

DISEGNO DI LEGGE

**d’iniziativa dei senatori BISCARDI, BRIENZA, PAGANO,
CASTELLANI Pierluigi, OCCHIPINTI, BERGONZI e CORTIANA**

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 7 GIUGNO 1996

Norme sugli scambi educativi internazionali

ONOREVOLI SENATORI. - La scuola, nel processo di costruzione di quella che sarà la nuova Europa, è chiamata a svolgere il ruolo di laboratorio e di fucina in quanto è suo compito quello di fornire ai nuovi cittadini europei gli strumenti della comunicazione e il sapere necessario a consentire un confronto proficuo tra le diverse culture.

A livello comunitario è stata ormai acquisita piena consapevolezza che la realizzazione del mercato unico europeo è collegata con lo sviluppo della cooperazione internazionale nel settore educativo. Questa affermazione va letta, non solo in termini di spendibilità di titoli e di acquisizione di competenze culturali, tecniche e professionali adeguate, in modo da inserirsi in un mercato del lavoro allargato e concorrenziale che escluderà i soggetti professionalmente più deboli, ma anche nel senso di diventare cittadini europei a pieno titolo, anche dal punto di vista culturale: il che comporta, da un canto la capacità di padroneggiare gli strumenti della comunicazione (conoscenza di due o più lingue comunitarie), dall'altro un diverso approccio di tipo culturale ai problemi più importanti che pone il mondo di oggi, con l'acquisizione della consapevolezza, da parte di tutti i cittadini, a partire dai giovani, di appartenere ad un mondo più vasto, dove c'è posto per diverse culture, che, in posizione di parità, hanno diritto a convivere, ad affermarsi e ad essere riconosciute ed accettate.

Cosicché l'incontro culturale e la civile convivenza tra i cittadini europei sono condizionati dalla promozione, nell'insegnamento, di una dimensione interculturale, dalla diffusione all'interno del curriculum dell'insegnamento delle lingue moderne e dallo sviluppo della mobilità dei giovani e di coloro che operano nella scuola.

Negli stessi programmi comunitari è stato sempre sottolineato lo stretto collega-

mento tra la dimensione interculturale, lo studio delle lingue straniere e gli scambi educativi ai fini della maturazione tra i giovani di una coscienza europea.

Gli ordinamenti nazionali, pertanto, sono chiamati ad adeguare la formazione alla prospettiva di un'Europa senza frontiere; in questo processo di adeguamento va superata la condizione di isolamento del nostro sistema educativo, avviando iniziative che vadano nel senso dell'apertura della nostra scuola verso una rete di comunicazioni e di scambi con i sistemi educativi e con le scuole degli altri paesi europei.

Le esperienze di soggiorno all'estero, infatti, sono essenziali, sia per i responsabili dell'istruzione, sia per i docenti, che per i giovani, in quanto offrono l'opportunità di confrontarsi con altre realtà e costituiscono un momento di crescita importante. Tali esperienze però per poter essere produttive devono svolgersi all'interno di un progetto educativo completo ed organico ed attuarsi secondo regole e principi definiti dall'ordinamento.

Il contesto istituzionale

Le attività di scambio finora realizzate nel nostro paese sono state sviluppate per iniziativa di singoli insegnanti o scuole o della stessa Amministrazione, in un contesto giuridico-normativo assolutamente deficitario e quindi in assenza di regole e di orientamenti consolidati.

Il vuoto normativo quasi totale esistente in questo settore è stato colmato almeno in parte a seguito dell'approvazione, con il decreto legislativo 16 aprile 1994, n. 297, del testo unico delle disposizioni legislative vigenti in materia di istruzione, il quale all'articolo 394 contiene per la prima volta, al comma 1, una norma di carattere generale,

la quale stabilisce che: «gli scambi di classi, gli scambi di alunni, gli scambi di docenti e le altre iniziative dirette a costituire rapporti di collaborazione tra le istituzioni scolastiche italiane e di altri Paesi sono disposte sulla base di accordi tra lo Stato italiano e i Paesi interessati, o sulla base di programmi predisposti dai competenti organi della Comunità Europea o delle altre organizzazioni internazionali a cui l'Italia partecipa». Il secondo comma dello stesso articolo per quanto riguarda gli scambi di docenti contiene un rinvio all'articolo 457 del medesimo testo unico, il quale sancisce che: «è consentito, anche in assenza di specifici accordi culturali, lo scambio di docenti con altri Paesi e, in particolare, con quelli della Comunità Europea». In base al comma 2 dello stesso articolo: «l'attuazione dello scambio è disciplinata con regolamento».

