazione, riformato con il d.lgs 286/2004, ci dicono quanto siamo ancora lontani dalla prospettiva di una rilevazione sistematica degli apprendimenti in grado di essere elemento di regolazione (armonizzazione, dice la legge) dei risultati che si ottengono nell'intero sistema di istruzione e formazione.

Nonostante questi evidenti punti di criticità, la questione "valutazione" è ormai matura negli ambienti scientifici e politici più avvertiti, come efficacemente sintetizzano gli estensori del rapporto Treelle. Come non essere d'accordo sulle caratteristiche della *mission* da affidare ad un buon sistema di valutazione?:

- "accertare quanto succede, identificando punti forti e punti deboli;
- stabilire se il livello delle risorse disponibili è adeguato e se esse vengono impiegate al meglio;
- valorizzare, coinvolgere e responsabilizzare gli individui, i gruppi, i sistemi;
- determinare cosa deve essere cambiato e poi verificare se il cambiamento ha prodotto effetti positivi."<sup>4</sup>

L'accesso a informazioni affidabili, la cultura del "dato" (e non dell'approssimazione<sup>5</sup>), la messa a punto di indicatori per focalizzare gli aspetti quali-quantitativi di un fenomeno, la disponibilità al confronto continuo per stimolare il miglioramento, sono dispositivi che cominciano a farsi strada nella cultura scolastica italiana e ne vogliamo qui cogliere alcuni primi timidi indizi.

<sup>3</sup> N.Masini, *Riforma degli organi collegiali: un problema "vecchio" e "nuovo"*, in "Rivista dell'istruzione", n. 6, novembre-dicembre 2006, Maggioli, Rimini.

<sup>4</sup> TreLLLe, *L'Europa valuta la scuola. E l'Italia?*, Quaderno, TreLLLe, Genova, 2005.

<sup>5</sup> R.Simone, *Il paese del pressappoco. Illazioni sull'Italia che non va*, Garzanti, Milano, 2005.

### 3. La cultura della autonomia

Con il riconoscimento dell'autonomia, le singole istituzioni scolastiche diventano responsabili della progettazione formativa, della gestione organizzativa, dell'autovalutazione e verifica dei risultati.

I vantaggi di questo "protagonismo" delle istituzioni scolastiche, che usufruiscono anche di una personalità giuridica distinta da quella dell'amministrazione, sono evidenti ma richiedono un quadro unitario di riferimento che garantisca valori educativi comuni e traguardi formativi essenziali per tutti gli studenti. Qui sta la motivazione più forte per realizzare un Servizio nazionale di valutazione. La scuola autonoma senza un sistema organico di monitoraggio e verifica può diventare un rischio per l'intero "ecosistema formativo", perché potrebbe:

- accrescere gli squilibri territoriali dell'offerta formativa;
- determinare insidiose disuguaglianze nei livelli di esercizio del diritto all'apprendimento da parte dei nostri giovani
- non assicurare quell'equità nell'istruzione, propugnata nella Carta Costituzionale (in particolare all'art. 3).

Abbiamo assistito allo sviluppo del *testing* tramite l'Invalsi, con procedure censimentarie (partecipazione alle rilevazioni di intere leve di allievi di tutte le scuole del Paese), ma senza che sia mai stato chiarito il possibile utilizzo di questi dati ai fini di una strategia di *accountability* (rendicontazione sociale) o di miglioramento interno<sup>6</sup>. Ha prevalso, a livello politico, l'uso improprio dei dati per confrontare i risultati tra scuole, regioni e territori, quasi in una emulazione tutta autarchica con il programma Ocse-Pisa, senza neppure segnalare le differenze concettuali con quelle rilevazioni internazionali<sup>7</sup>.

Infatti, un conto è disporre di informazioni generali e medie su sistemi territoriali, aree geografiche, interi paesi, per sollecitare i decisori politici a confrontarsi con standard considerati auspicabili su una scala più ampia (*benchmarking*), un altro è consentire ad ogni scuola di disporre di dati sugli apprendimenti dei propri allievi, possibilmente in serie diacronica o comunque "trattati" in modo tale da mettere in evidenza il "valore aggiunto" apportato alla formazione degli allievi dalle caratteristiche dell'insegnamento o dell'organizzazione didattica di quel particolare istituto.

La rilevazione sistematica dei risultati (*assessment*) e la loro affidabilità, la capacità di maneggiare con più raffinatezza i dati (il valore medio è un dato povero, mentre altri indicatori statistici rivelano fenomeni molto più interessanti sul piano didattico)<sup>8</sup>, la connessione tra rilevazioni, procedure di autoanalisi, processi di miglioramento sono senza dubbio operazioni preliminari ad ogni discorso sull'autonomia.

L'autonomia implica certamente la necessità per ogni scuola di dotarsi di una propria strategia formativa, di definire una propria offerta didattica (rappresentata dal POF), di muoversi con maggiore intraprendenza nel territorio di riferimento (sia esso un quartiere, una città o una provincia intera), di dotarsi di un appropriato sistema di controllo gestionale<sup>9</sup>.

