

# SENATO DELLA REPUBBLICA

X LEGISLATURA

## 7<sup>a</sup> COMMISSIONE PERMANENTE

(Istruzione pubblica, beni culturali, ricerca scientifica, spettacolo e sport)

### 101<sup>o</sup> RESOCONTO STENOGRAFICO

SEDUTA DI GIOVEDÌ 22 NOVEMBRE 1990

**Presidenza del Presidente SPITELLA**

#### INDICE

##### **Disegni di legge in sede deliberante**

«Nomina in ruolo degli insegnanti della scuola elementare nel corso dell'anno scolastico 1990-1991» (2535)

(**Discussione e rinvio**)

PRESIDENTE .....	Pag. 2, 3, 5 e <i>passim</i>
ALBERICI ( <i>PCI</i> ) .....	5, 6, 7 e <i>passim</i>
BIANCO, <i>ministro della pubblica istruzione</i> ..	4
BOMPIANI ( <i>DC</i> ) .....	5, 6, 19
CALLARI GALLI ( <i>PCI</i> ) .....	5, 13, 23
D'AMELIO, <i>sottosegretario di Stato per la pubblica istruzione</i> .....	14, 20
MANZINI ( <i>DC</i> ), <i>relatore alla Commissione</i> ..	2, 7, 8 e <i>passim</i>
NOCCHI ( <i>PCI</i> ) .....	19
STRIK LIEVERS ( <i>FEE</i> ) .....	9, 11, 12 e <i>passim</i>

*I lavori hanno inizio alle ore 10,25.*

**DISEGNI DI LEGGE IN SEDE DELIBERANTE**

**«Nomina in ruolo degli insegnanti della scuola elementare nel corso dell'anno scolastico 1990-1991» (2535)**

(Discussione e rinvio)

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca la discussione del disegno di legge: «Nomina in ruolo degli insegnanti della scuola elementare nel corso dell'anno scolastico 1990-1991».

Prego il senatore Manzini di riferire alla Commissione sul disegno di legge.

MANZINI, *relatore alla Commissione*. Signor Presidente, signor Ministro, onorevoli colleghi, il provvedimento al nostro esame si è reso necessario a seguito dell'entrata in vigore della legge di riforma della scuola elementare, facendosi in tale legge riferimento ad una attuazione della riforma per gradi, partendo dal dato fisso relativo all'organico di fatto consolidato al momento dell'entrata in vigore della legge stessa.

Come i colleghi ricorderanno, la Commissione ha dibattuto a lungo su questo problema, con particolare riferimento alla questione del consolidamento dell'organico. All'inizio del corrente anno scolastico, in coincidenza con l'entrata in vigore della legge di riforma, si è verificata una difficoltà di applicazione dovuta alla mancanza di norme transitorie per disciplinare il passaggio dal vecchio al nuovo sistema, e si è determinato il problema di rielaborare criteri e modalità per le nomine in ruolo del personale docente per questo anno scolastico. La difficoltà è nata dal fatto che, come i colleghi sanno, erano previsti sei mesi perché i provveditorati realizzassero i piani provinciali – giustamente previsti dalla legge – così da poter intervenire in maniera equilibrata laddove fosse necessario, evitando automatismi che avrebbero poi potuto dare luogo a squilibri e ad un esubero di insegnanti in alcune zone a fronte di una scarsità degli stessi in altre. Per l'attuazione di tale procedura si sono però determinate alcune difficoltà di raccordo con la procedura normalmente prevista in proposito. Infatti, come i colleghi sanno, l'immissione nei ruoli e la determinazione dei posti avvengono in due fasi: con l'organico di diritto, che viene definito nei primi mesi dell'anno, e con l'organico di fatto, che invece viene definito all'apertura dell'anno scolastico, anche a seconda dei movimenti migratori verificatisi nel frattempo. Usufruendo della procedura normale, si sarebbe corso il rischio di avere una distribuzione sul territorio non omogenea. Naturalmente l'altro rischio che si correva era quello che, non procedendo all'immissione in ruolo, si verificasse la perdita in posti.

Il Governo ha ritenuto allora opportuno presentare questo disegno di legge, che cerca di ovviare a questi inconvenienti facendo slittare di un anno la sostituzione dei posti resisi vacanti e facendoli partire di fatto dall'anno scolastico 1991-92. In sostanza, le nomine necessarie verrebbero disposte nel corso dell'anno scolastico 1990-91, con l'assunzione del servizio da parte degli interessati dall'anno scolastico 1991-92. Al fine di evitare un pregiudizio nei confronti dei docenti, ritengo opportuno quanto proposto dal Governo, e cioè che si garantisca a norma di legge la decorrenza giuridica della nomina dal 1<sup>o</sup> settembre 1990.

Poichè in tal modo l'immissione nei ruoli avviene nel corso dell'anno scolastico, per quei docenti che, secondo la legge, hanno diritto alla immissione in ruolo, sia in base alla legge del doppio canale, sia in base alla vecchia legge n. 468 (con l'esclusione dei docenti già in servizio in qualità di supplenti, per i quali l'inquadramento nei ruoli scatta normalmente), ma che inizieranno a prestare servizio dall'anno scolastico 1991-92, il provvedimento prevede un particolare intervento finalizzato all'aggiornamento. Infatti, esso prevede l'attribuzione agli insegnanti nominati in ruolo, ma che non abbiano svolto servizio nell'anno scolastico 1990-91, di una borsa di studio per affinare la preparazione professionale. L'importo di tali borse di studio è pari a 5 milioni di lire annue nel caso di attività di formazione svolta sul territorio nazionale e a 7 milioni di lire nel caso in cui la formazione venga completata all'estero. In questo modo si intende rispondere, con un apporto non secondario, al problema che, in base a quanto disposto dalla legge n. 148 del 1990, il Governo è chiamato a risolvere dovendo predisporre il progetto per l'introduzione dell'insegnamento della lingua straniera nella scuola elementare.

Il provvedimento, in sostanza, consente di non perdere nessuno dei posti previsti dalla legge di riforma, e inoltre di realizzare un contenimento della spesa. Il disegno di legge in discussione si presenta, quindi, come un progetto razionale che consente l'applicazione graduale della sopraccitata legge n. 148 sulla base dei piani provinciali previsti dal comma 1 dell'articolo 15 di tale legge, facendo salvi nello stesso tempo i diritti degli insegnanti che, in base alla legge, hanno diritto ad essere immessi in ruolo.

Ritengo che l'approvazione del provvedimento in esame rappresenti la normalizzazione di una situazione che diversamente potrebbe dare luogo a difficoltà, ritardi e turbative nell'avvio della riforma della scuola elementare. Sollecito pertanto i colleghi della Commissione ad esprimere un voto favorevole per giungere all'immediata approvazione di questo disegno di legge che, oltre tutto, contribuisce a prevenire un probabile contenzioso di rilevante entità.

Per quanto riguarda, infine, la copertura finanziaria degli oneri derivanti dall'attuazione del provvedimento, si prevede al comma 5 dell'articolo unico di far fronte con una quota parte dello stanziamento iscritto al capitolo 1121 dello stato di previsione del Ministero della pubblica istruzione per l'anno 1991.

PRESIDENTE. Ringrazio il senatore Manzini per la sua esposizione.

*BIANCO, ministro della pubblica istruzione.* Se mi è consentito vorrei intervenire subito, poichè poi dovrò assentarmi per partecipare ad un'altra riunione.

Innanzitutto desidero ringraziare il relatore che ha inquadrato benissimo l'argomento in discussione. Io mi permetto di aggiungere alle sue parole la raccomandazione di approvare al più presto il provvedimento poichè questo può consentire agli insegnanti che dovranno essere immessi in ruolo a partire dall'anno prossimo di utilizzare questo tempo per una preparazione più particolareggiata e specifica in direzione della conoscenza delle lingue.

Vorrei poi chiarire che quello al nostro esame è un provvedimento di pura interpretazione, che non modifica nulla. La legge n. 148 di quest'anno – è a tutti noto – prevedeva 6 mesi di tempo per la predisposizione da parte dei provveditorati agli studi dei piani di fattibilità della riforma. Di detti piani si era avvertita l'esigenza perchè, in base agli organici di diritto fissati al 31 marzo, ogni anno ci trovavamo di fronte a situazioni difformi in cui alcune province avevano un numero di posti superiore al fabbisogno mentre altre ne avevano un numero inferiore. Poichè la suddetta legge n. 148 prevedeva una compensazione, un'operazione di riequilibrio che poteva essere fatta solo dopo il 15 dicembre, e poichè i piani dovevano essere redatti ed approvati, questo ha reso impossibili le immissioni in ruolo a partire dal 1<sup>o</sup> settembre 1990.