La materia degli scambi educativi internazionali si riferisce a: gli scambi di classi, i soggiorni di studio all'estero di singoli studenti delle scuole secondarie superiori, gli scambi di docenti e di assistenti, i Programmi comunitari nel settore educativo (da «Lingua», ad «Arion», al Programma di scambio di insegnanti, ecc.), le visite di aggiornamento e/o di studio all'estero dei docenti e del personale responsabile dell'istruzione (ispettori, funzionari e presidi).

L'unito disegno di legge è rivolto a disciplinare in modo compiuto tutte le iniziative che rientrano tra gli scambi educativi internazionali in modo da realizzare un quadro normativo semplice e razionale che consenta all'Amministrazione di muoversi con agilità e tempestività e a tutti gli interessati di essere svincolati da regole formali troppo rigide o ambigue.

Scambi di classi

Gli scambi di classi non sono previsti da norme aventi forza di legge.

Il Ministero della pubblica istruzione ha ritenuto, in passato, pur in assenza di leggi specifiche, di poter autorizzare i viaggi connessi all'attuazione delle iniziative di scambio, facendo riferimento all'articolo 6 del

decreto del Presidente della Repubblica 31 maggio 1974, n. 416, che, nel fissare le attribuzioni del Consiglio di circolo e d'istituto, prevede, alla lettera d) del comma 2, le visite guidate e i viaggi d'istruzione. Gli scambi, però, hanno una loro specificità rispetto alle visite e ai viaggi per essere caratterizzati innanzi tutto dalla reciprocità. Lo scambio, altresì, implica l'inserimento effettivo degli studenti nelle scuole, nelle famiglie, nella vita sociale e culturale, mentre nel caso delle visite e dei viaggi, il rapporto con il paese visitato è inevitabilmente soltanto epidermico.

È evidente che lo scambio, comportando l'immersione totale nell'ambiente del paese ospite, può servire ai fini dell'apprendimento delle lingue straniere; in ogni caso, attraverso il confronto con altre realtà e all'interno di una logica di progetto pedagogico-didattico che deve essere presente in tutte le iniziative di scambio, educa i giovani ad accettare e comprendere chi è diverso per cultura o lingua o razza o religione, eccetera.

Non si può trascurare il fatto che lo scambio è valido in sé come esperienza di vita, in quanto insegna ai giovani a contare sulle proprie forze, ad essere autonomi e ad adattarsi ad ambienti e condizioni di vita e di studio insoliti.

Da tutto ciò discende l'esigenza di una normativa specifica di facile lettura ed utilizzo da parte di tutto il personale interessato che, applicandosi in modo volontaristico alle iniziative a carattere internazionale, ha bisogno di essere guidato e confortato anche mediante strumenti normativi sicuri a cui fare riferimento, specie nei momenti in cui all'interno delle istituzioni scolastiche passività e resistenze si frappongono come ostacoli da superare ed abbattere.

Soggiorni di studio all'estero di singoli studenti delle scuole secondarie di II grado e soggiorni di studio in Italia di studenti stranieri

Si tratta di iniziative per effetto delle quali si viene a determinare la interruzione del-

la frequenza da parte degli studenti italiani ed il concomitante loro inserimento in istituti scolastici esteri. Nello stesso modo si concretizza la richiesta di studenti stranieri per frequentare le scuole italiane.

