

SENATO DELLA REPUBBLICA

VI LEGISLATURA

(N. 1528)

DISEGNO DI LEGGE

d'iniziativa dei senatori **RUSSO Arcangelo, SPIGAROLI, ROSA, BALDINI, LA ROSA e GAUDIO**

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 15 FEBBRAIO 1974

Modificazioni di alcune norme della legge 31 dicembre 1962, n. 1859, sull'istituzione e l'ordinamento della scuola media statale

ONOREVOLI SENATORI. — La legge 31 dicembre 1962, n. 1859, istitutiva della scuola media, rimane fino ad oggi l'unico provvedimento di vera riforma scolastica adottato in Italia, dopo la rinascita democratica conseguente alla fine della dittatura fascista.

Alla sua prima applicazione, l'opinione pubblica, anche se con pareri non univoci, ne sottolineò gli aspetti innovativi; mentre la stessa premessa ai programmi, emanati con decreto ministeriale 24 aprile 1963, ebbe a porne in risalto le finalità di « trasformazione profonda dell'ordinamento dell'istruzione secondaria di primo grado », da realizzarsi attraverso « una nuova impostazione educativa e didattica ».

Si manifestarono anche, invero, nei primi anni di realizzazione della nuova istituzione scolastica, prese di posizione dettate da risentimenti, da paura della carica di rinnovamento sociale insita in quella riforma, da

pigrizia mentale o da amore di quieto vivere; ma gli studiosi più sensibili di fronte alla crescita sociale in atto nel Paese e alle acquisizioni più valide delle scienze dell'educazione, da una parte, e i docenti più consapevoli delle istanze educative e della funzione di promozione sociale della scuola, dall'altra, ne riconobbero le valenze pedagogiche, didattiche, sociali.

Sicchè, oggi, della scuola media introdotta dalla citata legge n. 1859 si parla, in genere, come di una istituzione valida, anche se non perfetta e non compiutamente attuata, e si aggiunge che poche modifiche, dopo la decantazione delle iniziali polemiche, avrebbero potuto meglio adeguarla alle sue finalità.

Tale perfettibilità della legge del 1962, anzi, fu subito posta in risalto da chi ne aveva seguito tutta la fase preparatoria durata un decennio (dalle « classi attive » alle « clas-

si di osservazione», alla « scuola media unificata ») e venne riconosciuta dalla maggioranza dei docenti impegnati nel nuovo tipo di scuola. Basti citare le indicazioni di « ritocco » emerse nel Convegno nazionale convocato nel 1966 dal Ministro della pubblica istruzione su « La scuola per tutti in Italia, primo bilancio e prospettive », nel quale furono vagliate le osservazioni e i rilievi dettati dalla esperienza del primo triennio di funzionamento della nuova scuola. I risultati più tangibili di quell'incontro furono i lavori di un'apposita Commissione incaricata di proporre modifiche alla legge numero 1859 e l'eco che delle proposte da essa formulate si ebbe positivamente in gran parte della stampa specializzata nel settore pedagogico-didattico.

Da allora, sia all'interno del corpo docente interessato, sia in sede scientifica e nell'opinione pubblica, nonchè nel dibattito condotto dai sindacati della scuola e dalle Associazioni di categoria, si sono venuti sempre più precisando i contenuti dei possibili e auspicabili « ritocchi »: si può forse dire che gli anni trascorsi se hanno nociuto ai fini di una rapida messa a punto della nuova istituzione, hanno al tempo stesso consentito che i giudizi e le prese di posizione iniziali fossero filtrate, per così dire, e liberate dagli elementi spuri, di deteriore polemica politico-partitica; talchè, ad analizzare le diverse istanze di modifica consolidate, ci si rende conto che alcune cose sono scontate da più parti ed altre non difficilmente raccordabili.

Per riassumere, si può dire che gli aspetti maggiormente sottoposti a critica ai fini di modifiche migliorative della legge, sono quelli che si riferiscono alla « facoltatività » di alcune materie (non irrilevanti dal punto di vista educativo), alla discutibile collocazione ed utilità delle classi di aggiornamento e delle classi differenziali, al cosiddetto doposcuola (inadeguato nella formulazione sancita dalla legge), alle modalità di valutazione e di esame, alle insufficienti garanzie circa la reale gratuità di quel servizio scolastico.

