SENATO DELLA REPUBBLICA

IX LEGISLATURA

(N. 1709)

DISEGNO DI LEGGE

d'iniziativa dei senatori COVATTA, FABBRI, PANIGAZZI, VELLA, CASTIGLIONE, BUFFONI, CIMINO, SELLITTI, MURATORE, NOCI, ORCIARI, SCEVAROLLI, JANNELLI, SPANO Roberto, FINOCCHIARO, GARIBALDI, MARINUCCI MARIANI, VASSALLI, BOZZELLO VEROLE, MASCIADRI e DE CATALDO

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 6 MARZO 1986

Norme sul prolungamento dell'obbligo scolastico

ONOREVOLI SENATORI. — Proponendo il presente disegno di legge intendiamo offrire un concreto contributo alla ripresa del processo riformatore nella fascia dell'istruzione secondaria superiore. È nostra profonda convinzione, infatti, che soltanto attraverso il superamento dell'astratto globalismo che caratterizzava il vecchio progetto di legge — non per nulla arenatosi ancora una volta alla Camera dei deputati dopo una decennale navigazione nel mare di mediazioni sempre più improbabili e ambigue — divenga nei fatti possibile definire contenuti, tempi e modi di realizzazione di una serie di interventi specifici, omogenei per ispirazione culturale ma distinti per quanto concerne l'ambito normativo e l'*iter* legislativo. Soltanto in questo modo, con un procedimento di identificazione dei diversi e distinti elementi costitutivi del processo riformatore, si può evitare di ricadere nell'insolubile groviglio di indeterminatezza e di rinvio alla legislazione delegata che ha fin qui caratterizzato, e bloccato, il disegno di un'unica megariforma dell'istruzione secondaria nel nostro Paese. La presente proposta di legge — la prima di una serie di specifiche proposte che il PSI si accinge a formulare — costituisce quindi e soprattutto un contributo a ripensare il processo riformatore sotto il profilo del metodo: da astratte geometrie di sistema, si potrebbe dire, a concrete scelte nel merito dei diversi temi e problemi posti dalla necessità di intervenire con la massima urgenza sui punti di maggiore sofferenza della scuola secondaria del nostro Paese, a partire dalla questione del-

l'innalzamento dell'obbligo scolastico, che ne investe i primi due anni. Seguiranno iniziative e proposte sull'esame di maturità (e in genere sui criteri e modi di accertamento e valutazione dell'efficienza del sistema formativo), sulla formazione e aggiornamento del personale, sull'autonomia e flessibilità organizzativa delle singole unità scolastiche, sull'edilizia e così via.

L'indispensabile cambiamento del metodo volto a riavviare il processo riformatore non implica, tuttavia, l'azzeramento del lavoro fin qui svolto in sede parlamentare. Come si potrà constatare scorrendone gli articoli, il disegno di legge riutilizza, attualizzandole e razionalizzandole, una serie di indicazioni già contenute nel testo in discussione alla Camera, dal quale si discosta però per la maggiore determinazione dei contenuti e per i tempi d'attuazione, assai più brevi e certi. Si tratta di una proposta realistica, che affronta anche la questione del cosiddetto ciclo breve, ma risolvendola all'interno del sistema scolastico, senza precoci emarginazioni o dirottamenti al di fuori di esso, verso il binario morto della formazione professionale. Quanto ai trienni successivi (che potrebbero essere oggetto di una apposita normativa quadro), per chi vorrà proseguire gli studi, l'assetto dato al biennio faciliterà la loro ristrutturazione e ricomposizione lungo filoni corrispondenti ai settori già presenti nel biennio, che da questo punto di vista svolgeranno una funzione orientativa oltre che, ovviamente, formativa.

