

Effettività degli artt. 33 e 34 Cost., valutazione degli apprendimenti e “nuovo” INVALSI

di DAVIDE SICLARI*

SOMMARIO: 1. Effettività degli artt. 33 e 34 Cost. e valutazione dei risultati dell'apprendimento scolastico. – 2. L'attuale quadro normativo e il ruolo dell'INVALSI. – 3. Il nuovo statuto dell'INVALSI. – 4. Il potenziamento del sistema nazionale di valutazione operato dal decreto-legge n. 5 del 2012. – 5. Questioni aperte e prospettive di regolamentazione. – 6. Considerazioni conclusive.

1. Effettività degli artt. 33 e 34 Cost. e valutazione dei risultati dell'apprendimento scolastico.

I principi costituzionali posti dagli artt. 33 e 34 della Carta in materia di istruzione partecipano, parimenti alle altre norme costituzionali, del noto problema generale dell'attuale effettività delle disposizioni della Costituzione. Come è stato infatti esattamente osservato, il permanere della stessa validità della Costituzione dipende dalla sua effettività, dalla permanente presenza nella comunità sociale di soggetti capaci di riconoscerne e di confermarne nel tempo i contenuti¹.

In ambito scolastico, affinché le prescrizioni costituzionali possano assumere carattere di effettività², di recente è apparso necessario al legislatore prevedere, oltre alla semplice erogazione del servizio pubblico, anche un meccanismo di valutazione del conseguimento degli obiettivi che tale servizio di insegnamento si pone, in termini evidentemente di risultati dell'apprendimento impartito agli studenti³.

Già da tempo, in realtà, si era posta l'attenzione sull'esigenza di innovazioni normative e organizzative del sistema scolastico che potessero promuovere e accompagnare un processo di cambiamento basato sull'autonomia delle singole scuole, su un sistema nazionale di

* Dottorando di ricerca in Diritto pubblico dell'economia, Sapienza Università di Roma.

¹ G. PALOMBELLA, *Costituzione e sovranità: il senso della democrazia costituzionale*, Bari, 1997, 35.

² Considerando a maggior ragione, fra l'altro, come negli articoli riferiti all'istruzione la Costituzione sia una norma statica, in quanto registra mutamenti già avvenuti invece che indicare nuove prospettive: v. così S. CASSESE - A. MURA, *Commento agli artt. 33 e 34 della Costituzione*, in *Commentario alla Costituzione* a cura di G. Branca, Bologna, 1976, 225.

³ Cfr. A. COCOZZA, *L'Italia alla sfida della valutazione. Obiettivo finale: migliorare i risultati dell'apprendimento*, in *ItaliaOggi*, 2 novembre 2010.

valutazione della scuola, sulla creazione di un sistema formativo e di aggiornamento specifico per il personale docente⁴.

Del resto, anche in termini di analisi prettamente giuridica, l'inquadramento dell'istruzione quale servizio pubblico resta inscindibile dalla presenza di taluni momenti di autorità⁵, dei quali uno dei più rilevanti è anche storicamente costituito proprio dall'accertamento dei risultati dell'insegnamento, sia pure in diverse forme⁶.

L'obiettivo di razionalizzare la spesa e rendere più efficiente il servizio – anche tramite la valorizzazione del merito richiesta dalla Costituzione – ha ispirato quindi l'istituzione, sulla scorta delle migliori esperienze straniere, di un nuovo sistema nazionale di valutazione dei risultati degli apprendimenti, pur nella salvaguardia del carattere fondamentale dell'autonomia scolastica. E' oramai appurato, infatti, che i risultati degli apprendimenti scolastici sono migliori ove all'autonomia delle istituzioni si accompagna un adeguato processo di valutazione⁷.

La scuola, del resto, si è spesso prestata ad essere luogo di innovazione organizzativa, che si riflette anche nell'innovazione delle forme giuridiche⁸, considerando come al centro del sistema si debba necessariamente porre l'apprendimento dello studente e la qualità dei servizi didattici erogati⁹. L'istituzione di un sistema di valutazione degli apprendimenti scolastici appare inserirsi con coerenza, quindi, nel passaggio dalla scuola intesa come "diplodoco, grande rettile preistorico, lentissimo nei movimenti, simbolo dell'ipertrofia e

⁴ G.C. DE MARTIN, *Presentazione*, in ID. (a cura di), *La valutazione del personale della scuola*, Milano, Franco Angeli, 1996, 7-8.

⁵ Cfr. A. SANDULLI, voce *Istruzione*, in *Dizionario dir. pubbl.* diretto da S. Cassese, vol. IV, Milano, 2006, 3310.

⁶ M. NIGRO, *Libertà della scuola e "università" private*, in *Scritti giuridici*, Milano, 1990, I, 425.

⁷ Cfr. OECD, *School autonomy and accountability: Are they related to student performance?*, PISA in Focus n. 9, October 2011: "In countries where schools account for their results by posting achievement data publicly, schools that enjoy greater autonomy in resource allocation tend to show better student performance than those with less autonomy. In countries where there are no such accountability arrangements, schools with greater autonomy in resource allocation tend to perform worse."

⁸ Già G. ROSSI, *Enti e organismi di sperimentazione e innovazione nel settore scolastico*, in *Riv. giur. scuola*, 1971, 4-5, 789 ss., osservava che "a latere della scuola funzionano una serie di organismi con il fine di sperimentare innovazioni di carattere organizzativo e culturale. Tra essi: i centri didattici per lo studio ed il perfezionamento di nuovi metodi di insegnamento; il centro nazionale per i sussidi audiovisivi che studia le tecniche audiovisive per l'insegnamento; i consorzi provinciali per l'istruzione tecnica; l'ente nazionale insegnamento medio e superiore. Numerose sperimentazioni sono state inoltre effettuate in numerose scuole ed istituti".

⁹ A. SANDULLI, voce *Istruzione*, cit., 3307.

dell'incapacità di rinnovamento del sistema scolastico" ad un "assetto di tipo policentrico, nuovamente attento ai profili tecnico-professionali e maggiormente sensibile alle problematiche connesse alla qualità del livello di istruzione ed all'economicità, efficienza ed efficacia del sistema"¹⁰.

Come ricordato nel *Libro bianco sulla scuola*, "il prolungato insuccesso nell'avviare un sistema nazionale di valutazione sugli apprendimenti, anche dopo l'avvio del decentramento, è un fattore importante del ritardo italiano. Ha impoverito gli strumenti a disposizione degli insegnanti per orientare la propria attività; ha privato le autorità di governo della scuola della possibilità di apprezzare i risultati del sistema e di fissare operativamente standard di apprendimento; non ha permesso l'adozione di strumenti innovativi per monitorare e favorire i progressi delle singole scuole; ha tolto, assieme alle incertezze sulla credibilità dei titoli, uno strumento di guida per studenti, famiglie e interessi del territorio."¹¹.

L'istituzione di un efficiente sistema nazionale di valutazione sugli apprendimenti rappresenta un obiettivo primario di interesse pubblico in quanto i relativi benefici si riflettono, indirettamente, sul benessere sociale¹² e sulla crescita economica complessiva, in termini di capitale umano e miglioramento della competitività del sistema-Paese, nonché in termini di superamento delle disuguaglianze sociali¹³.

L'importanza del sistema scolastico nella produzione e valorizzazione del cosiddetto capitale umano¹⁴ è infatti oramai ben presente nelle indagini degli economisti¹⁵, anche se risulta difficile

¹⁰ A. SANDULLI, *Il sistema nazionale di istruzione*, Bologna, Il Mulino, 2003, 9-11.

¹¹ MINISTERO DELLA PUBBLICA ISTRUZIONE – MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE, *Libro bianco sulla scuola*, agosto 2007, V.

¹² Anche in relazione alla *citizenship*: v. così K. MILLIGAN – E. MORETTI – P. OREOPOULOS, *Does Education Improve Citizenship? Evidence From the U.S. and the U.K.*, in *Journal of Public Economics*, 88, 2004, 1667 ss.

¹³ Cfr. J.J. HECKMAN – A.B. KRUEGER, *Inequality in America: What Role for Human Capital Policies?*, Cambridge, MA, MIT Press, 2003; A. CICCONE – G. PERI, *The Long Run Substitutability between More and Less Educated Workers: Evidence from U.S. States 1950-1990*, in *The review of Economic and Statistics*, Vol. 87, 2004, n. 4; D. CHECCHI – L. FLABBI, *Mobilità intergenerazionale e decisioni scolastiche in Italia*, in G. BALLARINO – D. CHECCHI (a cura di), *Scelte individuali e vincoli strutturali. Sistema scolastico e disuguaglianza sociale*, Bologna, Il Mulino, 2006.