Le lacune e distorsioni in detti settori hanno di fatto portato ad una parziale applica-

zione degli indirizzi postulati dalla legge e dai programmi, con la conseguenza, in certi ambienti e in alcune scuole, dello svuotamento — si direbbe, dall'interno — delle potenzialità educative della scuola media, e con il determinarsi di uno stato di cose che si è tradotto nell'opinione pubblica, secondo i casi, ora in scetticismo circa la capacità dell'istituzione stessa di conseguire le finalità presupposte, ora in allarme per il possibile declassamento dei risultati educativi, ora infine in espressioni compiaciute di conseguita verifica negativa da parte di chi aprioristicamente ne aveva avvertito l'impostazione.

Una risposta costruttiva, invece, in termini di iniziativa intesa ad eliminare le lacune o inadeguatezze della normativa della legge n. 1859, si ebbe con il disegno di legge concernente modificazioni ed integrazioni alla legge medesima formulato nel 1967 dal Ministro *pro tempore*, disegno di legge sul quale la seconda Sezione del Consiglio superiore della pubblica istruzione, nell'aprile 1967, forniva il parere richiesto, oltre che le proprie proposte di correzione. Si trattava di un disegno di legge che veniva a proporre appunto dei ritocchi a proposito delle materie facoltative, del doposcuola, della valutazione, delle classi differenziali, delle cattedre. Ma l'*iter* del predetto provvedimento in breve venne ad arrestarsi e il tentativo di realizzare delle modifiche cadde nel nulla.

Nè gli impegni governativi ricorrenti hanno successivamente trovato pratica esplicazione in altri provvedimenti: nessuna iniziativa, ad esempio, è seguita alle dichiarazioni programmatiche del secondo governo Andreotti, invero alquanto esplicite: « accertata e riconosciuta la validità delle riforme della scuola media inferiore, è urgente e indispensabile apportare taluni ritocchi che l'esperienza stessa consiglia ».

Pertanto, oggi, si rende necessario riproporre al Parlamento la cennata problematica, formulando delle proposte circa alcuni ritocchi alla legge n. 1859 ritenuti ormai non più rinviabili e peraltro strettamente connessi con le altre riforme scolastiche che si annunciano imminenti. Ci sia permesso ricordare che il Consiglio superiore della pub-

blica istruzione (Sezione II), nell'emettere il proprio parere sul disegno di legge n. 1975 relativo alla riforma della scuola secondaria superiore, ha già espresso le seguenti chiare indicazioni: « La sezione ha constatato come nel testo non sia più presente la norma di raccordo con la scuola media e ne ha rilevato da un lato la necessità, in quanto, venendo a cadere la struttura distinta del liceo classico il vincolo attualmente stabilito dalla legge n. 1859 del 31 dicembre 1962 deve essere abrogato. Il problema però dei ritocchi alla legge sopracitata rimane in tutta la sua gravità ed, anzi, dal provvedimento di abrogazione del comma quarto dell'articolo 6 della legge n. 1859 del 31 dicembre 1962, viene aggravato tanto da fare esprimere alla Sezione la esplicita richiesta della predisposizione immediata di un disegno di legge da discutersi in Parlamento contestualmente con quello ora sottoposto al parere della Sezione. Del resto, in questo senso, la Sezione aveva formulato voti fin dal 1970 come è dimostrato dai verbali delle sedute. Nè il provvedimento dei ritocchi da apportare alla legge n. 1859 del 31 dicembre 1962 può limitarsi alla risoluzione, in un senso o nell'altro, del problema del latino, in quanto, anche per le altre discipline facoltative, si impone una diversa regolamentazione... Si impone perciò, un riesame di tutta la materia poichè la formulazione dei contenuti della scuola secondaria superiore non potrà non innestarsi nel piano programmatico della scuola media ».

