



Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca

Dipartimento per l'Istruzione

Direzione Generale per gli Ordinamenti del sistema nazionale di Istruzione e per l'Autonomia Scolastica – Ufficio VIII

Segreteria del Consiglio Nazionale della Pubblica Istruzione

MIURAOODGOS Prot. n. 13047

Roma, 17 dicembre 2008

Al Sig. Ministro - S E D E

Oggetto: *Parere su “Schema di regolamento per il coordinamento delle norme vigenti per la valutazione degli alunni e per ulteriori modalità applicative dell’articolo 3 del decreto-legge 1 settembre 2008, n. 137, convertito dalla legge 30 ottobre 2008, n. 169”*

Adunanza del 17 dicembre

IL CONSIGLIO NAZIONALE DELLA PUBBLICA ISTRUZIONE

VISTA la nota AOODGOS prot. n. 12576 del 4/12/2008, con la quale la Direzione Generale per gli Ordinamenti Scolastici ha richiesto il parere del C.N.P.I. circa l'argomento in oggetto citato;
VISTA la relazione della Commissione consiliare istituita per l'esame istruttorio in merito all'argomento specificato;
VISTI gli artt. 24 e 25 del Decreto Legislativo n. 297 del 16.4.1994;

dopo ampio e approfondito dibattito

ESPRIME

il proprio parere nei seguenti termini:

PREMESSA

La determinazione del CNPI, conseguente alla decisione assunta dall'Ufficio di Presidenza di integrare l'o.d.g. della seduta plenaria, già convocata per il 17 e 18 dicembre 2008, con la richiesta del parere in epigrafe, pervenuta in data 4 dicembre 2008, è motivata non solo dalla volontà di adempimento di un compito istituzionale al quale, comunque, non si intende venir meno, ma soprattutto dalla consapevolezza dell'obiettiva urgenza di farsi carico, per quanto di propria competenza, della procedura di adozione di un provvedimento amministrativo molto atteso e sollecitato dalle scuole, essendo ormai prossima la scadenza della prima valutazione periodica degli alunni del primo e del secondo ciclo di istruzione.

La portata innovativa della reintroduzione nella scuola primaria e secondaria di primo grado della valutazione periodica ed annuale degli alunni mediante l'attribuzione di voti espressi in decimi, unitamente ad altre importanti disposizioni, riferite a tutti i cicli d'istruzione, quali - ad esempio - quelle inerenti la valutazione del comportamento e la certificazione delle competenze, legislativamente disposte attraverso la decretazione d'urgenza e decorrenti fin dall'attuale anno scolastico 2008/09, pone l'esigenza di fornire modalità applicative omogenee ai docenti, alle famiglie e agli studenti, destinate sicuramente ad incidere su pratiche e comportamenti consolidati.

La delicatezza della materia oggetto dell'intervento legislativo e dei conseguenti vincoli dai quali si ritiene non possano prescindere le scelte ordinamentali che il Parlamento ha demandato al MIUR e dei quali il CNPI, in sede di adozione del richiesto parere non può che prendere atto, avrebbe necessitato per la sua formulazione di tempi più distesi di riflessione e di analisi critica e propositiva. Tuttavia, il CNPI ha scelto di non assumersi la responsabilità di ritardare i tempi di perfezionamento formale del provvedimento e, conseguentemente, di fornire all'Amministrazione, pur nella ristrettezza dei tempi, contributi emendativi finalizzati al miglioramento del testo.

Proprio in ragione di ciò, preso atto dei numerosi rinvii a successivi atti di decretazione secondaria contenuti nello schema di Regolamento sottoposto a parere, alcuni dei quali direttamente discendenti dalla norma primaria, il CNPI invita l'Amministrazione a procedere tempestivamente alla relativa adozione al fine di completare il quadro di riferimento normativo concernente la rinnovata disciplina valutativa e a verificarne, immediatamente dopo la fase di prima applicazione o nel corso della stessa, la coerenza con l'autonomia organizzativa e didattica riconosciuta alle istituzioni scolastiche dall'art. 21 della legge 59/1997 e dalle norme attuative declinate dal d.P.R. 275/1999.

