



MINISTERO DELLA PUBBLICA ISTRUZIONE
DIPARTIMENTO PER L'ISTRUZIONE
DIREZIONE GENERALE PER GLI AFFARI INTERNAZIONALI

Prot.n.Int/3425/5

Roma, 17 maggio 2007

Agli Uffici Scolastici Regionali
Per le Regioni del Mezzogiorno
Loro Sedi

Alle Istituzioni scolastiche delle Regioni del
Mezzogiorno
Loro Sedi

e p.c.:

Al Capo del Dipartimento
per la Programmazione Ministeriale e per la
Gestione Ministeriale del Bilancio, delle
Risorse Umane e dell'Informazione
SEDE

All'INVALSI
Frascati

OGGETTO: Programmazione dei Fondi Strutturali e Fondo Aree sottoutilizzate 2007-2013 – Linee di programmazione – Avvio dei processi di valutazione.

Con la presente nota si intende fornire una prima informativa sulla programmazione delle risorse dei Fondi Strutturali europei e di quelli nazionali per le "Aree sottoutilizzate", finalizzati allo sviluppo economico del Paese con particolare riguardo alle Regioni del Mezzogiorno. Ciò al fine di predisporre l'avvio delle attività previste, secondo le scadenze programmate dalla Commissione Europea e dal Ministero per lo Sviluppo Economico. Nello stesso tempo è necessario indicare un primo adempimento connesso con l'avvio della programmazione e correlato al collegamento fra impiego delle risorse, attuazione delle iniziative e valutazione dei risultati.

Successive circolari, emanate a cura dell'Autorità di Gestione dei Programmi, forniranno il quadro completo degli obiettivi e delle azioni, nonché le condizioni di partecipazione e di attuazione della Programmazione.

La Programmazione 2007/2013

Secondo il procedimento di programmazione nazionale stabilito con relativa delibera del CIPE del febbraio 2006, Il Ministero per lo Sviluppo Economico ha elaborato in concertazione con tutte le Amministrazioni centrali e regionali il "Quadro Strategico Nazionale", che è stato presentato alla Commissione Europea nello scorso mese di marzo per la relativa approvazione. Il QSN individua le strategie nazionali per lo sviluppo, la competitività e la coesione sociale. Uno specifico approfondimento riguarda le regioni del mezzogiorno e gli ostacoli che tutt'ora sussistono per il superamento del divario territoriale che ancora caratterizza fortemente il nostro Paese. Il quadro di riferimento, come è noto, è costituito dagli obiettivi fissati dal Consiglio Europeo di Lisbona e da quello di Göteborg.

Uno degli aspetti più critici posti in evidenza riguarda la qualità dei servizi pubblici essenziali che nel mezzogiorno in generale, ma in particolare e con più evidenza, nelle regioni

dell'Obiettivo 1 - Convergenza (Calabria, Campania, Puglia e Sicilia) costituisce uno degli aspetti più critici e che maggiormente influisce sulle potenzialità di sviluppo del Meridione.

In questo ambito, il settore dell'istruzione e della formazione è posto con grande rilievo al centro delle politiche di sviluppo delle suddette aree territoriali. Infatti, è stata indicata la priorità strategica del "miglioramento e valorizzazione del sistema di istruzione" in quanto ritenuto un fattore essenziale di sviluppo e coesione. L'obiettivo è quello di garantire almeno pari standard minimi di qualità del servizio scolastico in tutto il territorio nazionale, fissando indicatori di risultato coerenti con gli obiettivi europei che dovranno essere conseguiti entro il 2010, rendendo più equo il sistema di istruzione.

In funzione di ciò sono state attribuite al Ministero della Pubblica Istruzione risorse finanziarie "aggiuntive", a valere sui Fondi Strutturali Europei e sul fondo per le aree sottoutilizzate, per il periodo di programmazione 2007/2013.