Allo stato attuale detti soggiorni sono effettuati sulla base di autonome scelte degli studenti e delle loro famiglie senza una specifica regolamentazione e al di fuori di reali ed efficaci interventi da parte degli organi della scuola.

I soggiorni in questione, infatti, sono attualmente promossi da enti ed associazioni private - collegate con consimili istituzioni estere - che indirizzano in ciascun Paese il flusso in entrata e in uscita degli studenti e organizzano nel contempo, sia l'offerta di programmi di studio presso le scuole estere, sia la sistemazione degli interessati nel Paese ospitante presso famiglie disponibili.

Gli studenti si assentano dalle lezioni per periodi di solito corrispondenti al trimestre, al quadrimestre, al semestre o all'anno scolastico.

Finora l'amministrazione scolastica e le scuole hanno tollerato, se non subito, il fenomeno per la mancanza di norme specifiche in materia.

Appare essenziale la istituzione nelle scuole interessate di supporti didattici ed organizzativi da rimettere alla decisione degli organi scolastici. Preminente è la necessità di individuare uno o più docenti che dedichino parte del loro orario di servizio per seguire il reinserimento degli studenti italiani, nonché per facilitare la frequenza dello studente straniero, raccordandosi con i docenti del consiglio di classe.

Scambi di insegnanti

La materia, fino all'entrata in vigore del testo unico, era disciplinata dall'articolo 65, comma 2, del decreto del Presidente della Repubblica 31 maggio 1974, n. 417, il cui regolamento di esecuzione, com'è noto, è stato emanato, con decreto del Presidente della Repubblica 11 marzo 1988, n. 133. Nella prospettiva della circolazione dei lavoratori e di tutti i cittadini in ambito co-

munitario, la scuola deve favorire l'incontro tra culture, la comprensione e la solidarietà. In questo contesto, la professionalità docente va arricchita attraverso l'inserimento di una dimensione internazionale, che va acquisita, non solo tramite momenti di riflessione e di incontro a carattere teorico e seminariale, ma anche attraverso periodi di soggiorno all'estero all'interno delle istituzioni educative, che siano finalizzati al confronto tra curricoli, tra modalità organizzative e tra metodologie e tecniche didattiche. La qualificazione e riquilificazione del personale docente va quindi rivista e ripensata, prevedendo in via generale periodi, anche brevi, di soggiorno all'estero che comportino esperienze, seppure limitate, all'interno delle scuole di altri Paesi.

L'emanazione del regolamento di cui al decreto del Presidente della Repubblica n. 133 del 1988 ha significato un progresso importante rispetto alla condizione precedente, in quanto ha consentito di rimuovere alcuni ostacoli di natura giuridica che si frapponevano alla realizzazione degli scambi di insegnanti. Ulteriori difficoltà e dubbi, però, permangono.

Le occasioni di scambio offerte al momento sono comunque molte limitate e ciò specialmente per ragioni di ordine economico, essendo scarsi i mezzi finanziari disponibili per gli scambi e non avendo la legge, nè il regolamento, creato risorse aggiuntive da destinare a tale tipo di iniziative.

Progetti dell'Unione europea

Negli anni più recenti sono stati approvati in ambito comunitario alcuni programmi riferiti al settore educativo, nonostante il Trattato di Roma abbia circoscritto l'azione della Comunità al solo settore della formazione professionale.

Questi limiti, com'è noto, vengono superati con il Trattato di Maastricht che invece ha riconosciuto rilievo giuridico al settore istruzione.

Le azioni e gli interventi previsti sono

contenuti nel nuovo testo dell'articolo 126 e sono finalizzati:

a incentivare un'istruzione di qualità (problema della valutazione dei sistemi scolastici e dell'individuazione e utilizzo di indicatori di qualità);

a sviluppare la dimensione europea dell'istruzione, segnatamente con l'apprendimento e la diffusione delle lingue degli Stati membri;

a favorire la mobilità degli studenti e degli insegnanti, promovendo tra l'altro il riconoscimento accademico dei diplomi e dei periodi di studio;

a promuovere la cooperazione tra gli istituti d'insegnamento;

a favorire lo sviluppo degli scambi di giovani e di animatori di attività socio-educative;

a incoraggiare lo sviluppo dell'istruzione a distanza.

