

## Interistituzionalità, monitoraggio e valutazione

Franco De Anna

Dirigente Tecnico dell'Ufficio Scolastico Regionale per le Marche

### I diversi approcci e significati dell'interistituzionalità

I richiami alla necessità del "lavoro interistituzionale" sottendono diversi approcci e semantiche

1. Il modo più tradizionale (ed ingenuo) di richiamare la necessità dell'approccio interistituzionale nell'affrontare i problemi della scuola è quello che mette capo alle categorie della "collaborazione" e della "integrazione".

Il valore di tale approccio è che esso sollecita le risorse soggettive dei diversi protagonisti istituzionali ed il carattere "volontario" della loro collaborazione su "oggetti determinati" (protocolli di intesa, convenzioni, organismi di consultazione...)

I limiti consistono nel suo carattere "esortativo" e nel fatto che le sue realizzazioni concrete sono spesso episodiche e non generano "strutture comuni" alle quali i protagonisti assegnino parte delle loro prerogative e competenze (tecnostrutture a composizione mista: pochi esempi, anche se interessanti come "casi" da analizzare: la "protezione civile" alcuni progetti di intervento ambientale)

2. L'approccio giuridico-istituzionale, è diretto all'"ermeneutica normativa" per rintracciare con esattezza ed esaustività le demarcazioni delle competenze e delle attribuzioni. Si tratta di una preoccupazione essenziale, per l'esatta configurazione delle competenze e delle responsabilità (e qui sta il suo valore) ma non è sufficiente ad individuare le forme e le strutture della collaborazione interistituzionale.

Tale approccio è messo in tensione da diversi processi in atto negli ultimi dieci anni. Si citano quelli più significativi

- L'insieme di interventi di riforma dell'Amministrazione Pubblica che vanno sotto l'etichetta delle "Bassanini".
- I processi di "riforma della politica" (elezioni dirette nel mondo delle Autonomie locali, bipolarismo, misure di ricerca della "governabilità, dai regolamenti parlamentari ai meccanismi elettorali di tipo maggioritario che mutano il rapporto tra cittadini e decisore politico)
- La riforma del Titolo V della Costituzione che tende a consolidare un sistema di titolarità concorrenti nella produzione pubblica di servizi sociali ed alla persona (dai servizi alla occupabilità, alla scuola, alla sanità)

I tre processi si configurano come "di lunga durata" al di là degli assetti normativi, per altro non ancora consolidati. Tali processi delineano un lungo percorso di "apprendimento istituzionale" per tutti gli operatori pubblici, per tacere di un altrettanto elaborato cambiamento nella cultura e nel senso comune.

3. Il terzo approccio guarda ai processi materiali che caratterizzano questa fase storica, sotto il profilo delle strategie pubbliche. Se ne indicano sommariamente quelli essenziali che richiederebbero una disamina puntuale certamente più ricca

- La crisi fiscale dello Stato e le sue conseguenze sul modello dei servizi sociali ed alla persona (tensioni nel rapporto spesa sociale-fiscaltà generale e locale; territorializzazione del welfare)
- La diffusione e realizzazione del principio di sussidiarietà (collocazione dell'erogazione e della responsabilità del servizio pubblico ai livelli più ravvicinati alle comunità locali, secondo i principi di economia di scala rispetto alla composizione tecnica dei servizi stessi)
- I mutamenti della domanda sociale di servizi: dalla domanda di prodotti standard ed eguali della società di massa degli anni '70, all'orientamento alla qualità e alla personalizzazione dei servizi della domanda attuale.

I tre approcci sono, a diverso titolo, confluenti e influenti sulla definizione delle "strategie di produzione pubblica"; in particolare gli ultimi due che "specificano" il problema di

