

Valutazione dell'istruzione e miglioramento: il contributo degli studi di management

Angelo Paletta (Università di Bologna)

Premessa

Dal punto di vista manageriale, la valutazione delle scuole e del loro personale rappresenta un meccanismo organizzativo finalizzato al miglioramento sostenibile della performance dei sistemi educativi. L'investimento nei sistemi di valutazione non è disgiunto dall'investimento nella crescita professionale degli insegnanti, ma ne rappresenta una condizione di attivazione perché dall'appropriatezza dei sistemi di valutazione dipende concretamente la possibilità di estrarre dal capitale professionale disponibile il potenziale di miglioramento delle scuole.

Dietro l'apparente logicità della relazione tra valutazione e miglioramento si celano credenze, ideologie e assunzioni che portano nella realtà a configurare modelli di valutazione molto diversi tra loro: modelli centralizzati e gerarchici rispetto a modelli decentralizzati e partecipativi; modelli gestiti esternamente dalle autorità amministrative rispetto a modelli gestiti internamente dalle comunità scolastiche; modelli basati sul riconoscimento formale di premi e punizioni rispetto a modelli che si esauriscono nell'autovalutazione; modelli basati su indicatori di performance standardizzati e comparabili rispetto a modelli basati su indicatori di performance "locali" non standardizzati e non comparabili; modelli alimentati da basi di conoscenza esclusivamente quantitativa rispetto a modelli alimentati da una ricca base di conoscenza qualitativa costruita tramite interviste e raccolta di opinioni.

Quali modelli di valutazione dimostrano di funzionare meglio? La ricerca scientifica non ha ancora dato risposte convincenti a questa domanda. Gli studi di school effectiveness fanno frequentemente riferimento alla valutazione come variabile di efficacia. Costrutti del tipo "*frequent evaluation*" (Purkey e Smith, 1983), "*appropriate monitoring*" (Levine e Lezotte, 1990), "*evaluative potential*" (Scheerens, Bosker 1997), "*monitoring progress*" (Sammon, Hillman e Mortimore, 1995) forniscono evidenze contrastanti in merito agli effetti sugli apprendimenti degli studenti.

L'ambiguità dei risultati di ricerca dipende non solo dalla mancanza di condivisione su quale significato attribuire al concetto di "valutazione" e quindi su come misurarlo, ma anche dalla scarsa comprensione che continuiamo ad avere in merito alle diverse

condizioni di contesto in cui una certa configurazione dei sistemi di valutazione può dimostrare di essere più funzionale rispetto ad altre.

Questo articolo, partendo da un approccio contingente, cerca di dimostrare come i sistemi di valutazione, anche nell'istruzione, rappresentano una variabile di progettazione organizzativa che deve tenere conto delle peculiari condizioni di contesto in cui sono chiamati ad operare. In questa prospettiva, le questioni rilevanti diventano: come cambiano i sistemi di valutazione (scopo, metodo e oggetto della valutazione) in diversi modelli di management scolastico? A quali condizioni la valutazione può diventare un volano di sviluppo organizzativo o, per contro, suscitare conflitti, opposizioni e comportamenti opportunistici? Con riferimento al caso italiano, quali forme di coinvolgimento e di incentivazione dei dirigenti scolastici e dei docenti andrebbero previste allo scopo di favorire la traduzione degli esiti della valutazione in effettivo miglioramento?

Leadership e management: un'inutile contrapposizione

In campo educativo, leadership e management originano una tipica contrapposizione dall'esito scontato: i leader sono visionari, creano cultura condivisa, sostengono la crescita dei collaboratori, riducono i confini. Per contro, i manager pianificano, gestiscono budget, organizzano, controllano, creano confini. I leader prestano attenzione alle persone, ispirano e motivano, sono innovatori e agiscono come coach e facilitatori. Per contro, i manager dedicano il loro tempo alle procedure, creano distanza emotiva, misurano, valutano e incentivano la performance, puntano all'efficienza, mantengono la stabilità piuttosto che creare cambiamento.

Di fronte a questa contrapposizione, non v'è persona di buon senso - ricercatore, dirigente, docente o genitore – che non desideri aspirare a diventare leader, manifestando dubbi e perplessità nel lasciare i propri figli nelle mani di manager o di chi si professa loro discepolo.

La contrapposizione riflette anche due opposte filosofie sulla valutazione delle scuole, dei dirigenti e dei docenti. In effetti, nell'ambito della leadership il concetto di valutazione tende a essere associato con l'acquisizione di conoscenze utili all'autovalutazione dei singoli e dei gruppi, individuando nel miglioramento continuo delle pratiche educative e organizzative lo scopo immediato dei processi di valutazione delle prestazioni. D'altra parte, nell'ambito del management il concetto di valutazione tende a essere associato a quello di "controllo", verifica, ispezione, cioè ad attività invasive rispetto alla

discrezionalità dei singoli e dei gruppi con l'obiettivo di indirizzare i comportamenti verso traguardi e procedure prefissati in modo gerarchico.

A ben vedere, tuttavia, la contrapposizione tra leadership e management non rende conto della complessità dei processi di valutazione e miglioramento, estremizza artificialmente le posizioni e impedisce di cogliere la varietà di significati che la valutazione può assumere nei diversi contesti organizzativi.

