

SENATO DELLA REPUBBLICA

— XII LEGISLATURA —

N. 849

DISEGNO DI LEGGE

d'iniziativa dei senatori MAFFINI, FRIGERIO, ROSSO e SERRA

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 15 SETTEMBRE 1994

Abolizione degli esami di riparazione, razionalizzazione
della rete scolastica e autonomia federale; nuove norme per
l'inizio dell'anno scolastico

INDICE

Relazione	Pag.	3
Disegno di legge	»	6
Titolo I. Abolizione degli esami di riparazione e di seconda sessione	»	6
Titolo II. Razionalizzazione della rete scolastica e autono- mia federale	»	10
Titolo III. Nuove norme per l'avvio dell'anno scolastico	»	11

ONOREVOLI SENATORI. - L'abolizione degli esami di riparazione sgombra il campo alla possibilità di bene avviare l'anno scolastico - ci viene detto. Le proposte qui contenute soccorrono a tanto candore che sembra non avvertire che l'abolizione è misura in sé assai rischiosa perchè toglie la sicura ad un sistema d'istruzione ch'è tanto egualitario a parole quanto nei fatti selettivo, quasi mai meritocraticamente. Le statistiche confermano che la scuola italiana mano a mano che si srotola dalle elementari alle università passa da fiume popolare in piena a rivolo elitario e minoritario, riservato per lo più ai ceti superiori. Detto in altro modo: alti costi, bassa produttività. Un sistema prossimo al collasso, stretto dalla garrota del centralismo burocratico ministeriale. Con altri, e forse con tutti, devo ripetere che senza una riforma radicale - che per noi significa liberale e federale - del sistema istruzione e formazione - peraltro evitando accuratamente modelli e derivati astratti e rigidi di tipo pianificatorio e a soluzione finale una per tutte - non c'è abolizione di esami che valga. Ciò doverosamente detto, entriamo nel merito delle misure qui indicate per guidare verso un esito positivo l'abolizione decretata, lavorando anche sulle premesse e sulle conseguenze delle sue condizioni al contorno. Si propongono (titolo I, articoli 1, 2) corsi integrativi disciplinari per i meno ma anche per i più dotati. Non si tratta di classi differenziali ma di valorizzazione delle differenze, di per sé un bene di natura che spetta alle istituzioni di trasvalutare a bene di cultura, a disposizione della crescita e dello sviluppo così individuale come sociale. Dunque corsi di recupero e sostegno ma anche di approfondimento, con una funzione premiale, selettiva al meglio, meritocratica.

Corsi non obbligatori: perchè c'è il rischio, con l'obbligatorietà, che una parte, e non la migliore, dei docenti si liberi della incombenza o promuovendo o bocciando oltre il necessario: in tutte e due i casi avremmo un precipitare al basso della scuola. Del resto nella media inferiore un'analogha misura, ha prodotto, come tutti constatano, la perfetta quanto impropria equivalenza di obbligo di frequenza e obbligo di promozione: i risultati sono davanti a tutti noi, sia per i promossi che per gli abbandoni, le dispersioni e così via. E c'è anche una questione di principio: una scuola di impianto liberale - che dovrà significare anche il riconoscimento per le famiglie della libera scelta, a parità di costo (*bonus* o convenzioni o detassazione), tra il servizio pubblico scolastico gestito da scuole statali o non statali - non può obbligare monopolisticamente uno studente a servirsi solo ed esclusivamente dalla scuola che frequenta impedendo, per esempio, che possa recuperare o eccellere presso un docente «privato», dotato di ricevuta fiscale, o magari attraverso gli insegnamenti del proprio genitore dotto ed esperto.

Naturalmente spetterà comunque alla scuola decidere se il corso integrativo - frequentato in pubblico o in privato, o non frequentato - avrà portato benefici e buoni voti: liberi di scegliere, ma giudicati sempre, quanto alla validità dei risultati dell'apprendimento integrativo, dallo stesso consiglio di classe, in un'unica sessione con gli studenti dell'intera classe, senza scappatoie: promossi o bocciati.

