

VALUTAZIONE

Mario Castoldi

Parola chiave della “Buona scuola”

Sicuramente una delle parole chiave della legge 107/2015 è “valutazione”. Lo conferma una lettura analitica del dispositivo legislativo, nel quale il termine conta 44 occorrenze (che divengono 52 se si ricerca la radice “valuta”), di cui verrà dato sistematico conto nel prosieguo del capitolo. Ma lo evidenzia, ancor di più, la percezione della nuova legge a livello di opinione pubblica, in rapporto alla quale il superamento del tabù dell’avalutabilità degli insegnanti e del personale scolastico ha sicuramente rappresentato un messaggio forte e qualificante.

Un messaggio che contribuisce a spiegare la reazione di rifiuto del mondo scolastico, spesso aprioristica e scomposta, che si è manifestata nel corso della gestazione della legge. Molti commentatori hanno sostenuto in questi mesi che alla legge di riforma manca un’anima, si compone di un guazzabuglio di provvedimenti in assenza di un filo rosso che aiuti a riconoscerne la ratio. Ritengo che uno di questi fili rossi, tra i più pregnanti e strategici, sia rintracciabile nel tema della responsabilità del sistema scolastico e dei soggetti che lo compongono, un tema che segnala uno dei principali *vulnus* della scuola italiana in rapporto ad altre amministrazioni pubbliche e al confronto internazionale.

Autonomia chiama responsabilità

“Autonomia chiama responsabilità”: è un’espressione riecheggiata spesso negli ultimi venti anni della scuola italiana, in connessione con l’emanazione del regolamento sull’autonomia delle istituzioni scolastiche (DPR 275/1999). In realtà la consapevolezza della relazione tra i due termini ha un’origine più remota e può essere ricondotta alla Conferenza nazionale sulla scuola del 1990, promossa dall’allora Ministro della Pubblica Istruzione Sergio Mattarella, nella quale si prefiguravano le due linee di sviluppo della scuola italiana: l’autonomia delle scuole e la valutazione del sistema scolastico.

È noto a tutti che il quarto di secolo successivo a tale evento ha fatto registrare una divaricazione, più che una convergenza, tra le due linee: mentre l’autonomia ha mosso, faticosamente e lentamente, i suoi primi passi, la valutazione è rimasta sostanzialmente al palo, almeno fino alla sorprendente accelerazione registrata negli ultimi due anni, con l’emanazione del DPR 80/2013 e della L. 107/2015.

Nelle pieghe dei ritardi e dei percorsi zigzaganti sulla valutazione, a cui abbiamo assistito in questi anni, si è nascosto il principio di responsabilità, a qualsiasi livello del servizio scolastico, rimasto pericolosamente penzolante tra una responsabilità di tipo contrattuale, che assimila l’insegnante ad un profilo impiegatizio di funzionario pubblico, e una responsabilità di tipo morale, che spinge l’insegnante verso un’immagine di missionario laico.

Sostanzialmente assente una responsabilità di natura più professionale, riconducibile al significato etimologico del termine stesso: rispondere e rendere conto del proprio operato in un contesto pubblico di svolgimento di un ruolo socialmente rilevante. Da qui una generalizzata deresponsabilizzazione dell’intera filiera del servizio scolastico: dal Dirigente scolastico, schiacciato da una valanga di responsabilità sul piano formale ma fondamentale-

mente privo di strumenti per affrontarle seriamente sul piano sostanziale, fino all’ultimo studente, impegnato a sopravvivere all’esperienza scolastica sulla base della massima “io speriamo che me la cavo”.

