

PROGRAMMA EDUCATION
FGA WORKING PAPER

N. **53** (03/2014)

**La valutazione del personale docente, delle Istituzioni
scolastiche e l'autovalutazione: considerazioni di
carattere giuridico**

Mario Falanga
Libera Università di Bolzano

© Fondazione Giovanni Agnelli, 2014

Le opinioni espresse in questo testo sono responsabilità dell'autore e non necessariamente riflettono quelle della Fondazione Giovanni Agnelli.

The opinions expressed in this paper are the sole responsibility of the author and do not necessarily reflect those of the Fondazione Giovanni Agnelli.

www.fondazione-agnelli.it

segreteria@fga.it

La valutazione del personale docente, delle Istituzioni scolastiche e l'autovalutazione: considerazioni di carattere giuridico

Mario Falanga

Le recenti riforme dei sistemi scolastici nei Paesi dell'Unione indicano nella valutazione il fattore decisivo per migliorare la qualità dell'insegnamento, per il riconoscimento del merito e per l'incentivazione premiale, per lo stimolo all'impegno e il contrasto alle condotte di segno opposto.

Il rapporto tuttavia della valutazione con i risultati del sistema scolastico sul versante della prestazione didattica dei docenti, valutazione interna ed esterna, ha seguito un particolare percorso per approdare solo negli ultimi anni ad una qualche soluzione, tuttavia in via di completamento e di validazione.

Il percorso inizia con la decretazione delegata del 1974, nello specifico il D.P.R. n. 417/1974 su stimolo della L. n. 477/1973, disegnava un nuovo stato giuridico degli insegnanti delle scuole di ogni ordine e grado basato sul principio della *unicità o unitarietà della funzione docente*¹ e congruente al valore della *libertà d'insegnamento* di cui la prestazione didattica è espressione.

Il principio dell'unicità della funzione docente sarà successivamente confermato nel quadro dell'attribuzione alle Istituzioni scolastiche dell'autonomia e della personalità giuridica; l'art. 21 della L. n. 59/1997, pur prevedendo «l'individuazione di nuove figure professionali del personale docente», stabilisce contestualmente che tale individuazione è effettuata «ferma restando l'unicità della funzione» docente (comma 16).

In ordine alla valutazione del sistema scolastico la competenza è dello Stato; il D. Lgs n. 112/1998, all'art. 137, comma 1, precisa che restano allo Stato, ai sensi dell'art. 3, comma 1, lettera a), della L. n. 59/1997, oltre ai compiti e alle funzioni concernenti i criteri e i parametri per l'organizzazione della rete scolastica e le funzioni relative alla determinazione e all'assegnazione delle risorse finanziarie a carico del bilancio dello Stato e del personale alle istituzioni scolastiche, anche «le funzioni di valutazione del sistema scolastico».

1. Valutazione del personale docente come valutazione dell'insegnamento

In virtù del principio della *unicità* della funzione docente non esiste tra docenti distinzione collegata alla valutazione (merito) come invece per il settore universitario (ricercatori, associati, ordinari); l'unica distinzione è di natura economica ed è basata sull'anzianità nel servizio. L'art. 3, comma 6, della L. n. 477/1973 ha infatti abolito il precedente sistema di progressione legata alla valutazione del docente – il c.d. «concorso per merito distinto» (artt. 9-10, R.D. n. 1054/1923 e art. 3, L. 165/1958) – per il riconoscimento di competenze culturali e professionali da premiare con un avanzamento accelerato di carriera; la stessa legge ha abrogato le «note di qualifica»² basate sulla valutazione del servizio del personale (art. 4, n. 9, L. n. 477/1973 e art. 66, comma 5, D.P.R. n. 417/1974, rifluiti negli art. 11, comma 4, e art. 448, D. Lgs n. 297/1994).

Cade pertanto nel 1973 ogni forma di valutazione della *prestazione* del personale docente³, con una sola eccezione, tutt'ora vigente: è possibile valutare il servizio del docente «solo su richiesta dell'interessato» (art. 4, p. 9, L. n. 477/1973) e da parte del Comitato per la valutazione del servizio (art. 66, D.P.R. n. 417/1974). Questa forma di valutazione del servizio è l'unica ammessa dalla norma statale ed è tuttora in vigore. Gli indicatori da tenere presenti per poter effettuare questa valutazione sono indicati nel comma 3 del citato art. 66 e sono i seguenti: le qualità intellettuali, la preparazione culturale e professionale, anche con riferimento a eventuali pubblicazioni, la diligenza, il comportamento nella scuola, l'efficacia dell'azione educativa e didattica, le eventuali sanzioni disciplinari, l'attività di aggiornamento, la partecipazione ad attività di sperimentazione, la collaborazione con altri docenti e con gli organi della scuola, i rapporti con le famiglie degli alunni, le

¹ Il fondamento dell'«unitarietà della funzione docente» è costituito da queste competenze: «disciplinari, psico-pedagogiche, metodologico-didattiche, organizzative e relazionali ..., competenze necessarie allo sviluppo e al sostegno dell'autonomia delle istituzioni scolastiche» (Dm 249/2010, art. 2, commi 1, 2, 3).

² In tutto sei qualifiche: «ottimo, valente, buono, sufficiente ed insufficiente» (D. Lgs n. 629/1979).

³ La valutazione del personale docente è qui assunta come valutazione dell'insegnamento; oggetto della valutazione non è il soggetto ma la sua prestazione/performance didattica. Per gli aspetti giuridici della valutazione del personale docente cfr. AA.VV., *Il merito nella scuola. Discussioni e proposte*, in «Dirigenti Scuola» a. 31, n. 1 (2011) pp. 15-278; G. C. De Martin, a cura di, *La valutazione del personale della scuola*, Quaderni ARAN, n. 6, Franco Angeli, Milano 1997; TreELLE, *Sistemi europei di valutazione a confronto*, Seminario n. 10, Araldica, Genova 2008; per gli aspetti pedagogici cfr. T.J. Sergiovanni-R.J. Starratt, *Valutare l'insegnamento*, Las, Roma 2003; Oecd-Ocde, *Valutare l'insegnamento*, Armando, Roma 1994; C. Scurati, ed., *Valutare gli alunni, gli insegnanti, la scuola*, La Scuola, Brescia 1993; A.M. Mariani, *Valutare gli insegnanti*, La Scuola, Brescia 1991.

attività speciali nell'ambito scolastico, e infine ogni altro elemento che valga a delineare le caratteristiche e le attitudini personali, in relazione alla funzione docente.

La valutazione del servizio «non si conclude con giudizio complessivo, né analitico, né sintetico e non è non traducibile in punteggio» (comma 3, *ad finem*). Va qui detto che non si comprende come una valutazione possa esprimersi senza essere insieme anche una forma di giudizio. L'idea di una valutazione che non debba porsi né essere un giudizio indica tuttavia molto bene come il Legislatore del 1974 abbia voluto eliminare alla radice ogni forma di valutazione della funzione docente; da qui anche la critica mossa negli anni, recenti e meno recenti, a questa disposizione avalutativa dell'insegnamento, di essere cioè garantista e egalarista.

1.2 Contrattualizzazione del rapporto di lavoro

Agli inizi degli anni '90 del secolo scorso lo stato giuridico del docente cambia in profondità le norme disciplinatrici del rapporto di lavoro sono sia statali sia contrattuali, sia provvedimentali sia datoriali. La L. delega n. 421/1992 ha infatti avviato il processo della c.d. privatizzazione del lavoro pubblico dipendente⁴, in particolare disponendo che i rapporti di lavoro e di impiego dei dipendenti delle amministrazioni dello Stato siano ricondotti sotto la disciplina del diritto civile e siano regolati mediante contratti individuali e collettivi (art. 2), secondo criteri di applicazione graduale del Codice civile e delle leggi sul lavoro subordinato nell'impresa al pubblico impiego. Il decreto legislativo attuativo dei principi sulla privatizzazione – il n. 29/1993, ripreso dal D. Lgs. n. 165/2001 - dispone che «i rapporti individuali di lavoro sono regolati contrattualmente» (art. 2, comma 3). Il precetto segna pertanto il passaggio dal pubblico impiego al rapporto di lavoro tra dipendente e amministrazione pubblica regolato dal diritto civile e disciplinato attraverso lo strumento del contratto di lavoro sia individuale sia collettivo. Al personale della scuola si applica la L. n. 300/1970 (Statuto dei lavoratori), a prescindere dal numero dei dipendenti (cfr. art. 51, D. Lgs n. 165/2001).

L'insegnante è ora considerato, nel sistema giuridico, un *prestatore di lavoro subordinato* (art. 2094 c.c.)⁵, legato allo Stato da un contratto individuale di lavoro per il perseguimento di interessi pubblici costituzionali: di istruzione e di formazione delle giovani generazioni.

Il nuovo stato giuridico del docente si presenta come un intreccio di norme statali e di norme privatistiche; pertanto ogni decisione in materia di valutazione del personale dovrà contemperare norme statali e norme contrattuali.

Ciò spiega perché oltre al legislatore anche i *contratti nazionali di lavoro* si interessano alla valutazione del servizio dei docenti collegandola a paghe di merito. Ripercorrendo i quattro contratti stipulati dopo la c.d. privatizzazione emergono questi dati a carico sia dell'amministrazione che delle parti sociali: a) debole volontà di differenziare la funzione docente collegandola a incentivi economici; b) conferma del principio di *unicità della funzione docente*; c) pregiudiziale rifiuto della valutazione intesa come strumento di crescita personale e del sistema scolastica.