Nell'articolo 3, comma 1, lettera c), l'attenzione è rivolta ai docenti che restano, nel bene e nel male, ciò su cui si regge la scuola italiana: va riconosciuta e premiata la professionalità dei migliori di loro, in termini di impegno a tempo pieno, innova-

XII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

zione didattica e di ricerca, collaborazione con le attività integrative varie. Certo restiamo in attesa di poter definire, a breve, forme di reclutamento e formazione assai più selettive delle attuali e capaci di ridare un senso dinamico e premiale alla carriera - oggi desertificata - legata ad una evoluzione che interconnetta incrementi stipendiali a meriti professionali valutabili e verificati oggettivamente, fino a prevedere, da ultimo, collegamenti operativi con l'istituzione universitaria e raccordi con l'Unione europea. È, per questo aspetto, importante che già oggi non sia più il Ministero della pubblica istruzione delegato alla contrattazione coi sindacati più significativi ma una agenzia di rappresentanza negoziale: ARAN. Si spera che la novità possa e sappia rompere con schemi consociativi e sindacocratici ormai obsoleti.

Anche a questo fine si propone la nuova forma, valida nell'area dei corsi integrativi, di assunzione a contratto con nomina del consiglio di istituto. Nell'articolo 4, si prevede, per il funzionamento dei corsi integrativi, non solo l'uso del cosiddetto fondo di incentivazione (280 miliardi) ma anche il concorso della famiglia: è una forma di partecipazione che sollecita al controllo diretto e permanente che esige efficienza e trasparenza. Saranno i singoli istituti a decidere, e comunque non dovranno essere i meno abbienti a pagare di più e per tutti, come troppo spesso capita.

Sulla razionalizzazione della rete scolastica (titolo II) si è dovuto tener conto che, come dimostrano le misure fin qui prese, ancora troppi pensano che l'autonomia degli istituti possa, con l'ausilio d'una amministrazione solo decentrata e decongestionata, rendere superfluo e riassorbire del tutto ogni intento federalistico. Questo titolo, a partire da un problema particolarmente sentito dal popolo, toglie a chi l'abbia siffatta illusione. È certo, non siamo solo noi costernati per questa idea burocratico-feudale che delinea il mondo dell'istruzione nei termini di un re e della sua corte (il Ministero della pubblica istruzione) e 15.000 mini-reami (i singoli istituti autonomi).

A parte ogni rischio autarchico e/o anarchico - dove l'alternativa cadrebbe rispettivamente tra implosione ed esplosione del sistema scolastico nazionale - ci si domanda, e quasi si sorride, dove mai sia finito quell'articolo 33 della Costituzione che recita: «...La Repubblica... istituisce scuole statali»; la Repubblica, cioè anche regioni, province, comuni. Per necessità di chiarezza offriamo un primo approccio al principio federale di sussidiarietà per il quale - detto in breve - il potere è dal basso e periferico mentre al centro convergono le attribuzioni residuali, peraltro essenziali perchè, senza confusioni totalitarie tra Stato e Nazione, tutto si tenga in uno.

Quanto alle norme del titolo III per l'avvio dell'anno scolastico, vogliamo sottolineare che l'abolizione degli esami di riparazione non è la misura più propria ed efficace per l'avvio ordinato e regolare, ma solo una delle condizioni, e non certo la prima. Qui vengono in evidenza alcune misure da molti attese: responsabilità, efficienza, trasparenza.

Cominciamo con lo sgomberare il campo dalle macerie sessantottarde di tipo consociativo e clientelare che legano in cogestione due funzioni ugualmente legittime ma diverse e divergenti: quella amministrativa e quella sindacale (articolo 10, comma 2). Occorre anche flessibilità nella dotazione globale di ore di insegnamento in vista del raggiungimento di obiettivi didattico-educativi e formativi, programmati e verificati dal progetto d'istituto in collegamento con le esigenze socio-culturali e produttive del territorio (articolo 11, commi 1, 2 e 3). Sono soppresse le dotazioni organiche aggiuntive (DOA). E per il personale non docente - ausiliare, tecnico, amministrativo: ATA - va progettata una diversa funzione della figura del «bidello» - 100.000 lavoratori non qualificati, senza corrispondenti in altri Paesi - che è oggi quella di un lavorante per una impresa di pulizia, senz'altro la più grande del mondo (articolo 11, comma 5).