¹⁴ Per cui v., *ex multis*, di recente, I. VISCO, *Crescita, capitale umano, istruzione*, in *Economia e Politica Industriale*, 2008, 2, 7 ss.; P. CIPOLLONE – P. SESTITO, *Il capitale umano*, Bologna, 2010.

¹⁵ In materia v. M. BILS – P.J. KLENOW, *Does Schooling Cause Growth?*, in *The American Economic Review*, Vol. 90, No. 5, 2000, 1160 ss.; D. CHECCHI – C. LUCIFERA (eds), *Education, Training and Labour Market Outcomes*, Palgrave-McMillan, 2004; A. CICCONE – F. CINGANO – P. CIPOLLONE, *The Private and Social Return to Schooling in Italy*, in *Giornale degli Economisti e Annali di Economia*, Vol. 63, 2004, n. 3-4; E.

individuare efficaci strumenti per una misurazione precisa¹⁶. Ciò pure con l'apporto di recenti indagini specialistiche, quale ad esempio il *Programme for International Student Assessment* (noto con l'acronimo PISA), indagine internazionale promossa dall'OCSE al fine di valutare con periodicità triennale il livello di istruzione degli adolescenti dei principali paesi industrializzati¹⁷.

Con riguardo alla situazione italiana, è stato di recente osservato come "l'incidenza dei laureati sul totale degli occupati è un sesto di quella degli Usa e un terzo di quella della Francia; su mille iscritti al primo anno di scuola, meno di un terzo raggiunge la laurea; più di un quarto degli occupati ha al massimo completato la scuola dell'obbligo. E qui una delle radici della crisi italiana: l'Ocse ha stimato in un punto all'anno il contributo che alla crescita del Pil darebbe l'allineamento del nostro sistema scolastico agli standard dei Paesi più avanzati."¹⁸

Nel settore dell'istruzione e della ricerca le recenti politiche legislative appaiono quindi finalizzate a raggiungere l'obiettivo di un complessivo rilancio della qualità, nell'intento di ampliare l'offerta formativa anche riformando ed internazionalizzando i percorsi scolastici e universitari. In tale contesto di riforme, la valutazione è strumentale alla qualità del servizio erogato, dovendosi quindi sviluppare e promuovere una progressiva attenzione all'utilizzo della valutazione nazionale degli apprendimenti scolastici come possibile leva per il cambiamento.

2. L'attuale quadro normativo e il ruolo dell'INVALSI.

L'istituzione di un sistema di valutazione del sistema educativo di istruzione e di formazione, considerata la struttura nazionale di tale sistema e la relativa funzione, appare rientrare abbastanza pacificamente nella competenza legislativa esclusiva dello Stato,

HANUSHEK – L. WÖBMANN, *The Role of Education Quality for Economic Growth*, Policy Research Working Paper Series 4122, The World Bank, 2007; ID., *The Role of School Improvement in Economic Development*, NBER Working Paper 12832, 2007.

¹⁶ Cfr., al riguardo, E. HANUSHEK, *The economics of schooling: production and efficiency in public school*, in *Journal of Economic Literature*, 24, 1986, 1141 ss.; ID., *Measuring investment in education*, in *Journal of Economic Perspectives*, 10, 1996, 9 ss.; L. WÖBMANN, *Schooling Resources, Educational Institutions, and Student Performance: The International Evidence*, in *Oxford Bulletin of Economics and Statistics*, 65, 2, 2003, 117 ss.; S. RIVKIN – E. HANUSHEK – J. KAIN, *Teachers, school, and academic achievement*, in *Econometrica*, 73, 2, 2005, 417 ss.;

¹⁷ Cfr. H. GOLDSTEIN, *International comparisons of student attainment: some issues arising from the PISA study*, in *Assessment in Education* 11, 2004, 319 ss.

¹⁸ ASTRID, *Istruzione bene comune. Idee per la scuola di domani*, Firenze, Passigli, 2011.

nell'ambito del nuovo assetto delle competenze delineato dall'art. 117, secondo comma, lett. n), Cost.¹⁹ e, poi, specificato dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 200 del 2009²⁰. Nel riparto di competenze così delineato, la Corte ha, come noto, attribuito alla competenza statale, quali norme generali, le disposizioni dirette a definire la struttura portante del sistema nazionale di istruzione e ad assicurare la sostanziale parità di trattamento fra i discenti, mediante l'erogazione di un'offerta formativa omogenea, mentre appartenerebbero alla competenza regionale concorrente, ai sensi dell'art. 117, terzo comma, Cost., le norme più direttamente incidenti sulle realtà territoriali, quali, ad esempio, quelle riguardanti il dimensionamento della rete scolastica sul territorio.

L'art. 1 del d.lgs. n. 286 del 2004 ha quindi istituito il Servizio nazionale di valutazione del sistema educativo di istruzione e di formazione, avente l'obiettivo di valutarne l'efficienza e l'efficacia, disponendo che, per l'istruzione e la formazione professionale, tale valutazione concerne esclusivamente i livelli essenziali delle prestazioni. Al conseguimento di tale obiettivo concorrono l'Istituto nazionale di valutazione del sistema di istruzione²¹, che assume l'attuale denominazione di INVALSI²², le istituzioni scolastiche e formative nonché le regioni, le province ed i comuni in relazione ai rispettivi ambiti di competenza²³.

Il successivo art. 2, comma 4-*undevicies*, del decreto-legge n. 225 del 2010, convertito dalla legge n. 10 del 2011, ha previsto l'intervento di un regolamento di delegificazione che "individua il sistema nazionale di valutazione, definendone l'apparato", sistema che si articola in tre livelli: un Istituto nazionale di documentazione, innovazione e ricerca educativa (INDIRE)²⁴, cui competerà sostenere i

¹⁹ Cfr. A. POGGI, *La legislazione regionale sull'istruzione dopo la revisione del Titolo V. Poche prospettive e molti problemi*, in M. BOMBARDELLI – M. COSULICH (a cura di), *L'autonomia scolastica nel sistema delle autonomie*, Padova, 2005; A. RUGGERI, *Il diritto all'istruzione (temi e problemi)*, in *Riv. giur. scuola*, 2008, 6, 769 ss.; M. CROCE, *Le libertà garantite dall'art. 33 Cost. nella dialettica irrisolta (e irrisolvibile?) individualismo-comunitarismo*, in *Dir. pubbl.*, 2009, 3, 895 ss.

²⁰ Sulla quale v. M. COCCONI, *La Corte costituzionale individua un criterio sostanziale di distinzione fra "norme generali" e "principi fondamentali" in materia di istruzione*, in *Foro it.*, 2009, 12, I, 3288 ss.

²¹ Disciplinato dal d.lgs. 20 luglio 1999, n. 258.

²² Per cui v. il relativo sito web: <http://www.invalsi.it>.

²³ E' stata inoltre prevista l'istituzione, dal comma 4, presso il Ministero, di un Comitato tecnico permanente, cui partecipano i rappresentanti delle amministrazioni interessate, con il compito di assicurare l'interoperabilità fra le attività ed i servizi di valutazione.

²⁴ Si può qui ricordare che l'INDIRE era stato soppresso, con gli IRRE, dall'art. 1, comma 611, della legge n. 296 del 2006, a seguito della istituzione, operata dal comma 610, dell'Agenzia nazionale per lo sviluppo dell'autonomia scolastica. L'art. 19 del decreto-

processi di miglioramento e innovazione educativa, di formazione in servizio del personale della scuola e di documentazione e ricerca didattica; un Istituto nazionale per la valutazione del sistema di istruzione e formazione (INVALSI), cui competerà predisporre prove di valutazione degli apprendimenti, partecipare alle indagini internazionali, proseguire le indagini nazionali periodiche; un corpo ispettivo, cui competerà valutare le scuole e i dirigenti scolastici, ai sensi del d.lgs. 150 del 2009.

