

*L'autonomia della scuola.* Era e resta una rivendicazione essenziale, non solo contro il vecchio burocratismo e centralismo, ma contro la trasmissione di un sapere codificato e contro il nuovo conformismo implicito nell'industria culturale di massa; e per offrire uno spazio alla elaborazione di «significati» che non sia imposta dall'alto.

Lucio Magri, *La madre di tutte le riforme*  
«la rivista del manifesto», n. 5, aprile 2000

## **Valutazione e miglioramento**

*Sheila Bombardi e Daniele Checchi*

Come l'epigrafe sembra suggerire, il tema dell'autonomia ha pervaso molto del dibattito sul funzionamento delle scuole in questi anni. Per questa ragione ci sembra difficile poter parlare oggi di miglioramento senza provare a sciogliere alcuni dei nodi in cui si è impigliato il dibattito su questo punto. Per poter disegnare i propri progetti di miglioramento le scuole debbono godere di un'autonomia sostanziale di cui fanno fatica a disporre e che, in una frazione di casi, faticano anche a percepire. Per questa ragione partiremo dall'affrontare la relazione tra valutazione e autonomia delle scuole, per poi mostrare come l'autonomia effettiva sia una preconditione efficace per disegnare credibili piani di miglioramento.

Il nesso tra la valutazione, nelle sue diverse fasi e forme, e l'autonomia scolastica esiste solo se la valutazione serve a rafforzarne il senso, a indirizzarne le scelte e a renderla sempre più condivisa all'interno e riconoscibile dall'esterno.

### **1. Autonomia e valutazione**

Come noto, l'autonomia intendeva rispondere all'esigenza generale di «migliorare l'efficacia del processo di insegnamento e di apprendimento»<sup>1</sup>; nel contesto della legge istitutiva l'autonomia funzionale della scuola veniva disegnata distinguendo la sfera dell'autonomia didattica, quella dell'autonomia organizzativa e quella dell'autonomia di ricerca-sperimentazione-sviluppo; queste tre dimensioni, distinte ma interagenti, rappresentavano la modalità efficace per conseguire gli «obiettivi generali del sistema nazionale di istruzione [...] nel rispetto della libertà di insegnamento, della libertà di scelta educativa da parte delle famiglie e [...] del diritto ad apprendere», nonché a garanzia di pluralismo culturale.

In questo quadro, «L'autonomia delle istituzioni scolastiche [...] 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»<sup>2</sup>. Sono quindi due gli aspetti su cui si focalizza il disegno del legislatore: la capacità di cogliere le specificità del contesto locale [Campione e Poggi 2009, 26-30] e la capacità di intuirne le potenzialità ai fini dello sviluppo di un progetto educativo migliore. Su queste due dimensioni si può agganciare un processo valutativo, così come è stato declinato nel Sistema Nazionale di Valutazione (SNV)<sup>3</sup> e come si è diffuso nella pratica programmatoria delle scuole attraverso la redazione di Rapporti di AutoValutazione (RAV): si parte infatti dalla richiesta di commento di alcuni macro-indicatori di contesto e di input, spostando poi l'attenzione sui processi e sui risultati, arrivando a definire le priorità di miglioramento.

---

<sup>1</sup> DPR n. 275/1999 «Regolamento sull'autonomia delle Istituzioni Scolastiche», art. 1 comma 2.

<sup>2</sup> Art. 1 comma 2 dello stesso DPR 275/1999.

<sup>3</sup> DPR 28 marzo 2013 n. 80 e, a monte, L. 59/97 e Direttiva n. 307/97 istitutiva del SNQI (Servizio nazionale per la qualità dell'istruzione).

Gli scopi della valutazione sono coerenti e funzionali a quelli dell'autonomia scolastica, poi ricomposti, a cascata, negli scopi del SNV<sup>4</sup>, ad affermare la circolarità logica del processo: la valutazione si fa metodo e strumento della capacità progettuale in cui si esprime l'autonomia per rafforzarsi; per contro solo se l'autonomia è più forte, è in grado di migliorare nel contempo sia i propri risultati, sia la capacità di sottoporli a ulteriore valutazione. La valutazione rischia di non servire a nulla se non passa realmente attraverso l'autonomia di ricerca (ricerca valutativa e didattica come abituale modo di operare) e di sperimentazione (tentativi di miglioramento) per poi ricadere nell'ambito dell'autonomia didattica, organizzativa e gestionale introducendo innovazioni o consolidando prassi efficaci. Persino una buona attività di valutazione se non è concepita a servizio dell'autonomia resta un esercizio sterile, forse interessante sul piano della ricerca, ma inconcludente sul piano di gestione del sistema. Una dirigenza con una comunità professionale che non si avvalga delle varie forme di valutazione fatica a orientarsi in un contesto in continuo cambiamento: sopravvive, non migliora e si indebolisce progressivamente. In una chiara sintesi «un SNV forte pretende un'autonomia matura e, allo stesso tempo ed allo stesso modo, coloro che credono nell'autonomia scolastica pretendono un SNV maturo» [Previtali 2018].