Queste le proposte emerse e non realizzate:

- ccnl 4 agosto 1995: l'art. 27 introduce il principio di anticipazione della carriera «per effetto della valutazione di ulteriori parametri ponderati secondo le specifiche tipologie professionali, quali: titoli accademici, professionali e culturali coerenti con il profilo professionale di appartenenza; crediti professionali oggettivamente certificabili, derivanti dalle esperienze di servizio e dalle attività di formazione; accertamento di particolari qualità dell'attività professionale, a richiesta dell'interessato. La declaratoria puntuale dei predetti parametri, la loro combinazione, le modalità di accertamento e i criteri di valutazione verranno definiti tra le parti nel successivo accordo entro il 30 Novembre 1995, con decorrenza dal 1.1.96». La disposizione non ha avuto seguito;

- ccnl 24 maggio 1999: l'art. 29 introduce per i docenti con 10 anni di servizio «l'opportunità di riconoscimento della crescita professionale nell'esercizio della funzione docente per favorire una

⁴ Sulla *privatizzazione del lavoro pubblico dipendente* del personale docente cfr. A. Di Geronimo, *Diritto del lavoro dei docenti della scuola statale. Reclutamento, diritti, doveri, responsabilità*, Giuffrè, Milano 2012; M. Falanga, *Privatizzazione, docenza e diritti*, in «Dirigenti Scuola» n. 6 (2007) pp. 64-68; E. A. Apicella-F. Curcuruto-P. Sordi-V. Tenore, *Il pubblico impiego privatizzato nella giurisprudenza*, Giuffrè, Milano 2005; A. Catelani, *Il pubblico impiego*, in *Trattato di diritto amministrativo* diretto da G. Santaniello, Vol. XXI, Cedam, Padova 2003; E. A. Apicella, *Lavoro nelle pubbliche amministrazioni*, in *Enciclopedia del diritto*, Vol. VI, Giuffrè, Milano 2002; F. G. Scoca, *Il rapporto di lavoro con le amministrazioni pubbliche*, in L. Mazarroli-G. Pericu-A. Romano-F. A. Roversi Monaco-F. G. Scoca (a cura di), *Diritto amministrativo*, Vol. I, Il Mulino, Bologna 2001; S. Battini, *Il personale*, in *Trattato di diritto amministrativo* diretto da S. Cassese, *Diritto amministrativo generale*, vol. I, Giuffrè, Milano 2000; A. Mura, *Scuola (personale insegnante della)*, in *Enciclopedia giuridica*, Vol. XXVIII, Treccani, Roma 1998.

⁵ Art. 2094. (*Prestatore di lavoro subordinato*). «È prestatore di lavoro subordinato chi si obbliga mediante retribuzione a collaborare nell'impresa, prestando il proprio lavoro intellettuale o manuale alle dipendenze e sotto la direzione dell'imprenditore».

dinamica retributiva e professionale in grado di valorizzare le professionalità acquisite con particolare riferimento all'attività di insegnamento. Essa consiste nella possibilità per ciascun docente, con 10 anni di servizio di insegnamento dalla nomina in ruolo, di acquisire un trattamento economico accessorio... il a tale maggiorazione matura a seguito del superamento di una procedura concorsuale selettiva per prove e titoli». Il successivo art. 38 stabiliva l'articolazione del concorso in tre momenti valutativi inerenti a: 1) il curriculum professionale; prova strutturata nazionale; verifica in situazione. Il concorso è stato indetto con decreto direttoriale 23 dicembre 1999 e subito sospeso con successivo decreto direttoriale del 7 febbraio 2000;

- ccnl 24 luglio 2003: l'art. 22 affida ad una commissione di studio, da istituire tra ARAN, MIUR e OO.SS., il compito di elaborare delle ipotesi di «meccanismi di carriera professionale per i docenti» avvalendosi anche di un istituendo «*sistema nazionale di valutazione del sistema scolastico*». Il tentativo non è andato a buon fine;

- ccnl 29 novembre 2007; l'art. 24, comma 2, riprende il tema affrontato dal ccnl precedente disponendo che «Le parti stesse si impegnano a ricercare in sede contrattuale, in coerenza con lo sviluppo dei processi di valutazione complessiva del *sistema nazionale d'istruzione* e con risorse specificamente destinate, forme, modalità, procedure e strumenti d'incentivazione e valorizzazione professionale e di carriera degli insegnanti». Anche in questo caso, nessun risultato concreto.

1.3 La valutazione della performance individuale e organizzativa

La contrattazione collettiva nazionale non è stata in grado di avanzare proposte di valutazione del personale docente, pur anche collegate a maggiorazioni economiche. E da parte dello Stato, ci sono state proposte concrete?

Il principio della non valutazione del personale docente introdotto, come detto sopra, dalla decretazione delegata degli anni 1973/1974, permane nei decenni successivi resistendo anche ad incisivi cambiamenti intervenuti nel sistema pubblico in materia di controllo, valutazione e responsabilità di risultato. Il D. Lgs n. 286/1999⁶ detta norme esecutive all'art. 11, comma 1, lett. c), della L. n. 59/1997 e introduce nelle pubbliche amministrazioni una serie di «controlli interni» così configurati: «controllo di regolarità contabile e amministrativa» (artt. 2 e 3), «controllo di gestione» (art. 4), «valutazione e controllo strategico» (art. 6). Da queste diverse forme di valutazione e di controllo è esclusa in modo esplicito «l'attività didattica del personale della scuola» (art. 1, comma 4, D. Lgs n. 286/1999).

Da segnalare una particolare richiesta del Ministro dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca rivolta all'Invalsi nel 2008 con Direttiva n. 74; si chiede all'Istituto, in materia di valutazione del personale della scuola, di «avviare un piano di ricognizione delle metodiche adottate a livello internazionale per la valutazione degli insegnanti con particolare riferimento all'uso di detta valutazione a fini premiali di carriera e retribuzione». Di più il Ministro non poteva disporre perché la legge non abilita l'Invalsi alla valutazione del personale docente.

L'anno di svolta per la valutazione del personale docente è il 2009; è inserita nel più ampio oggetto della valutazione della *performance* del personale delle pubbliche amministrazioni collegata al merito/premio ed alle sanzioni. Detta valutazione è uno degli elementi portanti della c.d. *riforma Brunetta*⁷ (L. n. 15/2009⁸ e D. Lgs n. 150/2009⁹) in materia di lavoro pubblico, basata sui principi costituzionali di *merito*, di *imparzialità* e di *buon andamento* del servizio pubblico. La riforma ha l'obiettivo, ambizioso, di assicurare la *produttività* del lavoro pubblico, l'*efficienza* e la *trasparenza*

⁶ D. Lgs 30 luglio 1999, n. 286: *Riordino e potenziamento dei meccanismi e strumenti di monitoraggio e valutazione dei costi, dei rendimenti e dei risultati dell'attività svolta dalle amministrazioni pubbliche, a norma dell'articolo 11 della legge 15 marzo 1997, n. 59.*

⁷ Sulla riforma Brunetta cfr. M. Falanga, *Valutazione, merito e performance nella Pubblica amministrazione*, in «Dirigenti Scuola», n. 31 (2011) pp. 111-154; AA.VV., *Speciale Riforma Brunetta*, Il Sole 24 Ore, Roma 2009; L. Oliveri, *Il nuovo ordinamento del lavoro pubblico. Commento alla Legge 15/2009*, Maggioli, Rimini 2009; C. Silvestro, *La riforma Brunetta del pubblico impiego: commento organico al D. Lgs. 27 ottobre 2009, n. 150*, DIKE Giuridica, Roma 2009; L. Tamassia, *Guida alla «riforma Brunetta». La nuova organizzazione delle risorse umane negli enti locali*, EDK Editore, Torriana 2009; F. Carinci, *La privatizzazione del pubblico impiego alla prova del terzo Governo Berlusconi: dalla Legge 133/2008 alla Legge n. 15/2009*, «Il Lavoro nelle pubbliche amministrazioni», n. 6 (2008) pp. 949-992; L. Del Frate, *La riforma del lavoro pubblico. Commentario breve sugli aspetti dottrina e giurisprudenza ordinamentali ed organizzativi della 'riforma Brunetta' (D. L.vo n. 150/2009)*, «Nuova rassegna di legislazione», n. 1 (2010) pp. 105-115; A. Pedaci, *Le nuove norme sul Pubblico impiego: l'evoluzione del lavoro alle dipendenze della P.A. alla luce del decreto attuativo della c.d. "legge Brunetta" (D. Lgs. 27 ottobre 2009, n. 150)*, Simone, Napoli 2009.

⁸ L. 4 marzo 2009, n. 15: «Delega al Governo finalizzata all'ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico e alla efficienza e trasparenza delle pubbliche amministrazioni nonché disposizioni integrative delle funzioni attribuite al Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro e alla Corte dei conti».

⁹ D. Lgs 27 ottobre 2009, n. 150: «Attuazione della legge 4 marzo 2009, n. 15, in materia di ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico e di efficienza e trasparenza delle pubbliche amministrazioni».

delle pubbliche amministrazioni mediante l'introduzione di alcuni particolari strumenti tra i quali la *valutazione della performance* del personale e delle unità amministrative o strutture lavorative, e l'introduzione della *premiabilità*, o, che è lo stesso, di un sistema premiante la qualità della *performance*.

La riforma Brunetta introduce il *vincolo* della misurazione e della valutazione della *performance individuale*¹⁰ e *organizzativa*¹¹ del personale di tutte le amministrazioni pubbliche, incluse le Istituzioni scolastiche, con l'obiettivo di innalzare la qualità dei servizi pubblici, migliorare le competenze professionali e valorizzare il merito (cfr. art. 3, D. Lgs n. 150/2009).

Ma cosa si intende per *performance*? Una definizione è fornita dalla Delibera Civit n. 112/2010, dove è intesa come «contributo (risultato e modalità di raggiungimento del risultato) che un'entità (individuo, gruppo di individui, unità organizzativa, organizzazione, programma o politica pubblica) apporta attraverso la propria azione al raggiungimento delle finalità e degli obiettivi ed, in ultima istanza, alla soddisfazione dei bisogni per i quali l'organizzazione è stata costituita. Pertanto il suo significato si lega strettamente all'esecuzione di un'azione, ai risultati della stessa e alle modalità di rappresentazione. Come tale, pertanto, si presta ad essere misurata e gestita»¹².