Le funzioni attribuite dell'INVALSI, già enunciate nell'art. 3, comma 1, del d.lgs. n. 286 del 2004, sono state poi sostituite dalle funzioni indicate nell'art. 17 del d.lgs. 213 del 2009, il cui art. 18 ha abrogato la norma precedente. Nella specie, l'INVALSI ha compiti di studio e predisposizione di strumenti e modalità oggettive di valutazione degli apprendimenti e di cura dell'elaborazione e della diffusione dei risultati della valutazione²⁵; di promozione di rilevazioni nazionali periodiche sugli apprendimenti, sia per le istituzioni scolastiche che per quelle di istruzione e formazione professionale; di studio di modelli e metodologie per la valutazione delle istituzioni scolastiche e di istruzione e formazione professionale; di predisposizione di prove a carattere nazionale per gli esami di Stato secondo le disposizioni vigenti; di ricerca e collaborazione alle attività di valutazione del sistema scolastico al fine di realizzare iniziative di valorizzazione del merito, anche in collaborazione con il sistema universitario; di ricerca, sia su propria iniziativa che su mandato di enti pubblici e privati, assicurando inoltre la partecipazione italiana a progetti internazionali in campo valutativo; di supporto e assistenza tecnica alle istituzioni scolastiche e formative, alle regioni e agli enti territoriali per la realizzazione di autonome iniziative di monitoraggio, valutazione e autovalutazione; formazione del personale docente e dirigente della scuola sui temi della valutazione in collaborazione con l'ANSAS. Altre funzioni sono indicate dall'art. 1, comma 613, della legge n. 296 del 2006 (legge finanziaria per il 2007), in materia di valutazione dei dirigenti scolastici, in termini di formulazione di proposte per la formazione dei componenti del gruppo di valutazione,

legge n. 98 del 2011, convertito dalla legge n. 111 del 2011, ha poi disposto che l'ANSAS è soppresso dal 1° settembre 2012 ed è ripristinato l'INDIRE, conseguentemente abrogando i commi 610 e 611 dell'art. 1 della legge n. 296 del 2006, ferma restando la soppressione degli IRRE.

²⁵ L'art. 3, commi 2-4, del d.lgs. n. 286 del 2004 stabilisce che sulle risultanze della propria attività l'ente rediga un rapporto annuale e riferisca al Ministro, che ne dà comunicazione alla Conferenza unificata e relaziona al Parlamento, con cadenza triennale. La prima "Relazione sull'attività svolta dall'Istituto nazionale per la valutazione del sistema educativo di istruzione e di formazione", per il triennio 2005-2007, è stata trasmessa alle Camere il 5 agosto 2009 (Doc. CCXIX, n. 1).

di definizione di procedure da seguire, di monitoraggio sullo sviluppo e sugli esiti del sistema di valutazione.

Per intanto, è stata subito affidata all'INVALSI dall'art. 3, comma 2, della legge n. 425 del 1997, come modificato dall'art. 1 della legge n. 1 del 2007, la predisposizione, sulla base di direttive ministeriali, dei modelli da fornire agli istituti scolastici per la formulazione della terza prova scritta degli esami conclusivi del secondo ciclo, nonché la valutazione dei livelli di apprendimento degli studenti in uscita dal percorso, tramite valutazione delle prove scritte. Con riguardo al primo ciclo, l'art. 1, comma 4, del decreto-legge n. 147 del 2007, modificando l'art. 11 del d.lgs. n. 59 del 2004, ha introdotto nell'esame conclusivo una prova scritta a carattere nazionale e ha attribuito all'Istituto il compito di predisporre i modelli. Analoga previsione è recata dall'art. 3 del d.P.R. 122 del 2009, che ha operato un coordinamento delle norme vigenti per la valutazione degli alunni. Il Ministero, con direttiva 3 ottobre 2011, n. 87, ha quindi definito, ai sensi dell'art. 11, comma 4-ter, del d.lgs. n. 59 del 2004, i criteri generali che l'INVALSI dovrà osservare nella predisposizione dei testi della prova scritta a carattere nazionale nell'ambito dell'esame di Stato conclusivo del primo ciclo d'istruzione per l'anno scolastico 2011/12. Oggetto della prova saranno le conoscenze e le abilità acquisite dagli studenti in italiano e matematica.

Per il concreto funzionamento del sistema di valutazione sarà fondamentale che esso possa avvalersi di adeguati finanziamenti per la sua operatività. Al riguardo, l'art. 19, comma 3, del decreto-legge n. 98 del 2011, convertito dalla legge n. 111 del 2011, ha disposto che con decreto del Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, siano individuate, per il triennio 2012-2014, le risorse finanziarie conseguenti agli interventi di razionalizzazione previsti dallo stesso art. 19, iscritte nello stato di previsione del Ministero a legislazione vigente, da destinare ad un apposito fondo da istituire nel medesimo stato di previsione finalizzato al finanziamento del sistema nazionale di valutazione. La stessa norma ha inoltre previsto che tali risorse confluiscono, a decorrere dal 2013, sul "Fondo ordinario per gli enti e le istituzioni di ricerca", al fine di essere destinate al funzionamento dell'INDIRE e dell'INVALSI. L'art. 4, comma 82, della legge n. 183 del 2011 (legge di stabilità 2012) ha, infine, previsto l'istituzione nello stato di previsione del Ministero, a decorrere dal 2012, del "Fondo da ripartire per la valorizzazione dell'istruzione scolastica, universitaria e dell'alta formazione artistica, musicale e coreutica", volto allo sviluppo del sistema nazionale di valutazione. Tale Fondo, al quale affluiscono le economie di spesa derivanti dalle misure disposte dai commi da 68 a 70 e da 73 a 81 del citato art. 4, non destinate al raggiungimento degli obiettivi programmati di finanza pubblica di cui

all'art. 10, comma, 2, del decreto-legge n. 98 del 2011, reca uno stanziamento di 64,8 milioni di euro nel 2012, 168,4 milioni di euro nel 2013 e di 126,7 milioni di euro dal 2014, destinato alle Missioni istruzione scolastica, istruzione universitaria e ricerca ed innovazione, nell'ambito delle quali il riparto viene effettuato con decreto congiunto del Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca e del Ministro dell'economia e delle finanze.

Nell'orbita del nuovo sistema di valutazione rientra anche la Fondazione per il merito, istituita dall'art. 9, commi 3-16, del decreto-legge n. 70 del 2011, convertito dalla legge n. 106 del 2011, diretta a promuovere la cultura del merito e la qualità degli apprendimenti nel sistema scolastico e universitario. In particolare, la realizzazione delle prove per l'accesso al fondo per il merito degli studenti universitari, ai sensi dell'art. 4 della legge n. 240 del 2010, è stata affidata al nuovo sistema nazionale di valutazione.

3. Il nuovo statuto dell'INVALSI.

Il nuovo statuto dell'INVALSI è stato emanato dal Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca il 2 settembre 2011²⁶, nell'esercizio del potere sostitutivo di cui all'art. 3, comma 3, del d.lgs. n. 213 del 2009, applicandosi, per quanto non espressamente previsto nello stesso statuto, le norme del citato d.lgs. n. 213 del 2009 e le altre disposizioni di leggi vigenti che disciplinano la materia.

Lo statuto richiama, innanzitutto, l'art. 17 del d.lgs. n. 213 del 2009, il quale ha confermato la natura giuridica dell'INVALSI quale ente di ricerca nel settore dell'istruzione, sottoposto alla vigilanza del Ministero. Richiama, poi, l'art. 2 del d.lgs. n. 213 del 2009, che riconosce autonomia statutaria agli enti di ricerca, nel rispetto dell'articolo 33, sesto comma, Cost., in coerenza con i principi della Carta Europea dei Ricercatori allegata alla Raccomandazione n. 2005/251/CE della Commissione, dell'11 marzo 2005. L'art. 2 del d.lgs. n. 213 del 2009 prevede inoltre che gli enti di ricerca devono adottare e adeguare i propri statuti prevedendo forme di sinergia tra gli enti di ricerca, le strutture universitarie ed il mondo dell'impresa, nonché modelli organizzativi tendenti alla valorizzazione, partecipazione e rappresentanza dell'intera comunità scientifica nazionale di riferimento. Lo statuto, ai sensi dell'art. 3 del d.lgs. n. 213 del 2009, specifica e articola la missione e gli obiettivi di ricerca tenuto conto degli obiettivi strategici fissati dal Ministro e dall'Unione europea, nonché dei fabbisogni e del modello strutturale di

²⁶ DIPARTIMENTO PER L'ISTRUZIONE - Direzione generale per gli ordinamenti scolastici e l'autonomia scolastica, decreto n. 11, Prot. n. 5657.

organizzazione e funzionamento previsti per il raggiungimento degli scopi istituzionali ed il buon andamento delle attività, disponendo la riduzione del numero dei componenti degli organi di direzione, amministrazione, consulenza e controllo, nonché l'adozione di forme organizzative atte a garantire trasparenza ed efficienza della gestione, garantendo comunque l'alto profilo scientifico e professionale, le competenze tecnico organizzative e la rappresentatività dei componenti, secondo i criteri previsti dall'art. 1, comma 1, lettera f), della legge n. 165 del 2007.

Con riguardo alla natura dell'INVALSI, l'art. 1 del nuovo statuto chiarisce subito che è un ente di ricerca di diritto pubblico²⁷ – richiamando il già citato art. 17 del d.lgs. n. 213 del 2009 – e costituisce articolazione del Sistema nazionale di valutazione delle istituzioni scolastiche e di istruzione e formazione professionale, di cui all'art. 2, comma 4-*undecies*, del decreto-legge n. 225 del 2010, convertito dalla legge n. 10 del 2011. Lo statuto riconosce, quindi, all'ente, nel rispetto dell'art. 33, sesto comma, Cost., autonomia scientifica, organizzativa, regolamentare, amministrativa, finanziaria, contabile e patrimoniale, sottoponendolo alla vigilanza del Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca.

