

19 novembre 2004

Servizio Nazionale di Valutazione (d.lvo 286)

di Mario Guglietti

Saranno non pochi a chiedersi come mai abbiamo deciso di celebrare il compleanno del **D.L.vo 19 novembre 2004, n. 286** “Istituzione del **Servizio Nazionale di Valutazione del sistema di istruzione e di formazione, nonché riordino dell’omonimo istituto, a norma degli art. 1 e 3 della legge 28 marzo 2003, n. 53**”, una norma che, anche se relativamente recente (non ha ancora compiuto i 10 anni), risulta ampiamente manomessa da successivi interventi di rango primario e secondario emanati in **materia di valutazione**, tanto da poterla considerare di fatto superata.



Infatti il provvedimento più recente è sicuramente il d.P.R. 28 marzo 2013, n. 80 “Regolamento sul **sistema nazionale di valutazione in materia di istruzione e formazione**”, pubblicato sulla G.U. n. 155 del 4/7/2013 ed entrato in vigore il 19/7/2013, all’adozione del quale si è provveduto a seguito e in attuazione di ben tre interventi legislativi susseguiti con ritmo incalzante dal febbraio del 2011 (“milleproroghe”) all’aprile del 2012 (“semplifica-Italia”), con un passaggio intermedio al luglio 2011 (“manovra estiva di stabilizzazione”), sul contenuto dei quali ci soffermeremo più avanti.

Dal nostro punto di vista esistono almeno due buone ragioni a conforto della nostra scelta:

- la prima è che il D.L.vo 19 novembre 2004, n. 286, ha provveduto - sulla base di una specifica delega della Legge “Moratti”- a riorganizzare e disciplinare in maniera molto più organica di quanto non fosse avvenuto nel passato l’assetto istituzionale e le modalità operative degli strumenti finalizzati al “progressivo miglioramento” e all’“armonizzazione” della “qualità “ del sistema educativo, con l’obiettivo di valutarne l’efficienza e l’efficacia, con il concorso del riordinato Istituto Nazionale di Valutazione e delle istituzioni scolastiche e formative, inquadrando la valutazione nel contesto internazionale;
- la seconda è che ci consente di cogliere la fortunata coincidenza di questa celebrazione con l’evidente e più che giustificato rilievo che le problematiche sulla valutazione stanno assumendo nell’attuale fase del dibattito culturale, sociale, politico e professionale nell’ambito del quale, accanto all’evoluzione del quadro giuridico e ordinamentale si colloca la consapevolezza generalizzata non solo tra gli “addetti ai lavori” ma nella più ampia opinione pubblica attenta e interessata alle questioni che si agitano nel “pianeta-scuola”, dell’intollerabilità dei ritardi che ne impediscono l’effettiva agibilità e la concreta attuazione.

Abbiamo evidenziato in grassetto le parole “**sistema**” e “**servizio**” giacché esse, al di là di una questione meramente lessicale rivelano, pur nell’identità dell’acronimo di riferimento **SNV**, (dove la “esse” originariamente stava per “servizio” mentre oggi sta per “sistema”) una marcata discontinuità culturale, istituzionale, amministrativa e professionale nelle modalità di approccio alle problematiche della valutazione, a dimostrazione della quale

riteniamo di qualche utilità una breve ed essenziale ricostruzione dei passaggi legislativi e ordinamentali che ne hanno caratterizzato l'evoluzione.

Non siamo all'anno "zero"

Naturalmente il profilo di cui qui intendiamo occuparci non riguarda la valutazione degli alunni (attualmente ancora disciplinata dal d.P.R. 22.6.2009, n. 122 "*Regolamento recante coordinamento delle norme vigenti per la valutazione degli alunni e ulteriori modalità applicative in materia, ai sensi degli artt. 2 e 3 del decreto-legge 1°9.2008, n. 137, convertito, con modificazioni dalla legge 30.10.2008, n. 169*" – "Gelmini"), connaturata all'idea stessa di "scuola", intenzionalmente e istituzionalmente preordinata (ci si perdoni l'estrema semplificazione) alla trasmissione del sapere sedimentato e dei valori riconosciuti nella società in ogni determinata fase storica del suo processo di evoluzione e sviluppo.

Ci riferiamo, invece, alla cosiddetta "valutazione di sistema", politicamente e socialmente fondata sul presupposto che la scuola pubblica (come la previdenza, la sanità e tutti i grandi settori d'intervento pubblico/statuale preordinati al soddisfacimento dei diritti fondamentali della persona costituzionalmente tutelati) appartiene al *welfare*, finanziato dalla fiscalità generale, assoggettata pertanto, per imprescindibili ragioni etiche prima ancora che per effetto di un elementare e doveroso vincolo ordinamentale, alla rendicontazione sociale sia degli esiti complessivi della sua azione che della qualità del servizio reso. Ciò a prescindere dalle polemiche ricorrenti in ambito culturale, sociale e politico se le risorse impegnate debbano essere considerate in termini di "spesa" o di "investimento".

Sia nell'uno che nell'altro caso la scuola deve comunque rendere conto del suo operato.

In tal senso la materia è formalmente divenuta oggetto di un'espressa disciplina ordinamentale da almeno un ventennio, quando nella prima metà degli anni '90 l'Amministrazione scolastica, dovendo assolvere agli impegni derivanti dalla delega ricevuta dal Parlamento finalizzata alla redazione di un Testo Unico delle leggi sull'istruzione, inserì nel relativo provvedimento, approvato con il D.L.vo 16/4/1994, n. 297, uno specifico Titolo recante "*Valutazione del sistema scolastico*", successivamente abrogato dall'art. 17 del d.P.R. 275/99 (Regolamento sull'autonomia delle istituzioni scolastiche), che nell'originaria formulazione dell'art. 603 stabiliva "*Parametri di valutazione della produttività del sistema scolastico*".