Per la concreta attuazione dei principi e dei criteri sopra riportati, il legislatore ha avviato un complesso sistema, tratto dal management aziendale, di «Misurazione, valutazione e trasparenza della *performance*» imperniato sul c.d. ciclo di *gestione della performance organizzativa e individuale*, che consentono alle amministrazioni pubbliche di organizzare il proprio lavoro in una ottica di miglioramento della prestazione intesa come crescita delle competenze professionali e dei servizi resi (D. lgs n. 150/2009, Titolo II, artt. 2-16). Ancora una volta la sorte della scuola segue quella della pubblica amministrazione non tenendo conto sia dell'intervenuta autonomia funzionale con legge n. 59 del 1997 sia della sua peculiare natura di *comunità educante*¹³.

1.4 Il ciclo di gestione della *performance*. Aspetti generali

Ciascuna pubblica amministrazione, in sintonia con il ciclo della programmazione finanziaria e di bilancio, sviluppa il ciclo di gestione della *performance*¹⁴ che si articola nelle seguenti fasi:

¹⁰ La *performance individuale*, introdotta dall'art. 9 del D. Lgs n. 150/2009, esprime il contributo fornito dal singolo lavoratore pubblico, in termini di risultato e di modalità di raggiungimento degli obiettivi.

¹¹ La *performance organizzativa*, introdotta dall'art. 8 del D. Lgs n. 150/2009, esprime il risultato che un'intera organizzazione con le sue singole articolazioni consegue ai fini del raggiungimento di determinati obiettivi ed anche della soddisfazione dei bisogni dei cittadini.

¹² *Commissione indipendente per la Valutazione, la Trasparenza e l'Integrità delle amministrazioni pubbliche* (Civit), Delibera n. 112/2010: *Struttura e modalità di redazione del Piano della Performance* (art. 10, comma 1, lett. a, D. Lgs 150/2009), *Allegato «Termini e concetti chiave del piano della Performance»*, p. 3; per la dottrina cfr. V. Italia, *L'interpretazione delle parole straniere. La «performance» nel decreto legislativo (Brunetta) sul Pubblico impiego*, «Nuova Rassegna di legislazione, dottrina e giurisprudenza», n. 23-24 (2009) pp. 2455-2458.

¹³ Per U. Pototsching la scuola è una *comunità* perché essa svolge un servizio tecnico non assimilabile ad altro servizio pubblico; il servizio della scuola «va gestito con l'osservanza delle linee risultanti dalle norme generali sull'istruzione» e «nel rispetto delle vocazioni personali dei singoli e al solo scopo di accrescere in loro la capacità personale di comunicazione, di apprendimento, di partecipazione critica e costruttiva all'ambiente e alla realtà in cui vivono» (U. Pototschnig, *Insegnamento, istruzione, scuola*, in «Giurisprudenza costituzionale», VI (1961) p. 437). Di eguale avviso sono A. Pizzorusso (*La comunità scolastica nell'ordinamento repubblicano*, in «Foro it.», V (1975) cc. 221-227) e M.P. Chiti (*Partecipazione popolare e pubblica amministrazione*, Pacini, Pisa 1977) per il quale la scuola è comunità in quanto è una «formazione sociale» riconosciuta e tutelata dalla Costituzione come comunità originaria (art. 2 Cost.) e quindi come struttura aperta e in comunicazione con l'ambiente; M. Micheletti ritiene che la scuola, in quanto uniformata allo spirito democratico della Repubblica, sia una «comunità, ossia un ordinamento giuridico particolare» (M. Micheletti, *Costituzione, diritti degli studenti e potere disciplinare nella scuola*, in «Rivista Giuridica della Scuola», n. 2 (2001) p. 201). Anche a mio avviso la scuola è una peculiare comunità ad indirizzo pedagogico (cfr. M. Falanga, *Elementi di diritto scolastico, La Scuola, Brescia 2013*, pp. 97-117; Idem, *La scuola come comunità. Profilo giuridico*, in «Annuario di Dirigenti Scuola» vol. 32, 2012, pp. 137-153).

¹⁴ Sul ciclo della *performance* cfr. A. Bacci-G. Scognamiglio, *Il nuovo ordinamento del lavoro pubblico e il ciclo della performance: programmazione, valutazione e controllo dopo la riforma Brunetta (L. 15/2009 e D. Lgs. 150/2009)*, Promo P.A., Lucca 2010; L. Camarda, *La legge Brunetta: il ciclo della gestione della performance*, «Nuova rassegna di legislazione, dottrina e giurisprudenza», n. 2 (2010) pp. 159-161; V. D'Acri, *Il sistema di gestione della performance nelle amministrazioni pubbliche dopo il d. lgs n. 150/2009*, «Risorse umane nella pubblica», n. 1 (2010) pp. 83-120; L. Camarda, *La legge Brunetta: il ciclo della gestione della performance*, «Nuova rassegna di legislazione dottrina e giurisprudenza», n. 2 (2010) pp. 159-161; G. Cammarota e M. Morciano, *Valutazione della performance, efficienza ed efficacia amministrativa. Note a margine del decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150*, «Astrid-online», 9 febbraio 2010; F. G. Grandis, *Luci ed ombre nella misurazione, valutazione e trasparenza della performance*, «Giornale di diritto amministrativo», n. 1, 2010.

- definizione e assegnazione degli obiettivi che si intendono raggiungere, dei valori attesi di risultato e dei rispettivi indicatori;
- collegamento tra gli obiettivi e l'allocazione delle risorse;
- monitoraggio in corso di esercizio e attivazione di eventuali interventi correttivi;
- misurazione e valutazione della *performance*, organizzativa e individuale;
- utilizzo dei sistemi premianti, secondo criteri di valorizzazione del merito;
- rendicontazione dei risultati agli organi di indirizzo politico-amministrativo, ai vertici delle amministrazioni, nonché ai competenti organi esterni, ai cittadini, ai soggetti interessati, agli utenti e ai destinatari dei servizi.

Gli *obiettivi*, a cadenza triennale, sono definiti dagli organi di indirizzo politico-amministrativo in coerenza con le finalità di bilancio indicate nei documenti programmatici, e dovranno essere a) *rilevanti* e *pertinenti* rispetto ai bisogni della collettività, alla missione istituzionale, alle priorità politiche ed alle strategie dell'amministrazione; b) *specifici* e *misurabili* in termini concreti e chiari; c) *migliorativi* della qualità dei servizi erogati e degli interventi; d) *temporizzati* nel breve periodo, di norma corrispondente ad un anno; e) *commisurati* a standard definiti a livello nazionale e internazionale, e da comparazioni con amministrazioni omologhe; f) *confrontabili* con le tendenze della produttività dell'amministrazione con riferimento, ove possibile, almeno al triennio precedente; g) *correlati* alla quantità e alla qualità delle risorse disponibili.

Diversi soggetti sono deputati alla funzione di misurazione e valutazione delle *performance*, sono gli *Organismi indipendenti di valutazione della performance* (art. 14, D. Lgs n. 150/2009)¹⁵, per la misurazione e valutazione della *performance* di ciascuna struttura amministrativa nel suo complesso; la *Commissione per la valutazione, la trasparenza e l'integrità delle amministrazioni pubbliche* (art. 13, D. Lgs n. 150/2009); l'*Organo di indirizzo politico amministrativo* di ciascuna amministrazione, per la promozione della cultura della responsabilità, per il miglioramento della *performance*, del merito, della trasparenza e dell'integrità (art. 15, D. Lgs n. 150/2009); i *dirigenti* di ciascuna amministrazione.

Il fondamento giuridico del potere valutativo dei dirigenti pubblici si trova nell'art. 7, comma 2, lett. c, D. Lgs 150/2009 e nell'art. 17, comma 1, lettera e-bis), del D. Lgs n. 165/2001 il quale ultimo dispone che i dirigenti «effettuano la valutazione del personale assegnato ai propri uffici, nel rispetto del principio del merito, ai fini della progressione economica e tra le aree, nonché della corresponsione di indennità e premi incentivanti».

1.5 La valutazione della *performance* nel settore scolastico come valutazione del personale docente e come valutazione delle Istituzioni scolastiche

La riforma Brunetta si applica quindi alle scuole e coglie il duplice obiettivo di collocare la *valutazione del personale docente* nella *valutazione della performance individuale* e la *valutazione delle Istituzioni scolastiche* nella *valutazione della performance organizzativa*.

Tanto si evince dal fatto che l'art. 2, comma 4-noviesdecies, della L. n. 10/2011, nel conferire al corpo ispettivo il potere di valutare le scuole e i dirigenti scolastici, dispone che sia esercitato «secondo quanto previsto dal decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150», ovvero secondo lo schema della valutazione della *performance*.

Ora, l'applicazione al settore scolastico della riforma Brunetta, non ancora perfezionata¹⁶, dovrà attuarsi con le cautele imposte dalla natura del servizio scolastico e dall'autonomia funzionale di cui godono le Istituzioni scolastiche. L'art. 74, comma 4, del D. Lgs n. 150/2009, nella considerazione della peculiarità tecnica di cui è portatrice la scuola, ha disposto che il Titolo II sul sistema di misurazione, valutazione e trasparenza della *performance*, e il Titolo III sulla valorizzazione del merito e gli strumenti per premiarlo siano applicati al personale docente della scuola con «limiti e modalità» stabilite da un apposito decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri.

Il Governo, nella seduta dell'8 febbraio 2011 ha approvato lo schema di decreto che adatta merito e valutazione della *performance* al personale docente; è un testo di 16 articoli.

Riguardo al merito e ai premi, il D.P.C.M. conferma anche per la scuola «l'utilizzo di sistemi premianti selettivi, secondo logiche meritocratiche» e la valorizzazione dei dipendenti che conseguono «le migliori performance attraverso l'attribuzione selettiva di incentivi sia economici sia di carriera» (art. 3, comma 1).

¹⁵ Detti *Organismi* sostituiscono i servizi di controllo interno di cui al D. Lgs n. 286/1999, esercitano le attività di controllo strategico di cui all'articolo 6, comma 1, del citato D. Lgs n. 286/1999 e svolgono, in piena autonomia, le attività funzionali stabilite dall'art. 14, comma 4, del D. Lgs n. 150/2009.

¹⁶ Mancano all'appello sia il D.P.C.M. di cui all'art. 74, comma 4, D. Lgs n. 150/2009, sia i regolamenti istitutivi del «sistema nazionale di valutazione» e della «funzione ispettiva» previsti dall'art. 2, commi 4-octiedecies e 4-noviesdecies, della L. n. 10/2011.