Le finalità dell'INVALSI sono indicate dall'art. 2 dello statuto, che affida ad esso, mediante le attività di valutazione nazionali e internazionali, il compito di promuovere il miglioramento dei livelli di istruzione e della qualità del capitale umano, contribuendo allo sviluppo e alla crescita del Sistema d'Istruzione e dell'economia italiana, nel quadro degli obiettivi fissati in sede europea e internazionale. Si riconosce che l'INVALSI, nel quadro degli obiettivi definiti dal Piano nazionale per la ricerca (PNR), esplica funzioni di rilevante interesse economico e sociale e, quindi, nell'attuazione dei suoi compiti favorisce forme di sinergia tra gli enti di ricerca, con le amministrazioni pubbliche, le Regioni e gli enti locali, le strutture universitarie e il mondo imprenditoriale, assumendo modelli organizzativi tendenti alla valorizzazione, partecipazione e rappresentanza dell'intera comunità scientifica di riferimento. Risulta, tuttavia, ancora prematuro tentare di inquadrare l'attività

²⁷ Sul problema della natura pubblica degli enti, fra le più dibattute nella scienza giuridica, v. *ex multis*, G. MIELE, *La distinzione fra ente pubblico e privato*, in *Riv. dir. comm.*, 1948, 10 ss.; V. OTTAVIANO, *Considerazioni sugli enti pubblici strumentali*, Padova, 1959; G. ROSSI, *Gli enti pubblici*, Bologna, 1991; V. CERULLI IRELLI, «Ente pubblico»: *problemi di identificazione e disciplina applicabile*, in *Scritti in onore di Alberto Predieri*, Milano, 1996, 512 ss.; G. GRECO, *Ente pubblico, impresa pubblica, organismo di diritto pubblico*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 2000, 839 ss.; G. NAPOLITANO, *Pubblico e privato nel diritto amministrativo*, Milano, 2003, 171 ss.; G. CORSO, *Manuale di diritto amministrativo*, Torino, 2006, 89 ss.; G. ROSSI, *Le gradazioni della natura giuridica pubblica*, in *Dir. amm.*, 2007, 3, 685 ss.

dell'INVALSI nelle coordinate generali in cui è stata solitamente qualificata l'istruzione dalla dottrina giuspubblicistica, ora in termini di funzione pubblica²⁸, ora in termini di servizio pubblico²⁹.

Nel dettaglio, l'INVALSI ha il compito (art. 2, comma 4) di elaborare modelli e metodologie per la valutazione degli apprendimenti degli alunni e di concorrere alla valutazione delle istituzioni scolastiche, di promuovere e realizzare con prove nazionali standard periodiche rilevazioni nazionali sugli apprendimenti, curando l'elaborazione e la diffusione dei risultati della valutazione, di predisporre prove a carattere nazionale per gli esami di Stato nell'ambito della normativa vigente, di svolgere attività di supporto e assistenza tecnica alle istituzioni scolastiche e formative anche attraverso la messa a disposizione di prove nazionali standard per la valutazione degli apprendimenti finalizzate alla realizzazione di autonome iniziative di valutazione e autovalutazione, di concorrere alle azioni di sviluppo della cultura del merito promosse dalla "Fondazione per il merito", di cui all'art. 9, commi 3 e seguenti, del decreto-legge n. 70 del 2011, convertito dalla legge n. 106 del 2011, e di svolgere attività di ricerca, sia su propria iniziativa che su mandato di enti pubblici e privati, assicurando la partecipazione italiana a progetti internazionali ed europei in campo educativo e valutativo.

La missione dell'ente è individuata in modo specifico dall'art. 4, comma 1, secondo cui, al fine di contribuire alla crescita e alla valorizzazione del capitale umano, l'INVALSI opera in coerenza con gli obiettivi definiti dal PNR, dal Documento di visione strategica decennale (DVS), dal Piano triennale di attività (PTA) e, relativamente al sistema dell'istruzione, in coerenza con le priorità strategiche e gli obiettivi generali delle politiche educative nazionali, fissate nelle direttive del Ministro, nonché delle apposite linee guida definite d'intesa con la Conferenza unificata di cui all'art. 8 del d.lgs. n.281 del 1997, previo concerto con il Ministro del lavoro e delle politiche sociali, relativamente al sistema dell'istruzione e formazione professionale.

I compiti dell'INVALSI sono indicati, nel dettaglio, dall'art. 4, comma 2, secondo cui l'ente cura: a) lo studio e la predisposizione di strumenti e modalità oggettive di valutazione degli apprendimenti e l'elaborazione e diffusione dei risultati della valutazione; b) la promozione di periodiche rilevazioni nazionali sugli apprendimenti che interessano le istituzioni scolastiche e istruzione e formazione professionale, il supporto e l'assistenza tecnica alle istituzioni scolastiche e formative anche attraverso la messa a disposizione di prove oggettive per la valutazione degli apprendimenti finalizzate

²⁸ V. CRISAFULLI, *La scuola nella Costituzione*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1956, 54 ss.

²⁹ U POTOTSCHNIG, *Insegnamento istruzione scuola*, in *Giur. cost.*, 1961, 655 ss.

anche alla realizzazione di autonome iniziative di valutazione e autovalutazione; c) lo studio di modelli e metodologie per la valutazione delle istituzioni scolastiche e di istruzione e formazione professionale e dei fattori che influenzano gli apprendimenti; d) la predisposizione di prove a carattere nazionale per gli esami di Stato, nell'ambito della normativa vigente; e) lo svolgimento di attività di ricerca e la collaborazione alle attività di valutazione del sistema scolastico al fine di realizzare iniziative di valorizzazione del merito anche in collaborazione con il sistema universitario; f) lo svolgimento di attività di ricerca, nell'ambito delle proprie finalità istituzionali, sia su propria iniziativa che su mandato di enti pubblici e privati, assicurando inoltre la partecipazione italiana a progetti internazionali in campo valutativo; g) lo svolgimento di attività di supporto e assistenza tecnica alle regioni e agli enti territoriali per la realizzazione di autonome iniziative di monitoraggio, valutazione e autovalutazione; h) lo svolgimento di attività di formazione del personale docente e dirigente della scuola sui temi della valutazione in collaborazione con l'Istituto nazionale di documentazione, innovazione e ricerca educativa (INDIRE ex ANSAS).

Il comma 3 dell'art. 4 rammenta altri compiti che sono attribuiti all'INVALSI dalla legislazione vigente³⁰, mentre il comma 4 prevede che ulteriori compiti possono essere svolti dall'istituto sulla base delle direttive del Ministro nonché sulla base di convenzioni stipulate ai sensi dell'articolo 5 dello stesso statuto.

³⁰ Tali compiti sono i seguenti: a) realizzazione delle prove nazionali standard previste dal comma 1 dell'art. 4 della legge 30 dicembre 2010, n. 240, affidata dall'art. 9, comma 8, del decreto legge 13 maggio 2011, n.70, convertito con modificazioni dalla legge 12 luglio 2011 n. 106, alle istituzioni del Sistema nazionale di valutazione di cui all'art. 2, comma 4-*undevicies* del decreto-legge 29 dicembre 2010, n. 225, convertito con modificazioni dalla legge 26 febbraio 2011, n. 10; b) studio di modelli e metodologie per la valutazione esterna delle istituzioni scolastiche e dei dirigenti scolastici a supporto dei compiti affidati al Corpo ispettivo, ai sensi dell'art. 2, comma 4-*undevicies* del decreto-legge 29 dicembre 2010, n. 225, convertito con modificazioni dalla legge 26 febbraio 2011, n. 10; c) monitoraggio sulle attività poste in essere dalle scuole dell'infanzia e del primo ciclo di istruzione nel corso del triennio scolastico 2009/2010-2011/2012, ai fini dell'eventuale revisione delle Indicazioni nazionali, ai sensi dell'art. 1, comma 4, del d.P.R. 20 marzo 2009, n. 89, "Revisione dell'assetto ordinamentale, organizzativo e didattico della scuola dell'infanzia e del primo ciclo di istruzione ai sensi dell'art. 64, comma 4, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133"; d) monitoraggio e valutazione dei percorsi e valutazione periodica del raggiungimento degli obiettivi di apprendimento previsti dal riordino dell'istruzione secondaria di secondo grado (d.P.R. 15 marzo 2010, n. 87, "Regolamento recante norme per il riordino degli istituti professionali"; d.P.R. 15 marzo 2010, n. 88, "Regolamento recante norme per il riordino degli istituti tecnici", d.P.R. 15 marzo 2010, n. 89; "Regolamento recante norme di revisione dell'assetto ordinamentale, organizzativo e didattico dei licei").