---

<sup>6</sup> A.Martini, *Accountability*, in G.Cerini-M.Spinosi (a cura di), *Voci della scuola*, VI, Tecnodid, Napoli, 2007.

<sup>7</sup> G.Cerini, *La rilevazione degli apprendimenti tra INVALSI e OCSE-PISA*, in "Rivista dell'istruzione", n. 4, luglio-agosto 2006.

<sup>8</sup> Cfr. la parte III del volume a cura di A.M.Benini-L.Gianferrari. *Valutare per migliorarsi. La rilevazione degli apprendimenti*,USR E-R, Tecnodid, Napoli 2005 dedicato a *L'interpretazione statistica dei dati* con contributi di M.Levratti, M.T.Bertani, A.Orlandoni.

<sup>9</sup> A.Paletta, D.Vidoni (a cura di), *Scuola e creazione di valore pubblico. Problemi di governance, accountability e management*, Armando, Roma, 2006.

#### 4. Dal monitoraggio all'autovalutazione in rete

Di fatto, con il conferimento dell'autonomia si assiste al rafforzamento della soggettività di ogni scuola, spinta per necessità vitali ad acquisire ed aumentare le risorse interne (in primis, personale docente, possibilmente qualificato e motivato), a delimitare i propri confini verso l'esterno (accettando alcune regole di programmazione del servizio), a rendere visibile il proprio 'marchio' (per attrarre utenza), a decidere quali alleanze coltivare e quali competizioni affrontare (nel rapporto con strutture formative simili)<sup>10</sup>. Questi fenomeni sono stati descritti nei numerosi rapporti di monitoraggio connessi all'autonomia (Monipof, Moniform, Risorse) e più recentemente in alcuni Rapporti indipendenti.<sup>11</sup> Insomma, si potrebbe adottare per la scuola dell'autonomia la metafora del castello medievale o del monastero inaccessibile, ove il ponte levatoio può fungere, di volta in volta, da argine difensivo o da apertura verso nuove relazioni. Le biografie di alcune scuole alle prese con l'autonomia fanno propendere per la seconda interpretazione, anche se il giudizio positivo non può essere generalizzato all'intera comunità scolastica<sup>12</sup>.

Molte scuole si sono comunque misurate con i temi della flessibilità, dell'innovazione, del miglioramento continuo, ma anche con i paradigmi della qualità totale, dell'accreditamento, dell'*accountability*<sup>13</sup>.

La verifica dello stato dell'autonomia mette però in evidenza alcuni rischi di autoreferenzialità delle scuole, di chiusura in logiche autarchiche, di difficoltà ad instaurare rapporti di ascolto-dialogo con le istanze esterne (*stakeholders*). All'interno sembra a volte prevalere la ricerca della quantità, mediante l'arricchimento e l'ampliamento dell'offerta formativa (attraverso una miriade di micro-progetti, spesso marginali) piuttosto che la messa a punto di un curriculum imperniato sui traguardi formativi 'forti' che ogni scuola si impegna a far raggiungere agli allievi. Parliamo delle conoscenze linguistiche, di quelle matematico-scientifiche, di quelle storico-sociali; di competenze trasversali più legate alle *life skills* (abilità per la vita); di saperi tecnico-specialistici. In questa ottica, autonomia non significa rispondere in maniera acritica alle richieste del contesto esterno, piegarsi passivamente alla logica della domanda e offerta, quanto assumersi la responsabilità del progetto culturale e educativo della scuola, con l'indispensabile corollario di rendere conto dell'uso delle risorse e dei risultati raggiunti.

E' utile ricordare che alcune delle più significative esperienze italiane di progetti di ricerca realizzati dalle scuole in materia di autovalutazione sono scaturite da azioni di rete<sup>14</sup>, cogliendo quindi la valenza formativa della pratica del confronto e della costruzione di strumenti condivisi di autovalutazione. Il contesto della rete sembra l'approccio più coerente con l'idea di *peer review*, cioè di una valutazione tra pari in cui si sgombra il campo da ogni equivoco di controllo gerarchico e burocratico e si stimola la comparazione a scopo formativo e regolativo<sup>15</sup>.

---

<sup>10</sup> L. Benadusi, F. Consoli, *La governance della scuola. Istituzioni e soggetti alla prova dell'autonomia*, Il Mulino, Bologna, 2004.

<sup>11</sup> Uno dei più affidabili *report* sull'evoluzione dell'autonomia scolastica è contenuto negli annuali rapporti sulla scuola dell'autonomia curati dall'Osservatorio sulla scuola dell'autonomia, presso la LUISS di Roma. I rapporti 2002, 2003, 2004 sono stati editi da Armando editore e LUISS University Press.

<sup>12</sup> A. M. Benini (a cura di), *Curricoli di scuola. Autonomia e flessibilità alla prova*,USR E-R, Tecnodid, Napoli, 2005.