I sistemi di valutazione rappresentano una variabile di progettazione organizzativa plasmata dal tipo di strutture e culture organizzative che le scuole possono assumere. Estremizzare le caratteristiche dei sistemi di valutazione in relazione agli stili direzionali (leader *versus* manager) rappresenta un'ingiustificata limitazione alla nostra comprensione dei sistemi di valutazione perché guarda all'azione della dirigenza lasciando sullo sfondo il contesto organizzativo.

La conseguenza sul piano delle politiche educative può essere un appiattimento di soluzioni che non trovano rispondenza nel modo di essere e di funzionare delle scuole. Ad esempio, se le assunzioni di fondo sul sistema di valutazione fanno riferimento alla leadership ci si aspetta che le comunità professionali siano capaci di avviare spontaneamente percorsi di autovalutazione e di miglioramento. Tuttavia, non può essere dato per scontato che un insieme di professionisti sviluppi spontaneamente pratiche condivise e collegiali. Soltanto alcune scuole possono affermare orgogliosamente di funzionare come vere e proprie comunità educanti, mentre molte altre sono lontane dall'esserlo.

Allo stesso modo, se le assunzioni di fondo sul sistema di valutazione fanno riferimento al management ci si aspetta un processo di valutazione gerarchico, la chiara definizione di obiettivi, la loro misurazione con precisi indicatori di performance e l'attivazione di meccanismi organizzativi di feedback (report sugli scostamenti, colloqui con l'interessato, interviste rivolte ai pari, ai genitori e agli studenti) che rappresentano la base di conoscenza per orientare gli esiti della valutazione (formazione, premi, punizioni, mobilità interna, ecc.). Tuttavia, anche in questo caso, se si prescinde dalla cultura organizzativa della scuola, le conseguenze possono essere la conflittualità interna, le azioni di boicottaggio dei docenti verso il sistema oppure, come accade in occasione dei test standardizzati, lo sviluppo di comportamenti opportunistici del tipo "*teaching to the test*", "*cheating*", "selezione avversa" degli studenti.

Senza una più approfondita conoscenza dei modelli organizzativi delle scuole rischiamo di avere una visione limitativa delle realtà scolastiche e questo, tra l'altro, rende imprevedibile l'effetto dell'introduzione dei sistemi di valutazione.

Nel paragrafo seguente viene presentata una classificazione dei modelli di management scolastico utile per comprendere il diverso significato dei processi di valutazione in differenti condizioni di contesto.

Significato e funzioni della valutazione in diversi modelli di management scolastico

Il management è una disciplina eclettica e gli studi di management nel settore educativo non si sottraggono alla presentazione di numerosi modelli, spesso con proprietà prese a prestito da altre discipline. Una sintesi dei modelli più significativi è riportata nella tabella seguente (Paletta, Vidoni, 2006; Paletta 2007; 2011; 2012):

Tabella 1 - Modelli di management scolastico

CRITERI	Management per procedure	Management collegiale	Anarchia organizzata	Management politico	Management per obiettivi
Focus	Compiti	Lavoro di gruppo	Libertà individuale	Legittimazione sociale	Risultati
Obiettivi	Definiti dall'esterno	Condivisi internamente	Ambigui	Condivisi all'esterno	Top down
Stakeholder prevalenti	Stato	Studenti	Docenti	Gruppi d'interesse	Mercato
Meccanismi di Coordin.to	Strutture formali, leggi e regolamenti	Valori culturali	Loosely coupled	Strutture di governance partecipativa	Gerarchia procedure operative
Processi decisionali	Svuotati di rilevanza	Collegiali	Non intenzionali (Garbage can)	Costruzione del consenso sociale	Formali, Razionali
Sistemi di controllo	Controllo Burocratico	Controllo di gruppo	Autocontrollo	Controllo sociale	Controllo dei risultati
Stili di leadership	Ispettivo	Primus inter pares	Leader "shadow"	Mediatore	Direttore Generale

Management per procedure

Il management per procedure può essere considerato caratteristico della scuola italiana almeno fino al processo autonomistico avviato negli anni '90. In un contesto in cui la scuola non ha una propria identità istituzionale, giuridica ed organizzativa, non si può parlare a stretto rigore di management, essendo più corretta l'espressione "amministrazione scolastica". Questo significa che gli organi collegiali, il preside-

direttore didattico e i suoi collaboratori, hanno compiti di esecuzione di decisioni assunte altrove piuttosto che di elaborazione di strategie organizzative e di sviluppo delle risorse. I processi decisionali interni sono svuotati di rilevanza sulla base dell'assunto che l'interesse pubblico astratto possa essere perseguito attraverso la codificazione centralizzata dei compiti da svolgere, l'uniforme definizione dei ruoli e delle strutture organizzative, la precisa articolazione di un sistema di regole contabili che assicurino la corretta amministrazione delle risorse. Il concetto di controllo prevalente si riferisce al "controllo burocratico", secondo l'accezione propria del diritto amministrativo di controllo di conformità a procedure eterodirette.

In questo contesto assume valore esclusivamente il preciso rispetto delle fasi operative sottese da una procedura amministrativa, sia essa la regolare tenuta del registro delle lezioni o il rispetto delle procedure di convocazione e svolgimento di un consiglio di classe, mentre non rappresentano oggetto di valutazione l'efficacia delle scelte e la loro efficiente realizzazione dal punto di vista della soddisfazione dei bisogni.