Il *modus operandi* generale dell'ente è configurato dall'art. 5 dello statuto, secondo cui, in coerenza con il PNR e nel contesto dei programmi internazionali di valutazione dei sistemi scolastici, deve essere predisposto il DVS decennale. In attuazione di tale DVS decennale, l'istituto deve poi operare sulla base di un PTA aggiornato annualmente, che definisce i programmi e le attività, i loro obiettivi, la loro pianificazione temporale, costituendo la base per la predisposizione del bilancio preventivo e del piano del fabbisogno del personale. Il PTA, i relativi aggiornamenti annuali e il DVS decennale, adottati dal Consiglio di amministrazione, previo parere del Consiglio tecnico-scientifico, su proposta del Presidente dell'istituto, sentito il Direttore generale, sono valutati e approvati dal Ministero vigilante.

Organi dell'istituto sono, ai sensi dell'art. 8 dello statuto, il Presidente, il Consiglio di amministrazione, il Collegio dei revisori dei conti e il Consiglio tecnico-scientifico.

Il presidente, secondo l'art. 9, ha un generale potere di proposta, formulando le proposte al Consiglio di amministrazione, previo parere del Consiglio tecnico-scientifico, per la definizione del DVS decennale, del PTA dell'istituto e dei relativi aggiornamenti annuali. Propone altresì al Consiglio di amministrazione, previo parere del Consiglio tecnico-scientifico, le strategie per lo sviluppo dell'Istituto e gli indirizzi generali della gestione in coerenza con il PNR, il DVS decennale, il PTA triennale nonché delle direttive ministeriali e delle linee-guida definite in sede di Conferenza Unificata, ai sensi dell'art. 2, comma 3, del d.lgs. n. 286 del 2004.

In particolare, ai sensi dell'art. 9, comma 3, lett. e), il presidente adotta, in caso di urgenza, sentito il Direttore generale per i profili relativi alle compatibilità giuridiche e finanziarie, i provvedimenti di competenza del Consiglio di amministrazione, da sottoporre a ratifica nella prima riunione successiva del Consiglio stesso: tale dizione, tuttavia, lascia nell'incertezza il regime dei provvedimenti di urgenza non ratificati, in quanto non ne viene espressamente sanzionata la decadenza, né chiarisce se tali provvedimenti di urgenza debbano solo essere proposti per la ratifica oppure anche effettivamente ratificati nella prima riunione successiva del Consiglio³¹. L'incertezza del regime giuridico, evidentemente, può rilevare, in concreto, relativamente agli effetti dell'atto di negata ratifica nei rapporti contrattuali fra amministrazione e terzi ovvero con riguardo alla responsabilità dell'organo che ha emesso il provvedimento non (ancora) ratificato³².

³¹ Cfr., in generale, A. CARACCIOLLO LA GROTTIERA, *La ratifica degli atti amministrativi*, Milano, 1998, 147 ss.

³² A. CARACCIOLLO LA GROTTIERA, *La ratifica degli atti amministrativi*, cit., 170 ss.

Al Consiglio di amministrazione l'art. 10 dello statuto attribuisce invece compiti di indirizzo e programmazione generale dell'attività dell'ente, mediante l'approvazione degli atti di carattere generale e fondamentale per l'organizzazione, il funzionamento, l'amministrazione e la gestione.

Tale riparto di competenze appare coerente con i principi generali di organizzazione e programmazione stabiliti dall'art. 19 dello statuto che, al comma 1, lett. *a*), dispone che l'ente definisca la propria organizzazione sulla base del principio di separazione tra indirizzo politico amministrativo, competenze e responsabilità gestionali, funzioni valutative e di controllo.

Il Consiglio di amministrazione, pertanto, su proposta del Presidente, delibera il DVS decennale, il PTA ed i relativi aggiornamenti annuali; determina le strategie per lo sviluppo dell'Istituto e gli indirizzi generali della gestione, proposti dal Presidente, in coerenza con il PNR, il DVS decennale, il PTA triennale, e i relativi aggiornamenti annuali, nonché degli indirizzi generali e degli obiettivi definiti dal Ministro nell'ambito delle priorità strategiche e delle linee-guida concordate in sede di Conferenza Unificata; delibera l'approvazione del bilancio di previsione, delle relative eventuali variazioni, del conto consuntivo e delle rispettive relazioni di accompagnamento; delibera l'organizzazione complessiva dell'Istituto, fatte salve le prerogative del direttore generale di cui all'articolo 5, comma 2, del d.lgs. n. 165 del 2001; delibera, sentito il direttore generale, in ordine alla individuazione delle risorse finanziarie, strumentali e umane da destinare alle diverse aree in cui si articola l'organizzazione dell'Istituto; verifica il conseguimento effettivo degli obiettivi strategici, ai sensi dell'articolo 15 del d.lgs. n. 150 del 2009; delibera in ordine alla programmazione e definizione su base triennale degli obiettivi della gestione, sentito il direttore generale, che a sua volta consulta i dirigenti o i responsabili delle unità organizzative, ai sensi dell'articolo 5 del citato decreto legislativo n. 150 del 2009 e verifica quindi, con il supporto del direttore generale e dei dirigenti, l'andamento delle performance rispetto agli obiettivi.

Il Consiglio tecnico-scientifico previsto dall'art. 11, i cui componenti sono selezionati, nel rispetto del principio di pari opportunità, tra esperti e personalità, anche stranieri, di alta qualificazione, professionalità ed esperienza nei settori dell'istruzione, della formazione professionale, della valutazione degli apprendimenti, delle istituzioni scolastiche e dei sistemi educativi e formativi, è chiamato a svolgere compiti consultivi nei confronti del Consiglio di amministrazione, relativamente agli aspetti tecnico-scientifici dell'attività dell'Istituto, esprimendo fra l'altro il parere tecnico-

scientifico sul DVS decennale, sulla proposta di PTA e sui relativi aggiornamenti annuali.

Il Collegio dei revisori dei conti, costituito ai sensi dell'art. 12 con decreto del Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca, si compone di tre membri, è l'organo di controllo della regolarità amministrativa e contabile dell'Istituto, a norma del d.lgs. n. 286 del 1999³³ e svolge altresì i compiti previsti dagli articoli 2403 e seguenti c.c.³⁴ Il Collegio esprime parere sugli atti deliberativi riguardanti bilanci preventivi, variazioni ai medesimi, conti consuntivi, operazioni finanziarie e partecipazioni in enti, fondazioni, consorzi e società, ricognizione e accertamenti di residui attivi e passivi e inesigibilità dei crediti iscritti nella situazione patrimoniale, nonché sulle questioni ad esso sottoposte dal Consiglio di amministrazione, al quale può chiedere informative specifiche³⁵.

Presso l'Organismo indipendente di valutazione della performance (OIV) di cui all'art. 14 del d.lgs. n. 150 del 2009³⁶, nominato dal Consiglio di amministrazione su proposta del Presidente, è costituita, ai sensi dell'art. 13, una struttura tecnica permanente per le attività di supporto di competenza del medesimo Organismo.

La vigilanza ministeriale sull'attività dell'INVALSI è esercitata dal Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca³⁷ e dal Ministro dell'economia e delle finanze, cui sono inviati, ai sensi dell'art. 14, i bilanci preventivi, le relative variazioni, i rendiconti consuntivi e le rispettive relazioni di accompagnamento, le relazioni del Collegio dei

³³ Sula quale cfr. V. GHERGHI, *Elementi essenziali della disciplina dei controlli interni nel D.l.vo 30 luglio 1999, n. 286*, in *Nuova rassegna di legislazione, dottrina e giurisprudenza*, 2000, 1, 44 ss.; R. FRASCIONE, *Brevi considerazioni sulla nuova disciplina dei controlli nelle amministrazioni pubbliche introdotta dal decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 286: caratteri comuni e differenziali tra valutazione, controllo strategico e controllo di gestione*, in *Il Diritto Sanitario Moderno*, 2001, 3, 197 ss.

³⁴ Sui quali v., a seguito del d.lgs. 27 gennaio 2010, n. 39, che ha modificato la disciplina sulla revisione legale dei conti, P. CENDON (a cura di), *Commentario al codice civile. Artt. 2397-2420 ter - Società per azioni: sindaci, controllo contabile, sistema dualistico e monistico, obbligazioni*, Milano, 2010, 51 ss.