È significativo ancora che mentre, oggi, in sede di parere sulla riforma della scuola secondaria superiore viene sollecitata dal Consiglio superiore, come si è riferito, la presentazione di apposito disegno di legge per i ritocchi della scuola media, nell'aprile 1967 la stessa Sezione II del Consiglio superiore, nell'esprimere il parere sul citato disegno di legge concernente modificazioni e integrazioni alla legge istitutiva della scuola media, permetteva un richiamo al correlativo precedente suo « voto »: « La Sezione ritiene suo dovere ribadire pregiudizialmente quanto ha già costituito oggetto di un precedente " voto " della Sezione stessa, e cioè che sia rapidamente investito il Parlamento

sui problemi connessi con l'auspicata riforma dei licei e degli istituti magistrali, con il riordinamento degli istituti tecnici, con la definizione legislativa degli istituti professionali.

E ciò ad evitare che la tardiva e disarticolata attuazione dei ritocchi e della riforma favorisca il permanere del grave disagio sul quale i docenti e i discenti della scuola secondaria superiore sono costretti ad operare ».

Il che dà la misura della costante preoccupazione del massimo organo consultivo della pubblica istruzione nel richiamare alla necessaria *contemporaneità* delle due iniziative di legge: ritocchi della scuola media e riforma della scuola secondaria superiore. E ciò per evidenti ragioni di interdipendenza e connessione fra i due gradi dell'istruzione secondaria, non potendosi immaginare, in tale fascia del servizio scolastico, divergenze di indirizzo educativo o difetto di basi su cui innestare interventi successivi rispetto ad altri precedenti.

Non appare pertanto più discutibile la obiettiva esigenza di corrispondere alle richieste di modificazioni che provengono dal mondo della scuola, dalle famiglie, dall'opinione pubblica tutta: un decennio di applicazione della legge istitutiva della scuola media offre ormai una prova attendibile delle lacune da colmare.

Nel sottoporre all'esame del Parlamento il presente disegno di legge, i firmatari precisano tuttavia che, pur avendo inizialmente approntato un insieme di ritocchi esaustivo, a loro parere, delle istanze di integrazione e di modifica della legge n. 1859, sono venuti poi nella determinazione di limitarne i contenuti; e non perchè non riconoscano, come si è già detto, l'urgenza di un adeguamento delle norme, ad esempio, sul doposcuola o sulle classi differenziali, ma perchè un più ampio discorso, finalizzato alla realizzazione del tempo pieno nella scuola media o di interventi più funzionali di pedagogia emendativa, nelle attuali ridotte possibilità di nuovi oneri per il bilancio dello Stato, potrebbe causare, ovviamente non per disaccordo sul merito, il rinvio delle altre modificazioni che non richiedono maggiore spesa.

Da qui il contenimento dei ritocchi perfettivi che il presente disegno di legge limita alle seguenti materie: discipline attualmente facoltative, orario complessivo settimanale, promozione alle classi seconda e terza, sessioni di esame.

Per quanto attiene alle applicazioni tecniche e alla educazione musicale si è recepita, nel presente disegno di legge, l'indicazione della larghissima maggioranza di studiosi e di docenti a favore della obbligatorietà delle predette materie anche nella seconda e terza classe. D'altra parte, la scelta delle menzionate materie, oggi facoltative, annualmente espressa nelle due classi da un numero molto considerevole di alunni, e il peso dal punto di vista educativo delle due discipline, i cui contenuti rispondono ad interessi tanto sentiti dal pre-adolescente, inducono a considerarle delle componenti valide nel complesso delle attività scolastiche proprie della scuola media. Per tale soluzione si è già avuto peraltro il consenso quasi unanime, nell'aprile 1967, della seconda Sezione del Consiglio superiore della pubblica istruzione.

A proposito della prima delle due materie ora considerate, si è ritenuto anche di modificarne la denominazione in « educazione tecnica », al fine di evidenziarne meglio le valenze formative e di porre l'accento, per l'aspetto contenutistico, più sulle attività di osservazione e di sviluppo di capacità strumentali che di esercizio ripetitivo di applicazione.

Circa il latino nella terza classe, attualmente pure facoltativo, si è scelta la soluzione che appare più rispondente alle esigenze formativo-culturali dei preadolescenti del nostro paese. Si sono scartate cioè sia l'ipotesi dell'esclusione totale di qualsiasi accostamento al latino nella terza classe, per lo impoverimento che ciò determinerebbe nel piano di studi, sia la introduzione del latino come materia obbligatoria e autonoma, che imporrebbe un ulteriore carico di studio a tutti e in una disciplina per la quale occorrono talune disposizioni non riscontrabili nella totalità dei discenti.

