

## VALUTARE LA QUALITÀ DELLA SCUOLA

Il ruolo del dirigente nel processo di autovalutazione dell'istituto scolastico

### **La cornice normativa: vincoli e opportunità**

Per assolvere al compito affidatomi potrei cavarmela abbastanza rapidamente con il riferimento al d.P.R. 28 marzo 2013, n. 80, Regolamento sul sistema nazionale di valutazione in materia di istruzione e formazione”, pubblicato sulla G.U. – Serie Generale – n. 155 del 4 luglio 2013 ed entrato in vigore, dopo i canonici 15 giorni di *vacatio legis*, il 19 luglio 2013, segnalandovi – magari- il tormentato iter di perfezionamento formale del provvedimento che ha richiesto una gestazione di circa un anno; infatti sono passati quasi **sette mesi** dalla preliminare deliberazione del Consiglio dei Ministri, adottata il 24 agosto 2012, fino all’8 marzo 2013, data della seconda e definitiva deliberazione del Consiglio dei Ministri, più altri **quattro mesi** per la pubblicazione sulla G.U.

Evidentemente non sono mancati problemi sia di ordine tecnico-giuridico che, forse, soprattutto di natura politica, dovuti anche all’avvicendamento a Viale Trastevere, dalla fase di avvio della procedura fino alla sua conclusione, dei ministri Gelmini, Profumo e Carrozza, nei Governi, rispettivamente, Berlusconi, Monti e Letta.

Su questa materia, inoltre, ha messo le mani anche Stefania Giannini che ha firmato la recentissima Direttiva 11/2014 sulle “priorità strategiche” del SNV per il triennio 2014/2017 che, come avrete già certamente notato, si sovrappone per l’a.s. 2014/2015, alla precedente Direttiva 85/2011, firmata dal Ministro Profumo.

Tornando al Regolamento adottato con il d.P.R. 80/2013, rileviamo che in questo provvedimento, ultimo atto normativo formale in ordine di tempo che ha disciplinato la materia oggetto del presente Seminario, già nel Preambolo/Premessa vengono richiamati (esclusi quelli di rito riferiti all’art 87 della Costituzione e all’art. 17 della Legge 400/88) ben 11 contesti normativi tra Decreti-Legge e relative Leggi di conversione, Decreti Legislativi e Regolamenti, i cui testi sono riportati nelle Note in calce alla Premessa/Preambolo; a questi vanno aggiunte almeno altre 5 disposizioni citate dall’articolato e integralmente riportate nelle Note in calce ai singoli articoli.

Inoltre, *ad abundantiam*, potrei far riferimento all’inevitabile citazione della recentissima Direttiva MIUR 18 settembre 2014, n. 11 “Priorità strategiche del **Sistema** Nazionale di Valutazione per gli anni scolastici 2014/15 – 2015/16 - 2016/17 che ha integrato e sostituito la precedente Direttiva 12 ottobre 2012, n. 85, ambedue emanate in base al D.L.vo 19 novembre 2004, n. 286 che ha istituito e riordinato il **Servizio** Nazionale di Valutazione, a norma degli art. 1 e 3 della Legge “Moratti” n. 53/2003.

E anche quest’ultima, in materia di atti normativi di rango primario e secondario citati nei numerosi “Visto...” contenuti nella Premessa/Preambolo, non ha certo scherzato!

Si tratta di una Documentazione più che sufficiente non dico per una Tesi di Laurea ma per un decoroso “trattato giuridico” sulla materia!

Non vi spaventate, non li citerò tutti anche se, dovendo – appunto- delineare la **cornice normativa**, da alcuni di essi non potrò assolutamente prescindere.

Lasciatemi tuttavia dire che l'ambito **giuridico - normativo** è solo uno dei terreni sul quale è possibile sviluppare riflessioni e approfondimenti intorno alla "valutazione", tema rispettivamente e complessivamente riferibile – ancorché con tratti di necessaria specificità - agli **alunni**, al **sistema**, alle singole **istituzioni scolastiche** e al **personale** o, come si usa dire, alle *performances* professionali degli operatori scolastici, ed in maniera particolare dei docenti e dei dirigenti.

Esistono, infatti, almeno altri due terreni di approccio alla valutazione : quello che potremmo definire **sociologico**, o etico - sociale e quello più pertinentemente **socio-pedagogico** dei quali naturalmente non mi occuperò limitandomi, perciò a due rapidissime osservazioni:

- **la scuola**, istituzionalmente preposta a garantire il soddisfacimento dell'**interesse pubblico** all'istruzione e alla formazione ( uno dei diritti fondamentali della persona costituzionalmente tutelato e quindi assunto al rango di **diritto soggettivo**), rientra – assieme alla previdenza , alla sanità e a tutti i grandi settori di intervento pubblico preordinati al soddisfacimento dei diritti fondamentali della persona declinati dalla Parte Prima della Costituzione- nel cosiddetto *welfare-state* (stato sociale) , finanziato dalla fiscalità generale ( la spesa annuale per l'istruzione si aggira sui 40 miliardi di euro, 52 comprese Università e Ricerca); **essa** è quindi assoggettata per imprescindibili ragioni etiche prima ancora per un elementare e doveroso vincolo ordinamentale alla rendicontazione sociale sia degli esiti complessivi della sua azione amministrativa e didattica che della qualità del servizio reso attraverso l'offerta formativa: istruzione, formazione, orientamento.. Questo obbligo di "rendicontazione" sta via via sempre più acquisendo una connotazione **anche** giuridico-ordinamentale di cui –appunto- il d.P.R. 80/2013 costituisce oggi una prima pietra miliare;
- esiste, secondo me, una valutazione che aiuta, e una valutazione che fa danno o, quanto meno, che rischia fortemente di far danno.

E' vero , come è stato da tempo sostenuto, che tutto ciò che non si valuta viene inevitabilmente svalutato, ma poiché nella scuola – e nella funzione docente in particolare- non tutto è valutabile con precisione, occorre evitare il rischio di non svalutare quello che non è o non può essere valutato...( in alternativa , ancorché residualmente, non resterebbe che la sanzione del "demerito", perseguibile disciplinarmente in presenza di comportamenti ( attivi od omssivi) antidoverosi, ma molto più difficilmente apprezzabili sul terreno delle competenze metodologico-didattiche. Il problema pedagogico, allora, resta sempre quello della finalità, dell'obiettivo, dell' *ubi consistam della valutazione*.

Il riferimento letterale è ad Archimede che, intuiva la funzione della leva, chiedeva un punto d'appoggio per sollevare il mondo. Prendendo a prestito quella formula potremmo affermare che la valutazione è la leva per innalzare la qualità dell'offerta formativa.

La domanda è: questa valutazione serve per crescere,per rilevare punti di forza e/o di debolezza sui quali avviare processi di miglioramento, ovvero per stabilire graduatorie sulle quali calibrare strategie di premialità e stimolare la concorrenzialità tra le scuole?

E qui ogni Ministro ha cercato di dire la sua!