³⁵ Inoltre, il Collegio dei revisori effettua il controllo sulla compatibilità dei costi della contrattazione collettiva integrativa con i vincoli di bilancio e quelli derivanti dall'applicazione delle norme di legge, con particolare riferimento alle disposizioni inderogabili che incidono sulla misura e sulla corresponsione dei trattamenti accessori, ai sensi dell'articolo 40-bis del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165.

³⁶ In tema v., in generale, G. CAMMAROTA – M. MORCIANO *Programmazione di bilancio, performance organizzativa e valutazione dei risultati*, in *Riv. giur. lavoro e prev. soc.*, 2010, 4, I, 493 ss.

³⁷ Sul modello di vigilanza del Ministero v. G. COSSARI, *La vigilanza nei confronti degli enti ed in particolare degli enti di ricerca vigilati dal ministero dell'università e della ricerca scientifica e tecnologica*, in *Amministrazione e contabilità dello Stato e degli Enti pubblici*, 1997, 4-5, 370 ss.

revisori dei conti, la relazione annuale di verifica dei risultati gestionali ed economici dell'Istituto, la relazione dell'Organismo indipendente di valutazione della *performance*.

Vero e proprio organo esecutivo è il Direttore generale che, ai sensi dell'art. 15, ha appunto la responsabilità della gestione, cura l'attuazione delle delibere del Consiglio di amministrazione e dei provvedimenti del Presidente, dirige, coordina e controlla la struttura organizzativa³⁸. Apposite disposizioni presidiano l'indipendenza e l'imparzialità degli organi dell'Istituto³⁹.

L'Istituto, ai sensi dell'art. 18, si dota infine, sentite le organizzazioni sindacali, del Regolamento di organizzazione e del personale e del Regolamento di amministrazione, finanza e contabilità, che ne definiscono l'organizzazione e il funzionamento. Tale ultimo regolamento, in particolare, prevede la disciplina dei

³⁸ Nel dettaglio, il Direttore generale predispone, con il supporto degli uffici amministrativi, il bilancio preventivo e il conto consuntivo dell'Istituto; elabora, in coerenza con le linee guida approvate dal Consiglio di amministrazione, la proposta preliminare di PTA, il piano annuale di formazione del personale, nel rispetto di quanto previsto dai vigenti CCNL di comparto, e di verifica dei risultati gestionali ed economici, da sottoporre al Presidente che li presenta al Consiglio di amministrazione; cura il reclutamento del personale e la gestione delle risorse umane, materiali ed economico-finanziarie in modo da assicurare le condizioni per il più efficace svolgimento delle attività e per la realizzazione dei progetti previsti dal PTA e dai relativi aggiornamenti annuali, esercitando autonomi poteri di spesa; conferisce gli incarichi ai dirigenti e ai responsabili delle strutture di ricerca e di supporto, previo parere vincolante del Consiglio di amministrazione circa la validità dei loro curricula, e attribuisce loro le risorse umane, finanziarie e strumentali; impartisce istruzioni e indirizzi operativi alle strutture dell'ente, fermo restando quanto disposto dall'art. 15, comma 2, del d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165, secondo cui nelle istituzioni e negli enti di ricerca e sperimentazione le attribuzioni della dirigenza amministrativa non si estendono alla gestione della ricerca, fatti salvi gli aspetti amministrativi; propone al Consiglio di amministrazione le procedure organizzative per l'applicazione delle disposizioni concernenti la sicurezza sui luoghi di lavoro e il trattamento dei dati personali.

³⁹ L'art. 16 prevede infatti che il Presidente e il Direttore generale non possono essere amministratori o dipendenti di società. I componenti del consiglio di amministrazione non possono essere amministratori o dipendenti di società che partecipino a programmi di ricerca in cui è presente l'INVALSI. L'incarico di Direttore generale è incompatibile con qualsiasi altra attività, fatte salve le esclusioni oggettive di cui all'art.53, comma 6, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n.165 e gli incarichi autorizzati dal Consiglio di amministrazione. Eventuali incompatibilità devono cessare entro trenta giorni dall'accettazione della nomina. Nell'esercizio delle sue funzioni il Direttore generale si dedica esclusivamente alla cura degli interessi pubblici e si astiene dal porre in essere atti e dal presentare proposte in situazione di conflitto d'interessi. Per la definizione di conflitto d'interessi si fa riferimento, per quanto compatibile, alla previsione di cui all'art. 3 della legge 20 luglio 2004, n. 215. Il verificarsi di una delle cause di incompatibilità di cui ai commi precedenti, qualora gli interessati non la rimuovano nel termine loro assegnato dal Ministro per quanto riguarda gli incarichi relativi agli organi dell'Istituto e dal Consiglio di amministrazione per gli altri incarichi, comporta la decadenza dai medesimi incarichi.

criteri della gestione, le relative procedure amministrativo-contabili e finanziarie e le connesse responsabilità, in modo da assicurare la rapidità e l'efficienza nell'erogazione della spesa ed il rispetto dell'equilibrio finanziario del bilancio; la disciplina delle procedure per lo svolgimento delle attività negoziali; le forme di controllo interno sull'efficienza e sui risultati di gestione complessiva dell'Istituto e l'amministrazione del patrimonio, nel rispetto delle vigenti disposizioni in materia di contabilità generale dello Stato.

4. Il potenziamento del sistema nazionale di valutazione operato dal decreto-legge n. 5 del 2012.

Nelle more della definizione di un sistema organico e integrato di valutazione delle istituzioni scolastiche, dell'università, della ricerca e dell'alta formazione artistica, musicale e coreutica, l'art. 51, comma 1, del decreto-legge n. 5 del 2012⁴⁰, rubricato "Potenziamento del sistema nazionale di valutazione", ha affidato all'INVALSI il coordinamento funzionale del sistema nazionale di valutazione di cui all'art. 2, comma 4-*undevicies*, del decreto-legge n. 225 del 2010, convertito dalla legge n. 10 del 2011, disponendo che, a tal fine, l'Istituto si avvalga, in via sperimentale, dell'Agenzia per la diffusione delle tecnologie per l'innovazione.

Come noto, tale Agenzia è stata istituita dall'art. 1, comma 368, lett. *d*), della legge n. 266 del 2005 (legge finanziaria 2006), al fine di accrescere la capacità competitiva delle piccole e medie imprese e dei distretti industriali attraverso la diffusione di nuove tecnologie e delle relative applicazioni industriali. All'Agenzia, che può stipulare convenzioni e contratti con soggetti pubblici e privati che ne condividono le finalità ed è soggetta alla vigilanza della Presidenza del Consiglio dei Ministri, è stato affidato il compito di promuovere l'integrazione fra il sistema della ricerca e il sistema produttivo mediante l'individuazione, valorizzazione e diffusione di nuove conoscenze, tecnologie, brevetti ed applicazioni industriali prodotti su scala nazionale ed internazionale. Criteri e modalità per lo svolgimento delle attività istituzionali dell'Agenzia sono definiti dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri con propri decreti di natura non regolamentare, sentiti i diversi Ministeri competenti, anche se la Corte costituzionale, con sentenza 18 aprile-11 maggio 2007, n. 165⁴¹, ha dichiarato, fra l'altro, l'illegittimità di tale disposto, nella parte in cui non prevede che criteri e modalità per lo svolgimento delle attività istituzionali dell'Agenzia siano definiti previa intesa con la

⁴⁰ Recante "Disposizioni urgenti in materia di semplificazione e di sviluppo".

⁴¹ Pubblicata nella Gazzetta Ufficiale del 16 maggio 2007, n. 19 (Prima serie speciale).

Conferenza Stato-regioni. L'art. 2 dello Statuto dell'Agenzia, approvato con d.P.C.M. 23 marzo 2011, ha poi previsto che essa svolga compiti di promozione e coordinamento di appositi percorsi formativi, nonché di accompagnamento dei processi di innovazione, fatte salve le specifiche competenze attribuite dalla normativa vigente al Ministero.

La nuova funzione affidata all'INVALSI di coordinare funzionalmente il sistema nazionale di valutazione di cui all'art. 2, comma 4-*undecies*, del decreto-legge n. 225 del 2010 si aggiunge, così, alle funzioni previste dall'art. 1, comma 613, della legge n. 296 del 2006 e dall'art. 17 del d.lgs. n. 213 del 2009. Le istituzioni scolastiche, ai sensi del comma 2 dell'art. 51 del decreto-legge n. 5 del 2012, sono chiamate a partecipare, come attività ordinaria d'istituto, alle rilevazioni nazionali degli apprendimenti degli studenti⁴², di cui all'art. 1, comma 5, del decreto-legge n. 147 del 2007, convertito dalla legge n. 176 del 2007, il quale ha disposto che, a decorrere dall'anno scolastico 2007-2008 il Ministro della pubblica istruzione fissa, con direttiva annuale, gli obiettivi della valutazione esterna condotta dal Servizio nazionale di valutazione in relazione al sistema scolastico e ai livelli di apprendimento degli studenti, per effettuare verifiche periodiche e sistematiche sulle conoscenze e abilità degli studenti, di norma, alle classi seconda e quinta della scuola primaria, prima e terza della scuola secondaria di I grado e seconda e quinta della scuola secondaria di II grado⁴³.

