

## DISEGNO DI LEGGE

**d'iniziativa dei senatori GUALTIERI, COLETTA, COVI, DIPAOLA,  
PERRICONE, VALIANI e VISENTINI**

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 21 LUGLIO 1988

### Nuova disciplina dell'obbligo scolastico

ONOREVOLI SENATORI. – L'esigenza di migliorare la formazione dei giovani in rapporto alle sempre più complesse conoscenze ed abilità che si richiedono per comprendere gli sviluppi della civiltà del nostro tempo, per partecipare responsabilmente alle scelte politiche ed economiche, per inserirsi dignitosamente nel mondo del lavoro e delle professioni, impone oggi una riconsiderazione della durata della istruzione obbligatoria, fissata a suo tempo dal Costituente in almeno otto anni.

Del prolungamento dell'obbligo di istruzione si discute peraltro da anni, nella comune convinzione che occorre garantire a tutti i cittadini una preparazione di base più solida di quella attuale. E ciò per evitare il rischio della progressiva emarginazione culturale, sociale ed economica di coloro che risultino privi dei

necessari strumenti di comprensione e valutazione di una realtà che si fa sempre più complessa e difficile da interpretare, e che richiede capacità di intervento e di inserimento sempre più esercitate e scientificamente fondate.

Rispetto a traguardi così impegnativi, la sfida che la scuola è oggi chiamata a raccogliere è indubbiamente assai ardua. Di qui il dovere del legislatore di predisporre ordinamenti e strategie realisticamente idonei a provocare processi di innovazione che consentano il graduale adeguamento del paese ai suoi più avanzati obiettivi, attraverso un articolato potenziamento delle attività di istruzione.

Questo indispensabile realismo nella valutazione delle situazioni in atto, unitamente alla esigenza di una ragionevole gradualità, com-

porta in primo luogo una attenta verifica degli esiti dell'attuale scuola dell'obbligo e della sua idoneità a raggiungere gli obiettivi che da tempo la legge le assegna.

Se prendiamo in esame i risultati, ci rendiamo rapidamente ed agevolmente conto di un fatto: la scuola media di primo grado, riformata nel 1962 e ridefinita e dotata di nuovi programmi tra il 1977 e il 1979, non riesce sempre a raggiungere le sue finalità, formative e di orientamento. Essa consegna infatti alla scuola secondaria superiore, al sistema di formazione professionale, o direttamente al mondo del lavoro, un certo numero di ragazzi insufficientemente preparati, anche su conoscenze ed abilità di base. I firmatari della presente proposta di legge non ritengono che l'insufficiente preparazione sia da attribuire ad una inadeguatezza dell'impianto normativo e didattico della scuola media, nè a diffuse carenze del corpo docente. Al contrario, i traguardi ed i contenuti che i programmi del 1979 propongono all'iniziativa dei consigli di classe e dei docenti appaiono tuttora correttamente calibrati rispetto all'obbligo sociale di dotare tutti i cittadini di un sapere minimo sufficiente sia ad esercitare i fondamentali diritti civili, politici, sindacali, sia ad accedere alle molteplici occasioni di formazione professionale che possono aprire l'accesso all'inserimento nel lavoro.

Nè si può attribuire in massa ai docenti la responsabilità degli insuccessi: al contrario, gli insegnanti della scuola media rappresentano nel momento attuale la parte complessivamente più sensibile alle esigenze di trasformazione socio-culturale dell'intero paese, e certo quella maggiormente stimolata alla innovazione didattica, in un organico quadro di iniziativa collegiale.

Le molte analisi condotte sui casi di evasione e di ripetenza, ancora troppo numerosi, individuano in un insieme di circostanze le ragioni degli insuccessi, che sarebbe comunque errato tentare di aggirare mediante assoluzioni sommarie in sede di esami di licenza media, che occulterebbero il problema, senza minimamente concorrere a risolverlo. Rispetto a questa realtà, non generalizzabile in assoluto, ma comunque più diffusa di quanto non si creda, l'ipotesi di arricchire l'istruzione

obbligatoria con l'aggiunta di un biennio di scuola secondaria superiore, che proponga ulteriori e più avanzati traguardi a tutti, non sembra davvero la più rispondente ai bisogni di coloro che già oggi non riescono a concludere l'obbligo in maniera soddisfacente.