Gli aspetti fondamentali che caratterizzano la presente proposta sono i seguenti: il massimo accorciamento dei tempi d'attuazione dell'innalzamento dell'obbligo scolastico, un'operazione necessaria e urgente, dal momento che l'Italia occupa ormai da tempo l'ultimo posto, tra i Paesi sviluppati, nella classifica della durata dell'istruzione obbligatoria; la ricomposizione in un biennio unitario, caratterizzato da un'ampia area comune, dei primi due anni di tutte le scuole secondarie superiori previste dall'attuale ordinamento; la riduzione a cinque, con ampie possibilità di mobilità orizzontale, dei filoni di orientamento; la compresenza in classe, durante le lezioni di area comune, di allievi optanti per settori diversi, al fine di realizzare la massima interazione di esperienze ed approcci formativi; la riduzione dei fallimenti scolastici attraverso la valutazione anche solo parzialmente positiva degli studi compiuti al termine del biennio, con l'introduzione del concetto di « credito formativo »; la decisa scelta in favore di un unico alveo formativo, senza confusioni e sovrapposizioni di competenze con l'area di intervento delle Regioni, che deve porsi come successiva alla formazione di base dei giovani, e non come parallela o alternativa; la valorizzazione della libertà di insegnamento dei docenti e della libertà di ricerca e di sperimentazione didattica, che trova riscontri e spazi operativi nella possibilità di realizzare i programmi — che hanno valore soltanto indicativo — anche in forma modulare, per unità di studio e per periodi inferiori all'anno scolastico.

Particolarmente importante, trattandosi dell'ultimo segmento della formazione di base di tutti i giovani, è l'area delle discipline comuni, che è stata individuata sulla base delle indicazioni già in parte contenute nel vecchio progetto di riforma « globale », depurato da quanto riferibile ad ulteriori cicli di studio ed integrato con contenuti ed obiettivi formativi ritenuti irrinunciabili dalla massima parte degli esperti. All'obiezione che il numero delle discipline rientranti nell'area comune sarebbe troppo elevato, col conseguente rischio di frammentazione e di « enciclopedismo » superficiale, si può rispondere, in coerenza con quanto previsto da questo stesso articolato, che non necessariamente l'indicazione delle componenti culturali costitutive dell'area comune comporta una meccanica traduzione in distinte materie, e che comunque non è detto che queste ultime debbano essere insegnate con un orario rigidamente scandito lungo tutto l'arco dell'anno scolastico.

Quanto alle discipline caratterizzanti i cinque settori, nei quali è articolato il biennio prefigurato in questo disegno di legge, si è volutamente omesso di dare indicazioni di merito, al fine di evidenziarne — da una parte — il carattere orientativo, ed anche per consentirne una progettazione più agile, in particolare per i settori delle arti e tec-

nologico-professionale, in sede di legislazione delegata. È fuori di dubbio, comunque, che il processo formativo vada pensato in termini unitari, senza distinzioni gerarchiche o « qualitative » tra un « settore » e l'altro, e proprio per ottenere questo scopo è stata inserita nell'articolato la già ricordata norma relativa alla compresenza, nelle classi, di allievi che frequentano settori di studio diversi.

Tale duplice valenza, culturale e orientativa, è d'altra parte indicata dall'articolo 1 del disegno di legge come una caratteristica della « organica formazione di base » di tutti i giovani, e dovrà pertanto emergere in modo chiaro ed equilibrato in tutti i piani di studio, senza distinzione di settore. L'articolo 1 fissa inoltre la decorrenza del prolungamento dell'istruzione obbligatoria dall'anno scolastico 1987-1988, ed in relazione a tale ravvicinata scadenza l'articolo 6 stabilisce in tre mesi il termine entro il quale il Governo dovrà emanare le leggi delegate, mentre l'articolo 7 prevede che i programmi vengano stabiliti con decreto ministeriale entro ulteriori tre mesi.