Veniamo ora all'oggetto specifico affidato a questo intervento,quello cioè di **ricostruire la cornice normativa** quale premessa per meglio decifrare il ruolo del dirigente scolastico nel processo di autovalutazione che ogni scuola deve attivare fin dal corrente anno scolastico, come fase iniziale prodromica all'attuazione generalizzata della valutazione esterna prevista per l'anno scolastico 2015/2016, in base all'arti 6 del Regolamento 80/2013, come ribadito nel recente Rapporto sulla BUONA SCUOLA varato dal Governo Renzi il 3 settembre u.s. e sul quale è in corso la "consultazione" che si concluderà a novembre prossimo, Rapporto sul quale, pur

non avendo al momento alcun fondamento giuridico-ordinamentale, sarà necessario qualche riferimento.

L'art. 6 è il "cuore" del provvedimento in quanto proceduralizza le varie fasi della valutazione con il preliminare rinvio all'art. 2 che istituzionalizza il Sistema Nazionale di Valutazione e fissa in termini, non più socio-cultural bensì **ordinamentali**, l'obiettivo dell'intera operazione, consistente nel miglioramento della qualità dell'offerta formativa e degli apprendimenti (art.2, comma 1).

Il precedente art. 1 (Definizioni e soggetti) al comma 2 elenca i soggetti costitutivi del SNV:

- INVALSI
- INDIRE
- CONTINGENTE ISPETTIVO

Al comma 3 elenca i soggetti che concorrono all'attività di valutazione:

- la Conferenza per il coordinamento funzionale del SNV (Presidente INVALSI, Presidente INDIRE, Ispettore Tecnico)
- i NUCLEI di VALUTAZIONE ESTERNA ( 1 Dirigente Tecnico e 2 Esperti designati dall'INVALSI).

E le SCUOLE ? Destinatarie ed esecutrici!

Ma prima di andare avanti, per un *focus* sull'art. 6 e sull'impianto ..."invalsicentrico" della Direttiva 11/2014, consentitemi un'ulteriore precisazione metodologica:

Ho lavorato a questa ricognizione della **cornice normativa** interpretando il mandato redazionale affidatomi in chiave sincronica, cioè attenendomi esclusivamente al contesto normativo esistente; ma ciò potrebbe indurre l'errata considerazione che la valutazione delle scuole sia un'invenzione normativa degli ultimi due anni e frutto dei 3 interventi legislativi che in un breve lasso di tempo si sono susseguiti tra il 2010 e il 2012 e hanno ri-disegnato la cornice normativa di rango primario stabilendo l'impianto istituzionale del **Sistema** Nazionale di Valutazione ( non più **Servizio**, come precedentemente definito) articolato nelle famose "3 gambe", impianto – vi dico subito - dal quale emergono più vincoli che opportunità.

Che sia un'invenzione recente non è assolutamente vero e per dimostrarlo avrei bisogno di una scelta diacronica dalla quale, pur con le necessarie approssimazioni non posso esimermi.

La norma che occorre assumere come dato di partenza, infatti, è **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 già citato 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 susseguitisi 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.

Il Decreto Legislativo 286/2004 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.

Rifarci ad esso ci consente di cogliere oggi 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 ed 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.

Ho 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”**

La cosiddetta “valutazione di sistema” (come ho già detto) è 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.

### **La valutazione nel T.U. 297/94**

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 dovevano essere propedeutici 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.

Vi faccio notare che i 4 indicatori rilevati 20 anni fa sono gli stessi messi al primo punto della **Direttiva 11/2014** quale oggetto cui deve essere *“particolarmente indirizzata”* la valutazione, cioè : la riduzione della dispersione scolastica e dell'insuccesso scolastico!

### **CEDE – BDP- IRRSAE e la loro trasformazione**

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 e al trasferimento (conferimento) di compiti e funzioni amministrative dallo Stato alle Regioni e agli Enti Locali, si è occupata anche della 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.

A tal proposito vale la pena segnalare come l'art. 2 della Legge 421/92 avesse delegato il Governo ad 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 fin d'allora la continua e inarrestabile lievitazione del debito pubblico aveva posto 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 restava 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.

Cosicché ai due nuovi Istituti vennero affidati 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 – peraltro- come doverosamente bisogna ammettere, legittimate a fornire retroattivamente 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 sui quali legge e ordinamento sono ripetutamente intervenuti.

### **Da "Moratti" a "Fioroni"**

Per tornare al Decreto Legislativo 19 novembre 2004, n. 286, ribadisco 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 comma1, 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 frequentati, 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 ed in relazione alle discipline di insegnamento dell’ultimo anno.

Da qui la necessità ed 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.

Venne così attribuita all’INVALSI la nuova denominazione di **Istituto nazionale per la valutazione del sistema di istruzione e di formazione** , conferito lo *status* di ente di ricerca e confermate la personalità giuridica di diritto pubblico e l’autonomia amministrativa contabile, patrimoniale, regolamentare e finanziaria.

Le priorità strategiche dell’attività dell’Istituto sarebbero state 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.

### **La valutazione nella concertazione Governo-Parti Sociali :l’Intesa e il Memorandum (2007)**

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 ad 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 di realizzare il 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 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 ed 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 Cipolloni 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 ritenute inevitabili, da realizzarsi nel corso di un settennio.

Notevole la differenza con l'attuale fase, nella quale il Governo Renzi rinuncia alla concertazione con le Parti Sociali, sostituendola con le consultazioni on line ( come avvenuto con le riforme “Madia” del Pubblico Impiego) , come sta avvenendo con il Rapporto sulla BUONA SCUOLA e come ha poco opportunamente dichiarato la Ministra Giannini alcuni giorni fa : “il confronto con il Sindacato non è per noi una priorità!”

### **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 molti considerata di stringente attualità pur essendo trascorsi più di 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.**"*

Sono consapevole di espormi, con questa tanto nostalgica quanto inutile *laudatio temporis acti*, alla critica di un'eccessiva indulgenza verso una stagione politica risultata, su questa materia, sostanzialmente infruttuosa, giacché rimasta sul piano meramente propositivo.

Infatti, 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 di questa ricostruzione diacronica, avevo 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 ad 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 candidati risultati idonei al concorso per il relativo reclutamento.

Non c'è dubbio che, come si accennava all'inizio, 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. Compilate 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.

Essendo in casa CISL, ritengo opportuno 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; 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.

### **La valutazione nel Rapporto-Renzi “La Buona Scuola: facciamo crescere il Paese”**

#### **Capitolo 3**

#### **LA VERA AUTONOMIA:VALUTAZIONE,TRASPARENZA,APERTURA,BUROCRAZIA ZERO**

Dopo 15 anni dall'entrata in vigore delle disposizioni che hanno sancito l'attribuzione alle istituzioni scolastiche dell'autonomia organizzativa, didattica, di ricerca e sviluppo (1999), tuttora unanimemente considerata “incompiuta”e rivelatasi incapace di sviluppare tutte le sue potenzialità, il Capitolo 3 del Documento - Renzi annuncia l'impegno a rimuoverne le cause e

promette un'autonomia **"vera"** indicando una formula concisa e accattivante che si sostanzia in 4 concetti chiave: **valutazione, trasparenza, apertura, burocrazia zero.**

A parte l'indubbia efficacia dell'impatto comunicativo, l'analisi proposta si sviluppa prevalentemente sul piano sociologico e ripercorre una ricognizione delle cause che, pur in presenza di un quadro normativo, considerato *"quasi"* completo, hanno impedito all'autonomia scolastica di essere pienamente realizzata.