Inoltre la nuova forma di programmazione unitaria, prevista dalla Legge finanziaria, permetterà di realizzare le iniziative nelle otto regioni del mezzogiorno e non solo sulle quattro regioni dell'OB.1.-Convergenza, sia pure con un importo finanziario diversificato in ragione della diversa intensità delle problematiche afferenti alle diverse aree.

Gli Obiettivi definiti dal Q.S.N. saranno attuati attraverso piani di intervento relativi ai tre Fondi che verranno utilizzati, FESR, FSE e FAS. La concertazione con le Regioni è assicurata dal "Comitato di indirizzo ed attuazione" costituito dall'Autorità di Gestione dei Programmi, nonché dalla partecipazione al Comitato di Sorveglianza dei Programmi Operativi finanziati con i Fondi Strutturali Europei. La concertazione con le parti sociali è, parimenti, assicurata dalla costituzione di un apposito gruppo e dalla partecipazione al suddetto Comitato di Sorveglianza.

Gli Obiettivi

I Programmi Operativi finanziati dai Fondi Strutturali Europei (FESR e FSE), in linea con i procedimenti e la tempistica previsti a livello nazionale e comunitario, sono stati presentati alla Commissione Europea il 5.3.2007 ed attualmente sono in fase di negoziazione.

Nella nuova programmazione dei Fondi Strutturali per il periodo 2007-2013, la Commissione Europea richiede maggiore convergenza verso le politiche europee e concertazione con le politiche nazionali rispetto alle quali l'investimento europeo deve necessariamente avere carattere aggiuntivo¹. A differenza di quanto accaduto nel precedente intervento di programmazione, 2000-2006, non è possibile gestire un unico Programma, ma occorre differenziare a seconda del finanziamento le linee di intervento: per il Fondo FSE è stato sviluppato quindi il PON "Competenze per lo sviluppo" e per il FESR "Ambienti per l'apprendimento".

Pur in presenza delle incertezze peculiari di questa fase di concertazione, si sottolinea che nella nuova programmazione assume una posizione centrale il miglioramento delle competenze chiave degli studenti e la riduzione degli abbandoni, come fattori indicativi della qualità del servizio scolastico.

In particolare in entrambi i Programmi finanziati dai Fondi Strutturali sono previsti interventi che riguardano, ai vari livelli, il miglioramento e la diffusione delle competenze definite dalla Raccomandazione Europea del 18 dicembre 2006 e con specifica intensità quelle inerenti, la conoscenza e l'uso della lingua madre, la lettura, altre lingue e altri linguaggi, la matematica e le scienze, oggetto di rilevazioni internazionali. E' prevista, in relazione a questi interventi, una premialità di ulteriori risorse finanziarie da assegnare alle istituzioni scolastiche che, negli anni, produrranno esiti significativi, opportunamente verificati e misurati.

Esse fanno parte delle competenze chiave definite a livello europeo e la loro acquisizione è fondamentale per: lo sviluppo delle capacità logiche ed espressive, di comprensione e valutazione della realtà e dei suoi fenomeni, di analisi delle fonti di conoscenza fattuali e

¹ L'aggiuntività impone che i Fondi possano venir usati solo se già esiste uno specifico finanziamento nazionale sullo stesso tema e sugli stessi territori. Uno stretto controllo da parte del Comitato di sorveglianza, che vede al suo interno sia rappresentanti della Commissione sia delle altre Autorità di Gestione Nazionali, segnatamente le Regioni, controlla il carattere aggiuntivo dei finanziamenti.

documentali; lo sviluppo di capacità di problem solving; la giustificazione e l'acquisizione di linguaggi specialistici, anche formalizzati, la conoscenza dell'ambiente naturale, tecnologico e sociale; lo sviluppo di capacità di costruzione collaborativa e condivisione di ipotesi e soluzioni dei problemi; la partecipazione attiva alla vita sociale e politica.