L'articolo 2 disciplina la struttura del biennio, alla cui frequenza accedono gli allievi in possesso della licenza di scuola media. Il biennio è l'unico canale formativo nel quale può essere assolto l'obbligo decennale di istruzione. Sono comunque prosciolti dall'obbligo coloro che dimostrino di averne osservato le norme per almeno dieci anni. L'articolo 2 fissa inoltre in tre quarti ed un quarto il rapporto orario intercorrente, di norma, tra le materie di area comune e quelle relative ai diversi settori. Le scelte di settore possono essere cambiate alla fine del primo anno mediante la frequenza, con esito positivo, di appositi corsi integrativi organizzati dai provveditorati agli studi. In tutte le scuole secondarie superiori previste dall'attuale ordinamento viene istituito il biennio unitario, che ne sostituisce i primi due anni. In ciascuna scuola devono essere attivati almeno due dei cinque settori di studio indicati al successivo articolo 4. L'articolo 2 reca nel comma 6 la già ricordata disciplina della formazione delle classi, volta a renderne opportunamente equilibrata la composizione socio-culturale.

L'articolo 3 definisce la struttura dei piani di studio: accanto alle materie di area comune e di settore è prevista la pratica di laboratorio, che va tuttavia intesa come attività collegata all'insegnamento delle materie, e non come una disciplina da esse separata e distinta. Lo stesso articolo 3 richiama la normativa concordataria e quella costituzionale per ciò che concerne l'insegnamento della religione.

L'articolo 4 indica i cinque settori di studio tra i quali gli allievi potranno scegliere all'inizio del primo anno, fermo restando, come si è detto in precedenza, che l'area comune resta sempre identica a prescindere dalle scelte di settore. In pratica gli allievi sceglieranno tra cinque gruppi di materie che si aggiungono ad un'area comune invariabile. Si prevede che per il settore delle arti e per quello tecnologico-professionale la consistenza oraria di tali gruppi di materie sia maggiore di quella richiesta per gli altri tre settori. Ciò potrà comportare un rapporto, con l'estensione oraria delle materie di area comune, diverso da quello di un quarto e tre quarti previsto, di norma, dal comma 2 dell'articolo 2.

L'articolo 5 definisce contenuti e obiettivi dell'area delle materie comuni, specificando che dovrà essere garantita ai giovani una formazione che consenta loro di acquisire una organica conoscenza, di tipo critico e non soltanto informativo, delle principali componenti della storia e dell'attività umana nelle loro manifestazioni contemporanee. Una formazione così caratterizzata appare indispensabile anche in considerazione del fatto che una consistente parte degli allievi potrebbe concludere i propri studi scolastici alla fine del biennio. Ad essi, come peraltro anche a coloro che continueranno gli studi nella scuola, deve essere assicurata una formazione di base solida e completa.

Gli articoli 6 e 7, ai quali già si è in precedenza accennato, fissano i criteri ai quali dovranno attenersi il Governo ed il Ministro della pubblica istruzione in sede di emanazione dei decreti delegati e di quelli relativi ai programmi. Particolare impor-

tanza riveste il comma 3 dall'articolo 7, in base al quale il Ministro è tenuto ad avvalersi di qualificate commissioni di esperti per la definizione di detti decreti, la cui progettazione potrà in tal modo essere effettuata al di fuori delle tradizionali logiche di tipo burocratico.

L'articolo 8 disciplina il fondamentale tema dell'aggiornamento del personale, stabilendo che la prima fase del relativo piano pluriennale debba concludersi in coincidenza con la fine del primo anno di attuazione della riforma, così da consentire una produttiva interazione dell'attività di aggiornamento dei docenti con dirette e sistematiche verifiche nella concreta azione didattica da parte di questi ultimi. Essenziale appare il ricorso alle più qualificate competenze tecnico-scientifiche disponibili ed alle moderne tecnologie informative, comprese quelle radio-televisive.

L'articolo 9 determina le procedure di attuazione del nuovo ordinamento, mentre l'articolo 10 stabilisce le forme della certificazione degli studi compiuti, anche al fine del proscioglimento dall'obbligo di istruzione. Viene qui introdotto il concetto di « credito formativo », cui si è già accennato. A partire dal 10 settembre 1989, il possesso del certificato attestante la conclusione, con esito positivo, degli studi compiuti nel biennio, di cui al presente disegno di legge, costituisce titolo giuridicamente valido ai fini della partecipazione ai concorsi pubblici, e consente al nostro Paese di allinearsi agli altri *partners* della Comunità europea.

