



*Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca
Dipartimento per l'Istruzione
Direzione Generale per gli Ordinamenti Scolastici e per
l'Autonomia Scolastica – Uff. VIII
Segreteria del Consiglio Nazionale della Pubblica Istruzione.*

MIURAOODGOS Prot.n. 7551

Roma, 20.11.2012

All'On.le Ministro

SEDE

Oggetto: Parere sullo schema di DPR recante: "regolamento sul Sistema nazionale di valutazione in materia di istruzione e formazione".

Adunanza del 20 novembre 2012

IL CONSIGLIO NAZIONALE DELLA PUBBLICA ISTRUZIONE

- Vista la nota prot. n. 5488 del 4.09.2012 con la quale l' Ufficio Legislativo ha chiesto il parere del C.N.P.I. in merito all'argomento in oggetto;
- Visti gli artt. 24 e 25 del D. L.vo n. 297 del 16.4.1994;
- Vista la relazione della Commissione consiliare, appositamente costituita per l'esame istruttorio, ed incaricata di riferire al Consiglio in ordine all'argomento in oggetto specificato;
- dopo ampio ed approfondito dibattito;

ESPRIME

il proprio parere nei seguenti termini:

Il tema della valutazione nei sistemi di istruzione/formazione, è da tempo al centro degli interventi che i Paesi della comunità europea, e non solo, hanno realizzato nel corso degli anni.

Ovunque i Governi abbiano praticato politiche di valutazione, non sono mancate le reazioni delle categorie interessate e un dibattito che ha consentito progressivi aggiustamenti rispetto alle norme iniziali.

In sostanza il CNPI ritiene che la valutazione nell'ambito del sistema debba essere ricondotta a una pratica che, individuati obiettivi e percorsi, proceda periodicamente per aggiustamenti progressivi utilizzando al meglio i contributi che possono emergere dal confronto con il mondo accademico, con le organizzazioni sindacali e con le associazioni professionali della scuola, con la ricerca educativa e soprattutto con le scuole protagoniste del processo. Tali considerazioni sono state esposte, con positivo riscontro, nell'audizione con il Sottosegretario Elena Ugolini.

Questo tipo di approccio va chiaramente esplicitato nel Regolamento in oggetto che, al contrario, non solo presenta un impianto rigido ma non lascia margini per una reale pratica da parte delle scuole e dei suoi attori, finalizzata alla perfezionabilità in itinere del processo.

Nel complesso, il provvedimento appare pertanto segnato da una redazione eccessivamente generica ed affrettata che rende la bozza in esame al di sotto delle esigenze maturate sul versante di questo delicato problema.

I soggetti cardine del sistema, così come delineati dalla bozza (art.1 e segg), sono tre:

- l'INVALSI, soggetto che propone i protocolli di valutazione, definisce gli indicatori e coordina il sistema. Un ruolo decisamente forte, impegnativo, impensabile senza un processo di ristrutturazione dell'Ente e delle sue risorse (di cui, nella bozza, non vi sono tracce);

l'INDIRE, soggetto chiamato a fornire alle scuole un supporto per il miglioramento della qualità dell'offerta formativa e dei risultati di apprendimento degli studenti;

il CORPO ISPETTIVO, che partecipa ai previsti Nuclei di valutazione. Una figura insomma di facilitatore dei processi funzionali al miglioramento della qualità della scuola; un profilo che non appare coerente con la figura professionale definita dal recente concorso e di cui appare opportuno, alla luce di quanto previsto dal Regolamento sul Srv, ripensarne profilo e funzione.

Il Coordinamento funzionale del sistema è assicurato da una Conferenza costituita presso l'Invalsi e composta dai Presidenti Invalsi e Indire e da un dirigente tecnico del MIUR.

Il CNPI rileva a questo proposito quattro osservazioni:

- 1) le scuole rischiano di essere ridotte a puro "oggetto" della valutazione e non parte attiva del processo sperimentale (e ciò richiederebbe in primo luogo investimenti mirati), in netto contrasto con il profilo giuridico delle IIS che sono riconosciute come titolari di una autonomia costituzionalmente garantita;
- 2) compiti e funzioni dei tre soggetti/cardine richiedono un profondo lavoro di ristrutturazione/qualificazione e investimento, senza il quale verrebbero a mancare i presupposti per l'architettura di sistema;
- 3) manca qualsiasi riferimento al necessario rapporto con le istituzioni del territorio; una valutazione del sistema non può prescindere da questo nesso così fondamentale per l'analisi e lo sviluppo di una scuola di qualità;

- 4) alcun riferimento si rileva nei confronti della Scuola dell'Infanzia che pur vanta significative riflessioni e ricerche legate alla valutazione (vedi la ricerca curata dal MIUR e dal CEDE – oggi INVALSI – del 2001 e lo strumento denominato AV.S.I. – Autovalutazione Scuola Infanzia -) . Il CNPI auspica un progetto di ricerca/azione sulle modalità e criteri di valutazione, coerente con le finalità formative e le peculiarità della Scuola dell'Infanzia.