Le prospettive della valutazione

La legge 107/2015 mette a tema la responsabilità dei diversi soggetti che compongono la comunità scolastica e lo fa prioritariamente attraverso lo strumento della valutazione; una valutazione vista sicuramente in una prospettiva di promozione e valorizzazione, ma inevitabilmente orientata a rafforzare e precisare i livelli di responsabilità, individuali e collettivi. Più nello specifico il suo elemento di maggiore novità sta nell’affrontare in chiave operativa (non solo attraverso l’istituzione di commissioni di studio o la previsione di progetti di fattibilità...) il tema della valutazione dei soggetti che compongono il sistema scolastico, dirigenti e docenti in primis, attraverso concrete e rapide soluzioni operative. Come tutte le soluzioni operative non si tratterà sicuramente “della” risposta migliore possibile, ma di “una” risposta da verificare e adattare nel concreto dell’azione.

Anche le esperienze internazionali confermano che un sistema di valutazione del servizio scolastico necessita di coprire tre ambiti di intervento: la valutazione degli esiti formativi, la valutazione dei processi organizzativi ed educativi che conducono al raggiungimento di tali risultati, la valutazione dei soggetti che concorrono all’erogazione del servizio stesso. Nella scuola italiana l’unico ambito tradizionalmente presidiato è stato quello dei risultati formativi, a livello di singolo studente e, negli ultimi anni, anche a livello di sistema attraverso la progressiva messa a regime delle rilevazioni nazionali degli apprendimenti da parte dell’INVALSI (per quanto lenta e contrastata). Il DPR 80/2013 sul Sistema nazionale di valutazione ha fornito una risposta organica all’istanza di allargamento della valutazione ai processi organizzativi ed educativi messi in atto dalle singole scuole per perseguire i propri risultati formativi, di cui l’esperienza di prima applicazione del Rapporto di autovalutazione realizzata quest’anno rappresenta la manifestazione più evidente. La legge 107/2015 allarga ulteriormente lo spettro valutativo alla valutazione dei soggetti che erogano il servizio scolastico, dirigenti e docenti in primis, prevedendo modalità e criteri per la loro valutazione. In tal modo anche la scuola italiana, seppure con i ritardi e le anomalie che la contraddistinguono, si avvia a dare una risposta di sistema alle istanze di valutazione del servizio scolastico sempre più impellenti e manifeste nella comunità sociale.

La valutazione come *fil rouge*

Entro questa cornice la “valutazione” rappresenta una parola chiave della nuova legge e fornisce un filo rosso attraverso cui riconoscere legami e interdipendenze tra i diversi temi che essa affronta. L’operato dei dirigenti e dei docenti, infatti, non è l’unico “oggetto” valutativo affrontato dalla legge di riforma, sebbene costituisca sicuramente l’aspetto più caratterizzante e consapevolmente perseguito. La tavola che segue richiama tutti gli argomenti a cui si riferiscono le 52 occorrenze del termine “valuta” presenti nel testo legislativo; come si può vedere si spazia dal piano triennale dell’offerta formativa all’alternanza scuola-lavoro, dalla trasparenza dei dati all’edilizia scolastica, dall’inclusione scolastica alla certificazione delle competenze e agli esami di Stato. In taluni casi, peraltro, si tratta di richiami marginali rispetto alla trattazione dell’argomento o comunque di natura accessoria. Un trat-

to comune si può comunque riconoscere nell'enfasi con cui la valutazione viene riconosciuta come strumento di governo e di regolazione del sistema e, di conseguenza, come componente ineliminabile di un intervento migliorativo. Anche questo è un piccolo segnale di una volontà di gestire il sistema scolastico attraverso modalità progettuali e razionalmente fondate, anche mediante lo sviluppo di dispositivi di valutazione organici e di natura sistemica (cfr. Tavola sinottica).

Restringendo il campo di osservazione ad un focus più specifico, quello della valutazione dei docenti e dirigenti appunto, possiamo individuare nel dispositivo legislativo tre argomenti di natura specificamente valutativa: la valutazione dei Dirigenti scolastici (commi 93-94), la valutazione del periodo di formazione e di prova del personale docente (commi 117-119), la valorizzazione del merito del personale docente (commi 126-130). A conferma di quanto discusso sopra si tratta in tutti e tre i casi di argomenti centrati sulla valutazione dei soggetti che erogano il servizio scolastico, in particolare Dirigenti e docenti; vediamoli più nel dettaglio.