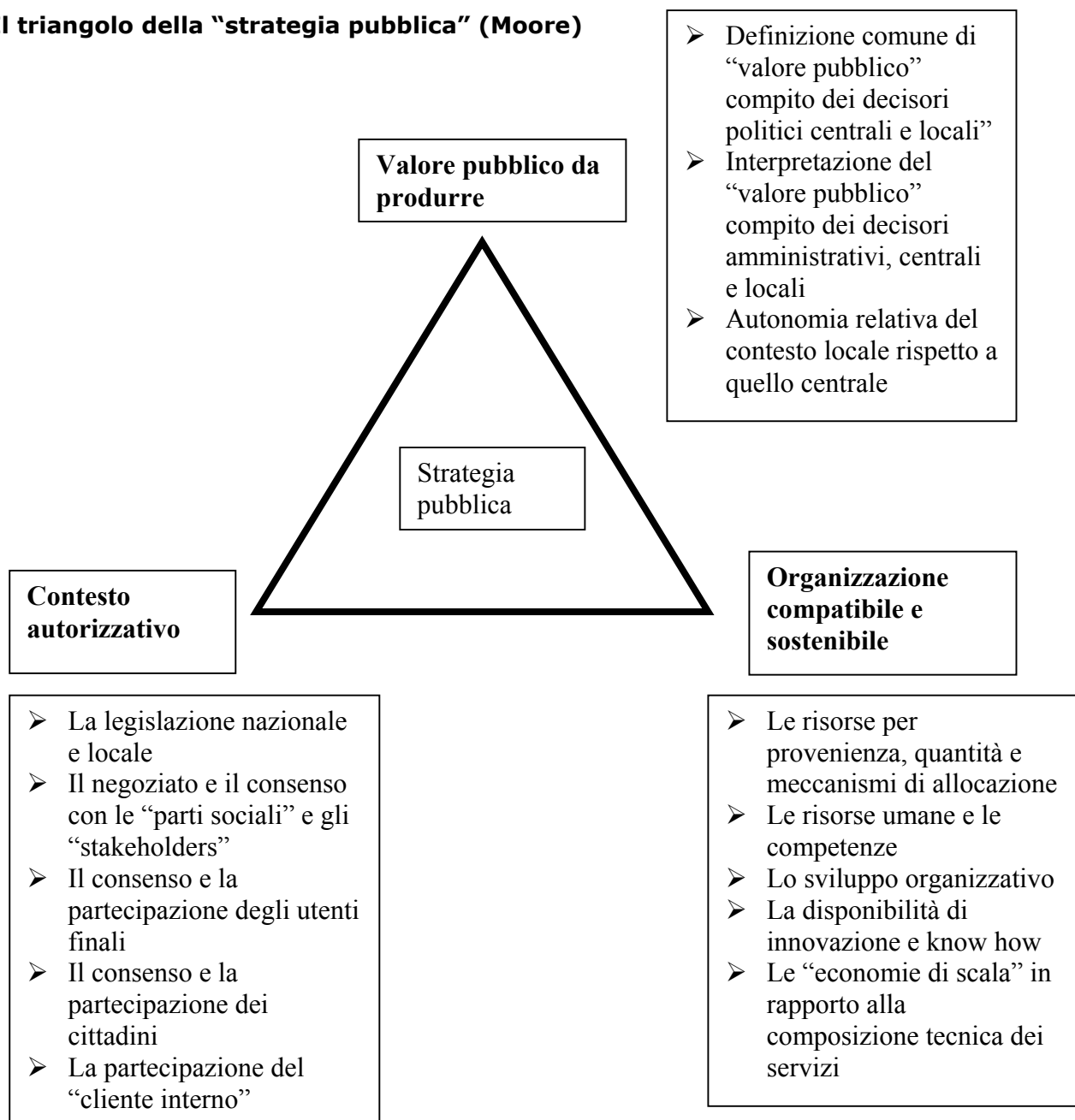
individuazione pratica di queste ultime in contesto di titolarità "plurima e concorrente" delle competenze e di significativi variabilità della domanda sociale (Governance)

### **Interistituzionalità e definizione di strategie di produzione pubblica in contesto di titolarità plurima**

Il contesto a titolarità plurima e concorrente presenta elementi di particolare complessità nella definizione e nella realizzazione delle strategie pubbliche perché supera il tradizionale modello "per competenze" e autonomie "di comando" con riflessi di complessificazione sia dei modelli organizzativi della "direzione e produzione", sia delle caratteristiche particolari del management e delle sue responsabilità: il dirigente pubblico, che "titolare" della strategia.

Dallo schema sono evidenti i termini della complessità: mantenere in equilibrio "simultaneo" gli elementi che caratterizzano i vertici del triangolo e che descrivono in particolare la responsabilità del Dirigente Pubblico.

### **Il triangolo della "strategia pubblica" (Moore)**



La "simultaneità" necessaria delle azioni sui vertici del triangolo appare evidente.

- Una buona definizione del "valore pubblico" da produrre, con un adeguato "contesto autorizzativo" e di consenso, ma che non sia in grado o non sappia mettere in campo una organizzazione di risorse compatibile e sostenibile non può che provocare disillusioni e fallimenti delle intenzioni.
- Una buona definizione di "valore pubblico" con capacità organizzative corrispondenti, ma incapace di costruire un "contesto autorizzativo" adeguato genera conflitti e incomprensioni e inevitabili fallimenti finali.
- Una potente "macchina organizzativa" capace anche di creare consenso attorno a sé, in assenza di una adeguata definizione di "valore pubblico" da produrre, genera spreco delle risorse pubbliche.

Modificando opportunamente le "etichette" delle voci comprese nei box dello schema accanto ai vertici del triangolo, il "modello" da esso rappresentato mantiene il suo valore "euristico" anche a diversi livelli, da quello regionale a quello di singola Istituzione scolastica autonoma.

Le "etichette" costituiscono anche una sorta di "batteria" di macroindicatori per rielaborare il giudizio sullo "stato dell'arte" attuale nella elaborazione delle strategie pubbliche.