A parte il colpevole silenzio su una delle cause che hanno contribuito a deprimere gli iniziali slanci innovativi dell'autonomia è il riferimento alla mancanza di risorse adeguate (umane, finanziarie, strumentali sempre più impoverite per effetto di tagli e restrizioni imposti dalle manovre di contenimento della spesa pubblica e di rientro dal deficit, ai quali anche l'attuale Governo non sembra in grado di sfuggire), elemento comunque positivo è che per la prima volta in un Documento ufficiale il Governo riconosca apertamente le denunce che tutti gli addetti ai lavori, a partire dalle OO.SS. hanno rappresentato, rimanendo sostanzialmente inascoltati.

Uno dei pochissimi impegni concreti è l'annuncio di un provvedimento **"Sblocca scuola"** per abrogare *"le 100 misure più inutili e fastidiose"*, vere e proprie *"molestie burocratiche"* sui "presidi", ma – aggiungiamo noi – sull'intera azione amministrativa e didattica della scuola, "...

E' annunciata altresì la redazione di un nuovo Testo Unico entro un anno, in attuazione di una delega che il Parlamento ha da tempo disposto, ma fin qui inutilmente, anche se più volte reiterata.

Su questo iniziale coacervo di notazioni, largamente condivisibili ma certo non nuove, si innesta un quadro di provvedimenti che in alcuni casi sviluppa linee di governo già annunciate, e in altri presenta tratti di novità più accentuati.

## **Valutazione**

Uno dei concetti-chiave del Documento sulla "Buona Scuola" è la Valutazione, quale elemento cardine del paradigma: "autonomia-responsabilità- valutazione/rendicontazione" (*"Non c'è vera autonomia senza responsabilità, non c'è responsabilità senza valutazione"*) con il quale promettentemente esordisce il Capitolo 3, ribadendo un'impostazione etica, culturale e istituzionale già assunta nell'originaria elaborazione Bassanini-Berlinguer, con il forte sostegno della Presidenza del Consiglio (Prodi-Pajno).

Già da allora era chiaro che per arginare le prevedibili spinte centrifughe indotte dall'autonomia, fosse necessario far leva sulla responsabilità di tutti i soggetti preposti al governo della scuola e che ciascuna scuola, attraverso il POF non solo dovesse rendere espliciti e trasparenti il contenuto e gli obiettivi della propria offerta formativa ma dovesse anche riflettere sul suo operato per apportarvi eventuali integrazioni e correzioni.

Il cammino verso la piena e generalizzata maturazione culturale e metabolizzazione professionale di questo impianto, che dal **Quaderno Bianco** (2007) ha ricevuto un ulteriore convincente sostegno ed un'autorevole sollecitazione, ha trovato oggi un approdo ordinamentale, riconosciuto e assunto dal Documento - Renzi, nel Decreto 80/2013, istitutivo del **Sistema Nazionale di Valutazione**, già attuato in via sperimentale da una platea ancora circoscritta di scuole, ma che dal *"prossimo anno scolastico"* troverà applicazione generalizzata in tutte le scuole pubbliche, con l'ottima precisazione: **"statali e paritarie"**.

In effetti nel Documento, pur richiamando il Decreto 80, si sostiene che: *"Occorre costruire un modello di valutazione che renda giustizia al percorso che ciascuna scuola intraprende per migliorarsi e allo stesso tempo costituisca un buono strumento di lettura per chi è esterno alla scuola"*.

Delle due l'una: o si ritiene che il Decreto 80, ancora fresco d'inchiostro, abbia già "costruito" un "modello" (che noi abbiamo apprezzato sia perché –rifiutando l'improponibile logica

“brunettiana”- non è fatto di *“competizione e classifiche”* ma soprattutto perché parte **dall’impegno autovalutativo** di ciascuna scuola quale presupposto per la predisposizione del **piano di miglioramento**, sottoposto a successiva valutazione esterna, eliminando così eventuali censure di autoreferenzialità), oppure si pensa ad integrazioni ordinamentali , in parte desumibili da un più esplicito collegamento della valutazione con la **prezialità**.

Nel Documento - Renzi la valutazione è soprattutto uno strumento di informazione e trasparenza sulla qualità del servizio scolastico, attraverso il quale si intende sostenere le scuole che si impegnano per migliorare, cosicché non costruisce graduatorie ma è strumento di incoraggiamento.

**Affermazioni importanti, apparentemente contraddette allorché si sostiene il collegamento tra risorse per l’incentivazione e risultati della scuola: il MOF , - almeno così espressamente si afferma- sarà in parte legato all’esito del piano di miglioramento e il livello di miglioramento raggiunto influenzerà in maniera premiale la retribuzione dei dirigenti. Occorre in proposito ricordare che il Dpr 80/2013 fa riferimento, ai fini della valutazione dell’azione dirigenziale, alle aree di miglioramento organizzativo e gestionale delle istituzioni scolastiche non in generale ma a quelle *direttamente riconducibili al dirigente scolastico*.**

Sembra dunque necessario rimettervi mano.

Il collegamento tra risorse e valutazione è ancora più stringente per le scuole paritarie poiché quelle valutate positivamente avranno maggiore certezza delle risorse loro destinate e garanzia di procedure semplificate per la loro assegnazione.

### **Dirigenza e Governance**

Tra le novità più consistenti sul piano organizzativo e gestionale, il Documento offre l’avvio di una riflessione sul **profilo professionale** del dirigente scolastico ( a proposito del quale esprime la necessità di una “migliore” definizione, omettendo di indicarne la relativa fonte: unilaterale o pattizia ?” ) a partire dal riconoscimento che attualmente i **“presidi”**, essendo contemporaneamente **titolari delle relazioni sindacali, responsabili legali** dell’istituzione scolastica cui sono preposti, **datori di lavoro e stazione appaltante** ), per concludere – testualmente- che essi :*“Sono responsabili di (quasi) tutto ; ma non hanno nelle loro mani le leve di governo per assumere al meglio tali responsabilità”*.

Pur trattandosi di un’osservazione talmente nota da risultare addirittura banale, è di indubbio e promettente interesse il riconoscimento di questa sindrome da parte di un documento governativo che, tuttavia, non assume un’opzione chiara e dirimente sul ruolo del “preside”, in termini di connotazione professionale e di prerogative istituzionali, giacché manca un’idea definita della **scuola che sarà**, di cui pur traspare complessivamente una *vision* attraente , suggestiva ed auspicabile , tutta da costruire una volta superati i vizi, le incongruenze e i disagi **della scuola che c’è**.

Pertanto, alla ricerca di una nuova lettura dei compiti dei “presidi”, si rinvengono nel documento una serie di definizioni che vanno dalla metafora del *“timoniere”* alla nozione di *“responsabile della gestione generale e della realizzazione del progetto di miglioramento”* che sembra alludere ad un profilo di stampo manageriale, cui fa da contrappunto l’esigenza di *“...puntare sullo sviluppo di competenze professionali connesse alla promozione della didattica e alla qualificazione dell’offerta formativa”*, che evoca una più marcata curvatura verso la dimensione di *leadership* educativa , maggiormente rispondente all’assetto democratico, collegiale e partecipato del sistema scolastico pubblico affidatoci dall’attuale approdo dell’evoluzione ordinamentale.