Il procedimento di valutazione appare composto da quattro fasi:

- 1) autovalutazione delle scuole: sulla base dei dati forniti dal sistema informativo del Ministero e dell'Invalsi, le scuole analizzano e verificano il proprio servizio, elaborano un rapporto e formulano un piano di miglioramento;
- 2) valutazione esterna: viene effettuata nelle scuole che presentano maggiori difficoltà ed è basata sulle visite del nucleo di valutazione (un dirigente tecnico del nucleo ispettivo e due esperti scelti e selezionati dall'Invalsi) che contribuiranno al processo valutativo della scuola avendo a riferimento i programmi e i protocolli definiti dalla Conferenza di Coordinamento del S.N.V e alla messa a punto del piano di miglioramento. La limitazione alle sole scuole " in difficoltà " rischia di snaturare il significato di valutazione come processo mirato al miglioramento continuo e di oscurare il ruolo positivo che modelli virtuosi di gestione possono produrre nel contesto territoriale dato;
- 3) azioni di miglioramento: le scuole definiscono e attuano gli interventi migliorativi con il supporto dell'Indire e/o Università, centri di ricerca, associazioni professionali, ecc.;
- 4) rendicontazione sociale: piena trasparenza e diffusione dei risultati raggiunti, attraverso indicatori e dati comparabili, in una logica di miglioramento e condivisione con la comunità di appartenenza, tenendo conto della particolare incidenza che possono determinare le problematiche relative al disagio sociale , alla dispersione scolastica, all'inserimento di alunni con disabilità.

Ciò premesso, il CNPI considera elementi positivi:

- la previsione di un procedimento di valutazione articolato in varie fasi che parte dalla scuola e ritorna alla scuola;
- l'assenza di un approccio premiale e/o sanzionatorio che per lungo tempo ha costituito un obiettivo limite del dibattito intorno alla valutazione;
- l'inclusione fra gli obiettivi del S.N.V. della formazione professionale di competenza regionale; l'importanza della formazione professionale e la sua articolazione normativa e organizzativa a livello regionale, richiede infatti una specifica azione di indirizzo istituzionale a garanzia dell'imprescindibile unitarietà dei percorsi e degli esiti formativi a livello nazionale ed europeo, così come richiesto dalle normative vigenti .In tale contesto va affermato con chiarezza il vincolo per le scuole paritarie ad assumere quanto disposto con il nuovo regolamento.

Il CNPI ritiene tuttavia di evidenziare, in particolare, alcuni elementi non condivisibili e problematici presenti nella bozza di regolamento:

- un evidente squilibrio fra i soggetti cardine del sistema, con un ruolo eccessivo dell'Invalsi chiamato ad operare senza che siano stati definiti prioritariamente i livelli essenziali di istruzione e formazione; appare inoltre del tutto eluso il ruolo che il

personale della scuola può essere chiamato ad assumere in relazione alla costituzione dei previsti nuclei di valutazione;

- problemi di corretta interpretazione delle norme riguardanti i Dirigenti scolastici ;
- la definizione di un S.N.V è certamente condizione necessaria per attivare un processo di miglioramento della qualità nelle scuole ma, parimenti, senza un investimento mirato alla formazione degli operatori sulla cultura della valutazione, difficilmente potranno essere raggiunti gli obiettivi che il provvedimento afferma di voler realizzare.

Avendo infine a riferimento l'ottica richiamata in premessa, il CNPI sottolinea quattro punti critici che andrebbero presi in considerazione:

- 1) Regioni ed autonomie locali sono soggetti "interessati" al miglioramento dei risultati delle scuole e pertanto debbono essere coinvolte nel processo di valutazione;
- 2) in relazione ai provvedimenti in corso per la riforma degli oo.cc della scuola, al di là di specifici dettagli, le scuole, anche in relazione all'attuale Titolo V, non possono essere chiamate solo "ad aderire" a quanto disposto dal Ministero. Del resto solo da una dinamica dialettica positiva tra scuole e amministrazione, può nascere un processo virtuoso di miglioramento reciproco. E' impensabile infatti che le scuole siano sollecitate a processi di miglioramento senza che siano previste ricadute e modifiche sulla stessa struttura a livello amministrativo (dal Ministero agli uffici regionali);
- 3) e' assente infine, nella bozza di regolamento, un qualsiasi riferimento ai nuclei di valutazione interna alle IIS; limite grave perché una relazione dialettica tra nuclei interni ed esterni è certamente una delle condizioni per realizzare il miglioramento auspicato;
- 4) la realizzazione di quanto previsto dal Regolamento, certamente modificherà sensibilmente impegni, carichi di lavoro, profili ed organizzazione del lavoro del personale impegnato nelle IIS. L'insieme di queste problematiche dovrà trovare nella contrattazione il luogo elettivo per le soluzioni più opportune.

Il CNPI, sulla base di quanto sopra e con l'auspicio che vengano recepite nella stesura finale, formula le seguenti proposte di emendamento:

Emendamento integrativo all'art.2 comma 1

Dopo "decreto legislativo 19 nov. 2004,n°286" aggiungere " in coerenza con gli obiettivi indicati dalla Raccomandazione del Parlamento Europeo e del Consiglio del 18.06.2009, per garantire i diritti di cittadinanza, l'inclusione sociale, l'opportunità di accesso al lavoro e all'apprendimento permanente di tutti , comprese le persone svantaggiate e in situazione di handicap" .

Emendamento integrativo all'art.2 comma 2

Dopo " L'Snv supporta...e successive modificazioni", aggiungere " nel rispetto delle norme previste dal contratto nazionale-area V";

Emendamento aggiuntivo all'art.2 ,aggiungere punto 7

" Ogni tre anni il Ministro dell'Istruzione, tenendo anche conto dell'odg con parere favorevole del Governo e della Commissione affari costituzionali del 28.04.2012, verifica, d'intesa con la Conferenza Stato-Regioni e sentito il CNPI, lo stato di attuazione del processo e definisce, con apposite linee guida, gli obiettivi prioritari per il triennio successivo"

Emendamento sostitutivo all'art.3 lettera c

" definisce gli indicatori di efficienza ed efficacia e sulla base delle priorità individuate dal Ministro, d'intesa con la Conferenza Stato-Regioni e sentito il CNPI; individua le istituzioni scolastiche e formative nelle quali attivare prioritariamente la valutazione esterna"