E deve prendere avvio, nel quadro di un riequilibrio del rapporto numerico tra do-

XII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

centi e discenti che ci riporti a *standard* europei, tanto più in una fase di decremento demografico, il riassorbimento degli esuberanti, a partire dai soprannumerari. Noi guardiamo ad un loro inserimento nell'area dei beni culturali, con funzioni e compiti particolarmente qualificati, per un settore che vede in Italia concentrarsi il 50 per cento dei beni planetari (articolo 11, comma 6).

Un'attenzione particolare va alle supplenze annuali e temporanee, luogo prediletto della tenia clientelare e fonte di sempre risorgente precariato, ch'è poi sottoccupazione intellettuale assistita (articoli 12 e 13).

L'articolo 13 tocca la questione della mobilità che scompagina gli organici e spezza ogni continuità didattica. Si prevede (comma 1) che i trasferimenti a domanda siano concessi solo ogni tre anni, e ai trasferimenti annuali non si dia luogo (comma 3); mentre l'articolo 14 razionalizza la mobilità dei capi d'istituto. Infine l'articolo 15 richiama alla necessità e al dovere che il monte ore settimanale e annuale sia sempre e comunque garantito: tutto ciò che si perde in interruzioni va recuperato e per questo è previsto che il termine finale dell'anno scolastico possa allungarsi per raggiungere effettivamente i duecento giorni di scuola.

DISEGNO DI LEGGE

TITOLO I**ABOLIZIONE DEGLI ESAMI DI
RIPARAZIONE E DI SECONDA SESSIONE****Art. 1.**

*(Abolizione degli esami di riparazione
e di seconda sessione)*

1. Negli istituti e scuole di istruzione secondaria superiore gli esami di riparazione sono aboliti a decorrere dall'anno scolastico 1994-1995.

2. Con riferimento agli articoli 194 e 196 del testo unico delle disposizioni legislative vigenti in materia di istruzione, relative alle scuole di ogni ordine e grado, approvato con decreto legislativo 16 aprile 1994, n. 297, sono abrogati gli esami di seconda sessione per il conseguimento del titolo di abilitazione dell'insegnamento nelle scuole materne e della licenza di maestro d'arte.

3. Gli esami di idoneità si svolgono in un'unica sessione estiva.

4. Gli esami integrativi restano immutati.

5. Gli alunni che per assenze determinate da malattia, da trasferimento della famiglia o da altri gravi impedimenti di natura oggettiva non abbiano potuto essere valutati al termine delle lezioni in una o più discipline, sono ammessi a sostenere, prima dell'inizio dell'anno scolastico successivo, prove suppletive che si concludono con il giudizio complessivo di ammissione o non ammissione alla classe successiva ai sensi della legge 4 agosto 1977, n. 517, articolo 6, comma quarto.

Art. 2.

(Corsi integrativi di recupero, di sostegno, di approfondimento)

1. Il collegio dei docenti e i consigli di classe nell'ambito delle rispettive competenze, deliberano lo svolgimento di interventi didattici ed educativi coerenti con l'autonoma programmazione d'istituto progettata ad inizio d'anno e con i piani di studio disciplinari e interdisciplinari, finalizzati all'utile ed efficace inserimento nella programmazione di classe di corsi integrativi: per discenti il cui livello di apprendimento disciplinare sia giudicato non sufficiente in una o più materie, e per discenti il cui alto profitto meriti una valorizzazione della eccellenza.

2. L'attivazione dei corsi integrativi, di cui al comma 1, si realizza precisamente attraverso la frequenza non obbligatoria ai seguenti corsi:

a) corsi di recupero: nel caso di insufficienze rilevanti, con particolare riferimento alle discipline di indirizzo;

b) corsi di sostegno: nel caso di deficienze non gravi;

c) corsi di approfondimento: nei casi in cui l'eccellenza consolidata dei risultati lo meriti. In tutti i casi la valorizzazione di tutte le potenzialità del discente non esclude, a tal fine, l'uso, ove possibile e opportuno, di laboratori informatizzati, con programmi multimediali.