Valutazione dei Dirigenti scolastici

Riguarda il *"contributo del Dirigente al perseguimento dei risultati per il miglioramento del servizio scolastico previsti nel rapporto di autovalutazione"* in riferimento ai seguenti criteri generali (comma 93):

- competenze gestionali ed organizzative finalizzate al raggiungimento dei risultati, correttezza, trasparenza, efficienza ed efficacia dell'azione dirigenziale, in relazione agli obiettivi assegnati nell'incarico triennale;
- valorizzazione dell'impegno e dei meriti professionali del personale dell'istituto, sotto il profilo individuale e negli ambiti collegiali;
- apprezzamento del proprio operato all'interno della comunità professionale e sociale;
- contributo al miglioramento del successo formativo e scolastico degli studenti e dei processi organizzativi e didattici, nell'ambito dei sistemi di autovalutazione, valutazione e rendicontazione sociale;
- direzione unitaria della scuola, promozione della partecipazione e della collaborazione tra le diverse componenti della comunità scolastica, dei rapporti con il contesto sociale e nella rete di scuole.

Si precisa che la valutazione è connessa alla retribuzione di risultato e verrà affidata a nuclei di valutazione presieduto da un dirigente dell'amministrazione scolastica e composti da esperti anche non appartenenti alla amministrazione, secondo le disposizioni del DL 165/2001 (comma 94 legge 107/2015).

Per l'attuazione di tale norma si prevede l'attribuzione di incarichi temporanei di livello dirigenziale di durata non superiore a tre anni per le funzioni ispettive, sulla base di un budget annuale di sette milioni di euro, attraverso valutazione comparativa dei curricula e previo avviso pubblico che renda conoscibili il numero dei posti e la loro ripartizione tra amministrazione centrale e uffici scolastici regionali (comma 94 legge 107/2015).

Le indicazioni contenute nella legge si inquadrano nella cornice del DPR 80/2013, nel quale si delineava il procedimento valutativo delle istituzioni scolastiche come orientato *"anche a evidenziare le aree di miglioramento organizzativo e gestionale delle istituzioni scolastiche e formative direttamente riconducibili al dirigente scolastico, ai fini della valu-*

tazione dei risultati della sua azione dirigenziale, secondo quanto previsto dall'articolo 25 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, e successive modificazioni, e dal contratto collettivo nazionale di lavoro" (art. 6, comma 3 DPR 80/2013). Il valore aggiunto di tali indicazioni consiste nel fornire alcuni strumenti operativi per dare corpo a quanto previsto dal regolamento sul sistema di valutazione: da un lato alcuni criteri generali con cui procedere alla valutazione del contributo fornito dal Dirigente scolastico alla realizzazione del piano di miglioramento; dall'altro le risorse economiche e le condizioni normative per l'attribuzione di incarichi temporanei di livello dirigenziale con cui poter costituire i nuclei di valutazione previsti dal DL 165/2001.

È opportuno segnalare anche la legittimazione indiretta che le disposizioni legislative sulla valutazione dei Dirigenti scolastici forniscono all'avvio del sistema nazionale di valutazione realizzato nel corso dell'a.s. 2014/2015 e, in particolare, al progetto di miglioramento previsto a conclusione del Rapporto di autovalutazione. Sicuramente l'attenzione e la presa in carico del procedimento valutativo previsto dal DPR 80/2013 da parte del Dirigente scolastico non potranno che uscire rafforzate (già qualche indizio in questa direzione lo si può cogliere nella maggior attenzione alla definizione dei traguardi di esito e dei relativi obiettivi di processo nel RAV e nella attivazione di molte scuole per la pianificazione di iniziative formative per il prossimo anno).

