

SENATO DELLA REPUBBLICA

————— XIII LEGISLATURA —————

N. 2977

DISEGNO DI LEGGE

**d’iniziativa dei senatori BRIGNONE, LAGO, PERUZZOTTI,
AVOGADRO, MORO, GASPERINI, DOLAZZA, ANTOLINI,
CASTELLI, WILDE, BIANCO e ROSSI**

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 23 DICEMBRE 1997

—————

Ridefinizione dei cicli e dei percorsi formativi con riferimento
all’autonomia delle scuole

—————

ONOREVOLI SENATORI. — Sono ormai patrimonio comune e acquisito nel mondo della scuola la constatazione della rapida obsolescenza delle conoscenze, l'evolversi incalzante dei bisogni formativi in rapporto al mercato del lavoro, il valore strategico della qualità della formazione come risorsa dello sviluppo, la necessità etica ed economica dell'innalzamento del livello culturale dei giovani, l'esigenza di eliminare il dualismo storico fra conoscenza e capacità applicativa, fra sapere e saper fare.

Tuttavia l'attuale assetto del sistema formativo italiano appare alquanto lontano dalla dimensione europea, poichè si fonda ancora su una burocrazia piramidale, centralizzata e dirigistica, non priva di disfunzioni e scollamenti, che affida il funzionamento delle istituzioni scolastiche all'invio quotidiano di direttive che testimoniano, al di là dell'auspicata e sbandierata autonomia, la volontà dell'apparato di difendere lo *status quo* e le proprie prerogative.

I governi che si sono succeduti negli anni, incapaci di fronteggiare le istanze di innovazione della scuola provenienti dalla società civile e produttiva, si sono caratterizzati per i numerosi decreti tampone rivolti prevalentemente alle aree depresse del Paese, nel tentativo di sanare le situazioni di svantaggio e di realizzare un servizio più omogeneo, con grande dispendio di risorse, ma con scarso profitto a causa dell'immobilismo della classe politica e dirigente, degli enti locali e dell'atteggiamento talvolta passivo delle famiglie.

Al contrario molte scuole, prima ancora dei governi, hanno avvertito fortemente la crescente ed inderogabile necessità di autonomia; si sono sforzate di collegarsi produttivamente alle esigenze di una società in trasformazione e hanno adottato sovente

iniziative per fronteggiare la dispersione, l'abbandono, il disagio giovanile. Lo Stato invece, privo di un progetto educativo a medio o lungo termine, si è limitato ad assecondare le varie sperimentazioni che venivano richieste, senza coordinamento logico; soltanto successivamente le ha fatte proprie, governandole ed indirizzandole attraverso progetti assistiti, persino imponendole di fatto, anche dove le istituzioni scolastiche e gli stessi docenti non apparivano in realtà preparati ad assorbirle.

A tale stato di cose, si aggiungono da sempre altre questioni di fondo: la compatibilità tra risorse disponibili e costi di progetti di riforma compresi nell'attuale assetto istituzionale e fedeli in sostanza alla struttura gerarchico-piramidale dell'Amministrazione e la necessità di rivedere contemporaneamente sia il reclutamento e sia lo stato giuridico del personale, le cui dimensioni quantitative sono tali da rendere attualmente difficile qualsiasi mutamento e da assorbire la quasi totalità degli stanziamenti.

Inoltre una politica scolastica generalizzata e ancora promossa all'interno del tradizionale apparato scolastico istituzionale, quale peraltro sta emergendo, non potrà non produrre effetti negativi, fra cui anzitutto un aumento del tasso di insuccesso scolastico, poichè anche i soggetti più deboli e meno motivati verranno sottoposti alla dilatazione dell'obbligo, ed in secondo luogo un inevitabile *surplus* di diplomati convenzionali non più assorbibili dal sistema economico.

Non è certo quindi che una riforma della scuola possa essere realizzata in tempi brevi; infatti l'attuale esecutivo non è dotato di ampi poteri nè di quella autorevolezza necessaria derivante da una maggioranza politica omogenea, che consenta l'emanazione di una pioggia di decreti attuativi. I decreti

emanati finora risultano per lo più frutto di sperimentazioni e di un dibattito avviato, ma non concluso, ed anticipano la legge di riforma senza l'apporto necessario della Commissione e dell'Aula, le quali troppo spesso vengono relegate a un ruolo di ratifica.