Emendamento integrativo all'art.3 lettera f

Dopo "legislazione vigente", aggiungere.."avvalendosi anche di tutte le risorse professionali presenti nel mondo della scuola"

Emendamento integrativo all'art.6 comma 1 lettera d

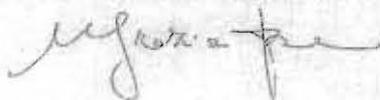
Dopo " comunità di appartenenza" aggiungere " Il Dirigente scolastico, il Collegio Docenti e il Consiglio di istituto, curano, per le parti di loro competenza, la rendicontazione sociale della istituzione scolastica. Analogamente a quanto previsto per il Pof di cui all'art 3 DPR 275/99, il dirigente scolastico attiva i necessari rapporti con gli Enti Locali e le diverse realtà istituzionali , culturali , sociali ed economiche, operanti sul territorio"

Emendamento integrativo art.6 comma 3 e abrogazione comma 4

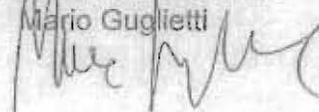
"Tenendo conto di quanto previsto dall'art.25 del Dlgs n°165 e dal contratto nazionale di lavoro-area V..."(segue testo regolamento); conseguentemente si chiede l'abrogazione del comma 4 stesso articolo.

Con le suesposte considerazioni e proposte emendative, si esprime il richiesto parere.

IL SEGRETARIO DEL CNPI
Maria Grazia Buscema



IL VICE PRESIDENTE
Mario Guglietti





*Presidenza
del Consiglio dei Ministri*

CONFERENZA UNIFICATA

Parere sullo schema di decreto del Presidente della Repubblica recante: "Regolamento sul sistema nazionale di valutazione in materia di istruzione e formazione."

Parere, ai sensi dell'articolo 9, comma 3, del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281.

Repertorio atti n. 122/cv del 25 ottobre 2012

LA CONFERENZA UNIFICATA

Nella odierna seduta del 25 ottobre 2012:

VISTO l'articolo 9, comma 3, del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281 il quale dispone che il Presidente del Consiglio dei Ministri può sottoporre a questa Conferenza, anche su richiesta delle autonomie regionali e locali, ogni altro oggetto di preminente interesse comune delle regioni, delle province, dei comuni e delle comunità montane;

VISTO l'articolo 2, comma 4-undecies, del decreto-legge 29 dicembre 2010, n. 225, convertito, con modificazioni, dalla legge 26 febbraio 2011, n. 10, il quale prevede che con regolamento venga disciplinato il sistema nazionale di valutazione delle istituzioni scolastiche e formative e della dirigenza scolastica, definendone finalità, struttura e modalità di funzionamento;

VISTA la nota n. 7909 DAGL 051029/10.3.95 del 3 settembre 2012 con la quale la Presidenza del Consiglio dei Ministri, Dipartimento per gli affari giuridici e legislativi, ha trasmesso lo schema di decreto del Presidente della Repubblica recante: "Regolamento sul sistema nazionale di valutazione in materia di istruzione e formazione", approvato, in via preliminare, dal Consiglio dei Ministri nella seduta del 24 agosto 2012 e diramato alle Regioni e agli Enti locali il successivo 5 settembre 2012;

CONSIDERATO che, ai fini dell'esame di detto provvedimento, si è tenuta una riunione, a livello tecnico, il 9 ottobre 2012 nel corso della quale i rappresentanti delle Regioni hanno espresso avviso tecnico favorevole sul provvedimento con alcune richieste di modifica riguardanti, in particolare, l'estensione dei principi dell'articolo 52 del decreto-legge 9 febbraio 2012, n. 5, convertito, con modificazioni, dalla legge 4 aprile 2012, n. 35, al sistema di istruzione e formazione professionale, prevedendo l'intesa da sancire in sede di Conferenza Unificata (articolo 2, comma 4) e l'inserimento di un articolo 6-bis contenente una specifica disposizione di salvaguardia relativa alle competenze delle Province autonome di Trento e di Bolzano;

CONSIDERATO che, nella medesima sede tecnica, il rappresentante dell'UPI, ha dichiarato di non avere osservazioni da formulare;

CONSIDERATO altresì che, al riguardo, che il Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca ha precisato che dette richieste possono trovare accoglimento, riservandosi una loro riformulazione;





*Presidenza
del Consiglio dei Ministri*

REPUBBLICA ITALIANA

CONSIDERATO che, il Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca, Ufficio legislativo, con nota n. AOO/Uffleg./4247 del 18 ottobre 2012, a seguito di quanto intervenuto nella citata riunione tecnica del 9 ottobre 2012, ha trasmesso il testo dello schema di decreto contenente le modifiche che possono trovare accoglimento; testo che è stato diramato alle Regioni e agli Enti locali il successivo 19 ottobre 2012;

CONSIDERATO che, nella seduta odierna di questa Conferenza:

- le Regioni hanno espresso parere favorevole condizionato all'accoglimento delle proposte contenute nel documento che hanno consegnato (All.A) relative all'inserimento della clausola di salvaguardia prevista all'articolo 7, comma 1. del provvedimento anche per la Regione Valle d'Aosta;
- l'ANCI e l'UPI hanno espresso parere favorevole sul provvedimento in esame;

CONSIDERATO che, al riguardo, il Sottosegretario del Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca ha accolto la richiesta formulata dalle Regioni;

ESPRIME PARERE FAVOREVOLE

ai sensi dell'articolo 9, comma 3, del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, sullo schema di decreto del Presidente della Repubblica recante: "Regolamento sul sistema nazionale di valutazione in materia di istruzione e formazione", nella formulazione trasmessa, con nota AOO/Uffleg./4247 del 18 ottobre 2012, dal Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca, con la proposta di integrazione contenuta nel documento allegato che costituisce parte integrante del presente atto.