Valutazione del periodo di formazione e di prova del personale docente

Viene affidata al Dirigente scolastico, sentito il Comitato per la valutazione dei docenti e sulla base di un'istruttoria da parte del docente tutor (comma 117); per tale compito il Comitato è composto dal Dirigente scolastico, che lo presiede, da tre docenti dell'istituzione scolastica (di cui due scelti dal collegio dei docenti e uno dal consiglio di istituto) e dal docente tutor (comma 129).

L'individuazione degli obiettivi, delle modalità di valutazione del grado di raggiungimento degli stessi, delle attività formative e dei criteri per la valutazione del personale in parola è affidata all'emanazione di un apposito decreto ministeriale (comma 118). In caso di valutazione negativa del periodo di formazione e di prova, il personale docente ed educativo è sottoposto ad un secondo periodo di formazione e di prova, non rinnovabile (comma 119).

Rispetto a tale materia non si tratta di una novità assoluta, in quanto la valutazione del periodo di prova era già prevista dalle attuali norme e regolamentata da disposizioni che risalivano sostanzialmente ai decreti delegati degli anni '70. L'aspetto maggiormente sottolineato sta nell'andare oltre una interpretazione ritualistica del periodo di prova, come avviene attualmente nella maggior parte dei casi, e nel puntare a configurarlo come un momento reale di verifica e controllo sul campo delle competenze richieste dalla funzione docente; per una definizione più puntuale degli strumenti operativi attraverso cui perseguire tale scopo, peraltro, occorrerà attendere l'emanazione dell'apposito decreto ministeriale di cui al comma 119.

Valorizzazione del merito del personale docente

È istituito un apposito fondo annuale di 200 milioni di euro, a partire dal 2016, ripartito in base alla dotazione organica dei docenti, ai fattori di complessità delle istituzioni scolastiche e delle aree soggette a maggior rischio educativo (comma 126). L'assegnazione di

tale fondo al personale docente è affidata al Dirigente scolastico, sulla base di motivata valutazione, ed ha natura di retribuzione accessoria (“bonus”; commi 127 e 128). L’individuazione dei criteri per la valorizzazione dei docenti spetta al Comitato per la valutazione dei docenti di cui sopra, sulla base:

- a. della qualità dell’insegnamento e del contributo al miglioramento dell’istituzione scolastica, nonché del successo formativo e scolastico degli studenti;
- b. dei risultati ottenuti dal docente o dal gruppo di docenti in relazione al potenziamento delle competenze degli alunni e dell’innovazione didattica e metodologica, nonché della collaborazione alla ricerca didattica, alla documentazione e alla diffusione di buone pratiche didattiche;
- c. delle responsabilità assunte nel coordinamento organizzativo e didattico e nella formazione del personale.

Il comitato per la valutazione dei docenti ha durata di tre anni scolastici, è presieduto dal dirigente scolastico ed è costituito da: tre docenti dell’istituzione scolastica, di cui due scelti dal collegio dei docenti e uno dal consiglio di istituto; due rappresentanti dei genitori (per la scuola dell’infanzia e per il primo ciclo di istruzione) o da un rappresentante degli studenti e un rappresentante dei genitori (per il secondo ciclo di istruzione) scelti dal consiglio di istituto; un componente esterno individuato dall’ufficio scolastico regionale tra docenti, dirigenti scolastici e dirigenti tecnici (comma 129).

Al termine del triennio 2016-2018, gli uffici scolastici regionali inviano al Ministero dell’istruzione, dell’università e della ricerca una relazione sui criteri adottati dalle istituzioni scolastiche per il riconoscimento del merito dei docenti. Sulla base delle relazioni ricevute, un apposito Comitato tecnico scientifico nominato dal Ministro dell’istruzione, dell’università e della ricerca, previo confronto con le parti sociali e le rappresentanze professionali, predispone le linee guida per la valutazione del merito dei docenti a livello nazionale. Tali linee guida sono riviste periodicamente, su indicazione del Ministero dell’istruzione, dell’università e della ricerca, sulla base delle evidenze che emergono dalle relazioni degli uffici scolastici regionali (comma 130).