Per il sistema nazionale di istruzione si possono riassumere essenziali notazioni

1. Le condizioni di pratiche efficaci di "definizione comune" del valore pubblico da produrre sono ancora molto acerbe: prevale la preoccupazione di delimitare territori di competenza e di mantenere prerogative da parte di tutti i protagonisti. Inoltre le ripartizioni istituzionali sono ancora sottoposte a tensioni sia politiche che istituzionali sia per le prospettive di ulteriore modifica del Titolo V della Costituzione, sia per il sostanziale blocco della produzione legislativa di applicazione dello stesso Titolo V per definire con rigore le titolarità plurime e concorrenti.
2. Vi è asimmetria degli ambiti istituzionali di definizione comune del "valore pubblico" da produrre: la struttura operativa esistente a livello centrale (la Conferenza Unificata) vede il MIUR trattare con le Regioni e le Autonomie locali da "potenza" (centrale) a "potenza" (locale, ma per le Regioni anche con competenza legislativa). Mentre le autonomie funzionali territoriali del MIUR non hanno analogo contenitore per trattare "da potenza locale" a "potenza locale" con il sistema delle Autonomie.  
**Esemplare a tal proposito è la vicenda dell'accordo quadro sui percorsi integrati tra istruzione formazione professionale che dovrebbero consentire di superare la fase di transizione tra la abrogazione della Legge 9 sull'obbligo scolastico e la realizzazione della Legge 53.**  
**Per l'USR uno spazio di azione ristretto tra definizioni della Conferenza Unificata e ulteriori definizioni dirette tra MIUR e Regione Marche (una azione di terzo ordine dunque). Per la Regione una relativa impotenza nel governare e coordinare le stesse Autonomie Locali da essa delegate (in assenza, per altro, di una legislazione regionale sulla scuola.**
3. Vi sono difficoltà soggettive, da parte di tutti noi, nella interpretazione professionale della funzione dirigente: la tradizione del dirigente amministrativo è quella di essere un anello, sia pure essenziale, di una "catena di comando" presidiata dalla definizione "normativa" da applicare, attraverso dispositivi dettagliati, dalla Legge alle diverse decretazioni, ai regolamenti, alle circolari applicative.  
Il nuovo contesto pone compiti una volta inesistenti o marginali, come quelli della "traduzione locale" del "valore pubblico" in connessione con altre competenze (e altre "catene di comando") e di costruzione del consenso, un tempo delegato esclusivamente ai decisori politici e vincolato dalla norma legislativa stessa. Bisogna ancora imparare a svolgerli.
4. In modo analogo, la padronanza delle risorse sia finanziarie che umane pone problemi nuovi: sia per la provenienza plurima di queste ultime (che reclama, a partire dal "valore pubblico" una gestione almeno coordinata) sia per i meccanismi di allocazione (per ora a prevalenti indicatori statistici "al costo" dunque sottratti ad discrezionalità produttiva) sia per la "formalizzazione rigida" che presiede alla padronanza delle risorse umane.

La rigidità del mercato del lavoro pubblico influisce anche potentemente sulla padronanza dello sviluppo organizzativo (la modalità concreta di combinazione tra risorse finanziarie e umane per determinare quantità e qualità del prodotto).

**In particolare vedi la questione della determinazione degli organici, sia per le competenze territoriali, sia per l'uso concreto del personale all'interno della scuola.**

**Spesso la struttura rigida dei loro meccanismo di determinazione collide direttamente con le possibilità reali di interpretare il "valore pubblico" astrattamente definito.**

**Per quanto attiene alle risorse finanziarie e ai loro meccanismi di allocazione vincolati a parametri statistici si veda oltre.**

Come è evidente lo spessore delle questioni che vengono "*prima, durante, dopo e non ostante*" le formali definizioni giuridiche e la loro ermeneutica, è di grande rilevanza: la gestione di una strategia pubblica ha nella definizione giuridica "una" e "una sola" delle variabili che concorrono a determinarla.

Le notazioni critiche, nonché favorire una realistica ricostruzione dello "stato dell'arte" delle questioni a livello della nostra Regione, interrogando le responsabilità dei diversi protagonisti, costituiscono altrettanti indirizzi di impegno per "apprendere istituzionalmente", per superare i limiti ed i conflitti, nella consapevolezza che mai come in questo caso la dimensione "a somma zero" (io vinco, tu perdi), si rivela inadeguata: "io vinco, tu vinci" è la condizione per fare anche del conflitto una forza produttiva.

**Sistema a titolarità e produzione plurale e asimmetrie informative: il significato del monitoraggio.**

La pluralità dei "produttori" del servizio pubblico, così come quella dei titolari delle competenze, pongono in particolare la questione della "informazione efficace" per l'esercizio amministrativo.

In un modello riorganizzato attraverso una pluralità di "produttori autonomi" (e di "titolari concorrenti") e che contemporaneamente si ponga come "sistema" sia per il decisore politico nella sua attività di indirizzo generale, sia del decisore amministrativo per il governo delle risorse fondamentali, la circolazione dell'informazione, mentre si segmenta in dimensioni più realisticamente praticabili di decentramento decisionale, si ripropone con altro e più delicato significato.