I principi basilari cui si è ispirata l'azione comunitaria nel settore educativo nel passato e a cui continuerà ad ispirarsi anche dopo Maastricht possono così riassumersi:

rispetto delle culture e dell'autonomia dei sistemi educativi;

carattere sussidiario delle azioni comunitarie, che devono conferire un valore aggiunto ai programmi nazionali e non sostituirsi ad essi.

Struttura del disegno di legge

Il disegno di legge proposto si compone di quattro articoli.

L'articolo 1 precisa quali sono le finalità principali che devono essere perseguite attraverso gli scambi educativi internazionali. Essi devono essere promossi ed attuati per:

sviluppare la comprensione e la solidarietà tra i popoli;

diffondere nell'insegnamento una dimensione interculturale;

far maturare nei giovani la coscienza di essere cittadini europei;

arricchire la personalità e il bagaglio

culturale di coloro che operano nella scuola;

allargare e consolidare i vincoli di collaborazione con le istituzioni educative degli altri Paesi;

rafforzare nel curriculum lo studio delle lingue europee, specialmente di quelle minoritarie;

diffondere la conoscenza della lingua e della cultura italiane all'estero.

L'articolo 2 indica la tipologia degli scambi educativi internazionali che possono essere attuati dal personale dipendente del Ministero della pubblica istruzione e dalle istituzioni scolastiche. Viene precisato che le iniziative di scambio per essere sviluppate ed attuate debbano essere previste da accordi bilaterali o multilaterali o da altre intese ovvero debbano attuarsi in esecuzione di progetti comunitari. Gli scambi che possono essere autorizzati sono:

scambi di classi delle scuole di ogni ordine e grado e soggiorni individuali di studio all'estero di studenti delle scuole secondarie di II grado;

scambi di docenti;

scambi di assistenti di lingue;

assegnazioni di assistenti di lingua italiana a scuole di altri Paesi a carico del bilancio del Ministero della pubblica istruzione, anche in assenza di reciprocità, nei casi in cui vi sia l'esigenza di promuovere la diffusione della lingua e della cultura italiane in determinate aree geografiche;

soggiorni all'estero del personale dipendente dal Ministero della pubblica istruzione per motivi di studio di aggiornamento.

L'articolo 3 stabilisce che gli insegnanti accompagnatori che partecipano agli scambi di classi abbiano diritto al rimborso delle spese di viaggio e alle indennità di missione secondo le disposizioni in vigore.

Il comma 2, riferendosi agli studi compiuti all'estero da parte di studenti delle scuole secondarie di secondo grado attraverso soggiorni individuali, sancisce che essi possano essere riconosciuti solo a determinate condizioni e cioè:

il soggiorno di studio abbia avuto una durata corrispondente all'anno scolastico;

si sia concluso entro l'inizio degli scrutini finali;

sia stato preventivamente autorizzato e successivamente ratificato dal competente Consiglio di classe.

L'articolo 4 contiene un insieme di disposizioni comuni, transitorie e finali.

Il comma 1, in coerenza con i principi già contenuti dall'ordinamento, stabilisce che il personale dipendente del Ministero della pubblica istruzione per partecipare alle iniziative previste dall'articolo 2 del disegno di legge, che comportano assenze temporanee dal servizio, debba avere concluso positivamente il periodo di prova.

Analogamente il comma 2 prevede che il periodo trascorso dal medesimo personale nello svolgimento delle attività disciplinate dal disegno di legge sia da considerare valido, a tutti gli effetti, come servizio d'istituto.

Il comma 3 si occupa della sostituzione del personale docente autorizzato a parteci-

pare alle iniziative di cui al disegno di legge.

Il comma 4, infine, contiene l'obbligo per le istituzioni scolastiche di privilegiare, nell'utilizzazione dei fondi di bilancio, gli scambi educativi rispetto alle visite di istruzione all'estero, che proficuamente possono essere sostituite con visite analoghe nel territorio nazionale.