<sup>13</sup> Associazione TreeLLLe, *Il governo della scuola autonoma: responsabilità e accountability*, Seminario n. 5, TreeLLLe, Fondazione per la Scuola, Genova, 2005.

<sup>14</sup> M.Castoldi, *Autoanalisi di istituto. Percorsi e strumenti per l'autovalutazione*, Tecnodid, Napoli, 2002.

<sup>15</sup> G.Barzanò, S.Mosca,, J.Scheerens (a cura di), *L'autovalutazione nella scuola*, Bruno Mondatori, Milano, 2000.

## 5. Prime prove di auditing

Programmi di monitoraggio, strumentazioni per il controllo di gestione, forme di autovalutazione in rete, sono modalità diverse per rispondere ai doveri della “rendicontazione” pubblica della produttività scolastica, ma tutte implicano la soluzione di un nodo teorico e pratico che si presenta in ogni serio approccio docimologico: la possibilità di “misurare” gli esiti degli apprendimenti, ovvero sia le conoscenze, le abilità o le competenze padroneggiate da certe fasce della popolazione scolastica.

In materia di valutazione la cautela è d’obbligo. Siamo ancora ai primi passi nella costruzione di un Sistema nazionale di valutazione. I risultati dei test fanno discutere. Molti eccepiscono su una procedura docimologica che sembra privilegiare le risposte ‘convergenti’ indotte dalle prove strutturate, quando l’intelligenza oggi richiesta per essere competitivi nei nuovi teatri cognitivi (e non solo) è data piuttosto dalla brillantezza intellettuale, dalla curiosità, dalla intraprendenza, dalla capacità di risolvere problemi inediti, dalla voglia di fare, dall’ottimismo verso il futuro...

Le informazioni non sono sempre coerenti, le prove utilizzate spesso approssimative (e comunque quasi mai discusse con gli insegnanti), le procedure di somministrazione assai incerte ed aleatorie. I dati vanno quindi assunti con le dovute cautele, ma indicano tendenze significative, come rivelano anche le indagini OCSE-PISA (2000 e 2003), di cui dovrebbero essere rese note a breve gli esiti della rilevazione compiuta nel 2006, con focus sulle competenze scientifiche.

Ma al di là delle graduatorie e delle classifiche (che spesso sono malamente date in pasto all’opinione pubblica) sarebbe utile affrontare, direttamente coi docenti, il *back-stage* delle prove, cioè i costrutti cognitivi sottesi alla loro elaborazione: quali idee di apprendimento, di conoscenza, di curriculum, di discipline e saperi, potrebbero essere “rivelate” dal tipo di prove utilizzate<sup>16</sup>. Con un atteggiamento di sana diffidenza nei confronti della onnipotenza del testing, come ci ricorda spesso J.Bruner, quando parla piuttosto di affidabilità, di fiducia, di credibilità della comunità verso la propria scuola. In questo caso diventerebbero essenziali altre “misure” della qualità, la capacità di ascolto dei diretti interessati (studenti, genitori, docenti) o dei portatori di interesse al buon funzionamento della scuola ed al relativo “prodotto”.

Anche in questo caso non mancano ricerche e indagini, tra cui recente è quella commissionata dal Ministero dell’Istruzione all’agenzia Ernst & Young nel corso del 2004 (cfr. *Progetto di ricerca per la verifica dei livelli di servizio erogati sul territorio dal MIUR e dalle autonomie scolastiche*, in [www.istruzioneer.it](http://www.istruzioneer.it)). I risultati ottenuti nelle sei regioni italiane oggetto di rilevazione, testimoniano di una alta soddisfazione (attorno all’80%) dei genitori circa la qualità dell’offerta didattica, con punte comunque alte per quasi tutti gli indicatori (accoglienza e orientamento, offerta formativa, supporto alla didattica, comunicazione e informazione, integrazione fasce deboli), in particolare per il ciclo di base.

Singolo fattori non bastano più a spiegare la qualità di una scuola, che si sta spostando verso la produzione di capitale sociale, cioè verso la possibilità di far fruttare le risorse, i talenti, le relazioni di un territorio. Al capitale umano (cioè persone dotate di un sapere critico e strategico, orientate positivamente verso l’innovazione) si affianca il valore aggiunto del capitale sociale di un ‘sistema territoriale’, inteso come comunità dove diversi soggetti mettono insieme conoscenze, storia, identità, coesione sociale<sup>17</sup>.

Questo obiettivo richiede un alto livello di formazione diffusa tra tutta la popolazione.

---

<sup>16</sup> OCSE, *PISA 2003, Valutazione dei quindicenni. Quadro di riferimento*, Armando, Roma, 2004.

<sup>17</sup> R. Catanzaro, *Nodi, reti, ponti. La Romagna e il capitale sociale*, Il Mulino, Bologna, 2004.