Sia nell’uno che nell’altro caso senza che possa rintracciarsi una qualche espressione di maggiore consistenza giuridica.

Ma va riconosciuto che è nella natura stessa del Documento, offerto come *work in progress*, da cui deriva la scelta di non addentrarsi in approfondimenti specialistici, privilegiando un approccio comunicativo attento più a fornire a una visione strategica che specifiche e dettagliate modalità realizzative.

A parte ciò, e pur in assenza di tracciabili proposti normativi concernenti la regolazione delle dinamiche dei percorsi decisionali, che comunque al momento sono disciplinati dall'ampliamento delle prerogative datoriali del dirigente scolastico discendenti dalle riforme "Brunetta" fondate sulla riconosciuta preminenza della Legge rispetto al Contratto, l'attività del preside appare arricchita di nuovi orizzonti. Egli, infatti, potrà "scegliere" la propria squadra individuando autonomamente (almeno così sembra dall'esposizione testuale) i docenti che coordinano le attività di innovazione didattica, la valutazione o l'orientamento e premiarne anche economicamente l'impegno; potrà gestire direttamente il 10% delle risorse del Fondo per remunerare i docenti per attività gestionali e per la didattica; chiamerà i docenti nell'organico funzionale, attingendo dal *Registro nazionale dei docenti della scuola*, dopo aver consultato gli organi collegiali. Insomma un dirigente più attrezzato, per il quale si prospetta anche un possibile sviluppo di carriera, con l'accesso "*...per chiamata su progetto e competenze documentabili...*", al profilo di dirigente tecnico (ex Ispettori) a proposito dei quali sembra, pertanto, perdere consistenza l'attuale regime di reclutamento concorsuale, salva la dubbia compatibilità con l'art. 97 della Costituzione.

Il Documento si sofferma anche sul prossimo corso - concorso presso la Scuola Nazionale dell'Amministrazione e rassicura sul fatto che il disegno delle prove concorsuali sarà costruito "*...a partire dall'esperienza di dirigenti scolastici e docenti e non solo sulla base dell'esperienza dell'amministrazione centrale dello Stato*".

E' auspicabile che sia così e attendiamo che questo proposito venga assunto dall'apposito DPCM che il Governo avrebbe dovuto emanare già dal mese di marzo scorso.

Infine, strettamente collegato al tema del profilo dirigenziale, nel Documento si ventila la necessità di intervenire sulla attuale sovrapposizione di competenze con il Dsga, definito "*braccio esecutivo*" del dirigente per la parte di gestione- contabile e "*sentinella*" del fluido funzionamento della macchina burocratica. Anche in questo caso metafore suggestive ma prive di significatività giuridica.

Conclusivamente, il paragrafo sulla "*Buona governance*"(3.3) si limita a ipotizzarne i soggetti costitutivi: Consiglio dell'istituzione scolastica, Dirigente scolastico, Consiglio dei Docenti e Nucleo di valutazione.

Ribadita l'attuale distinzione tra potere di indirizzo e potere di gestione e premesso che "*... la nuova collegialità non può essere sinonimo di immobilismo, di veto, di impossibilità di decidere alcunché...*", si affermano, in positivo, i seguenti principi:

- a) il Consiglio dell'istituzione "*...diventerà il titolare dell'indirizzo generale e strategico dell'Istituzione*";
- b) il Collegio docenti "*...avrà l'esclusiva della programmazione didattica*";
- c) il Dirigente scolastico (come precedentemente riferito) "*...sarà pienamente responsabile della gestione generale e della realizzazione del progetto di miglioramento definito sulla base della valutazione*";
- d) nulla si aggiunge, rispetto alle già scarse indicazioni contenute nei Capitoli precedenti, al ruolo del Nucleo di valutazione, di cui appare incerta l'eventuale distinzione tra "interno" ed "esterno", e del tutto indecisa la composizione, ad eccezione dell'accertata presenza in esso del docente "mentor".

Dal quadro di *governance* quale risulta così sommariamente descritto dal Documento, non emerge al momento una dialettica inter-relazionale sostanzialmente discostantesi dall'attuale assetto ordinamentale e pertanto, al di là delle ottimistiche **previsioni di semplificazioni e snellimenti procedurali annunciate**, (dalle quali, ahimé finora sono nati sempre ulteriori vincoli) non è dato cogliere concreti propositi innovativi in grado di superare l'attuale livello di difficoltà/conflittualità dei rapporti intercorrenti tra dirigente scolastico, organi collegiali e RSU.

Nel contempo – pur prendendone doverosamente atto- non sembrano del tutto giustificabili gli allarmi e le preoccupazioni di quanti ritengono di cogliere nei riferimenti disseminati tra i vari capitoli e paragrafi del Documento, un'enfasi eccessiva delle prerogative datoriali unilaterali del preside/dirigente con conseguente ridimensionamento dei valori e della pratica della solidarietà e della cooperazione interprofessionale nonché il progressivo abbandono di uno stile di gestione fondato sulla partecipazione e sulla condivisione, condizioni insopprimibili di quella **BUONA SCUOLA**, prima di tutto **Comunità educante**; che con ampio anticipo rispetto al Documento – Renzi abbiamo assunto a fondamento delle nostre politiche professionali, rivendicative e contrattuali.

### **Direttiva sulla valutazione, una partenza col piede sbagliato**

Una dimostrazione tangibile del mutato clima relazionale tra Governo e Sindacato si è avuta nel corso dell'incontro di presentazione al MIUR della Direttiva 11/2014, della quale abbiamo fornito il seguente resoconto:

“Giovedì 18 settembre si è svolto un incontro al Miur per l'informativa alle organizzazioni sindacali circa la **Direttiva** sulle priorità strategiche del Sistema nazionale di Valutazione. E' apparso da subito chiaro come non vi fosse alcun reale margine di discussione rispetto a decisioni già assunte e riprese in un testo presentato come immodificabile. Anche in questa circostanza si conferma dunque una linea di sostanziale chiusura al confronto che in termini generali caratterizza i comportamenti del Governo, e di riflesso quelli dell'Amministrazione. Ciò è tanto più grave e addirittura insensato quando, come in questa occasione, si affrontano tematiche su cui sarebbe quanto mai indispensabile aprirsi all'ascolto e al dialogo col mondo della scuola, con chi ne affronta ogni giorno i problemi nel vissuto della sua esperienza professionale, stante anche la necessità di recuperare su un tema controverso come la valutazione un clima segnato da minori tensioni, per puntare a una positiva condivisione degli obiettivi e delle strategie. Una partenza col piede sbagliato, dunque, su un argomento al quale la Cisl Scuola, da sempre, dedica particolare attenzione e impegno, convinta che una valutazione correttamente intesa e praticata possa rappresentare un fattore essenziale per la crescita di qualità del servizio scolastico.