Il preside-direttore è chiamato formalmente ad uno stile ispettivo per dare rassicurazione al proprio "principale" (l'amministrazione statale) circa la conformità dei comportamenti alle procedure. Questo non significa che il preside-direttore non possa esercitare, e di fatto esercita, un'importante funzione di leadership educativa, ma tale funzione non gli è richiesta come dirigente di un'istituzione autonoma, quanto come insegnante "primo tra i pari".

Management per obiettivi

Sul versante opposto, il modello di *management by objectives* (MBO) è caratteristico dei sistemi educativi dove hanno trovato larga diffusione le riforme del New Public Management. I sistemi anglosassoni, e in prima fila Regno Unito, Australia e Nuova Zelanda, possono essere considerati l'interpretazione autentica di tali riforme.

Nel Regno Unito, lo slogan diffuso durante il primo governo Thatcher del "*value for money*" è emblematico di un nuovo corso in cui la scuola (come la sanità, l'università e altri settori della pubblica amministrazione) deve produrre valore pubblico e render conto dell'impiego efficiente ed efficace dei fondi ricevuti.

L'immagine con la quale viene rappresentato l'MBO è la gerarchia e la sua articolazione in strutture intermedie (*middle management*) e processi formali di decisione, coordinamento e valutazione delle attività didattiche ed istituzionali. All'interno di questa rappresentazione, il dirigente è il direttore generale della scuola con l'incarico di vertice esecutivo che, da un lato, deve tradurre gli indirizzi generali definiti dal *governing board*

in piani strategici, programmi, indicatori di performance e budget, dall'altro, deve rendere conto delle scelte assunte nella gestione delle risorse attraverso un sistema di reporting basato sui risultati.

Dovendo rispondere dei risultati raggiunti rispetto al mandato e alla missione istituzionale, il dirigente scolastico promuove uno stile direzionale formale e razionale, incentrato sull'utilizzo di metodi, procedure e strutture di management che hanno la funzione di indirizzare la didattica e i comportamenti dei docenti, allineando gli obiettivi dei singoli e dei gruppi professionali verso più generali scopi organizzativi.

Il concetto di controllo è quello di *controllo dei risultati*, ovvero monitoraggio e valutazione dei risultati raggiunti comparativamente agli obiettivi di partenza, tenuto conto delle leve decisionali a disposizione e dei vincoli sulle risorse. A differenza del controllo burocratico, che è un controllo ispettivo basato sulla conformità a procedure, il concetto di controllo qui assume il significato di guida, supporto della struttura manageriale della scuola nella gestione delle attività di programmazione, coordinamento, monitoraggio, valutazione delle prestazioni del personale (Simons 1995).

Il controllo-guida riconosce l'autonomia professionale dei docenti, ma ne indirizza le scelte e i comportamenti verso il raggiungimento di obiettivi educativi negoziati con la struttura manageriale. Gli obiettivi educativi sono obiettivi di miglioramento dei processi e dei risultati di apprendimento degli studenti, contestualizzati rispetto alle specificità delle discipline e dei contesti socio economico culturali delle classi.

Gli obiettivi di miglioramento sono negoziati con i singoli insegnanti, ma anche all'interno dei gruppi di appartenenza allo scopo di favorire il coordinamento delle scelte dei docenti rispetto all'unitarietà dei processi di apprendimento dei singoli studenti, dei gruppi-classe oppure di gruppi misti. In tal senso, gli obiettivi non sono soltanto obiettivi disciplinari, ma anche obiettivi relazionali e obiettivi di gruppo che hanno come parametro di riferimento i rendimenti scolastici all'interno delle classi e di altri nuclei di apprendimento.

La pervasività dell'MBO (discipline, classi, gruppi misti, plessi, scuola) si accompagna all'enfasi sulla definizione top-down degli obiettivi e sulla valutazione formale delle prestazioni, individuali e organizzative, con conseguenze che normalmente attivano meccanismi di premio-punizione per i singoli e i gruppi. Da questo punto di vista, l'MBO dopo una lunga gestazione che si può dire iniziata con la legge n. 29/93, ha trovato espressione nella pubblica amministrazione italiana per effetto della legge 15/2009 (c.d. Legge Brunetta).

Nell'ambito dei sistemi educativi, l'MBO s'inserisce in un ambiente culturale che attribuisce ai meccanismi di mercato la funzione di regolare l'allocazione efficiente delle risorse. La valutazione interna delle prestazioni dei dirigenti e degli insegnanti è in effetti la conseguenza della valutazione esterna delle scuole affidata ai test standardizzati sugli apprendimenti raggiunti dagli studenti e alle attività di auditing da parte di corpi ispettivi esterni. Entrambe queste forme di valutazione esterna centralizzata svolgono una funzione analoga a quella dei prezzi nei mercati: produrre una base di conoscenza obiettiva e comparabile sulle performance e sui processi delle scuole, da rendere pubblica e facilmente accessibile e comprensibile, favorendo la libertà di scelta delle famiglie e la competizione nell'acquisizione delle risorse.