Il provvedimento in esame inoltre – fatte salve comunque le posizioni più favorevoli – consente a quanti hanno avuto durante questo anno delle supplenze di vedersele valutare come periodo di prova e rende possibile, senza equivoci e discussioni di carattere giuridico, immettere gli insegnanti di diritto dal 1<sup>o</sup> settembre 1990 e di fatto dal 1<sup>o</sup> settembre dell'anno seguente. Noi, per grandi linee, calcoliamo che saranno circa 4.000 gli insegnanti della graduatoria nazionale che potranno fruire della supplenza annuale, ossia la metà di quelli che dovrebbero venir immessi in ruolo.

Il disegno di legge in esame peraltro chiarisce un punto sul quale poteva ingenerarsi equivoco, e cioè che l'organico cui si fa riferimento – lo ha detto anche il relatore – non è quello del 1988-89 bensì quello consolidato al momento dell'entrata in vigore della legge n. 148, togliendo così ogni ulteriore margine di dubbio rimasto anche dopo l'approvazione di un apposito ordine del giorno.

Ripeto quindi che il provvedimento in discussione è di mera natura interpretativa, chiarisce meglio la situazione e non comporta nessun intervento sulla sostanza. La sua copertura inoltre è fuori discussione. Per l'aggiornamento abbiamo disponibilità finanziarie che oltretutto l'attuale disegno di legge di bilancio incrementa. Ho chiarito la cosa anche presso la 5<sup>a</sup> Commissione, convincendo i commissari che si mette in atto un'operazione di assoluta trasparenza e chiarezza, che consente però di dare certezza e tranquillità nonchè di affrontare l'applicazione della riforma nella scuola elementare nel modo più ordinato ed efficace possibile. Si tratta indubbiamente di una riforma difficile, ma con l'aiuto del Parlamento potremo meglio metterla a regime.

Il sottosegretario D'Amelio rimarrà a seguire i lavori; io intanto rinnovo alla Commissione la preghiera di approvare rapidamente il disegno di legge.

PRESIDENTE. Dichiaro aperta la discussione generale.

BOMPIANI. Ringrazio il relatore e il Ministro per l'esposizione che hanno fatto dei termini della questione. Sia l'uno sia l'altro sono stati estremamente chiari e pertanto mi sembra che la portata del provvedimento sia stata esattamente individuata. Esso da un lato reca l'interpretazione di una legge, già vigente, che ci è costata molta fatica, analisi e approfondimento, dall'altro si muove nell'ottica di favorire la formazione del personale. Non possiamo non dichiararci dunque favorevoli ad esso, sempre che resti una legge di interpretazione e non venga a comportare oneri finanziari o differenze sostanziali. In quest'ultimo caso, infatti, si incontrerebbero tali difficoltà presso le competenti Commissioni finanziarie da vanificare l'interesse del provvedimento stesso.

CALLARI GALLI. Io ho una serie di chiarimenti da chiedere al Sottosegretario concernenti l'attribuzione delle borse di studio. In proposito nel provvedimento ci si riferisce ad un «piano straordinario pluriennale di aggiornamento» di cui all'articolo 12 della legge n. 148. Di questo piano però, che in linea generale a me personalmente sembra costituire una buona soluzione, la Commissione non conosce nulla e pertanto non è in grado di valutarlo né di esprimere un giudizio circa le modalità con cui queste borse di studio vengono attribuite. Sempre nello stesso comma si parla poi di coloro che completano la formazione all'estero. È su questo «completano» che fermo la mia attenzione: ci si riferisce unicamente a coloro che hanno già iniziato la formazione all'estero? Se sì, vorrei sapere se questa formazione è avvenuta spontaneamente e da chi è valutata. Vorrei sapere poi se coloro che invece intendono iniziare la formazione all'estero sono discriminati rispetto agli altri. Sono questi i punti che sottopongo al relatore e al Governo per un chiarimento.

ALBERICI. Vorrei fare una prima osservazione di carattere generale ed entrare poi nel merito chiedendo dei chiarimenti specifici.

Quando si discusse e si votò la legge n. 148 del 1990, noi ci esprimemmo negativamente rispetto alla sua gestione e fattibilità. Il provvedimento in esame oggi ci dà ragione al riguardo perché dimostra che la legge sugli ordinamenti della scuola elementare aveva ed ha delle difficoltà di gestione molto forti. Dopo pochi mesi dalla sua approvazione, abbiamo bisogno di un provvedimento di interpretazione, di fattibilità, perché le questioni che erano rimaste aperte sono tali da ingenerare non solo disagio nella scuola ma anche possibili elementi di peggioramento della attuale situazione dal punto di vista degli stessi diritti del personale docente e della possibilità di fare le strutture modulari. Questo è il primo punto sul quale esprimiamo un giudizio politico.

Noi riconosciamo che nel provvedimento sono contenuti elementi meritevoli di considerazione, e da questo punto di vista il provvedimento può essere considerato utile ed indispensabile. Questo giudizio politico di riconoscimento della necessità del provvedimento non ci esime però dal sottolineare che si sarebbe dovuto procedere in modo più serio e dal ribadire che avevamo ragione quando affermavamo che non vi erano le condizioni per una corretta gestione della riforma della scuola elementare.

È stato qui sostenuto che è necessario varare un provvedimento per tenere conto del fatto che nella legge istitutiva del nuovo ordinamento si prevede che entro sei mesi si debba predisporre il piano di fattibilità e, sulla base di tale piano, prevedere le esigenze di dotazione organica. Anche da questo punto di vista, se mi è consentita la massima franchezza, ritengo di dover sottolineare che certo la legge indicava il termine di sei mesi, ma la discussione del provvedimento di riforma si è protratta per molti mesi, per cui vi sarebbe stata la possibilità di operare una verifica dei bisogni della scuola elementare rispetto al modello organizzativo ripetutamente approvato nel corso delle varie fasi dell'*iter* legislativo del provvedimento, in modo da poter arrivare all'inizio dell'anno scolastico con un piano che avrebbe evitato di dover procedere a questa operazione di slittamento.

**BOMPIANI.** Occorre però tenere conto, senatrice Alberici, che nel periodo di tempo cui lei si riferisce, all'interno della compagine governativa si sono verificate numerose sostituzioni, in particolare per quanto riguarda la direzione del Ministero della pubblica istruzione.

**ALBERICI.** Questo è un motivo in più che avvalora il nostro giudizio che l'instabilità del Governo danneggia profondamente i processi di riforma legislativa.

Entrando più specificamente nel merito, desidero aggiungere che nel provvedimento in esame, pur dettato dalla necessità di risolvere una situazione di emergenza, si ravvisano certo anche aspetti innovativi che potrebbero essere utilmente tenuti in considerazione anche in vista di una iniziativa futura non più dettata dall'emergenza. Su tali aspetti potrebbe essere modellato uno strumento in grado – tenendo anche conto delle esigenze poste dai contratti di lavoro e dalle organizzazioni sindacali – di tracciare una strada innovativa per quel che riguarda le attività finalizzate all'aggiornamento e alla qualificazione del personale. Mi riferisco in particolare alla istituzione delle borse di studio, al cui riguardo desidero evidenziare alcune precise esigenze. Vi sono, infatti, delle priorità, e fra queste quella, cui ha fatto riferimento anche il Ministro, dell'insegnamento delle lingue straniere nella scuola elementare.

Occorre poi verificare cosa è concretamente previsto in relazione al dibattito che si sta svolgendo sul disegno di legge finanziaria. A noi risulta che, anche in sede di discussione della legge finanziaria, il problema dei finanziamenti incontra serie difficoltà in quanto le risorse destinate all'aggiornamento risultano alquanto insufficienti. Non deve poi essere dimenticato il problema del recupero dei famosi 90 miliardi per l'aggiornamento nella scuola elementare previsti per lo scorso anno

e non utilizzati, che potrebbero essere recuperati purchè impegnati entro il 1990. Quindi, nel momento in cui si stabilisce un aumento dei finanziamenti destinati all'aggiornamento, occorre capire in quale modo si intendono reperire le risorse finanziarie a tale scopo necessarie.