Specifici interventi sono previsti per la formazione dei docenti e del personale della scuola. L'esperienza nazionale e quella, ampiamente documentata e valutabile, della precedente programmazione, insegnano che la professionalità dei docenti è la condizione necessaria per il successo di ogni iniziativa. Tale professionalità non è solo il risultato di specifiche, puntuali, attività di formazione, quanto di un cambiamento di atteggiamento nei confronti della didattica e dell'impegno dei docenti e del personale della scuola, nella capacità e nell'interesse a coinvolgersi in processi permanenti di "lifelong learning", di valutazione e di condivisione dei risultati.

La dirigenza scolastica gioca un ruolo determinante nel promuovere, valorizzare e disseminare tali atteggiamenti fra i docenti e il personale della scuola, nonché nell'attivare partenariati con altre scuole e con gli altri soggetti del territorio.

Il PON finanziato con il FSE prevede quindi interventi rivolti a tutte le scuole e ai singoli allievi per il rinforzo di queste competenze, con il fine prioritario di raggiungere al tempo stesso obiettivi di eguaglianza e di eccellenza del sistema di istruzione, in particolare, degli esiti scolastici. Il PON finanziato con il FESR, funzionalmente alle attività formative realizzate con il FSE, costituirà uno strumento essenziale per completare il piano degli investimenti, avviato con la precedente programmazione, nelle tecnologie didattiche, nei laboratori collegati alle competenze di base (Lingue, matematica, scienze, laboratori settoriali, musica ecc.), nonché per migliorare le infrastrutture scolastiche, aumentare la sicurezza e la qualità del servizio, incrementare la qualità e l'ecosostenibilità delle infrastrutture scolastiche, rafforzare le strutture per garantire la partecipazione delle persone diversamente abili, potenziare gli impianti sportivi, promuovere la trasformazione delle scuole in centri di apprendimento polifunzionali accessibili a tutti ed infine potenziare gli ambienti per l'autoformazione e la formazione degli insegnanti e del personale della scuola.

Tutto ciò si coniuga con grande coerenza sia con le recenti disposizioni contenute nella legge finanziaria, sia con il processo di revisione delle indicazioni nazionali e di certificazione sperimentale delle competenze, avviato dalle ultime disposizioni emanate dal Ministero della Pubblica Istruzione, nella prospettiva di rafforzare l'efficacia del sistema scolastico ai fini dell'acquisizione delle competenze ritenute essenziali dall'Unione Europea per una partecipazione attiva alla vita sociale ed ai processi di sviluppo e innovazione.

Gli interventi previsti dai nuovi Programmi sono complessi e si configurano come parte integrante del piano dell'offerta formativa, richiedendo, pertanto, il coinvolgimento dell'intera comunità educante di ciascuna istituzione scolastica, non solo nella fase di progettazione, ma anche nella valutazione a partire dalla fase diagnostica che verrà contestualmente avviata per una rilevazione preliminare dei bisogni reali in rapporto alle criticità ed ai punti forti di ciascuna scuola.

La Valutazione

E' evidente che Piani di intervento con finalità ed obiettivi di questa rilevanza richiedono consistenti azioni di valutazione dell'efficienza ed efficacia degli interventi, nonché di assistenza progettuale e tecnica in favore delle istituzioni scolastiche anch'esse previste nei Programmi.

In tal senso, assumeranno uno specifico rilievo, i processi di valutazione volti a misurare i risultati correlati con gli indicatori dei programmi, in particolare per verificare l'impatto sulla qualità della scuola e sugli esiti delle competenze degli studenti e sulla regolarità del percorso di ciascun allievo.

In merito a quest'ultimo aspetto si farà riferimento, nell'immediato, alle modalità di verifica previste per il Piano OCSE-PISA, nonché agli indicatori correlati al processo di Lisbona relativi sia alla diminuzione degli abbandoni scolastici precoci, sia al livello delle competenze degli studenti.

In riferimento a quanto sopra esposto e tenuto conto della rilevanza che la valutazione assume, già in questa fase di avvio della nuova programmazione dei fondi comunitari 2007-2013, si invitano le scuole in indirizzo a procedere alla compilazione "on line" del questionario predisposto dall'INVALSI per la valutazione del sistema di istruzione, non solo perché ciò costituisce una condizione essenziale per la partecipazione ai programmi, ma anche perché consentirà di seguire nel tempo l'impatto delle iniziative realizzate rispetto agli obiettivi da raggiungere.