Una comunità dinamica –che non significa immemore della propria storia - si espande grazie all’accesso a nuove fonti informative, all’instaurarsi di nuovi legami, allo sviluppo di nuove conoscenze, al rapporto tra soggetti messi in rete dalla comunicazione globale e dai sistemi logistici sostenuti dalle nuove tecnologie.

Si sta “davanti” solo se non ci si chiude nel proprio “particolare”, di qui l’esigenza della comparazione tra realtà diverse, del confronto con indicatori comuni, dello stimolo dovuto alla logica del benchmarking.

## 6. Un framework per gli indicatori dell’educazione

Il movimento per l’elaborazione di indicatori per l’istruzione nasce non casualmente nell’ambiente dell’OCSE<sup>18</sup>, cioè dell’organizzazione transnazionale che raggruppa i paesi più sviluppati del pianeta, per affrontare problemi di sviluppo e di equità sociale anche grazie al confronto tra le strategie messe in atto in ogni paese ed i trend rilevabili a livello internazionale. In tal modo si favoriscono la cooperazione, lo scambio di “buone pratiche”, il miglioramento continuo in un’ottica di interdipendenza tra sistemi educativi.

In fondo un indicatore rappresenta il tentativo di “catturare” un fenomeno complesso attraverso un enunciato descrittivo (qualitativo) che possa essere anche oggetto di misurazione (quantitativa). Si tratta, dunque, di una stringa semantica che fa da supporto ad un costrutto cognitivo, ad un’ipotesi interpretativa, e la convalida con informazioni di tipo statistico (un indice numerico). Il confronto tra dati provenienti da diversi paesi, la comparazione diacronica, consentono di meglio collocare il dato in un quadro d’insieme, delineando uno standard di riferimento. Un indicatore non vale quasi mai di per sé, ma perché è un frammento di un sistema che consente di leggere un fenomeno nella sua interezza.

All’inizio del percorso di ricerca gli indicatori dell’istruzione furono classificati secondo la metodologia CIPP<sup>19</sup>: Contest, Input, Process, Product, cioè in variabili di *contesto* (livelli culturali della popolazione, tipologia degli allievi, evoluzione della scolarità, ecc.), di *input* (risorse strutturali, risorse finanziarie, caratteristiche del personale), di *processo* (domanda/offerta di istruzione, organizzazione, qualità del curriculum, clima della classe, effetti dell’autonomia, ecc.), di *prodotto* (relativamente agli esiti di apprendimento, al sistema degli esami, ai tassi di passaggio, alla dispersione, ecc.).

### 6.1 La matrice OCSE

Onde evitare che il modello si trasformasse in un riduttivo dispositivo deterministico (per altro ancorato al solo rapporto risorse-prodotto), nel corso degli anni il sistema degli indicatori ha assunto un andamento più circolare, quasi “ecologico”, in cui i diversi fattori sono tra di loro legati da relazioni molto più dinamiche e ricorsive, che poggiano su un più forte richiamo ai dati di contesto. Ha preso quindi forma, in ambito OCSE, un framework

---

<sup>18</sup> Il progetto sugli International Indicators and Evaluation for Educational System (denominato INES) è stato proposto sul finire degli anni ottanta dal CERI (Centro for Educational Research and Innovation) un organismo dell’OCSE (Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo economico). Una prima conferenza internazionale sugli indicatori dell’istruzione si tenne a Washington nel 1987. A partire dal 1992 l’OCSE presenta con cadenza annuale una raccolta sistematica di statistiche internazionali con il titolo Uno sguardo all’educazione, pubblicate in Italia dall’editore Armando. L’ultima raccolta è del 2005: *OECD Education at a Glance. OECD Indicators 2005*, OECD Publishing, Paris, 2005.

<sup>19</sup> A.Martini, *Proposta di un modello sperimentale ad indicatori per l’autovalutazione e la valutazione degli istituti scolastici*, in A.Martini (a cura di), *Autovalutazione e valutazione degli istituti scolastici*, IRRE Veneto, Tecnodid, Napoli, 2002.

concettuale che consente di definire meglio i rapporti tra i diversi indicatori, in particolare che distingue tra i diversi livelli di indagine, da uno macro (il sistema di istruzione di un paese), ad uno meso (articolato in sistema-scuola e sistema-classe) ed in uno micro (i singoli allievi). Così pure, i dati disponibili sul fenomeno istruzione si polarizzano attorno agli esiti (in termini di *output* e di *outcome*)<sup>20</sup>, alle condizioni di contesto (ivi comprese le azioni strategiche, le *policies*), alle risorse e ai vincoli reali.