L'art. 603, come si ricorderà, imponeva al Ministro della P.I. la determinazione di **parametri di valutazione dell'efficacia della spesa** che tenessero conto dei vari fenomeni che, condizionando l'attuazione del **diritto allo studio**, si riflettevano sui livelli qualitativi dell'istruzione. A tal fine si sarebbero dovuti individuare "*adeguati metodi di rilevamento dei risultati del servizio scolastico, in termini di preparazione generale e di preparazione specifica*".

La definizione dei suddetti metodi e strumenti doveva essere propedeutica al varo di un programma triennale di interventi articolati sul territorio al fine di conseguire una **migliore qualità dell'offerta formativa**, della quale si fornivano i seguenti indicatori:

- il graduale superamento dei fenomeni di evasione dall'obbligo scolastico;
- ripetenza e interruzione della frequenza scolastica;
- ritardo nel corso degli studi;
- abbandono della scuola.

Il legislatore secondario era consapevole che la realizzazione del programma, l'analisi sistematica dei risultati rilevati, la verifica dell'idoneità degli interventi disposti richiedevano necessariamente competenze scientifiche e tecnologiche per l'acquisizione



delle quali l'Amministrazione si sarebbe dovuta avvalere della **collaborazione** del CEDE (Centro Europeo dell'Educazione- Frascati), della BDP (Biblioteca di Documentazione Pedagogica- Firenze) e degli IRRSAE (Istituti Regionali di Ricerca, Sperimentazione e Aggiornamento, successivamente trasformati in Istituti Regionali di Ricerca Educativa - IRRE- per effetto dell'art. 76, comma 1, del D.L.vo 300/99) la cui istituzione risaliva al d.P.R. 419/74 (uno dei Decreti Delegati emanati in attuazione della Legge Delega 477/73) concernente la "*Sperimentazione e ricerca educativa, aggiornamento culturale e professionale ed istituzione dei relativi istituti*".

I tre suddetti istituti, enti di diritto pubblico, dotati di personalità giuridica e di autonomia amministrativa, sottoposti alla vigilanza del Ministero della P.I., integralmente recepiti in quanto a struttura e compiti nel ricordato T.U. del 1994, mantennero sostanzialmente intatte per oltre un ventennio le loro prerogative fino alla Riforma "Bassanini" che produsse, tra l'altro, una significativa riorganizzazione dell'attività delle pubbliche amministrazioni relativamente ai procedimenti, al personale e ai controlli.

La legge 21 marzo 1997, n. 59 ("Bassanini"), infatti, oltre alla sanzione giuridica dell'autonomia organizzativa, didattica, di ricerca e sviluppo riconosciuta alle istituzioni scolastiche, ha affrontato vari "filoni" riformatori.

Il primo riguarda il trasferimento (conferimento) di compiti e funzioni amministrative dallo Stato alle Regioni e agli Enti Locali, con l'obiettivo di realizzare il cosiddetto "federalismo amministrativo a Costituzione invariata", ispirato al noto principio della sussidiarietà orizzontale e verticale, che nella legge stessa ha trovato una chiara e compiuta definizione.

Il secondo ha riguardato, appunto, la riforma delle pubbliche amministrazioni finalizzata alla costruzione di uno Stato "moderno" e "leggero", prevedendo il potenziamento e il riordino dei meccanismi e degli strumenti per la **valutazione dei costi, dei rendimenti e dei risultati** delle gestioni delle pubbliche amministrazioni.

Il terzo si è occupato del "completamento" del processo di privatizzazione del lavoro pubblico, avviato con la Legge Delega 421/92 e inizialmente attuato attraverso il D.L.vo 29/93 (ora D.L.vo 165/2001, come modificato e integrato dal D.L.vo 150/2009 - "Brunetta").

A tal proposito vale la pena segnalare come l'art. 2 della Legge 421/92 avesse delegato il Governo a emanare provvedimenti "*...diretti al contenimento, alla razionalizzazione e al **controllo della spesa per il settore del pubblico impiego, al miglioramento dell'efficienza e della produttività nonché alla sua riorganizzazione...omissis***".

Ci muoviamo, dunque, in un contesto politico-economico del Paese nel quale la continua e inarrestabile lievitazione del debito pubblico pone all'ordine del giorno un ripensamento complessivo della spesa imputabile alle pubbliche amministrazioni.

La preoccupazione maggiore, pertanto, è il controllo della spesa, con prioritaria attenzione **ai parametri dell'efficienza e della produttività**; decisamente residuale resta la questione della "qualità" dei servizi, che nella scuola attiene ai livelli di apprendimento raggiunti dagli alunni e ai processi di maturazione e sviluppo della loro personalità.

L'impressione d'insieme che si ricava dagli assetti ordinamentali sopra richiamati è che gli interessi del "Palazzo" siano rimasti per lungo tempo prevalentemente legati alla costituzione e al riordino degli "apparati" di supporto alla valutazione e alla ponderatissima ricerca degli equilibri dei relativi assetti di *governance* e di autoconservazione piuttosto che all'effettivo decollo di procedure valutative sia del sistema che delle *performances* del personale.