È però certo che occorre comunque procedere ad una riforma del sistema scolastico. Poichè i temi concernenti la scuola non possono essere appannaggio della sola maggioranza ed ogni forza politica presente in questo Parlamento ha il dovere di partecipare al dibattito per innalzare il livello qualitativo attraverso argomenti e strumenti concettuali, seppure, a volte, rispecchianti interessi o punti di vista settoriali, la riforma che ne scaturirà sarà tanto più valida quanto più risulterà il frutto di un processo di aggregazione di scelte e di mediazione. In una riforma di tale importanza i contributi delle varie forze politiche, ovvero le opzioni alternative, devono però intervenire già nella fase progettuale del disegno e non soltanto successivamente attraverso emendamenti ed ordini del giorno, affinché le problematiche siano poste sul tappeto sin dall'inizio.

La presente proposta è stata quindi elaborata al fine di contribuire ad avviare un processo vero di innovazione della scuola in un prospettiva di riforma federale dello Stato, sostituendo l'attuale sistema scolastico con un altro capace di abbattere il muro tra società e utenza e di consentire ai giovani di confrontarsi in modo paritario nella realtà culturale, sociale, lavorativa non solo italiana, ma europea e mondiale. Attraverso un adeguato impianto dei cicli, si è cercato di coniugare, sotto il profilo della fattibilità, la necessità di una riforma destinata a durare nel tempo con la rapidità di cambiamento dei bisogni di istruzione e formazione espressi dalla società contemporanea. Una modesta flessibilità, una limitata autonomia e la volontà di applicazione della riforma su tutto il territorio nazionale in modo uniforme determinerebbero un inevitabile fallimento e apparirebbero molto lontane da una

prospettiva federalista, di cui ormai quasi tutti si dichiarano sostenitori più o meno sinceri. Ne scaturirebbe infatti un progetto già superato nelle more stesse della sua approvazione e non rispondente ai bisogni dei cittadini, che richiedono servizi individualizzati o quanto meno differenziati territorialmente, e alla specificità di ciascuna scuola.

La riforma possibile è quella in cui si passa dalla deresponsabilizzazione collettiva alla responsabilità del raggiungimento dei risultati, che va ben oltre il semplice adempimento dei compiti, comune a tutte le pubbliche Amministrazioni, e alla riappropriazione della professionalità da parte dei docenti, i quali vedranno nella specificità di ogni scuola non un ostacolo, ma grandi opportunità da cogliere.

La strada necessaria è quella in cui lo Stato si riserva soltanto gli elementi di orientamento e indirizzo e delega il resto alle regioni, agli enti locali e alle scuole. Proprio gli enti locali possono farsi interpreti delle necessità specifiche e rispondervi attraverso un piano territoriale di coordinamento e un servizio di rete e solo scuole dotate di ampia autonomia sono in grado di fornire i servizi necessari mediante nuovi modelli di formazione, nuovi itinerari didattici, cooperazioni ed interventi integrati.

Tra i criteri ispiratori che caratterizzano la presente proposta vi sono:

il ridimensionamento dei poteri dell'Amministrazione centrale e periferica dello Stato e l'autonomia autentica e definita delle scuole;

la ripartizione delle competenze e delle responsabilità fra Stato, regioni, enti locali e scuole;

il superamento della visione convenzionale dei sistemi di istruzione sequenziale, del tempo dell'istruzione legato esclusivamente all'età giovanile e del conseguimento del titolo di studio;

il mutamento della concezione del «diritto allo studio» da «garanzia all'accesso» a «realizzazione del successo»;

l'innalzamento dell'obbligo scolastico fino a sedici anni, con una prospettiva fino a diciotto entro un decennio dall'entrata in vigore della legge;

la flessibilità dei percorsi formativi, in modo da consentire una percorribilità in verticale ed in orizzontale del sistema scolastico, al fine di ridurre la propensione all'abbandono specie negli indirizzi verso i quali si sono rivolte le fasce di utenza più deboli;

l'attenzione per la formazione permanente, al fine di fornire ai cittadini l'opportunità di compensare e/o completare la formazione precedentemente ricevuta e di consentire ai datori di lavoro di conservare la

produttività della forza lavoro, nonostante l'invecchiamento progressivo della popolazione;

l'incentivazione dell'offerta formativa professionale e professionalizzante per una politica attiva del lavoro e per annullare il divario con l'Europa;

l'identificazione e la configurazione dei corsi post-diploma;

la libertà di scelta in un sistema scolastico che comprenda scuole statali, parificate e legalmente riconosciute.