Secondo molti osservatori, mentre il management per procedure sarebbe espressione di un modello pre-autonomia, non più rappresentativo del modo di funzionare delle scuole italiane, il management per obiettivi sarebbe estraneo alla cultura organizzativa delle scuole italiane. In realtà, sotto la spinta delle riforme della pubblica amministrazione italiana sono entrati a far parte anche del settore dell'istruzione concetti e strumenti che sono espressione dell'MBO. In particolare, il recente DPR n.80/2013 disegna un sistema di accountability basato sulla misurazione standardizzata degli apprendimenti degli studenti e del valore aggiunto educativo, con la valutazione esterna dei rapporti di autovalutazione e dei piani di miglioramento prodotti dalle comunità scolastiche, la rendicontazione sociale agli stakeholder del territorio, nonché la valutazione delle prestazioni dei dirigenti scolastici.

Per contro, la valutazione delle prestazioni dei docenti è tenuta fuori dal nuovo Sistema Nazionale di Valutazione, lasciando deliberatamente "vuoto" un importante tassello organizzativo che potrebbe di fatto inibire gli effetti dell'accountability ai fini del miglioramento scolastico.

Più precisamente, poiché il nuovo SNV non prevede incentivi estrinseci legati alla prestazione dei docenti (come ad esempio differenti livelli retributivi o progressioni di carriera), ci si deve chiedere quale sia la fonte di motivazione all'interno delle scuole che possa spingere i docenti a progettare e implementare il miglioramento attraverso la valutazione. E' sufficiente aver previsto meccanismi formali di autovalutazione, valutazione esterna, miglioramento e rendicontazione per orientare in questa direzione lo sforzo dei docenti? La sola valutazione delle prestazioni dei dirigenti scolastici, senza che questi abbiano il potere di incidere sulla valutazione degli insegnanti, sarà sufficiente per convincere gli insegnanti a remare nelle stesse direzioni verso le quali i dirigenti saranno ritenuti responsabili? Perché gli insegnanti dovrebbero prendere seriamente in

considerazione gli esiti dei test standardizzati per migliorare le loro pratiche educative e la qualità dell'insegnamento?

In realtà il nuovo SNV sembra basarsi su una grande scommessa: che le scuole, spontaneamente, svilupperanno al loro interno modelli organizzativi intrinsecamente incentivanti, ovvero ambienti lavorativi dai quali i docenti sapranno trarre senso di autorealizzazione, stima e partecipazione che rappresentano i fattori determinanti della motivazione intrinseca. Per usare la contrapposizione alla quale si faceva cenno all'inizio di questo lavoro, il nuovo SNV introduce strumenti di management, ma fa affidamento su indimostrate capacità di leadership dei dirigenti scolastici nel costruire vere e proprie comunità educanti.

In effetti, il nuovo SNV, nell'introdurre una serie di concetti e strumenti che sono tipici del management per obiettivi presuppone culture organizzative diverse dall'MBO; culture alle quali sono estranee parole come gerarchia, misurazione delle performance, formalità dei processi decisionali, strutturazione dei meccanismi di controllo e valutazione delle prestazioni individuali.

Nei paragrafi seguenti si dà conto di tre alternative forme di culture organizzative alle quali corrispondono modelli di management scolastico che presuppongono differenti concetti di controllo e di valutazione.

Management collegiale

Nella ricerca educativa è frequente la descrizione delle scuole come comunità professionali basate sulla collegialità tra i docenti. Anche nel nostro paese la ricerca quantitativa ha dimostrato l'esistenza di questa cultura organizzativa, portando in evidenza il management collegiale come forma maggiormente diffusa tra i circoli didattici e nelle scuole con una forte connotazione ideologica o religiosa (Paletta 2007). La stabilità e continuità di servizio dei docenti, il lavoro di gruppo e un ambiente scolastico relativamente sicuro e disciplinato, creano le condizioni organizzative che favoriscono o accompagnano l'identificazione delle persone in valori culturali largamente condivisi.

In effetti, ciò rappresenta il collante organizzativo all'interno di queste scuole. La continua interazione tra i membri, spesso facilitata dalla relativa stabilità del personale, la propensione alla partecipazione delle famiglie, i valori culturali diffusi e largamente interiorizzati da tutti gli attori, determinano un clima organizzativo coeso, aperto alla ricerca sistematica di consenso intorno agli obiettivi della scuola ed ai progetti didattici.

A differenza del management per obiettivi, tali caratteristiche fanno venire meno l'esigenza di instaurare sistemi di comunicazione formale con le famiglie oppure sistemi particolarmente strutturati di autovalutazione d'istituto. A questa cultura organizzativa è completamente estranea la valutazione gerarchica dei docenti e le conseguenze formali della valutazione in termini di premi o punizioni. Il concetto di controllo non corrisponde né al controllo burocratico del management per procedure né al controllo-guida del management per obiettivi. Qui prevale il controllo tra i pari, una forma di controllo di gruppo prevalentemente informale e destrutturata che si basa sulla coerenza dei comportamenti organizzativi rispetto a valori professionali condivisi, ma che è resa possibile dal sistematico lavoro di gruppo tra i docenti. Lo stesso dirigente scolastico assume un ruolo di *primus inter pares*, la cui principale funzione è quella di custode dei valori professionali e di gestore della cultura organizzativa (Schein 1992).

L'elevato grado di controllo del proprio lavoro da parte dei docenti, insieme al lavoro di gruppo, tendono a creare condizioni operative di autorealizzazione, stima reciproca, partecipazione e senso di appartenenza. Tutti questi fattori hanno un forte valore incentivante che va oltre il mero riconoscimento d'incentivi materiali.