Desidero in terzo luogo esprimere il disaccordo della mia parte politica sul fatto che le borse di studio verrebbero concesse genericamente agli insegnanti che vengono assunti per svolgere questo tipo di attività. Noi chiediamo, invece, che venga predisposto un piano di aggiornamento specificamente legato all'insegnamento delle lingue straniere. A questo proposito, desidero anticipare che proporremo di inserire al comma 4 un riferimento specifico ad una finalizzazione privilegiata alla formazione degli insegnanti che saranno destinati all'introduzione delle lingue straniere nella scuola elementare. Questa precisazione costituirebbe una garanzia della non dispersione e della finalizzazione positiva dell'intervento.

Un altro punto che a noi appare piuttosto discutibile - e in proposito gradirei un chiarimento dal Sottosegretario - è quello relativo al comma 3, laddove si stabilisce che le nomine in ruolo sono disposte con decorrenza giuridica dal 1<sup>o</sup> settembre 1990. A questo proposito vorrei porre il problema se la decorrenza giuridica così fissata fa riferimento ad insegnanti che poi dovranno entrare in servizio sulla base di quanto disposto dalla legge n. 426 del 1988. Se è così, occorre tenere conto che tale legge prevede già per l'immissione in ruolo una decorrenza giuridica dal 1984: per legge, coloro che vengono immessi in ruolo in base a tale normativa hanno una decorrenza giuridica fissata al 1984. Pertanto, la norma prevista dal testo in esame appare discutibile in quanto potrebbe penalizzare il personale di cui alla citata legge n. 426, dato che per tale personale è già prevista una decorrenza giuridica antecedente. Ritengo, pertanto, che si debba modificare la norma rendendola più omogenea alle altre disposizioni già vigenti in materia.

*MANZINI, relatore alla Commissione.* Vorrei far presente alla senatrice Alberici che il testo salvaguarda espressamente chi ha titolo ad un trattamento più favorevole.

*ALBERICI.* Allora, vorrei capire se quando si stabilisce la data del 1<sup>o</sup> settembre 1990 ci si riferisce a tutti coloro che non saranno immessi in ruolo ai sensi della legge n. 426. A mio avviso, sarebbe opportuno chiarire il significato della norma in questione dicendo che le nomine in ruolo sono disposte con decorrenza giuridica dal 1<sup>o</sup> settembre 1990, salvo se più favorevole la decorrenza giuridica prevista dalla legge n. 426 quando sussistono le condizioni perché l'immissione avvenga sulla base di questa norma. Con tale formulazione, che mi sembra più precisa, non si corre il rischio di ledere il personale di cui alla citata legge n. 426.

Per quanto riguarda il comma 6, desidero sollevare una questione sulla quale anche nella discussione della legge di riforma noi abbiamo insistito molto. In base al comma 6, «La prosecuzione delle attività di tempo pieno di cui all'articolo 8, comma 2, della legge 5 giugno 1990,

n. 148, va riferita ai posti funzionanti alla data di entrata in vigore della stessa legge». Ebbene, il comma 2 dell'articolo 8 citato dispone che «le attività di tempo pieno di cui all'articolo 1 della legge 24 settembre 1971, n. 820, potranno proseguire entro i limiti dei posti funzionanti nell'anno scolastico 1988-1989». A questo proposito ricordo che si svolse una lunga discussione, e in Senato fu anche approvato un ordine del giorno, in cui si chiariva in modo esplicito che la legge n. 820 riguardava, con riferimento alla dotazione di posti, l'insieme delle attività previste dalla legge, nel senso che non solo le classi funzionanti a tempo pieno, ma anche i posti funzionanti ai sensi delle attività integrative rimanevano a disposizione. Oggi, invece, con questo tipo di disposizione non si specifica – come ritengo sarebbe opportuno – che la prosecuzione delle attività di tempo pieno e delle attività integrative previste dalla citata legge n. 820 vanno riferite ai posti funzionanti alla data di entrata in vigore della legge stessa.

**MANZINI, relatore alla Commissione.** Le attività integrative sono certamente comprese nella legge. Il problema nasceva, invece, con riferimento ai posti perché questi venivano riassorbiti tutti; qualche difficoltà di interpretazione si poneva a proposito del tempo pieno.

**ALBERICI.** Per quel che riguarda il tempo pieno la differenza che avevamo sottolineato anche allora è chiara. Se diciamo che rimangono a disposizione tutti i posti dell'attività previsti dalla legge n. 820 la possibilità di utilizzo dei posti anche di attività integrativa può essere distinta nel senso che va nei moduli, o, dove ce n'è bisogno, nelle classi di tempo pieno.

**MANZINI, relatore alla Commissione.** Mentre i posti del tempo pieno sono comunque consolidati, noi non consolidiamo in particolare quelli dell'attività integrativa perché potrebbe ingenerarsi l'interpretazione che questi sono in aggiunta ai posti modulari.

**ALBERICI.** Mi risulta chiaro, ma ugualmente non sono d'accordo.

Volevo poi porre un'altra questione: nella legge sugli ordinamenti della scuola elementare facciamo riferimento alla legge n. 820, una legge cioè che nello stesso articolo prevede attività di tempo pieno e attività integrative. Quella legge infatti, per la prima volta, dava la possibilità di programmare alternativamente o attività integrative o attività definite di tempo pieno. Io ritengo che, per maggiore chiarezza, vi sia la necessità di richiamare di nuovo, ai sensi della legge n. 820, il tempo pieno e le attività integrative. Già in questa sede, pertanto, preannuncio un emendamento in tal senso che presenteremo quando si passerà all'esame dell'articolato.

Detto questo, ho ancora una cosa da aggiungere. Sul provvedimento in titolo si riscontra l'orientamento favorevole delle stesse organizzazioni sindacali, ed anche noi, pur esprimendo delle riserve per il modo in cui si è arrivati alla definizione del testo, non dichiariamo un'opposizione preconcetta, tanto più se ci verrano offerte specificazioni precise circa il piano di aggiornamento e un chiarimento sulla questione relativa alla legge n. 820. Valuteremo poi, sulla base dell'andamento del

dibattito ed anche dell'esito delle proposte emendative che faremo, quale sarà il nostro atteggiamento finale. Riteniamo però che il provvedimento in discussione sia urgente ed indispensabile poichè dà certezze riguardo alla collocazione degli insegnanti.

Approfitto dell'occasione per far presente anche che questo provvedimento ci dimostra che non si può mancare di richiamare in questa sede la richiesta, che già formalmente abbiamo rivolto al Ministro della pubblica istruzione, di portare all'esame della nostra Commissione tutta la programmazione nel momento in cui sarà pronto il piano che viene dai provveditorati. È infatti indispensabile conoscere e discutere tale programmazione per poi definire le operazioni che, a febbraio, porteranno a varare il piano di fattibilità. Ribadisco dunque la richiesta di arrivare ad una discussione prima del varo del piano di attuazione previsto dalla legge n. 148.

**STRIK LIEVERS.** Signor Presidente, noi ci troviamo di fronte ad un disegno di legge concernente le modalità di attuazione della legge n. 148, e questo mi sembra già emblematico della situazione poichè evidenzia di per sè la difficoltà di attuare una legge che io stesso ed il mio Gruppo, già nel dibattito che ha portato alla sua approvazione, avevamo cercato di dimostrare (purtroppo invano) essere malamente attuabile, oltre che cattiva nei suoi fondamenti, nella sua filosofia ispiratrice.

Ma non è su questo che voglio ora tornare; voglio invece sollecitare l'attenzione dei colleghi e del Governo sul problema generale dell'attuazione di questa legge ben al di là della specifica questione che è posta a oggetto del provvedimento in esame. A me risulta, in base a informazioni certo molto parziali e frammentarie, che sarà necessario fornire una valutazione più approfondita quando il Governo – mi auguro quanto prima – sarà in grado di informare il Parlamento sulla base di una conoscenza globale della situazione e delle modalità di attuazione. Il problema che a me pare non possa non risultare centrale riguarda la mancata attuazione della legge per alcuni dei suoi punti di maggiore e meno negativa significazione.

Da informazioni molto parziali e frammentarie mi consta che manca quasi completamente l'attuazione del punto maggiormente innovativo che questa Commissione e questo ramo del Parlamento hanno apportato al testo approvato dalla Camera dei deputati. Abbiamo discusso per mesi circa l'introduzione della figura del maestro prevalente per la prima e la seconda classe. Ora non ricordo esattamente quale formulazione approvammo, nella sostanza però si prevedeva che, di norma, nelle prime due classi delle elementari un maestro dovesse essere presente un maggior numero di ore rispetto agli altri insegnanti.