Tale invito mantiene tutta la sua tensione propositiva – anzi, ne viene ulteriormente motivata dalla recentissima emanazione (intervenuta proprio contestualmente alla fase istruttoria del presente parere) della Circolare n. 100 dell'11 dicembre 2008, avente per oggetto *“Prime informazioni sui processi di attuazione del decreto-legge n. 137 del 1° settembre 2008, convertito con modificazioni nella legge 30 ottobre 2008, n. 169”* che si limita a fornire alle scuole sintetiche e generiche *“informazioni”* circa i contenuti prescrittivi della suddetta Legge e preannuncia la predisposizione dei relativi provvedimenti e l'avvio delle iniziative necessarie, tra i quali l'adozione di un *“... apposito regolamento di coordinamento delle disposizioni normative e di applicazione dell'art. 3 della stessa legge ... definito e inviato al Consiglio Nazionale della Pubblica Istruzione per il previsto parere”*.

In premessa, il CNPI precisa che il presente parere è circoscritto all'oggetto della specifica richiesta dell'Amministrazione, relativa ai contenuti dello *“Schema di Regolamento per la valutazione degli studenti”* il cui dettato, per esplicito mandato dell'art. 3, comma 5, della più volte richiamata legge 169/2008, di conversione del decreto-legge 137/2008, concerne:

- a) il coordinamento delle norme vigenti per la valutazione degli studenti;
- b) la definizione di ulteriori modalità applicative del medesimo art. 3.

Rispetto al coordinamento delle norme vigenti per la valutazione degli studenti, il CNPI rileva che nel Preambolo del provvedimento sono omessi riferimenti normativi, tuttora vigenti, dei quali occorre tener conto nelle procedure valutative. Ci si riferisce, in particolare, alle norme primarie e secondarie concernenti l'innalzamento a dieci anni dell'obbligo di istruzione disposto dall'art. 1, comma 622, della legge 296/2006 e al D.M. di attuazione 22 agosto 2007, n. 139 e al relativo Allegato Tecnico sugli Assi Culturali e le competenze-chiave di cittadinanza.

Analogamente deve essere fatto esplicito riferimento al contesto normativo riguardante lo Statuto degli studenti e delle studentesse, inizialmente adottato con d.P.R. 249/1998, successivamente modificato e integrato dal d.P.R. 235/2007.

A parere del CNPI, la citazione del d.P.R. 275/1999 va completata con il riferimento agli artt. 4, 6, 8 e 11, al fine di rendere esplicite - in tema di valutazione - le competenze che attengono al MIUR e quelle demandate alle istituzioni scolastiche in quanto prerogative proprie dei docenti, sia a livello individuale che in sede collegiale.

In particolare, il CNPI evidenzia che lo schema di regolamento in esame, per le finalità che persegue, non sembra possa prescindere dal richiamare le disposizioni vigenti in materia di certificazione delle competenze e questo per un triplice ordine di motivi :

- le competenze stanno ad indicare, come si precisa nell'ambito delle raccomandazioni di cui al Quadro europeo delle qualifiche e dei titoli, la comprovata capacità di usare conoscenze, abilità e capacità personali, sociali e metodologiche, in situazioni di lavoro o di studio e nello sviluppo professionale e/o personale. Esse si configurano pertanto come l'espressione dell'esigenza di raccordare l'offerta formativa con la domanda sociale;
- la certificazione delle competenze incrocia e soddisfa il diritto della persona a costruire in piena autonomia e consapevolezza, il proprio percorso di studi, nei modi e nei termini sanciti dalla nostra Carta Costituzionale e ripresi dalla legislazione scolastica corrente; come si evince alla luce delle disposizioni di cui all'art. 4 del D.M. 22 agosto 2007 (regolamento recante norme in materia di adempimento dell'obbligo d'istruzione), all' art. 2, comma 1, lett i, della legge 28 marzo 2003, n. 53, (riconoscimento del diritto degli studenti a cambiare indirizzo all'interno del sistema dei licei ed al passaggio dal sistema dell'istruzione a quello della formazione professionale e viceversa) ed all'art 20, comma 1, lett b, del Dlgs n. 226/05 (indicazione dei livelli essenziali della valutazione e certificazione delle competenze nei percorsi di istruzione e formazione professionale;
- la certificazione delle competenze trova un esplicito richiamo nella Raccomandazione del Parlamento e del Consiglio europei del 7 settembre 2006, rende possibile il processo di equiparazione delle qualifiche e dei diplomi su scala europea, nonché l'aggiornamento del libretto formativo del cittadino di cui all'art 2 del decreto legislativo 10 settembre 2006, n. 276.