Non si può dare per scontato che questa forma di cultura organizzativa metabolizzi le idee del management per obiettivi e ne utilizzi gli strumenti in modo autenticamente funzionale al miglioramento scolastico.

Il management collegiale richiama una forma organizzativa di "clan" (Ouchi 1981) nella quale il principale meccanismo di integrazione è rappresentato dalla fiducia tra i membri che deriva dalla profonda aderenza a comuni valori culturali. La forte coesione interna può rappresentare anche il suo limite nella misura in cui i valori intorno ai quali è costruita sono assolutizzati, portando a erigere barriere culturali nei confronti di tutto ciò che è esterno e diverso. La conseguenza può essere l'incapacità di interpretare le dinamiche di cambiamento: dai mutamenti nella domanda di educazione, alle innovazioni tecnologiche, alle nuove istanze provenienti dall'amministrazione scolastica, compreso l'armamentario manageriale costituito da rapporti di valutazione e piani di miglioramento.

Anarchia organizzata

Al potere integrante delle norme culturali del management collegiale si contrappone l'apparente mancanza di coesione nella scuola vista come "anarchia organizzata" (Cohen, March, Olsen, 1976), "organizzazione dai legami deboli" (Weick 1976) o "burocrazia professionale" (Mintzberg 1979).

L'intera organizzazione appare costruita sul principio della libertà individuale, intesa non soltanto come libertà dell'insegnamento, ma come discrezionalità di comportamento in tutte le possibili manifestazioni della vita scolastica. Riscontrato frequentemente nei licei statali di grande dimensione (Paletta 2007), questo modello di management pone al centro i docenti, i loro interessi, le loro elevate professionalità, spesso riconosciute anche all'esterno della scuola, l'autonomia e la discrezionalità di giudizio come valori cardine. I docenti svolgono il proprio lavoro in relativo isolamento dai propri colleghi. Ciascuno può farsi promotore di progetti di ampliamento dell'offerta formativa più per interesse individuale o per volontà di protagonismo che per desiderio di coordinarsi con gli altri docenti o per il raggiungimento di un qualche obiettivo organizzativo.

Nell'anarchia organizzata il modo in cui si risolvono i problemi è contro intuitivo e lo stesso concetto di organizzazione richiede una momentanea sospensione dei convenzionali principi di razionalità.

Gli obiettivi della scuola possono apparire precisamente definiti e anche pubblicamente diffusi in Pof altisonanti. Ma viste dall'interno, le scelte sembrano essere il risultato di una convergenza casuale: problemi che sono in attesa di una qualche soluzione, l'esistenza di soluzioni a problemi analoghi già presentatisi in passato, persone influenti interessate opportunisticamente perché siano date certe soluzioni e non altre, opportunità di risoluzione di problemi (un finanziamento inatteso, l'assenza temporanea di colleghi, le proteste di un genitore, un fatto di bullismo, ecc.). Tutto questo avviene senza che vi sia intenzionalità e controllo del processo decisionale da parte di alcuno. L'incontro casuale di problemi, soluzioni, interessi e opportunità, produce decisioni che danno apparente normalità alla vita scolastica, ma senza che sia possibile identificare con precisione chi ne sia responsabile e chi debba portare il dovere della responsabilità verso i terzi.

Il modello dell'anarchia organizzata offre spunti interessanti e arricchisce le categorie concettuali per comprendere la peculiare natura dell'organizzazione scolastica. Di questo modello occorre anche apprezzare i possibili risvolti positivi allorché l'autonomia si combina con un forte senso di autocontrollo dei singoli, frutto dell'interiorizzazione dei codici deontologici professionali. In effetti, le persone possono sentire un debole legame di appartenenza a una specifica scuola, ma riconoscersi nelle comunità disciplinari e nei relativi valori professionali. In questi casi, l'anarchia organizzata si può dimostrare una cultura organizzativa capace di raggiungere performance elevate, facendo leva e mettendo pienamente a frutto la professionalità, il senso di protagonismo e l'impegno dei singoli docenti.

Che cosa spinge gli insegnanti, nel relativo isolamento con il quale interpretano il proprio lavoro, a utilizzare i meccanismi formali richiesti dal nuovo SNV per migliorare la pratica educativa e la qualità dell'insegnamento? Ci sono diverse ragioni che spiegano perché in un'anarchia organizzata i docenti potrebbero disattendere le aspettative dei nuovi sistemi di accountability:

- i docenti sono abituati a prendere decisioni facendo affidamento soprattutto su percezioni individuali e su conoscenze di tipo tacito, ovvero conoscenze personali radicate in esperienze, credenze, convinzioni, valori professionali, non sempre suffragate da evidenze fattuali e dati obiettivi;

- i docenti non sono disposti a dedicare tempo per acquisire competenze nell'utilizzo dei dati per la valutazione in quanto non la considerano di immediata utilità per il loro lavoro;

- è diffuso un atteggiamento di sospetto nei confronti della rilevazione di dati comparabili perché i dati potrebbero essere utilizzati in modo opportunistico per giustificare tagli di fondi, ridimensionamenti, maggiori carichi di lavoro. I sospetti si trasformano in aperta opposizione se all'utilizzo dei dati per la valutazione si ha la percezione che saranno collegate conseguenze per la retribuzione o la carriera dei singoli.