Mi risulta però che, in moltissimi casi, questa precisa indicazione sia stata disattesa e che, addirittura, la si consideri un'eccezione. So bene, signor relatore, che le previsioni già ci facevano temere che così potesse accadere e che si sospettavano delle furbesche intese, che certo non intendo attribuire al relatore o ai colleghi; rimane il fatto però che una precisa volontà del legislatore consapevolmente espressa, pur con le difficoltà di attuazione che tutti conoscevamo, è stata disattesa.

Avevamo compiuto dunque una scelta attenta di principio, ed anche chi di noi era favorevole alla figura del maestro prevalente ha accettato la scelta di introdurre il «di norma» per consentire spazi di diversa scelta a coloro che, su motivate valutazioni di coscienza, riconoscessero di dover adottare una scelta diversa. Tale scelta è stata dettata, tra l'altro, dall'esigenza di evitare l'introduzione di criteri di pedagogia di Stato, che riteniamo debbano essere arginati. Di fatto, vi è notizia di molte scuole i cui direttori didattici hanno addirittura affermato che il maestro prevalente non è necessario e hanno in sostanza esercitato pressioni in questo senso. Ancora più grave, signor Sottosegretario, è il fatto che nella prima circolare sulla attuazione della riforma emanata dal Governo non si faccia affatto riferimento a questa figura nuova del maestro prevalente, ma soltanto all'applicazione del modello sperimentato negli anni precedenti. Però, nella sperimentazione condotta negli anni passati non ci si era ispirati al principio del maestro prevalente. Parte della responsabilità della mancata attuazione della legge per quanto riguarda questo punto ritengo ricada anche sul Governo, in particolare per la scelta del precedente Ministro della pubblica istruzione di non fare alcun cenno, nella già richiamata circolare, alla novità rappresentata dall'istituzione di norma del maestro prevalente.

Ritengo pertanto che il Ministero debba con sollecitudine porre riparo a questa omissione. Infatti se la volontà politica responsabilmente assunta, dopo profondo dibattito del Parlamento, è quella di indicare che di norma, almeno per il primo biennio, deve essere data attuazione al principio del cosiddetto maestro prevalente, e se si verifica che, affidandosi alle dinamiche spontanee, come era prevedibile, questa indicazione non viene attuata, occorre che il Governo assuma provvedimenti in grado di attuarla. L'intervento del Governo potrebbe essere sufficiente, in quanto nel merito la legge è molto chiara. Se il Governo ritiene, invece, di avere bisogno del supporto di un'ulteriore iniziativa parlamentare non deve fare altro che dirlo chiaramente, anche con riferimento a questo disegno di legge. Questo è comunque un problema politico di fondo che non è possibile eludere.

Un altro punto che riguarda la non attuazione, se non della lettera, certamente dello spirito della legge è quello relativo alla applicazione in verticale dei cosiddetti moduli, applicati non secondo un criterio di gradualità, iniziando naturalmente dalle nuove classi iniziali, ma estesi anche alla seconda classe e addirittura, come è avvenuto in alcune sedi, a tutte le classi. Ciò sta determinando una situazione di tensione, di cui è stata data notizia anche dagli organi di stampa. Questo tipo di applicazione del modulo costituisce infatti la violazione clamorosa di uno dei principi ispiratori della legge, sui quali mi sembra si fosse registrato un ampio consenso da parte di tutte le forze politiche, cioè il principio della salvaguardia della continuità dell'attività didattica. Ricordo che l'articolo 2 della legge di riforma, in relazione alla più difficile materia del raccordo tra scuola materna, elementare e media, è intitolato proprio alla continuità didattica. Ora, nell'attuazione o meglio nella non attuazione della legge si viene a violare questo principio, che è anche un principio di buon senso.

Anche su questo punto vorrei chiedere al Governo alcune precisazioni. Ritengo che anche in questo caso parte della responsabi-

tà possa essere fatta risalire alla medesima circolare cui mi riferivo prima, in cui si prevedeva la possibilità di limitatissime eccezioni al principio della non verticalità. A me consta invece che si sia verificata, per esempio, a Milano in modo massiccio l'applicazione in verticale del modulo. Bisogna allora capire come il Governo intende urgentemente intervenire per eliminare radicalmente questa non attuazione della legge e per combattere tale violazione dello spirito della legge. Come ho già detto, a Milano, come in altre città, è in corso una azione di protesta ad iniziativa di un gruppo di famiglie di studenti di molte scuole, che hanno preannunciato l'astensione dalle lezioni e, se l'esito della agitazione fosse negativo, addirittura il ritiro dei figli dalla scuola. La vicenda ha un risvolto giudiziario perchè è stato avanzato un ricorso al TAR, rispetto al quale vorrei che il Governo si pronunciasse sin d'ora nel senso di annunciare che darà istruzioni all'Avvocatura dello Stato di caldeggiare l'accoglimento di questi ricorsi per ristabilire, quanto meno, il buon senso nell'applicazione della legge.

Anchè in relazione alle risposte che il Governo darà rispetto alle questioni di fondo che ho sollevato, credo si debba considerare l'opportunità di inserire eventualmente nel provvedimento in esame, che è relativo alle modalità di attuazione della legge di riforma, alcune indicazioni che consentano di riaffermare quella che è stata la volontà politica del Parlamento all'atto di approvazione della riforma.

PRESIDENTE. Poichè nessun altro domanda di parlare, dichiaro chiusa la discussione generale.

MANZINI, *relatore alla Commissione*. Signor Presidente, signor Sottosegretario, colleghi, desidero subito riallacciarmi alle osservazioni del collega Strik Lievers, che esulano forse un po' dal testo legislativo in esame riguardando l'applicazione della legge di riforma nel suo complesso e nei suoi motivi ispiratori. Io non nego lo spessore dei rilievi espressi dal senatore Strik Lievers relativamente alle eventuali furbesche intese che potrebbero essersi determinate per arrivare a disattendere la previsione del cosiddetto maestro prevalente. Ritengo – e in tal senso mi sono più volte espresso durante la discussione della legge di riforma – che il concetto di maestro prevalente debba intendersi in modo non rigido ma piuttosto flessibile. Quindi, la sua applicazione deve rispondere alle esigenze specifiche che in concreto si manifestano. Sono comunque d'accordo con il collega Strik Lievers nel ritenere che il «di norma» indica che normalmente ci deve essere un minimo di temporale prevalenza, salvo eccezioni ben documentate; che poi questo significhi che un maestro deve insegnare per 8 o per 10 ore rispetto alle eventuali 30 ore, non è materia fissata dalla legge.

STRIK LIEVERS. Vorrei chiarire che la legge non stabilisce che ci deve essere un minimo di ore di insegnamento, ma che ci deve essere la prevalenza di un insegnante, da realizzarsi in proporzione tale da consentire il raggiungimento dell'obiettivo che è fissato dalla legge stessa.

MANZINI, *relatore alla Commissione*. È sulla qualità e non sulla quantità temporale che si insiste. Credo dunque che abbia fatto bene il

Ministro nella sua prima circolare a non specificare temporalmente questo aspetto.

**STRIK LIEVERS.** Non ha specificato nulla.

**MANZINI, relatore alla Commissione.** Ha fatto bene perché questo è un problema che va corretto qualora si presentassero storture in contrasto chiaro con la legge.

Per i moduli verticali occorrerà verificare la situazione venutasi a creare. I moduli verticali non sono esclusi, bensì previsti, anche se, lo abbiamo riconosciuto tutti, non sono facili da applicare. Qui però non si fa riferimento a questo ma a una questione più delicata, che vengano cioè attivati laddove l'anno precedente non ci sia stata un'iniziativa in questo senso. Io credo che ciò debba avvenire solo laddove precedentemente si è avuta la sperimentazione.

**STRIK LIEVERS.** Il caso che citavo era proprio questo.

**MANZINI, relatore alla Commissione.** Credo che prima di dare un giudizio dovremo avere un quadro più ampio di quanto è possibile avere adesso.

Per quanto concerne le critiche rivolte dalla senatrice Alberici circa la gestione della legge, credo di dover ricordare che questa è stata approvata il 5 giugno e non era immaginabile che il Governo avesse preteso i piani prima dell'approvazione della legge.

**ALBERICI.** Le previsioni però è possibile farle.

**MANZINI, relatore alla Commissione.** Anche se i piani fossero stati disponibili il giorno dopo, ugualmente ci sarebbero state delle complicazioni. Lei conosce il meccanismo dei trasferimenti, delle assegnazioni provvisorie e il discorso della differenza fra organico di diritto e organico di fatto. In ogni caso avremmo avuto un'applicazione molto complessa. Non credo però che ciò sia addebitabile ad una cattiva gestione dal momento che, lo ripeto, la legge è stata approvata solo il 5 giugno. In proposito mi sento allora di dover spezzare una lancia a favore del Governo che, fra l'altro, ha visto in questo periodo anche un avvicendamento di Ministri.