3. È demandata al consiglio di classe la facoltà di richiedere l'attivazione degli interventi di cui ai commi 1 e 2 che potranno essere organizzati, nell'arco di tempo dell'intero anno scolastico lavorativo, sulla base di moduli curriculari flessibili o, quando necessario, su fasce orarie extra-curricolari, sempre nel quadro delle linee programmatiche del comma 1.

4. I consigli di classe, in ottemperanza alle disposizioni di cui al presente articolo, si riuniscono, con la sola presenza dei docenti, periodicamente:

a) in avvio d'anno per l'eventuale individuazione di *test* d'ingresso oggettivi, rela-

tivamente alla prima classe del biennio e del triennio;

b) a scadenze fisse, non necessariamente solo tri o quadrimestrali, per valutare l'andamento didattico dei corsi integrativi ai fini della conferma o meno della loro frequenza in base alle risultanze di merito acquisite dal discente nell'apprendimento disciplinare;

c) per formulare al collegio dei docenti le proposte per l'istituzione dei corsi integrativi e per la loro valutazione e verifica, in termini di risultati, alla fine dell'anno scolastico;

d) inderogabilmente entro la data del 30 giugno, i consigli di classe, in sede formale di scrutinio finale, decidono l'ammissione o la non ammissione alla classe successiva dei discenti, tutti quanti contestualmente, abbiano o non abbiano frequentato i corsi integrativi;

e) i criteri di svolgimento delle attività, di cui al comma 2, e la valutazione e verifica dei risultati, di cui alla lettera c), sono stabiliti, su proposta del capo d'istituto, dal collegio dei docenti e deliberati dal consiglio di istituto per quanto di propria competenza.

Art. 3.

(Modalità di reclutamento e retribuzione del personale docente per l'espletamento dei corsi integrativi)

1. Il Consiglio di istituto con delibera annuale stabilisce:

a) l'attuazione dei corsi integrativi: di recupero, di sostegno, di approfondimento;

b) il piano annuale di fattibilità che accerti le risorse statali disponibili in bilancio e quelle derivanti dagli eventuali contributi delle famiglie;

c) le modalità di reclutamento e retribuzione sia dei docenti che, nell'ambito dell'istituto, si dichiarino disponibili a forme d'orario potenziato e contrattualmente definito con l'Agenzia di rappresentanza negoziale ARAN; sia dei docenti nominati a contratto dallo stesso consiglio di istituto;

d) di stipulare convenzioni con gli enti locali, anche prevedendo forme consortili con altre scuole, in ordine ai servizi di mensa e trasporto che, in situazioni particolari, si rendessero necessari.

Art. 4.

(Finanziamenti dei corsi integrativi)

1. La spesa per i corsi integrativi di recupero, sostegno, approfondimento è finanziata con le attuali disponibilità di bilancio delle scuole tramite il fondo per il compenso incentivante e con il concorso dei contributi delle famiglie.

Art. 5.

(Trattamento economico)

1. Entro novanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge il Ministro della pubblica istruzione, sentito l'orientamento negoziale intercorrente tra le organizzazioni sindacali e l'ARAN, emana un apposito disciplinare tipo che stabilisce le diverse misure dei compensi per i docenti di cui alla lettera c), comma 1, dell'articolo 3.

Art. 6.

(Norma transitoria)

1. Le norme contenute negli articoli 1, 2 e 3 sono valide fino alla emanazione della decretazione delegata di cui all'articolo 4, comma 6, della legge 24 dicembre 1993, n. 537, concernente l'autonomia organizzativa, finanziaria, didattica, di ricerca e sviluppo degli istituti e delle scuole di ogni ordine e grado.

Art. 7.

(Norma finanziaria)

1. All'onere derivante dell'attuazione dell'articolo 1, pari ad annue lire 200.000

milioni a decorrere dall'anno finanziario 1995, si provvede mediante parziale utilizzo delle proiezioni, per gli anni 1995 e 1996, dell'accantonamento relativo al Ministero della pubblica istruzione, iscritto, ai fini del bilancio triennale 1994-1996, al capitolo 6856 dello stato di previsione del Ministero del tesoro per l'anno 1994.