DISEGNO DI LEGGE

Art. 1.

(*Finalità*)

1. Al fine di assicurare a tutti i giovani una organica formazione di base, corrispondente ad obiettivi sia di elevazione culturale, sia di orientamento scolastico e professionale, l'istruzione obbligatoria è prolungata a complessivi dieci anni a decorrere dall'anno scolastico 1987-1988.

Art. 2.

(*Struttura del biennio*)

1. L'assolvimento dell'obbligo di istruzione decennale si realizza, dopo il conseguimento della licenza media, mediante la frequenza di un corso di studi biennale, rispondente alle finalità di cui al precedente articolo 1. È comunque prosciolto dall'obbligo chi dimostri di aver osservato per almeno dieci anni le norme sull'istruzione obbligatoria.

2. Il corso di studi di cui alla presente legge comprende un'area di materie comuni, corrispondente di norma ai tre quarti dell'orario scolastico complessivo, ed una area di indirizzo, costituita da due discipline di studio afferenti uno dei settori di cui al successivo articolo 4; esso favorisce l'orientamento e consente agli studenti di verificare la scelta del settore effettuata all'inizio del primo anno.

3. Al termine del primo anno la scelta di un diverso settore comporta la frequenza con esito positivo di corsi integrativi. I corsi integrativi sono organizzati dai provveditori agli studi.

4. Il corso di studi biennale di cui alla presente legge è attivato all'interno di tutte le scuole secondarie superiori previste dall'ordinamento vigente, e ne sostituisce i primi due anni. Ad esso si accede con la licenza di scuola media.

5. In ciascuna scuola secondaria superiore sede del biennio unitario di cui alla presente legge sono attivati almeno due dei settori di cui all'articolo 4.

6. La composizione-base delle classi è quella relativa alle lezioni di area comune, e viene effettuata a prescindere dalla scelta del settore di studio compiuta dagli allievi. L'orario sarà di conseguenza predisposto in modo da consentire agli allievi delle singole classi-base di frequentare le lezioni dei diversi settori di studio, attivati nelle scuole alle quali sono iscritti, indipendentemente dalle classi-base di provenienza. Qualora gli allievi di una o più classi-base scelgano settori di studio diversi, le classi vengono ricomposte sulla base delle scelte di settore effettuate dagli allievi stessi.

Art. 3.

(*Ordinamento degli studi*)

1. I piani di studio dei corsi biennali di cui alla presente legge comprendono:

a) materie dell'area comune;

b) materie di settore;

c) pratica di laboratorio, connessa all'insegnamento delle materie.

2. L'insegnamento della religione si svolge in conformità al Concordato tra lo Stato e la Santa Sede, ed alle intese stabilite con le rappresentanze delle altre confessioni religiose, ai sensi degli articoli 7 e 8 della Costituzione.

Art. 4.

(*Settori di studio*)

1. In applicazione di quanto previsto dall'articolo 2 della presente legge, i settori

in cui si articolano i corsi di studio biennali sono i seguenti:

a) delle arti;

b) umanistico;

c) delle scienze sociali e dell'informazione;

d) tecnologico-scientifico;

e) tecnologico-professionale.

2. In considerazione dei problemi specifici posti dal settore delle arti e da quello tecnologico-professionale, è consentita la deroga al disposto di cui al comma 2 dell'articolo 2, per ciò che concerne il numero delle materie di settore ed il loro rapporto con le materie dell'area comune, che devono comunque essere identiche, ed avere identica estensione oraria, in tutti i piani di studio.

Art. 5.