Tab. 1 – La matrice degli indicatori OCSE

		(1)	(2)	(3)
		Risultati (outputs) dell'istruzione e esiti (outcomes) nell'apprendimento	Contesti e azioni strategiche che condizionano i risultati dell'istruzione	Prerequisiti e vincoli che contestualizzano gli indirizzi strategici
I	Singoli attori dei processi di istruzione e apprendimento	La qualità e la distribuzione dei risultati individuali nell'apprendimento	Attitudini individuali, impegno e comportamento	Caratteristiche dell'ambiente di appartenenza dei singoli allievi
II	Ambienti di apprendimento (contesto scolastico)	Qualità dell'istruzione erogata	Pedagogia, pratiche didattiche e clima della classe	Condizioni per l'apprendimento degli studenti e condizioni di lavoro dei docenti
III	Soggetti erogatori dei servizi di istruzione	Il prodotto delle istituzioni scolastiche e le prestazioni istituzionali	Ambiente scolastico e organizzazione	Caratteristiche dei soggetti erogatori dei servizi e loro relazioni
IV	Il sistema di istruzione nella sua interezza	Prestazione globale del sistema educativo	Strutture istituzionali del sistema "allargato" distribuzione delle risorse e azioni strategiche	Il contesto educativo, sociale economico e demografico nazionale

Fonte: OECD, *Education at a Glance. OECD Indicators 2005*, OECD Publishing, Paris, 2005.

L'intreccio di queste variabili determina una matrice concettuale che aiuta a cogliere connessioni tra i fenomeni: un vincolo ad un certo livello del sistema (la preparazione dei docenti di una scuola) diventa invece un obiettivo strategico ad un livello più elevato; un dato leggibile a livello di sistema (es: numero di alunni per classe) si carica di valore diverso a seconda dell'organizzazione didattica di una scuola, dell'atteggiamento pro-attivo dei docenti, dell'influenza del contesto culturale, tutti elementi capaci di neutralizzare l'aspettativa che un numero più basso di allievi per classe determini automaticamente una migliore qualità dell'insegnamento-apprendimento.

Più che stigmatizzare rapporti di causa-effetto conta dunque cogliere la complessità delle connessioni per agire ai diversi livelli di responsabilità. Da un possibile controllo

<sup>20</sup> Si può convenire che gli *output* rappresentano indicatori di esiti a breve termine (es: livelli di istruzione misurati da test) mentre gli *outcome* rappresentano indicatori di risultati di medio-lungo termine (es.: l'inserimento lavorativo al termine del percorso di formazione).

esterno si passa così ad un più approfondito coinvolgimento di tutti i soggetti, per condividere diagnosi e informazioni, per modificare comportamenti e valori, per agire all'interno della comunità scolastica.

I 28 indicatori dell'OCSE (ognuno dei quali presenta un'informazione "topica" che però si espande mediante un'accurata individuazione di dati correlati) non sono solo un elenco di tavole statistiche in sequenze, ma una "mappa" che vuole fornire una rappresentazione sufficientemente attendibile del complesso fenomeno educativo (per altro legato in ogni paese a diverse visioni e prospettive culturali) orientando la comunità internazionale verso un comune apprezzamento della qualità dei risultati educativi, delle questioni di uguaglianza ed equità, del corretto uso delle risorse.

## 6.2 La matrice dello SRED (Ginevra)

Analogamente l'esempio che ci viene dal Cantone di Ginevra<sup>21</sup>, ove il Servizio Ricerche Educative (SRED), sotto l'abile regia di Norberto Bottani, ha ulteriormente affinato gli schemi interpretativi e la capacità di maneggiare indicatori per regolare lo sviluppo di un sistema educativo territoriale, nella duplice direzione di fornire ai decisori politici i dati fondamentali per orientare le scelte strategiche nel tempo, e ai diretti interessati (genitori, comunità) le informazioni necessarie per condividere un'idea di scuola e di educazione, fornendo un consenso non acritico ma trasparente ed informato. Di qui la cura per la divulgazione, sotto vari formati, di dati ed informazioni statistiche anche mediante opportune rappresentazioni grafiche.

L'efficacia degli indicatori ai fini dei processi di miglioramento si lega anche alla loro leggibilità fattibilità, utilità, quindi al livello di comprensione per un vasto pubblico di educatori e di addetti ai lavori. Anzi, la stessa elaborazione di indicatori dovrebbe scaturire da un pieno coinvolgimento di molti soggetti e non apparire come mera operazione tecnocratica.

La matrice concettuale elaborata a Ginevra, inoltre, sposta il baricentro della conoscenza del sistema dai dati statici di rappresentazione dello statu quo ai dati di flusso, più attento ai confini del sistema, alle transizioni, alle connessioni con i diversi mondi vitali dei soggetti (in una ottica ormai indispensabile di educazione lungo tutto l'arco della vita).