2. Il Ministero del tesoro è autorizzato ad apportare, con propri decreti, le occorrenti variazioni di bilancio.

TITOLO II

RAZIONALIZZAZIONE DELLA RETE SCOLASTICA E AUTONOMIA FEDERALE

Art. 8.

(Delega governativa)

1. Il Governo è delegato ad emanare, entro un anno dall'approvazione della presente legge, il decreto legislativo onde attuare il trasferimento alle regioni di tutte le competenze oggi esercitate dal Ministero della pubblica istruzione conservando a quest'ultimo, unicamente compiti di: coordinamento e riequilibrio inter-regionale; controllo e verifica degli *standard* formativi nazionali e della loro corretta applicazione; accertamento dei requisiti minimi per l'esistenza delle scuole statali e non statali in ordine a edilizia, strutture, personale; raccordo con i sistemi di istruzione dei Paesi appartenenti all'Unione europea.

Art. 9.

(Norme transitorie)

1. Fino alla approvazione del decreto legislativo di cui all'articolo 8, verranno applicate le norme previste nei commi seguenti.

2. Alle regioni è attribuita, a decorrere dall'anno scolastico 1995-96, ai sensi dell'articolo 118, secondo comma, della Costituzione, la facoltà già del Ministero della

pubblica istruzione di istituire e denominare le scuole statali e non statali di ogni ordine e grado.

3. I piani regionali di razionalizzazione della rete scolastica - comprensivi delle proposte di istituzione, fusione, soppressione delle unità scolastiche, sezioni staccate e di quelle riguardanti l'aggregazione di istituti comprensivi di scuola materna, elementare e media; di istituti polivalenti di scuola secondaria superiore di diverso ordine e tipo; di centri scolastici costituiti da scuole di ogni ordine e grado di uno stesso bacino di utenza - a decorrere dall'anno scolastico 1995-96 sono approvati con delibera della competente regione;

4. I piani di razionalizzazione provinciali e sub-provinciali, corredati dai previsti pareri delle organizzazioni sindacali della scuola, sono inviati dai provveditori agli studi ai competenti assessorati regionali i quali delegano alle province e ai comuni, per il tipo di scuole sulle quali questi ultimi hanno competenza in materia di edilizia scolastica e di arredi, l'elaborazione delle osservazioni opportune e dei pareri vincolanti.

5. La definizione dei piani provinciali di razionalizzazione della rete scolastica non deve comportare aumenti nell'organico dei corrispondenti ruoli provinciali del personale docente e non docente nell'anno scolastico 1994-95.

6. Sono abrogate tutte le disposizioni del citato testo unico approvato con decreto legislativo 16 aprile 1994, n 297, in contrasto con la presente legge.

TITOLO III

NUOVE NORME PER L'AVVIO DELL'ANNO SCOLASTICO

Art. 10.

*(Semplificazione e snellimento
delle procedure)*

1. Il Ministro della pubblica istruzione entro novanta giorni dalla data di entrata in

vigore della presente legge emana uno o più regolamenti, ai sensi dell'articolo 17 della legge 23 agosto 1988, n. 400, per disciplinare la scansione temporale e le procedure di tutti gli adempimenti connessi con l'avvio dell'anno scolastico, che debbono comunque concludersi entro e non oltre il 31 agosto di ogni anno, tramite la semplificazione, lo snellimento delle materie di carattere organizzatorio, il decentramento delle responsabilità e dei compiti ai dirigenti periferici e alle scuole, secondo principi di efficienza e trasparenza, al fine di consentire il regolare inizio delle lezioni.

2. È abrogata la commissione sindacale di cui all'articolo 24 della legge 9 agosto 1978, n. 463, fatti salvi per tutte le organizzazioni sindacali i diritti di informazione la cui regolamentazione è demandata alla contrattazione.

Art. 11.

(Organici di istituto)

1. Entro il 31 dicembre di ogni anno l'amministrazione assegna a ogni scuola, o alle reti di scuole, una dotazione globale di ore di insegnamento, calcolata per settimana, sulla base della previsione del numero degli alunni iscritti all'anno scolastico successivo e della proposta curricolare del progetto di istituto formulata entro i minimi e massimi delle ore di lezione settimanali stabiliti dagli ordinamenti.