Il CNPI rivendica, altresì, la necessità di garantire la pari dignità di tutti gli insegnanti, concorrendo ciascuno alla crescita dello studente nel rispetto delle sue vocazioni ed attitudini , in modo da evitare inaccettabili differenziazioni, tra gli insegnati di educazione fisica e religione e gli altri insegnanti.

Ferma restando l'abrogazione "*implicita*", lo schema di Regolamento, inoltre, secondo quanto indicato dall'art. 17, comma 2, della legge 400/88, deve contenere la ricognizione puntuale e dettagliata delle norme abrogate, proprio per fornire alle scuole impegnate nella concreta gestione dell'innovazione introdotta dalla legge 169/2008 di conversione del decreto-legge 137/2008 e disciplinato dall'emanando Regolamento, il quadro di riferimento normativo il più possibilmente chiaro, esaustivo e comprensibile da tutti, quale condizione imprescindibile a garantire la piena legittimità dei comportamenti e ad evitare conflitti interprofessionali e contenziosi con le diverse componenti.

NEL MERITO

A) Scuola primaria

Il riferimento al processo e alle finalità ultime della valutazione, soprattutto nella sua accezione formativa, diventa insieme alla collegialità decisionale dei docenti, elemento importante per i diversi ordini e gradi di scuola e ribadisce quelle scelte, da anni operate nella scuola primaria di correlazione stretta con la programmazione delle attività e degli obiettivi di apprendimento, di osservazione continua e sistematica degli apprendimenti (formali e informali), di documentazione della maturazione dell'identità personale e di pratiche di autovalutazione dei comportamenti e dei percorsi di apprendimento dell'alunno.

La valutazione ha assunto nel tempo un processo più ampio legato allo sviluppo formativo, cognitivo, sociale ed affettivo del bambino in una dimensione globale che comprende aspetti legati alla complessa personalità umana nei percorsi di apprendimento.

La preoccupazione del CNPI, pur nella condivisione delle finalità di principio riportate nei vari comma dell'art. 1 del Regolamento, è legata al possibile rischio di ricadere nei limiti di un modello di valutazione meramente numerica nella scuola primaria che, di fatto, potrebbe facilmente indurre alla eccessiva semplificazione delle strategie valutative.

Nella Premessa (art. 1), infatti, si dà rilievo alle finalità formative della valutazione (si parla di *“valutare l'efficacia dell'insegnamento”, valutare per migliorare gli apprendimenti e per il successo formativo*”), ma non si fa mai riferimento esplicito alla *“valutazione formativa”*.

Il rischio è che la scuola primaria possa trasferire tutti i comportamenti valutativi del processo su un unico versante: quello sommativo, centrato sul prodotto. Ciò è evidente soprattutto laddove si afferma che *“gli insegnanti ne estendono l'uso [voti in decimi] alla pratica quotidiana”* [comma 8, art. 1].

Si eccepisce, per la scuola primaria, che questa precisazione, a parere del CNPI improponibile, va oltre la stessa legge 169/2008 che, con l'art. 3 interviene esclusivamente sulla valutazione *“periodica e finale”*, mentre le scelte relative alla valutazione *in itinere* sono e devono rimanere prerogativa e responsabilità dell'autonomia delle istituzioni scolastiche e della libertà e responsabilità professionale dei docenti.

Nel comma 8, il Regolamento richiama pure *“l'autonomia didattica e professionale”*, ma l'espressione perentoria *“ne estendono l'uso”* non lascia dubbi interpretativi, seppure in palese contraddizione con le dichiarazioni dei commi 2 e 3.