I protagonisti di un sistema di produzione pubblica "plurale" sono in sostanza il Decisore Politico, il Decisore Amministrativo, il "produttore" (le scuole autonome), il "cliente" (i cittadini che usufruiscono del servizio e che ne sono, in quanto pubblico, anche gli "azionisti"). I primi due, a loro volta, si segmentano in competenze plurime nella stagione del "federalismo".

I quattro protagonisti principali agiscono e "decidono" sulla base di informazioni delle quali ciascuno di essi è detentore, più che sotto l'uniformità di un "comando" unificato come per il passato, nettamente intellegibile e univocamente interpretabile e scambiato tra essi.

Si generano cioè inevitabilmente, come in ogni sistema a decisionalità plurima, potenziali "asimmetrie informative" che costituiscono un problema specifico da risolvere per garantire operatività e successo al sistema stesso. Come si comprende è problema non risolvibile semplicemente con una più o meno acuta esegesi normativa delle ripartizioni formali delle competenze di ciascun soggetto (che pure è necessaria).

- La razionalità della decisione politica è condizionata dalla possibilità di verificare costantemente il risultato delle proprie scelte, attraverso un flusso informativo efficace sui risultati e sui processi innescati dalla decisione stessa.
- L'amministratore e il finanziatore deve detenere una informazione dettagliata e significativa sui fabbisogni e sulla efficacia ed efficienza dei meccanismi di allocazione delle risorse (il core business dell'amministrare)
- Il produttore detiene in proprio l'informazione sulla effettiva composizione dei costi e sulle scelte di combinazione delle risorse (finanziarie, umane e di sviluppo organizzativo) utilizzate per ottenere risultati efficaci per il "cliente". Ne è responsabile verso quest'ultimo e verso il finanziatore.
- Il cittadino che fruisce di un servizio detiene informazioni circa la propria "soddisfazione" e sui propri bisogni, ma spesso non è a conoscenza né delle alternative

possibili, né della dimensione inespressa e non esplicita dei bisogni potenzialmente esprimibili e della loro evoluzione. E, in quanto "azionista", vede l'esercizio della propria decisionalità di cittadinanza fortemente condizionata da informazioni di carattere generale, che vanno oltre la sua dimensione di "consumatore". (ed è questo il limite più evidente degli approcci alla customer satisfaction)

E' evidente, anche da questi pochi accenni, che le asimmetrie informative, i debiti e le rendite informative variamente distribuiti tra i protagonisti costituiscono potenziali elementi di disfunzione del modello stesso, capaci di comprometterne i "guadagni" che con la sua ristrutturazione si vorrebbero perseguire.

**Il senso profondo dell'attività di monitoraggio è in definitiva questo: alimentare in permanenza una funzione di appianamento delle asimmetrie informative, di scioglimento delle rendite informative e della opacità che esse procurano, dei debiti informativi e della attenuazione della razionalità decisoria che essi implicano, per tutti i protagonisti. Indirettamente si tratta dunque di una "funzione di efficienza e di democrazia".**

Ciò significa che quella del monitoraggio, in un sistema così configurato, si deve esprimere come attività sistematica e sistemica, ripetuta e confrontabile nel tempo, affidata ad una "titolarità" certa, esercitata con un "radar" a 360° (il che non esclude monitoraggi puntiformi su oggetti determinati), e che produca informazioni variamente interrogabili e distribuite nel sistema stesso.

Tutti i protagonisti hanno un "interesse proprio" rispetto a tale flusso informativo (che perciò deve essere variamente interrogabile).

- I decisori ne hanno bisogno per "governare" (sia per la decisione politica che per quella amministrativa, sia come feed back delle proprie decisioni)
- I cittadini ne hanno bisogno per "decidere" rispetto ai propri bisogni e necessità. E per l'esercizio della stessa cittadinanza in termini di "controllo".
- I produttori ne hanno bisogno per promuovere iniziative di miglioramento e di razionalizzazione sia dell'uso delle risorse che dei modelli organizzativi adottati.

Vi è infine da sottolineare che tale attività sistematica e sistemica, confina con altre che si rivelano come altrettanto essenziali in questa fase di innovazione organizzativa ed istituzionale. La Valutazione (segnatamente la valutazione delle organizzazioni: la valutazione delle persone o degli esiti scolastici hanno altri significati), il Monitoraggio, la Consulenza, hanno metodologie, finalità e titolarità diverse, ma anche margini significativi di sovrapposizione e di scambio.

**In particolare ciò che ne costituisce "territorio comune" sono i reciproci flussi informativi.**

**E le caratteristiche del Sistema Informativo rappresentano (o lo dovrebbero) la qualità di tale territorio. Una qualità che, a tutt'oggi, rappresenta un problema irrisolto.**

Si è detto in precedenza che l'attività di monitoraggio, "situata" nel modello dell'autonomia, dovrebbe esercitarsi con un radar a 360° (più pertinente ancora sarebbe una immagine tridimensionale di una sfera).