2. Il progetto di istituto stabilisce la distribuzione interna della dotazione oraria globale per le attività di insegnamento integrative, di sostegno, di recupero, di approfondimento di supporto alla didattica finalizzate al raggiungimento degli obiettivi educativi.

3. Il numero degli alunni per classe è determinato in modo flessibile dal progetto di istituto in rapporto alla dotazione oraria globale assegnata dall'amministrazione.

4. Sono soppresse le dotazioni organiche aggiuntive.

5. L'assunzione del personale ausiliario, tecnico, amministrativo avviene attraverso gli uffici di collocamento: sono abolite tutte le graduatorie provinciali. Spetta al consi-

glio d'istituto definire l'effettivo fabbisogno del personale ATA, fatti salvi gli organici di cui alle tabelle allegate al decreto del Presidente della Repubblica 31 maggio 1974, n. 420, quali limiti massimi dell'organico.

6. Ai fini del riassorbimento del personale soprannumerario si applicano le disposizioni vigenti: per la mobilità professionale e per i corsi di riconversione gli articoli 1 e 2 del decreto legislativo 12 febbraio 1993, n. 35; per la mobilità territoriale e intercompartimentale l'articolo 1 della legge 29 dicembre 1988, n. 554, e successive modificazioni, l'articolo 2 del decreto-legge 23 gennaio 1989, n. 10, convertito, con modificazioni, dalla legge 22 marzo 1989, n. 104, l'articolo 8 del decreto-legge 6 agosto 1988, n. 323, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 ottobre 1988, n. 426.

Art. 12.

(Supplenze e incarichi)

1. Le supplenze annuali del personale docente e non docente sono conferite da una commissione presieduta dal capo di istituto e composta da due insegnanti designati dal collegio dei docenti, dal coordinatore amministrativo e da un membro designato dal consiglio di circolo o di istituto.

2. Le supplenze temporanee sono conferite dal capo di istituto solo in base ad effettive inderogabili esigenze e semprechè non si possa garantire la continuità dell'insegnamento con incarico a personale già in servizio nell'istituto o con altre modalità organizzative. I supplenti vengono assunti con contratto a termine. L'incarico e la retribuzione sono consentiti esclusivamente per il periodo di effettiva permanenza delle esigenze di servizio e limitatamente alla durata effettiva della supplenza.

3. Le supplenze annuali e temporanee sono conferite sulla base di graduatorie di istituto, da compilare secondo criteri e modalità, nonchè con la validità temporale, stabiliti da ordinanza del Ministro della pubblica istruzione.

Art. 13.

(Mobilità a domanda)

1. Fatto salvo quanto stabilito dall'articolo 43 del decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29, come modificato dall'articolo 20 del decreto legislativo 23 dicembre 1993, n. 546, la mobilità a domanda di tutto il personale della scuola viene effettuata ogni tre anni.

2. I trasferimenti sono disposti con effetto dal secondo anno scolastico successivo a quello in corso alla data di emanazione degli atti relativi e solo a condizione che il posto assegnato risulti ancora vacante.

3. Non si dà luogo a trasferimenti annuali e ad assegnazioni provvisorie.

4. Per le categorie protette non si dà luogo a precedenza, ma all'attribuzione di punteggio aggiuntivo.

5. Con ordinanza del Ministro della pubblica istruzione sono stabilite le procedure, le tabelle di valutazione e gli adempimenti dell'amministrazione.

Art. 14.

(Mobilità e incarichi dei capi d'istituto)

1. Al fine di consentire la mobilità dei capi d'istituto tra scuole di diverso tipo, nella secondaria superiore, è abolito ogni vincolo di passaggio.

2. Le scuole di ogni ordine e grado, la cui direzione sia vacante, sono rette da un capo d'istituto viciniore, conferito dal provveditore.

Art. 15.

(Durata dell'anno scolastico)

1. Tutte le interruzioni o riduzioni di orario non dovute ad attività didattiche o integrative vanno recuperate, garantendo comunque, alla fine del ciclo delle lezioni, il monte ore annuale di ciascuna disciplina, calcolato su duecento giorni effettivi.