A livello generale, riferito cioè a tutte le articolazioni del primo e del secondo ciclo deve essere esplicitata la netta distinzione concettuale, pedagogica e didattica, tra momenti di *“verifica”* (che attengono all'organizzazione didattica anche quotidiana) e azione *“valutativa”* che è scandita periodicamente e disciplinata dalle disposizioni ordinamentali. Pertanto, a parere del CNPI, o si cancella il predetto comma 8 dell'art. 1 oppure, in subordine e previ gli opportuni emendamenti integrativi e correttivi come più avanti precisati, se ne propone l'inserimento tra i commi dell'art. 2.

Nel Regolamento, più volte, si fa riferimento ad una valutazione collegiale e in alcuni casi di decisione assunta all'unanimità. Ciò presuppone pluralità di docenti che mal si concilia con la possibile reintroduzione, ancorché quale opzione organizzativa residuale subordinata alla specifica scelta delle famiglie, del maestro unico e con l'assenza di riferimento ad un organismo in qualche modo surrogatorio del soppresso Consiglio di interclasse.

Il CNPI, pertanto, ravvisa, nell'ottica dell'auspicata coerenza e chiarezza di applicazione normativa, la necessità di recuperare un momento di collegialità stabile e riconosciuta, nonché di reintrodurre l'istituto dello scrutinio anche nella scuola primaria con sedute collegiali in analogia a quanto avviene nella scuola secondaria, per ragioni di uniformità tra gli ordini di scuola.

E' logico che lo scrutinio veda coinvolto a tutti gli effetti, come avviene nella secondaria, anche il dirigente scolastico con diritto di voto. [art. 2 comma 4]

In relazione alla certificazione delle competenze, si pongono due difficoltà: la prima, di carattere generale, perché in tutti i documenti dell'UE, è espressa con articolati descrittori di livello; la seconda deriva dalla coesistenza della valutazione in decimi e la possibilità di articolarla in livelli, con il rischio che prevalga l'ovvia e meccanica corrispondenza tra "voto e livello".

Emendamenti relativi agli artt. 1 e 2

Art. 1 - comma 8

- **Sopprimere l'intero comma**
- In alternativa, inserirlo tra i commi dell'art. 2 con i seguenti emendamenti:
 - a) dopo le parole: "...espressioni della valutazione..." aggiungere: "**periodica ed annuale degli apprendimenti degli alunni...**";
 - b) dopo le parole: "...autonomia didattica e professionale..." aggiungere: "**adotteranno, nella...**";
 - c) dopo le parole: "pratica quotidiana..." aggiungere: "**gli strumenti che riterranno più consoni...**";
 - d) dopo le parole: "...e di trasparenza" aggiungere "**tenendo ben presente la distinzione tra momenti di verifica e azione valutativa...**".

Di conseguenza il comma 8 verrebbe così riformulato:

*"In riferimento all'adozione delle nuove espressioni della valutazione **periodica ed annuale degli apprendimenti degli alunni** con voto in decimi, gli insegnanti **adotteranno nella pratica quotidiana, gli strumenti che riterranno più consoni**, secondo criteri di coerenza e trasparenza, **tenendo ben presente la distinzione tra momenti di verifica e azione valutativa**, nel rispetto dei principi di cui al precedente comma".*

Art. 2, commi 3, 4, 5 e 9

- a) al comma 3, dopo le parole: "piani di studio" aggiungere "**riuniti per lo scrutinio in seduta collegiale**;
- b) al comma 4, dopo le parole: "Tale procedura valutativa" aggiungere "**assunta collegialmente**" e dopo le parole: "alla classe successiva" aggiungere "**in sede di scrutinio finale presieduto dal dirigente scolastico o suo delegato, con determinazione assunta collegialmente a maggioranza**";
- c) al comma 5, dopo le parole: "19 febbraio 2004, n. 59" aggiungere: "**in sede di scrutinio finale, presieduto dal dirigente scolastico o suo delegato, con determinazione assunta collegialmente a maggioranza**";
- d) al comma 9, dopo le parole: "piani di studio nazionali " aggiungere "**riuniti in seduta collegiale per lo scrutinio**".