Nell'anarchia organizzata i tipici strumenti e metodi del management per obiettivi sono percepiti dai docenti come invasivi dell'autonomia professionale. L'autocontrollo diventa un meccanismo alternativo al controllo burocratico, al controllo di risultati e allo stesso controllo di gruppo. L'autocontrollo può essere un meccanismo di miglioramento scolastico fintanto che i docenti mantengono uno stretto connubio tra autonomia, competenza e senso di responsabilità. Nella misura in cui ciò non accade il modello dell'anarchia organizzata pone un serio problema di governabilità delle scuole.

I processi di miglioramento possono trovare un baluardo nella dirigenza scolastica e nella sua capacità di promuovere una leadership trasformazionale che mantiene vivo l'orientamento al miglioramento degli apprendimenti degli studenti (Ogawa, Bossert 1995). Aspetti come il supporto individualizzato ai docenti, la stimolazione intellettuale, il buon esempio, la promozione di una cultura collaborativa e di elevate attese, lo sviluppo condiviso della visione e la costruzione di consenso, suggeriscono uno stile di leadership che riconosce l'autocontrollo dei docenti ma che si preoccupa di sviluppare capacità di miglioramento *bottom-up* (Leithwood e altri 2008).

Ma la leadership trasformazionale non è una merce disponibile a buon prezzo nei sistemi educativi (Hallinger 2003; Robinson e altri 2008). Il nuovo SNV, prendendo posizione nel senso della non valutazione dei docenti, lascia aperto il problema di come allineare

interessi degli individui, sistemi formali di valutazione e processi di miglioramento scolastico.

Management politico

Il management politico è la rappresentazione di una prospettiva istituzionale dei sistemi educativi (DiMaggio, Powell, 1983), secondo la quale i comportamenti degli attori, individuali e collettivi, sono espressione di “istituzioni” imposte dall’esterno, piuttosto che di obiettivi definiti dall’interno. La scuola, come organizzazione altamente istituzionalizzata, non persegue obiettivi chiaramente definiti, ma cerca di “stare a galla”, di sopravvivere attraverso l’acquisizione di legittimazione nei confronti dell’ambiente esterno.

Le scuole, alla ricerca di legittimazione, sviluppano capacità di attrarre risorse, creano relazioni fiduciarie che ne rafforzano la credibilità e permettono di acquisire consenso e supporto (Ogawa, Bossert, 1995). A differenza del management per obiettivi, nel management politico la legittimazione della scuola non è semplicemente legata alla sua capacità di produrre risultati. L’assunto è che i risultati delle scuole sono difficili da misurare e comunicare e che le “tecnologie educative” non sono affatto chiare perché non sono chiari i legami tra qualità dell’insegnamento e qualità dell’apprendimento. Le scuole cercano di acquisire legittimazione in altri modi, promuovendo strutture di rappresentanza che riflettono le attese e le modalità di partecipazione degli stakeholder nella vita scolastica. Poiché le attese e le modalità di partecipazione degli stakeholder possono essere tra loro in conflitto e anche contraddittorie, le scuole sviluppano strutture multiple e disconnesse per assorbire la varietà e la variabilità degli interessi degli stakeholder.

Ad esempio, il management politico spiega perché le scuole possono promuovere numerosi progetti, reti, programmi, comitati tecnici, tavoli di confronto, ecc. Questo permette di governare la complessità delle relazioni interistituzionali e interorganizzative nel proprio ambiente esterno, favorendo la partecipazione degli stakeholder alle attività scolastiche, riducendo le asimmetrie informative intorno a ciò che accade nel *core pedagogico* della scuola (la qualità dell’insegnamento e dell’apprendimento) e per tale via conquistare legittimazione sociale.

Per questo tipo di scuole, l’essere presenti nelle reti territoriali, essere protagonisti dei processi d’innovazione nell’istruzione (curricolo, tecnologie, didattica per competenze, ecc.), cavalcare la retorica del cambiamento che di volta in volta trova espressione nei “progetti di miglioramento della scuola”, possono rappresentare soltanto rituali dal prevalente valore simbolico, promossi sistematicamente per rendere visibile la scuola e

accreditarsi nell'ambiente esterno, alimentando tra gli stakeholder l'immagine e la reputazione di una istituzione scolastica impegnata e responsabile.

I rituali simbolici non sempre influenzano effettivamente le pratiche d'insegnamento e i comportamenti dei docenti nel *core pedagogico* delle scuole. In effetti, i nuclei tecnici della scuola (classi, dipartimenti, laboratori, gruppi interdisciplinari, ecc.) potrebbero essere toccati soltanto marginalmente dallo sforzo di legittimazione profuso dalla scuola nell'ambiente esterno. Le strutture e i meccanismi di coordinamento e partecipazione degli stakeholder esterni potrebbero restare disconnessi rispetto alle routine operative della scuola, risolvendosi nella costruzione di un'immagine di cambiamento che però non incide durevolmente sulle pratiche educative e organizzative. La scuola continua a "stare a galla", ad ottenere il consenso e il supporto dei propri stakeholder senza che il potenziale di collaborazione esterna abbia prodotto alcun cambiamento interno.

Il management politico porta alla luce un evidente rischio di disconnessione della scuola dal nuovo SNV. Senza la concreta possibilità di incidere sui comportamenti dei docenti, l'intero sistema di valutazione si può risolvere in un rituale di cambiamento.

