

## IL VALORE DELL'AUTOVALUTAZIONE: AUTONOMIA SCOLASTICA, RESPONSABILITÀ, TRASPARENZA

Conferenza di apertura del Piano regionale di formazione e di supporto per l'avvio del Sistema Nazionale di Valutazione

Aula Magna, Università per Stranieri - Perugia  
6 febbraio 2015

### LA CULTURA DELLA VALUTAZIONE NEL SISTEMA EDUCATIVO DI ISTRUZIONE E FORMAZIONE ITALIANO

#### Considerazioni introduttive

Dal momento che il mio intervento è solamente un'introduzione ai lavori di oggi, cercherò di focalizzare alcuni snodi importanti del **"fare valutazione a scuola"** con una preoccupazione: quella di comunicare l'idea secondo la quale fare valutazione non significa applicare e utilizzare – quasi in maniera meccanica - una determinata tecnica, bensì significa compiere un lungo e rigoroso **percorso di ricerca** nell'ambito del quale la scelta dei metodi e delle tecniche è solo uno dei passaggi da compiere.

Per questa ragione non entrerà nel merito dei dettagli tecnici, che verranno meglio esplicitati nel corso della giornata di lavori da esperti del settore.

Perché **la scelta di questo titolo** per l'avvio del sistema di valutazione scolastica in Umbria:

**La legge 59 del 15.3.97**, avente per oggetto la "Delega al Governo per il conferimento di funzioni e compiti alle regioni ed enti locali, per la riforma della Pubblica Amministrazione e per la semplificazione amministrativa", **all'art.21, comma 9**, introduce l'obbligo, rivolto ad ogni istituto scolastico dotato di autonomia, di "adottare procedure e strumenti di verifica e valutazione della produttività scolastica e del raggiungimento degli obiettivi".

Di fronte ad una pluralità di sedi e di offerte, gli utenti (i genitori) ed i committenti (le istituzioni pubbliche) sono diventati più esigenti e selettivi nei confronti della formazione; tendono ad utilizzare criteri di **comparazione** tra costi e benefici; si interrogano sulla **produttività "culturale" della scuola come servizio pubblico a livello essenziale di prestazione.**

Se valutare significa porre in atto un processo di attribuzione di "Valore" a fatti e/o eventi, per poterne decidere di conseguenza, allora dobbiamo essere soddisfatti dell'attenzione che finalmente si pone al sistema scolastico: in particolare al valore che viene attribuito **a livello di macro-sistema, alla relazione scuola-società e, di micro sistema, al valore assegnato alla singola istituzione scolastica** che si cimenta, come primo esempio di Pubblica Amministrazione, nel fotografarsi allo specchio, nell'offrire l'immagine di se agli utenti e ai committenti e lavorare con loro **per il miglioramento della qualità delle prestazioni.**

In questo quadro, il terreno della valutazione (qui intesa come **etica** del render conto) può solo rappresentare l'occasione per **ri-costruire un rapporto positivo tra scuola e società civile** e in particolare **l'autovalutazione d'istituto** assume il **valore di autodeterminazione** della Scuola nei confronti di questa domanda di rendicontazione sociale.

**L'autovalutazione** d'istituto, come prima fase del procedimento del Sistema nazionale di Valutazione [DPR n.80/2013] dovrà, infatti, esprimere in sintesi un **processo auto valutativo**, che a livello di singola autonomia del sistema scolastico si è sviluppato come necessità identificatrice, a partire dagli anni '80 in Italia e in diversi paesi europei, con un più o meno forte sostegno istituzionale; in Italia diversi modelli di autovalutazione d'istituto sono stati già adottati

e sperimentati sul campo, ma solo le sperimentazioni nazionali VALES e Valutazione e Miglioramento dell'Istituto Nazionale di Valutazione Sistema Scolastico[ INValSi], hanno rappresentato una risposta alla **forte domanda sociale di valutazione**, innescata da una maggiore attenzione alla **formazione**, intesa **come risorsa fondamentale a disposizione della società per il suo sviluppo economico**.

Infatti, mi sembra più appropriato usare al posto di “autovalutazione” il termine di “valutazione riflessiva”, per sottolineare il fatto che mentre la scuola si valuta, cioè misura i risultati del proprio lavoro nel più ampio contesto nazionale del sistema educativo di istruzione e formazione, esplicita una riflessione su se stessa come soggetto **produttore di conoscenza della cultura valutativa e come modello sociale da imitare e riprodurre anche a livello amministrativo in altri distretti di governance**.

