Valutazione Invalsi ed autonomia scolastica

Corrado Mauceri 08-04-2005

1. L'autonomia scolastica non è compatibile con le interferenze ministeriali sull'attività didattica delle scuole.

La direttiva n. 56/04 che disciplina la valutazione degli apprendimenti per l'a.s. 2004/2005 ripropone ancora una volta il problema dell'autonomia scolastica e di tutte la sue contraddizioni mai adeguatamente affrontate e, tanto meno, risolte.
E' fuor di dubbio che l'autonomia scolastica non significa "libertà incondizionata" e/o autoreferenzialità; anzi l'autonomia implica una responsabilità, nel senso etimologico di "rispondere" del proprio operato e delle proprie scelte.
Recentemente anche la Corte Costituzionale ha avuto occasione di affermare che l'autonomia scolastica non può risolversi nella incondizionata libertà di autodeterminazione, ma esige soltanto che a tali istituzioni siano lasciati adeguati spazi di autonomia che le leggi statali e quelle regionali, nell'esercizio della potestà legislativa concorrente, non possono pregiudicare (Corte Cost. n. 13/04).
Si tratta quindi di definire l'ambito in cui si colloca l'autonomia delle singole istituzioni scolastiche ed il rapporto tra l'autonomia delle istituzioni scolastiche e tutti gli altri soggetti istituzionali che operano nel sistema scolastico (Ministero, Regione, EE.LL., ed anche INVALSI).
Il problema non è quindi se l'autonomia è compatibile con un sistema di regole che si devono osservare e con forme di verifica dell'attività svolta; il problema è chi deve stabilire queste regole ed i limiti di esse e chi e come deve verificare.
In primo luogo è però necessario mettersi d'accordo sul concetto di autonomia; difatti senza dubbio l'autonomia delle istituzioni scolastiche è volta a realizzare un sistema scolastico più flessibile e più diversificato in relazione alle specifiche esigenze; ma autonomia è anzitutto garanzia del pluralismo culturale nella scuola statale e quindi è anzitutto garanzia di indipendenza della scuola dagli esecutivi ed in primo luogo dal Ministro.
Autonomia è quindi garanzia che la scuola statale sia la scuola di tutti ("pubblica") e non quindi ministeriale (o degli assessori).
In questo senso l'autonomia scolastica trova il suo fondamento giuridico, più che nell'art. 127 che l'ha esplicitata, nel principio della libertà di insegnamento sancito nell'art. 33 Cost.

2. Contraddittorietà e ambiguità delle norme sull'autonomia scolastica.

La persistente discussione sull'autonomia dimostra che le disposizioni vigenti non solo non sono riuscite a definire in modo coerente e univoco l'ambito dell'autonomia scolastica, ma anzi appaiono contraddittorie e per certi aspetti incompatibili con l'essenza stessa dell'autonomia scolastica.
Sui principi costituzionali e soprattutto sulle garanzie costituzionali non si può però essere ambigui; dobbiamo quindi contestare con fermezza il costante tentativo di questo governo di utilizzare le ambiguità della normativa vigente per introdurre nelle scuole statali modelli didattici "ministeriali", ma nel contempo dobbiamo avere l'onestà intellettuale di mettere in discussione tutta la normativa sull'autonomia scolastica che per le sue ambiguità consente al Ministro pericolose incursioni lesive della libertà di insegnamento.