Ciò ha riguardato soprattutto il CEDE e la BDP che proprio a seguito della delega contenuta nella Legge “Bassanini” (artt.11, 12 e 14) vennero trasformati, rispettivamente, in **Istituto Nazionale per la Valutazione del Sistema dell’Istruzione (INVALSI)** e in **Istituto Nazionale di Documentazione per l’Innovazione e la Ricerca Educativa (INDIRE)**, ai quali venne mantenuta la personalità giuridica di diritto pubblico e l’autonomia amministrativa, ambedue dotati di autonomia contabile, patrimoniale, regolamentare e finanziaria e sottoposti alla vigilanza del Ministero della P.I. che, attraverso apposite Direttive, avrebbe individuato le priorità strategiche delle quali tener conto nella programmazione delle rispettive attività.

All’INVALSI vennero affidati i seguenti compiti:

- a) valutare l’efficienza e l’efficacia del sistema di istruzione nel suo complesso e analiticamente, ove opportuno anche per singola istituzione scolastica, inquadrando la valutazione nazionale nel contesto internazionale;
- b) studiare le cause dell’insuccesso e della dispersione scolastica con riferimento al contesto sociale e alle tipologie dell’offerta formativa;
- c) condurre attività di valutazione sulla soddisfazione dell’utenza;
- d) fornire supporto e assistenza tecnica all’amministrazione per la realizzazione di **autonome iniziative di valutazione** e supporto alle singole istituzioni scolastiche;
- e) valutare gli effetti degli esiti applicativi delle iniziative legislative che riguardano la scuola;
- f) valutare gli esiti dei progetti e delle iniziative di innovazione promossi in ambito nazionale;
- g) assicurare la partecipazione italiana a progetti di ricerca internazionale in campo valutativo e nei settori connessi all’innovazione organizzativa e didattica.

Con un apposito comma dell’art. 1 venne precisato che “...*ai fini della realizzazione di iniziative che comportino attività di valutazione e di promozione della **cultura dell’autovalutazione** da parte delle scuole...omissis*” l’Istituto si sarebbe potuto avvalere dei servizi dell’Amministrazione periferica della P.I. (gli ex-Provveditorati agli Studi, soppressi dalla stessa “Bassanini”, trasformati prima in Centri Servizi per le istituzioni scolastiche – CIS- poi in Centri Servizi Amministrativi - CSA - ora Uffici Scolastici Provinciali – USP-, quali articolazioni funzionali degli Uffici Scolastici Regionali) e delle “specifiche professionalità” degli ispettori tecnici.

All’INDIRE, in collegamento con gli IRRSAE, vennero affidati:

- a) lo sviluppo di un sistema di documentazione finalizzato alle esperienze di ricerca e innovazione didattica e pedagogica;
- b) la creazione di servizi e materiali a sostegno dell’attività didattica e del processo di autonomia;
- c) la rilevazione dei bisogni formativi con riferimento ai risultati della ricerca;
- d) il sostegno alle strategie di ricerca e formazione riferite allo sviluppo dei sistemi tecnologici;
- e) l’elaborazione e la realizzazione di coerenti progetti nazionali di ricerca coordinandosi con le università;
- f) lo sviluppo delle attività di raccolta, elaborazione, valorizzazione e diffusione dell’informazione e di produzione della documentazione a sostegno dell’innovazione didattica e dell’autonomia;
- g) il sostegno, lo sviluppo e la diffusione di tecnologie dell’informazione, della documentazione e della comunicazione nelle scuole e la valorizzazione del patrimonio bibliografico e documentario già appartenente alla BDP.

Compiti ambiziosi ed impegnativi dei quali appare tuttora fortemente dubbia – al di là dei pur apprezzabili intenti ordinamentali- la concreta e positiva ricaduta sull'azione educativa, metodologica e didattica delle scuole, le sole legittimate a fornire un giudizio in merito.

Nella ricostruzione cronologica degli interventi ordinamentali che hanno riguardato i predetti Istituti, a conferma dell'attenzione normativa prevalentemente "entropica", va segnalato il d.P.R. 21 settembre 2000, n. 313, *"Regolamento recante organizzazione dell'istituto nazionale per la valutazione del sistema dell'istruzione attuativo degli articoli 1 e 3 del decreto legislativo 300 luglio 1999, n. 258"*, che ha dettato disposizioni relative alla definizione degli organi amministrativi e delle relative competenze (Presidente, Consiglio di Amministrazione, Direttore), alla consulenza tecnico-scientifica, alle verifiche di regolarità amministrativa e contabile, all'autonomia regolamentare, alla dotazione organica, al reclutamento del personale dell'istituto, al personale comandato o collocato fuori ruolo, ai contratti di prestazione d'opera e contratti di ricerca, al patrimonio e risorse finanziarie, all'associazione con enti di ricerca e al conferimento di incarichi, alle convenzioni per specifici progetti, e alla vigilanza; profili, come vedremo, sui quali legge e ordinamento sono ripetutamente intervenuti.

Da "Moratti" a "Fioroni"

Per tornare alla "norma" di cui stiamo celebrando il nono compleanno, cioè al Decreto Legislativo 19 novembre 2004, n. 286, ribadiamo quanto già inizialmente riferito che si tratta di un provvedimento attuativo della delega contenuta nell'art. 3 della Legge 28 marzo 2003, n. 53 *"Delega al Governo per la definizione delle norme generali sull'istruzione e dei livelli essenziali delle prestazioni in materia di istruzione e formazione professionale"*, normalmente conosciuta come "Riforma Moratti".

