

SENATO DELLA REPUBBLICA

XI LEGISLATURA

Doc. LXXI

n. 6

RISOLUZIONE DELLA 7ª COMMISSIONE PERMANENTE

(ISTRUZIONE PUBBLICA, BENI CULTURALI, RICERCA SCIENTIFICA,
SPETTACOLO E SPORT)

d'iniziativa del senatore ZECCHINO

approvata il 17 marzo 1993

ai sensi dell'articolo 50, comma 2, del Regolamento, a conclusione dell'esame del seguente affare: «Stato di attuazione della legge 5 giugno 1990, n. 148, recante riforma dell'ordinamento della scuola elementare»

La legge 5 giugno 1990, n. 148, con la quale fu approvato il nuovo ordinamento della scuola elementare, ha introdotto importanti innovazioni, non solo rispetto all'ordinamento precedente, ma anche rispetto agli ordinamenti vigenti in ambito europeo.

In presenza di situazioni profondamente differenziate nell'attuazione della legge sul territorio nazionale e a fronte del vivace dibattito che ne è derivato, la 7ª Commissione permanente, anche sulla base di ampie consultazioni, ha ritenuto necessario approfondire lo stato e le modalità di attuazione del nuovo ordinamento e chiedere al Presidente del Senato di poter esprimere, ai sensi dell'articolo 50, comma 2, del Regola-

mento del Senato, il proprio orientamento al Governo, al fine di assicurare piena e corretta applicazione alla legge, anche in vista della verifica, finalizzata ad eventuali modifiche, che dovrà essere effettuata a tempo debito, secondo quanto previsto dall'articolo 15, comma 9, della legge stessa. La Commissione ha invece ritenuto prematuro procedere ad una valutazione dei costi-benefici da effettuare ponendo a raffronto lo *standard* qualitativo della scuola riformata con quello fornito dalla struttura tradizionale affidata al maestro unico (come rilevato nella Decisione e relazione della Corte dei conti sul rendiconto generale dello Stato per l'esercizio 1991 - Doc. XIV, n. 1).

Un primo dato, scaturito dalle audizioni delle rappresentanze sindacali, professionali e delle famiglie e dal dibattito svolto in Commissione, ha portato ad individuare come pregiudiziali difficoltà per la piena applicazione della legge:

a) il ritardo nell'attuazione di un nuovo ordinamento degli studi a livello universitario per la formazione dei docenti elementari, già previsto dall'articolo 4, primo comma, n. 5), della legge 30 luglio 1973, n. 477, e successivamente dall'articolo 3, comma 2, della legge 19 novembre 1990, n. 341, di riforma degli ordinamenti didattici universitari;

b) la non adeguata disponibilità di risorse per consentire attività di aggiornamento professionale dei docenti, particolarmente in relazione alle nuove necessità dell'insegnamento di una lingua straniera, dell'educazione al suono e alla musica, dell'educazione all'immagine e dell'educazione motoria;

c) la difficoltà finanziaria in cui versano gli enti locali e la conseguente inadeguatezza delle strutture necessarie a sorreggere le innovazioni organizzative introdotte (inadeguatezza che penalizza ulteriormente le zone più svantaggiate del Paese, concentrate quasi esclusivamente al Sud);

d) uno scarso coinvolgimento delle famiglie a livello informativo e, per quanto consentito, decisionale nonché degli organi di democrazia scolastica.

Pur nella consapevolezza del carattere processuale della riforma, non si possono allo stato non rilevare i ritardi talora esistenti nell'avvio stesso di tale processo, certamente riconducibili a ragioni complesse, ma tali da far oggi riflettere sul varo della riforma a cosiddetto costo zero.

In proposito non va comunque sottaciuto il rilevante costo della riforma stessa, nella forma di un sensibile incremento percentuale di insegnanti rispetto all'ordinamento precedente, tenuto conto della contrazione della popolazione studentesca (per l'anno 1991-1992 si registra un rapporto alunni-docenti pari a 9,8, con un aumento della distanza dai Paesi più sviluppati: Giappone

21,5, Regno Unito 21,4, Francia 17,0, Svezia 11,1 - anno di riferimento 1988 -. Nello stesso anno in Italia si registrava un rapporto pari a 12,8. Fonti: Censis su dati del Ministero della pubblica istruzione e OCSE 1992).