L'inclusione del primo biennio della scuola secondaria superiore nell'obbligo scolastico non ha infatti nessun significato per coloro che al termine della scuola media, avendo già raggiunto un adeguato livello di formazione di base ed un chiaro orientamento circa le proprie scelte future, proseguirebbero comunque gli studi, come già accade in molti casi, mentre determinerebbe effetti gravemente negativi per coloro che al termine di un triennio di frequenza della scuola media o non hanno ancora raggiunto un adeguato livello di maturazione, o non sono ancora in grado di orientare le loro scelte. Per questi soggetti la frequenza imposta di due anni di scuola secondaria superiore, e l'obbligo di seguire percorsi formativi e di istruzione inevitabilmente assai più impegnativi di quelli della attuale scuola media, rischia di risolversi in una inutile perdita di tempo, tanto più frustrante e diseducativa quanto più i traguardi appaiono sproporzionati rispetto alle effettive capacità ed agli interessi concretamente sviluppati, e quanto più si accentua il divario tra la situazione di difficoltà vissuta da alcuni e la regolare progressione negli studi di tutti gli altri.

In un quadro del genere sarebbe del tutto fuorviante e controproducente anche l'eventuale impegno di destinare il biennio, o una parte di esso, al recupero delle potenzialità insufficientemente sviluppate da alcuni nel corso della scuola media, tanto più che i programmi delle varie materie dovranno proporsi altri scopi, coerentemente con un progetto formativo di livello decisamente più alto.

Abbassare il tono del biennio (o dei bienni) in rapporto ai soggetti meno dotati, comporterebbe d'altronde, oltre ad una sostanziale perdita di tempo per coloro che non hanno carenze culturali e formative da colmare, una tale dequalificazione del primo segmento della scuola secondaria superiore da compromettere l'impianto complessivo del restante corso di

studi, condannando coloro che intendono frequentarlo nella sua interezza e che hanno la preparazione per farlo a ritardi difficilmente recuperabili nel triennio successivo, e quindi anche ad ulteriori prevedibili prolungamenti del sistema scolastico, del tutto ingiustificati, sotto ogni altro punto di vista.

In alternativa, è stata avanzata anche l'ipotesi di un obbligo «formativo» (e non scolastico) più lungo, da spendersi al di fuori della scuola, in corsi di formazione professionale, o in forme ancora tutte da inventare e regolamentare di alternanza scuola-lavoro.

È ben vero che soluzioni di questo genere sono adottate in altri paesi europei: ma si tratta di paesi in cui la formazione professionale ha una tradizione assai più consolidata ed una qualità decisamente più alta, anche sotto il profilo culturale. A sconsigliare, almeno per ora, l'adozione di soluzioni di questo tipo non è tuttavia solo, o non tanto, la doverosa constatazione del reale stato della formazione professionale in Italia.

Gli argomenti contrari vanno piuttosto individuati nelle insufficienze della istruzione obbligatoria attuale, che rappresentano il vero oggetto dell'intervento innovatore, specie se si vuole evitare che il sistema di formazione professionale continui a trovarsi di fronte bisogni formativi e culturali non soddisfatti adeguatamente dai cicli di istruzione obbligatoria precedentemente percorsi e che sarebbe del tutto improprio pensare di soddisfare in quella sede.

L'ipotesi di destinare una parte delle energie e risorse a disposizione del sistema di formazione professionale per il recupero della preparazione di base rischierebbe infatti di produrre effetti fuorvianti rispetto alla impostazione ed in genere agli obiettivi che la formazione professionale deve nel suo insieme perseguire, secondo i criteri ispiratori della legge quadro 21 dicembre 1978, n. 845.

La definitiva istituzionalizzazione «per legge» di un simile stravolgimento di obiettivi e l'attribuzione alla formazione professionale di compiti che non le sono propri, vanificherebbe definitivamente ogni sforzo volto a dare nuovo slancio ed efficacia a questo decisivo «strumento della politica attiva del lavoro», riducendola oltre tutto al rango di

sistema scolastico di «serie B».

Assai più logica ed efficace, oltre che perfettamente in linea con la Costituzione, appare invece l'ipotesi di agire direttamente sul sistema scolastico, utilizzando il maggior tempo previsto per l'istruzione obbligatoria nel significativo impegno di rimuovere alla base i condizionamenti che impediscono ad una parte degli alunni di seguire con profitto il regolare corso della scuola elementare e media, e di sviluppare organicamente e con ritmi accettabili le esperienze di studio ivi proposte, e con esse le abilità, le conoscenze, gli interessi indispensabili per un sempre più consapevole orientamento rispetto alle scelte successive.