Il Segretario
Cons. Ermenegilda Siniscalchi



Il Presidente
Dott. Piero Gnudi

ALL. A

CONSEGNATO NELLA SEDUTA
DEL2.5.011.2012.....



CONFERENZA DELLE REGIONI E DELLE PROVINCE AUTONOME
12/139/CU2/C9

**SCHEMA DI DECRETO DEL PRESIDENTE DELLA REPUBBLICA
RECANTE "REGOLAMENTO SUL SISTEMA NAZIONALE DI
VALUTAZIONE IN MATERIA DI ISTRUZIONE E FORMAZIONE"**

Punto 2) O.d.g. Conferenza Unificata

La Conferenza delle Regioni e delle Province autonome esprime parere favorevole condizionato all'accoglimento delle seguenti proposte emendative:

- Alla rubrica dell'articolo 7, dopo le parole "*Disposizioni particolari*" introdurre le parole "**per la Regione autonoma Valle d'Aosta e**";
- Al comma 1 dell'articolo 7, prima delle parole "*Le province autonome di Trento e di Bolzano*", inserire le parole "**la Regione autonoma Valle d'Aosta e**".

Roma, 25 ottobre 2012

Mod. UTLEB5-CON



Consiglio di Stato
Segretariato Generale

N. 108

Roma, addì 16 gennaio 2013

Risposta a nota del
N. _____

Div. _____

OGGETTO:
REGOLAMENTO:

D'ordine del Presidente, mi prego di trasmettere il numero
12458/2012, emesso dalla SEZIONE NORMATIVA di
questo Consiglio sull'affare a fianco indicato.

**SISTEMA NAZIONALE DI
VALUTAZIONE IN MATERIA DI
ISTRUZIONE E FORMAZIONE.**

Parere emesso in base all'art. 15 della L. 21 luglio 2000, n.
205.

Allegati N.
.....

**MINISTERO DELL'ISTRUZIONE
DELL'UNIVERSITA' E DELLA
RICERCA UFFICIO LEGISLATIVO**
(.....)

Segretario Generale

Gabinetto dell' On. Ministro

ROMA

Numero 108113 e data 16/10/2013



R E P U B B L I C A I T A L I A N A

Consiglio di Stato

Sezione Consultiva per gli Atti Normativi

Adunanza di Sezione del 20 dicembre 2012

NUMERO AFFARE 12458/2012

OGGETTO:

Ministero dell'istruzione dell'università e della ricerca - Ufficio legislativo.

Schema di decreto del Presidente della Repubblica recante “Regolamento sul sistema nazionale di valutazione in materia di istruzione e formazione”;

LA SEZIONE

Vista la nota di trasmissione della relazione prot. n. 4882 in data 03/12/2012, con la quale il Ministero dell'istruzione dell'università e della ricerca - ufficio legislativo - ha chiesto il parere del Consiglio di Stato sull' affare consultivo in oggetto;

Esaminati gli atti e udito il relatore, consigliere Marco Lipari;

Premesso e Considerato:

1. Il Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca (MIUR) riferisce che lo schema di regolamento in esame è destinato ad attuare la previsione contenuta nell'articolo 2, comma 4–*undevicies*, del decreto legge 29 dicembre 2010, n. 225, convertito, con modificazioni, dalla legge 26 febbraio 2011, n. 10.

La disposizione stabilisce che “Con regolamento da emanare, ai sensi dell'articolo 17, comma 2, della legge 23 agosto 1988, n. 400, entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore del presente decreto, è individuato il sistema nazionale di valutazione, definendone l'apparato, che si articola:

a) nell'Istituto nazionale di documentazione, innovazione e ricerca educativa, 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, 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.”

2. Secondo il MIUR, il presente schema, quindi, ha lo scopo di disciplinare il sistema nazionale di valutazione delle istituzioni scolastiche e formative e della dirigenza scolastica, definendone le

finalità, la struttura essenziale e le modalità di funzionamento, nel rispetto dell'autonomia scolastica e degli altri principi costituzionali sul riparto delle competenze fra Stato, Regioni ed enti locali.

L'amministrazione afferma che l'intervento regolamentare proposto "cerca di colmare il grave ritardo che il nostro Paese sconta, rispetto agli altri partner europei e mondiali, nell'affrontare con efficacia il tema della valutazione del sistema educativo di istruzione e formazione, un'inerzia che può rallentare i processi di cambiamento necessari per superare l'attuale crisi economica globale."

Partendo da questa premessa generale, il Ministero ritiene che il sistema di valutazione dell'ordinamento scolastico debba costituire "una risorsa strategica per orientare le politiche educative alla crescita culturale, sociale ed economica del Paese e per promuovere, anche attraverso la valutazione, un esercizio responsabile dell'autonomia da parte delle istituzioni scolastiche e formative."

3. Secondo la relazione illustrativa, pertanto, gli scopi principali del regolamento sono:

- il miglioramento dell'efficienza e dell'efficacia del servizio scolastico;
- l'innalzamento dei livelli di apprendimento;
- lo sviluppo delle competenze degli studenti, al fine di favorirne il consapevole esercizio dei diritti e dei doveri di cittadinanza, nonché di facilitarne il successivo ingresso nel mercato del lavoro.

4. Il Ministero indica, poi, con ulteriore dettaglio, gli obiettivi perseguiti attraverso l'intervento normativo in esame:

- a) supportare le singole istituzioni scolastiche e formative nell'analisi

dell'efficienza dei propri assetti organizzativi, della efficacia delle proprie azioni e della qualità complessiva del servizio erogato, al fine di promuovere un ciclo 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 medesime 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 scolastiche, nel rispetto del quadro normativo generale di riferimento e del contratto collettivo nazionale di lavoro.