Il disegno di legge non ha una normativa di copertura finanziaria in quanto non è finalizzato ad accrescere il numero delle iniziative di scambio, ma a chiarire il quadro giuridico in cui gli scambi si collocano.

Il disegno di legge viene presentato nell'identico testo già approvato dalla 7^a Commissione del Senato, in sede deliberante, il 16 marzo 1995 (atto Senato n. 585, poi atto Camera n. 2244 della XII legislatura) nell'auspicio che ciò ne consente, anche attraverso le particolari procedure d'urgenza previste, la più celere approvazione.

DISEGNO DI LEGGE

Art. 1.

(Finalità degli scambi educativi internazionali)

1. Gli scambi educativi internazionali mirano a sviluppare la comprensione e la solidarietà tra i popoli, a diffondere nell'insegnamento una dimensione interculturale, ad arricchire la personalità e il bagaglio culturale di coloro che operano nel campo educativo, a far maturare nei giovani la coscienza di essere cittadini europei, ad allargare e consolidare i vincoli di collaborazione con le istituzioni educative degli altri Paesi, a rafforzare nel curriculum lo studio delle lingue europee, in particolare quelle meno diffuse, e a diffondere la conoscenza della lingua e della cultura italiane all'estero.

2. Le iniziative di scambio di cui alla presente legge devono essere sviluppate, in particolare, con i Paesi della Comunità europea.

Art. 2.

(Tipologia degli scambi educativi internazionali)

1. Nei casi in cui siano previsti da accordi bilaterali o multilaterali o da altre intese, ovvero in esecuzione di progetti comunitari, possono essere autorizzati:

a) scambi di classi delle scuole di ogni ordine e grado e soggiorni individuali di studio all'estero di studenti delle scuole secondarie di II grado;

b) scambi di docenti;

c) scambi di assistenti di lingue;

d) assegnazioni di assistenti di lingua italiana a scuole di altri Paesi a carico del bilancio del Ministero della pubblica istruzione, anche in assenza di reciprocità, nei

casi in cui vi sia l'esigenza di promuovere la diffusione della lingua e della cultura italiane in determinate aree geografiche;

e) soggiorni all'estero di personale direttivo e dirigente del Ministero della pubblica istruzione per motivi di studio o di aggiornamento.

Art. 3.

(Scambi di classi e soggiorni di studio all'estero)

1. Gli insegnanti accompagnatori che partecipano agli scambi di classi previsti dalla lettera a) del comma 1 dell'articolo 2 hanno diritto al rimborso delle spese di viaggio e alle indennità di missione secondo le norme in vigore.

2. Gli studi compiuti all'estero da parte di studenti delle scuole secondarie di II grado, attraverso i soggiorni individuali previsti dalla lettera a) del comma 1 dell'articolo 2, possono essere riconosciuti a condizione che il soggiorno di studio abbia avuto una durata corrispondente all'anno scolastico, si sia concluso entro l'inizio degli scrutini finali e sia stato preventivamente autorizzato e successivamente ratificato dal competente consiglio di classe.

Art. 4.

(Norme comuni, transitorie e finali)

1. Il personale dipendente dal Ministero della pubblica istruzione, per essere autorizzato a partecipare alle iniziative previste dall'articolo 2, deve avere concluso positivamente il periodo di prova.

2. Il periodo trascorso all'estero dal personale dipendente dal Ministero della pubblica istruzione nello svolgimento delle attività previste dalla presente legge è valido, a tutti gli effetti, come servizio d'istituto.

3. Il personale docente autorizzato a partecipare alle iniziative di scambio previste dall'articolo 2, comma 1, lettere a), b) ed e), sarà sostituito, secondo le disposizioni in vigore.

4. Le istituzioni scolastiche potranno impegnare fondi del proprio bilancio per le visite di istruzione da svolgersi all'estero solo dopo avere assicurato la copertura finanziaria delle attività di scambio progettate.