Nel merito del provvedimento oggetto dell'incontro, l'Amministrazione ha illustrato i punti salienti della **Direttiva** e la tempistica che si prevede di rispettare. Con la Direttiva si dà l'avvio a processi di autovalutazione in tutte le scuole. Gli istituti scolastici dovranno redigere un Rapporto di autovalutazione, utilizzando un formato corredato di indicatori e dati comparabili, reso disponibile dall'Invalsi entro ottobre. I dati e lo stesso Rapporto saranno immessi in una piattaforma predisposta dai Servizi Informativi del Miur. Nella Direttiva si afferma che le scuole terranno conto anche delle precedenti esperienze di autovalutazione svolte in autonomia o entro progetti sperimentali. L'Amministrazione ha però chiarito che anche le scuole che stanno partecipando al progetto Vales dovranno comunque compilare il R/A secondo il nuovo modello strutturato dall'Invalsi. Il rapporto di autovalutazione sarà completato entro luglio 2015 e sarà reso pubblico mediante il portale **Scuola in chiaro**; sarà pubblicato anche sul sito web dell'Istituzione scolastica.

La pianificazione e realizzazione del Piano di miglioramento verranno attuate a partire dall'a.s. 2015/2016. Nel luglio 2016 vi sarà un primo aggiornamento del Rapporto. Al termine del triennio tutto il processo si concluderà con **la pubblicazione** da parte delle scuole di un primo Rapporto di rendicontazione sociale.

La **Direttiva** affronta anche il tema della valutazione esterna, che riguarderà il **dieci per cento** delle istituzioni scolastiche. Entro marzo 2015 la Conferenza di coordinamento del SNV adotterà - su proposta dell'Invalsi - gli indicatori di efficacia e di efficienza in base ai quali selezionare le scuole da sottoporre a valutazione esterna. Però solo il **sette per cento** degli istituti sarà individuato in base a questi indicatori; il tre per cento verrà invece scelto con un campionamento casuale. I nuclei di valutazione saranno costituiti da esperti, selezionati dall'Invalsi, e dagli ispettori ai quali è affidato anche il compito di coordinare i nuclei. Il numero dei dirigenti tecnici utilizzato in via esclusiva in questi compiti, verrà definito con decreto ministeriale.

Nel corso dell'incontro sono stati poi esaminate le sezioni della Direttiva dedicate alle rilevazioni nazionali sugli apprendimenti degli studenti e alla valutazione dei dirigenti scolastici. Per il primo aspetto, la dott.ssa Palumbo ha comunicato l'intenzione dell'Invalsi di predisporre delle linee guida per agevolare la lettura dei dati da parte delle scuole. Inoltre nel corso del triennio sarà migliorato l'utilizzo del profilo longitudinale dei dati, anche al fine di individuare il valore aggiunto. Per quanto riguarda i dirigenti scolastici, la Direttiva si limita a riprendere sostanzialmente le previsioni del D.P.R. n. 80/2013.

L'Amministrazione ha riconosciuto la necessità di un confronto con le OO.SS. circa gli indicatori per la valutazione, che saranno definiti dall'Invalsi. A questo Istituto sarà inoltre affidato il compito, nel quadro delle azioni di valutazione del sistema, di redigere un rapporto sul sistema scolastico italiano entro ottobre 2015 e per ciascun anno successivo.

Al di là delle obiezioni di metodo già evidenziate in apertura di queste note, non vi è dubbio che la Direttiva presenti diversi punti di problematicità, **in primo luogo il disequilibrio tra le parti del sistema per una preponderanza del ruolo dell'Invalsi**. Si lascia all'Istituto di Frascati la completa gestione del processo (individuazione di indicatori, redazioni di format, scelta di criteri, selezione di esperti, ecc.) senza che la "terza gamba" prevista dal Decreto possa in alcun modo temperare il tecnicismo che pervade il sistema. Infatti i Dirigenti tecnici attualmente in servizio sono pochissimi rispetto al compito che li attende e che è relativo alla valutazione esterna di 850 scuole. Non si comprende come potranno riequilibrare il sistema; la loro funzione, per forza di cose, sarà ridotta ad un coordinamento formale e certificatorio di quanto gli esperti Invalsi decideranno nei nuclei di valutazione.

Nell'impianto della **Direttiva** è completamente assente qualsiasi attenzione alla gradualità con la quale avrebbe dovuto essere implementato un processo così ampio e complesso. Le scuole, prive di ogni sostegno e consulenza del contingente ispettivo, dovranno cavarsela da sole oppure ricorrere ad istituzioni che sono distanti e non in grado di offrire il supporto che sarebbe necessario (es. l'Indire). **Anche l'annunciato piano di formazione**, rivolto ai dirigenti scolastici e che dovrebbe interessare anche i dirigenti tecnici e i referenti della valutazione di ogni scuola, appare appunto solo un annuncio: **non sono indicate risorse né modalità di realizzazione**. La Direttiva inoltre non spende neppure una parola sull'aggravio di lavoro per i docenti e i dirigenti scolastici né prevede risorse per retribuire i maggiori e gravosi impegni che si profilano. Ma l'aspetto davvero inquietante è che il Ministero prevede sin dalle fasi iniziali del processo di **autovalutazione la pubblicazione di indicatori e dati comparabili riferiti a ciascuna scuola e riportati nel Rapporto di Autovalutazione**. Insomma, saranno resi pubblici i "*dati Invalsi*", sia pure semplificati e non in forma integrale, **insieme a prospetti di comparazione tra le scuole**. E questo prima ancora che sia data agli istituti l'opportunità di avviare il piano di miglioramento. Possiamo immaginare quale potrà essere l'effetto di questa azione di diffusione acritica e priva di analisi

contestuale anche **sull'orientamento delle famiglie nella scelta dell'istituzione scolastica**. Preoccupante è anche l'uso di costrutti che dovrebbero avere la funzione di illuminare il significato dei dati Invalsi. Si pensi al concetto di "valore aggiunto" che si è rivelato problematico nel progetto VSQ e all'ancor più nebuloso criterio del "*profilo longitudinale dei dati*", nel quale prevedibilmente dovrà essere tenuta sotto controllo una molteplicità di variabili.

La **Direttiva** trasuda fiducia nelle possibilità tecnologiche dei formati elettronici, della annunciata "*piattaforma operativa unitaria*", del dialogo tra le banche dati che dovrebbe consentire l'integrazione di informazioni ed elaborazioni di dati provenienti da più fonti. Considerando la situazione del nostro sistema informativo (i CPIA sono ancora senza codice meccanografico!) e la scarsa reperibilità di informazioni cruciali (si pensi alla formazione professionale), l'impressione è che in realtà il Rapporto di autovalutazione sarà fortemente condizionato dai dati Invalsi che oltretutto ci restituiscono informazioni solo su alcune discipline e che certo non colgono la complessità del funzionamento di una scuola.

**L'impressione che se ne ricava è che l'Amministrazione abbia perso una buona occasione per sviluppare con maggiore cautela ed attenzione un processo che pure riteniamo importante.** La messa a regime del Sistema nazionale di valutazione è essenziale per la qualità dell'istruzione e, proprio per questo, non può tollerare incertezze organizzative e mancanza di chiarezza sui fondi. Soprattutto è intollerabile che non si sia presa in considerazione minimamente la voce della "**quarta gamba**" del sistema e cioè delle scuole, l'autonomia delle quali si riduce all'esecuzione di ordini perentori impartiti dal Ministero ... e dall'Invalsi.