(*Area comune*)

1. Le materie dell'area comune, articolate nel corso del biennio, sono finalizzate ad approfondire, con metodo storico e critico, conoscenze, linguaggi, strumenti di analisi relativi alle fondamentali espressioni della civiltà umana, ed il loro insegnamento ha l'obiettivo di assicurare pari opportunità formative a tutti gli studenti, integrandone e completandone le conoscenze acquisite attraverso gli studi precedentemente seguiti.

2. La definizione delle materie dell'area comune e dei relativi programmi, in attuazione di quanto previsto dagli articoli 6 e 7, deve corrispondere all'esigenza di assicurare agli allievi una formazione comprensiva delle essenziali componenti della storia e dell'attività umana nelle sue manifestazioni contemporanee: la lingua italiana, una lingua straniera, le linee essenziali delle letterature e delle arti, compresa la musica e lo spettacolo, la storia, compresa quella dei movimenti culturali e ideali, le scienze giuridiche, economiche e sociali, la matematica, la conoscenza scientifica dell'uomo, dell'ambiente e della natura, i moderni sistemi di informazione e comunicazione, le attività fisiche e sportive.

3. Alla pluralità delle componenti culturali indicate nel comma 2 non corrisponde necessariamente una distinta materia.

Art. 6.

(*Piani di studio*)

1. Il Governo è delegato ad emanare uno o più decreti aventi valore di legge ordinaria sui seguenti oggetti, e con i criteri di seguito indicati, entro il termine di tre mesi dalla approvazione della presente legge:

a) la definizione dei piani di studio di ciascun settore di cui all'articolo 4. Essa concerne:

1) le materie dell'area comune, secondo le finalità previste nell'articolo 5;

2) le materie caratterizzanti ciascuno dei settori di cui all'articolo 3, in modo da assicurarne l'armonica integrazione con le materie dell'area comune. Tali materie devono essere individuate in coerenza con le finalità indicate all'articolo 1 della presente legge;

3) i criteri didattici per la valutazione del profitto e la promozione alla classe successiva, nonchè le modalità per gli eventuali interventi didattici opportuni per la progressione degli studi, con esclusione degli esami di riparazione, che sono soppressi;

b) la normativa relativa alla ristrutturazione dei primi due anni degli attuali istituti di istruzione secondaria superiore, avendo cura che in ciascuno di essi vengano attivati almeno due dei settori di cui all'articolo 4.

2. Gli schemi delle norme delegate, predisposti dal Ministro della pubblica istruzione e sottoposti all'esame preliminare del Consiglio dei Ministri, vengono trasmessi alle Commissioni permanenti competenti per materia del Senato e della Camera, che si pronunciano su di essi entro trenta giorni; il Ministro della pubblica istruzione, sulla base del parere espresso o decorsi i termini, predispone le norme delegate, che vengono emanate dopo l'ulteriore esame del Consiglio dei Ministri.

Art. 7.

(*Programmi di insegnamento*)

1. I programmi di insegnamento, l'orario delle materie dell'area comune e di quelle relative a ciascuno dei settori di cui all'articolo 4, nonchè le prove di idoneità sono stabiliti con decreto dal Ministro della pubblica istruzione, sentite le Commissioni permanenti competenti per materia del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati ed il Consiglio nazionale della pubblica istruzione, entro tre mesi dalla data di entrata in vigore dei decreti delegati di cui all'articolo 6.

2. I programmi debbono avere carattere indicativo e debbono essere tali da valorizzare la libertà di insegnamento dei docenti e la libertà della ricerca e della sperimentazione didattica. Essi possono essere realizzati anche in forma modulare, infra-annuale o per unità di studio.

3. Per la definizione dei piani di studio, ivi compresa l'indicazione delle discipline e dell'orario di ciascun settore di studio, nonchè dei programmi ed orari di insegnamento delle singole discipline, il Ministro della pubblica istruzione si avvale di commissioni di esperti nominati secondo criteri di competenze disciplinari e professionali, nel rispetto del pluralismo culturale.

4. Gli esperti appartenenti al personale ispettivo, direttivo e docente della scuola, chiamati a far parte delle commissioni di cui al precedente comma, possono essere esonerati, a domanda, dai normali obblighi di servizio per il tempo necessario allo svolgimento dei lavori di dette commissioni.