Nel contesto delle difficoltà innanzi menzionate si registra poi uno stato di diffuso disorientamento a causa di interpretazioni particolari, localistiche e soggettive della legge di riforma e della normativa di attuazione, la quale a sua volta talora non sembra agevolare l'applicazione della legge stessa in aderenza piena al suo spirito, anche per qualche carenza di gestione (aggiornamento, eccetera) da parte del Ministero.

In particolare, l'esame compiuto nel corso delle audizioni ed il successivo dibattito hanno evidenziato la necessità di porre attenzione alle seguenti questioni:

1) Continuità educativa (articolo 2). È stata lamentata la diffusa disapplicazione di quanto prescritto dall'articolo 2, in particolare dal comma 2 (incontri tra direttori didattici, presidi e docenti). In proposito va positivamente registrato che, nelle more, è intervenuta l'emanazione di specifico decreto applicativo, anche se la contemporanea azione di razionalizzazione della rete scolastica nei centri montani o disagiati comporta difficoltà di applicazione.

2) Moduli organizzativi (articoli 4 e 5). L'organizzazione dei moduli è elemento centrale della riforma che ha infatti introdotto la grande novità della pluralità dei docenti, ancorata però, con una serie di prescrizioni, al principio dell'unitarietà dell'insegnamento. Concordemente è stato osservato che questa conclamata unitarietà, non più automatica come al tempo del docente unico, impone non solo il puntuale rispetto delle specifiche indicazioni (la «opportuna rotazione», ove possibile, delle assegnazioni degli ambiti disciplinari, in modo da garantire la continuità per almeno un ciclo didattico; l'effettiva collegialità e contitolarità nella conduzione delle attività didattiche e nella valutazione dei risultati), ma l'attuazione della riforma nel suo complesso in aderenza a tale fondamentale

principio, pena il rischio di secondarizzazione della scuola elementare. Sotto questo aspetto è stata denunciata la tendenza alla costituzione di moduli in difformità dalle indicazioni dell'articolo 4, comma 3, nel senso della presenza, per classi, di un numero di insegnanti superiore a tre. È stato inoltre sottolineato il rischio di secondarizzazione legato al dato, tendenzialmente in fase di consolidamento, dell'aspirazione dei docenti a stabili attribuzioni degli ambiti disciplinari.

3) Articolazione del modulo organizzativo nel primo biennio (articolo 5, comma 5). Direttamente ed esplicitamente ispirata al citato principio dell'unitarietà è la disposizione secondo cui nel primo biennio «la specifica articolazione del modulo ... è, di norma, tale da consentire una maggiore presenza temporale di un singolo insegnante in ognuna delle classi». Tale disposizione, come rilevato da più parti e confermato dal Ministro, ha trovato un'applicazione molto limitata. Sembra in proposito che nella realtà si stia accreditando l'interpretazione del «di norma» nel senso della facoltatività della «maggiore presenza temporale di un singolo insegnante», laddove invece è di tutta evidenza che si tratta di prescrizione obbligatoria, sia pure derogabile motivatamente. Un tale orientamento applicativo, che va considerato *contra legem*, risulta in qualche misura avallato in sede ministeriale implicitamente e, talora, finanche esplicitamente. Nel primo senso va ricordata la circolare ministeriale n. 271 del 1991 che offre dettagliate indicazioni sull'organizzazione dei moduli senza distinguere tra primo biennio e triennio successivo, in modo tale da fare escludere ogni possibilità di una maggiore presenza temporale. Nel secondo senso va ricordata una risposta ministeriale scritta ad interrogazione parlamentare (Atti Senato X legislatura, fascicolo n. 138 delle risposte scritte ad interrogazioni, pervenute al 17 luglio 1991, pag. 504) nella quale si afferma che «la presenza prevalente di un solo docente in ogni singola classe, ben lungi dall'essere imposta dalla legge, è da questa prevista solo "di norma", il che sembra rimettere

implicitamente all'autonoma valutazione del collegio dei docenti la scelta». Una tale interpretazione distorce lettera e spirito della norma, attribuendo al collegio dei docenti una competenza a decidere con autonoma valutazione, laddove invece l'attuazione della prescrizione legislativa, derogabile con decisione motivata, appartiene alla responsabilità dei direttori didattici che assegnano gli ambiti disciplinari.