A questi criteri fanno particolare riferimento le finalità del presente disegno di legge espresse dall'articolo 1.

DISEGNO DI LEGGE

Art. 1.

(Finalità)

1. L'istruzione e la formazione dei giovani sono finalizzate alla crescita della persona, al benessere sociale ed economico del Paese, all'innalzamento della qualità della vita, all'utile inserimento nel mondo del lavoro, alla riduzione delle disuguaglianze, alla rigenerazione dei valori, al ripristino del senso etico e alla valorizzazione delle identità culturali territoriali.

2. Lo Stato, le regioni e gli enti locali assicurano a tutti i cittadini pari opportunità di apprendimento, di sviluppo delle abilità e di valorizzazione delle attitudini.

3. Le disposizioni generali in materia scolastica e formativa e la tutela delle identità culturali sono di competenza dello Stato e delle regioni.

4. L'attività scolastica è tanto più efficace quanto più appaiono elevati l'ambiente educativo fornito dalle scuole, l'importanza attribuita all'istruzione dal contesto sociale e la collaborazione e il coinvolgimento delle famiglie.

5. La dimensione europea dell'istruzione è incentivata attraverso l'apprendimento e la diffusione delle lingue degli Stati membri, le forme di mobilità di insegnanti e studenti, il reciproco riconoscimento dei periodi curricolari, la cooperazione e lo scambio di informazioni e di esperienze fra le scuole, la definizione di *standard* internazionali di servizi formativi.

6. Al fine di assicurare il riconoscimento della centralità delle famiglie degli alunni nel sistema educativo e di garantire un'effettiva libertà di scelta nell'offerta formativa, viene assicurata piena libertà, dignità e parità alle istituzioni scolastiche non statali, che offrano un servizio pubblico in ottem-

peranza ai livelli di qualità fissati dal Servizio nazionale di valutazione pur nel rispetto di specifiche identità.

Art. 2.

(Cicli scolastici e formativi)

1. Il sistema scolastico e formativo si articola in:

- a) ciclo biennale di scuola dell'infanzia (dai tre ai cinque anni);
- b) I, II, III, IV ciclo biennale di scuola primaria (dai cinque ai tredici anni);
- c) ciclo triennale di scuola secondaria di primo grado (dai tredici ai sedici anni);
- d) ciclo biennale di scuola secondaria superiore (dai sedici ai diciotto anni);
- e) corsi annuali post-diploma;
- f) istruzione universitaria;
- g) formazione professionale di primo livello (dai tredici ai sedici anni) e di secondo livello (dai sedici ai diciotto anni);
- h) formazione continuata e ricorrente.

2. Il sistema scolastico si caratterizza per la sua flessibilità, consentendo in ogni sua fase la modifica delle scelte iniziali senza penalizzazioni.

3. È compito di ogni scuola attuare, nell'ambito dell'autonomia, gli interventi necessari ad assicurare la flessibilità e il raccordo fra i cicli e i gradi, affinché sia garantita la continuità dei percorsi formativi anche individualizzati.

4. Le regioni, le province e i comuni provvedono alla redazione e alla revisione quinquennale del piano pluriennale di razionalizzazione della rete scolastica al fine di costruire un sistema integrato di servizio pubblico e privato correlato alle realtà socio-economiche locali, alle necessità dell'utenza, agli insediamenti abitativi, alle caratteristiche orografiche del territorio e alle vie di comunicazione.

15. L'autonomia didattica è di competenza del collegio dei docenti e del consiglio di classe;

quella amministrativa del consiglio di amministrazione composto dal predire, dai rappresentanti dei docenti e non docenti, delle famiglie, degli enti locali e, limitatamente alla scuola secondaria, degli alunni.