Riguardo al ciclo di valutazione della performance, regolato dall'art. 4 del D.P.C.M., esso consta di queste fasi:

- definizione e assegnazione degli *obiettivi* che si intendono raggiungere, dei valori attesi di risultato e dei rispettivi indicatori;
- collegamento tra gli obiettivi e *contesto di riferimento*;
- *monitoraggio* in corso di esercizio e attivazione di eventuali interventi correttivi, anche sulla base di mutate condizioni finanziarie ed in riferimento alle diversità socio-territoriali esistenti;
- *misurazione e valutazione della performance*;
- utilizzo dei *sistemi premianti*, secondo criteri di valorizzazione del merito;
- *rendicontazione* dei risultati complessivi dell'istituzione scolastica al dirigente generale dell'ufficio scolastico regionale di appartenenza e, mediante pubblicazione sul sito internet della scuola così da raggiungere i destinatari del servizio scolastico, gli utenti ed i soggetti interessati.

Con apposito provvedimento il Ministero dell'istruzione dovrà istituire il «*Sistema di misurazione e valutazione della performance*» (art. 5) che, tra l'altro, dovrà individuare le fasi, i tempi, le modalità, i soggetti e le responsabilità del processo di misurazione e valutazione della *performance*, e le modalità di monitoraggio e verifica dell'andamento della performance; in particolare dovrà valutare il «grado di raggiungimento degli specifici obiettivi» (*performance* individuale), la «qualità e quantità del contributo della performance individuale all'istituzione scolastica di appartenenza», le «competenze dimostrate» e i «comportamenti professionali e relazionali» (art. 7, comma 1).

Riguardo alla definizione degli obiettivi, l'art. 6 dello schema del D.P.C.M. dispone che siano determinati riferendoli «all'arco temporale di svolgimento dell'anno scolastico e sono individuati attraverso il ricorso al sistema di valutazione» tenendo conto di queste variabili: a) dei risultati di apprendimento declinati nelle indicazioni di carattere nazionale per il primo e il secondo ciclo; b) del contesto di riferimento socio-culturale nel quale l'istituzione scolastica opera; c) del Piano dell'offerta formativa (Pof) di ciascuna istituzione scolastica.

Gli obiettivi dunque coincidono con i risultati di apprendimento prescritti nei programmi didattici; gli allievi saranno sottoposti a prove di verifica il cui risultato misurerà sia il grado di apprendimento raggiunto dagli stessi sia la qualità della performance del docente. Le prove esibite degli studenti saranno pertanto le cartine al tornasole della performance dei docenti pur con le debite attenzioni al «contesto socio-culturale» e al Pof. Non si comprende perché non ci sia una debita attenzione anche per l'età evolutiva o psicologica; è assodato che ciascun allievo non ha solo un contesto sociale di provenienza ma anche un profilo psicologico e una storia personale incidenti nell'evoluzione formativa.

In sintesi, la riforma Brunetta introduce nell'ordinamento queste novità: valutazione del personale docente valutazione della performance individuale; valutazione dell'Istituzione scolastica come valutazione della performance organizzativa; valutazione della performance individuale effettuata dal dirigente scolastico; valutazione della performance organizzativa effettuata da un soggetto esterno all'Istituzione scolastica.

2. La valutazione delle Istituzioni scolastiche in regime di autonomia funzionale

L'attribuzione alle Istituzioni scolastiche dell'autonomia funzionale nelle sue diverse specificazioni e della personalità giuridica con L. n. 59/1997 ha trasformato le Istituzioni scolastiche in persone giuridiche, centri di imputazione di diritti e di doveri.

L'autonomia didattica, l'autonomia organizzativa e l'autonomia di ricerca, sperimentazione e sviluppo conferite alle scuole ne ampliano notevolmente gli spazi di azione e di responsabilità sul versante della qualità dell'azione d'insegnamento; infatti l'autonomia organizzativa ha per obiettivo «la realizzazione ... dell'efficienza e dell'efficacia del servizio scolastico» (art. 21, comma 8, L. n. 59/1997); l'autonomia didattica «è finalizzata al perseguimento degli obiettivi generali del sistema nazionale di istruzione, nel rispetto della libertà di insegnamento, della libertà di scelta educativa da parte delle famiglie e del diritto ad apprendere»; l'autonomia di ricerca, sperimentazione e sviluppo ha per obiettivo «l'innovazione metodologica e disciplinare» nell'insegnamento (art. 6, comma 1, lett. c), D.P.R. n. 275/1999).

A fronte del cospicuo riconoscimento di poteri tecnici, peraltro già intrinseci all'art. 33 della Costituzione, e di altri poteri sui versanti amministrativo e contrattuale, non vi è stata da parte del Legislatore del 1997 la previsione esplicita di norme di valutazione, responsabilizzazione e rendicontazione dei risultati conseguenti all'esercizio dell'autonomia scolastica.

Autonomia e valutazione, afferma A. Cenerini, «costituiscono un binomio indissolubile»¹⁷; inoltre «un´autonomia delle scuole priva di valutazione delle prestazioni è suicida, ma una valutazione che non si prefigga di promuovere, suscitare e potenziare l´autonomia delle scuole, l´autovalutazione dei docenti, l´emergenza di comunità educative che riflettono... collegialmente sul proprio lavoro per decidere con cognizione di causa gli orientamenti pedagogici e le priorità educative dell´istituto, è un´operazione velleitaria»¹⁸.

Nei Paesi dell´Unione europea i processi affermativi di autonomia scolastica sono stati accompagnati da azioni di sostegno e da incisive azioni valutative¹⁹ a cura dei servizi nazionali di valutazione istituiti ad hoc; il pensiero va in particolare all´Ofsted (*Office for standards in education*), Inghilterra, alla Dpd (*Direction de la programmation e du développement*), Francia, e all´Ince (*Instituto nacional de calidad y evaluacion*).

In Italia la valutazione del sistema scolastico è affidata all´Invalsi (Istituto nazionale per la valutazione del sistema educativo di istruzione e di formazione) istituito con D. Lgs n. 258/1999 come ente di diritto pubblico soggetto al Ministero²⁰; il comma 3 dell´art. 1 dispone che «l´Istituto valuta l´efficienza e l´efficacia del sistema di istruzione nel suo complesso *ed analiticamente, ove opportuno anche per singola istituzione scolastica*, inquadrando la valutazione nazionale nel contesto internazionale».

La valutazione dell´efficacia e dell´efficienza delle Istituzioni scolastiche è quindi competenza dell´Invalsi; si tratta tuttavia di una competenza debole perché l´Istituto procede alla valutazione delle Istituzioni scolastiche solo se lo ritiene *opportuno*, non però come vincolo sulla totalità delle Istituzioni scolastiche.

2.1 La valutazione delle Istituzioni scolastiche come valutazione della performance organizzativa

La *valutazione delle Istituzioni scolastiche*²¹ si inquadra, come sopra detto, nella *valutazione della performance organizzativa* condotta da soggetti non ad essa appartenenti; per questo essa è parte della c.d. *valutazione esterna*.

La *performance organizzativa* esprime il risultato che un´intera organizzazione con le sue singole articolazioni consegue ai fini del raggiungimento di determinati obiettivi ed anche della soddisfazione dei bisogni dei cittadini, e la sua misurazione valutazione, ai sensi dell´art. 8 del D. Lgs n. 150/2009, riguarda questi ambiti di intervento amministrativo:

- attuazione delle politiche attivate sulla soddisfazione finale dei bisogni della collettività;
- attuazione di piani e programmi (misurazione del grado di attuazione dei medesimi, nel rispetto delle fasi e dei tempi previsti, degli standard qualitativi e quantitativi definiti, del livello previsto di assorbimento delle risorse);
- rilevazione del grado di soddisfazione dei destinatari delle attività e dei servizi;
- modernizzazione e il miglioramento qualitativo dell´organizzazione e delle competenze professionali e la capacità di attuazione di piani e programmi;
- sviluppo qualitativo e quantitativo delle relazioni con i cittadini, i soggetti interessati, gli utenti e i destinatari dei servizi, anche attraverso lo sviluppo di forme di partecipazione e collaborazione;
- efficienza nell´impiego delle risorse, con particolare riferimento al contenimento ed alla riduzione dei costi, nonché all´ottimizzazione dei tempi dei procedimenti amministrativi;
- qualità e la quantità delle prestazioni e dei servizi erogati;
- raggiungimento degli obiettivi di promozione delle pari opportunità.

A quale soggetto spetta la valutazione esterna delle Istituzioni scolastiche autonome? Nel quadro del «sistema nazionale di valutazione», è compito del contingente «ispettivo, autonomo e indipendente ... valutare le scuole e i dirigenti scolastici» (art. 2, comma 4-noviesdecies, L. n.

¹⁷ A. Cenerini, *Autonomia e valutazione*, in C. Marzuoli, *Istruzione e servizio pubblico*, Il Mulino, Bologna 2003, p. 124; si veda anche A. Martini, *Autonomia "chiama" valutazione*, «Rivista dell´Istruzione», Maggioli Editore, 2 (2007) pp. 35-41.

¹⁸ N. Bottani, *Insegnanti al timone?*, Il Mulino, Bologna 2002, p. 97; in A. Cenerini, cit., pp. 122-123.

¹⁹ Cfr. il Dossier, *Autonomie de l´école ed evaluation*, in «Perspectives», vol. XXXI, n. 4 (2001).

²⁰ Cfr. M. Gigante, *Il servizio nazionale di valutazione del sistema educativo di istruzione e formazione*, in M. Bombardelli-M. Cosulich, *L´autonomia scolastica nel sistema delle autonomie*, Cedam, Padova 2005, pp. 77-91.

²¹ Per la bibliografia sulla valutazione delle Istituzioni scolastiche cfr. INVALSI, *Valutazione del sistema scolastico e delle scuole ValSiS. Quadro di riferimento teorico della Valutazione del sistema scolastico e delle scuole*, Giugno 2010, in http://www.invalsi.it/valsis/docs/062010/QdR_completo_ValSiS.pdf; G. Allulli, *La valutazione della scuola: un problema di governance*, Economia dei Servizi. Mercati, Istituzioni, Management, n. 3 (2007) pp. 453-470.