Lo studio del latino autonomo è infatti da rinviarsi, anche per la disponibilità che pre-

suppone di acquisita e consolidata capacità logica da parte dell'allievo, alla scuola secondaria superiore; nè ormai sono da prendersi più in considerazione le vecchie motivazioni di « ginnastica mentale » invocate dai fautori di un precoce apprendimento del latino, sia per la revisione che di tali funzioni, attribuite a quella materia, è avvenuta in sede scientifica, sia per le non inferiori capacità di attivazione intellettuale riconosciute oggi ad altre discipline.

Ma il rinunciare del tutto ad un richiamo diretto alla cultura latina (nel senso più ampio dell'espressione, cioè dell'insieme dei modi di vivere e dei contributi offerti da quella civiltà al progresso umano) e ad un approccio, sia pure limitato, episodico e non sistematico, con la lingua latina, è sembrato ai presentatori un diminuire le potenzialità educative della scuola media e il suo significato culturale, oltrechè le occasioni di orientamento scolastico di cui essa può disporre.

Si è perseguito pertanto l'obiettivo di offrire a tutti la opportunità di accostamento alla cultura latina e la iniziale riflessione sulle connessioni tra l'espressione latina e la lingua italiana. Ciò si è fatto, ancora, togliendo a quella attività scolastica ogni possibilità di divenire elemento di discriminazione nei confronti dei discenti, per cause estrinseche alle loro qualità, come la predeterminazione da parte delle famiglie delle scelte di studio o di lavoro cui avviare successivamente i figliuoli, il sostegno offerto fuori della scuola all'apprendimento grammaticale della materia, l'incidenza di una valutazione autonoma in latino ai fini del conseguimento della licenza e del giudizio complessivo che ne accompagna il titolo.

Da qui la scelta di un complemento all'insegnamento dell'italiano, in seconda e terza classe, nella forma di « elementi di civiltà e lingua latina ».

Ci sembra di potere affermare che in tal modo si viene ad operare la rimozione completa di ogni possibile effetto discriminante, sia perchè — come s'è detto — il predetto complemento allo studio dell'italiano è rivolto alla totalità degli alunni e non lasciato ad alcuna facoltatività, sia anche per il fatto che ad esso, come avviene oggi per le « elemen-

tari conoscenze di latino » nella seconda classe, non è attribuita incidenza ai fini della valutazione e dell'esame.

Che si tratti di soluzione valida riteniamo di poterlo affermare ancora per ragioni di ordine pedagogico, culturale, psicologico. Ci appare particolarmente autorevole e perspicua, in proposito, l'indicazione contenuta in un documento approvato il 4 giugno 1972 dall'Assemblea ordinaria della Associazione italiana di cultura classica: « È necessario rivedere lo *status* dell'insegnamento del latino nella scuola media di primo grado. Una soluzione potrebbe essere l'abolizione di quel latino facoltativo che un infelice compromesso politico, senza base pedagogica, lasciò nella terza classe della scuola media e la continuazione invece per tutti dello studio di questa lingua come integrazione dell'insegnamento dell'italiano. Uno *status* di questo genere, con rinnovata metodologia (e ad un rinnovamento in questo settore qualificati membri dell'Associazione italiana di cultura classica dovrebbero dare il loro contributo di dottrina e di esperienza), potrebbe favorire la formazione delle capacità espressive negli anni della preadolescenza, certi tipi di analisi linguistica molto utili ai fini della organizzazione logica del pensiero e la presa di coscienza da parte del ragazzo di convenzioni nell'uso della lingua inconsapevolmente padroneggiate sino dalla infanzia. Uno *status* così fatto sarebbe cioè insomma anche un'affermazione di valore sociale ».

Si tratta di un modo di risolvere il problema, d'altra parte, che nell'ultimo decennio ha visto esprimersi in suo favore autorevoli studiosi di didattica. « È necessario — ha scritto Germano Proverbio (*Orientamenti pedagogici*, 1969, 5) — che il confronto integrativo italiano-latino si ponga subito su un piano di incontro di civiltà, di culture, tra le cui componenti figurano i mezzi comunicativo-espressivi che sono le lingue, non disgiunte necessariamente dai valori, dalle istituzioni, dalle realtà che il presente ha in comune con il passato, in quel vivere insieme nel tempo che costituisce la storia.