La dialettica tra autonomia e valutazione nello stato attuale della scuola italiana è ancora lontana dal modello virtuoso ipotizzato dal legislatore: per molte ragioni, l'autonomia è ancora incompiuta e viene sfruttata ben al di sotto del suo potenziale, mentre la valutazione viene vissuta da una parte del mondo scolastico come un adempimento burocratico che si aggiunge a molti altri, oppure come un compito poco comprensibile e fine a se stesso che comunque riguarda principalmente dirigenza e collaboratori. Di conseguenza, ottenere miglioramenti significativi e non occasionali diventa una sfida ardua, soprattutto essendo coscienti che gli obiettivi di miglioramento attengono di solito a problemi non banali e cristallizzati. Ma, in assenza di risultati percepibili e di riscontri esterni, una scuola tende a investire ancora meno nella valutazione e quindi non accresce la sua autonomia. In questo modo, quello che poteva caratterizzarsi come circolo virtuoso tende invece a operare come circolo vizioso.

Non vi sono segnali che lascino intravedere a breve un'inversione di tendenza. La concomitanza dell'avvio del SNV con i cambiamenti introdotti dalla L.107/2015 (nota come *Buona scuola*) hanno sovraccaricato i processi di gestione ordinari e distolto l'attenzione della dirigenza scolastica a motivo dei nuovi fronti gestionali da presidiare (basti richiamare la questione dell'organico dell'autonomia). Le istituzioni scolastiche si dicono in difficoltà già nell'ordinaria amministrazione alle condizioni date e, quindi, appare difficile riuscire a innescare reali processi di miglioramento. La stessa amministrazione centrale non esprime un orientamento coerente, alternando indicazioni che riducono l'autonomia a vuoti di direzione che lasciano le scuole in condizioni di reale solitudine, senza trovare un chiaro punto di equilibrio.<sup>5</sup>

## 2. Il ruolo dei dirigenti scolastici

Questa mancanza di indirizzo unitario sul terreno della autonomia e della valutazione da parte del governo centrale è ben esemplificata dalla vicenda della valutazione dei dirigenti scolastici, uno dei perni centrali su cui dovrebbe ruotare l'autonomia delle scuole. In un'ottica di valutazione formativa (e di rispetto dell'autonomia e di fiducia istituzionale), stupisce l'assenza di forme di riscontro negativo sull'operato di dirigenti scolastici che non dimostrano di attivarsi a fronte di risultati incerti o negativi. A ciò si associa l'assenza di misure di speciale presidio per le scuole in situazioni critiche. Basti pensare che in altri paesi la classificazione di «scuola di insuccesso» (*failing school*) produce normalmente interventi drastici, che partono dall'invio di ispettori, possono

---

<sup>4</sup> D. Lgs. 19 novembre 2004, n. 286 riguardante l'istituzione del Servizio nazionale di valutazione del sistema educativo di istruzione e di formazione, nonché riordino dell'omonimo istituto, a norma degli articoli 1 e 3 della legge 28 marzo 2003, n. 53.

<sup>5</sup> Con le debite differenziazioni legate alle aree del paese, alle autonomie regionali e alle diverse amministrazioni periferiche del MIUR.

proseguire con la rimozione del dirigente e possono culminare con la chiusura della scuola e/o la sua trasformazione istituzionale in partnership pubblico-privato (*charter schools, accademies*). Nulla del genere è stato previsto nel contesto italiano da parte del Ministero dell'Istruzione. Non è chiaro se si tratti di una scelta strategica (nel qual caso ne sfuggirebbero i benefici attesi) o di una incapacità di raggiungere un consenso adeguato sulle strategie migliorative. Più in generale ci sembra che la imprecisa definizione di diritti e la vastità dei compiti associati alla figura del dirigente scolastico renda difficile il ragionare di responsabilità a livello di scuola in termini di miglioramento continuativo e di garanzia del raggiungimento di adeguati livelli di apprendimento. Anzi, l'assenza di monitoraggio e controllo centrale può agire da disincentivo per una parte del mondo scolastico.

