

Dell'oscuro futuro del sistema della Ricerca Educativa

Nel 1974 i Decreti Delegati hanno disegnato un sistema di ricerca educativa con lo scopo di dotare la scuola italiana di strumenti capaci di accompagnare sul campo i processi che traducono/dovrebbero tradurre opzioni pedagogico-disciplinari e strategie politiche in prassi educative entro le istituzioni formative. Il sistema, responsabile di attività di ricerca istituzionale, veniva articolato in due istituti nazionali (CEDE, poi INVALSI, e BPD, poi INDIRE, ANSAS e di nuovo INDIRE) e in istituti regionali (IRRSAE, poi IRRE, poi articolazioni territoriali dell'ANSAS). In 38 anni questi istituti hanno prodotto esperienze ed elaborato pratiche e teorie, questo lavoro, sicuramente non tutto meritevole di apprezzamento, ma comunque spesso interessante e sotto molti aspetti utile al sistema, è stato poco valorizzato e valutato; il risultato è che queste strutture sono sopravvissute nelle trasformazioni del quadro istituzionale in cui sono state via via incasellate, senza ricevere attenzione alle loro specificità e funzioni. La riflessione che qui si presenta ricostruisce, a oggi, le "[transizioni incomplete](#)" che le hanno attraversate e costruisce un modello di funzionamento cui, tecnostutture di supporto allo sviluppo di attività educative, dovrebbero conformarsi.

QUALI DOVREBBERO ESSERE LE CONDIZIONI DI FUNZIONAMENTO DI UN MODELLO DI GOVERNANCE E QUALE IL RUOLO DELLE TECNOSTRUTTURE?

Un sistema di "governo misto", per bene operare necessita la realizzazione di alcune condizioni, di diversa natura

1. Definizione comune della strategia pubblica (riconoscimento comune del "valore pubblico" da produrre)

2. Competenze definite con precisione per ciascun soggetto titolare della governance

Le controversie in prima applicazione di normative nuove sono fisiologiche, ma queste accompagnano la storia successiva

3. Garanzie comuni di standard di qualità nelle rispettive prestazioni

Ogni inefficienza di uno dei titolari della governance si riflette in costi aggiuntivi per gli altri (effetto del "terzo pagatore" e rischi di "moral hazard")

4. Tecnostuttura operativa comune, al servizio congiunto di tutti i titolari della governance

La qualità dei servizi e dei prodotti, i livelli essenziali di prestazione, i costi standard, l'evoluzione tecnica e scientifica della "produzione", la valutazione dei risultati, la misura dei differenziali e delle convenienze di spesa e investimento pubblico, rappresentano campi di esercizio di attività tecnico-scientifica, che supporta progressivamente e necessariamente la razionalità decisoria dei decisori politici e amministrativi. Tale attività tecnico scientifica deve essere organizzata al servizio di tutti i titolari, non può essere "emanazione propria" del MIUR

5. Sistema informativo inter portabile

Oggi è sempre più evidente che tale condizione è necessaria per sviluppare l'e-governance, supportare l'azione politica e la democrazia, migliorare i costi dell'amministrazione e il rapporto con i cittadini, rendere possibile una rendicontazione sociale estesa

La riconfigurazione del sistema della "Ricerca Educativa" in termini di competenze, mission, risorse, compiti, riferimenti istituzionali e operativi entro tale transizione si iscrive nell'obiettivo generale di costruire la tecnostruttura tecnico-scientifica al servizio del sistema di governance dell'istruzione. In questi anni di "transizioni mancate" si sono affermati con fatica riassetti solo parziali, vedi l'INVALSI che si è cimentato con la costruzione, faticosa e sicuramente non compiuta, di un sistema di valutazione nazionale. Un segmento essenziale, ma non l'unico della Ricerca Educativa. La parzialità del processo, accelerato più da esigenze di far fronte a un problema urgente (la valutazione) che non da una strategia di architettura complessiva del sistema è probabilmente all'origine delle contraddizioni e delle difficoltà operative che l'Istituto stesso incontra nelle sue attività che coinvolgono le scuole. Il permanere degli assetti giuridici tradizionali rappresenta inoltre una condizione di "fatica gestionale" che ne mortifica la produttività.

IL SISTEMA DELLA RICERCA EDUCATIVA: UNA TECNOSTRUTTURA AL SERVIZIO DELLA GOVERNANCE DEL SISTEMA DI ISTRUZIONE NAZIONALE

Il quadro di riferimento per riprogettare l'organizzazione della ricerca educativa è sufficientemente chiaro nell'analisi. Ma attende ancora decisioni sia tecniche che politiche.