In particolare il suddetto art. 3, dopo aver precisato al comma 1, lett.a) che la valutazione, periodica e annuale, degli apprendimenti e del comportamento degli studenti del sistema educativo di istruzione e di formazione, e la certificazione delle competenze da essi acquisite, sono affidate ai docenti delle istituzioni di istruzione e formazione frequentate, aggiunge alla successiva lett. b):

- *"...ai fini del progressivo miglioramento e dell'armonizzazione della qualità del sistema di istruzione, l'Istituto nazionale per la valutazione del sistema di istruzione effettua verifiche periodiche e sistematiche sulle conoscenze e abilità degli studenti e sulla qualità complessiva dell'offerta formativa delle istituzioni scolastiche; in funzione dei predetti compiti vengono rideterminate le funzioni e la struttura del predetto Istituto"*.

La successiva lett. c), riferendosi all'esame di Stato conclusivo dei cicli di istruzione, aggiunge ai compiti del riordinando INVALSI, unitamente a quelle organizzate dalle commissioni d'esame, la predisposizione di "prove", sulla base degli obiettivi specifici di apprendimento del corso e in relazione alle discipline di insegnamento dell'ultimo anno.

Da qui la necessità e un'ulteriore occasione per rimettere mano alla previgente disciplina dell'Istituto, rideterminandone "funzioni" e "struttura" all'interno – ed è questo l'elemento di più evidente interesse istituzionale e ordinamentale, di un **Servizio nazionale di valutazione del sistema educativo di istruzione e di formazione**, espressamente voluto dalla Legge 53/2003, costituito, in termini di "concorrenza" al conseguimento degli obiettivi fissati dalla Legge stessa, *"...dalle istituzioni scolastiche e formative, nonché dalle regioni, dalle province e dai comuni in relazione ai rispettivi ambiti di competenza ...omissis"* con l'obbligo per gli stessi normativamente sancito di provvedere *"...al*

coordinamento delle rispettive attività e servizi in materia di valutazione dell'offerta formativa attraverso accordi ed intese volti alla condivisione dei dati e delle conoscenze".

Viene dunque stabilito un principio che potremmo definire di "interoperabilità" tra i sistemi informativi di INVALSI, scuole e Centri di formazione professionale, Regioni ed Enti Locali al fine di assicurare l'effettivo raccordo tra attività e servizi di valutazione.

Per non stupirci più di tanto, non dimentichiamo che in quegli anni erano ancora molto forti le pressioni federalistiche presenti nella maggioranza di centro-destra e avallate dalla Riforma del Titolo V della Costituzione (Legge cost. 3/2001), nell'interpretazione operativa del ruolo delle Regioni nell'esercizio della potestà legislativa concorrente in materia di istruzione in aggiunta a quella esclusiva in materia di istruzione e formazione professionale.

Per queste ragioni viene attribuita all'INVALSI la nuova denominazione di **Istituto nazionale per la valutazione del sistema di istruzione e di formazione** e conferito lo status di ente di ricerca, mentre ne sono confermate la personalità giuridica di diritto pubblico e l'autonomia amministrativa contabile, patrimoniale, regolamentare e finanziaria.

Le priorità strategiche dell'attività dell'Istituto vengono definite dal MIUR (nuova denominazione del MPI) con propria Direttiva per quanto riguarda il sistema dell'istruzione e con Linee Guida, d'intesa con la Conferenza Stato/Regioni relativamente a quello dell'istruzione e formazione professionale.

Con l'occasione vengono rivisitate e aggiornate le precedenti disposizioni sugli organi dell'Istituto (Presidente, Comitato Direttivo, Collegio dei revisori dei conti), sulle loro attribuzioni e sulle modalità di scelta del Direttore Generale, sulla dotazione organica, sulle modalità e limiti per l'utilizzazione del personale comandato e per il conferimento di incarichi ad esperti di alta qualificazione. Naturalmente, non poteva non mancare l'individuazione della fonte di finanziamento degli oneri derivanti dall'attuazione del provvedimento, computati in 7,306 milioni di euro per il 2004 e 10,360 per il 2005. Un discreto viatico per la causa dell'autoconservazione.

Con la conclusione della XIV Legislatura a maggioranza di centro/destra e l'insediamento del Governo di centro/sinistra, durato all'incirca due anni (2006/2008) a causa dello scioglimento anticipato delle Camere, assistiamo a un nuovo cambio di scenario. Con la Legge Finanziaria 2007 (Legge 296/2006), per iniziativa del Ministro Fioroni, il Parlamento dispone l'istituzione presso il Ministero della Pubblica Istruzione (denominazione ripristinata rispetto al MIUR) **dell'Agenzia nazionale per lo sviluppo dell'autonomia scolastica** (ANSAS) subentrante nelle funzioni e nei compiti esercitati dagli IRRE e dall'INDIRE che vengono contestualmente soppressi.

La stessa Legge introduce modificazioni alla composizione degli organi di governo dell'INVALSI (il Comitato Direttivo viene sostituito dal Comitato di Indirizzo, composto dal Presidente e da otto membri) e alle modalità di scelta del Presidente.

Il passaggio più significativo del provvedimento è l'affidamento all'INVALSI della formulazione al Ministro della P.I. di *"...proposte per la piena attuazione del sistema di valutazione dei dirigenti scolastici"*, nonché della definizione delle procedure da seguire per la valutazione dei dirigenti scolastici, ivi compresa la formulazione di proposte per la formazione dei team di valutazione, e della realizzazione del monitoraggio sullo sviluppo e sugli esiti del sistema di valutazione.