Un impegno di questo tipo sposta inevitabilmente l'attenzione soprattutto sulle fasi iniziali del processo formativo, in cui si pongono le basi per ogni ulteriore sviluppo, culturale ed intellettuale.

In questa logica, va sicuramente collocata la prevista riforma della scuola elementare e la revisione dei suoi programmi, che tendono appunto a garantire a tutti una più solida base formativa, coerentemente con l'esigenza di sviluppare in modo più puntuale e generalizzato le potenzialità dei bambini, anche in vista delle più ricche esperienze di studio che lo sviluppo della nostra cultura o del nostro apparato produttivo imporrà a ciascuno di essi nell'intero arco della vita attiva, oltre che nei percorsi scolastici. Gli stessi programmi dell'85 riconoscono d'altronde l'opportunità di un «raccordo pedagogico» curricolare e organizzativo con la scuola materna e con la scuola media, al fine di promuovere la continuità del processo educativo, condizione questa essenziale per assicurare agli alunni il positivo conseguimento delle finalità della istruzione obbligatoria. In questa prospettiva un ruolo fondamentale compete alla scuola materna, che, integrando l'azione della famiglia, concorre, con appropriata azione didattica, a favorire condizioni educative e di socializzazione idonee ad eliminare, quanto più possibile, disuguaglianze di opportunità nel processo di scolarizzazione.

Così la premessa dei nuovi programmi per la scuola elementare: ma non sfugge a

nessuno che sarebbe inutilmente velleitario e sostanzialmente retorico dichiarare nel testo dei programmi, e magari anche nella legge di riforma della scuola elementare, l'importanza decisiva della scuola materna ai fini di una capillare e diffusa azione di decondizionamento, in vista di ogni apprendimento successivo, e non trarne poi le logiche conseguenze sul piano degli ordinamenti e della stessa ridefinizione legislativa della istruzione obbligatoria.

Proprio sulla base dei nuovi programmi per la scuola primaria, e coerentemente con quanto è stato fin qui detto, la presente proposta prevede dunque la inclusione di un anno di scuola materna nella istruzione obbligatoria, attribuendo alla frequenza di questo anno il significativo obiettivo di garantire lo sviluppo dei fondamenti affettivi, sociali e cognitivi che risultino particolarmente idonei ad agevolare il proficuo inserimento del bambino (di quanti più bambini è possibile) nei processi scolastici veri e propri, che si differenziano per il fatto di essere più puntualmente mirati alla alfabetizzazione promossa nella scuola elementare.

Ad un'identica logica si ispira, altresì, la proposta di consentire il prolungamento di un quarto anno di scuola media a coloro che al termine del triennio non risultino in possesso delle conoscenze ed abilità necessarie per affrontare proficuamente la scuola secondaria superiore e gli stessi corsi di formazione professionale. Questo quarto anno non dovrebbe in nessun caso essere inteso come una pura e semplice ripetizione del programma di terza media, ma come una specifica occasione di interventi fortemente individualizzati, finalizzati in primo luogo al recupero e allo sviluppo delle conoscenze ed abilità acquisite in misura insufficiente ed in secondo luogo ad una più puntuale ed efficace organizzazione delle attività di orientamento.

È evidente che questa proposta non contraddice la prospettiva di una frequenza generalizzata ed eventualmente anche obbligatoria dei primi due anni della scuola secondaria superiore, ma si propone piuttosto di richiamare alla attenzione del legislatore una realtà esistente

che non può essere né ignorata, né subordinata a massimalismi di tipo ideologico.

È certo nelle intenzioni dei firmatari della presente proposta procedere nella direzione di una crescita culturale del paese, ma non ignorando la necessità di predisporre strumenti che tengano adeguatamente conto della varietà delle situazioni in esso esistenti. A nessuno infatti è consentito ignorare e sottovalutare il fatto che molti corsi delle «150 ore» servono in realtà al recupero dell'obbligo scolastico, tanto è vero che vengono sempre più utilizzati da adolescenti che cercano - per questa via - di ottenere la licenza media. Che cosa accadrebbe se la legge imponesse loro nell'immediato anche la frequenza di due anni di scuola secondaria superiore?