Art. 2, comma 5

- a) dopo le parole: “...*valutazione positiva al termine*” aggiungere “**dell’ultimo anno di corso...**”.

Art. 2, comma 2

- a) dopo le parole: “*viene espressa...*”, eliminare “**con**” e aggiungere “**attraverso un...**”.

Art. 2, comma 8

- a) dopo le parole “*limitatamente agli apprendimenti conseguiti...*” aggiungere “**nelle discipline di studio...**”;
b) dopo le parole “*alla classe successiva*” sostituire “**esclusi**” con “**fatti salvi...**”.

B) Scuola secondaria di primo grado

Ferme restando le considerazioni di carattere generale precedentemente espresse, il CNPI, con riferimento agli artt. 4, 6, 10 e 11 del DPR 275/99, richiama con forza le competenze del collegio dei docenti in tema di autonomia di ricerca, sperimentazione e sviluppo anche riguardo alla valutazione. Conseguentemente, fatto salvo quanto previsto dall’art. 3 della legge 169/2008, circa l’utilizzo dei voti numerici espressi in decimi nella valutazione periodica e finale, il collegio dei docenti deve essere messo in condizione di scegliere e sperimentare, con libertà professionale, se limitatamente alla pratica quotidiana utilizzare il voto in coerenza con quanto sopra evidenziato ovvero nell’esercizio della sua sovranità in materia metodologica e didattica, ricorrere ad ulteriori strumenti e metodologie al fine di rendere più trasparenti ed espliciti le ragioni valutative.

Riguardo ai riferimenti espliciti contenuti nello schema di regolamento al Decreto Legislativo 59/2004, il CNPI rileva il mancato riferimento al DM 31 luglio 2007 che ha accompagnato le “*Indicazioni per il curricolo per la scuola dell’infanzia e per il primo ciclo di istruzione*” e al DM 139/2007 relativo al biennio della scuola superiore (possessione dei saperi e delle competenze di base a conclusione dell’obbligo decennale), ambedue attualmente al secondo anno di sperimentazione.

Lo stesso richiamo a generici Piani nazionali di studio rischia di indurre equivoci e fraintendimenti nelle scuole, essendo stati eliminati i riferimenti suddetti.

Inoltre, la prevista revisione contenuta nell’art. 64 della legge 133/2008 finalizzata al processo di armonizzazione/essenzializzazione dei curricoli – piani di studio, tuttora non definita, non rende attualmente chiari gli obiettivi oggetto della valutazione.

Emendamenti relativi agli artt. 3 e 4

Art. 3, comma 1

- a) dopo le parole: “*La valutazione periodica*” aggiungere “**(trimestrale o quadrimestrale...)**”.

Art. 3, comma 4

- a) dopo le parole “*ad ogni studente*” eliminare la frase tra virgole “**in particolare in presenza di carenze di programmazione**” e aggiungere “**interventi tesi...**”;
b) dopo le parole “*da rendere possibile*” eliminare le parole “**per ogni studente**”.

Art. 3, comma 8

- a) dopo le parole: “*La valutazione del comportamento dell’alunno...*” eliminare la frase “**oltre alla necessaria funzione sanzionatoria...**”.

Art. 4, comma 4

- a) dopo le parole “*vengono determinate*” eliminare “**periodicamente**”;
- b) dopo le parole “*obiettivi formativi generali*” eliminare il punto e aggiungere “**ivi inclusa la prova nazionale di cui all’art. 1, comma 4, del decreto legge 7 settembre 2007, n. 147, convertito con modificazioni dalla legge 25 ottobre 2007, n. 186**”.
- c) eliminare l’ultimo periodo.

Art. 4, comma 7

- a) sostituire l’espressione “*fino a...*”, rispettivamente con “**da 30 a 40, da 10 a 20 e da 20 a 30**”. Motivazione: in modo da consentire alla scuola dell’autonomia il raggiungimento del punteggio pieno con flessibilità tra le varie voci.