Eppure non mancano segnali della necessità di interventi di osservazione e correttivi, dettati per esempio dalla potenziale concorrenzialità che si va creando tra scuole dello stesso livello a fronte del declino demografico. Tale prospettiva non sembra ancora essere lucidamente compresa dai docenti, almeno non al punto da immaginare la prossima riduzione di classi e di insegnanti [FGA 2018]. Eppure la valutazione, i suoi contenuti e i risultati prodotti possono tradursi in evidenze che orientano le scelte di iscrizione degli alunni e delle famiglie, sempre più preoccupati della qualità dei processi formativi.

Si tratta ovviamente di scenari ipotetici, a cui si contrappone una disarmante prospettiva di status quo. Se non si conseguiranno risultati di miglioramento visibili e incoraggianti in un numero minimo di scuole<sup>6</sup>, magari quantitativamente contenuti, ma con alto potere dimostrativo e motivazionale, la situazione complessiva rischia di restare inerziale: le competenze professionali e le pratiche valutative interne alla maggior parte delle scuole non si rafforzeranno e l'efficacia della singola autonomia, e dunque del sistema scolastico, rischierà di non migliorare ulteriormente.

La questione è ben chiara ai responsabili del SNV che hanno messo in campo numerosi e positivi interventi di sistema: alle iniziali azioni di impulso e accompagnamento dei dirigenti e dei nuclei (seppure non sempre lineari e armonizzate) ha fatto seguito l'attivazione di percorsi di formazione e la messa in campo di formati documentali, piattaforme di lavoro e nuclei valutativi esterni connotati da approcci costruttivi e incentivanti per le comunità professionali visitate. È stato inoltre indirizzato il legame tra la valorizzazione dei docenti e la valutazione dei DS verso gli obiettivi di miglioramento della scuola; sono stati interconnessi i documenti strategici pluriennali di istituto, armonizzando le fasi di valutazione, miglioramento e rendicontazione e lavorando alla semplificazione del set delle informazioni da usare nel RAV.

### **3. Cosa manca a una valutazione in grado di attivare il miglioramento**

Nonostante l'insieme di interventi di ritocco e calibratura (*fine-tuning*) del sistema, non si ha l'impressione che il SNV abbia ancora impresso una risolutiva spinta migliorativa al sistema scolastico nazionale. È allora naturale domandarsi cosa altro potrebbe ancora servire per dare ulteriormente spazio e impulso all'auto-valutazione per il miglioramento e quindi all'autonomia.

L'elenco delle pre-condizioni per una vera autonomia potrebbe essere lungo ed è comunque noto: la presenza di DS effettivi in tutte le scuole; una maggiore stabilità degli organici, a partire dall'area dei servizi generali e amministrativi; risorse economiche meno difficili da conquistare e da rendicontare; minori richieste di adempimenti burocratici collaterali da parte dell'amministrazione centrale e periferica; l'introduzione ed il riconoscimento di figure intermedie, più supporto nelle emergenze da parte dei pochissimi dirigenti tecnici e dei funzionari amministrativi, meno vincoli gestionali.

Come già analizzato da diversi autori<sup>7</sup>, la valutazione è condizione necessaria, ma non sufficiente per il miglioramento. Così come molti sostengono che servirebbe un più intenso segnale di presenza ed, eventualmente, di concreto supporto da parte del centro. Due elementi molto operativi

---

<sup>6</sup> Sul tema della lentezza e dei tempi per il miglioramento, si rimanda a G. Cerini [2016].

<sup>7</sup> A titolo d'esempio, si veda B. Romano [2016].

potrebbero fare la differenza nello sbloccare l'attuale status quo «autonomia inattiva-valutazione rituale»: uno esterno alla scuola e uno interno ad essa.

L'elemento esterno è rappresentato dalla *ricognizione attiva delle scuole in difficoltà* da parte dell'Amministrazione. Lo stato di presunta difficoltà può emergere da diversi indizi: come riscontro conseguente alla eventuale visita esterna SNV (che tuttavia ha raggiunto solo una ridotta minoranza delle scuole), tanto più se sono rilevati esiti dubbi; oppure attraverso un monitoraggio di alcuni indicatori (sintomatici e perduranti negli anni) che segnalano la presenza di situazioni sedimentate di difficoltà con effetti gravi sul diritto degli allievi all'apprendimento. Le situazioni scolastiche maggiormente critiche difficilmente possono altrimenti emergere per altra via, anche considerando che la valutazione dei dirigenti è ancora una volta facoltativa e sperimentale. Istituti che operano in modo inefficace o sotto gli standard sono – nel teorico rispetto della loro autonomia – lasciati soli e talora inconsapevoli nelle loro difficoltà.