## LA VALUTAZIONE NELLA SCUOLA[1]

[1], Nelle attribuzioni proprie della **funzione docente** (v. art. 395, comma 2, lett. e) del Testo Unico n. 297/1994, e art. 29, comma 3, lettera c) del ccnl 29.11.2007, tra le **attività funzionali all'insegnamento**, colloca lo svolgimento degli scrutini e degli esami, compresa la compilazione degli atti relativi alla valutazione. Dette attività, pertanto, costituiscono un non rinunciabile **obbligo di servizio**, salvo che speciali disposizioni ne prevedano o ne consentano l'esonero.

L'art. 1 del regolamento n. 122/2009 enuncia che la valutazione è espressione dell'autonomia professionale propria della funzione docente, nella sua dimensione sia individuale che collegiale, nonché dell'autonomia didattica delle istituzioni scolastiche.

Ciascun alunno ha diritto ad una valutazione **trasparente e tempestiva**, secondo quanto previsto dall'articolo 2, comma 4, terzo periodo, del d.P.R. 24 giugno 1998, n. 249, e successive modificazioni.

La valutazione, quindi, ha, in questo senso, per oggetto il **processo di apprendimento, il comportamento e il rendimento scolastico complessivo** degli alunni. Essa concorre, con la sua finalità anche formativa e attraverso l'individuazione delle potenzialità e delle carenze dell'alunno, ai processi di **autovalutazione degli alunni medesimi**, al miglioramento dei livelli di conoscenza e al successo formativo, anche in coerenza con l'obiettivo dell'apprendimento permanente di cui alla pur sempre valida «Strategia di Lisbona nel settore dell'istruzione e della formazione».

Il collegio dei docenti definisce **modalità e criteri** per assicurare omogeneità, equità e trasparenza della valutazione, nel rispetto del principio della libertà di insegnamento. I criteri e le modalità deliberate fanno parte integrante del Piano dell'offerta formativa.

Le certificazioni delle competenze concernenti i diversi gradi e ordini dell'istruzione **sono determinate**[legge 169/2008, e dpr n. 122/2009 ] **anche sulla base delle indicazioni espresse dall'Istituto nazionale per la valutazione del sistema di istruzione (INVALSI) e delle principali rilevazioni internazionali**.

Con decreto del Ministro dell'Istruzione, dell'Università e Ricerca, ai sensi dell'articolo 10, comma 3, del decreto del Presidente della Repubblica 8 marzo 1999, n. 275, sono adottati **i modelli per le certificazioni relative alle competenze acquisite dagli alunni dei diversi gradi e ordini dell'istruzione** e si provvede ad armonizzare i modelli stessi alle disposizioni di cui agli articoli 2 e 3 del decreto-legge ed a quelle del regolamento[recentissima è la CM n. 3 del 13/02/2015 Adozione sperimentale dei nuovi modelli nazionali di certificazione delle competenze].

## LA VALUTAZIONE DELLA SCUOLA[2]

[2]Con il DPR n.80/2013, art 6, il procedimento di valutazione delle scuole italiane viene regolamentato in quattro fasi :

- A. **autovalutazione delle istituzioni scolastiche;**
- B. **valutazione esterna;**
- C. **azioni di miglioramento;**
- D. **rendicontazione sociale delle istituzioni scolastiche.**

**La normativa in materia di Sistema Nazionale di Valutazione si completa con i seguenti atti: Direttiva Ministeriale 18 settembre 2014 n.11, Circolare 21/10/2014 n. 47, Circolare 4/12/2014 n. 7677 e con l'attribuzione, nel regolamento di organizzazione del MIUR [DECRETO DEL PRESIDENTE DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI 11 febbraio 2014 , n. 98 ] della materia alla Direzione generale per gli ordinamenti scolastici e per l'autonomia che diventa così Direzione generale per gli ordinamenti scolastici e la valutazione del sistema nazionale di istruzione.**

In questa logica la valutazione è un'attività da condurre in termini **di processo e di sistema**, la cui realizzazione non può adottare disegni diversificati al livello più generale di amministrazione pubblica, sia per una questione di equità che di esatta comparazione scientifica: quest'ultima viene garantita **dagli strumenti del sistema informativo nazionale [Direzione generale] e dall'INValSI del MIUR.**

Ma nello stesso tempo, a livello di **micro-organizzazione** scolastica, devono essere di volta in volta presi in considerazione i fattori peculiari della scuola e del territorio di appartenenza, come la **situazione di contesto** e le **risorse umane e finanziarie** disponibili, nonché l'oggetto specifico della valutazione come gli **esiti di apprendimento** o la capacità degli utenti (le famiglie) a fornire quella alfabetizzazione primaria propedeutica a quella scolastica.