1. La preconditione essenziale è che tale riorganizzazione sia prevista in termini di servizio a tutti i titolari della governance dell'istruzione, e dunque si superi la configurazione tradizionale dell'ente pubblico strumentale del MIUR. Si tratta di scegliere una configurazione giuridica adeguata per il rapporto con tutti gli interlocutori, sia nei termini di "servizio a...", sia nei termini di "contributo da...". Da essa dipenderanno modalità di gestione, inquadramenti del personale, risorse economiche, obiettivi a medio e breve termine.

2. In tale preconditione è contenuta, come corollario, la affermazione consapevole e misurata (da rendere sensatamente operativa dunque) della non autosufficienza culturale del mondo della scuola. Le competenze professionali richieste per svolgere le funzioni indicate non sono riconducibile a quelle tipiche del lavoro scolastico.

Occorre dunque, nel reclutamento del personale, superare nettamente il ricorso ad istituti come il "comando"

3. Le funzioni, le competenze e i compiti della tecnostruttura sono così articolabili

a. Funzioni di servizio al "sistema" nazionale

- Valutazione "esterna" di sistema
- Standard di apprendimenti
- Standard di qualità della "produzione" (i processi)
- Definizione e manutenzione dei Livelli essenziali di prestazione e dei costi standard
- Ricerca sull'innovazione di prodotto

- Sistema informativo comune (rete delle reti)
- b. Funzioni di servizio ai "produttori autonomi"; consulenza e assistenza per
 - Formazione in servizio del personale
 - Innovazione di prodotto/tecnologia/ organizzazione; circolazione e riproduzione del know how
 - Autovalutazione, miglioramento, benchmarking, rendicontazione sociale
 - Valutazione del personale
 - Operatività "ravvicinata" delle funzioni "di sistema" ("Terminali intelligenti" delle funzioni di servizio al "sistema" nazionale)

3. In termini di architettura organizzativa del sistema Sono teoricamente possibili diverse soluzioni ma esse devono essere però compatibili con alcuni criteri di fondo

- Le articolazioni possibili devono misurarsi con la consistenza reale dei compiti e delle funzioni e con la composizione conseguente di costi e benefici. Non è perciò praticabile (anzi) alcun isomorfismo con altri assetti istituzionali (per esempio livello nazionale=Ministero; livello locale=Regione) che vanno invece "attraversati" dalle funzioni stesse.
- Tra le funzioni sopra indicate alcune hanno un netto orientamento all'offerta (per esempio la valutazione di sistema, la manutenzione dei costi standard) e sono operative "a distanza". Altre hanno un netto orientamento alla domanda (la consulenza, la formazione, la circolazione del know how) e dunque sono operative "a contatto".

La matrice organizzativa, quale che sia l'architettura prescelta è dunque complessa e, per la sua stessa funzionalità articola "sistemico e locale".

CONCLUSIONI

Oggi sembra prodursi, come conseguenza del mancato rinnovo del personale comandato dalla scuola che finora ha lavorato negli ex IRRSAE (poi IRRE), la chiusura di quanto rimane delle articolazioni territoriali della struttura prevista dai decreti delegati del 1974, conseguenza che può apparire utile e inevitabile in questa emergenza, ma lascia intatto il problema di costruire risposte adeguate ai problemi: la necessità di avere strutture di ricerca sul territorio, dotate di personale specificamente formato e dedicato, superando la figura obsoleta del docente comandato, e la qualificazione di articolazioni di un sistema in qualche modo autonome, anche se coordinate con le strutture centrali. Ma la sostanza "oggettiva" dei problemi della ricerca educativa, soprattutto in questa fase storica è incompressibile e non declinabile entro il "paradigma amministrativo" tradizionale, il rischio infatti è che si creino le condizioni che favoriscono l'outsourcing di funzioni pubbliche verso l'iniziativa privata. Lo Stato che non può più essere "producer", e non sa trasformarsi in "provider", diventa "commissioner".

Nulla da eccepire a livello di modellizzazioni, se non fosse che nella nostra realtà manca all'operatore pubblico proprio la capacità di formulare "commesse sicure": cioè la capacità di controllare e verificare la qualità delle prestazioni, di valutarne i prodotti, di presidiare la convenienza nella spesa delle risorse pubbliche. In tali condizioni, come già visto in altri settori e in altre storie, il "centralismo" si coniuga senza contraddizioni con il "privatismo".

PER APPROFONDIRE:

Le "[transizioni incompilate](#)", di Franco De Anna

Franco De Anna