Tab. 2 – Organizzazione tematica degli indicatori (Cantone di Ginevra)

	Fattori strutturali	Interrelazioni e transizioni	Innovazioni
<b>I. All'interno del sistema</b>	<b>Sezione A: Componenti di base</b>  (13 indicatori sulla popolazione scolastica, le risorse umane e finanziarie, i risultati degli allievi)	<b>Sezione C: Transizioni degli allievi</b>  (8 indicatori sui flussi degli allievi e la durata della scolarità)	<b>Sezione E: Innovazioni recenti o in corso</b>  (4 indicatori)
<b>II. Alle frontiere del sistema</b>	<b>Sezione B: Contesto ginevrino</b>  (5 indicatori sul contesto demografico)	<b>Sezione D: Periferia del sistema educativo ginevrino</b>  (5 indicatori sull'educazione)	

<sup>21</sup> Département de l'instruction publique-SRED, *L'enseignement à Genève. Ensemble d'indicateurs du système genevois d'enseignement et de formation*, Genève, 2005.

	ed economico, sul carattere cosmopolita e metropolitano del cantone)	prescolare, il mondo del lavoro le famiglie, il contesto politico dell'educazione	
--	----------------------------------------------------------------------	-----------------------------------------------------------------------------------	--

Fonte: N.Bottani, Introduzione a *L'enseignement à Genève*, SRED, Geneve, 2005.

## 7. I rapporti regionali sulla scuola in Italia

L'elaborazione di Report regionali sulla evoluzione del sistema scolastico regionale rappresenta una novità nel panorama italiano (ove erano tradizionalmente presenti solo Rapporti nazionali sullo stato dell'istruzione, come quelli del Censis o dell'ISFOL o gli annuari dell'ISTAT) e ben segnalano lo spostamento di baricentro verso il livello regionale e territoriale delle policies sulla scuola.

Nelle prime esperienze di valutazione dei sistemi territoriali (ci riferiamo ai Rapporti pubblicati dalla Provincia di Trento<sup>22</sup>, da USR-IRRE-Regione Emilia-Romagna<sup>23</sup>, da Regione Toscana<sup>24</sup>), si è in larga parte adottato il riferimento alla matrice degli indicatori OCSE disponibili a livello internazionale e frutto di una lunga messa a punto negli annuali Rapporti "Uno sguardo sull'educazione. Gli indicatori internazionali dell'istruzione", con particolare riferimento alla metodologia CIPP, che sembra in grado di coniugare una visione "olistica" del sistema educativo con la disponibilità di dati analitici.

I rapporti territoriali hanno l'obiettivo (ambizioso) di offrire ai potenziali interessati (soggetti con responsabilità nel "governo" del sistema scolastico: dirigenti scolastici, enti locali, amministrazione nelle sue diverse articolazioni) un'informazione puntuale e aggiornata del fenomeno formazione, in modo da consentire l'assunzione di decisioni mirate al suo sviluppo.

In alcuni casi (es.: Trentino, Emilia-Romagna) si è privilegiato l'ottica dei suggerimenti ai decisori politici, sotto forma di raccomandazioni e linee di lavoro sintetiche. In altri casi (es.: Toscana) si è preferito un coinvolgimento più diretto delle istituzioni scolastiche (su base campionaria) per compiere un'azione di monitoraggio.

### 7.1 L'esperienza toscana

Ogni scuola monitorata in Toscana è stata indagata con una pluralità di strumenti (scheda anagrafica, interviste, questionario di autovalutazione, focus group) avendo come riferimento gli aspetti considerati più significativi dell'azione scolastica (v. tab. 3).

Tab. 3 – Gli oggetti di osservazione in Toscana

Aspetti indagati	Variabili specifici da osservare	Elementi comuni ad ogni area di approfondimento
Cultura organizzativa	Organizzazione interna, progettazione, relazioni, comunicazione	
Integrazione	Rapporti con territorio, progettazione integrata, orientamento, strutture	

<sup>22</sup> Comitato provinciale di valutazione del sistema scolastico e formativo, *Le nuove sfide per il sistema trentino. Sesto Rapporto sul sistema scolastico e formativo trentino*, Provincia Autonoma di Trento, 2006.

<sup>23</sup> USR, IRRE, Regione Emilia-Romagna, *Emilia-Romagna. una scuola tra autonomia ed equità, Rapporto regionale 2006 sul sistema di istruzione e formazione*, Tecnodid, Napoli, 2006.

<sup>24</sup> Regione Toscana (a cura di G.Bernardi e L.Nuti), *Rapporto sull'istruzione in Toscana. A.S. 2003-2004* Edizioni Plus, Pisa, 2005.

Curricolo e didattica	Progettualità, organizzazione del curricolo, realizzazione, territorio	Monitoraggio e valutazione Formazione specifica Risorse finanziarie dedicate
Diritti di nuova cittadinanza	Accoglienza, interventi linguistici, innovazione, comunicazione	
Disabilità	Piani personalizzati apprendimenti, assistenza, continuità	
Nuove tecnologie	Gestione insegnamento/apprendimento, prodotti, professionalità docente	
Successo formativo	Continuità, orientamento, prevenzione, innovazione	
Long life learning	Accoglienza, corsi, didattica dell'adulto, integrazione con territorio	

Fonte: Regione Toscana (a cura di G.Bernardi e L.Nuti), *Rapporto sull'istruzione in Toscana. A.S. 2003-2004* Edizioni Plus, Pisa, 2005.