Sembra finalmente di cogliere la volontà di passare dalle parole ai fatti (in verità anche stavolta rimasta sostanzialmente disattesa) e di dare impulso operativo al sistema di valutazione.

Questo nuovo cambio di scenario è senz'altro da collegare al clima politico, in parte già accennato, che aveva caratterizzato l'esordio della XV Legislatura.

Nel corso di questa Legislatura, infatti, venne esplicitamente posta tra le priorità dell'Agenda politica del Governo di centro-sinistra la questione delle "nuova" qualità dei servizi e delle funzioni pubbliche:

Si aprì in proposito una stringente fase di concertazione tra il Governo e le OO.SS. che portò nel gennaio del 2007 alla sottoscrizione del "Memorandum d'intesa su lavoro pubblico e riorganizzazione delle Amministrazioni Pubbliche".

L'esordio del documento è molto esplicito: *"Una profonda riorganizzazione delle Amministrazioni pubbliche è un passaggio obbligato affinché l'economia italiana torni su un sentiero di crescita duratura. Per rendere più attrattiva la scelta di vivere e di investire in Italia, per dare spazio alla capacità dei cittadini, dei lavoratori e delle imprese, di innovare, è necessario un deciso miglioramento della qualità dei servizi pubblici che essi utilizzano...omissis La riorganizzazione della Pubblica Amministrazione e delle funzioni pubbliche, a livello centrale e locale, deve essere ispirata all'obiettivo di accrescere la produttività del sistema Paese"...omissis*

Convinzione profonda dell'allora Ministro per la funzione pubblica Nicolais era la necessità di misurazione della qualità e quantità dei servizi pubblici e la valorizzazione del ruolo della Dirigenza, attraverso il riassetto normativo e contrattuale, l'autonomia di bilancio e un **più severo sistema di valutazione**.

Il punto 10 del Memorandum prevedeva che: *"In coerenza con gli obiettivi di una nuova qualità dei servizi e delle funzioni pubbliche, come delineati nel punto 1 del presente documento, si attiverà un apposito confronto sui temi della scuola, della Ricerca e dell'Alta Formazione Artistica e Musicale"*.

Nacque così **"L'Intesa per un'azione pubblica a sostegno della conoscenza"** sottoscritta a fine giugno 2007.

Nell'Intesa il miglioramento della qualità e quantità dell'istruzione veniva riconosciuto **"priorità nazionale"** e, in quanto tale, **"obiettivo di sistema"** che esigeva, pertanto, una strategia di interventi coordinati e sinergici per mettere la scuola in condizione di perseguire le sue finalità istituzionali, rese sempre più cogenti dalle continue e pressanti domande individuali e sociali connesse alla situazione particolarmente difficile e delicata del Paese sotto il profilo culturale, sociale ed economico.

Venivano, quindi, individuati alcuni obiettivi prioritari quali:

- l'estensione massima della scolarità come opportunità offerta a tutti;
- la rapida riduzione e, in prospettiva l'azzeramento dei tassi di dispersione e di abbandono rendendo effettivo l'innalzamento dell'obbligo di istruzione fino a 16 anni e il diritto-dovere all'istruzione e formazione fino a 18 anni;
- la lotta all'analfabetismo funzionale e l'innalzamento dei livelli culturali della popolazione adulta.

Quali principali assi di intervento venivano individuati, tra gli altri (in estrema sintesi):

- il rilancio della ricerca **sui metodi e gli strumenti di valutazione** presso l'INVALSI e l'ANSAS, in stretto rapporto con le istituzioni scolastiche e in piena indipendenza d'azione;
- interventi di formazione iniziale e di valorizzazione del personale della scuola;
- superamento della logica emergenziale in favore della stabilità dell'organizzazione del servizio e della continuità dell'azione educativa;
- definizione, a seguito della modifica del Titolo V della Costituzione, del quadro delle competenze istituzionali e delle responsabilità decisionali e operative di Stato,

Regioni e Scuola autonome, salvaguardando **il carattere unitario e nazionale** del sistema pubblico di istruzione e formazione. Tale carattere è garantito dal governo nazionale di tutti quegli strumenti che rendono possibile l'unitarietà: personale, contratto, organizzazione, risorse;

- piena attuazione dell'autonomia funzionale delle scuole come strumento per rispondere, secondo criteri di efficienza, efficacia, ed equità ai bisogni formativi sempre più differenziati.

Il Memorandum e l'Intesa definivano, dunque, lo scenario di contesto – frutto di una riconosciuta azione concertativa tra Governo e Sindacati, nell'ambito del quale si è sviluppata e conclusa la ricerca che ha portato, nel settembre del 2007, alla stesura del **“Quaderno bianco sulla scuola”**, curato congiuntamente dai Ministeri dell'Economia e della Pubblica Istruzione (che vide anche il coinvolgimento di alcuni tecnici e ricercatori della Banca d'Italia, tra i quali il dott. Barca e il dott. Piero Cipollone, che per alcuni anni fu prima Commissario e poi Presidente dell'INVALSI), un lavoro di analisi critica e di proposte programmatiche, ragionevoli, perseguibili e, soprattutto inevitabili, da realizzarsi nel corso di un settennio.

La “lezione” del Quaderno Bianco

Gli “interventi” ipotizzati nella Parte Seconda hanno a riferimento i **“fatti”** rilevati nella prima parte che svelano la sostanziale incapacità del nostro sistema scolastico di dare sufficienti risposte sul piano della **qualità** e **quantità** dell'istruzione da cui derivano risultati **“modesti”** raggiunti su obiettivi attesi quali l'equità e la mobilità sociale, la crescita della produttività e il soddisfacimento in tutte le aree del Paese dei diritti di cittadinanza.