Si tratta, in altri termini, di leggere il passato, nella cui continuità ancora viviamo, e di leggerlo dal presente, soprattutto nell'ambito della scuola, dove l'interesse alla retrospettiva storica deve essere suscitato e promosso partendo dalle situazioni in cui l'adolescente vive e che sperimenta personalmente ». « Sarà sufficiente indicare come dalla vita che egli conduce nella scuola può essere interessato a riflettere sulle istituzioni scolastiche del mondo romano; così per la vita familiare, le istituzioni civili, la vita sociale; allo stesso modo... può riandare... dalle conquiste della scienza e della tecnica d'oggi ai monumenti e ai documenti che rimangono del progresso scientifico e tecnico del mondo latino ».

In conclusione, secondo il Proverbio, « un contatto con il mondo latino, attraverso la lingua latina, senza il peso della grammatica ».

Cioè un complemento dell'italiano che utilizzi al massimo i procedimenti induttivi (ritenuti dagli studiosi di psicologia più adeguati ai modi di apprendere del preadolescente) e che operi appunto in funzione dell'italiano, vale a dire « interamente roteante attorno al suo unico asse, l'italiano, fulcro d'ogni concentrazione e operosità euristica » (Pietro FERRARINO, in *Scuola e Città*, 1964, 5).

La presenza di tali elementi di civiltà e lingua latina, funzionale dal punto di vista psico-didattico, stimolante sul piano pedagogico, ugualmente promozionale per tutti sotto l'aspetto sociale, è, oltre tutto, strumento di comprensione della cultura di cui partecipa ed a cui si collega tanta parte del nostro vivere attuale.

Gli altri ritocchi alla legge n. 1859, che si propongono, si riferiscono alle conseguenze che le modificazioni previste per le materie attualmente facoltative determinano sull'orario complessivo settimanale, nonchè ad alcune scontate revisioni per quanto attiene alla disciplina delle promozioni e degli esami, e ad una più rigida delimitazione del numero massimo di classi per ciascuna scuola e di alunni per ogni classe.

L'aver portato l'educazione musicale e le applicazioni tecniche (con la mutata denominazione di educazione tecnica) al ruolo di materie obbligatorie farebbe lievitare infatti l'orario settimanale delle lezioni nella seconda classe a 29 ore e nella terza classe a 31 ore. Nel presente disegno di legge si pone un correttivo, nel senso che si viene a sancire che il complesso delle ore settimanali d'insegnamento in nessuna delle tre classi dovrà superare le 30 ore: in tal modo si elimina l'enorme difficoltà che la 31ª ora determina nell'orario settimanale, come insegna l'esperienza delle scuole, in cui una parte di alunni durante l'ultimo decennio ha scelto tutte e tre le materie facoltative. Per quanto attiene all'applicazione della predetta norma limitativa del numero massimo di ore di lezione, si pensa che le disposizioni, che a tal fine dovranno necessariamente essere impartite con successivo decreto ministeriale, potranno articolare l'insegnamento dell'educazione tecnica spostando semplicemente un'ora dalla terza classe alla prima e lasciando invariato il numero complessivo delle ore destinate settimanalmente all'intero corso.

Circa la regolamentazione delle promozioni (dalla classe 1ª alla 2ª e dalla 2ª alla 3ª), si è ritenuto di dovere considerare il triennio di scuola media come ciclo unitario (da non interrompere se non in casi eccezionali), entro il quale, per le differenze riconducibili al diverso ritmo di sviluppo di ciascun preadolescente, sono possibili recuperi e accelerazioni capaci di compensare precedenti ritardi e difficoltà.

Pertanto si considera normale, in linea di massima, il passaggio dalla classe precedente alla successiva, tranne nei casi più gravi, sui quali il Consiglio di classe dovrà ampiamente motivare la deliberazione di non promozione. Ciò risponde ad una più attenta considerazione della crisi che spesso colpisce l'allievo che frequenta la prima classe, per il passaggio a volte travagliato dalla scuola elementare alla media, e tiene conto dell'eventuale ritardo nell'acquisizione di alcune capacità, ancora manifestabile entro certi limiti nel secondo anno, ma che non

porta tuttavia ad ipotizzare l'impossibilità di recupero nella terza classe.