5. La Sezione esprime un complessivo apprezzamento al testo predisposto dal MIUR. Tuttavia, ritiene necessario svolgere alcuni rilievi di carattere sistematico, ed altre osservazioni relative alle singole disposizioni del regolamento e alle sue premesse.

Dal punto di vista sistematico, lo schema regolamentare in esame sconta una certa lacunosità e sinteticità della disposizione primaria, fonte del potere normativo ora esercitato. La previsione legislativa,

infatti, si limita a stabilire che il regolamento ha il compito di “individuare” il “sistema nazionale di valutazione” (senza nemmeno specificare che si tratta della valutazione delle istituzioni scolastiche e formative e senza menzionare le disposizioni di riferimento), richiamando, in modo alquanto generico, solo i tre soggetti in cui si dovrebbe articolare l'apparato.

6. Dunque, la norma legislativa sembra indirizzata essenzialmente alla disciplina della struttura soggettiva del sistema di valutazione, piuttosto che alla precisa organizzazione delle attività, delle funzioni e dei procedimenti di valutazione.

La norma primaria, poi, non spiega in alcun modo quale sia il rapporto tra il regolamento di delegificazione ora in esame e la preesistente disciplina legislativa riguardante il sistema di valutazione. In particolare, il decreto legislativo 19 novembre 2004, n. 286, recante “l'istituzione del Servizio nazionale di valutazione del sistema educativo di istruzione e di formazione, nonché riordino dell'omonimo istituto”, non è riportato dal citato articolo 2, comma 4-*undecies*.

7. In tale contesto, quindi, non si comprende se, nelle intenzioni del legislatore, il regolamento di delegificazione in oggetto abbia lo scopo di ridisegnare, in radice, l'intero sistema di valutazione delle istituzioni scolastiche, o se non sia destinato, piuttosto, a dettare solo alcune ulteriori regole di contorno e specifiche. D'altro canto, la disposizione fonte del potere regolamentare non delinea, in termini appropriati, i criteri e i principi che dovrebbero vincolare il Governo nella predisposizione delle norme.

In concreto, il MIUR, nel testo proposto, ritiene di non abrogare alcuna delle disposizioni contenute nel decreto n. 286/2004, considerandole, implicitamente, ancora operanti in modo pieno.

Va aggiunto che la relazione illustrativa, poi, non spiega, come sarebbe invece necessario, quale sia il rapporto intercorrente, ora, tra il decreto n. 286/2004 e il nuovo regolamento in corso di formazione.

8. Ancora, in termini generali, né il regolamento in esame, né le relazioni di accompagnamento illustrano in modo adeguato il rapporto con la previsione dell'articolo 2, comma 4-*duodevicies*, secondo il quale, "Al fine di definire il sistema nazionale di valutazione in tutte le sue componenti, con regolamento da emanare, ai sensi dell'articolo 17, comma 2, della legge 23 agosto 1988, n. 400, entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto, è riorganizzata, all'interno del Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca, la funzione ispettiva, secondo parametri che ne assicurino l'autonomia e l'indipendenza, finalizzata alla valutazione esterna della scuola, da effettuare periodicamente, secondo modalità e protocolli standard definiti dallo stesso regolamento. La relativa pianta organica rimane quella già prevista dal regolamento di cui al decreto del Presidente della Repubblica 20 gennaio 2009, n. 17. La riorganizzazione non comporta alcun onere a carico della finanza pubblica".

Per evidenti ragioni di semplificazione e di omogeneità, sarebbe opportuna l'emanazione di un unico regolamento, destinato a disciplinare, in modo coordinato, il sistema di valutazione.

Il Ministero non espone, però, se intenda riorganizzare nel suo complesso la funzione ispettiva. Tale carenza risulta particolarmente significativa, considerando che, nel disegno legislativo, il “corpo ispettivo” risulta costituire uno degli assi portanti del sistema di valutazione delle scuole e dei dirigenti.

9. Con riguardo alle premesse del testo regolamentare, la Sezione suggerisce di ridurre all'essenziale i richiami normativi, eliminando la citazione di disposizioni che non sembrano assumere diretto rilievo nella disciplina del sistema di valutazione.

10. Nell'ambito dell'articolo 1, potrebbe essere opportuno elencare in modo più ordinato i “soggetti” del sistema di valutazione, piuttosto che enunciare le “definizioni” utilizzate, tenendo conto della circostanza che, come si è già esposto, secondo la norma legislativa fonte del potere regolamentare esercitato, lo scopo principale dell'intervento attuativo consiste proprio nella definizione dell' “apparato” del sistema e della sua articolazione. In questo quadro, potrebbe essere utile menzionare, già in questo articolo, i “nuclei di valutazione”, di cui all'articolo 6, comma 2, salve le ulteriori osservazioni che il Collegio intende svolgere con riferimento a questa figura.

11. Si raccomanda all'amministrazione di verificare l'efficacia dell'acronimo “Snv”, utilizzato per definire il sistema nel suo complesso, anche se la locuzione è già adoperata in alcuni precedenti contesti. Potrebbe essere preferibile una formula diversa, quale, per esempio, l'espressione “Si.Na.V.”, o altra simile. In ogni caso, è opportuno individuare correttamente la base normativa del sistema,

che solo in parte si fonda sul citato articolo 2, comma 4-*undevicies*, mentre, per il resto, si connette al decreto legislativo n. 286/2004. Valuterà il Ministero, poi, l'eventualità di descrivere in modo più puntuale il "Sistema", identificando una adeguata formula di sintesi.

12. L'espressione "contingente ispettivo", adoperata non solo nell'articolo 1, ma nell'intero schema del regolamento, differisce da quella legislativa ("corpo ispettivo"). Occorre spiegare le ragioni di questa scelta, la quale non appare meramente lessicale, dal momento che la locuzione "contingente", in luogo della parola "corpo", potrebbe attenuare il carattere autonomo e indipendente della struttura, come evidenziato, del resto, dalla formula legislativa.