Si poneva, dunque, esplicitamente il tema della “qualità” inequivocabilmente legata alla “questione-docenti”.

Tra gli **indizi di debolezza** del nostro sistema scolastico vengono elencati:

- l'incompleta e incerta attuazione del processo di decentramento avviato negli anni 90 che non si è ancora consolidato, unitamente all'attribuzione alle istituzioni scolastiche dell'autonomia funzionale, sostanzialmente condizionata sia a causa di insufficiente responsabilità economico-finanziaria sia per il mancato supporto di indirizzi nazionali certi;
- l'assenza da parte dello Stato di un sistema di programmazione a medio-lungo termine del fabbisogno territoriale di insegnanti, fondato su attendibili ricognizioni anagrafiche, condizione imprescindibile per affrontare la questione degli organici del personale (e conseguentemente del rapporto insegnanti/alunni) al di fuori dalle ricorrenti situazioni emergenziali affidate ai **tagli** delle varie leggi finanziarie;
- la difficile gestione, sul piano operativo, del meccanismo istituzionale di programmazione della rete scolastica da parte di Regioni e Province, inevitabilmente esposta ai condizionamenti politici (e clientelari), che crea forti squilibri nella dimensione delle classi, anche indipendentemente dall'orografia e dalla disseminazione delle piccole realtà comunali;
- **l'assenza di un sistema nazionale di valutazione, come strumento di ricerca, di approfondimento e supporto per gli insegnanti (e per sostenere processi di autovalutazione da parte delle scuole) e, soprattutto, di definizione e verifica di standard nazionali di qualità;**
- la retribuzione pro-capite degli insegnanti **inferiore alla media internazionale e la modestia e lentezza della progressione retributiva sostanzialmente**

priva di componenti legate alla qualità dei risultati raggiunti. Su questo aspetto si dovrebbe aprire una grande discussione, che rischia, però, di rimanere sterile o comunque impantanata da un **interrogativo di fondo: come legare una parte della retribuzione o della carriera ai “risultati”, se questi non sono misurati in modo oggettivo e condiviso?** Da anni, (da decenni) in sede contrattuale poniamo la questione, insediamo Commissioni istruttorie e Gruppi di lavoro che si arenano sia su difficoltà legate alla costruzione del modello procedurale sia al reperimento delle relative risorse.

La lettura del Quaderno Bianco, da noi considerata di stringente attualità pur essendo trascorsi quasi sette anni, che pure propone interventi di contenimento e razionalizzazione della spesa, deve essere affrontata alla luce dell'introduzione **“Una scuola di qualità per tutti”** (firmata dai Ministri Padoa Schioppa e Fioroni) che esordisce in questi termini: *“La consapevolezza del ruolo strategico dell'istruzione per la crescita della persona, per la sua realizzazione e per lo sviluppo civile, democratico ed economico dell'Italia è cresciuta negli ultimi anni. Rafforzare la nostra dotazione di capitale materiale e immateriale è condizione indispensabile per tornare su un sentiero di sviluppo. **Il miglioramento della qualità della scuola, valorizzando la funzione e la dignità dell'insegnare, ne costituisce la priorità:** può accrescere una mobilità sociale inadeguata, la produttività che ristagna, consolidare e diffondere il godimento pieno dei diritti di cittadinanza”.*

Dopo l'esplicita ammissione che il Quaderno Bianco *“approfondisce gli spunti e gli indirizzi contenuti nell'Intesa Governo-Organizzazioni sindacali dello scorso giugno”* e dopo aver proclamato che: **“Non c'è futuro senza educazione, non c'è educazione senza piena consapevolezza, nella scuola e nella società, dell'alto rango dell'insegnante”**, così conclude:

*“E' necessario superare la logica dell'emergenza ed avere l'ambizione di una analisi e di una **proposta che guardi al medio-lungo periodo (5-10-18-20 anni)** Il sistema di istruzione nazionale può recuperare efficienza ed efficacia con una programmazione **che accetti la sfida di una scuola di tutti e per tutti ma di qualità**, una scuola capace di accompagnare i nostri bambini e i nostri giovani nell'avventura della conoscenza e della crescita della loro persona, con la consapevolezza che le risorse che occorrono per l'istruzione e l'educazione dei nostri figli **non sono solo un capitolo di spesa ma una voce portante del nostro investimento per il futuro.**”*

Lo scioglimento anticipato delle Camere pose fine, come detto, solo dopo due anni all'azione politica e programmatica del Governo di centro/sinistra cui subentrò, all'esito delle elezioni del febbraio 2008 la nuova maggioranza di centro/destra che, come si ricorderà, esordì con il D-L. 112/2008 (“Tremonti”), convertito dalla Legge 133 dello stesso anno, mettendo in atto la più terribile stagione di tagli (oltre otto miliardi di euro in un triennio) che si siano abbattuti sul nostro sistema scolastico e formativo.

La valutazione oggi

All'inizio del presente lavoro avevamo fatto cenno all'attuale fase di evoluzione del quadro giuridico-ordinamentale in materia di valutazione e della sua conseguente regolazione desumibile dalla pluralità delle fonti che ne disciplinano l'effettiva agibilità e la concreta fattibilità, a partire, ovviamente, dal Regolamento emanato con il d.P.R 80/2013.