D'altra parte, il modello fornisce anche una chiave di lettura intorno ai possibili impatti del nuovo SNV nei diversi contesti territoriali. Il concetto di controllo sociale che è proprio di questo modello organizzativo, enfatizza il ruolo della comunità territoriale come fonte di pressione sociale per la qualità dell'insegnamento e dell'apprendimento. Le famiglie non rappresentano semplicemente gli utenti indiretti e passivi del servizio d'istruzione, così come le altre scuole, l'amministrazione pubblica, le organizzazioni non profit possono esercitare opzioni di *voice* per indurre cambiamenti all'interno delle scuole. Da questo punto di vista, il controllo sociale diventa una forma di accountability orizzontale alternativa e complementare rispetto all'accountability verticale propria del nuovo SNV.

L'efficacia del controllo sociale dipende dal contesto economico sociale e culturale delle singole istituzioni scolastiche. Le famiglie e le comunità territoriali caratterizzate da un elevato status manifestano maggiore propensione non solo a partecipare alle attività scolastiche, ma anche a esercitare un controllo locale sulle scelte delle scuole su importanti aspetti che incidono sugli apprendimenti degli studenti (contenuti delle attività curriculari ed extracurriculari, metodologie e strumenti didattici, criteri di formazione delle classi e assegnazione degli insegnanti, ecc.). Per contro, questa forma di coinvolgimento è meno probabile da parte di famiglie e comunità in un contesto caratterizzato da basso status (Paletta, Candal, Vidoni, 2009).

In questo senso, il management politico ripropone gli aspetti problematici del nuovo SNV già evidenziati con riferimento ad altri modelli. Gli effetti del nuovo SNV sono imprevedibili per le scuole caratterizzate da modelli organizzativi in cui mancano forme di controllo informale come il controllo di gruppo e l'autocontrollo, e che operano in contesti territoriali in cui è assente il controllo sociale a causa del basso status socio economico culturale della popolazione studentesca. Paradossalmente, nei contesti più poveri che più di altri avrebbero bisogno di una forte accountability verticale, se le organizzazioni scolastiche non sono in grado di promuovere motivazione intrinseca da parte dei docenti, il nuovo SNV non fornisce alcuna rassicurazione sull'attivazione di processi virtuosi di valutazione e miglioramento.

Conclusioni

I sistemi di valutazione rappresentano una variabile di progettazione organizzativa che deve tenere conto delle peculiari condizioni di contesto in cui operano le scuole. In questa prospettiva, l'articolo ha analizzato come cambiano i sistemi di valutazione in cinque differenti forme di management scolastico caratterizzate da peculiari meccanismi di controllo organizzativo:

- il *controllo burocratico* inteso come conformità dei comportamenti organizzativi all'esecuzione di ben definiti compiti (management per procedure);
- il *controllo dei risultati* inteso come controllo-guida a supporto della struttura manageriale nel processo di definizione degli obiettivi, misurazione dei risultati, analisi degli scostamenti, valutazione delle prestazioni e attivazione di meccanismi formali di premio punizione (management per obiettivi);
- il *controllo di gruppo* inteso come controllo informale che i membri dell'organizzazione esercitano reciprocamente attraverso la collegialità, l'adattamento reciproco e la profonda adesione a comuni valori educativi (management collegiale);
- l'*autocontrollo* dei docenti espressione di una cultura organizzativa incentrata su un elevato livello di autonomia professionale, competenza e responsabilità individuale (anarchia organizzata);
- il *controllo sociale* da parte degli stakeholder esterni all'organizzazione esercitato attraverso la partecipazione alle attività scolastiche e l'esercizio di opzioni di *voice* e di *exit* (management politico).

Le cinque forme di controllo organizzativo rappresentano semplificazioni della complessa realtà delle organizzazioni scolastiche. Mentre sono normalmente presenti contemporaneamente in ciascuna scuola, in qualche misura e in qualche parte dell'organizzazione, le cinque forme di controllo sono anche espressione di cinque differenti forme di cultura organizzativa che segnano profondamente le routine operative e contraddistinguono il modo di essere e di funzionare di una specifica scuola.

I controlli organizzativi possono essere visti anche come variabili di progettazione dell'organizzazione scolastica, modi alternativi attraverso i quali vengono influenzati i comportamenti del personale per orientarlo al perseguimento degli scopi istituzionali.

In questi termini, le cinque forme di controllo organizzativo rappresentano uno schema concettuale per analizzare le implicazioni organizzative del nuovo Sistema Nazionale di Valutazione delineato dal DPR n.80/2013. Sotto la spinta delle riforme della pubblica amministrazione italiana sono entrati a far parte anche del settore dell'istruzione concetti e strumenti che sono espressione del management per obiettivi. Il DPR n.80/2013 introduce infatti metodi e strumenti formali di valutazione, miglioramento e rendicontazione che sono tipici del management per obiettivi. Tuttavia, a differenza del management per obiettivi, il nuovo SNV esclude dalla sfera dei poteri di management la valutazione delle prestazioni dei docenti. In assenza di poteri gerarchici e di incentivi estrinseci legati alla prestazione (come ad esempio differenti livelli retributivi o progressioni di carriera), la fonte di motivazione dei docenti a impegnarsi efficacemente nei processi di valutazione, miglioramento e rendicontazione non può che essere intrinseca, alimentata dallo stesso contesto organizzativo della scuola.