6. Deve essere favorita l'integrazione delle persone disabili, con l'obiettivo di svilupparne le potenzialità al fine di garantire loro il raggiungimento della massima autonomia possibile e l'utile inserimento nel mondo del lavoro.

Art. 3.

(Obblighi)

1. Ogni cittadino ha diritto all'istruzione e alla formazione dai tre anni e deve assolvere l'obbligo scolastico dai cinque ai sedici anni di età.

2. Ha adempiuto all'obbligo scolastico il cittadino che abbia conseguito il diploma di licenza al termine della scuola secondaria di primo grado, oppure la qualifica professionale di primo livello.

3. È comunque prosciolto dall'obbligo il cittadino che, al compimento del sedicesimo anno di età, abbia osservato l'obbligo scolastico per almeno undici anni.

4. In via transitoria l'obbligo scolastico viene elevato dagli attuali otto a nove anni nell'anno scolastico 1999-2000, dieci anni nell'anno scolastico 2000-2001 e undici anni nell'anno scolastico 2001-2002 e può essere soddisfatto nella scuola secondaria superiore vigente.

Art. 4.

(Scuola dell'infanzia)

1. La scuola dell'infanzia contribuisce con la famiglia all'educazione, alla formazione e allo sviluppo affettivo, cognitivo e sociale dei bambini; ne promuove, soprattutto in forma ludica, l'autonomia, le conoscenze e la creatività garantendo loro una reale eguaglianza di opportunità educative

attraverso interventi di compensazione destinati a ridurre forme di svantaggio iniziale.

Art. 5.

(Scuola primaria)

1. La scuola primaria è suddivisa in quattro bienni. Al termine di ciascun biennio è espressa una valutazione motivata, positiva o negativa, per il passaggio al biennio superiore. Il quarto ciclo si caratterizza per l'approfondimento degli insegnamenti comuni e l'estensione di aree disciplinari con compiti propedeutici e di orientamento verso la scuola secondaria di primo grado.

2. Ferme restando le finalità espresse nel comma 1 dell'articolo 1, sono obiettivi primari: la conoscenza e la condivisione dei principi fondamentali della convivenza democratica, lo sviluppo autonomo della personalità, l'alfabetizzazione, l'apprendimento dei saperi indispensabili per un armonico sviluppo delle capacità di comunicazione e critiche, l'acquisizione di un atteggiamento positivo nei confronti dell'apprendimento, lo studio di una lingua straniera comunitaria per tutti i quattro bienni e di una seconda lingua straniera nell'ultimo biennio.

3. I programmi sono articolati per moduli di apprendimento in successione temporale.

4. L'autonomia didattica e organizzativa, ridotta nei primi tre cicli, si esprime soprattutto nel quarto ciclo e può gestire il 30 per cento dei programmi e del tempo-scuola.

Art. 6.

(Scuola secondaria di primo grado)

1. La scuola secondaria di primo grado ha durata triennale e si articola in tre indirizzi: umanistico, scientifico-tecnologico, artistico-musicale.

2. La scuola secondaria di primo grado termina con un esame di licenza, che certifica l'assolvimento dell'obbligo scolastico e

consente l'accesso alla scuola secondaria superiore congruente con l'indirizzo prescelto.

3. La scuola secondaria di primo grado ha funzioni di accrescimento umano, culturale e civile, nonchè di orientamento nella scelta degli studi successivi. Deve favorire l'acquisizione di metodologie di ricerca e delle basi necessarie per l'accesso alla scuola secondaria superiore, oppure per l'eventuale inserimento precoce nel mondo del lavoro. Per il raggiungimento degli obiettivi indicati, le discipline di indirizzo devono progressivamente prevalere su quelle di cultura generale.

4. Nel corso del triennio le scuole agevolano il passaggio da un indirizzo all'altro attraverso la modularità dei programmi, il riconoscimento reciproco dei crediti formativi già acquisiti, i corsi integrativi con esame in mancanza di crediti formativi specifici.

5. Le scuole, nell'ambito dell'autonomia didattica e amministrativa, possono organizzare cooperazioni, progetti integrati con l'apporto di agenzie esterne, scambi, esperienze formative e lavorative limitate agli allievi del secondo e terzo anno.

6. L'autonomia didattica e organizzativa può gestire il 40 per cento del tempo-scuola.

Art. 7.