**PRESIDENTE.** Lo svolgimento dei lavori dell'Aula mi costringe a sospendere i nostri lavori, che saranno ripresi non appena possibile.

*I lavori vengono sospesi alle ore 11,25 e sono ripresi alle ore 12,30.*

**PRESIDENTE.** Invito il relatore, senatore Manzini, a proseguire la sua replica.

**MANZINI, relatore alla Commissione.** Ho interrotto la mia replica mentre stavo rispondendo ad alcune osservazioni della senatrice Alberici. La collega si è soffermata poi sulle borse di studio. Anch'io

ritengo che sia saggio privilegiare l'aggiornamento per l'insegnamento delle lingue straniere, e del resto l'impostazione del disegno di legge va proprio in questa direzione in quanto prevede una borsa di studio più consistente per chi intende andare all'estero.

La senatrice Callari Galli aveva invece richiesto dei chiarimenti riguardo a cosa si intenda per «completare all'estero». È evidente che non si può immaginare che si perfezioni all'estero senza aver prima avuto una preparazione minima di base. È perciò impensabile poter prevedere un corso di aggiornamento di qualche mese per degli insegnanti privi di base. Si aggiorna solo chi ha avuto un minimo di preparazione su questa materia. Ritengo perciò che il termine «completare» chiarisca il concetto.

Per quanto concerne poi il discorso del recupero dei 90 miliardi previsti nella finanziaria dell'anno scorso e non utilizzati, debbo dire che i 17 miliardi previsti in questo testo vanno a recuperare una parte di quel fondo.

CALLARI GALLI. Solo una parte però.

MANZINI, relatore alla Commissione. Non possiamo comunque metterli tutti, le cifre si spendono su un progetto. Del resto proprio la legge prevedeva 2 *tranches* di finanziamento: una per il 1990, che evidentemente sarà utilizzata solo per la parte prevista; l'importante è che sia certa (non ho avuto notizia, del resto, che fra i tagli operati ci sia stato anche questo); la seconda *tranche* prevista per l'anno prossimo è a completa disposizione. Semmai si può prendere in seria considerazione l'ipotesi di spostare anche nell'esercizio successivo la possibilità di concludere il piano di aggiornamento dei docenti previsto dalla legge.

Per quanto riguarda l'osservazione relativa alla immissione in ruolo dal punto di vista giuridico dal 1<sup>o</sup> settembre 1990, devo rilevare che nel provvedimento viene già fatta salva ogni situazione più favorevole rispetto alla decorrenza prevista e pertanto si tratterebbe se mai di specificare meglio quanto già previsto nel testo.

Non ritengo invece molto fondata l'osservazione relativa alla legge n. 820 del 1971 per quanto concerne le attività integrative; infatti, tale legge prevedeva chiaramente che le attività integrative dovevano essere riassorbite nei moduli. Quindi, con il provvedimento in esame cessa ogni effetto della legge n. 820 sulle attività integrative, fatta eccezione per il tempo pieno. L'ultimo comma del testo in esame non solo conferma ciò ma ribadisce una interpretazione, che è stata sempre data pur avendo trovato diverse controindicazioni, secondo la quale i posti a tempo pieno che si consolidano sono quelli esistenti all'atto dell'entrata in vigore della legge, cioè al 5 giugno 1990. Ciò significa che vengono compresi i posti in organico di diritto già consolidati nel 1990. Tale osservazione è, a mio avviso, utile in quanto puntualizza in maniera molto precisa quello che già era stato l'intendimento del legislatore nell'approvare la legge di riforma. Se non ricordo male, tutte le forze politiche si espressero a favore della valutazione che il consolidamento dei posti di tempo pieno dovesse essere quello considerato al momento dell'entrata in vigore della legge. Tanto deve essere ribadito anche alla luce delle osservazioni del Ministro circa il fatto che, per un problema

di mancato coordinamento, in una parte del testo si era stabilita per l'immissione in ruolo la decorrenza dal 1988-1989, mentre in altre parti la data era il 1989-1990. Ricordo che per evitare l'introduzione di modifiche, che avrebbero richiesto un nuovo esame da parte del Senato, la Camera approvò il testo in questa stesura approvando nel contempo un ordine del giorno interpretativo che indicava il 1990 come anno di riferimento per quanto riguardava il consolidamento. Occorre pertanto ribadire in questa sede quanto già esplicitato in quell'ordine del giorno. In sostanza credo che questo disegno di legge non sia il segno di errori compiuti nel definire la legge di riforma. Il provvedimento in esame ha solo il senso di consentire il concreto avvio del processo di riforma e di risolvere un problema di natura giuridica dovuto al sovrapporsi di diverse situazioni, ribadendo la *ratio* della legge di riforma con il superamento della dicotomia fra organico di diritto e organico di fatto, che costituisce senz'altro un fatto positivo.

L'unico rilievo che intendo muovere riguarda il comma 2, dove andrebbe a mio avviso ribadito con estrema precisione che la compensazione deve avvenire all'interno dei 273.000 posti previsti senza che se ne perda nessuno laddove vi è una situazione di esubero, perché altrimenti la compensazione non avverrebbe; pertanto, all'espressione «entro il limite massimo dei posti consolidati» sarebbe preferibile l'altra «fino al limite massimo dei posti consolidati». Questa formula non darebbe adito ad alcuna cattiva interpretazione, che potrebbe invece darsi nel caso in cui vi fossero delle situazioni di esubero.

D'AMELIO, sottosegretario di Stato per la pubblica istruzione. Signor Presidente, onorevoli senatori, desidero innanzitutto ringraziare il relatore e tutta la Commissione per la sensibilità ancora una volta dimostrata nell'accelerare al massimo i tempi della discussione di un disegno di legge della cui utilità ed opportunità credo che – anche a giudicare dagli interventi che si sono susseguiti questa mattina – nessuno dubiti.

La natura del disegno di legge in discussione – già definita con precisione dal Ministro – può essere riassunta dicendo che esso reca norme interpretative tanto più utili e necessarie, nonchè addirittura indispensabili, dal momento che l'impatto con la realtà di una riforma come quella della scuola elementare, tanto importante e che il Governo ha difeso e continuerà a difendere nella sua integrale e puntuale interpretazione, ha necessariamente determinato, come era prevedibile, alcune conseguenze e ha richiesto quegli aggiustamenti consequenti ad alcune disfunzioni che nel frattempo si sono andate appalesando, ma che comunque non credo incidano né debbano incidere sulla sostanza della riforma che resta integra e che comunque il Governo intende applicare nella sua integrità.

Siamo dunque in presenza di una interpretazione del testo.

Il disegno di legge è innanzitutto volto a fornire una garanzia, con una decorrenza giuridica della nomina dal 1<sup>o</sup> settembre 1990, a tutti quei docenti che altrimenti potrebbero essere penalizzati, sia perchè al momento della entrata in vigore della legge non è stato possibile utilizzare l'organico di diritto, predisposto il 31 marzo 1990, sia perchè

non si conosce ancora la data di consolidamento di tutti i posti; a tal fine i provveditorati agli studi stanno ultimando le cognizioni delle risorse per l'individuazione delle esigenze effettive così da tenere conto nei piani provinciali delle disponibilità o delle carenze, e quindi delle situazioni in cui occorre intervenire nelle varie province.

Colgo l'occasione per rispondere subito anche ad una precisa domanda della senatrice Alberici a proposito del piano di aggiornamento e formazione dei docenti. Tale piano dovrà necessariamente riflettere i piani provinciali e quindi le previe cognizioni, che dovranno essere completate entro il 31 dicembre. Sarà allora compito del Governo, in particolare del Ministro, impegnarsi a riferire al Parlamento su questo piano, così come è stato richiesto dalla senatrice Alberici.

Per quanto riguarda la garanzia che viene data ai docenti che non avessero nella prima applicazione della legge ottenuto la cattedra, la decorrenza giuridica dell'immissione in ruolo è fissata al 1<sup>o</sup> settembre 1990, facendo ovviamente salve tutte le situazioni più favorevoli afferenti ad altre norme, tra cui quelle fissate dalla legge n. 426. A questo proposito devo riconoscere la non infondatezza delle preoccupazioni del Gruppo comunista, che propone una maggiore e migliore esplicitazione del testo nel senso di fare riferimento alla legge n. 426, però credo che sia opportuno non emendare in materia il testo del Governo perché la voluta genericità è tale da comprendere tutte le possibili fattispecie, la cui puntuale elencazione potrebbe invece comportare omissioni difficilmente sanabili a *posteriori*. Anche dopo aver consultato gli uffici del Ministero, mi si dice che questa norma generale, anzi generica per certi aspetti, è volutamente tale proprio perchè in questo modo verrebbe a comprendere tutto senza escludere le possibilità più favorevoli.