**Entro tale campo esteso l'aspetto "economico" rappresenta un interesse specifico innanzi tutto per l'amministrazione.**

Più l'autonomia si va realizzando e più viene "interiorizzata" nelle modalità di lavoro delle scuole, più il carattere del finanziamento sarà di tipo "budgettario", allentandosi dai più rigidi e tradizionali modelli "a competenza", più la concreta "composizione dei costi" sarà informazione detenuta dalle scuole stesse.

L'etichetta "composizione dei costi" è qui significativamente comprensiva di più elementi: risorse finanziarie, sviluppo organizzativo, risorse umane. Su queste ultime l'autonomia si esercita per la verità in modo molto limitato: e tuttavia è ipotizzabile (per chi scrive anche auspicabile) che in sviluppo del processo si vadano attenuando le rigidità "formalistiche" per promuovere una flessibilità "funzionale" nella gestione degli organici. Allo stesso modo si andranno presumibilmente accentuando i caratteri budgettari della gestione del bilancio.

Ciò si presenta, oggi ma con buone probabilità ancora di più domani, come campo di una dialettica particolare tra il "produttore" del servizio pubblico (con la sua autonomia e responsabilità) ed il "finanziatore".

E' una dialettica che è sommariamente descrivibile come segue.

- Il finanziatore, che in tale modello opera come un quasi-compratore del servizio erogato dalle scuole, valuta i fabbisogni (e i risultati della gestione precedente) e eroga il finanziamento sulla base di valutazioni di costo e di convenienza sociale guidato dal principio di finanziare al costo più conveniente a parità di qualità erogata. (esigenza di efficacia ed efficienza nell'uso delle risorse pubbliche).
- Il produttore ha la convenienza ad utilizzare le risorse ottenute dal finanziatore (dal compratore pubblico) in una combinazione ottimale (efficacia ed efficienza) agendo sulle variabili di sua padronanza (sviluppo organizzativo, impiego del personale, progettazione e realizzazione del servizio).
- Il miglioramento dell'efficienza produce un "risparmio relativo" che, detenuto dal produttore, lo mette in condizione di impegnarlo in processi di ulteriore miglioramento e ampliamento dell'offerta (investimento dei risparmi di esercizio) e dunque di offrire ai cittadini servizi più consistenti e di migliore qualità.

**Il circuito dialettico tra finanziatore che bada al risparmio sulla spesa pubblica e produttore che bada all'efficienza della combinazione dei costi, è "virtuoso" a due condizioni: che vi presieda un sistema di valutazione e di difesa della "qualità" reale delle prestazioni (che è minacciata oggettivamente dalla esigenza del contenimento dei costi) , e che il sistema disponga di un apparato di informazioni comuni e disponibili, organizzato da un interprete istituzionale**

La descrizione del modello appare semplice: in realtà sottende molte, necessarie e tutt'altro che semplici, considerazioni.

La quota più consistente del finanziamento è "al costo" su parametri "statistici".. Non abbiamo una tradizione di "finanziamento a prestazione" che, insieme a quello "al costo" (non superabile in ambiente pubblico ove comunque occorre garanzia di diritti e non solo risposta a "bisogni") renderebbe il modello descritto più completo e significativo.

Oggi, a parità di popolazione scolastica e di "condizioni statistiche" due scuole vengono finanziate allo stesso modo, indipendentemente da ciò che producono . Ad essere maliziosi si potrebbe descrivere ciò come "l'inutilità dell'amministrare" (basterebbe un buon sistema "automatico" fondato su un "buon sistema" informativo).

La costruzione di esperienze più o meno estese di finanziamento a prestazione che sappia allocare le risorse secondo parametri di efficacia e produttività è compito di grande portata e di impegno pluriennale sul piano della ricerca.

E' un processo di successive "correzioni", non esistendo un modello "chiavi in mano" e di pronta consegna (analogamente a quanto avviene per i processi di valutazione). Prima si procede, prima si è in grado di produrre modelli via via migliorati nella gestione concreta.

Si tratta di

- Pervenire ad un insieme di descrizioni uniformi e confrontabili delle prestazioni (documentazione)
- Costruire attraverso una reiterata e continua operazione di raccolta di informazioni, un sistema di indicizzazione tra prestazioni e costi. Un sistema aggiornato costantemente e costantemente raffinato.
- Affiancare il sistema di finanziamento con un efficace sistema di controllo di qualità e di valutazione (monitoraggio, valutazione, certificazione)
- Promuovere attività di miglioramento organizzate e curate
- Dotarsi di un sistema coerente di "incentivazione" (anche economica) dei "risultati".

Come si vede una impresa non semplice ma di grande fascino sotto il profilo della ricerca scientifica e del management.

L'idea guida fondamentale è di costruire un sistema di indicatori standard di costo, che possano costituire un punto di riferimento per i meccanismi di allocazione delle risorse finanziarie. (Qualche cosa di analogo al sistema dei DRG per la Sanità)

Si può cominciare.