La "definizione" della struttura ispettiva contenuta nel regolamento, poi, pone l'accento sulla funzione consistente nella "attività di valutazione nei nuclei di cui all'articolo 6 del presente decreto". In tal modo viene utilizzata una espressione differente da quella prevista dalla fonte legislativa, la quale fa riferimento al compito, attribuito al corpo ispettivo, di valutare – direttamente, e non attraverso i "nuclei" - le scuole e i dirigenti scolastici. Anche questa opzione del regolamento dovrà essere attentamente ponderata dall'amministrazione, la quale ne darà conto nella stesura finale della relazione illustrativa.

13. L'articolo 2 potrebbe essere meglio riformulato, distinguendo in modo più chiaro:

- a) gli obiettivi generali del sistema e le sue finalità;
- b) la sua articolazione strutturale;
- c) i momenti strettamente procedurali in cui si scandisce l'attività di

valutazione.

In questa prospettiva, il comma 1 risulta eccessivamente generico nella individuazione di obiettivi complessivi del sistema educativo e scolastico (il miglioramento della qualità formativa), mentre dovrebbe essere meglio specificato l'oggetto e il contenuto dell'attività di valutazione.

14. Il comma 2 stabilisce che il sistema supporta i direttori generali degli uffici scolastici regionali nella valutazione dei dirigenti scolastici, ai sensi dell'articolo 25 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, e successive modificazioni. Andrebbero chiarite le modalità attraverso cui questo "supporto" si realizza concretamente, tenendo conto della circostanza che il sistema presenta una articolazione strutturale complessa. Inoltre, non sembra ben definito il rapporto tra la funzione ispettiva e i compiti dei direttori generali.

15. Il comma 3 disciplina la direttiva con cui il Ministro, ai sensi dell'articolo 2, comma 3, del decreto legislativo 19 novembre 2004, n. 286, individua, con periodicità almeno triennale, le priorità strategiche della valutazione del sistema educativo di istruzione, delle quali l'Invalsi "tiene conto" ai fini del coordinamento funzionale.

È utile delineare meglio il rapporto tra il potere di indirizzo assegnato al Ministro e il ruolo dell'Invalsi e del sistema nel suo complesso, anche tenendo conto della posizione di autonomia riservata dalla legge al corpo ispettivo.

La formula "tiene conto" potrebbe risultare adeguata solo con riferimento alla funzione ispettiva propriamente detta, mentre, con

riguardo alla relazione con l'Invalsi potrebbe essere preferibile una formula che valorizzi il ruolo strategico dell'organo di indirizzo politico, collocato al vertice dell'amministrazione scolastica.

16. La Sezione prende atto della circostanza che, nello schema del regolamento, "la definizione delle modalità tecnico-scientifiche della valutazione rimane in capo all'Invalsi". Questa opzione sottolinea, senza dubbio, il carattere oggettivo della valutazione e la sua distanza da apprezzamenti di carattere politico-amministrativo.

Tuttavia, in questo modo, in assenza di indicazioni, ancorché meramente generali, sulla metodologia di valutazione, la previsione resta sostanzialmente indeterminata.

Valuterà l'amministrazione l'utilità di introdurre regole più trasparenti, le quali consentano di delineare l'ambito entro cui l'autonomia scientifica dell'Invalsi potrà legittimamente svolgersi, richiamando, preferibilmente, i parametri espressi in ambito europeo e internazionale.

17. Al comma 4, si prevede una regola di maggiore complessità procedimentale, per la definizione delle priorità strategiche riguardanti la valutazione del sistema di istruzione e formazione professionale. L'atto di indirizzo del Ministro è adottato, previo concerto con il Ministro del lavoro e delle politiche sociali, di intesa con la Conferenza Unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281.

La previsione risulta in linea con il riparto di competenze normative tra lo Stato e le Regioni. Il complesso iter stabilito dal comma 4 si estende,

però, anche alla individuazione delle modalità procedurali di valutazione, ai sensi dell'articolo 6 del regolamento in esame. Sarebbe preferibile, invece, inserire già nel presente regolamento le eventuali disposizioni derogatorie ritenute applicabili al procedimento di valutazione delle istituzioni di istruzione e formazione professionale. Il rinvio ad una successiva intesa, infatti, determina il rischio che, fino all'adozione (futura ed incerta) di tale atto, le nuove modalità di valutazione di un settore così importante dell'apparato educativo, non siano ancora operative.

18. Il comma 5 dispone l'istituzione presso l'Invalsi, senza oneri aggiuntivi a carico della finanza pubblica, della conferenza per il coordinamento funzionale del sistema, composta dal presidente dell'Istituto, che la presiede, dal presidente dell'Indire e dal dirigente tecnico di cui all'articolo 5, comma 4. La conferenza adotta, su proposta dell'Invalsi, i protocolli di valutazione nonché il programma delle visite di cui all'articolo 3, comma 1, lettera c), e formula proposte al Ministro ai fini dell'adozione degli atti di cui ai commi 3 e 4.

La Sezione dubita della opportunità della istituzione, formale, di un nuovo organismo, del quale la legge non parla. La circostanza che non siano previsti né compensi aggiuntivi per i componenti, né altri oneri finanziari non elimina le perplessità, collegate alla circostanza che il compito di coordinamento funzionale del sistema compete all'Invalsi, secondo quanto previsto dall'articolo 3, comma 1, lettera a): tale funzione comprende, ovviamente, anche quella di effettuare periodici confronti con gli altri soggetti del sistema.