### **Le fonti normative della Dirigenza Scolastica**

Il ruolo del dirigente scolastico nel processo di autovalutazione delle scuole deve naturalmente inquadrarsi nell'ambito del quadro generale delle norme che ne disciplinano, appunto, ruolo, attribuzioni, compiti e responsabilità.

Ad esse, pertanto, debbo fare riferimento per il necessario completamento della "cornice normativa" che mi è stato chiesto di tratteggiare.

La trattazione del tema proposto impone metodologicamente la necessità di incardinare la questione delle responsabilità dirigenziali all'interno degli aspetti istituzionali e ordinamentali relativi al sistema pubblico di istruzione e formazione nell'ambito del quale si esercita la funzione dei dirigenti scolastici, **sui quali incombe la responsabilità primaria ed essenziale di garantire la legalità e la legittimità dei comportamenti di tutti i soggetti, individuali e collegiali, operanti nella scuola** che debbono espletarsi, appunto, "*...nel rispetto delle norme costituzionali e degli ordinamenti stabiliti dalle leggi dello Stato*" (D.L.vo 297/94, art 1, comma 1).

### **Il sistema delle fonti**

Per un'analisi ricognitiva del ruolo del dirigente scolastico noi disponiamo essenzialmente di due principali fonti, o contesti normativi:

- 1) fonti di natura istituzionale/ordinamentale, consistenti in atti unilaterali del Parlamento, del Governo e dell'Amministrazione;
- 2) fonti di natura contrattuale (o pattizia), sanciti nei Contratti Collettivi Nazionali di Lavoro e nei Contratti Integrativi a livello Nazionale e Regionale.

Attraverso i primi vengono definiti i criteri generali e i profili istituzionali della qualifica (o *status*) dirigenziale.

Attraverso i secondi vengono disciplinati gli istituti del rapporto di lavoro che costituiscono i contenuti e le modalità di espletamento della prestazione professionale (orario di lavoro, assenze, ferie, conferimento/mutamento di incarico, responsabilità e sanzioni disciplinari, relazioni sindacali, retribuzione tabellare e accessoria, ecc.).

Tra le fonti ordinamentali vanno ricordate:

- a) l'art. 21, comma 16, della legge 15 marzo 1997, n. 59 ("Bassanini");
- b) il D.L.vo 6 marzo 1998, n. 59 (ora integralmente trasfuso negli artt. 25 e 29 del D.L.vo 30 marzo 2001, n. 165);
- c) le disposizioni residuali non abrogate dell'art. 396 del D.L.vo 16 aprile 1994, n. 297;
- d) la Legge 4 marzo 2009, n. 15 e il D.L.vo 27 ottobre 2009, n. 150 ("Brunetta");
- e) la Legge 8/11/2013, n. 128, di conversione in legge del D.L. 12/9/2013, n. 104 "Misure urgenti in materia di istruzione, università e ricerca" ("Carrozza");
- f) la Legge 5 giugno 2014, n. 87, di conversione del D.-L. 7/4/2014, n. 58 "Misure urgenti per garantire il regolare svolgimento del servizio scolastico" ("Gelmini")

A queste, per le materie trattate, fanno naturalmente da sfondo e da contesto le seguenti norme costituzionali:

- art 28, concernente la diretta responsabilità penale, civile e amministrativa dei funzionari e dei dipendenti dello Stato;
- art. 39, che garantisce la libertà alle organizzazioni sindacali e individua i contratti collettivi come strumento di regolazione dei rapporti di lavoro;
- art. 97, che dispone la riserva di Legge per l'organizzazione dei pubblici uffici.

Le fonti contrattuali sono rinvenibili nell'ultimo Contratto Collettivo Nazionale di Lavoro della V Area Contrattuale – Dirigenti Scolastici -, stipulato il 15 luglio 2010, relativo al quadriennio normativo 2006/2009 e ai 2 bienni economici 2006/2007 e 2008/2009 cui sono seguiti e stanno seguendo i successivi Contratti Collettivi Integrativi Nazionali e Regionali.

Naturalmente, sia le prime che le seconde concorrono a definire il quadro normativo di riferimento per la disciplina dirigenziale scolastica e il suo esercizio, la cui inosservanza (sia in termini omissivi sia in caso di lesioni/violazioni) comporta pari conseguenze sanzionabili sul piano amministrativo, civile e penale. La responsabilità dirigenziale configura, infatti, una specifica tipologia del regime delle responsabilità, che si aggiunge a quelle comuni al restante personale del pubblico impiego (civili, amministrativo-contabili, penali). I citati provvedimenti "Brunetta" hanno, inoltre, introdotto una nuova tipologia di responsabilità, la responsabilità disciplinare, connessa alla cosiddetta obbligatorietà dell'azione disciplinare.

### **I cardini della qualifica dirigenziale**

Il comma 16 dell'art. 21 della legge n. 59/97 delinea, dunque, un profilo dirigenziale coerente con le prerogative politico-istituzionali e tecnico-professionali di un "organo" dell'Amministrazione periferica della P.I. preposto ad un'istituzione erogatrice di pubblico servizio definito "essenziale" da una specifica norma di diritto positivo del nostro ordinamento (L. 146/90), caratterizzato dalla libertà d'insegnamento, costituzionalmente garantita, e quindi dall'autonomia professionale dei docenti, nonché dalla presenza di organi collegiali di partecipazione dotati di competenze

propositive, consultive e deliberanti e in quanto tali comunque coinvolti e corresponsabili nei processi decisionali e nelle procedure di governo delle istituzioni stesse.

I contenuti e le specificità della qualifica dirigenziale, secondo i vincoli della suddetta delega, sarebbero stati individuati (come in effetti è avvenuto) in un Decreto Legislativo (il futuro D.L.vo n. 59/98), da emanare entro il marzo 1998, con l'osservanza dei seguenti criteri direttivi:

- 1) Il conferimento della Dirigenza deve avvenire nel rispetto del principio della libertà d'insegnamento e in connessione con l'individuazione di nuove figure professionali del personale docente, ferma restando l'unicità della funzione docente stessa.
- 2) L'acquisizione dello status dirigenziale comporta l'affidamento di:
  - autonomi compiti di direzione, di coordinamento e valorizzazione delle risorse umane;
  - autonomi compiti di gestione di risorse finanziarie e strumentali, con connesse responsabilità in ordine ai risultati, il tutto nel rispetto delle competenze degli OO.CC. scolastici. (N.B.: in merito ai compiti gestionali, anche in rapporto alle prerogative in materia di organizzazione del lavoro della contrattazione integrativa di istituto, dovranno essere analizzati e verificati gli effetti del D.L.vo n. 150/2010).
- 3) I contenuti e la specificità della qualifica dirigenziale dovranno risultare coerenti e organicamente "raccordati" con il nuovo modello dell'organizzazione e delle responsabilità dell'amministrazione scolastica periferica a seguito della riforma "dei Ministeri" così come prefigurata, in quanto a obiettivi, strumenti e criteri, dall'art. 11 della L.59/97.
- 4) I futuri Dirigenti scolastici dovranno essere reclutati sempre tra il personale docente "con adeguata anzianità di servizio", ma con nuove procedure, che dovranno risultare "armoniche" con quelle previste per la dirigenza pubblica nel D.L.vo 29/93 (come sopra: art. 28 – corso-concorso).