Al riguardo, il Dipartimento per l'istruzione, Direzione generale per gli ordinamenti scolastici e per l'autonomia scolastica, del Ministero ha evidenziato⁴⁴ che nelle classi individuate come campione la rilevazione nazionale degli apprendimenti era gestita direttamente dall'INVALSI tramite osservatori esterni, che si occupavano personalmente di somministrare e correggere le prove; per le classi

⁴² Secondo la relazione tecnica, "la norma si propone di far sì che le rilevazioni nazionali degli apprendimenti siano effettuate, in collegamento con l'Invalsi, dal 100% delle istituzioni scolastiche, mentre oggi, in assenza di uno specifico obbligo, circa il 5% delle scuole rifiuta con vari motivi di svolgerle o, comunque, non comunica i relativi dati all'Ente; il rimanente 95% le svolge già oggi come attività ordinaria, senza necessità di remunerazione aggiuntiva per il personale coinvolto".

⁴³ Si può ricordare che con direttiva n. 88 del 3 ottobre 2011 sono stati indicati gli obiettivi delle rilevazioni nazionali INVALSI sugli apprendimenti degli studenti per l'anno scolastico 2011/2012, mediante le rilevazioni nazionali sulle conoscenze e abilità in italiano e matematica degli studenti delle classi sopra indicate. La direttiva evidenzia che per la realizzazione di tali attività saranno utilizzate le risorse finanziarie stanziare sul capitolo 1298/1 del bilancio di previsione del Ministero per il 2011 per l'affidamento all'INVALSI del progetto sperimentale straordinario di progressiva costruzione e messa a punto del sistema di misurazione periodica e sistematica degli apprendimenti, nell'ambito della collaborazione al progetto sperimentale "Valutazione per lo sviluppo della qualità".

⁴⁴ Con nota prot. 2792 R.U./U./ del 20 aprile 2011.

non rientranti nel campione la somministrazione e la correzione delle prove era invece affidata alle scuole⁴⁵. Tale attività – secondo la nota ministeriale – era richiesta alle scuole non per rispondere ad obiettivi loro estranei, bensì per fornire strumenti e modalità essenziali allo sviluppo dell'autonomia responsabile e ai necessari processi di autovalutazione di istituto, osservando come gli esiti della rilevazione esterna mettevano il collegio dei docenti di ciascuna scuola nella condizione di disporre di ulteriori dati per svolgere a pieno la funzione prevista dall'art. 7, comma 2, lett. *d*), del d.lgs. n. 297 del 1994, in termini di valutazione periodica dell'andamento complessivo dell'azione didattica per verificarne l'efficacia e proposta delle misure per il miglioramento dell'attività scolastica. Sempre la nota ministeriale ha evidenziato che l'ordinamento scolastico richiedeva alle scuole il concorso istituzionale alle rilevazioni periodiche e di sistema e che, in linea di coerenza, anche il piano annuale delle attività, predisposto dal dirigente scolastico e deliberato dal collegio dei docenti, ai sensi dell'art. 28, comma 4, del vigente C.C.N.L., doveva contemplare tra gli impegni aggiuntivi dei docenti, anche se a carattere ricorrente, le attività di somministrazione e correzione delle prove INVALSI: di guisa che, “ferma restando l'assoluta pertinenza sotto il profilo giuslavoristico con le mansioni proprie del profilo professionale, il riconoscimento economico per tali attività potrà essere individuato, in sede di contrattazione integrativa di istituto, ai sensi degli artt. 6 e 88 del vigente C.C.N.L. Ovviamente anche le funzioni deliberative del collegio dei docenti devono essere esercitate nel rispetto del ruolo di concorso istituzionale che l'ordinamento scolastico assegna alle scuole nell'ambito del Servizio nazionale di valutazione. Quindi apparirebbero quantomeno improprie le delibere collegiali che avessero ad oggetto la mancata adesione delle istituzioni scolastiche alle rilevazioni nazionali degli apprendimenti, non solo in quanto esorbitanti dalle competenze deliberative proprie del collegio dei docenti elencate dall'art. 7 del d.lgs. n. 297 del 1994, ma soprattutto perché in contrasto con la doverosità delle rilevazioni”.

Da ultimo, la direttiva ministeriale n. 88 del 3 ottobre 2011 ha affidato all'INVALSI l'elaborazione di tutte le informazioni circa le date e le modalità di svolgimento e correzione delle prove, “per consentire alle scuole di predisporre per tempo le necessarie misure organizzative e ai dirigenti scolastici di assumere le opportune

⁴⁵ La nota evidenziava che le scuole ne dovevano riportare gli esiti su fogli risposta, mentre gli elaborati rimanevano a loro disposizione per tutte le ulteriori analisi e riflessioni e che alle singole istituzioni scolastiche sarebbe stato restituito un rapporto sui risultati degli apprendimenti, in forma strettamente riservata, aggregati a livello di classe e disaggregati per ogni singolo item, in modo da poter analizzare gli errori più frequenti sia in rapporto alle prove utilizzate in ogni singola scuola che in rapporto ai risultati nazionali.

iniziative contrattuali finalizzate a compensare il personale scolastico coinvolto nelle attività di rilevazione⁴⁶”.

5. Questioni aperte e prospettive di regolamentazione.

Considerato con favore l'opportuno potenziamento del sistema nazionale di valutazione operato, da ultimo, con il decreto-legge n. 5 del 2012, restano tuttavia una serie di questioni aperte e di prospettive di regolamentazione che il legislatore dovrebbe affrontare con atteggiamento più deciso.

Una prima questione, che si accompagna necessariamente all'operatività di un sistema di valutazione degli apprendimenti scolastici, consiste infatti nella configurazione di efficaci programmi di incentivazione economica dei docenti: valutazione degli apprendimenti e programmi di incentivi per i docenti sono, in realtà, due facce – come si suol dire – di una stessa medaglia⁴⁷.

Il problema della valutazione delle prestazioni professionali dei docenti, del resto, era stata già posta, in relazione alle prospettive di differenziazione della retribuzione, nel Contratto nazionale di lavoro del comparto della scuola sottoscritto il 4 agosto 1995, ove era previsto un complesso di strumenti volti ad incentivare il personale scolastico, al fine di slegare la progressione economica da meccanismi meramente automatici. In quella sede si andavano a configurare, ad esempio, compensi accessori per la qualità della prestazione individuale, forme di accelerazione della carriera con passaggi anticipati a scaglioni retributivi più elevati nonché il riconoscimento di specifiche professionalità sul piano anche gestionale⁴⁸.

Da ultimo, con riguardo alla complessa della valutazione dei docenti, è stato pubblicato nello scorso dicembre il Rapporto di ricerca sulla sperimentazione ministeriale “Valorizza”⁴⁹ per individuare e

⁴⁶ Il Commissario straordinario INVALSI ha fornito le informazioni ai Dirigenti Scolastici con lettera del 18 ottobre 2011.

⁴⁷ In tema v., di recente, D.N. FIGLIO – L.W. KENNY, *Individual teacher incentives and student performance*, in *Journal of Public Economics*, 2007, Vol. 91, 5-6, 901 ss.; D.A. NEAL, *The Design of Performance Pay in Education*, January 2011, NBER Working Paper Series, Vol. 16710 nonché, per un'analisi condotta su oltre duecento scuole pubbliche della città di New York, R.G. FRYER, *Teacher Incentives and Student Achievement: Evidence from New York City Public Schools*, March 2011, NBER Working Paper Series, Vol. 16850, ove, tuttavia, in controtendenza con gli studi in materia, non si trova evidenza del fatto che “teacher incentives increase student performance”.

⁴⁸ Lo evidenzia come precipua novità di quella tornata contrattuale G.C. DE MARTIN, *Presentazione*, in ID. (a cura di), *La valutazione del personale della scuola*, Franco Angeli, 1996, 7.

⁴⁹ V. il sito web www.treelle.org.

premiare gli insegnanti che si distinguono per un generale e comprovato apprezzamento professionale all'interno di ogni scuola. Il Rapporto, curato dalla Fondazione per la scuola della Compagnia San Paolo e dall'Associazione TreELLE su incarico del Ministero, presenta i risultati dell'indagine condotta in 33 scuole della Campania, Lombardia e Piemonte, fornendo un contributo significativo alla costruzione di un modello specifico per la professione docente, capace di raccogliere le informazioni ritenute essenziali per qualificare il percorso della professione dell'insegnante⁵⁰.