Inoltre, si deve verificare se l'attribuzione del potere di definizione del programma delle visite ispettive non possa incidere sullo spazio di autonomia che la legge riserva al corpo ispettivo.

19. Il comma 6 dispone che le istituzioni scolastiche siano soggette a periodiche rilevazioni nazionali sugli apprendimenti e sulle competenze degli studenti, predisposte e organizzate dall'Invalsi anche in raccordo alle analoghe iniziative internazionali. Tali rilevazioni 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.

Valuterà l'amministrazione referente l'opportunità di inserire tale previsione nel contesto dell'articolo 6, più propriamente riferito al procedimento di valutazione.

20. L'articolo 3 disciplina i compiti dell'Invalsi nell'ambito del sistema di valutazione.

Si prende atto della scelta compiuta dal regolamento, diretta ad esplicitare che restano immutate le attribuzioni previste dall'articolo 17 del decreto legislativo 31 dicembre 2009, n. 213, dal decreto legislativo 19 novembre 2004, n. 286, dalla legge 27 dicembre 2006, n. 296, e dal decreto-legge 7 settembre 2007, n. 147, convertito, con modificazioni dalla legge 25 ottobre 2007, n. 176, nonché le competenze già previste da altre disposizioni vigenti alla data di entrata in vigore del regolamento stesso.

Evidentemente, lo schema regolamentare in esame non è destinato a ridefinire, riducendole, le competenze dell'Invalsi, ma solo a regolare il

sistema di valutazione, per cui la previsione, a stretto rigore, risulta superflua. Stabilirà l'amministrazione la concreta utilità della norma di salvezza delle norme preesistenti.

21. Con riguardo all'elenco delle funzioni dell'Invalsi, si evidenzia l'opportunità di enunciare i criteri generali attraverso cui delineare i protocolli di valutazione, di cui alla lettera b).

Eccessivamente indeterminata è la previsione della lettera d), secondo la quale l'Invalsi "mette a disposizione delle singole istituzioni scolastiche strumenti per la realizzazione delle azioni di cui all'articolo 6, comma 1": la disposizione richiamata comprende, in sostanza, l'intero procedimento di valutazione. Pertanto, occorre stabilire in che cosa consista concretamente il supporto dell'Invalsi alle singole istituzioni scolastiche, per evitare che la previsione assuma un carattere meramente programmatico.

Alla lettera e), è necessario chiarire che la definizione degli indicatori per la valutazione dei dirigenti scolastici deve avvenire in coerenza con le regole contenute nel decreto legislativo n. 150/2009.

Alla lettera g) si suggerisce di precisare meglio la periodicità del rapporto sul sistema scolastico e i soggetti a cui esso va indirizzato (in linea di massima, il Ministro).

22. Particolare attenzione merita la previsione contenuta nella lettera f), la quale fa riferimento alla istituzione di "nuclei per la valutazione esterna", composti anche da soggetti esterni all'amministrazione scolastica, iscritti in apposito elenco.

Sotto il profilo formale, si tratta di "soggetti" destinati ad assumere un

ruolo rilevante nel procedimento di valutazione. Pertanto, potrebbe essere conveniente menzionare tali strutture nell'articolo 1, che dovrebbe delineare l'apparato del sistema.

La Sezione osserva, poi, che tali nuclei non risultano menzionati nella normativa primaria, fonte del potere regolamentare esercitato, e sembrano configurare un modello organizzativo non pienamente coincidente con quello incentrato sul "corpo ispettivo", previsto dalla disposizione legislativa.

Pertanto, si raccomanda al Ministero referente di arricchire le relazioni di accompagnamento al presente regolamento con l'enunciazione più puntuale delle ragioni dell'opzione esercitata.

23. In ogni caso, si richiama l'attenzione dell'amministrazione sulle possibili ricadute pratiche derivanti dalla scelta di affidare all'Invalsi il compito di curare la selezione e la formazione degli esperti destinati a comporre i nuclei di valutazione esterna. In tal modo, infatti, si attua una innegabile flessibilità nel reclutamento di tale categoria di personale. D'altro canto, però, si manifesta una ampia discrezionalità dell'Invalsi nella individuazione dei requisiti soggettivi degli esperti e del procedimento di selezione.

L'amministrazione stimerà se non sia preferibile, allora, fissare, già nel presente regolamento, appropriati criteri soggettivi di selezione degli esperti e, comunque, se non sia opportuno assegnare al Ministro un ruolo nella definizione oggettiva delle modalità di scelta degli esperti.

24. L'articolo 4 disciplina le funzioni dell'Indire.

La Sezione osserva che, in concreto, secondo tale previsione

normativa, il coinvolgimento di tale ente nel procedimento di valutazione, propriamente inteso, risulta molto marginale.

Infatti, il comma 1 individua i compiti dell'Istituto nell'ambito del Sistema, incentrati sul supporto alle istituzioni scolastiche e formative nella definizione e attuazione dei piani di miglioramento della qualità dell'offerta formativa e dei risultati degli apprendimenti degli studenti, autonomamente adottati dalle stesse. A tal fine, cura il sostegno ai processi di innovazione centrati sulla diffusione e sull'utilizzo delle nuove tecnologie, attivando coerenti progetti di ricerca tesi al miglioramento della didattica nonché interventi di consulenza e di formazione in servizio del personale docente, amministrativo, tecnico e ausiliario e dei dirigenti scolastici, anche sulla base di richieste specifiche delle istituzioni scolastiche e formative.

Si tratta, all'evidenza, di funzioni sicuramente di grande importanza nel quadro del miglioramento complessivo dell'ordinamento scolastico, ma che non sembrano incidere in modo significativo sul procedimento di valutazione propriamente detto.