3. Autonomia delle istituzioni scolastiche nell'ambito di un sistema e non parcellizzazione del sistema.

In primo luogo si deve affermare che nel nostro ordinamento costituzionale il principio dell'autonomia delle istituzioni scolastiche affermato nell'art. 127 Cost. deve coniugarsi con due principi fondamentali affermati nell'art. 33 Cost.:
1) principio della libertà di insegnamento;
2) funzione statale dell'istruzione scolastica e quindi l'obbligo costituzionale di istituire scuole statali per ogni ordine e grado.
L'autonomia scolastica deve essere volta a garantire la migliore realizzazione dei suesposti principi; l'autonomia delle istituzioni scolastiche, come ha rilevato la Corte Costituzionale nella sentenza prima citata, non si configura quindi come "libertà di autodeterminazione di ciascuna scuola", si colloca al contrario in un sistema statale che ha un proprio ordinamento, proprie finalità e che quindi deve poter verificare il raggiungimento di tali finalità.
L'autonomia non può cioè comportare un sistema di scuole autoreferenziali al di fuori di un progetto nazionale comune e da ogni forma di controllo e di verifica. l'autonomia è quindi non un'autonomia dallo Stato, ma nello Stato.
Lo Stato deve quindi definire l'ordinamento scolastico nel suo complesso, gli obiettivi generali del processo formativo, gli obiettivi specifici di apprendimento e gli standard di qualità, gli indirizzi generali per la valutazione degli alunni, i curriculi nazionali ed il relativo monte ore, ecc.
L'autonomia delle singole istituzioni deve quindi svolgersi nell'ambito di regole statali, proprie delle scuole statali.

4. Lo Stato deve garantire l'autonomia della scuola e quindi la libertà di insegnamento

Il principio dell'autonomia nel sistema statale pone il problema della garanzia del principio della libertà di insegnamento e quindi del pluralismo culturale nell' ambito del sistema statale.
Un deficit di autonomia del sistema nel suo complesso comporta ovviamente una limitazione dell'autonomia delle singole istituzioni scolastiche che del sistema fanno parte.
Ma lo Stato può dettare le "regole" nel cui ambito si colloca l'autonomia delle singole istituzioni scolastiche in tanti modi; può cioè dettare regole coerenti con il principio della libertà di insegnamento e del pluralismo culturale della scuola oppure può dettare regole che impongono i modelli didattici e culturali della maggioranza di Governo e quindi limitare l'autonomia.
Nel nostro ordinamento il principio costituzionale della libertà di insegnamento esige che le regole che devono definire l'ambito entro cui si colloca l'autonomia delle istituzioni scolastiche debbono essere espressione del pluralismo culturale del Paese e non possono essere regole di una maggioranza; in particolare i modelli didattici, gli indirizzi culturali, tutte le forme di verifica devono avere un carattere nazionale ed anche statale, ma non possono essere dettate da organi che siano espressione di una maggioranza: devono essere regole condivise e pluraliste.

5. L'autonomia scolastica nelle disposizioni vigenti.

L'art. 21 della L. n. 59/97 (cd legge sull'autonomia) della L. n. 59/97 aveva previsto che l'autonomia delle istituzioni scolastiche "si inserisce nel processo di realizzazione dell'autonomia e della riorganizzazione dell'intero sistema formativo"; i provvedimenti attuativi di tale normativa si sono limitati però a prevedere l'autonomia delle istituzioni scolastiche, mantenendo un sistema nazionale governato dal Ministro; hanno cioè delineato un'autonomia "dimezzata".
In particolare gli art. 8 e 10 del Regolamento sull'autonomia (D.P.R. n. 275/99) hanno attribuito al Ministro tutti i poteri di definizione degli obiettivi generali del processo formativo, degli obiettivi specifici di apprendimento, di definizione dei curriculi, di standard relativi alla qualità e gli indirizzi generali per la valutazione degli alunni e la verifica del raggiungimento degli obiettivi; il D.Lgs. n. 233/99 ha nel contempo fortemente ridimensionato il ruolo degli OO.CC. territoriali ed in particolare il ruolo e la composizione del CNPI, configurato come organo di supporto tecnico del Ministro. In questo contesto di sistema scolastico "ministeriale" si colloca il D.Lgs. n. 286/04 che istituisce il servizio nazionale di valutazione ed affida tale delicato compito all'INVALSI, cioè ad un ente di emanazione ministeriale (il Presidente è nominato dal Consiglio dei Ministri su proposta del Ministro ed i componenti del comitato direttivo sono tutti di nomina ministeriale) e quindi oggettivamente inidoneo a garantire quella necessaria imparzialità e quel pluralismo culturale che l'attività dell'Istituto richiederebbe.
Peraltro mancano i parametri legittimamente determinati per poter svolgere una regolare attività di verifica; il Ministro difatti a tutt'oggi non ha nemmeno provveduto ad emanare con le procedure previste dall'art. 205 T.U.
n. 297/94 i curriculi e gli obiettivi di apprendimento di cui al citato art. 8 D.P.R. n. 275/99.