In questi casi critici, per dare forza e motivazione alla valutazione, come strumento di autonomia, e per avere un confronto sugli obiettivi per il miglioramento, sarebbe utile per la scuola – quale agenzia statale autonoma e periferica – avere un'interlocuzione, almeno per un triennio, con un soggetto esperto dell'amministrazione e rappresentativo dell'interesse dello Stato. Diversi soggetti istituzionali privati si sono cimentati in forme di supporto al miglioramento, ma senza possibilità di impegno duraturo<sup>8</sup>. Indire aveva negli anni passati attivato dei consulenti di miglioramento<sup>9</sup>, docenti esperti in grado di offrire informazioni e indicazioni operative, e talvolta anche una sorta di «counseling motivazionale», ma ha interrotto l'intervento (e i costi della consulenza erano posti in carico delle scuole).

I dirigenti tecnici e gli ispettori potrebbero essere gli accompagnatori ideali delle scuole in difficoltà nei loro percorsi di miglioramento [Cerini 2013]<sup>10</sup>, ma, al di là di un problema di numerosità adeguata, si troverebbero ad agire in un triplice ruolo che non può che ingenerare confusione: di controllori in quanto funzionari dell'amministrazione centrale; di valutatori dei dirigenti e delle scuole; di consulenti per il miglioramento. Una sovrapposizione con troppi conflitti di ruolo, tale da renderla impraticabile. Resta però il fatto che a oggi non c'è nulla di sistematico e strutturato a supporto del passaggio dall'autovalutazione al miglioramento.

Il secondo fattore è interno alle scuole e richiede un forte *cambiamento di atteggiamento verso la cultura gestionale*. Senza l'estensivo e stabile ingaggio delle persone coinvolte, una singola autonomia scolastica (che è anche un organismo vivente, un soggetto sociale, una comunità con legami deboli, secondo le varie definizioni che ne sono state date) non è in grado di mantenersi efficace nel tempo, né tantomeno di migliorare gradualmente i propri risultati. Una scuola migliora solo se i suoi componenti partecipano, soprattutto in assetto non gerarchico, alla definizione del traguardo [Schratz 2016]. Il tema del coinvolgimento professionale e culturale (come interiorizzazione della missione e degli obiettivi) della maggioranza dei lavoratori della scuola è molto delicato, perché va a toccare le dinamiche nevralgiche già in atto nel funzionamento organizzativo e relazionale che connotano la comunità scolastica.

Se le persone fossero ingaggiate - attraverso la riflessione valutativa oltre il confine del lavoro dei nuclei (NAV) e la partecipazione cooperativa al miglioramento - a identificarsi nel ruolo di portatore di interesse rispetto almeno al proprio plesso scolastico (attori sociali con la propria scuola come bene comune da costruire e da migliorare<sup>11</sup>) e ad appropriarsi del senso dell'autonomia

---

<sup>8</sup> Possibilità offerta dall'art. 6 DPR n. 80/2013; ci riferiamo altresì al progetto *Scuoleinsime* della Fondazione per la Scuola di Torino, di cui si rendiconta in Checchi e Chiosso [2019].

<sup>9</sup> Il DPR 80/2013 assegnava infatti a Indire «compiti di sostegno ai processi di miglioramento e innovazione educativa».

<sup>10</sup> Oltre al testo di Cerini richiamato, il fascicolo 5-2013 di «Rivista per l'istruzione» è un numero monografico sulla valutazione. Sul ruolo degli ispettori si veda anche il quaderno Treeille *Un nuovo Ispettorato per assicurare la qualità di tutte le scuole*.

<sup>11</sup> Sull'importanza dell'ingaggio degli stakeholder esterni si veda Farinelli [2018].

scolastica e degli ampi spazi già consentiti (il mezzo per intraprendere il miglioramento), sarebbero possibili nuove impostazioni auto-organizzative, auto-gestionali e didattiche che oggi nascono in nicchie di eccellenza sperimentale e sono improponibili su ampia scala<sup>12</sup>. Basti pensare, ad esempio, alla flessibilità del tempo scuola, del tempo della didattica e dell'apprendimento, dei tempi del lavoro, del tempo della ricerca, fino all'orizzonte della programmazione.