La metodologia prescelta nel Rapporto della regione Toscana si prevede una fase di osservazione diretta nelle scuole, mediante interazione tra osservatori ed osservati, con il coinvolgimento delle diverse componenti scolastiche. La ricerca si propone di descrivere la situazione delle scuole nel loro complesso, ma anche (attraverso diverse modalità di restituzione) di fornire alle scuole strumenti e metodi utili per i processi di autoanalisi, monitoraggio ed autovalutazione. La stesura del Rapporto regionale diventa, dunque, occasione per un'ampia ricerca/azione in cui il quadro di sintesi regionale scaturisce direttamente dalle scuole, considerate indispensabili unità di analisi.

### 7.2 L'esperienza trentina

Oggetto del Rapporto del Trentino che si avvale di un apposito Comitato provinciale di valutazione, sono le variabili più significative del sistema formativo, in particolare i livelli di successo degli allievi (esiti dell'apprendimento, risultati degli esami, ecc.), la qualità/diversificazione dell'offerta formativa (a partire dai modelli organizzativi e da altre variabili strutturali: dotazioni tecnologiche, laboratori, corsi integrati, ecc.).

La disponibilità di informazioni quantitative in serie storica, di dati comparati a livello territoriale, di valutazioni espresse da più osservatori (operatori scolastici, ma anche utenti, osservatori indipendenti, enti di ricerca) rappresenta una forma di rendicontazione pubblica dell'impiego delle risorse, che aiuta a cogliere indici di efficienza (utilizzo ragionevole delle risorse) e di efficacia (realizzazione degli scopi).

Tab. 4 – I temi strategici per lo sviluppo del sistema scolastico (Provincia di Trento)

I temi strategici	I criteri di analisi
<ul style="list-style-type: none"> <li>- lo sviluppo del sistema</li> <li>- le risorse utilizzate</li> <li>- la riforma della formazione professionale</li> <li>- l'impatto dell'autonomia scolastica</li> <li>- i percorsi scolastici e formativi</li> <li>- gli apprendimenti</li> <li>- il passaggio dalla scuola all'Università</li> <li>- il rapporto con il mercato del lavoro</li> <li>- i confronti europei</li> </ul>	<p>Messa a punto di indicatori che analizzano:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- evoluzione nel tempo</li> <li>- comparazione sub-territoriale (comprensori)</li> <li>- comparazione Trentino-Italia</li> <li>- confronti internazionali</li> </ul>

Fonte: Comitato provinciale di valutazione, *Le nuove sfide per il sistema trentino*, 6° Rapporto sul sistema scolastico e formativo trentino, Trento, 2006.

### 7.3 L'esperienza dell'Emilia-Romagna

I quattro rapporti regionali dell'Emilia-Romagna, prodotti congiuntamente dalla Direzione Scolastica Regionale, dall'IRRE e dalla Regione, nell'ultimo quadriennio) sembra oscillare tra l'esigenza di una radiografia essenziale del sistema, per consolidare identità e senso di appartenenza ad un sistema educativo territoriale di grande risonanza storica e valoriale, e la spinta verso un benchmarking virtuoso tra i dati delle 9 entità provinciali (che caratterizzano diversamente un territorio di 4 milioni di abitanti), il confronto tra standard regionali e nazionali e la ricerca di un collegamento ambizioso con la realtà europea e gli indicatori internazionali. L'Emilia-Romagna (così come molte regioni del centro-nord) si sente più europea, anche nei dati dell'istruzione, ed ama misurarsi direttamente con gli indicatori di Lisbona. Anche per questo, quasi tutte le regioni del nord hanno partecipato come entità campionarie alle ricerche internazionali dell'OCSE-PISA<sup>25</sup>. Un ulteriore indizio di quel federalismo scolastico che però non si vorrebbe mettesse a repentaglio l'unitarietà del nostro sistema nazionale di istruzione e formazione.

Tab. 5 – Grandangolo sulla scuola dell'Emilia-Romagna

1-La popolazione dell'Emilia-Romagna	10-Competenze professionali	19-La scuola secondaria di II grado: dati complessivi
2-La realtà socio-economica	11-Docenti di sostegno	20-La scelta dell'indirizzo di scuola secondaria
3-Istituzioni scolastiche autonome e sedi	12-Docenti nella scuola statale: età e genere	21-Tendenze della scolarizzazione secondaria
4-Le dimensioni delle istituzioni scolastiche	13-Numero di alunni per docente	22-Licenziati e diplomati
5-Classi e sezioni	14-Personale amministrativo e dirigenti	23-Gli alunni stranieri
6-Numero di alunni per classe	15-Iscritti scuola statale e non	24-Gli alunni disabili
7-Tempo pieno e tempo prolungato	16-Nidi e scuole dell'infanzia	25-La formazione: obbligo e post-obbligo
8-Posti e docenti in servizio	17-La scuola primaria	26-I percorsi integrati di istruzione e formazione
9-Accesso alla professione e stabilità	18-La scuola secondaria di I grado	27-L'istruzione universitaria
		28-La qualità ambientale degli edifici scolastici

Fonte: USR, IRRE Regione Emilia-Romagna, *Emilia-Romagna. Una scuola tra autonomia ed equità, Rapporto regionale 2006 sul sistema di istruzione e formazione*, Tecnodid, Napoli 2006.