Un approccio soft alla valutazione dei docenti

Si tratta sicuramente di uno degli aspetti più innovativi e dirompenti della legge di riforma, su cui si concentrano molti dei malumori e dei *maldipancia* che serpeggiano nel mondo scolastico: il mito dell’unicità della funzione docente e dell’uniformità di trattamento stipendiale riceve un duro attacco, molto più incisivo di quello connesso alla retribuzione degli incarichi aggiuntivi con il Fondo di Istituto. In questo caso si parla esplicitamente di “merito”, parola espunta dal linguaggio scolastico in quella deriva deresponsabilizzata discussa nella prima parte del contributo. La delicatezza del tema è testimoniata anche dalla modalità “soft” con cui viene affrontato, affidando alle scelte autonome delle istituzioni scolastiche la prima applicazione nel prossimo triennio e solo successivamente puntando a diramare linee guida a livello nazionale.

Ciò comporta che le scelte più delicate relative alla quota di docenti a cui riconoscere il bonus, alla declinazione operativa dei criteri di valutazione proposti, alla determinazione delle modalità e degli strumenti con cui gestire la fase istruttoria della valutazione spetteranno alle scuole, almeno per il prossimo triennio. Sicuramente un compito impegnativo e

problematico, rispetto al quale la cultura valutativa mediamente presente nella scuola italiana (sia tra dirigenti, sia tra i docenti, sia tra gli allievi e le famiglie) non pare adeguata per poterlo affrontare con rigore e intelligenza; da qui il rischio di soluzioni elusive e interlocutorie, quali una distribuzione a pioggia del fondo disponibile o un meccanismo a rotazione, verso cui diverse scuole si orienteranno.

Peraltro il messaggio inviato al mondo scolastico risulta molto chiaro e difficilmente trascurabile: è finito il tempo in cui il merito non trova cittadinanza nella scuola, se non attraverso proclami e ingiunzioni retoriche; il paradosso di una scuola che parla e predica il merito nei confronti dei propri allievi, ma si guarda bene dal praticarlo al proprio interno deve essere superato. Riprendendo e aggiornando un celebre aforisma impiegato da Lucio Guasti, possiamo concludere che la scuola è nata per valutare, ma è arrivato il momento che venga anch’essa valutata; una scuola più responsabile, come comunità ma anche come singoli attori, ecco il messaggio che risuona dietro la legge di riforma.

TAVOLA SINOTTICA – “VALUTAZIONE”

ARGOMENTO	COMMA	STRALCIO
Piano triennale dell’offerta formativa	17	Valutazione comparativa dei piani triennali anche da parte di studenti e famiglie.
Identità digitale del profilo dello studente	28	Lettura trasparente della progettazione e valutazione per competenze nella mappatura del curriculum.
Alternanza scuola-lavoro	37	Valutazione di efficacia e coerenza di percorsi di alternanza con il proprio indirizzo di studio da parte dello studente.
	40	Valutazione annuale sulle strutture con le quali sono state stipulate convenzioni per percorsi di alternanza da parte del Dirigente scolastico.
Promozione Istituti tecnici superiori	47	Valutazione delle prove di verifica conclusive dei percorsi formativi attivati.
Assunzione di Dirigenti scolastici in situazioni di contenzioso pendente	90	Valutazione già sostenuta da parte dei soggetti di cui al comma 88, lettera a), che, nell’anno scolastico 2014/2015, hanno prestato servizio con contratti di dirigente scolastico come elemento da considerare nella prova orale sull’esperienza maturata.
Valutazione dei Dirigenti scolastici	93-94	Vedi commento analitico
Concorsi pubblici per l’assunzione del personale docente	109 b	Valutazione dei titoli e delle prove per i concorsi per insegnanti di sostegno.
Data di indizione concorso per esami e titoli valutabili (1° dicembre 2015)	114	Concorso per titoli ed esami per l’assunzione a tempo indeterminato di personale docente per la copertura di tutti i posti vacanti e disponibili nell’organico dell’autonomia. Titoli valutabili da valorizzare in termini di maggiore punteggio: abilitazione all’insegnamento; servizio prestato a tempo determinato, per un periodo continuativo non inferiore a centottanta giorni.
Valutazione periodo di formazione e di prova personale docente	117-119	Vedi commento analitico
Valorizzazione del merito del personale docente	126-130	Vedi commento analitico