10/2011²²); la funzione ispettiva è propriamente «finalizzata alla valutazione esterna della scuola, da effettuare periodicamente» (art. 2, comma 4-undecies, L. n. 10/2011).

Il regolamento sul sistema nazionale di valutazione approvato con D.P.R. n. 80/2013²³ dispone che la «valutazione esterna» delle Istituzioni scolastiche sia effettuata da «nuclei di valutazione» composti da un dirigente tecnico e da due esperti, selezionati e formati dall'Invalsi, che visiteranno le Istituzioni scolastiche sulla base di «protocolli di valutazione» adottati dalla Conferenza e di «indicatori di efficienza ed efficacia» definiti dall'Invalsi (art. 6, comma 1, lett. b).

È compito dell'Invalsi individuare le «situazioni da sottoporre a verifica» (art. 6, comma 1, lett. b), cioè le Istituzioni scolastiche da valutare mediante i nuclei. Non è dato sapere con quali criteri saranno individuate le scuole che presentano queste «situazioni» da verificare. Si tratta di situazioni critiche? Di Istituzioni scolastiche a rischio? Non necessariamente. La scelta da parte dell'Invalsi è discrezionale. È di tutta evidenza che non tutte le Istituzioni scolastiche saranno oggetto di valutazione.

La scelta dell'Esecutivo non pare in linea con il dettato della legge delega (L. 10/2011) che ha affidato in via esclusiva ai dirigenti tecnici (ispettori) il potere valutativo delle scuole, cioè di tutte le scuole, e dei dirigenti scolastici, e non a nuclei di cui fanno parte due esperti non del contingente ispettivo seppure selezionati e formati ad hoc. Il Governo ha ecceduto, si ritiene, nell'esercizio della delega legislativa.

Deve qui rilevarsi che manca infine nel D.P.R. n. 80/2013 una norma di raccordo con il decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150, pure richiamato nella legge delega.

2.1.1 Rilevazioni nazionali sugli apprendimenti e sulle competenze degli studenti

Il ricordato D.P.R. n. 80/2013, all'art. 2, comma 6, conferma l'annuale *rilevazione* sugli apprendimenti e sulle competenze degli studenti; si tratta tuttavia di rilevazione, cioè raccolta di dati informativi, utili per la conoscenza e la valutazione del sistema scolastico e spendibili nell'autovalutazione d'Istituto (art. 6, comma 1, lett. a, p. 1) e per le strategie valutative nazionali. Le rilevazioni sono predisposte e organizzate dall'Invalsi anche in raccordo alle analoghe iniziative internazionali; e sono effettuate su base censuaria nelle classi seconda e quinta della scuola primaria, prima e terza della scuola secondaria di I grado, seconda e ultima della scuola secondaria superiore.

Le Istituzioni scolastiche sono soggette a periodiche rilevazioni nazionali sugli apprendimenti e sulle competenze degli studenti; le rilevazioni sono predisposte e organizzate dall'Invalsi anche in raccordo alle analoghe iniziative internazionali e sono effettuate su base censuaria nelle classi seconda e quinta della scuola primaria, prima e terza della scuola secondaria di I grado, seconda e ultima della scuola secondaria superiore.

È confermata la precedente disposizione che definisce «come attività ordinaria d'istituto» (art. 51, comma 2, L. n. 35/2012)²⁴ la partecipazione alle rilevazioni nazionali degli apprendimenti e delle competenze degli studenti.

2.2 I progetti sperimentali di valutazione

Per la realizzazione degli obiettivi di valutazione della *performance* organizzativa delle scuole, in coerenza quindi con il D. Lgs n. 150/2012, il Ministero ha avviato la sperimentazione di alcuni progetti di valutazione esterna delle Istituzioni scolastiche.

I progetti in atto sono il VSQ - *Valutazione per lo sviluppo della qualità delle scuole* (2010/2013) e il VALES (2012/2015) - *Valutazione e sviluppo scuola*.

Il progetto VSQ, adottato con D.M. del 29 marzo 2011, ha per obiettivo la sperimentazione di procedure e strumenti da utilizzare nella valutazione di sistema; vi partecipano su base volontaria istituti comprensivi e scuole secondarie di I grado. Obiettivi del progetto sono: disegnare un modello, per la valutazione delle istituzioni scolastiche, chiaro, affidabile, condiviso e basato su elementi oggettivi; individuare e premiare le migliori performance; testare e mettere a punto protocolli di misurazione e valutazione sul campo per individuare un modello di sistema che possa entrare a regime nel medio termine.

Il progetto triennale VALeS, promosso con C.M. n. 16/2012, è rivolto alle istituzioni scolastiche del primo e del secondo ciclo d'istruzione. L'obiettivo della nuova iniziativa sperimentale VALeS è

²² L. 26 febbraio 2011, n. 10: «Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 29 dicembre 2010, n. 225, recante proroga di termini previsti da disposizioni legislative e di interventi urgenti in materia tributaria e di sostegno alle imprese e alle famiglie».

²³ D.P.R. 28 marzo 2013, n. 80: *Regolamento sul sistema nazionale di valutazione in materia di istruzione e formazione*. Il regolamento è stato adottato ai sensi dell'art. 2, della L. n. 10/2011. Per una presentazione del D.P.R. n. 80/2013 cfr. M. Falanga, *Il Sistema Nazionale di Valutazione del sistema educativo di istruzione e formazione. Il regolamento di attuazione*, in: E. Mariani, ed., *Valutazione e valorizzazione. Percorsi, strumenti, esperienze e prospettive*, La Scuola, Quaderni di Dirigenti Scuola, Brescia 2013, pp. 17-26.

²⁴ Si riporta il citato comma 2: «Le istituzioni scolastiche partecipano, come attività ordinaria d'istituto, alle rilevazioni nazionali degli apprendimenti degli studenti, di cui all'articolo 1, comma 5, del decreto-legge 7 settembre 2007, n. 147, convertito, con modificazioni, dalla legge 25 ottobre 2007, n. 176».

quello di individuare e verificare sul campo la fattibilità di metodi, criteri, procedure e strumenti che permettano di valutare punti di forza e di debolezza sia della istituzione scolastica sia dell'azione della dirigenza scolastica. Al centro del progetto c'è la valutazione degli apprendimenti con il metodo del «valore aggiunto»²⁵.

2.3 Il Sistema nazionale di valutazione del sistema educativo di istruzione e formazione (Snv) e il ruolo dell'Invalsi

Continuando quanto detto al punto 2, riguardo all'Invalsi, si rileva che l'art. 2, comma 4-undecies, della L. n. 10/2011, delega il Governo ad emanare un regolamento per l'individuazione e la disciplina del «sistema nazionale di valutazione» nella sua triplice articolazione di

- *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 didattica²⁶;
- *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;
- *contingente ispettivo*, autonomo e indipendente, con il compito di valutare le scuole e i dirigenti scolastici secondo quanto previsto dal D. Lgs 27 ottobre 2009, n. 150.

Il citato D.P.R. n. 80/2013 individua e disciplina appunto il *sistema nazionale di valutazione delle istituzioni scolastiche e formative*, e della dirigenza, definendo finalità, struttura e modalità di funzionamento. Gli obiettivi o finalità assegnate al Snv sono questi:

- a) sostenere le Istituzioni scolastiche e formative nell'analisi dell'efficienza dei propri assetti organizzativi, dell'efficacia delle proprie azioni e della qualità complessiva del servizio erogato, per promuovere azioni virtuose di autovalutazione, miglioramento, valutazione e verifica dei risultati conseguiti;
- b) aiutare le istituzioni scolastiche e formative in situazioni critiche, sostenendo le azioni di miglioramento dalle stesse definite e promuovendo interventi di sistema finalizzati al superamento delle criticità;
- c) favorire la trasparenza, la rendicontazione sociale e la comparabilità dell'attività delle singole istituzioni scolastiche e formative, in una logica di confronto dei risultati, anche in ambito europeo e internazionale, mirato al perseguimento di obiettivi di miglioramento nello svolgimento delle attività didattiche e formative;
- d) consentire la valutazione dei dirigenti scolastici, individuando il contributo che gli stessi offrono al miglioramento della qualità del servizio educativo e formativo delle rispettive Istituzioni scolastiche²⁷.

Il «coordinamento funzionale» del sistema nazionale di valutazione è affidato all'Invalsi²⁸, cui l'art. 51 della L. n. 35/2012 conferma i compiti istituzionali già attribuiti dall'art. 17 del D. Lgs n. 213/2009²⁹, e dall'art. 1, comma 613, della L. n. 296/2006, n. 296³⁰, dal D. Lgs n. 286/2004 e dalla L. n. 176/2007. Il Legislatore del 2009 indica tra i compiti dell'Invalsi quello di promuovere «lo studio di modelli e metodologie per la valutazione delle istituzioni scolastiche e di istruzione e

²⁵ Sul significato cfr. R. Ricci, *La misurazione del valore aggiunto nella scuola*, Programma education fga working paper n. 9 (12/2008), Fondazione Agnelli, in www.forumscuole.it

²⁶ Con D.M. n. 26901/2012 è stato approvato lo Statuto dell'Indire. L'Istituto vi è definito «ente di ricerca di diritto pubblico» (Statuto, art. 1, comma 1), ai sensi dell'art. 19 del D.L. n. 98/2011 convertito dalla L. n. 111/2011; costituisce «articolazione del Sistema nazionale di valutazione»; «è dotato di autonomia statutaria, scientifica, organizzativa, regolamentare, amministrativa, finanziaria, contabile e patrimoniale» (Statuto, art. 1, comma 2) ed è sottoposto alla vigilanza del Ministero del Miur. Le finalità dell'Indire sono stabilite nell'art. 2 dello Statuto; missione e obiettivi sono definiti all'art. 4.

²⁷ Cfr. *Relazione illustrativa* annessa allo *Schema di regolamento*.