Per quanto concerne la soluzione proposta, è stato detto che essa comporta un rinvio di fatto al 1991-1992 dell'ingresso in ruolo. Questo però non arreca alcun pregiudizio, poichè la decorrenza giuridica è comunque fatta salva al 1<sup>o</sup> settembre 1990 e ugualmente salve sono fatte le posizioni più favorevoli.

Va poi precisato che i posti occupati dagli insegnanti in soprannumerario sono da calcolarsi facendo riferimento alla entrata in vigore della legge n. 148. Anche questa è una norma opportuna che richiedeva un'apposita specificazione. Il consolidamento avviene dunque al momento dell'entrata in vigore della legge n. 148, e quindi è già avvenuto.

Per il numero dei posti di tempo pieno, ritengo che il disegno di legge in esame faccia bene ad esplicitare - come ha precisato e sottolineato anche il relatore - che i posti di tempo pieno debbono essere calcolati tenendo presente il momento dell'entrata in vigore del provvedimento.

La richiesta avanzata dal Gruppo comunista di considerare non soltanto il tempo pieno ma anche le attività integrative non trova d'accordo il Governo, non solo per far salvo tutto il dibattito che, come il relatore ha evidenziato, in questa Commissione è stato approfondito a lungo e alla fine ha portato ad un'intesa e al varo di un testo, ma anche in considerazione del fatto che ove il calcolo fosse esteso anche alle attività integrative, sia pur limitatamente alla data di entrata in vigore,

tali attività integrative di fatto, sia pur parzialmente, vanificherebbero o comunque inciderebbero sull'applicazione dei nuovi moduli. Ci sarebbero infatti comunque delle disponibilità che verrebbero sottratte all'attuazione dei nuovi moduli. Per tale motivo ritengo che sia opportuno lasciare il testo nell'attuale formulazione.

Circa le preoccupazioni sull'uso delle borse di studio, il Governo le condivide e ritiene che occorra definire le priorità per quanto attiene la formazione e l'aggiornamento. Il Governo si propone dunque di dare priorità assoluta all'aggiornamento e alla formazione nelle lingue poichè questo è un capitolo qualificante, anzi determinante della riforma.

Riguardo ai piani, c'è poi da dire che non ne esiste uno riferito al 1991 perchè, come ho già detto, questi piani di formazione e aggiornamento vengono predisposti annualmente anche sulla base delle disponibilità che le singole finanziarie mettono a disposizione dell'apposito capitolo (in questo caso si tratta del capitolo 1121). In proposito voglio anche informare la Commissione che tale capitolo, che nel 1990 aveva a disposizione 106 miliardi, ne ha visti 30 destinati alla formazione e all'aggiornamento per le lingue straniere. Non tutti sono stati spesi, tutti però sono stati impegnati, così da evitare che con il 31 dicembre potessero andare in economia ed essere quindi assorbiti dal Tesoro. Per il 1991, come è noto, il disegno di legge finanziaria impingua il capitolo proprio perchè il 1991 dovrà essere l'anno-cerniera per l'applicazione della legge di riforma della scuola elementare. Dovendosi pertanto prevedere un aggiornamento più consistente e meglio finalizzato, il capitolo da 106 miliardi è passato a 140. Appena saranno completati gli accertamenti nei singoli provveditorati si destinerà una somma molto più consistente dei 30 miliardi stanziati nel 1990, attesa anche una maggiore disponibilità e una maggiore sensibilità che il Senato, come già avvenuto alla Camera, spero dimostrerà per mantenere integra questa appostazione. Per l'aggiornamento e la formazione sarà dunque data priorità nel 1991 all'aggiornamento degli insegnanti che devono essere destinati all'insegnamento della lingua straniera nelle scuole elementari. Il Governo inoltre si impegna fin da questo momento a riferire al Parlamento sul piano di aggiornamento in tempo debito, in modo che questa Commissione non solo possa venirne a conoscenza ma anche dibatterne così da dare al Governo le necessarie indicazioni.

Il senatore Strik Lievers aveva posto alcune domande sull'assenza, nella circolare ministeriale del giugno scorso, dell'espressione «di norma» in riferimento alla figura del maestro prevalente, cioè al tema che tanto impegnò in discussioni e dibattiti la Commissione. Ritengo che si sia trattato di una dimenticanza alla quale va data correzione aggiungendo che, anche per quanto attiene a questa norma, il Governo è impegnato alla sua precisa e puntuale interpretazione nonchè alla sua applicazione integrale.

Più complesso è il problema, sempre affrontato dal senatore Strik Lievers, circa l'applicazione dei moduli non secondo gradualità, per ripetere le sue parole, ma in modo verticale. Obiettivamente, alla luce dei fatti, dobbiamo constatare che purtroppo l'interpretazione data alla legge è stata spesso stiracchiata, se non addirittura stravolta e sconvolta, malgrado i puntuali e precisi indirizzi che il ministro Mattarella dava in

proposito laddove faceva esplicito riferimento, per il 1989-1990, all'applicazione della riforma in tutte quelle classi nelle quali la sperimentazione era già avvenuta e comunque in tutte le prime classi, impegnando soltanto la seconda classe ove il calcolo del tre per due non fosse stato applicabile, ad esempio nei piccoli comuni, e non avesse quindi consentito l'introduzione della nuova norma.

Purtroppo dobbiamo constatare, non solo per quanto ci dice il senatore Strik Lievers ma anche per le denunce e i ricorsi al TAR abbondantemente segnalati al Ministero da diversi comuni, che la norma è stata interpretata in modo un po' più estensivo, al punto che non solo sono state coinvolte classi come la terza, ma anche le ultime classi del ciclo. Ciò ha determinato in alcuni casi, per esempio in provincia di Matera, il rifiuto da parte dei genitori di mandare i figli a scuola in quanto hanno considerato in un certo modo violato lo spirito della legge, cioè il principio della continuità didattica per cui al bambino arrivato in quinta classe, che ha quindi ormai stabilito un certo rapporto con l'insegnante e ha seguito un determinato metodo, non è possibile all'improvviso assegnare tre insegnanti. È comprensibile, pertanto, che ciò possa aver destato forti perplessità.

Per ovviare al problema, che ha tra l'altro prodotto denunce e ricorsi alle competenti autorità, il Ministro provvederà ad integrare l'originaria circolare attuativa della riforma con indicazioni molto puntuale. Devo confessare con molta franchezza che i provveditorati agli studi, sollecitati anche a livello sindacale, al fine di evitare una perdita di posti e per non vedere depauperato l'organico di fatto, hanno interpretato in questo modo l'originaria circolare per garantire una mobilitazione di insegnanti e quindi un accaparramento sui posti. Devo riconoscere che si tratta di una interpretazione non molto convincente. Comprendo che il problema dell'occupazione debba sempre essere al centro delle attenzioni nel momento in cui si attua una riforma, però credo che farlo diventare esclusivo significhi vanificare proprio tutti gli effetti positivi che da questa riforma certamente deriveranno.

Concludendo, vorrei rivolgere la più pressante e sentita preghiera agli onorevoli senatori che hanno preannunciato di voler presentare degli emendamenti di non insistere per la loro approvazione perché – ripeto – nella sostanza la norma, soprattutto per quanto riguarda le condizioni favorevoli oggi previste per gli insegnanti, viene meglio garantita da un testo generico che non da specificazioni che, tra l'altro, sarebbero di difficile individuazione.

Per quanto riguarda la proposta di menzionare i posti delle attività integrative, devo far osservare che ciò non sarebbe opportuno, o meglio, sarebbe addirittura dannoso perché in qualche modo bloccherebbe l'applicazione dei moduli introdotti dalla legge di riforma.

Nel ringraziare nuovamente il Presidente, il relatore e tutta la Commissione per la sensibilità che ancora una volta hanno dimostrato nell'affrontare un problema di tanta importanza per la scuola di base, desidero rinnovare l'invito ad approvare il più sollecitamente possibile il provvedimento in esame.