Vale la pena infine di aggiungere che una attività con le caratteristiche di quella appena descritta avrebbe un particolare significato nel qualificare "tutte" le forme di finanziamento al Sistema Nazionale di Istruzione, comprese quelle che si attivano in conseguenza della organica inserzione nel sistema nazionale stesso delle scuole paritarie, per effetto della Legge 62/2000.

Infine: il carattere hard dell'approccio può forse essere giustificato dal suo valore. La democrazia del Bilancio (le risorse pubbliche non sono patrimonio del "principe" ma ricchezza

collettiva che fonda la "rappresentanza) è all'origine della democrazia moderna, e il controllo pubblico delle risorse pubbliche una sua espressione "alta" di esercizio.

Sulla base dell'insieme delle considerazioni qui tracciate, l'Ufficio Scolastico delle Marche ha dato avvio ad un progetto di monitoraggio della scuola marchigiana.

I tratti salienti del progetto sono i seguenti

- Raccolta sistematica, organizzata, consolidata, ripetuta nel tempo, interrogabile secondo diverse modalità e dai diversi "portatori di interessi", di dati e informazioni relative allo stato delle Istituzioni scolastiche, al loro funzionamento ed allo sviluppo delle loro attività.  
La completezza della rilevazione deve progressivamente sostituire l'attuale pluralità delle rilevazioni parziali e sovrapposte che non consentono consolidamento delle basi dati e che affaticano la scuola in compilazioni ripetute, spesso dei medesimi dati, in modalità diverse.
- Le basi dati così organizzate si offrono come riferimento ad una pluralità di stakeholders: tutti i "decisori" che hanno competenza e titolarità nei confronti della scuola; i cittadini-utenti; il mondo della ricerca educativa; i "finanziatori" a diverso titolo; le scuole stesse per attività di auto diagnosi e auto valutazione. Le basi dati relative devono consentire output specifici mirati a tali diversi interessi e competenze.
- Utilizzazione di protocolli misti: rilevazione quantitativa con strumenti adeguati al trattamento statistico "oggettivo"; rilevazione interattiva e di contatto con l'uso di strumentazione dialogica, proiettiva e semiproiettiva, di carattere "qualitativo-diagnostico".

Alla pluralità degli oggetti di osservazione (dai flussi finanziari, alla progettazione funzionale, alle modalità di gestione, al rapporto tra domanda e offerta formativa) corrisponde una pluralità di metodologie di osservazione

- Rilevazione documentaria (il POF-documento, la raccolta delle deliberazioni, il Piano di Attività, convenzioni, contratti, accordi sindacali).  
I documenti-oggetto sono letti attraverso opportuna indicizzazione che ne consenta la classificazione e la comparabilità.
- Rilevazione quantitativa, classicamente condotta attraverso lo strumento "questionario", sul complesso dell'attività dell'Istituzione scolastica sia per quanto attiene alle "dichiarazioni programmatiche" (il "piano annuale", il preventivo); sia per le concrete realizzazioni.  
Le rilevazioni quantitative saranno raccolte on line.
- Rilevazione "di contatto" attraverso visite in loco, interviste agli interlocutori privilegiati (dirigente, responsabili della gestione amministrativa, docenti, utenza) che consentono di ricostruire sia le tipologie di direzione e di gestione, e le scelte organizzative, sia le "percezioni" e le valutazioni degli interlocutori fondamentali, sia interni che esterni.
- Rielaborazioni quantitative sui dati raccolti istituzionalmente (è il caso dei bilanci) attraverso indicizzazioni che consentono una "classificazione dei bilanci" delle Istituzioni scolastiche, la loro comparazione e la costruzione di indicatori di rapporto tra realizzazioni progettuali e costi.

L'ipotesi è di procedere sull'universo delle scuole, con cadenza annuale per quanto riguarda la rilevazione quantitativa (sulla progettazione e il piano di attività e sulla componente "economica" dell'osservazione) utilizzando, dopo l'impegno del primo impianto, un possibile automatismo per la rilevazione on line, e la segmentazione delle informazioni costanti nel tempo e quelle annualmente mutevoli (dunque limitando la fatica e l'impegno degli input).

Il monitoraggio "di contatto", più diretto alla rilevazione "sintomatica" procederebbe invece per quote annuali di scuole, in modo da addivenire ad una situazione a regime per la quale ogni scuola venga "visitata" ogni triennio.

La stesura del progetto nella sua descrizione di massima che indica oggetti e metodologie (compresa una prima ipotesi di classificazione dei bilanci delle scuole) è stata utilizzata per la individuazione di un "gruppo di pilotaggio" definito tra l'USR e l'IRRE Marche.

Quest'ultimo si avvale di un gruppo di progettazione e conduzione scientifica che vede la collaborazione delle Università marchigiane nella definizione compiuta del protocollo e nella cura della sua prima applicazione sperimentale.

Nell'immediato il lavoro sarà focalizzato a mettere a punto e a validare sul campo gli strumenti, le metodologie, i protocolli, per passare poi alla vera e propria fase di implementazione sul territorio complessivo.