²⁸ La natura giuridica dell'Invalsi è definita dal D. Lgs n. 286/2004, dalla L. n. 296/2006 e dalla L. n. 176/2007.

²⁹ D. Lgs 31 dicembre 2009, n. 213: *Riordino degli enti di ricerca in attuazione dell'articolo 1 della legge 27 settembre 2007, n. 165*.

³⁰ L. 27 dicembre 2006, n. 296: *Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2007)*. L'art. 1, comma 613, della L. n. 296/2006, assegna all'Istituto questi compiti: formulazione al Ministro della pubblica istruzione proposte per la piena attuazione del sistema di valutazione dei dirigenti scolastici; definizione di procedure da seguire per la valutazione dei dirigenti scolastici; formulazione di proposte per la formazione dei componenti del team di valutazione; realizzazione del monitoraggio sullo sviluppo e sugli esiti del sistema di valutazione.

di formazione professionale» (art. 17, comma 2, D. Lgs n. 13/2009) escludendo tuttavia la valutazione delle scuole nel loro insieme. È un po' poco se si pensa che appena due anni prima, settembre 2007, il *Quaderno Bianco sulla scuola*³¹, predisposto da un gruppo interministeriale di esperti, aveva invitato il Ministro a realizzare il sistema nazionale di valutazione incentrato appunto sull'Invalsi, che avrebbe dovuto: a) procedere ad una rilevazione nazionale di alto livello tecnico sugli apprendimenti, b) assicurare supporto alle scuole per l'analisi e l'utilizzo della valutazione e elaborare diagnosi valutative di scuola, c) rilanciare la ricerca educativa e valutativa (in luoghi autonomi e diversi dall'Invalsi), d) consolidare e diffondere le pratiche e le reti di diagnosi valutative di scuola (autovalutazione).

Il recente D.P.R. n. 80/2013 è più puntuale circa i compiti dell'Invalsi che sono così specificati all'art. 3, comma 1, lett. a-h):

- «assicura il coordinamento funzionale» del Sistema nazionale di valutazione;
- «propone i protocolli di valutazione e il programma delle visite alle istituzioni scolastiche e formative da parte dei nuclei di valutazione esterna;
- definisce gli indicatori di efficienza e di efficacia in base ai quali il Sistema nazionale di valutazione individua le istituzioni scolastiche e formative che necessitano di supporto e da sottoporre prioritariamente a valutazione esterna;
- mette a disposizione delle singole istituzioni scolastiche e formative strumenti per la realizzazione delle azioni» *inerenti al procedimento di valutazione*»;
- «definisce gli indicatori per la valutazione dei dirigenti scolastici;
- cura la selezione, la formazione e l'inserimento in un apposito elenco degli esperti dei nuclei per la valutazione esterna, nell'ambito delle risorse umane, finanziarie e strumentali disponibili a legislazione vigente;
- cura altresì la formazione degli ispettori che partecipano ai citati nuclei;
- redige un periodico rapporto sul sistema scolastico e formativo tale da consentire anche una comparazione su base internazionale;
- partecipa alle indagini internazionali.

3. Autovalutazione dell'Istituzione scolastica

Di autovalutazione o autoanalisi dell'Istituzione scolastica³² si è cominciato a parlare nel corso degli anni '70. La crisi in cui versava la scuola sui versanti del *rapporto con la società*, che poneva nuove domande educative, della *credibilità* del servizio educativo alle giovani generazioni ritenuto insoddisfacente, dell'insegnamento connotato da principi di autorità e supervisione, e della *burocrazia ministeriale*, non più in grado di gestire dall'alto l'ordinario flusso delle operazioni amministrative, aveva spinto i Governi dei Paesi industrializzati a intraprendere coraggiose azioni di riforma.

La scuola doveva imparare a risolvere in autonomia i propri problemi, a migliorare il proprio funzionamento³³ nonché a rendere conto delle prestazioni non solo all'autorità alla quale è istituzionalmente legata, ma anche, se non soprattutto, al territorio di riferimento ed a se stessa³⁴. In

³¹ Documento all'indirizzo <http://www.governo.it/backoffice/allegati/36409-4157.pdf>

³² I due termini in genere si utilizzano come equivalenti sul piano del significato sostanziale; *autoanalisi* è termine, per così dire, pionieristico, utilizzato cioè nella fase iniziale della ricerca sul tema della conoscenza e della valutazione interna degli Istituti scolastici; *autovalutazione* è termine posteriore e sottolinea accanto all'aspetto di conoscenza l'aspetto di giudizio sul funzionamento della scuola ai fini del suo *pilotaggio*. Sull'autovalutazione delle Istituzioni scolastiche per gli aspetti giuridici cfr. F. Fracchia, *Il sistema educativo di istruzione e di formazione*, Giappichelli, Torino 2008, pp. 305-306; M. Falanga, *Autovalutazione dell'istituzione scolastica*, «Dirigenti Scuola», n. 5 (2003) pp. 68-76; per gli aspetti pedagogici cfr. J. MacBeath, A. McGlynn, *Autovalutazione nella scuola. Strategie per incrementare l'offerta formativa*, Erickson, Trento 2008; M. Schratz, L. Bo Jakobsen, J. MacBeath, D. Meuret, *Autovalutazione e cambiamento attivo nella scuola*, Erickson, Trento 2003; G. Barzanò, S. Mosca, J. Scheerens, *L'autovalutazione nella scuola*, Mondadori, Milano 2000; G. Allulli, *Le misure della qualità*, Seam, Roma 2000; C. Argyris-D. Schön, *Apprendimento organizzativo: teoria, metodo e pratiche*, Guerini e associati, Milano 1998. Sull'autovalutazione stimolata dall'adesione spontanea delle scuole ai sistemi di certificazione di qualità cfr. Comitato Tecnico Scientifico Scuola AICQ Piemonte ed Emilia Romagna (a cura di), *La certificazione ISO 9001:2000 negli Istituti Scolastici*, Spaggiari, Parma 2003.

³³ Le Istituzioni scolastiche hanno anche il compito, assolutamente non secondario, «migliorare l'efficacia del processo di insegnamento e di apprendimento» (art. 1, D.P.R. n. 275/1999); l'autovalutazione è uno dei mezzi principali per realizzare l'obiettivo istituzionale.

³⁴ La scuola capace di risolvere i suoi problemi attraverso l'autovalutazione, secondo D. Hopkins, è una scuola autenticamente ed anzitutto democratica, di rottura verso teorie e modelli di insegnamento ancora legati a principi di autorità. Cfr. D. Hopkins, *L'auto-analyse de l'établissement scolaire: au moyen d'améliorer le fonctionnement de l'école. Etude préliminaire*, Document de travail n. 1, OCSE-ACCO, Lueven 1985.

quegli anni le scuole sono state stimolate a fare da sé, ad avviare processi di auto-conoscenza del proprio funzionamento e dell'andamento delle azioni didattiche, ad essere autonome e soprattutto nel trovare al proprio interno risorse, soluzioni, stimoli, cambiamenti, senza più attendere impulsi centrali e i tempi della burocrazia. In tale contesto sono fiorite le prime esperienze di autoanalisi d'Istituto come pratiche finalizzate al miglioramento delle scuole³⁵.

3.1 Nozione di autovalutazione

Esistono diverse definizioni di autovalutazione d'Istituto; tra le prime in ordine di tempo si segnala quella di M. Reguzzoni³⁶ in un classico contributo del 1987: l'autovalutazione è indicata «come *ispezione sistematica descrittiva e analitica* cui un collegio, un gruppo di docenti, una commissione di verifica ad hoc, sottopongono il funzionamento effettivo della scuola» con l'obiettivo dichiarato di garantire una buona organizzazione ad ogni scuola che vuole essere autonoma, in quanto ne migliora le condizioni di vita; di fornire informazioni al decisore politico; di rispondere alla necessità di rendere conto all'autorità competente circa i risultati di fatto conseguiti; di impegnare tutti nella soluzione delle situazioni di disagio.

La stessa amministrazione ha fornito una propria nozione di autovalutazione nel *Glossario* allegato ad una delle bozze del regolamento sull'autonomia scolastica, non riproposto nella redazione definitiva del regolamento (D.P.R. n. 275/1999). L'autovalutazione vi è definita come «processo autoregolativo con cui le scuole misurano i livelli di competenza, di efficienza e di efficacia raggiunti con riferimento agli standard di apprendimento e di qualità del servizio, utilizzando gli indicatori resi noti a livello nazionale»³⁷. Indicatori che l'amministrazione non ha a tutt'oggi pubblicato; come si dice in questi casi, ricorrendo a Orazio, *hoc erat in votis*.

Tenendo conto anche dell'attuale dibattito sul tema e soprattutto dei recenti guadagni giuridici, proporrei questa definizione di autovalutazione: *una forma approfondita di conoscenza giudicante, promossa e realizzata dall'Istituzione scolastica, nel rispetto di pre-definiti criteri di scientificità euristica, per migliorare la prestazione didattica e organizzativa mediante indicatori e standard, per sostenere l'autonomia delle azioni tecniche, la crescita della professionalità docente e l'innalzamento della qualità del servizio educativo. L'autovalutazione rientra nelle azioni di valutazione interna e si inquadra, sul versante giuridico, nell'autonomia di ricerca e sviluppo dell'Istituzione scolastica autonoma, qualificandosi specificatamente come ricerca valutativa*.

3.2 Le norme sull'autovalutazione. Retrospettiva

Il fondamento giuridico dell'autovalutazione dell'Istituzione scolastica si ritrova in norme di rango primario e norme contrattuali: l'art. 7, comma 2, lett. d), del D. Lgs n. 297/1994³⁸; l'art. 21, comma 9, della L. n. 59/1997³⁹; e art. 26, comma 3, ccnl-scuola 29.11.2006.