C) Scuola secondaria di secondo grado

Il CNPI rileva innanzitutto la carenza d’impianto dell’art. 6 del regolamento in esame e lo fa sulla base delle considerazioni di seguito elencate:

- la valutazione degli alunni della scuola secondaria di secondo grado va regolamentata non solo relativamente al comportamento, ma anche per ciò che attiene conoscenze, abilità e competenze relative alle singole materie d’insegnamento ed al profilo d’uscita;
- la valutazione degli apprendimenti è parte integrante della progettazione formativa. Ne consegue la centralità della funzione dell’autonomia scolastica per le finalità connesse alla declinazione e realizzazione dei processi formativi di sua competenza e la responsabilità dei docenti, sul piano sia individuale che collegiale, nella individuazione e corretta utilizzazione dei criteri adottati per una valutazione degli apprendimenti che sia tanto trasparente, quanto attendibile e condivisa;
- la valutazione degli apprendimenti, per sua stessa finalità, non è riconducibile a semplice verifica delle conoscenze, delle abilità e delle competenze, ma ne trascende i limiti in considerazione delle variabili di ordine culturale e sociale, ovvero del diritto dello studente ad un processo formativo personalizzato;

In coerenza con quanto sopra, il CNPI sottolinea l’esigenza che nell’art. 6 del regolamento in esame sia affermata:

- la necessità di rendere la valutazione chiara e scevra da ogni possibile dubbia interpretazione e da qualsivoglia appesantimento burocratico;
- l’esigenza di pervenire ad una valutazione che anche nella sua formulazione con voto in decimi faccia riferimento a condivisi indicatori e parametri di giudizio;
- l’autonomia decisionale del collegio dei docenti, nella individuazione delle modalità di accertamento dei prerequisiti e delle azioni di accompagnamento utili all’inserimento degli studenti nel percorso di studio ed in particolare di quelli con specifiche difficoltà di apprendimento e di lingua nativa non italiana, coerentemente con la libertà d’insegnamento;
- la distinzione esistente tra l’accertamento delle conoscenze, delle abilità e delle competenze e la valutazione degli apprendimenti, anche al fine di evidenziare l’incidenza che assume la collegialità delle decisioni all’atto della formulazione del voto che, se pure proposto dal singolo docente, va ratificato dal consiglio di classe.

Il CNPI ritiene inoltre che l'art. 6 del regolamento in esame debba essere opportunamente integrato con disposizioni che definiscano:

- le modalità di certificazione dei crediti formativi in forza del diritto dello studente alla possibilità di passaggio tra i diversi sistemi educativi e formativi;
- le condizioni per il riconoscimento delle specifiche certificazioni di competenze rilasciate dalle istituzioni scolastiche a seguito di esperienze formative e stage realizzati in Italia ed all'estero anche con periodi di inserimento nelle realtà culturali, sociali, produttive e professionali e dei servizi, come da disposizioni di cui al già citato art. 2, comma 1, lett. i, della legge 53/03.

Il CNPI richiama l'attenzione sulla opportunità di prevedere in sede di definizione delle ulteriori modalità applicative ex art. 3 della legge 169/2008, problematiche, che se pure investono Istituzioni distinte quali lo Stato e le Regioni, hanno una incidenza sui percorsi formativi e, in particolare, sul diritto dello studente alla spendibilità delle certificazioni. Si citano ad esempio: la certificazione delle qualifiche professionali conseguite attraverso l'apprendistato di cui all'art. 48 del decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276; l'aggiornamento del libretto formativo del cittadino di cui all'art. 2 del Dlgs 1° settembre 2003, n. 276; la certificazione delle competenze sulla base delle Raccomandazioni del Parlamento e del Consiglio europei ed ai fini della omologazione dei titoli e delle qualifiche professionali al quadro di riferimento europeo (EQF) e del riconoscimento delle competenze acquisite in sede di assolvimento dell'obbligo d'istruzione nei percorsi d'istruzione e formazione professionale di cui al Capo III del Dlgs 226/05.

CONCLUSIONE

Il CNPI, sullo schema di Regolamento in esame, esprime parere favorevole, subordinatamente all'accoglimento delle osservazioni generali e delle specifiche richieste di emendamento proposte.

IL SEGRETARIO
Maria Rosario Cocca

IL VICE PRESIDENTE
Mario Guglietti