Andrà, inoltre, ben definito il ruolo delle Regioni nell'ambito della concreta operatività del sistema di valutazione, considerato che la riforma costituzionale del 2001, anche se non è ancora da considerarsi piena nell'ambito dell'istruzione, era finalizzata anche a potenziare tale ruolo regionale⁵¹. Pur se l'istituzione e il funzionamento del sistema di valutazione sono di competenza del legislatore statale, un ruolo esecutivo potrebbe forse essere riconosciuto alle Regioni⁵², che si affianchi agli interventi di settore riguardanti il diritto allo studio, il sostegno alla libertà di scelta educativa, il concorso alla determinazione e realizzazione dei livelli essenziali delle prestazioni⁵³.

6. Considerazioni conclusive.

⁵⁰ Andrebbe poi tenuta nel debito conto la diffusione della cultura digitale e l'emersione del nuovo diritto alla rete, ai fini di un utilizzo per la valutazione degli apprendimenti. In tema v., *ex multis*, A. IANNUZZI, *Diritto all'istruzione e cultura digitale*, in *Informatica e diritto*, 2009, 2, 131 ss.

⁵¹ Sulle competenze regionali in materia v. A. CORPACI, *Le prospettive della legislazione regionale in materia di istruzione*, in *Le Regioni*, 2007, 1, 27 ss.; P. CARETTI, *I possibili effetti paradossali dell'attuazione del federalismo fiscale in relazione al mancato trasferimento delle funzioni alle Regioni: il caso emblematico dell'istruzione scolastica*, in *Le Regioni*, 2010, 3, 459 ss. Con riguardo, invece, alle competenze dell'Unione europea, si può ricordare come l'intervento comunitario risulta previsto solo in quanto necessario, consistendo in un supporto per gli Stati membri, che restano gli unici competenti a decidere sui contenuti dell'insegnamento e sull'organizzazione del sistema di istruzione, non dandosi evidentemente luogo ad alcuna armonizzazione delle disposizioni legislative e regolamentari nazionali (cfr., da ultimo, F. CARUSO, *Le competenze dell'Unione europea e degli Stati membri in materia di "istruzione"*, in *Diritto e società*, 2010, 2, 207 ss.).

⁵² Questione diversa concerne il ruolo da riconoscere agli uffici territoriali dell'organizzazione ministeriale, ad esempio per l'eventuale allocazione degli attuali nuclei ANSAS con il personale ivi comandato, presso gli uffici scolastici regionali.

⁵³ Su tali aspetti v. M. COCCONI, *Le Regioni nell'istruzione dopo il nuovo Titolo V*, in *Le Regioni*, 2007, 5, 725 ss.; F. CORTESE, *Sul diritto-dovere all'istruzione e formazione tra potestà legislativa statale e competenze regionali: anatomia di un'interpretazione (Nota a C. Cost. 5 novembre 2010, n. 309)*, in *Giur. cost.*, 2010, 6, 4350 ss.

In conclusione, in un'ottica di effettiva attualizzazione del dato costituzionale riguardante la materia dell'istruzione, il buon funzionamento di un sistema nazionale di valutazione degli apprendimenti scolastici assume un'importanza cruciale, anche nell'ambito di un'opportuna valorizzazione della funzione docente⁵⁴ con il necessario coinvolgimento anche delle rappresentanze degli insegnanti. La stessa previsione costituzionale di cui all'art. 33, comma 5, della Carta sull'obbligatorietà di un esame di Stato in ambito scolastico, volto ad accertare gli studi compiuti e il profitto conseguito⁵⁵, nonché a garantire lo *status* professionale dell'insegnante, dovrebbe essere oggi costantemente integrato da una costante attività di valutazione dei risultati scolastici.

Il processo di valutazione degli apprendimenti, che risulta fondamentale anche per i nuovi fabbisogni formativi necessari per confrontarsi in un mercato del lavoro in continua evoluzione⁵⁶, deve comunque sempre rispettare l'autonomia scolastica, in quanto la caratterizzazione della scuola in termini di autonomia funzionale costituisce oramai l'istituzionalizzazione di un percorso già avviato, nei suoi riflessi anche sulle funzioni delle istituzioni scolastiche⁵⁷. Va assicurato, quindi, che il sistema di valutazione si configuri e resti autonomo e indipendente dal Ministero, che pure è chiamato a vigilare, come si è visto, sull'attività dell'INVALSI⁵⁸.

Ciò sempre tenendo presente che, sotto il profilo delle scienze aziendalistiche, ci si chiede tuttora se, in generale, "la misurazione è

⁵⁴ Cfr. M. COCCONI, *Diventare insegnanti: le nuove regole*, in *Giornale dir. amm.*, 2011, 3, 237 ss.

⁵⁵ G. FONTANA, *Commento all'art. 33*, in *Commentario alla Costituzione* a cura di R. Bifulco, A. Celotto e M. Olivetti, I, Torino, 2006, 694. In generale, sulla valutazione del comportamento degli studenti in sede di esame di Stato, come previsto dall'attuale quadro normativo, v. G. DELLA VALLE PAUCIULLO, *Gli esami di Stato conclusivi dei corsi di studio d'istruzione secondaria di secondo grado, dopo la l. 425/97*, in *Riv. giur. scuola*, 2009, 3, 207 ss.

⁵⁶ Cfr. L. RUSTICO – C. TRAINEE, *La cooperazione europea nel settore dell'istruzione e della formazione*, in *Dir. rel. ind.*, 2009, 1, 219 ss.

⁵⁷ Cfr. R. MORZENTI PELLEGRINI, *La costituzionalizzazione dell'autonomia scolastica nel nuovo sistema nazionale di istruzione: una svolta decisiva?*, in *Riv. giur. scuola*, 2006, 4-5, 683 ss. Da ultimo, lo stesso Autore (*L'autonomia scolastica. Tra sussidiarietà, differenziazioni e pluralismi*, Torino, 2011) evidenzia come l'autonomia scolastica sia oramai un contesto imprescindibile rispetto ad un ridisegno complessivo del sistema educativo di istruzione e formazione, rappresentando un vincolo rispetto al quale saranno tenute necessariamente a conformarsi le accresciute competenze degli enti sub-statali nel settore dell'istruzione.

⁵⁸ Cfr. A. COCOZZA, *Più autonomia per lo sviluppo. Responsabilizzare le scuole, il sistema guadagnerà efficienza*, in *ItaliaOggi*, 10 gennaio 2012, 38.

una valutazione soggettiva o una descrizione oggettiva”⁵⁹, di guisa che dovranno sempre e comunque essere individuati con prudenza gli effetti da riconnettere alla valutazione dei risultati degli apprendimenti scolastici, anche nell’attuale fase sperimentale⁶⁰, al fine di garantire e tutelare la libertà di insegnamento non solo nell’interesse dei singoli docenti, bensì nell’interesse dei discenti – considerando l’organizzazione dell’offerta di istruzione come forma di adempimento di un dovere di solidarietà tra generazioni, avendo l’istruzione come fine ultimo lo sviluppo della persona umana – e di tutta la società⁶¹.

⁵⁹ L. MARI, *Epistemology of measurement*, in *Measurement*, Vol. 34, 2003, 1, 17. Più in generale, sulla valutazione dell’attività della p.a. v. G. REBORA, *La valutazione dei risultati nelle amministrazioni pubbliche*, Milano, Guerini, 1999.

⁶⁰ V., da ultimo, il progetto VALeS (Valutazione e Sviluppo Scuola), rivolto alle istituzioni scolastiche del primo e del secondo ciclo d’istruzione e previsto dalla circolare ministeriale 3 febbraio 2012, n. 16, che tiene conto delle indicazioni provenienti in primo luogo dalle istituzioni scolastiche che hanno partecipato al progetto VSQ (Valutazione per lo Sviluppo della Qualità delle scuole), nonché di quelle provenienti da rappresentanti ed esperti del mondo della scuola, opportunamente integrate in alcuni aspetti dell’attuale proposta sperimentale. Fra l’altro, nelle Regioni del Mezzogiorno appartenenti all’Obiettivo Convergenza (Calabria, Campania, Puglia, Sicilia), le attività saranno realizzate con i fondi strutturali europei, nell’ambito del Programma Operativo Nazionale “Competenze per lo sviluppo” finanziato con il Fondo Sociale Europeo 2007/2013.

⁶¹ Cfr. così G. FONTANA, *Commento all’art. 33*, cit., 676, che richiama U. POTOTSCHNIG, voce *Insegnamento (libertà di)*, in *Enc. dir.*, XXI, Milano, 1971, 736.