Procedendo rispettivamente ad una breve illustrazione delle tre disposizioni si rileva, in ordine all'art. 7 del D. Lgs n. 297/1994, la prescrizione a carico del Collegio dei docenti di «valuta(re) periodicamente l'andamento complessivo dell'azione didattica per verificare l'efficacia in rapporto agli orientamenti e agli obiettivi programmati, proponendo, ove necessario, opportune misure per il miglioramento dell'attività scolastica». Va da sé, e non potrebbe essere diversamente, che «valuta(re) periodicamente l'andamento complessivo dell'azione didattica» altro non sia che l'autovalutazione d'Istituto come valutazione interna. Il Collegio è fornito dunque del potere-dovere di valutazione interna periodica sull'andamento didattico dell'Istituzione scolastica; spetta al Collegio, inoltre, individuare la periodicità della valutazione, le modalità di valutazione e gli strumenti da utilizzare, non esistendo infatti un modello prestabilito di autovalutazione rientrando la sua definizione nella piena discrezionalità del Collegio dei docenti. La disposizione di cui all'art. 7, tuttora vigente, non risulta sia stata mai monitorata; e non sembra che le Istituzioni scolastiche l'abbiano percepita nel suo integro valore di obbligo giuridico tant'è che il Legislatore è dovuto intervenire con un comma ad hoc all'interno della L. n. 59/1997 per confermarlo.

Andando alla disposizione di cui all'art. 21 della L. n. 59/1997 essa dispone, nel quadro dell'autonomia didattica, e da parte delle Istituzioni scolastiche, «l'obbligo di adottare procedure e strumenti di verifica e valutazione della produttività scolastica e del raggiungimento degli obiettivi».

³⁵ A livello di Comunità europea l'OCDE aveva avviato i progetti di autoanalisi nel periodo 1982-1986 coinvolgendo ben 14 Paesi; gli esiti furono presentati da D. Hopkins in *L'auto-analyse de l'établissement scolaire: un moyen d'amélioration de l'école. Étude préliminaire*, cit.

³⁶ M. Reguzzoni, *Autonomia gestionale degli Istituti scolastici*, in «Aggiornamenti Sociali», n. 9-10 (1987) pp. 583-596.

³⁷ *Autovalutazione*, in *Glossario*, allegato alla bozza di Regolamento dell'autonomia scolastica, 4 agosto 1998.

³⁸ D. Lgs 16 aprile 1994, n. 297: «Approvazione del testo unico delle disposizioni legislative vigenti in materia di istruzione, relative alle scuole di ogni ordine e grado».

³⁹ L. 15 marzo 1997, n. 59: «Delega al Governo per il conferimento di funzioni e compiti alle regioni ed enti locali, per la riforma della Pubblica Amministrazione e per la semplificazione amministrativa».

La disposizione è stata in seguito disciplinata dall'art. 4, comma 4, del D.P.R. n. 275/1999⁴⁰ che così recita: «Nell'esercizio della autonomia didattica le istituzioni scolastiche ... individuano ... i criteri per la *valutazione periodica dei risultati* conseguiti... rispetto agli obiettivi prefissati». La norma regolamentare, oltre a confermare – e non poteva essere diversamente – il vincolo della valutazione interna o autovalutazione, qualifica tale valutazione come *periodica*, cioè non assumibile dalle scuole *una tantum*, e, soprattutto, la aggancia ad una previa individuazione (definizione) di *criteri* sulla cui base formulare giudizi di congruità tra gli *obiettivi prefissati* e i *risultati conseguiti*. Questi *criteri* sono definiti e adottati, autonomamente, dalle istituzioni scolastiche, sia singolarmente sia nella forma dell'associazione di rete. L'accordo di rete scolastica può anche prevedere e istituire appositi *laboratori* di ricerca sull'autovalutazione⁴¹. Collegata e complementare a questa norma c'è la disposizione contenuta nell'articolo 6, sempre del D.P.R. n. 275/1999. L'articolo disciplina l'autonomia di ricerca, sperimentazione, sviluppo, e introduce, come possibile *abito* ordinario delle Istituzioni scolastiche, la «*ricerca valutativa*» (comma 1, lett. a). Si tratta di un tipo di ricerca che ha come oggetto la *valutazione* delle azioni professionali, gli aspetti dell'organizzazione didattica, la qualità delle metodologie e la qualità dei rapporti umani, il clima organizzativo e la comunicazione, e di altro ancora. La ricerca valutativa è in grado di fornire elementi per l'omeostasi del sistema, per il riassetto e per l'aggiustamento continuo dei processi didattico-organizzativi.

L'art. 26 del ccnl 2006/2009 integra il quadro giuridico statale che prescrive alle Istituzioni scolastiche di *verificare* il Piano dell'offerta formativa⁴², che è il documento cardine dell'attività che la scuola svolge; in effetti la norma statale introduttiva del Pof (art. 3, D.P.R. n. 275/1999) ha omesso di vincolare il Collegio dei docenti alla relativa verifica.

Un'altra disposizione di rango primario, che introduce profili di autovalutazione come pratica finalizzata alla valutazione del sistema scolastico e all'ampliamento dell'offerta formativa, è contenuta nella L. n. 440/1997⁴³. L'articolo 1, comma 1, istituisce a decorrere dall'esercizio finanziario 1997 «un fondo denominato “Fondo per l'arricchimento e l'ampliamento dell'offerta formativa e per gli interventi perequativi” destinato alla piena realizzazione dell'autonomia scolastica, ... *ad interventi per la valutazione dell'efficienza e dell'efficacia del sistema scolastico*». La L. n. 440 prescrive quindi la promozione di interventi dell'Amministrazione per la valutazione del «sistema scolastico», inteso come singola Istituzione scolastica.

Nella normativa secondaria esistono diversi provvedimenti – anche in materia di sperimentazione e innovazione scolastica - che fanno esplicito riferimento all'autovalutazione. Un primo provvedimento, anteriore alla legge Bassanini, che vincola le scuole ad adottare procedure di valutazione sul servizio offerto, è il D.P.C.M. 7 giugno 1995⁴⁴. Il decreto dispone per le Istituzioni scolastiche l'obbligo della valutazione del servizio mediante questionari di gradimento. Il testo suona così: «Allo scopo di *raccogliere elementi utili alla valutazione del servizio*, viene effettuata una rilevazione mediante questionari opportunamente tarati, rivolti ai genitori, al personale e - limitatamente alle scuole secondarie di 2° grado - anche agli studenti. I questionari, che vertono sugli aspetti organizzativi, didattici ed amministrativi del servizio, devono prevedere una graduazione delle valutazioni e la possibilità di formulare proposte. Nella formulazione delle domande, possono essere utilizzati *indicatori* forniti dagli organi dell'amministrazione scolastica e degli enti locali. Alla fine di ciascun

⁴⁰ D.P.R. 8 marzo 1999, n. 275: «Regolamento recante norme in materia di Autonomia delle istituzioni scolastiche ai sensi dell'art. 21, della legge 15 marzo 1999, n. 59». Per una lettura interpretativa del regolamento cfr. M. Falanga, *Il Regolamento dell'autonomia scolastica. Lettura e commento*, Editrice La Scuola, Brescia 2001; 2003².

⁴¹ D.P.R. 8 marzo 1999, n. 275, art. 7, particolarmente i commi 2 e 6: «Nell'ambito delle reti di scuole, possono essere istituiti laboratori finalizzati tra l'altro a: la *ricerca didattica* e la sperimentazione; *documentazione*, secondo procedure definite a livello nazionale per la più ampia circolazione, anche attraverso rete telematica, *di ricerche, esperienze*, documenti e informazioni; la formazione in servizio del personale scolastico; l'orientamento scolastico e professionale». Per la letteratura sulle *reti di scuola* cfr.: M. Falanga, *I negozi giuridici delle istituzioni scolastiche autonome*, Anicia, Roma 2001; Idem, *Reti, accordi di programma, consorzi per le istituzioni scolastiche*, La Scuola, Brescia 2003; Idem, *Le forme associative delle istituzioni scolastiche autonome*, in M. Falanga, a cura di, *Le Associazioni di scuole autonome. Ricerca e diritto. Atti del Convegno nazionale Bressanone 19 ottobre 2012*, EDK, Torriana-Rimini 2013, pp. 139-178.

⁴² Ccnl 29 novembre 2007, art. 26, comma 3: «... i docenti ... verificano per gli aspetti pedagogico-didattici il piano dell'offerta formativa».

⁴³ Legge 18 dicembre 1997, n. 440: «Istituzione del Fondo per l'arricchimento e l'ampliamento dell'offerta formativa e per gli interventi perequativi».

⁴⁴ La L. n. 273/1995 aveva disposto l'emanazione, con appositi decreti del Presidente del Consiglio, di «schemi generali di riferimento di carte di servizi pubblici, predisposte, d'intesa con le amministrazioni interessate, dal Dipartimento della funzione pubblica». Per la scuola, lo schema generale di riferimento, formalmente denominato *Carta dei servizi della scuola*, è stato approvato con D.P.C.M. 7 giugno 1995 con decreto del Presidente del Consiglio.

anno scolastico, il Collegio dei docenti redige una *relazione sull'attività formativa* della scuola che viene sottoposta all'attenzione del Consiglio di circolo o di istituto»⁴⁵.

Il Ministero dell'Istruzione ha fornito direttive alle Istituzioni scolastiche per l'adozione della «Carta dei servizi scolastici» con C.M. n. 255/1995, adozione a cura del Consiglio d'Istituto sentito il parere del Collegio dei docenti, vincolante per gli aspetti pedagogico-didattici.

Nella realtà la Carta dei servizi scolastici, seppure adottata dagli organi delle Istituzioni scolastiche, è stata progressivamente svuotata nel contenuto; i tre strumenti previsti dallo schema generale, il *Progetto educativo d'Istituto*, la *Programmazione educativa e didattica* e il *Contratto formativo* sono stati nel tempo sostituiti rispettivamente dal *Piano dell'offerta formativa* (art. 3, D.P.R. n. 275/1999), dal *Curricolo obbligatorio per i propri alunni* (art. 8, comma 2, D.P.R. n. 275/1999) e dal *Patto educativo di corresponsabilità* (art. 3, D.P.R. n. 249/1998)⁴⁶.