Si tratta di una scelta politica. Si può semplicemente abdicare, rinunciare al miglioramento della scuola italiana e continuare a pensare che la maggioranza degli insegnanti italiani sia un esercito uniforme, adagiato nella propria insoddisfazione, incapace di offrire un diverso impegno professionale in assenza di adeguati incrementi retributivi e specifici riconoscimenti incentivanti. Oppure si può riconoscere come nella realtà siano in gioco potenzialità individuali quali la passione, la resilienza, la coscienziosità, l'etica professionale, gli interessi e le aspirazioni, l'auto-stima<sup>13</sup> anche legata al riconoscimento sociale, che possono (e devono) riattivarsi, e scegliere di appoggiarsi su di esse. **Ma la sfida resta quella di creare concrete possibilità di collaborazione e di cooperazione tra pari, un clima di fiducia professionale, spazi di tempo (e luoghi fisici) per il dialogo tra colleghi, il riconoscimento del valore della ricerca didattica, l'apertura culturale al rischio dell'errore necessariamente insito nell'innovazione, nella prospettiva di disegnare uno sviluppo professionale degli insegnanti anche orizzontale (rotazione dei ruoli, periodi di formazione alternati a periodi di messa in gioco delle conoscenze), nel solco di alcune sperimentazioni che superano l'unicità del modello di organizzazione della vita scolastica e della prestazione lavorativa.**

### Riferimenti bibliografici

- Bottani, N. e Checchi, D. [2010], *La sfida della valutazione*, Bologna, il Mulino;
- Campione, V. e Poggi, A. [2009], *Sovranità decentramento regole. I livelli essenziali delle prestazioni e dell'autonomia delle istituzioni scolastiche*, Bologna, Il Mulino;
- Cerini G. [2013], *Il ruolo degli ispettori nel sistema di valutazione*, «Rivista dell'istruzione» n. 5-2013, Maggioli;
- Cerini, G. [2016], *Valutazione interna e esterna*, «Scuola Democratica, Learning for Democracy», 7, n. 2 (maggio-agosto), pp. 397-414;
- Checchi, D. e Chiosso, G. [2019], *È possibile una scuola diversa?*, Bologna, Il Mulino;
- De Toni, A.F. e De Marchi, S. [2018], *Scuole auto-organizzate verso ambienti di apprendimento innovativi*, Milano, Rizzoli Education;
- Farinelli, F. [2018], *Il senso della rendicontazione sociale*, «Rivista dell'istruzione», 34, n. 2-2018;
- FGA [2018], *Scuola. Orizzonte 2028 - Evoluzione della popolazione scolastica in Italia e implicazioni per le politiche*, Fondazione Agnelli, [www.fondazioneagnelli.it/wp-content/uploads/2019/04/Fondazione-Agnelli-Demografia-scolastica-2028-Report2.pdf](http://www.fondazioneagnelli.it/wp-content/uploads/2019/04/Fondazione-Agnelli-Demografia-scolastica-2028-Report2.pdf);
- Previtali, D. [2018], *Il sistema nazionale di valutazione in Italia. Una rilettura*, Torino, UTET;
- Romano, B. [2016], *L'utilizzo dei test standardizzati. Identificare le scuole in difficoltà e stabilire priorità nelle azioni di miglioramento*, «Scuola democratica, Learning for Democracy», 7, n. 2 (maggio-agosto), pp. 309-330;
- Schratz, M. [2016], *leadership educativa e scuola che apprende: uno sguardo internazionale*, in *BIG BANG – Viaggio tra le scuole più creative del mondo – Atti del seminario internazionale 2016*, ADI – Associazione Docenti e Dirigenti Scolastici Italiani, <https://adiscuola.it/pubblicazioni/leadership-educativa-e-scuola-che-apprende-uno-sguardo-internazionale/>;
- TreeLLLe [2017], *Un nuovo ispettorato per assicurare la qualità di tutte le scuole*, Associazione TreeLLLe – Quaderno n. 14, Genova.

---

<sup>12</sup> Sul legame tra assunzione di responsabilità da parte di molti in una logica di intra-imprenditorialità e innovazione didattica, si veda De Toni e De Marchi [2018].

<sup>13</sup> Qui richiamata quale premessa per intraprendere azioni di sviluppo professionale. Si veda Bottani e Checchi 2010.