### **La valutazione**

Il Decreto Legislativo che, come previsto dalla Legge 53, dovrebbe tradurre l'impegno per la costruzione di un sistema di valutazione è in dirittura di arrivo. Esso riguarderà le definizioni, gli Istituti e le competenze del sistema nazionale.

Ma, come per il monitoraggio, si pone la questione fondamentale del rapporto tra la dimensione del sistema generale e quella del livello "molecolare" rappresentato dalle singole Istituzioni scolastiche.

Le metodologie, e probabilmente le titolarità, non sono esattamente coincidenti: il livello di sistema può (deve) essere esplorato con metodologie "a campione" e dunque fondamentalmente su base statistica, con "distanzamento oggettivo" tra osservato e osservatore (e strumenti conseguenti).

Produce ipotesi di "standard" e ricostruzioni di andamento generale.

Il livello molecolare interessa l'universo e necessita di impegno e metodologie "di contatto".

Produce autovalutazione e obiettivi ed indicatori di miglioramento. E' fortemente legato al contesto.

Ciò significa che, quali che saranno le attribuzioni di un Istituto Nazionale per la Valutazione, si porrà comunque il problema essenziale dei suoi "terminali intelligenti" a livello molecolare.

**Già oggi tale necessità è evidente nella esperienza dei PP1, PP3, PP3.**

**I terminali di tali operazioni che, con tutte le eccezioni critiche che si possono fare sotto il profilo strettamente scientifico, rappresentano comunque una esperienza di grande rilievo, non sono oggi identificabili come "sistema". Sono anzi spesso occasionali, affidati alla "disponibilità" di singoli e alla mera funzione di trasferimento di documentazione dal centro alla periferia e viceversa.**

**Una limitazione che pone interrogativi anche scientifici di "tenuta dei protocolli" e dunque di validazione dei dati, che va risolta rapidamente, innanzi tutto costituendo un referente stabile a livello locale che prefiguri il "terminale intelligente" capace disviluppare anche i protocolli di livello "molecolare".**

Tutto ciò vale anche in considerazione che la Valutazione è attività che si esprime su tre fondamentali oggetti

- Valutazione delle persone, intese come personale del sistema (dirigenti, docenti..)
- Valutazione delle persone, intese come discenti sotto il profilo degli esiti di apprendimento
- Valutazione delle organizzazioni.

Si tratta evidentemente di attività diverse sotto il profilo delle metodologie e degli strumenti, anche se interrelate e con ampi margini di sovrapposizione.

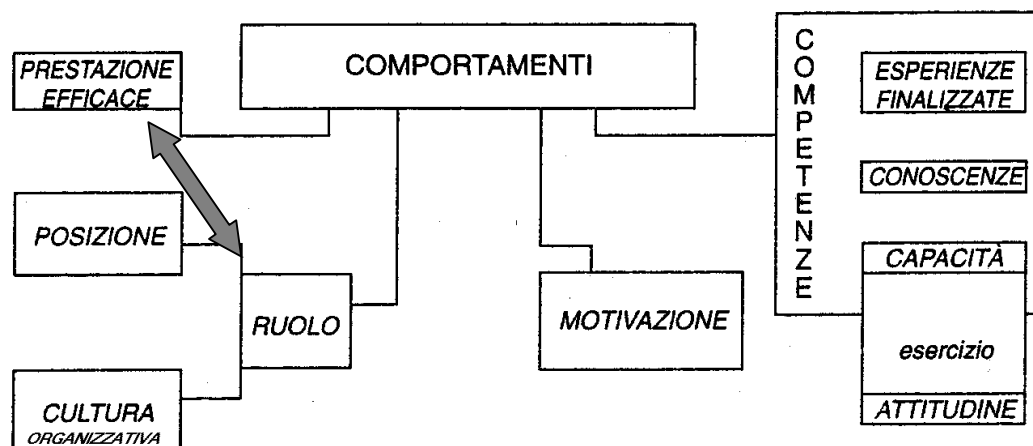
Per quanto riguarda la Valutazione delle Persone, anche solo uno sguardo allo schema seguente rivela che le esperienze preziose che oggi si stanno facendo (PP3 per gli alunni, SIVADIS per i Dirigenti) stanno in realtà esplorando solo parzialmente il "territorio valutativo" e solo per il segmento della "valutazione delle prestazioni" (vedi freccia nello schema).

Comportamenti e atteggiamenti e competenze sono, sia per gli studenti che per il personale, ancora a venire, e probabilmente, per le ragioni ricordate, legate a metodologie "di contatto" in dimensione molecolare, piuttosto che a strumentazione "a distanza" e di impostazione quantitativa.

(per gli studenti p.es. anche la stessa ricerca internazionale lascia al teacher assesment il compito della valutazione relativa a competenze e comportamenti)



## Le attività di valutazione delle persone



Per quanto riguarda la Valutazione delle Organizzazioni, si rimanda a quanto espresso nel paragrafo relativo al Monitoraggio.