6. Non obbligatorietà degli interventi ministeriali che incidono sull'autonomia didattica e quindi delle verifiche dell'INVALSI.

La Direttiva n. 56 del 12/7/2004 che ha individuato "le priorità strategiche" alle quali dovrà attenersi l'INVALSI per la programmazione della propria attività per l'anno 2004, deve essere esaminata in questo contesto normativo e soprattutto alla luce dei principi costituzionali; la Corte Costituzionale ha difatti ripetutamente affermato il principio per cui in primo luogo tutte le leggi devono essere interpretate ed applicate in coerenza con i principi costituzionali.
Nella prospettiva di una necessaria riforma che possa introdurre un'effettiva ed inequivoca autonomia del sistema scolastico con adeguate forme di indirizzo e di verifica nazionale, allo stato attuale, a fronte di un sistema scolastico "governato" dal Ministro e da organi di sua diretta emanazione, le disposizioni che attribuiscono al Ministero ed agli organi di emanazione ministeriale poteri che possono incidere sull'attività didattica e quindi sulla libertà di insegnamento, non possono essere vincolanti, ma devono essere condivise dalle scuole e più precisamente dagli OO.CC. delle scuole.
Il deficit di pluralismo che caratterizza le disposizioni ministeriali deve essere colmato con una forma di condivisione dal basso; in mancanza di questa integrazione, ogni intervento unilaterale si deve ritenere illegittimo.
Si deve peraltro rilevare che, per quanto riguarda l'attività di valutazione, nessuna disposizione di legge stabilisce l'obbligo da parte delle scuole di sottoporre gli alunni ai test predisposti dall'INVALSI; la non obbligatorietà che è implicita nel sistema prima delineato, a salvaguardia dell'autonomia scolastica, nel caso in esame trova anche riscontro nella disciplina specifica che non impone alle scuole alcun obbligo e che quindi presuppone la necessaria condivisione da parte delle scuole.

Si deve peraltro rilevare che la stessa direttiva ministeriale n. 56/2004 che ha previsto l'obbligatorietà delle verifiche per il primo ciclo di istruzione, ha invece previsto la facoltatività delle verifiche per il secondo ciclo.
Poichè il Ministro non ha ancora il potere di modificare (o fare) le leggi, è evidente che nessuna legge stabilisce l'obbligatorietà delle verifiche, perchè in tale caso dovrebbero essere obbligatorie anche quelle per il secondo ciclo; nel contempo è fuor di dubbio che il Ministro può esercitare i poteri che la legge gli attribuisce e certamente non ha il potere di imporre obblighi che le legge non prevede.

7) Cosa possono fare le scuole per contestare la pretesa dell'obbligatorietà delle prove?

Nella discussione che si è sviluppata in questi giorni in merito a tale questione si è sostenuto che il collegio dei docenti non avrebbe alcun potere in materia di valutazione perchè gli artt. 4, 5 e 6 del D.P.R. n. 275/99 non attribuiscono alcuna competenza in materia al collegio dei docenti.
Ma evidentemente si è dimenticato che, ai sensi dell'art. 7, comma 2 lett. a) del D.Lgs. n. 297/94, che è ancora in vigore, il collegio dei docenti ha "potere deliberante in materia di funzionamento didattico del circolo o dell'istituto"; ha cioè una competenza generale su tutta l'attività didattica dell'istituto che quindi deve necessariamente passare dal collegio dei docenti.
Le specifiche attribuzioni previste negli artt. 4, 5 e 6 del D.P.R. n. 275/99 non sono difatti volte a circoscrivere l'ambito di competenza del collegio dei docenti, ma sono volte a specificare con riferimento a taluni aspetti dell'autonomia una competenza generale in materia didattica che nell'ambito degli ordinamenti generali spettava già al collegio dei docenti; spetta quindi al collegio dei docenti deliberare su tutti gli aspetti concernenti la didattica e quindi anche deliberare se aderire o meno alla verifica predisposta dall'INVALSI .
Si deve però prospettare l'ipotesi che qualche dirigente scolastico ritenga che tale verifica sia obbligatoria per la scuola e che quindi non sia necessaria una preventiva deliberazione da parte del collegio dei docenti; in tale ipotesi il collegio dei docenti con la richiesta di un terzo dei suoi componenti ex art. 7, comma 4 D.Lgs. 297/94 può autoconvocarsi e deliberare in merito; peraltro in mancanza di una delibera del collegio dei docenti i singoli docenti non possono essere legittimamente obbligati all'attività di verifica e possono contestare un eventuale ordine di servizio anche con un'azione giudiziaria (non auspicabile perchè sarebbe opportuno che le questioni scolastiche siano risolte nell'ambito della scuola).