Alla luce dell'esperienza condotta nella precedente programmazione, infatti, risulta fondamentale sollecitare l'ingresso delle scuole nel circuito del sistema di valutazione nazionale, al fine di promuovere l'avvio di attività "diagnostiche" che favoriscano una progettazione più mirata sulle realtà locali ed in funzione dell'autonomia scolastica, attraverso l'attivazione di un sistema integrato di azioni scelte in base alle criticità effettivamente riscontrate all'interno delle singole scuole. La necessità di attivare processi di autovalutazione e valutazione nasce, dunque, dall'esigenza di programmare iniziative coerenti con le maggiori criticità individuate in fase diagnostica e con il Piano dell'Offerta Formativa; ciò al fine di realizzare interventi legati alle specifiche necessità e sostenere il raggiungimento di risultati visibili e misurabili all'interno delle singole realtà scolastiche.

Tale prospettiva si coniuga con le istanze della scuola dell'autonomia, la quale non può prescindere da un sistema di "accountability" che tenga conto sia dei livelli di apprendimento degli alunni, sia delle prestazioni del servizio scolastico, in un'ottica di "bilancio sociale", finalizzato alla misurazione della complessiva efficacia, efficienza ed equità formativa.

Lo sviluppo delle capacità di autovalutazione e di programmazione da parte del personale scolastico nell'ambito del PON può offrire, inoltre, la possibilità di realizzare ulteriori iniziative per le scuole che abbiano dimostrato il conseguimento dei risultati attesi alla fine di una fase del proprio progetto, attribuendo, sulla base degli esiti del processo valutativo, finanziamenti aggiuntivi incrementali, da utilizzare all'interno della scuola secondo criteri condivisi.

La conoscenza degli esiti raggiunti con l'utilizzo dei Fondi Strutturali Europei rappresenta, d'altro canto, un fattore indispensabile per convalidare l'utilità di tali finanziamenti e dimostrarne l'efficacia in termini di ricaduta sulla qualità dell'offerta formativa e del servizio scolastico nel suo complesso. Diventa, pertanto, indifferibile la necessità che le scuole destinatarie dei fondi comunitari si inseriscano nel sistema nazionale di valutazione, per consentire una rilevazione dei risultati attraverso indicatori di incremento della qualità del servizio non solo misurabili, ma anche comparabili a livello europeo. Contestualmente vanno attivati processi di autovalutazione all'interno delle singole istituzioni scolastiche per sollecitare il confronto, tenendo conto delle risorse umane e strutturali disponibili, dei risultati ottenuti con quelli attesi.

In questo particolare momento, in cui la normativa e la cultura della ricerca pedagogica richiedono alle agenzie formative, inclusa la scuola, di garantire percorsi, processi, risultati e prodotti che rispondano a standard di trasparenza e di qualità dell'offerta formativa, garantire la misura periodica dei progressi compiuti nel miglioramento della qualità dell'istruzione non costituisce più un adempimento discrezionale ma vincolante, anche nella prospettiva di favorire la convergenza verso gli obiettivi comunitari relativi all'innalzamento delle competenze per la promozione di una società fondata sulla conoscenza.

Ne discende la necessità per le istituzioni scolastiche di essere in grado di correlare gli esiti con le scelte (obiettivi, processi, risorse), al fine di conoscere le cause dei propri punti di forza e di debolezza e di porre in atto, quindi, adeguate azioni di sviluppo e di miglioramento; tutto ciò nella consapevolezza che la qualità della progettazione si gioca sulla sua capacità di produrre risultati non solo soddisfacenti ma anche e soprattutto misurabili, ossia fondati su dati e confronti effettuati a tutto campo, con quel senso di responsabilità verso l'utenza che dovrebbe presiedere all'erogazione di ogni pubblico servizio.

IL CAPO DIPARTIMENTO
f.to Giuseppe Cosentino