PRESIDENTE. Deve ora essere svolto il seguente ordine del giorno:

«La 7<sup>a</sup> Commissione permanente del Senato,

nell'esaminare il disegno di legge n. 2535, in relazione alle questioni che si pongono quanto alla prima attuazione della legge n. 148 del 1990,

impegna il Governo:

a prendere ogni opportuna iniziativa affinchè:

a) sia compiutamente rispettato ed applicato quanto disposto dall'articolo 5, comma 5, della predetta legge, ossia che di norma – salvo cioè eventuali eccezioni, adeguatamente motivate, e non tali quantitativamente da stravolgere l'inequivoca disposizione della legge – nelle prime due classi della scuola elementare l'articolazione del modulo consenta una maggiore presenza temporale di un insegnante in ognuna delle classi, e in misura comunque tale da favorire effettivamente "l'impostazione unitaria e predisciplinare dei programmi";

b) l'introduzione dei moduli avvenga con criteri di gradualità tali da salvaguardare comunque la prioritaria esigenza della continuità didattica;

c) dia all'Avvocatura dello Stato la direttiva di attenersi al rispetto del predetto criterio in relazione ai ricorsi presentati al giudice amministrativo attinenti a questa materia».

0/2535/7/1

STRIK LIEVERS

STRIK LIEVERS. Signor Presidente, con questo ordine del giorno intendo semplicemente richiamare l'attenzione sulla necessità di una puntuale applicazione della legge di riforma.

Desidero anche prendere atto con soddisfazione di alcune assicurazioni già anticipate dal rappresentante del Governo relativamente a quanto richiesto al primo punto dell'ordine del giorno nel quale, visto che la legge reca precise indicazioni, non si chiede altro che la puntuale applicazione della legge stessa. Questo significa ovviamente consentire le eccezioni che la legge prevede, ma sempre rispettando lo spirito ispiratore della legge stessa. In questo senso si impone, a mio avviso, l'esigenza di una nuova circolare esplicativa che precisi meglio quanto era rimasto forse implicito nella circolare originaria.

Nel secondo punto dell'ordine del giorno si richiede che venga tutelata l'esigenza della continuità didattica; ciò significa che i moduli debbono essere applicati in modo tale – salvo esigenze di assoluta forza maggiore ed eccezioni, che dovrebbero essere poco numerose e motivate da rigorose ed ineludibili esigenze – da rispettare il principio della continuità didattica. Pertanto deve essere posta attenzione affinchè un rapporto tra insegnante ed alunni instauratosi già da alcuni anni, in base a quanto previsto dal precedente ordinamento, non venga sconvolto da cambiamenti tali da turbare la continuità didattica che viene garantita dalla legge. A questo proposito, nell'ordine del giorno si chiede che in relazione ai ricorsi presentati al giudice amministrativo attinenti a questa materia si dia all'Avvocatura dello Stato la direttiva di attenersi al rispetto del criterio della salvaguardia della continuità didattica.

NOCCHI. Signor Presidente, il collega Strik Lievers non me ne vorrà se il Gruppo comunista non voterà a favore dell'ordine del giorno testè illustrato per le motivazioni già espresse nel corso della discussione del disegno di legge di riforma della scuola di base.

In realtà, la sperimentazione del modulo ha testimoniato che non vi è stato alcuno stravolgimento degli assetti nelle relazioni tra insegnanti ed alunni, ma si è avuta invece una esperienza che deve semmai essere arricchita. Riteniamo inoltre che la prima applicazione del modulo abbia favorito una positiva pluralità di relazioni, insistente, tra l'altro, in un ambito educativo, quello della scuola elementare, abituato da anni ad essere recettivo, aperto e costantemente in ricerca. Quindi, l'immagine che la stessa legge, per molti versi, ma anche questo ordine del giorno offre della situazione all'interno della scuola elementare è, a nostro avviso, piuttosto falsata, mentre in realtà l'esperienza di sperimentazione dei moduli e di avvio della stessa legge non ha comportato le conseguenze denunciate dal collega Strik Lievers.

Anche riguardo alla situazione di agitazione richiamata dal collega Strik Lievers, ritengo che si debba considerare la questione tenendo presente la realtà nazionale nella sua globalità. Chiedo tuttavia che sia rispettata anche l'opinione di chi ritiene che, attraverso la sperimentazione del modulo, si sia attuata una esperienza che deve essere estesa con coraggio e determinazione, specialmente nelle zone dove si sono registrate titubanze e preoccupazioni che vanno superate attraverso l'esperienza. In base a queste motivazioni, ribadiamo la nostra posizione contraria all'ordine del giorno.

BOMPIANI. Credo, signor Presidente, che il senatore Strik Lievers con il suo ordine del giorno abbia sollevato un problema importante. Peraltro già le dichiarazioni del Sottosegretario avevano messo a fuoco il vero problema che consiste nel far rispettare la legge esistente, frutto di un acceso dibattito e di un'ampia discussione in cui le varie parti erano orientate su scelte diverse, anche se alla fine, democraticamente, è stata approvata la norma in discussione nella formulazione attuale.

Ritengo che sia ancora presto per tirare le somme e dire se l'interpretazione che abbiamo voluto dare sia esatta o meno. A mio parere occorre un periodo più lungo per stabilire se quella che nella legge era stata indicata come un'eccezione è diventata in alcune realtà la norma e se questa sia la soluzione migliore. Io non mi sentirei di dirlo, e in ogni caso il monitoraggio della legge che già da noi era stato sollecitato al momento della approvazione del testo potrà darci le migliori informazioni.

Il Governo comunque si è già fatto parte diligente con la circolare del ministro Mattarella e si ripropone adesso con un'ulteriore circolare di mantenere la vigilanza sulla corretta applicazione della legge, non solo per quanto concerne la lettera ma anche lo spirito, per consentire la collaborazione dei genitori nelle decisioni. È questo il vero problema. A mio avviso dunque la legge va rispettata per quello che dice, pronti però a rivederne alcuni aspetti una volta entrati in possesso di dati scientifici certi forniti dai pedagoghi, e così via. In questo modo potremmo stabilire se una situazione presenta profili di negatività o di positività rispetto ad un'altra.

**MANZINI, relatore alla Commissione.** Non mi sembra che, così come stilato, l'ordine del giorno rispecchi lo spirito della legge. Mi dichiaro perciò d'accordo sull'invito rivolto al Governo a vigilare circa l'applicazione del comma 5 dell'articolo 5, ma non entrerei nel merito della questione. Non è compito del Governo infatti definire la lunghezza degli orari ed altre disposizioni di carattere organizzativo.

**STRIK LIEVERS.** Ma non è detto questo nell'ordine del giorno.

**MANZINI, relatore alla Commissione.** Concordo dunque sulla opportunità che si vigili sullo spirito della legge per quanto attiene all'attuazione con gradualità dei moduli, in modo che si inizi dalla prima classe e che comunque vengano coinvolte le classi che già hanno fatto la sperimentazione. Questo consente di arrivare fino alla quarta classe perché le prime sperimentazioni sono partite quattro anni fa e sono dunque in grado già di rientrare in questo caso. Personalmente, tra l'altro, io non accetto il concetto di continuità didattica che è una espressione inventata dai sindacati, i quali fanno il loro mestiere, per difendere i posti di lavoro. La continuità didattica, che è da studiare in maniera diversa, la vedo utile solo nei primi due o tre anni al massimo.

**STRIK LIEVERS.** È proprio lì che si pone il problema.

**MANZINI, relatore alla Commissione.** Mi è sembrato di capire che il problema da lei sollevato è che non si vengano a coinvolgere all'improvviso una seconda o una terza classe a meno che non abbiano già fatto la sperimentazione.

**STRIK LIEVERS.** Il grosso riguarda le seconde.

**MANZINI, relatore alla Commissione.** È il modulo a dover essere didatticamente omogeneo, comunque, non gli insegnanti. Mi dichiaro d'accordo a che l'inserimento dei moduli avvenga con criteri di gradualità e partendo dall'inizio del corso scolastico. Per quanto concerne l'Avvocatura dello Stato, è il Governo che dà le direttive e che ha l'obbligo di far rispettare le leggi ed esso ricorre all'Avvocatura quando c'è un contenzioso. Mi sembra però superfluo quanto proposto: i criteri non li stabilisce l'Avvocatura ma chi dà le direttive.