Il rapporto tra il dirigente e gli organi collegiali a livello di istituzione scolastica risulta, dunque, chiaramente definito dalla Legge e puntualmente declinato nei provvedimenti attuativi del più volte richiamato comma 16 dell'art. 21 della legge 59/97 che, come detto, ha fissato precisi criteri e principi direttivi vincolanti per il Legislatore secondario.

### **I contenuti del Decreto Legislativo 59/1998**

Art. 25/bis bis (Dirigenti delle istituzioni scolastiche)

- Istituzione della qualifica dirigenziale per i capi d'istituto preposti alle istituzioni scolastiche ed educative autonome;
- Sono inquadrati in ruoli di dimensione regionale;
- Rispondono in ordine ai risultati, a norma dell'art. 20 del D.L.vo 29/93 (ora: art. 21 D.L.vo 165/2001- Responsabilità dirigenziale e dell'art. 20 del CCNL 15 luglio 2010), che sono valutati tenuto conto della specificità delle funzioni, sulla base delle verifiche effettuate da un nucleo di valutazione istituito presso l'amministrazione scolastica regionale, presieduto da un dirigente e composto da esperti anche non appartenenti all'amministrazione stessa.

**N.B.** In materia di valutazione dei dirigenti scolastici occorrerà tener conto dei contenuti del Regolamento sul Sistema Nazionale di Valutazione (SNV) emanato con d.P.R. 28 marzo 2013, n. 80 , ( art. 6).

Il dirigente scolastico:

1. assicura la gestione unitaria dell'istituzione scolastica;
2. ne ha la rappresentanza legale;
3. è responsabile della gestione delle risorse finanziarie e strumentali e dei risultati del servizio;
4. ha autonomi poteri di direzione, coordinamento e valorizzazione delle risorse umane, nel rispetto delle competenze degli organi collegiali scolastici;
5. organizza l'attività scolastica secondo criteri di efficienza e di efficacia formative;
6. è titolare delle relazioni sindacali;
7. promuove gli interventi per assicurare la qualità dei processi formativi e la collaborazione delle risorse culturali, professionali, sociali ed economiche del territorio;
8. predispone le condizioni:
  - a) per il pieno esercizio della libertà d'insegnamento (intesa "anche" come ricerca e innovazione metodologico-didattica)
  - b) per l'esercizio della libertà di scelta educativa delle famiglie
  - c) per l'attuazione del diritto all'apprendimento degli alunni.

Nell'ambito delle funzioni attribuite alle istituzioni scolastiche (che risulteranno esplicitate nel Regolamento sull'autonomia – d P.R. 275/99 – e nel provvedimento sulla gestione finanziaria e contabile – D.I. 44/02), spetta al Dirigente l'adozione dei provvedimenti di gestione delle risorse e del personale.

Nello svolgimento delle funzioni di natura organizzativa, il Dirigente scolastico può avvalersi di docenti da lui individuati, ai quali può delegare "specifici compiti"; per quelle di natura amministrativa, è coadiuvato dal Responsabile amministrativo (ora Direttore dei Servizi Generali e Amministrativi: DSGA) che sovrintende, nell'ambito delle direttive di massima impartite e degli obiettivi assegnati, ai servizi amministrativi e ai servizi generali dell'istituzione scolastica, coordinando il relativo personale.

L'espresso riferimento giuridico alla possibilità del dirigente scolastico di avvalersi di docenti da lui individuati ai quali delegare specifici compiti, in base al principio dello *ius superveniens* e della validità intertemporale della legge (*tenet tempus actum*) codificato negli artt. 11 (Efficacia della legge nel tempo) e 15 (Abrogazione delle leggi) delle "Disposizioni sulla legge in generale" (o preleggi) che precedono il Codice Civile, debbono ritenersi abrogate:

- a) la lett. h), del comma 2 dell'art. 7 del D.L.vo n. 297/94 (elezione da parte del Collegio dei Docenti dei Collaboratori del direttore didattico/preside);
- b) il comma 5 dell'art. 396 dello stesso D.L.vo 297/94 (trasferimento al collaboratore-vicario della funzione direttiva, in caso di assenza o impedimento del titolare.

Traducendo, significa che la nomina dei "collaboratori" diventa un atto discrezionale e unilaterale del dirigente scolastico, non più vincolato alla "rosa" di docenti eletta dal Collegio dei Docenti, così come, tra gli "specifici compiti" assegnati ai collaboratori non è più contemplata la "sostituzione" del dirigente scolastico in caso di sua assenza o impedimento, in quanto la dirigenza, per sua natura, non è delegabile *in toto*.

I contenuti dell'art. 25/bis del D.L.vo 59/98 sono stati sostanzialmente recepiti nel D.L.vo 30 marzo 2001, n. 165 (art. 25 – Dirigenti delle istituzioni scolastiche), recante "Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche" che, a seguito

dell'entrata in vigore dei richiamati provvedimenti "Brunetta" (Legge 15/2009 e D.L.vo 150/2009), ha subito profonde modificazioni.

Dal suddetto impianto giuridico ordinamentale emergono chiaramente, tra le altre, due connotazioni particolarmente rilevanti ai fini dell'analisi delle questioni tecnico-professionali afferenti alle materie del presente seminario:

- a) il rispetto delle competenze degli organi collegiali scolastici;
- b) la titolarità delle relazioni sindacali.

Il rapporto del dirigente scolastico con gli Organi Collegiali resta al momento disciplinato dall'art. 25 del D.L.vo 165/2001 e dalle disposizioni residuali non abrogate dell'art. 3 dell'originario d.P.R. n. 417/74, trasfuse nell'art. 396 del D.L.vo n. 297/94, tra le quali in proposito vogliamo solo ricordare le seguenti lettere del comma 2:

- b) "presiedere il collegio dei docenti, il comitato per la valutazione del servizio dei docenti, i consigli di intersezione, di interclasse, o di classe, la giunta esecutiva del consiglio di circolo o di istituto";
  - c) "curare l'esecuzione delle deliberazioni prese dai predetti organi collegiali e dal consiglio di circolo o di istituto";
  - d) "procedere alla formazione delle classi, all'assegnazione ad esse dei singoli docenti, alla formulazione dell'orario, sulla base dei criteri generali stabiliti dal consiglio di circolo o di istituto e delle proposte del collegio dei docenti";
  - e) "promuovere e coordinare, nel rispetto della libertà di insegnamento, insieme con il collegio dei docenti, le attività didattiche, di sperimentazione e di aggiornamento, nell'ambito del circolo o dell'istituto";
- ...omissis...

Relativamente agli "autonomi" compiti di direzione, coordinamento e valorizzazione delle risorse umane (cioè del personale in servizio presso le istituzioni scolastiche) ed, in particolare, alla conseguente adozione dei provvedimenti di gestione (delle risorse e del personale), è necessario preliminarmente osservare che per "gestione" deve intendersi l'insieme degli atti e dei comportamenti concernenti il concreto svolgimento sotto il profilo organizzativo, amministrativo e didattico della vita e dell'attività della scuola.