Un altro provvedimento di un certo rilievo è la C.M. n. 403/1997⁴⁷ che ipotizza non solo la pratica dell'autovalutazione ma anche l'istituzione di un *Archivio docimologico per l'autovalutazione delle scuole* con il fine espresso di aiutarle con materiali *ad hoc*. «Nel rinnovato quadro di sviluppo e di governo delle autonomie scolastiche, si legge nel citato provvedimento ministeriale - l'autovalutazione può costituire elemento innovativo di verifica del processo educativo nel suo complesso e delle attività didattiche ai vari livelli ... *L'autovalutazione diviene altresì elemento determinante per una maggiore consapevolezza dei processi educativi in atto per una più motivata ed efficace partecipazione dei singoli attori*». Nella stessa circolare si parla di un istituendo *Archivio docimologico per l'autovalutazione delle scuole*: una specie di attrezzato strumentario valutativo dalle quali le scuole possono attingere *materiale qualificato* per una migliore valutazione della «qualità della proposta formativa che sono state in grado di esprimere»⁴⁸.

Un ulteriore riferimento all'autovalutazione si trova nelle *Indicazioni nazionali per i piani di studio personalizzati nella scuola primaria* – allegati al D.M. n. 100/2002 – dove si opera una distinzione tra la *valutazione esterna* – di competenza del “Servizio Nazionale di Valutazione” e la *valutazione interna*, - di esclusiva competenza di ciascuna scuola. Si specifica che la valutazione interna dell'Istituzione scolastica «si articola in *autovalutazione di istituto*, riguardante gli elementi di sistema (efficacia della progettazione didattica, qualità dell'insegnamento, grado di soddisfazione delle famiglie e del territorio ecc.) e in valutazione diagnostica, formativa e sommativa (periodica, annuale e biennale) dei singoli allievi, di esclusiva competenza dei docenti»⁴⁹.

3.3 Le norme sull'autovalutazione. Norma attuale

Il D.P.R. n. 80/2013 inserisce l'autovalutazione nella prima fase del «procedimento di valutazione delle istituzioni scolastiche e formative»; le fasi successive sono quelle della *valutazione esterna*, delle *azioni di miglioramento* e della *rendicontazione sociale*.

Per ciascuna di queste fasi l'art. 6 del D.P.R. n. 80/2013 individua le azioni particolari di cui si sostanziano:

I. *autovalutazione*:

⁴⁵ Decreto Presidenza Consiglio dei Ministri 7 giugno 1995: «Schema generale di riferimento della "Carta dei servizi scolastici"», Parte IV, p. 10.2 *Valutazione del servizio*.

⁴⁶ Sulla Carta dei servizi pubblici cfr. S. Battini, *La carta dei servizi*, in «Giornale di diritto amministrativo», n. 7 (1995) pp. 703ss.; M. Falanga, *Carta dei servizi pubblici*, in «Scuola Italiana Moderna», n. 11 (1994) p. 65. Scrivevo in questo contributo che la Carta dei servizi pubblici «appare forse eccessivamente debitrice di una filosofia di fondo che potremmo definire pragmatica ed efficientista» (p. 65). Sullo schema generale di Carta dei servizi scolastici riferita al servizio scolastico cfr. A. Poggi, *Le autonomie funzionali tra sussidiarietà verticale e sussidiarietà orizzontale*, Giuffrè, Milano 2001, p. 244, n. 156; M. Falanga, *Dal progetto educativo d'istituto al piano dell'offerta formativa. La carta dei servizi*, in M. Falanga-A. Maraschiello-U. Vairetti, *Vademecum dell'autonomia. Manuale per la realizzazione dell'autonomia scolastica*, IRSAE Lombardia – Regione Lombardia, Grafiche Fiorin, Milano 2000, pp. 7-15.

⁴⁷ C.M. 26 giugno 1997, n. 403: *Servizio Nazionale per la qualità dell'istruzione. Trasmissione direttiva n. 307 del 21 maggio 1997*.

⁴⁸ Per un approfondimento cfr. B. Vertecchi, *Valutazione e qualità degli studi. Per un servizio docimologico nazionale*, Tecnodid, Napoli 1989.

⁴⁹ Paragrafo *Vincoli e risorse*, p. 6. In una *Nota* del 30 settembre 1998 sulla sperimentazione A.S.C.A.N.I.O per la scuola dell'infanzia il Ministero introduce l'autovalutazione non dell'Istituzione scolastica ma della professione docente intesa come «capacità di rivisitare criticamente la propria esperienza ...: gli insegnanti che imparano ad autovalutarsi ed a socializzare il proprio comportamento professionale, il proprio stile didattico, il repertorio di metodologie e di tecniche di cui dispongono, compiono un itinerario di formazione in servizio particolarmente efficace». È la proposta del docente riflessivo: si apprende dalla pratica professionale, da qui l'importanza della stessa per il miglioramento delle azioni didattiche e del sistema (D. A. Schön, *Il professionista riflessivo*, Dedalo, Bari 1993).

- analisi e verifica del proprio servizio sulla base dei dati resi disponibili dal sistema informativo del Ministero, delle rilevazioni sugli apprendimenti e delle elaborazioni sul *valore aggiunto* restituite dall'Invalsi, oltre a ulteriori elementi significativi integrati dalla stessa scuola;
 - elaborazione di un rapporto di autovalutazione in formato elettronico, secondo un quadro di riferimento predisposto dall'Invalsi, e formulazione di un piano di miglioramento;
- II. *valutazione esterna:*
- individuazione delle *situazioni* da sottoporre a verifica, sulla base di indicatori di efficienza ed efficacia definiti dall'Invalsi;
 - visite dei nuclei di valutazione sulla base del programma e dei protocolli di valutazione adottati dalla Conferenza;
 - ridefinizione dei piani di miglioramento in base agli esiti dell'analisi effettuata dai nuclei;
- III. *azioni di miglioramento:*
- definizione e attuazione degli interventi migliorativi anche con il supporto dell'Indire o attraverso la collaborazione con università, enti di ricerca, associazioni professionali e culturali;
- IV. *rendicontazione sociale:*
- pubblicazione, diffusione dei risultati raggiunti, attraverso indicatori e dati comparabili, sia in una dimensione di trasparenza sia in una dimensione di condivisione e promozione al miglioramento del servizio con la comunità di appartenenza.

Le azioni di ciascuna fase hanno anche l'obiettivo di evidenziare «le aree di miglioramento organizzativo e gestionale delle istituzioni scolastiche e formative direttamente riconducibili al dirigente scolastico» (comma 2), per la *valutazione dei risultati* della sua azione dirigenziale.

4. Considerazioni

È da considerarsi in modo positivo l'aver pensato ad un procedimento di valutazione distinto in fasi che hanno come fine non un premio o un castigo ma il miglioramento dell'attività didattica e organizzativa della scuola.

Il vincolo dell'autovalutazione è quindi riaffermato; tocca ora all'Invalsi fare opera di stimolo e di assistenza nelle forme della «consulenza e supporto» (cfr. art. 49, comma 1, art. 50, comma 1, e art. 75, commi 1 e 3, del D. Lgs n. 300/1999; art. 21, comma 1, L. n. 59/1997; art. 5, comma 1, D.P.R. n. 17/2009) anche stabilendo, a livello nazionale, standard e indicatori in base ai quali strutturare il processo autovalutativo.

L'autonomia delle Istituzioni scolastiche stimola massimamente i processi di autovalutazione come forma di responsabilizzazione dei risultati e di miglioramento degli stessi; è infatti condivisibile l'idea che il movimento generale di decentramento, che ha aumentato l'autonomia delle scuole, le «costringe a rendere maggiormente conto del loro funzionamento ad istituzioni che possono essere tanto locali che nazionali»⁵⁰.

L'apprezzamento per la nuova disciplina di valutazione del sistema-scuola introdotto dal D.P.R. n. 80/2013 non fa venir meno ad alcuni rilievi a cui il regolamento si presta; mi riferisco in particolare all'assenza di *disposizioni di raccordo* sia sulla valutazione della prestazione didattica del docente sia sul necessario coordinamento tra le azioni del Sistema nazionale di valutazione e le disposizioni del D. Lgs n. 150/2009 sulla valutazione della performance, individuale e organizzativa.

Valutazione interna ed esterna delle Istituzioni scolastiche autonome. Schema

TIPO DI VALUTAZIONE	SOGGETTO CHE VALUTA	NORMATIVA
Valutazione del personale docente come «misurazione e valutazione della performance individuale» (insegnamento)	- Dirigente scolastico	- D. Lgs n. 150/2009, artt. 9 e 74 comma 4 - D. Lgs n. 297/1994, art. 11, comma 4, e art. 448 - D. Lgs 150/2009, art. 7, comma 2, lett. c - D. Lgs n. 165/2001, art. 17, comma 1, lett. e-bis
Valutazione dell'Istituzione scolastica come misurazione e valutazione della performance organizzativa	- Ispettori tecnici - Nucleo di valutazione esterna - Esperti esterni - Invalsi	- D. Lgs n. 150/2009, artt. 8 e 74, comma 4 - L. n. 10/2011, art. 2, comma 4-noviesdecies e comma 4-octiesdecies - D. Lgs n. 258/1999, art. 1, comma 3 - D.P.R. n. 80/2013, art. 6
Autovalutazione d'istituto	- Collegio dei docenti	- D. Lgs n. 297/1994, art. 7, comma 2, lett. d) - L. n. 59/1997, art. 21, comma 9 - Ccnl 2006/2009, art. 26, comma 3 - D. Lgs n. 258/1999, art. 1, comma 3 - D.P.R. n. 80/2013, art. 6
Rilevazioni nazionali sugli apprendimenti e sulle competenze degli studenti	- Invalsi - Docenti	- D.P.R. n. 80/2013 - L. n. 35/2012, art. 51, comma 2 ⁵¹

⁵⁰ C. Hadji, *La valutazione delle azioni educative*, La Scuola, Brescia 1995, pp. 162-163.

⁵¹ Si riporta il citato comma 2: «Le istituzioni scolastiche partecipano, come attività ordinaria d'istituto, alle rilevazioni nazionali degli apprendimenti degli studenti, di cui all'articolo 1, comma 5, del decreto-legge 7 settembre 2007, n. 147, convertito, con modificazioni, con legge 25 ottobre 2007, n. 176».