4) Orario delle attività didattiche (articolo 7). Sul punto sono state registrate oggettive difficoltà applicative e vivaci divergenze di opinioni. Vanno inoltre ricordate sentenze, come quella del TAR del Friuli-Venezia Giulia, che sottolineano gli autonomi poteri del consiglio di circolo in ordine all'adozione dell'orario antimeridiano, fino alla predisposizione delle necessarie strutture. Tale flessibilità, voluta dal legislatore nel caso di specie in funzione di contingenti condizioni ambientali, non viene favorita dalla citata circolare ministeriale n. 271 che, al punto 5, prefigura invece precise casistiche. Non si può in proposito non rilevare come in via generale sia auspicato da tutte le rappresentanze degli insegnanti, dei dirigenti scolastici e dalle famiglie un più pieno utilizzo degli spazi di flessibilità consentiti dalla legge. Ciò potrà comportare un aggiustamento degli obiettivi didattici deciso dagli organi collegiali competenti, al fine di adeguarli agli orari effettivamente disponibili.

5) Supplenze brevi (articolo 9, commi 5, 6 e 7). È stato rilevato come le supplenze brevi nella pratica stiano perdendo quel carattere di eccezionalità voluto dalla legge. Ciò a causa del modo in cui sono di fatto esercitati dai collegi dei docenti i poteri relativi all'individuazione dei criteri per la sostituzione dei docenti assenti. La Corte dei conti in proposito ha con preoccupazione sottolineato il forte incremento della spesa per le supplenze.

6) Lingua straniera (articolo 10). Le molte preoccupazioni emerse in ordine alla modalità di attuazione dell'insegnamento di una lingua straniera hanno avuto ampia eco in Commissione nel corso della discussione congiunta da parte della Commissione stessa

dei due disegni di legge (atti Senato n. 773 e n. 912), rispettivamente presentati dal Governo prima e da alcuni senatori poi, recanti disposizioni per la piena attuazione dell'insegnamento della lingua straniera nella scuola elementare, discussione conclusa con l'approvazione di un testo unificato. Tale provvedimento costituisce una prima positiva tappa di quel processo inevitabilmente graduale per la compiuta applicazione della prescrizione legislativa e per il rapido superamento dell'insegnante specialista.

7) Plessi ubicati nelle piccole isole e nelle zone di montagna (articolo 15, comma 4). Viva preoccupazione è stata da più parti manifestata in ordine alla necessità di studiare con attenzione i modi per assicurare l'applicazione della riforma anche in quelle realtà che presentano unità scolastiche di ridotte dimensioni con difficoltà nei collegamenti.

8) Relazioni finanziarie annuali dei provveditori al Ministro e alla Corte dei conti (articolo 15, comma 12). La Corte dei conti, nella già citata relazione, denuncia il mancato invio da parte di 31 provveditorati della prescritta relazione finanziaria annuale, richiamando in proposito l'attenzione del Ministro.

La 7^a Commissione permanente del Senato, in conclusione,

invita il Governo:

I) ad assumere iniziative per avviare più decisamente il superamento delle difficoltà denunciate in premessa, in particolare in relazione alla necessità:

a) di un nuovo ordinamento degli studi per la formazione dei docenti della scuola elementare;

b) di un più intenso programma di formazione, a tal fine utilizzando pienamente anche la convenzione molto opportunamente stipulata dal Ministero con la RAI per l'aggiornamento a distanza;

c) di un più organico programma per l'adeguamento delle strutture da far scaturire - con il reperimento di risorse finanziarie aggiuntive da destinare alla scuola elementare - attraverso conferenze di servizi e per il diritto allo studio tra Stato, regioni ed enti locali per consentire, conseguentemente, la fissazione in modo realistico dei tempi e dei modi per la piena attuazione della riforma;

d) di intensificare l'azione, già proficuamente avviata, di informazione e coinvolgimento delle famiglie;

e) di integrazione delle risorse finanziarie;

II) a vigilare sulla puntuale e corretta applicazione della legge con particolare riguardo agli aspetti segnalati ai precedenti numeri: 1 (Continuità educativa), 2 (Moduli organizzativi), 5 (Supplenze brevi), 8 (Relazioni finanziarie dei provveditori);

III) a favorire lo sviluppo del tempo pieno per rendere più flessibile l'offerta educativa;

IV) a promuovere iniziative di verifica e di discussione delle modalità di attuazione della riforma a livello distrettuale, provinciale e regionale.