(Scuola secondaria superiore)

1. La scuola secondaria superiore ha durata biennale e si conclude con un esame che rilascia un diploma, nel quale sono indicati il punteggio di merito espresso in centesimi, l'indirizzo di studi frequentato e le competenze acquisite espresse da una griglia predisposta dal Servizio nazionale di valutazione.

2. Nell'ambito della propria autonomia didattica, organizzativa, amministrativa e parzialmente finanziaria, ogni scuola, di concerto con la regione e gli enti locali e nel rispetto del comma 4 dell'articolo 2,

stabilisce l'indirizzo degli studi e predisponde uno o più progetti di istituto.

3. In tutti gli indirizzi di cui al comma 1 dell'articolo 6 possono essere attuate, a cura dei consigli di classe, le aree di progetto.

4. Fermi restando gli obiettivi primari dell'approfondimento delle discipline caratterizzanti, delle metodologie di ricerca, delle capacità operative autonome, degli elementi di professionalizzazione, ogni scuola può attuare indirizzi anche sperimentali rapportati alle realtà economiche e sociali del territorio, ma anche al mercato europeo del lavoro, esperienze formative e lavorative esterne, progetti integrati con agenzie esterne, iniziative cofinanziate con i fondi strutturali dell'Unione europea, corsi di riqualificazione e di aggiornamento per adulti, corsi di aggiornamento del personale docente e non docente, corsi annuali di formazione post-diploma non universitaria, interventi in conto terzi, cooperazioni e scambi di informazioni e di esperienze con scuole di tutto il territorio dell'Unione europea.

5. Le scuole possono consorziarsi al fine di creare zone di servizi orizzontali quali tecnologie, *software* educativi, statistiche, biblioteche, programmi di mobilità.

Art. 8.

(Corsi annuali post-diploma)

1. Ogni scuola secondaria superiore può attuare specifici progetti di corsi post-diploma di specializzazione non universitaria. Essi si ispirano al concetto di formazione permanente e sono aperti anche ad adulti in possesso di diploma di scuola secondaria superiore che intendano riqualificarsi.

2. I corsi post-diploma possono prevedere un sistema duale scuola-lavoro. Il tempo-scuola non deve però essere inferiore a due terzi del monte orario complessivo.

3. Le scuole, in completa autonomia organizzativa e didattica e in collaborazione con gli enti locali, le imprese e le aziende, ed eventualmente consorziandosi con altre

scuole, predispongono i progetti, organizzano le risorse, sovrintendono allo svolgimento degli interventi.

4. Al termine del corso viene rilasciato un attestato di frequenza, oppure di specializzazione. Quest'ultimo richiede il superamento di prove di profitto.

Art. 9.

(Formazione professionale)

1. Le scuole professionali hanno pari dignità rispetto agli altri indirizzi di scuole secondarie di primo grado e superiori e si caratterizzano per un accentuato e specifico orientamento allo svolgimento delle professioni.

2. La formazione professionale di primo e secondo livello e il rilascio delle relative qualifiche sono di competenza della regione, che può a sua volta delegare alla provincia l'organizzazione e la gestione dei corsi e dei progetti formativi integrati.

3. Parimenti ogni regione provvede al riordino della formazione professionale e alle eventuali deleghe gestionali temporanee o permanenti.

4. La formazione professionale di primo livello ha durata triennale, rientra nella scuola dell'obbligo e si conclude con un esame di licenza che rilascia una qualifica. Nell'ultimo anno può prevedere *stage* oppure sistemi duali scuola-lavoro in cui il tempo-scuola non sia inferiore a due terzi del monte orario complessivo.

5. Il biennio di secondo livello si conclude con un attestato di frequenza, oppure con un esame, il cui superamento dà diritto a un diploma che permette l'accesso alle facoltà universitarie. Sono consentiti *stage* di esperienze lavorative, oppure sistemi duali scuola-lavoro in cui il tempo-scuola deve risultare equivalente al tempo-lavoro. Il sistema duale deve essere disciplinato da specifici progetti annuali o biennali redatti in convenzione con privati, imprese, aziende ed enti.

6. Le scuole professionali possono attivare corsi annuali di formazione continua e di riconversione anche per gli adulti.

Art. 10.