5. Al fine di assicurare il costante adeguamento dei programmi allo sviluppo della cultura, della scienza e della tecnologia, essi vengono sottoposti a verifica almeno ogni sette anni da parte del Ministero della pubblica istruzione.

Art. 8.

(*Aggiornamento del personale*)

1. Entro tre mesi dalla data di approvazione della presente legge, il Ministro della pubblica istruzione predispone un piano nazionale pluriennale di aggiornamento del personale direttivo e docente che sarà chiamato ad operare nei corsi di studi biennali. Tale piano, la cui prima fase di applicazione, estesa a tutto il personale interessato, dovrà concludersi entro il 9 settembre 1987, sarà attuato con la diretta collaborazione degli istituti regionali di ricerca, sperimentazione e aggiornamento educativo, del Centro europeo dell'educazione e delle università, e si avvarrà in modo sistematico delle moderne tecnologie informative, nonchè di programmi e servizi che potranno essere erogati, sulla base di una apposita convenzione, dalla RAI-TV.

Art. 9.

(*Procedure di attuazione*)

1. Il passaggio dal precedente al nuovo ordinamento si attua gradualmente, a decorrere dal 10 settembre 1987, iniziando dalla prima classe. Gli studenti che a questa data frequentino classi successive alla prima proseguono gli studi secondo l'ordinamento già in vigore.

2. I provveditori agli studi, sentiti i consigli scolastici provinciali e le provincie, sottopongono al Ministro della pubblica istruzione, entro due mesi dall'entrata in vigore dei decreti delegati di cui all'articolo 6, i piani provinciali di utilizzazione degli istituti delle scuole secondarie superiori. Detti piani devono prevedere l'attivazione in ciascuna scuola di almeno due dei settori di studio di cui all'articolo 4 tenendo conto anche delle esigenze di razionale utilizzazione del personale docente.

Art. 10.

(*Certificazione degli studi*)

1. La certificazione dell'assolvimento dell'istruzione obbligatoria è di esclusiva competenza dell'autorità scolastica.

2. A conclusione del corso di studi biennale di cui alla presente legge è rilasciato agli studenti un certificato attestante la valutazione degli studi compiuti. La valutazione interamente positiva è titolo valido per la continuazione degli studi nel successivo triennio di scuola secondaria superiore in un indirizzo coerente con il settore frequentato da ciascun allievo, o anche in un indirizzo diverso previo superamento di apposite prove; la valutazione parzialmente positiva costituisce credito formativo al fine dell'inserimento nei corsi o cicli di formazione professionale previsti dalla legge 21 dicembre 1978, n. 845, e per l'eventuale rientro nel sistema scolastico.

3. A partire dal 10 settembre 1989 il possesso del certificato di assolvimento dell'istruzione obbligatoria di cui al presente articolo, recante la valutazione interamente positiva, costituisce titolo giuridicamente valido ai fini della partecipazione ai concorsi pubblici e in tutti gli altri casi nei quali, anche nel quadro di accordi internazionali, sia richiesta una formazione di base di durata decennale.

Art. 11.

(*Abrogazione di norme*)

1. Tutte le norme incompatibili con la presente legge sono abrogate.

Art. 12.

(*Norma finanziaria*)

1. All'onere derivante dalla attuazione della presente legge, valutato in lire 56.400 milioni per il 1986, in lire 80.500 milioni per il 1987 ed in lire 120.280 milioni per il 1988, si provvede mediante corrispondente

riduzione dello stanziamento iscritto, ai fini del bilancio triennale 1986-88, al capitolo 6856 dello stato di previsione del Ministero del tesoro per l'anno finanziario 1986 sotto la voce: « Nuovo ordinamento della scuola secondaria superiore ».

2. Il Ministro del tesoro è autorizzato a provvedere, con propri decreti, alle occorrenti variazioni di bilancio.