**D'AMELIO, sottosegretario di Stato per la pubblica istruzione.** Come ho detto prima, in sostanza il Governo si muove già per la integrale e corretta interpretazione e applicazione della legge. Per quanto concerne l'invito a volere sottolineare meglio di quanto non sia stato fatto nella circolare del ministro Mattarella l'interpretazione che il Parlamento ha dato in ordine a questo «di norma», il Ministro mi ha detto che intende precisare il preciso dettato della disposizione in parola con una circolare e che ugualmente intende intervenire per quanto riguarda la gradualità dell'applicazione dei moduli per la continuità dell'insegnamento. La terza parte dell'ordine del giorno invece mi sembra superflua

perchè l'Avvocatura dello Stato quando viene investita, come avverrà, per dare il parere, certamente deve formulare un'interpretazione e quindi di solito il Governo accompagna la sua richiesta di parere con l'interpretazione, che non può non essere corretta, di quello che è lo spirito della legge.

Poichè è superflua, quindi, chiederei di togliere l'esplicitazione di come interpretare il «di norma» che costituisce una ripetizione della discussione generale. Penso che possiamo affidare la questione alla corretta interpretazione della legge sulla base di quanto ci siamo detti in Parlamento e di cui il Governo tiene conto. In conclusione, con qualche modifica, l'ordine del giorno potrebbe essere accolto come raccomandazione.

STRIK LIEVERS. Sono disponibile a rielaborare il testo dell'ordine del giorno.

PRESIDENTE. Passiamo allora all'esame dell'articolo unico, di cui do lettura:

Art. 1.

1. Nella prima attuazione della legge 5 giugno 1990, n. 148, si dà luogo alle nomine in ruolo dei docenti della scuola elementare, ai sensi dell'articolo 8-bis del decreto-legge 6 agosto 1988, n. 323, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 ottobre 1988, n. 426, anche nel corso dell'anno scolastico 1990-91, dopo aver acquisito le risultanze dei piani provinciali di cui al comma 1 dell'articolo 15 della citata legge n. 148 del 1990 ed aver effettuato le operazioni previste dal comma 7 dello stesso articolo.

2. Le predette nomine sono disposte sul 50 per cento dei posti risultanti vacanti e disponibili in ciascuna provincia entro il limite massimo dei posti consolidati ai sensi del comma 5 dell'articolo 15 della citata legge n. 148 del 1990 intendendosi compresi nei predetti posti anche quelli corrispondenti ad insegnanti in soprannumero.

3. Le nomine in ruolo, salvo se più favorevole la decorrenza giuridica prevista dalle rispettive norme di immissione in ruolo, sono disposte con decorrenza giuridica dal 1° settembre 1990 e con l'obbligo di assunzione del servizio nella sede assegnata dall'inizio dell'anno scolastico successivo. Le nomine di cui alla presente legge danno titolo a partecipare ai trasferimenti relativi all'anno scolastico 1991-92.

4. Per gli insegnanti nominati in ruolo ai sensi della presente legge, che nel corso dell'anno scolastico 1990-91 hanno svolto servizio non di ruolo, il predetto servizio ha valore di anno di prova se prestato per la durata prescritta; agli altri insegnanti nominati in ruolo, ai fini del loro perfezionamento professionale, è attribuita una borsa di studio di lire 5 milioni, con assegnazione presso una scuola e con l'obbligo di svolgere attività di formazione, nel quadro del piano straordinario pluriennale di aggiornamento di cui all'articolo 12 della legge 5 giugno 1990, n. 148. A coloro che completano la formazione all'estero è attribuita una maggiorazione di lire 2 milioni. Con decreto del Ministro della pubblica

istruzione sono stabilite le modalità di svolgimento delle predette attività di formazione.

5. All'onere derivante dall'applicazione della presente legge, quantificato in lire 17.000 milioni, si fa fronte con lo stanziamento iscritto al capitolo 1121 dello stato di previsione del Ministero della pubblica istruzione per l'anno 1991.

6. La prosecuzione delle attività di tempo pieno di cui all'articolo 8, comma 2, della legge 5 giugno 1990, n. 148, va riferita ai posti funzionanti alla data di entrata in vigore della stessa legge.

A questo articolo sono stati presentati i seguenti emendamenti:

*Al comma 2, sostituire le parole: «entro il limite» con le altre: «fino al limite».*

6.

**IL RELATORE**

*Al comma 3, dopo la parola: «favorevole», inserire le seguenti: «con particolare riferimento alle norme di cui al decreto-legge 6 agosto 1988, n. 426, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 ottobre 1988, n. 323».*

1.

**ALBERICI, CALLARI GALLI**

*Al comma 4, dopo le parole: «5 giugno 1990, n. 148», inserire le altre: «con finalità prioritaria all'aggiornamento degli insegnanti da utilizzare per l'introduzione delle lingue straniere nella scuola elementare nell'anno scolastico 1991-1992».*

2.

**ALBERICI, CALLARI GALLI**

*Al comma 6, dopo le parole: «tempo pieno», inserire le seguenti: «e delle attività integrative».*

3.

**ALBERICI, CALLARI GALLI**

*Al comma 6 aggiungere, in fine, le seguenti parole: «Il comma 5 dell'articolo 9 della legge 5 giugno 1990, n. 148, è abrogato».*

4.

**ALBERICI, CALLARI GALLI**

*Dopo il comma 6, aggiungere il seguente:*

*«7. Alla continuità del servizio, nel caso di assenza del titolare, provvede il direttore didattico, affidando la classe in supplenza temporanea ad insegnanti non di ruolo, secondo norme che saranno dettate con ordinanza del Ministro della pubblica istruzione.».*

5.

**ALBERICI, CALLARI GALLI**

**CALLARI GALLI.** Signor Presidente, illustrerò molto rapidamente i cinque emendamenti che la mia parte politica presenta, essendo già nel corso della discussione generale emersi i motivi che ci spingono a presentare queste proposte emendative, che tendono tutte a chiarire alcuni punti. Purtroppo, dalle repliche del relatore e del rappresentante del Governo è emerso come le nostre proposte emendative non trovino una favorevole accoglienza; comunque, insistiamo su tali proposte sperando nella forza del convincimento.

Il primo emendamento, riferito al comma 3, tende ad introdurre un espresso riferimento alla legge n. 426 del 1988 per quanto riguarda la decorrenza giuridica della immissione in ruolo. Tale riferimento ci è sembrato necessario al fine di non ledere il personale piuttosto numeroso di cui alla legge n. 426.

Con il secondo emendamento proponiamo di inserire al comma 4 una specificazione tendente a chiarire che le borse di studio concesse nel quadro del piano di aggiornamento devono essere prioritariamente destinate agli insegnanti da utilizzare per l'introduzione delle lingue straniere nella scuola elementare nell'anno scolastico 1991-92.

Il terzo emendamento propone che al comma 6 vengano menzionate, accanto alle attività di tempo pieno, le attività integrative. Su tale proposta, che ci sembra qualificante e sulla quale pertanto insistiamo, mi sembra che la discussione sia ancora aperta.

Con il quarto emendamento si propone la soppressione dell'articolo 9, comma 5, della legge n. 148 del 5 giugno 1990, riguardante le supplenze temporanee. In conseguenza di tale emendamento, proponiamo con l'ultimo emendamento di aggiungere un comma per reintrodurre una norma, già abrogata dalla citata legge n. 148, concernente la sostituzione del maestro in caso di assenza. Si tratta, in altri termini, di reintrodurre quanto abrogato dall'articolo 9 della legge numero 148.

**MANZINI, relatore alla Commissione.** Signor Presidente, l'emendamento da me presentato al comma 2 è volto a chiarire che non devono essere persi i posti comunque previsti nella riforma, cioè nei piani provinciali dei singoli provveditorati, soprattutto in quelle province dove si registri un eventuale esubero. L'emendamento tende a chiarire che i posti devono essere calcolati con riferimento al totale nazionale e non a quello esclusivamente provinciale in quanto altrimenti non si opererebbe la necessaria perequazione.

**PRESIDENTE.** Non essendo ancora pervenuto il prescritto parere della Commissione bilancio, il seguito della discussione del disegno di legge deve essere rinviato.

Vorrei sottoporre alla Commissione la proposta di chiedere alla Conferenza dei Gruppi parlamentari l'autorizzazione a proseguire il dibattito durante la sessione di bilancio.

**CALLARI GALLI.** Desidero esprimere l'assenso del mio Gruppo a tale proposta, motivato dal riconoscimento dell'urgenza del provvedimento in discussione.

PRESIDENTE. Poichè non si fanno altre osservazioni, così rimane stabilito.

Il seguito della discussione del disegno di legge è rinviato ad altra seduta.

*I lavori terminano alle ore 13,35.*

---

**SERVIZIO DELLE COMMISSIONI PARLAMENTARI**

*Il Consigliere parlamentare preposto all'Ufficio centrale e dei resoconti stenografici*  
DOTT. GIOVANNI DI CIOMMO LAURORA