Nei tempi medi e medio-lunghi è ipotizzabile una maggiore efficacia della scuola elementare, rinnovata negli ordinamenti e nei programmi, specie se la vera e propria alfabetizzazione, che rappresenta il suo compito peculiare, sarà preceduta da un anno di scuola dell'infanzia fortemente impegnato a rimuovere i condizionamenti socio-culturali ed ambientali ed a predisporre, per tutti, i fondamenti necessari ad ogni successivo apprendimento. In quel nuovo quadro che noi non solo auspichiamo, ma che siamo impegnati a prefigurare e rendere possibile, il quarto anno di scuola media previsto dalla presente proposta risulterà probabilmente utile solo a pochissimi, o del tutto superfluo. Nei tempi brevi, tuttavia, esso rappresenta a nostro giudizio l'unica valida soluzione rispetto ai molti e complessi problemi aperti comunque dal prolungamento della istruzione obbligatoria, e che non possono essere scaricati in blocco né sulla scuola secondaria superiore, né sul sistema di formazione professionale, né sulle attuali strutture della scuola media.

La ragionevole tendenza, ormai diffusa, di legiferare in materia scolastica in una logica di gradualità, processualità, realismo, trova una propria conferma anche nella presente proposta di legge, che consentirebbe - oltre tutto - di dare coerenti e concrete prospettive di utilizzazione ai docenti in soprannumero di educazione tecnica, a cui potrebbe essere proficuamente affidata la progettazione delle attività di orientamento ed il loro coordinamento.

**DISEGNO DI LEGGE**

## Art. 1.

*(Durata dell'obbligo scolastico)*

1. A partire dalla data di entrata in vigore della presente legge l'obbligo di frequenza scolastica, da assolversi tra il quinto e il quindicesimo anno di età, comprende:

a) un anno di scuola preparatoria, da assolversi nella scuola materna riordinata secondo i criteri di cui all'articolo 2;

b) la scuola elementare;

c) la scuola media;

d) almeno un anno di scuola secondaria superiore, ovvero, per coloro che non superano l'esame di licenza media, da intendersi come titolo valido ai fini della iscrizione alla scuola secondaria superiore, l'anno di orientamento e recupero di cui all'articolo 4.

2. È comunque prosciolto dall'obbligo chi dimostri di avere osservato per almeno dieci anni le norme sull'istruzione obbligatoria.

## Art. 2.

*(Attuazione)*

1. I bambini che compiono il quinto anno di età entro il 31 dicembre dell'anno solare in corso sono tenuti a frequentare un anno preparatorio alla scuola elementare, da attivarsi presso le scuole materne statali secondo i criteri di cui ai commi successivi.

2. La frequenza di detto anno deve garantire lo sviluppo dei fondamenti affettivi, sociali e cognitivi idonei ad agevolare l'inserimento nei processi scolastici mirati alla alfabetizzazione promossa nella scuola elementare.

3. Il Ministro della pubblica istruzione è delegato ad emanare, entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, uno o più decreti aventi valore di legge in materia di riordino della scuola materna statale, che

assume il nome di «scuola dell'infanzia», secondo i seguenti criteri:

a) il fine istituzionale della scuola dell'infanzia è quello di creare idonee situazioni di apprendimento per i bambini dai 3 ai 6 anni, tenendo conto degli stadi di sviluppo di questa età e delle eventuali diversificate difficoltà individuali dovute a disturbi dell'intelligenza o del comportamento, allo svantaggio culturale o a veri e propri *handicaps*;

b) la scuola dell'infanzia non si propone di anticipare i programmi di istruzione della scuola elementare, ma di stimolare ed arricchire un patrimonio di conoscenze e di abilità che i bambini possono acquisire come prerequisito utile alla scolarizzazione successiva;

c) la scuola dell'infanzia accoglie bambini che hanno compiuto o compiono entro il 31 dicembre il terzo anno di età e non superano alla stessa data il sesto anno;

d) l'iscrizione dai 3 ai 5 anni è facoltativa, quella dai 5 ai 6 anni è obbligatoria. Per la fascia obbligatoria la scuola rilascia attestati di frequenza;

e) non sono previste ripetenze;

f) la frequenza è gratuita;

g) il personale docente di futura assunzione dovrà essere in possesso di formazione universitaria e di abilitazione specifica.

4. Entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, il Governo redige un piano per la diffusione della scuola statale dell'infanzia su tutto il territorio nazionale, in misura adeguata alle esigenze derivanti dall'obbligo di frequenza, esteso a tutti i bambini di cui al comma 1, ed un coerente piano di aggiornamento del personale in servizio.

### Art. 3.

#### *(Disciplina transitoria)*

1. In sede di prima applicazione della presente legge, e fino a quando non abbiano terminato il triennio di scuola media gli alunni di cui all'articolo 2, la durata della scolarità obbligatoria è prolungata a nove anni complessivi. Essa comprende:

a) la scuola elementare;

b) la scuola media;

c) almeno un anno di scuola secondaria superiore o, in alternativa, l'anno di orientamento e recupero di cui all'articolo 4.

2. A partire dalla data di entrata in vigore della presente legge, gli alunni che abbiano frequentato per tre anni la scuola media e che non abbiano affrontato o superato l'esame di licenza, sono tenuti a frequentare l'anno di orientamento di cui all'articolo 4, organizzato presso la scuola media di provenienza. Al termine dell'anno di orientamento e recupero, gli alunni che abbiano conseguito risultati soddisfacenti possono essere ammessi, su delibera del consiglio di classe, all'esame di licenza media. In fase transitoria, ed entro i termini di cui al comma 1, è comunque prosciolto dall'obbligo chi dimostri di avere osservato per nove anni le norme sull'istruzione obbligatoria.

#### Art. 4.

##### *(Anno di orientamento e recupero)*

1. L'anno di orientamento e recupero ha lo scopo di integrare, consolidare e potenziare le conoscenze ed abilità acquisite nel triennio di scuola media e di favorire il processo di orientamento scolastico e professionale.

2. Per assicurare l'armonico sviluppo della personalità dell'alunno e per agevolare un suo più consapevole e motivato orientamento rispetto alla scuola secondaria superiore, alle attività di formazione professionale ed al mondo del lavoro, le scuole medie organizzano un anno di orientamento e recupero, comprensivo delle materie previste dai piani di studio della scuola media e di attività di orientamento. I consigli di classe preposti alla organizzazione di detto anno programmano, sulla base delle verifiche iniziali, organici progetti di recupero e approfondimento, integrandoli con attività sistematiche di orientamento idonee ad offrire agli alunni occasioni molteplici di esperienze concrete in settori operativi diversi.

3. Tali attività, organizzate per brevi cicli, possono consistere in:

a) seminari di informazione su attività e problemi di carattere professionale;

b) sessioni di lavoro e visite guidate presso industrie, laboratori, uffici, aziende agricole e artigiane, musei, archivi, biblioteche, scavi archeologici, ed altri centri di attività di interesse economico, professionale e culturale;

c) cicli di lezioni ed esercitazioni che attraverso l'approfondimento o l'estensione di argomenti affini a quelli delle materie del piano di studi, agevolino l'inserimento nel mondo del lavoro. Al termine dell'anno di orientamento e recupero l'alunno può accedere ai corsi di formazione professionale o, se in possesso della licenza media, iscriversi al primo anno di scuola secondaria superiore.

4. Per l'organizzazione dell'anno di orientamento vengono utilizzati docenti a qualunque titolo in servizio nella scuola.

#### Art. 5.

##### *(Organizzazione dell'orientamento)*

1. L'organizzazione pratica dell'orientamento è di competenza dei consigli di classe responsabili dell'anno di orientamento, che programmano le diverse iniziative di concerto con i consigli di istituto, cui le proposte dei consigli di classe devono essere presentate. All'uopo la scuola può altresì avvalersi:

- a) di esperti delle diverse attività;
- b) di personale in servizio presso centri regionali di formazione e di orientamento professionale;
- c) di rappresentanti del mondo della cultura, del lavoro e della produzione.

2. Tale personale è retribuito forfettariamente in rapporto alle prestazioni richieste e concordate.

#### Art. 6.

##### *(Norma di copertura finanziaria)*

1. All'onere derivante dalla presente legge valutato in lire 50 miliardi per il 1988, 75 miliardi per il 1989 e in lire 100 miliardi per il 1990, si fa fronte mediante corrispondente riduzione dello stanziamento iscritto, ai fini del bilancio triennale 1988-1990, al capitolo 6856 dello stato di previsione del Ministero del tesoro per l'anno 1988.