Anche per questo livello di riferimento abbiamo specifici strumenti forniti dall'INValSI per l'elaborazione di un dettagliato **quadro di riferimento della scuola** [come il background familiare mediano degli studenti e il valore di comparazione fra scuole con background familiare simile, sia a livello provinciale, che regionale e nazionale].

## LA CULTURA DELL'AUTONOMIA E CULTURA DELLA VALUTAZIONE: VALORIZZAZIONE DELLE RISORSE, RENDICONTAZIONE E MIGLIORAMENTO

Il senso del lungo percorso che ha portato le scuole alla completa e reale autonomia scolastica sta sempre più evidenziando la necessità di andare oltre il semplice decentramento amministrativo: sviluppare identità e integrazione nelle politiche territoriali, pur mantenendo saldo il rapporto con l'amministrazione centrale e il rispetto delle Norme generali del Sistema educativo di istruzione e formazione nazionale.

**Due sono i cardini** attraverso cui si sostanziano in termini legislativi queste scelte: 1.) **il regolamento sull'autonomia**, in cui si declina il riconoscimento alle scuole della *“autonomia didattica e organizzativa, di ricerca sperimentazione e sviluppo”* (DPR 275/99 capo II);

In particolare DPR 275/99 capo I art. 1 c. 2: *“L'autonomia delle istituzioni scolastiche è garanzia di libertà di insegnamento e di pluralismo culturale e si sostanzia nella progettazione e nella realizzazione di interventi di educazione, formazione e istruzione mirati allo sviluppo della persona umana, adeguati ai diversi contesti, alla domanda delle famiglie e alle caratteristiche*

*specifiche dei soggetti coinvolti, al fine di garantire loro il successo formativo, coerentemente con le finalità e gli obiettivi generali del sistema di istruzione e con l'esigenza di migliorare l'efficacia del processo di insegnamento e di apprendimento”.*

**2.) l'articolo 117 della Costituzione**, in cui si richiama il principio di autonomia delle istituzioni scolastiche, collegato all'art. 118 della Costituzione in cui si richiama il principio di sussidiarietà (modifiche introdotte dalla legge costituzionale n. 3 del 18 ottobre 2001).

L'autonomia scolastica, costituzionalmente riconosciuta, è di tipo *funzionale* e rappresenta sul piano istituzionale la risposta all'esigenza che interessi collettivi (ossia riconducibili a comunità di persone direttamente coinvolte nello svolgimento di funzioni di particolare rilievo sociale) siano in **una certa misura amministrate** in proprio dalle collettività interessate.

Presupposto di una tale autonomia è la capacità della scuola di governare un sistema attraverso scelte che determinino “*carattere*” e sviluppino “*identità*”.

Inoltre l'autonomia delle scuole si colloca all'interno di un quadro di sussidiarietà orizzontale (art 118, ultimo comma, Costituzione) che apre ad una alleanza tra cittadini, tra “portatori di interessi” e istituzioni, ai fini della migliore realizzazione del bene comune.

È quindi, necessario identificare e dettagliare il campo della valutazione scolastica:

1. il disegno dei diversi profili di una valutazione strettamente **didattica** (rivolta ad apprezzare i processi e gli esiti dell'apprendimento),
2. una **di istituto** (volta a rilevare le caratteristiche del servizio erogato da uno “stabilimento” scolastico),
3. una valutazione **di sistema**, orientata a cogliere le grandi tendenze socio pedagogiche nazionali ed europee, il rapporto costi/benefici, i macro-indicatori, il peso delle variabili geografiche e territoriali.

Un approccio sistemico alla valutazione deve interagire anche con le dinamiche dei processi di insegnamento e soprattutto deve esplorare l'effetto delle variabili interne (l'istituto e la classe) sulla **qualità dell'istruzione**. Un simile percorso è richiesto dall'autonomia dei singoli istituti, che sono tenuti a dotarsi di strumenti e procedure per verificare la **propria produttività culturale** ed il raggiungimento di obiettivi e standard nazionali.