La titolarità di questo compito è stata espressamente attribuita ai dirigenti scolastici fin dall'originaria formulazione dell'art. 3 del d.P.R. n. 417/74 (non abrogato da nessuna norma successiva), concernente lo stato giuridico del personale della scuola, (il secondo Decreto Delegato emanato in attuazione delle Legge-Delega n. 477/73) che, appunto, al comma 1, dopo la premessa che "Il personale direttivo assolve alla funzione di promozione e coordinamento delle attività di circolo o di istituto..." precisa: "...a tal fine presiede alla gestione unitaria di dette istituzioni, assicura l'esecuzione delle deliberazioni degli organi collegiali ed esercita le specifiche funzioni di ordine amministrativo...omissis".

Tale competenza è stata costantemente ribadita e confermata, come abbiamo già evidenziato, dalla successiva evoluzione ordinamentale ed in particolare dal D.L.vo n. 59/98 e dal D.L.vo 165/2001.

Che si tratti di una fondamentale prerogativa dirigenziale è fuori discussione, come si evince anche, in via generale, dall'art. 17 del D.L.vo 165/2001 (Funzioni dei dirigenti) che tra i compiti e i poteri dei dirigenti delle Amministrazioni pubbliche (e quindi anche della scuola) annovera, fra gli altri:

- 1) la cura dell'attuazione dei progetti e delle gestioni ad essi assegnati dai dirigenti degli uffici dirigenziali generali (comma 1, lett. b);
- 2) la direzione, il coordinamento e il controllo dell'attività degli uffici che da essi dipendono ... (lett. d);
- 3) il provvedere alla gestione del personale e delle risorse finanziarie e strumentali assegnate ai propri uffici ..." (lett. e).

Intimamente connessa ai compiti di "gestione" è la funzione di controllo, la cui nozione va distinta tra gli atti riferiti alla regolarità della gestione amministrativo-contabile, e quelli indirizzati alle altre tipologie dei "controlli" imposti dal rinnovato sistema della responsabilità disciplinare, e che chiama in causa un più generale compito di "vigilanza", anch'esso posto in capo al dirigente scolastico.

Tali funzioni (controllo e vigilanza) erano già previste dal citato art. 3 del d.P.R. 417, allorché attribuiva al personale direttivo il compito di:

"- adottare o proporre, nell'ambito della propria competenza, i provvedimenti resi necessari da inadempienze o carenze del personale docente e non docente" (lett. f)".

In questo senso gli specifici compiti di controllo e vigilanza propri dei dirigenti rappresentano il presupposto anche per l'esercizio della responsabilità disciplinare (nei casi accertati di comportamenti antidoverosi) resa obbligatoria e stringente dai richiamati provvedimenti "Brunetta".

Preciso che la responsabilità disciplinare dei dirigenti scolastici, che nasce anche dall'esercizio di particolari forme di controllo, quale –ad esempio- la falsa attestazione della presenza in servizio, l'assenza priva di valida giustificazione, l'incapacità o l'insufficiente rendimento...ecc, non sarà oggetto del presente seminario, data la sua corposità, complessità e peculiarità.

Analogamente, ometteremo di entrare nel merito dei contenuti della **Legge 6 novembre 2012, n. 190** "*Disposizioni urgenti per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione*" che chiama in causa il ruolo e le funzioni del dirigente scolastico. Strumento strategico e operativo della lotta alla corruzione è il Piano triennale, predisposto dal Dipartimento per la funzione pubblica, che ciascuna amministrazione pubblica centrale adotta e trasmette al Dipartimento stesso entro il 31 gennaio di ogni anno. E' stata prevista la costituzione in ambito nazionale dell'Autorità Nazionale Anticorruzione (ANAC) che subentra, ridefinendone e integrandone i compiti, alla CIVIT, istituita dal D.L.vo 150/2009). In attuazione di una specifica delega contenuta nella predetta Legge 190/2012 ( art. 1, comma 35) è stato emanato il **D.L.vo 14 marzo 2013, n. 33** "*Riordino delle disposizioni riguardanti gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni*" che prevede specifici adempimenti per le scuole e connesse dirette responsabilità dei dirigenti scolastici. La definizione specifica e puntuale di tali adempimenti e, soprattutto, la tempistica della loro attuazione, è tuttora oggetto di una fittissima interlocuzione tra MIUR e Funzione Pubblica che non è approdata ad esiti condivisi e definitivi.

Relativamente alle relazioni sindacali, e segnatamente alla contrattazione integrativa di istituto che interviene sulla disciplina dell'utilizzo del personale, anticipo che attualmente la materia è oggetto di controversa interpretazione che ha spinto il MIUR a chiedere formalmente chiarimenti al Ministero per la Funzione Pubblica, chiarimenti al momento ancora non direttamente forniti, ma desumibili dalle mancate certificazioni dei Contratti Integrativi Nazionali sulla mobilità per le parti relative, appunto, all'assegnazione del personale docente ai plessi scolastici o alle sedi distaccate.

La mancata certificazione deriva dall'asserita esclusione di tale materia dalla disciplina contrattuale e riconducibile, pertanto, ad atti di esclusiva competenza datoriale.

## **I dirigenti scolastici nel CCNL 15 luglio 2010**

“Art. 1 Funzione dirigenziale nelle scuole e negli istituti AFAM

1 La funzione dirigenziale nelle scuole e negli istituti AFAM si esplica con i compiti e le modalità previste dal D.L.vo 30 marzo 2001, n. 165, fatte salve le modifiche e le integrazioni del DPR 28 febbraio 2003, n. 132, nonché dal D,L.vo 150/2009.

2 I dirigenti ricompresi nell'AREA svolgono un ruolo di particolare complessità e specificità, caratterizzato:

\* dall'essere preposti al corretto ed efficace funzionamento di Istituzioni funzionalmente e giuridicamente autonome, la cui autonomia ha peraltro assunto rilevanza costituzionale ai sensi del Titolo V della Costituzione;

\* dall'agire in un contesto dove le responsabilità amministrative e gestionali devono necessariamente integrarsi e rapportarsi ad altri aspetti autonomistici interni all'Istituzione stessa e a libertà anch'esse costituzionalmente sancite, così come previsto dal DPR n. 275/99;

\* dalla pluralità di relazioni istituzionali che, pur nel contesto di una piena autonomia derivano dall'oggettiva coesistenza di legislazioni esclusive e concorrenti e dalla progressiva innovazione del sistema di istruzione.

Art. 2 Contenuti della funzione dirigenziale

1-Il dirigente scolastico, in coerenza con il profilo delineato nell'art. 25 del D.L.vo 165/2001 e nel rispetto delle competenze degli organi collegiali e di quelle attribuite dall'art. 3 del DPR 275/99, assicura il funzionamento generale dell'unità scolastica, nella sua autonomia funzionale entro il sistema di istruzione e formazione, promuove e sviluppa l'autonomia sul piano gestionale e didattico, promuove l'esercizio dei diritti costituzionalmente tutelati, quali il diritto all'apprendimento degli alunni, la libertà di insegnamento dei docenti, la libertà di scelta educativa da parte delle famiglie.”

E adesso, almeno credo... è proprio tutto!

Bologna, 26 settembre 2014

Mario Guglietti