Nella decorsa XVI Legislatura il sistema di valutazione rientrò tra le “manovre” di contenimento della spesa pubblica varate dai Governi Berlusconi e Monti, attraverso alcuni emendamenti inseriti nella discussione parlamentare del Decreto-Legge n. 225/2010,

cosiddetto “milleproroghe”, convertito dalla Legge n. 10/2011, materia sulla quale è successivamente intervenuto- tra le altre- l’art. 19 del Decreto-Legge 98/2011, convertito dalla Legge 111/2011.

Con il primo intervento, infatti, il Governo veniva delegato a emanare un Regolamento attraverso il quale individuare un **sistema nazionale di valutazione** con contestuale definizione del relativo apparato, così articolato:

- a) nell’**Istituto nazionale di documentazione, innovazione e ricerca educativa (INDIRE)**, con compiti di sostegno ai processi di miglioramento e innovazione educativa, di formazione in servizio del personale della scuola e di documentazione e ricerca didattica;
- b) nell’**Istituto nazionale per la valutazione del sistema di istruzione e formazione (INVALSI)**, con compiti di predisposizione di *prove di valutazione degli apprendimenti* per le scuole di ogni ordine e grado, di partecipazione alle indagini internazionali, oltre alla prosecuzione delle indagini nazionali periodiche sugli standard nazionali;
- c) nel **Corpo ispettivo**, autonomo e indipendente, con il compito di *valutare le scuole e i dirigenti scolastici* secondo quanto previsto dal decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150 (“Brunetta”).

All’attuazione di questa delega legislativa, materia sulla quale è successivamente intervenuto il D.L. 5/2012, convertito dalla L. 35/2012, si è provveduto attraverso la predisposizione da parte del Governo del citato Regolamento 80/2013, approvato in via definitiva nella seduta del Consiglio dei Ministri dell’8 marzo 2013.

Nel darne l’annuncio sul proprio sito istituzionale, il MIUR ha evidenziato come con tale provvedimento “*si è inteso rispondere agli impegni assunti nel 2011 dall’Italia con l’Unione Europea, in vista della programmazione dei fondi strutturali 2014/2020*”.

Nello stesso comunicato si afferma che: “*Rispetto al testo iniziale sono state recepite, in larga misura, le osservazioni e le proposte contenute nei pareri del Consiglio Nazionale della Pubblica Istruzione, della Conferenza Unificata, del Consiglio di Stato e della VII Commissione del Senato, migliorative del testo del decreto nel senso di una **più compiuta valorizzazione dell’autonomia responsabile delle scuole nei processi di autovalutazione e di miglioramento della qualità del servizio offerto.***”

La richiamata Legge 10/2011 dispone dunque la “riesumazione” dell’INDIRE (soppresso, come precedentemente ricordato, dalla Legge n. 296/2006 – finanziaria 2007–, insieme agli IRRE, con contestuale creazione dell’ANSAS), il sostanziale mantenimento dei compiti istituzionali attualmente attribuiti all’INVALSI, cui viene aggiunto il coordinamento del Sistema e, fatto del tutto innovativo, l’affidamento esplicito al *Corpo Ispettivo*, la cui funzione dovrà essere riorganizzata secondo parametri che ne assicurino l’autonomia e l’indipendenza, del compito di valutazione esterna della scuola e quella dei dirigenti scolastici.

Il Corpo Ispettivo viene così a costituire la cosiddetta “terza gamba” del sistema nazionale di valutazione, di cui da tempo si stava parlando, senza però prevederne un sostanzioso incremento della consistenza organica, che la Legge “blocca” a quella oggi esistente, intorno alle 300 unità, dotazione che presenta molte vacanze, peraltro in numero notevolmente superiore a quello dei candidati risultati idonei al concorso per il relativo reclutamento, già da alcuni mesi concluso.

Non c’è dubbio che il “cuore” del Regolamento 80/2013 è costituito dalla declinazione delle fasi del processo di valutazione, stabilita dall’art. 6:

- **autovalutazione** delle istituzioni scolastiche;
- **valutazione esterna**, condotta da appositi “nuclei di valutazione” coordinati dagli Ispettori, “*sulla base di protocolli, indicatori e programmi definiti dall’INVALSI*”;
- **azioni di miglioramento**, condotte sulla base di uno specifico **Piano**, “... con l’eventuale sostegno dell’INDIRE, o di Università, enti, associazioni scelte dalle scuole stesse;
- **rendicontazione pubblica** dei risultati “... secondo una logica di trasparenza, di condivisione e di miglioramento del servizio scolastico con la comunità di appartenenza.”.

Per riassumere.

Le fonti legislative da cui trae origine il suddetto Regolamento sul Sistema Nazionale di Valutazione predisposto e adottato dal MIUR sono le seguenti:

- 1) il D.- L. 29 dicembre 2010, n. 225, convertito dalla L. 26 febbraio 2011, n. 10, art.1, commi 4–octiesdecies e 4–noviesdecies;
 - 2) il D.- L. 6 luglio 2011, n. 98, convertito dalla L. 15 luglio 2011, n. 11, art. 19;
 - 3) il D.- L. 9 febbraio 2012, n. 5, convertito dalla L. 4 aprile 2012, n. 35, art. 51.
- Con il primo intervento, come detto, il Governo veniva delegato fin dal 2010 ad emanare un Regolamento attraverso il quale individuare un **sistema nazionale di valutazione** con contestuale definizione del relativo apparato, la cui articolazione è stata sopra descritta.
 - Con il secondo venivano dettate le seguenti specifiche disposizioni **per ANSAS e INDIRE**: per dare attuazione alle disposizioni concernenti il novo assetto istituzionale, organizzativo e funzionale nei tempi previsti dal D.L. n. 225/2010, convertito dalla Legge n. 10/2011, l’ANSAS viene autorizzata ad avviare un programma straordinario di reclutamento nel limite dell’attuale dotazione organica dell’ente nonché entro il limite dell’80% delle proprie entrate correnti complessive. Completate le relative procedure con l’assunzione del personale a decorrere dal 1° settembre 2012, il personale utilizzato presso il predetto Ente in posizione di comando rientrerà in servizio nelle istituzioni scolastiche. A decorrere dalla stessa data l’ANSAS verrà soppressa e ripristinato l’INDIRE, quale ente di ricerca con autonomia scientifica, finanziaria, patrimoniale, amministrativa e regolamentare.
 - Con il terzo, e precisamente attraverso l’art. 51 (Potenziamento del sistema nazionale di valutazione) si stabilisce che in attesa dell’avvio di un sistema organico e integrato di valutazione delle scuole, secondo la riorganizzazione del sistema nazionale di valutazione (le ricordate “tre gambe”: ex ANSAS – ora INDIRE – INVALSI e Corpo Ispettivo), all’INVALSI viene affidato (temporaneamente) anche il compito del **coordinamento “funzionale”** del Sistema Nazionale stesso.

L’ultimo periodo dell’articolo sancisce che la partecipazione alle rilevazioni nazionali degli apprendimenti affidate all’INVALSI deve considerarsi “**attività ordinaria d’istituto**”, risolvendo così, per via legislativa, le controversie legate all’utilizzo del personale della scuola nella somministrazione delle prove.

Si tratta di una questione oggetto di un dibattito spesso dai toni accesi, su cui vale la pena citare il testo del comunicato stampa diramato dal Segretario Generale Francesco Scrima dopo l’annuncio dell’avvenuta firma da parte del Ministro Profumo dello Schema di Regolamento, che riassume chiaramente la posizione della CISL Scuola in proposito:

“Regolamento valutazione: la direzione è quella giusta.

La valutazione che serve alla scuola è quella che le permette di lavorare in modo più consapevole, favorendo la qualità dei risultati e mettendola in condizione di migliorare il

servizio reso all'utenza. Non interessa e non serve, invece, una valutazione che si limiti a stilare classifiche, o peggio ancora a erogare premi o infliggere punizioni.

Il nuovo regolamento approvato oggi dal Consiglio dei Ministri ci sembra in linea con il primo modello, lontano dalla caricatura che per troppo tempo qualcuno ha fatto del merito e della valutazione. Anche per questo la CISL Scuola lo ha considerato da subito un documento apprezzabile; il percorso valutativo che propone è ancorato all'autonomia delle scuole, si parte dall'autovalutazione e si riguarda la rendicontazione sociale. Si disegna un sistema che punta a sostenere le necessarie azioni di miglioramento, spesso richieste proprio laddove è più forte il peso delle difficoltà date da contesti particolarmente problematici. Ecco perché una valutazione correttamente intesa è fattore essenziale di equità, oltre che di qualità: fattore di promozione e non di discriminazione.

Il regolamento ci sembra orientato in questa direzione, che si ricollega in modo coerente alle indicazioni del Quaderno Bianco del 2007. Non mancano naturalmente punti di debolezza e criticità, a partire dal fatto che non c'è un sostegno adeguato in termini di risorse, senza le quali il sistema non può funzionare efficacemente, così come appare scarsamente credibile, nelle attuali condizioni, il ruolo che può svolgere un corpo ispettivo oggi ridotto di fatto a una realtà solo virtuale. Sono aspetti su cui è necessario intervenire con decisione, nel quadro di quelle scelte forti di investimento in istruzione e formazione che da tempo rivendichiamo; siamo tuttavia convinti che mentre l'impianto avviato può essere migliorato in fase di gestione, un ulteriore rinvio avrebbe creato un vuoto pericoloso e un danno ben più grave”.

Il “guado” superato

Con la pubblicazione e l'entrata in vigore del Regolamento 80/2013; con l'obbligo per i neo-vincitori di concorso di effettuazione di un periodo di “formazione e tirocinio”, previsto dagli artt. 16, 17 e 19 dell'ultimo Bando di reclutamento dei dirigenti scolastici, indetto con Decreto Direttoriale 13 luglio 2011; il varo, lo svolgimento e la progressiva implementazione del Progetto Nazionale di Sperimentazione: “Valutazione e Sviluppo della Scuola” (VALES), di cui alla CM 3 febbraio 2012, n. 16 e alle successive Note Ministeriali, ultima delle quali, al momento risulta la Nota prot. 0002164 del 10/10/2013; con la Direttiva INVALSI n. 85 del 12/10/2012, emanata proprio in attuazione dell'art. 2, comma 3, del **D.L.vo 19 novembre 2004, n. 286**, sono state finalmente poste le condizioni operative, legittimate da un preciso e non contestabile impianto normativo, che ci consente di constatare l'avvenuto passaggio dell'angusto guado dalle intenzioni ai fatti, a lungo interdetto da tentennamenti politico-amministrativi e da resistenze di variegata provenienza.

Percorsi ed esiti, naturalmente, tutti da verificare e, comunque, da seguire con l'interesse e l'attenzione delle quali ci sembra di aver dato finora testimonianza.

Ma di questo ci occuperemo sicuramente in occasione di una prossima e specifica celebrazione.

19 Novembre 2013