**La conquista dell'autonomia va dunque di pari passo con lo sviluppo di una cultura e di una attitudine alla valutazione (all'autovalutazione, alla valutazione esterna, al miglioramento e alla rendicontazione sociale).**

L'**autovalutazione** coinvolge i soggetti stessi che compiono l'attività, [*guardarsi allo specchio*], mentre la **valutazione esterna** oltre che essere condotta da agenti esterni vuole “testare” il raggiungimento di obiettivi definiti a livello generale (esterni al singolo istituto e uguali per tutte le scuole del Paese) e avvalorare il **miglioramento** della qualità del servizio reso ai cittadini, rendendone possibile una **rendicontazione sociale** che faccia crescere anche quel tessuto interistituzionale del contesto di riferimento.

## **LA RESPONSABILITÀ**

La responsabilità (del management) è quella che si esprime rispetto al programma più generale della missione della scuola, cioè la capacità di dare conto dei suoi esiti.

Quindi rendicontazione non solo **finanziaria, ma generale, politica**[nella sua etimologia più **letterale**]. Poiché rendicontazione in italiano assume significati sostanzialmente finanziari, per

non incorrere in equivoci è opportuno mantenere il termine **accountability**, e utilizzare rendicontazione solo per la redazione di resoconti finanziari.

La valutazione di bilancio è, infatti, rendicontabilità o addirittura responsabilizzazione.

Se poi consideriamo **il concetto di responsabilità della dirigenza pubblica** che si articola in quattro specie : la responsabilità penale, civile, amministrativa (o amministrativo-contabile) e la responsabilità disciplinare, in coerenza con il profilo del Dirigente scolastico delineato nell'art.25 del D.Lgs. 165/2001 e nel rispetto delle competenze degli organi collegiali e di quelle attribuite dall'art. 3 del DPR n.275/99, si **assicura il funzionamento generale dell'unità scolastica**, nella sua autonomia funzionale entro il sistema di istruzione e formazione, si **promuove e si sviluppa l'autonomia sul piano gestionale e didattico**, si promuove l'esercizio dei diritti costituzionalmente tutelati, quali il diritto all'apprendimento degli alunni, la libertà di insegnamento dei docenti, la libertà di scelta educativa da parte delle famiglie. E quindi il Dirigente scolastico diventa il garante dell'efficacia, efficienza e economicità del sistema [3E ] che **nel procedimento di valutazione si sostanzia appieno.**

## LA TRASPARENZA

Con il Programma triennale per la trasparenza e l'Integrità, il Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca dà attuazione al principio di trasparenza, intesa non più come semplice diritto di accesso agli atti, bensì come ....

***“accessibilità totale delle informazioni concernenti l'organizzazione e l'attività delle pubbliche amministrazioni, allo scopo di favorire forme diffuse di controllo sul perseguimento delle funzioni istituzionali e sull'utilizzo delle risorse pubbliche” ....***

Tutto ciò in rapporto ad una pubblica amministrazione che già da tempo ha iniziato ad aprirsi al confronto con i cittadini come collettore di esigenze e che ha già bandita ogni forma di autoreferenzialità e di chiusura.

L'obiettivo fondamentale posto dal Legislatore è, in altri termini, quello di mettere a disposizione dell'intera collettività tutte le **“informazioni pubbliche”** trattate dall'amministrazione, secondo il paradigma della **“libertà di informazione”, dell'opengovernment** di origine statunitense, che in Italia ha come principale **“scopo quello di favorire forme diffuse di controllo del rispetto dei principi di buon andamento e imparzialità”** sanciti dalla Carta Costituzionale (art. 97).

La trasparenza può essere riferita ad **aspetti gestionali dell'organizzazione** (‘Trasparenza interna’), **alla comunicazione e documentazione** delle scelte ed attività nei confronti di soggetti terzi, gruppi sociali interessati, etc. (‘Trasparenza esterna’) e deve presupporre: a) facilità di accesso alle fonti, b) intelligibilità delle informazioni, c) tempestività e d) carattere esauriente del messaggio.

Quindi trasparenza indotta da una buona autovalutazione si traduce nella disponibilità dell'informazione necessaria agli stakeholders per giudicare se si raggiunga un livello soddisfacente di 3E nel servizio scolastico.

Benché il **controllo di gestione** si concentri particolarmente sulla gestione piuttosto che sui processi organizzativi, con finalità più di controllo e ottimizzazione piuttosto che di comprensione, e con l'impiego di strumenti per lo più contabili e finanziari, deve comunque essere inteso come una **branca della valutazione.**

*Mentre il controllo di gestione tende a concentrare l'attenzione sui prodotti forniti, con qualche incursione al livello dei risultati, la valutazione delle politiche pubbliche si propone di cogliere gli effetti per così dire più esterni, quelli sulla società nel suo insieme (Norberto Bobbio, 1998).*