25. In modo ancora più manifesto, il comma 2 menziona le "ulteriori competenze" dell'Indire, ridefinendole con riguardo ad una serie di attività, generali e specifiche, che appaiono del tutto sganciate dal procedimento di valutazione delle istituzioni scolastiche.

È dubbio che la norma primaria abbia attribuito alla fonte regolamentare il potere di incidere sulle funzioni dell'Indire, non correlate al processo di valutazione.

Pertanto, il Ministero valuterà l'opportunità di evidenziare meglio il

ruolo effettivo dell'Indire dell'attività di valutazione delle istituzioni scolastiche, insieme alla effettiva necessità di inserire, all'interno di questo regolamento, disposizioni concernenti il funzionamento dell'Istituto, considerato nel suo complesso.

26. L'articolo 5 disciplina i compiti del "contingente ispettivo" nell'ambito del sistema di valutazione e le modalità di individuazione dei dirigenti che ne fanno parte.

Al riguardo, si richiamano le osservazioni generali già esposte, con riguardo alla scelta lessicale di definire un "contingente", anziché un "corpo" ispettivo, nonché alla assenza di coordinamento con la previsione del citato articolo 2, comma 4-*duodevicies*, volto alla completa riorganizzazione della funzione ispettiva.

Si raccomanda, inoltre, di chiarire le modalità attraverso cui si intende assicurare effettivamente l'indipendenza e l'autonomia della struttura ispettiva, come imposto dalla legge. In questo senso, il solo richiamo all'articolo 19 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, concernente i generali criteri per il conferimento degli incarichi dirigenziali, risulta insufficiente ad offrire efficaci e differenziate garanzie.

27. La norma regolamentare demanda al Ministro il compito di individuare il numero dei dirigenti che fanno parte del contingente ispettivo. In questo modo, si attribuisce all'organo di vertice dell'amministrazione il compito di adeguare la struttura alle contingenti situazioni, anche alla luce delle altre funzioni dei dirigenti tecnico-ispettivi.

Al riguardo, però, l'effettiva consistenza del corpo ispettivo resta incerta. Potrebbe essere preferibile, allora, demandare la definizione del contingente ispettivo all'ordinario procedimento di approvazione della dotazione organica ministeriale.

Valuterà l'amministrazione, poi, l'opportunità di una disposizione transitoria, all'interno del presente regolamento, che definisca, provvisoriamente, il numero dei dirigenti componenti il contingente ispettivo.

Si deve stabilire, infine, se, accanto alla dotazione organica dirigenziale, nei limiti delle risorse disponibili, non sia opportuno prevedere anche un contingente di personale di diversa qualifica, destinato in modo esclusivo o prevalente al supporto della funzione ispettiva.

28. L'articolo 6 disciplina il procedimento di valutazione.

Dal punto di vista formale, si sottopone al Ministero referente l'opportunità di articolare meglio il comma 1, distinguendo in modo più netto le quattro fasi in cui si scandisce il procedimento di valutazione.

In questa prospettiva, il comma 1 potrebbe essere suddiviso in più parti distinte, mentre il comma 2, riguardante la struttura dei nuclei di valutazione, potrebbe essere inserito in altra disposizione, direttamente riferita alla struttura del sistema di valutazione.

Anche i commi 3 e 4, riguardanti la valutazione dei dirigenti, potrebbero essere isolati in un apposito articolo.

29. Con riferimento ai contenuti della disposizione, potrebbe essere opportuno delineare in modo più preciso la sequenza temporale delle

diverse fasi. Manca, infatti, una indicazione esplicita delle scadenze temporali entro cui le diverse fasi devono essere realizzate.

Non è molto chiaro, poi, in quale momento si collochi, concretamente, la previsione di “azioni di miglioramento”: ad esse fanno riferimento, in diversa misura, tutte le quattro fasi considerate espressamente dalla disposizione. A stretto rigore, l’attività di miglioramento dovrebbe conseguire, sotto il profilo logico, soltanto alla valutazione compiuta e, pertanto, dovrebbe essere l’ultimo passaggio dell’iter procedimentale.

È opportuno, quindi, che l’amministrazione indichi meglio la successione tra le diverse fasi, e definisca la posizione temporale della definizione di “azioni di miglioramento”.

30. Con riguardo all’articolo 7, si richiama l’attenzione del Ministero sulla necessità di rivedere la relazione illustrativa, la quale fa riferimento, probabilmente, ad una precedente versione del testo, poi profondamente modificata.

La Sezione, poi, rileva che, secondo il testo proposto, “le periodiche rilevazioni nazionali sugli apprendimenti e competenze degli studenti si svolgono sulla base di protocolli con l’Invalsi”. Potrebbe essere preferibile stabilire che i protocolli di intesa siano stipulati con la partecipazione del Ministero dell’istruzione.

31. Anche la parte della relazione riferita all’articolo 8 deve essere attentamente aggiornata e resa coerente al testo dell’articolato proposto.

Sotto il profilo formale:

a) è superfluo esplicitare che le abrogazioni hanno effetto “a decorrere

dalla data di entrata in vigore del presente regolamento”;

b) anche con riguardo alle norme regolamentari incompatibili con la nuova disciplina in esame va disposta l’abrogazione e non già la “cessazione di efficacia”;

c) la generica formula “cessa altresì di avere efficacia ogni altra disposizione comunque incompatibile con quelle del presente regolamento” deve essere eliminata, perché del tutto inidonea a definire la concreta portata dell’effetto abrogativo conseguente all’entrata in vigore del regolamento delegificante, il quale dovrebbe indicare puntualmente le singole disposizioni abrogate.

P.Q.M.

Esprime parere favorevole, con le osservazioni indicate in motivazione.

L’ESTENSORE

Marco Lipari



IL PRESIDENTE

Luigi Cossu



IL SEGRETARIO

Massimo Meli