In altri termini, il nuovo SNV presuppone che le scuole, spontaneamente, svilupperanno modelli organizzativi intrinsecamente incentivanti, basati sul controllo di gruppo, l'autocontrollo o il controllo sociale, promuovendo ambienti lavorativi nei quali i docenti sapranno trovare motivazione grazie alla stima dei pari, all'autorealizzazione professionale e alla partecipazione sociale. Tuttavia, la letteratura dimostra che non può essere dato per scontato che le scuole saranno capaci di sviluppare spontaneamente processi di valutazione funzionali al miglioramento. I modelli organizzativi delle scuole possono facilmente far cadere la valutazione nelle trappole dell'autoreferenzialità (management collegiale), dell'ingovernabilità (anarchia organizzata), dei rituali simbolici (management politico).

Le implicazioni di questo articolo sul piano delle politiche dell'istruzione suggeriscono che gli effetti del nuovo SNV non sono prevedibili perché dipendono dalle culture organizzative delle scuole e dai modelli di management sviluppati spontaneamente a

livello locale. Mentre il management per obiettivi manca di un tassello fondamentale rappresentato dalla valutazione delle prestazioni dei docenti, v'è da attendersi che le scuole efficaci nell'attivare processi di valutazione e miglioramento saranno quelle scuole capaci di promuovere al loro interno forme alternative di controllo organizzativo (di gruppo, di autocontrollo o di controllo sociale).

Una questione resta però aperta: in che modo assicurare la governabilità di quelle realtà scolastiche nelle quali i docenti difettano di competenze e/o di incentivi per impegnarsi efficacemente nella valutazione e nel miglioramento? Nei confronti di queste realtà sono necessari interventi di ristrutturazione molto più incisivi (Hallinger 2011; Scheerens 2012), capaci di far leva sulla gestione delle risorse umane per attrarre, trattenere e allineare il capitale professionale della scuola verso ambiziosi obiettivi di miglioramento della qualità e dell'equità degli apprendimenti degli studenti.

Riferimenti bibliografici

Cohen, M.D. March, J.G. Olsen, J.P. (1976). People, problems, solutions and the ambiguity of relevance, in J.G. March, J.P. Olsen, *Ambiguity and choice in organizations*, Bergen, Universitetsforlaget.

DiMaggio, Paul J., and Walter W. Powell. 1983. The iron cage revisited: Institutional isomorphism and collective rationality in organizational fields. *American Sociological Review* 48:147–67.

Hallinger, P. (2003). Leading educational change: Reflections on the practice of instructional and transformational leadership. *Cambridge Journal of Education*, 33(3), 329-351.

Hallinger, P. (2011). Leadership for learning: Lessons from 40 years of empirical research. *Journal of Educational Administration*, 49, 125–142.

Leithwood, K., Harris, A., Hopkins, D. (2008). Seven strong claims about successful school leadership. *School Leadership and Management*, 28(1), 27-42.

Levine, D.U., Lezotte, L. W. (1990), *Unusually Effective Schools: A Review and Analysis of Research and Practice*, Madison, WI, National Centre for Effective Schools Research and Development.

Mintzberg, H. (1979). *The Structuring of Organizations*, Prentice-Hall, Englewood Cliffs.

Ogawa, R., Bossert, S. (1995). Leadership as an organizational quality. *Educational Administration Quarterly*, 31, 224-243.

- Ouchi W.G. (1981), *Theory Z: how American business can meet the Japanese challenge*, MenloPark, Addison-Wesley.
- Paletta A. (2011). Managing Student Learning: Schools as Multipliers of Intangible Resources. *Educational Management Administration & Leadership* November 2011 39:733-750.
- Paletta A. (2012). Public Governance and School Performance. *Public Management Review*, 14, 8, 1. pp. 1125-1151.
- Paletta A. Vidoni D., Stillings C. (2009). Networking for the Turn-Around of a School District. *Education and Urban Society*, vol. 41, pp. 469 – 488.
- Paletta, A. (2007). *Prime riflessioni sugli aspetti organizzativi della scuola*, Rapporto di ricerca Invalsi, www.invalsi.it
- Paletta, A., Vidoni, D. (2006) “Italian School Managers: a complex identity”, *International Studies in Educational Administration*, vol. n.34, pp.46-70.
- Purkey, S., Smith, M. (1983), “Effective schools”, *The Elementary School Journal*, 83, pp.427-52.
- Robinson, V.M.J., Lloyd, C.A., & Rowe, K.J. (2008). The impact of leadership on student outcomes: An analysis of the differential effects of leadership types. *Educational Administration Quarterly*, 44, 635–674.
- Sammons, P., Hillman, J., Mortimore, P. (1995), *Key Characteristics of Effective Schools: A review of school effectiveness research*. A report by the Institute of Education for the Office for Standards in Education.
- Scheerens J. (Ed) (2012). *School Leadership Effects. Revisited Review and Meta-Analysis of Empirical Studies*, Springer, Dordrecht.
- Scheerens, J. Bosker, R. (1997), *The Foundations of Educational Effectiveness*, Oxford, Pergamon Press.
- Schein, E.H. (1992). *Organizational culture and leadership* (2nd ed.), San Francisco, Jossey- Bass.
- Simons, R.L. (1995), *Lever of Control: How Managers Use Innovative Control System to Drive Strategic Renewal*, Boston, Harvard Business School Press.
- Weick, K.E. (1976). Educational organizations as loosely coupled systems, *Administrative Science Quarterly*, 21, pp.1-19