Vi sono numerose esperienze e progetti di Autovalutazione, diretta a favorire processi di miglioramento organizzativo, altri progetti di Certificazione (che è altra cosa dalla Valutazione) condotti con i protocolli del TQM.

Non c'è invece un protocollo nazionale definito.

**Una ipotesi di lavoro regionale potrebbe essere quella di costruire, anche tramite l'esperienza di monitoraggio "di contatto" una sorta di "forum" delle esperienze in corso e di confronto tra protocolli.**

Ma soprattutto, riprendendo l'argomentazione iniziale, costruire un "terminale intelligente" capace di integrare le diverse dimensioni, i diversi oggetti e le diverse metodologie.

### Monitoraggio, valutazione e consulenza

Si tratta di attività che hanno, nella distinzione di metodologie, strumenti e finalità, ampi margini di sovrapposizione. Interrogano, in particolare il ruolo e le potenzialità del sistema informativo.

Alle attività di "Consulenza" si è fatto e si fa grande richiamo offrendole come "nuova mission" della stessa Amministrazione nel contesto della Autonomia delle Istituzioni scolastiche, sia riqualificandone l'attività nei termini della "assistenza e supporto" alle scuole, sia con vere e proprie proposte di riassetto (si pensi alla ipotesi dei CIS, ma anche alla esperienza dei Nuclei di supporto autonomia, o, per altro verso agli Uffici Studi).

Sono opportune alcune precisazioni

1. Nel panorama internazionale, le attività di Monitoraggio, Valutazione, Documentazione, Consulenza sono in genere comprese sotto la medesima etichetta di "Ricerca Educativa" e in genere sono affidate a Istituti "altri" rispetto all'Amministrazione. Nel nostro Paese tale etichetta genera qualche confusione sovrapponendosi spesso alla Ricerca Pedagogica, che è altra cosa.

Inoltre il legislatore ha scelto di incardinare tali competenze in modo "separato" su due Istituti Nazionali (INDIRE e INVALSI) e sui venti IRRE.<sup>(1)</sup>

<sup>(1)</sup> La questione di "soggetti terzi" per la realizzazione di attività di monitoraggio, di valutazione e di counseling è oggetto di dibattito concettuale, di "pratiche" più o meno conseguenti di outsourcing, e di scelte istituzionali di assetto degli Enti della Ricerca Educativa: gli IRRE, l'INDIRE, l'INVALSI.

Si veda, per una analisi più estesa, Franco De Anna "Ricerca educativa e autonomia delle Istituzioni scolastiche" in Ornella Pisano, a cura di, "Per la costruzione di un sistema di ricerca educativa" Milano, Franco Angeli, 2001.

Anche Franco De Anna, a cura di, "Monitoraggio autonomia: monitoraggio, valutazione e consulenza nella scuola che cambia" Milano, Franco Angeli, 2001

2. Una descrizione più analitica delle attività comprese sotto l'etichetta di Consulenza potrebbe essere
  - Consulenza tecnico-giuridico-Amministrativa
  - Counselling Organizzativo
  - Servizi di innovazione, ricerca e sviluppo: produzione di know how e sua circolazione, tenendo conto che l'attribuzione di "autonomia di ricerca e sviluppo" alle scuole Autonome spesso si scontra con la esiguità dimensionale e finanziaria, che non consente la sufficiente concentrazione di "massa critica" per produrre effettiva innovazione in modo autosufficiente (in modo non dissimile la piccola impresa: la ricerca "costa")
  - Benchmarking e organizzazione delle esperienze di miglioramento: promuovere attività di miglioramento organizzate e curate (copiare le "migliori pratiche" è tutt'altro che una attività "spontanea": il "primo della classe" è raramente "simpatico". Il benchmarking richiede qualche cosa di più della disponibilità documentaria delle best practices)
3. Tali attività vanno "esplorate" con due criteri: quello delle "competenze" necessarie, e quello dell'orientamento verso la domanda. La consulenza infatti è una tipica attività on demand, non può corrispondere ad un "comando".  
Ne consegue che, a parte la consulenza tecnico-giuridico-amministrativa, per la quale l'Amministrazione stessa, organizzandone opportunamente i servizi, potrebbe proporsi come autosufficiente, tutte le altre mostrano un grado più o meno elevato di estraneità sia alle competenze proprie dell'amministrare, sia al suo orientamento fondamentale al "comando funzionale".
4. L'amministrazione in quanto tale (USR) può porsi invece nella prospettiva di esercitare non tanto competenze dirette ma la "competenza di assemblaggio di competenze". Sul ventaglio delle attività descritte si colloca il lavoro di
  - IRRE
  - Uffici Studi
  - Università
  - Istituti scolastici di particolare dimensione ed esperienza
  - Enti e privati.

**Si tratta allora di dare vita ad una "tecnostruttura mista", capace di superare nell'attività integrata di progettazione comune e comune realizzazione sul campo anche assetti "proprietary e gestionali" diversi, in una prospettiva non dissimile da quella descritta a proposito della gestione di una "strategia pubblica".**