Transito del personale in posizione di comando, distacco o fuori ruolo	133	Valutazione delle esigenze organizzative e funzionali dell'amministrazione di destinazione per transito del personale in parola, a seguito di procedura comparativa.
Tipologie delle informazioni di cui garantire l'accesso	137	Accesso e riutilizzo dei dati relativi al funzionamento amministrativo ed educativo didattico degli Istituti scolastici del sistema nazionale di istruzione Pubblicazione, tra gli altri dei dati afferenti al sistema nazionale di valutazione.
Finanziamento INVALSI	144	Budget di 8 milioni di euro per ciascuno degli anni dal 2016 al 2019, destinato prioritariamente: a) alla realizzazione delle rilevazioni nazionali degli apprendimenti; b) alla partecipazione dell'Italia alle indagini internazionali; c) all'autovalutazione e alle visite valutative delle scuole.
Selezione progetti "scuole innovative"	156	Costruzione di scuole innovative e caratterizzate dalla presenza di nuovi ambienti di apprendimento e dall'apertura al territorio. Valutazione delle proposte progettuali relative agli interventi individuati dalle regioni da parte di una commissione di esperti nazionale.
Indagini diagnostiche dei solai degli edifici scolastici	178	Valutazione della vetustà degli edifici in base ai dati contenuti nell'Anagrafe dell'edilizia scolastica.
Riordino del sistema di formazione iniziale e di accesso nei ruoli di docente nella scuola secondaria	181/b punto 3.2	Determinazione degli standard nazionali per la valutazione finalizzata al conseguimento del diploma di specializzazione, nonché del periodo di apprendistato.
	181/b punto 4	Valutazione positiva del periodo di tirocinio come condizione per la sottoscrizione del contratto di lavoro a tempo indeterminato.
	181/b punto 5	Valutazione della competenza e della professionalità per coloro che hanno conseguito l'abilitazione prima della data di entrata in vigore del decreto legislativo di cui alla presente lettera nell'ambito di una disciplina transitoria in relazione al reclutamento dei docenti sulla base dei vigenti percorsi formativi e abilitanti.
Promozione dell'inclusione scolastica degli studenti con disabilità	181/c, punto 4	Previsione di indicatori per l'autovalutazione e la valutazione dell'inclusione scolastica.
Adeguamento della normativa in materia di valutazione e certificazione delle competenze degli studenti, nonché degli esami di Stato	181/i punto 1	Revisione delle modalità di valutazione e certificazione delle competenze degli studenti del primo ciclo di istruzione, mettendo in rilievo la funzione formativa e di orientamento della valutazione, e delle modalità di svolgimento dell'esame di Stato conclusivo del primo ciclo.
	181/i punto 2	Revisione delle modalità di svolgimento degli esami di Stato relativi ai percorsi di studio della scuola secondaria di secondo grado.
Adattamento delle norme alle scuole slovene nel Friuli Venezia Giulia	197/b	Adeguamento delle disposizioni della presente legge alle scuole con lingua di insegnamento slovena o con insegnamento bilingue della regione Friuli-Venezia Giulia. Modalità di assunzione, formazione e valutazione dei dirigenti scolastici.

Riferimenti bibliografici

- M. CASTOLDI, *Valutare a scuola*, Roma, Carocci, 2012.
- FONDAZIONE AGNELLI, *La valutazione della scuola. A cosa serve e perché è necessaria all'Italia*, Bari, Laterza, 2014.
- A. PALETTA, *Scuole responsabili dei risultati. Accountability e management scolastico*, Bologna, Il Mulino, 2011.
- P. SESTITO, *La scuola imperfetta*, Bologna, Il Mulino, 2014.