8. Il ruolo dei genitori

I genitori all'atto dell'iscrizione hanno preso atto del POF della singola scuola che non prevede le verifiche in questione; i genitori pertanto, in quanto hanno il diritto-dovere di partecipare al processo formativo dei loro figli, possono legittimamente opporsi alle verifiche imposte unilateralmente dall'alto senza alcuna forma di condivisione e senza alcuna garanzia di imparzialità.
Sotto questo profilo la proposta del CGD di notificare al Dirigente scolastico ed ai docenti una formale diffida appare condivisibile; se però non trova riscontro dovrebbero adottare misure conseguenti.

Corrado Mauceri

COMMENTI

Anna Pizzuti - 08-04-2005
Mentre si discute della legittimità, della necessità e della funzione stessa del Sistema nazionale di valutazione, c'è un aspetto che, da insegnanti, ci riguarda molto da vicino e che dovremmo essere noi a valutare: la qualità e la significatività delle prove, in relazione, ad esempio, alla scelta dei testi, alla costruzione degli item, ma soprattutto al rapporto tra intenzioni valutative e strumenti usati. Sul sito www.scuolidea.it sono reperibili tutte quelle proposte con il PP2 ed il PP3.
Propongo, per una contro-valutazione, uno dei tre testi proposti, l'anno scorso, alle classi terze della scuola superiore:
http://www.didaweb.net/fuoriregistro/leggi.php?a=7160

Ubaldo Viganò - 10-04-2005

Mentre si discute di obbligatorietà o meno delle prove Invalsi, le stesse vengono praticamente svolte in tutte le scuole, senza che si riesca a passare dalle parole ai fatti. E' quello che in gran parte è accaduto per altri aspetti della riforma: orario ridotto, attività opzionali, funzione tutoriale, portfolio... Si parla si parla ma poi, nei collegi docenti, si fatica ad assumere posizioni decise, ci si sente deboli a controbattere ai dirigenti, certamente più ferrati in merito alla normativa e inoltre anch' essi pressati per far entrare a regime la riforma.

Tornando alle prove, chiedo:

- E' esplicitato più volte nei documenti relativi alla rilevazione, che gli apprendimenti da valutare sono riferiti sostanzialmente agli obiettivi dell'anno scolastico precedente. Le "provvisorie" Indicazioni Ministeriali non prescrivono tra gli obiettivi del primo biennio (seconda-terza) la frazione e i numeri decimali. Ok. Per le prove Invalsi di matematica da svolgere in quarta si precisa, tra l'altro, che vogliono individuare le seguenti competenze:

conoscere i numeri decimali e sapere operare con essi, conoscere la nozione di frazione, saperla utilizzare come operatore, conoscere il sistema metrico decimale ... E' legittimo chiedere la valutazione di obiettivi che non erano da svolgere nell'anno scolastico precedente ?

- Altra questione. C' è scritto da qualche parte che si debbano portare a conoscenza dell' indagine le famiglie? Io ho trovato in un "Manuale" Invalsi "Le date delle prove dovranno essere comunicate alle classi di II e IV primaria qualche giorno prima della somministrazione, sensibilizzando gli studenti sull'importanza della rilevazione." (bisogna "sensibilizzare" dei bambini di seconda...mah). Io credo invece sia doveroso far giungere una puntuale completa informazione alle famiglie, considerate anche le modalità di somministrazione delle prove, che prevedono non siano presentate dagli insegnanti della classe.