L'esperienza, poi, della scarsissima utilità della sessione autunnale degli esami di promozione ne ha suggerito l'abolizione: in questo modo inoltre i passaggi, dalla classe prima alla seconda e dalla seconda alla terza, vengono regolamentati in forma analoga rispetto agli esami di licenza, che, a norma dell'articolo 10 del decreto-legge 15 febbraio 1969, n. 9, convertito nella legge 5 aprile 1969, n. 119, hanno svolgimento in unica sessione.

Concludendo, i presentatori ritengono di dovere peraltro notare che le modificazioni proposte non comportano maggior onere finanziario per il bilancio dello Stato. Infatti, per quanto consegue dall'obbligatorietà che si introduce per le applicazioni tecniche e per l'educazione musicale, si può affermare che la configurazione delle rispettive cattedre, come è stata già modificata dal decreto-legge 19 giugno 1970, n. 366, convertito nella legge 26 luglio 1970, n. 571, è perfettamente idonea a riceverla: con l'obbligatorietà si realizza anzi un'effettiva, piena utilizzazione dei docenti per tutte le sedici ore previste per entrambe le discipline dal citato decreto-legge n. 366 del 1970. Nè la obbligatorietà degli elementi di civiltà e lingua latina nella terza classe viene a determinare esigenze di modifica delle cattedre e dell'orario d'obbligo attualmente vigenti per i docenti di materie letterarie.

All'opposto, sempre a proposito di riflessi finanziari derivanti dalle modifiche proposte, c'è da precisare che l'abolizione della sessione autunnale degli esami di promozione e di idoneità viene a determinare una riduzione degli attuali oneri.

Per tutte le ragioni esposte, nel sottoporre al voto del Parlamento il presente disegno di legge, i proponenti non ne ignorano, come è già stato detto, i limiti; ma ritengono di doverne ugualmente sottolineare i caratteri di larga rispondenza ad alcune indilazionabili esigenze della scuola media dell'obbligo, che è ormai una irreversibile conquista della società italiana.

DISEGNO DI LEGGE

Art. 1.

Alla legge 31 dicembre 1962, n. 1859, concernente l'istituzione e l'ordinamento della scuola media statale, sono apportate le seguenti modificazioni:

Art. 2. — Nel primo comma le parole: « osservazioni ed elementi di scienze naturali » vengono sostituite con le seguenti: « osservazioni scientifiche »; fra le parole: « educazione artistica » e le altre: « educazione fisica » sono inserite le seguenti parole: « educazione musicale; educazione tecnica ».

Il secondo comma è soppresso.

Il terzo comma è sostituito dal seguente: « Nella seconda e nella terza classe l'insegnamento dell'italiano viene integrato da elementi di civiltà e lingua latina ».

Il quarto e quinto comma sono soppressi.

Art. 3. — Il secondo comma è sostituito dal seguente: « L'orario complessivo degli insegnamenti obbligatori non può superare le 30 ore settimanali ».

Art. 5. — Il primo comma è sostituito dal seguente: « Alle classi seconda e terza si accede dalla classe immediatamente inferiore, per promozione in sede di scrutinio finale, tranne nei casi in cui il Consiglio di classe esprima parere negativo ampiamente motivato ».

È aggiunto il seguente quinto comma: « Gli esami di idoneità e di licenza si svolgono in unica sessione ».

Art. 6. — Il terzo comma è sostituito dal seguente: « Sono materie d'esame: italiano, storia ed educazione civica, geografia, matematica ed osservazioni scientifiche, lin-

gua straniera, educazione artistica, educazione musicale, educazione tecnica, educazione fisica ».

Il quarto comma è sostituito dal seguente: « Il diploma di licenza dà accesso a tutte le scuole d'istruzione secondaria di secondo grado ».

Il quinto e sesto comma sono soppressi.

Art. 10. — Il terzo comma è sostituito dal seguente: « Ciascuna scuola ha non oltre 24 classi. Ogni classe è costituita di non più di 25 alunni ».

Art. 13. — Il terzo e quarto comma sono soppressi.

Art. 2.

Le disposizioni della presente legge hanno effetto dal 1° ottobre successivo alla data di entrata in vigore della legge medesima.