### 8. Una governance regionale per lo sviluppo della scuola

I primi rapporti valutativi regionali esprimono, comunque, una voglia di autogoverno e di responsabilità nelle scelte strategiche in materia di risorse umane e finanziarie da investire nel sistema educativo. Colgono l'intreccio inevitabile tra contesto, risorse, processi ed esiti e ambiscono a "governarli". Convergono nell'individuare alcune aree su cui sviluppare gli interventi integrati a livello territoriale. Si tratta di:

<sup>25</sup> M.T.Siniscalco, *OCSE PISA 2003. Il livello di competenza dei quindicenni lombardi in matematica, lettura, scienze e problem solving*, IRRE Lombardia, Angeli, Milano, 2005.

- analizzare le dinamiche *dell'offerta formativa* territoriale, la rilevazione dei bisogni, la possibilità di articolare e programmare insediamenti, indirizzi, strutture;
- sviluppare e consolidare un sistema di tutela del *diritto allo studio*, con particolare riferimento ai ceti socialmente più deboli, alle persone in difficoltà (handicappati, immigrati), alle fasce più a rischio (infanzia, adolescenza, ecc.);
- garantire *l'integrazione tra le diverse filiere* formative (istruzione, formazione professionale, apprendistato) al fine di evitare fenomeni di dispersione ed una precoce differenziazione dei percorsi di studio e quindi di vita;
- promuovere *reti per la cooperazione* tra le diverse istituzioni formative, servizi di supporto, sinergie tra strutture pubbliche (da potenziare) e private (da accreditare), intenso legame con il territorio nelle sue articolazioni istituzionali e nelle sue valenze educative.

Ma a chi competono il monitoraggio, la valutazione, la regolazione dell'intero sistema? Chi definisce le caratteristiche dei Livelli essenziali delle prestazioni? Cosa dobbiamo intendere con questa dicitura? Rappresentano standard di prestazione che le diverse istituzioni devono assicurare in ogni ambito territoriale del paese oppure le concrete competenze che gli allievi dovrebbero raggiungere al termine di ogni ciclo scolastico? In ogni caso, a chi spetta il controllo del loro raggiungimento? Può essere un'azione oggetto di concertazione tra Stato e Regioni?

L'attuazione del Titolo V (a proposito del quale è stato elaborato nel dicembre 2006 un apposito Master Plan a cura delle Regioni italiane), il riassetto delle competenze dell'amministrazione scolastica (con la riorganizzazione delle strutture centrali e periferiche del Ministero dell'Istruzione), la revisione del ruolo degli ex-provveditorati agli studi, aprono una vera e propria fase costituente che avrà importanti implicazioni anche nei sistemi di valutazione

Alcuni di questi problemi sono stati affrontati nel documento delle Regioni (luglio 2006), in cui esse rivendicano un ruolo di partenariato nella costruzione del sistema di valutazione e nella stessa definizione degli standard formativi (in altri termini, dei livelli essenziali delle prestazioni-LEP). Le Regioni si spingono molto avanti chiedendo un "tavolo" Stato-Regioni per coordinare processi e modalità per la definizione dei LEP e le forme di valutazione ai vari livelli, d'intesa con l'Invalsi.

La materia è assai delicata, perché molti ritengono che gli standard (di apprendimento e di funzionamento) dovrebbero essere di carattere nazionale ed il loro controllo affidato ad un corpus tecnico di elevato profilo e al di sopra delle parti (comunque, diverso e distinto da chi ha responsabilità gestionali).

Lo *snodo regionale*, diventa il tassello più delicato della nuova architettura politico-istituzionale ed amministrativa. Questo apre certamente il problema del "governo" del sistema di istruzione, anche se oggi lo si pone in termini di governance (concertazione orizzontale tra più soggetti) piuttosto che di government (decisione monocratica verticale).

L'impresa richiede doti di notevole equilibrio e saggezza, perché occorre - contemporaneamente- rafforzare il "polo" regionale (ma senza eccedere in compiti gestionali, pena la paralisi operativa), garantire un presidio amministrativo provinciale (senza "scaricare" tutti gli oneri sulle singole scuole), inventare nuovi servizi territoriali di supporto (senza la presunzione di imbrigliare l'autonomia di ricerca delle scuole, ma favorendo le iniziative di rete).

Un compito arduo, ma non impossibile, affidato alla responsabilità delle diverse istituzioni della Repubblica (e non solo dello Stato).