(Certificazioni)

1. Ad ogni studente viene assegnato, sin dal primo anno di scuola, un libretto personale sul quale sono riportati i percorsi scolastici, le certificazioni, i crediti, le esperienze culturali acquisite nelle istituzioni scolastiche anche all'estero, le esperienze più significative extrascolastiche ed extra-curricolari.

2. Durante il percorso scolastico dell'obbligo il libretto personale è conservato dalla scuola di frequenza e viene consegnato all'interessato con l'assolvimento dell'obbligo stesso. Successivamente il libretto è aggiornato, su richiesta dell'interessato, dall'autorità preposta.

3. La frequenza positiva di qualsiasi segmento di studi annuale o modulare comporta l'acquisizione di un credito formativo da annotarsi sul libretto personale e che può essere fatto valere ai fini della ripresa degli studi interrotti o del passaggio da un'area o indirizzo a un altro.

4. Il valore dei crediti, nel rispetto dell'autonomia, può essere modificato nella misura del 10 per cento dalla scuola presso cui ci si iscrive.

Art. 11.

(Servizio per la qualità dell'istruzione)

1. Il Servizio per la qualità dell'istruzione ha le seguenti funzioni:

a) elaborare *standard* minimi di qualità e sistemi e griglie di valutazione;

b) orientare e monitorare l'attività formativa delle istituzioni scolastiche autonome in relazione agli *standard* medi e ai risultati raggiunti;

c) offrire alle istituzioni scolastiche autonome collaborazione e consulenza nel campo della ricerca pedagogica e didattica anche in riferimento alle esperienze dei Paesi europei;

d) monitorare gli effetti della presente legge relazionando annualmente alle competenti Commissioni parlamentari.

2. Il Governo è delegato ad emanare, entro un anno dalla data di entrata in vigore della presente legge, le norme relative alla composizione, organizzazione e funzione del Servizio di cui al comma 1.

3. Il Servizio di cui al comma 1, nell'esercizio delle proprie funzioni, può prevedere il ricorso temporaneo o permanente ad agenzie esterne.

4. Non può appartenere al Servizio di cui al comma 1 chi ricopre cariche politiche o sindacali.

Art. 12.

(Formazione e riconversione del personale della scuola e modalità di attuazione)

1. Entro tre mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge sono attivati, secondo piani triennali coordinati dal Servizio per la qualità dell'istruzione di cui all'articolo 11, corsi di formazione e riconversione di tutto il personale dirigente e docente delle scuole.

2. Sono altresì attivati corsi di formazione riservati al personale docente volontario per la funzione di orientatore e di coordinatore dei progetti di istituto. Ai docenti orientatori e coordinatori è riconosciuta una riduzione dell'orario di cattedra.

3. Il personale direttivo e docente in servizio di ruolo alla data di entrata in vigore della presente legge mantiene la sede di titolarità sino all'assegnazione definitiva, attribuita in base alle richieste avanzate e alla professionalità degli interessati.

4. Entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge il Ministro della pubblica istruzione, d'intesa con le regioni

e sentito il parere delle competenti Commissioni parlamentari, presenta un piano di progressiva attuazione, contenente i criteri per la ricollocazione del personale.

5. Tutti i precedenti corsi di studio sono da intendersi ad esaurimento.

6. All'attuazione della presente legge si provvede mediante decreti legislativi emanati dal Ministro della pubblica istruzione, sentito il parere delle Commissioni parlamentari competenti e delle regioni.

Art. 13.

(Copertura finanziaria)

1. Per l'attuazione dell'estensione dell'obbligo scolastico è autorizzata la spesa di lire 500 miliardi dal 1999 al 2001.

2. Per la riconversione e l'aggiornamento del personale direttivo e docente è autorizzata la spesa di lire 500 miliardi dal 1999 al 2001.

3. Per l'applicazione dell'articolo 9 è autorizzata la spesa per trasferimenti alle regioni di lire 200 miliardi per l'anno 1999, 150 miliardi per l'anno 2000 e 100 miliardi per l'anno 2001.

4. Le economie residuali determinate dal piano di razionalizzazione delle unità scolastiche sono devolute agli interventi perequativi.

5. Gli interventi perequativi sono effettuati a livello regionale.

