

SENATO DELLA REPUBBLICA

XII LEGISLATURA

Doc. **XXVII**

N. 2

RAPPORTO

SULL'ATTUAZIONE DELLA RIFORMA DELLA SCUOLA ELEMENTARE

(Articolo 15, comma 9, della legge 5 giugno 1990, n. 148)

PRESENTATO DAL MINISTRO DELLA PUBBLICA ISTRUZIONE

(LOMBARDI)

Comunicato alla Presidenza il 27 marzo 1996

12-GOV-VAR-0002-0

STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO

INDICE

1. CONTENUTI DELL'INNOVAZIONE	<i>Pag.</i>	7
1.1. Programmi d'insegnamento	»	7
1.2. Ragioni e condizioni della riforma	»	8
1.3. Nuovo Ordinamento	»	8
2. IL PROCESSO DI INNOVAZIONE: GESTIONE E MONITORAGGIO	»	9
2.1. Azione amministrativa	»	9
2.2. Formazione in servizio del personale	»	10
2.3. Monitoraggio	»	11
2.4. Documentazione e informazione	»	13
3. RISULTATI E PROBLEMI	»	13
3.1. Rete scolastica	»	14
3.2. Tempo scuola	»	18
3.3. Lingua straniera	»	20
3.4. Organizzazione didattica	»	22
3.5. <i>Insegnamento e apprendimenti</i>	»	26
4. PROSPETTIVE DI SVILUPPO	»	27
4.1. Ragioni, criteri e livelli di intervento	»	27

XII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI — DOCUMENTI

4.2. Miglioramento del servizio	Pag.	29
4.2.1. Generalizzazione dell'insegnamento della lingua straniera	»	29
4.2.2. Tempo scuola disteso e arricchito	»	29
4.2.3. Qualificazione della rete scolastica	»	30
4.3. Autonomia organizzativa e didattica	»	31
4.3.1. Organico funzionale dell'unità scolastica ..	»	31
4.3.2. Flessibilità dell'organizzazione didattica ...	»	31
4.3.3. Formazione del personale	»	33
 DOCUMENTAZIONE DI RIFERIMENTO SUL MONITORAGGIO DELLA RI- FORMA	»	 34
 ALLEGATO — SINTESI	»	 37

RAPPORTO

SULL'ATTUAZIONE DELLA RIFORMA DELLA SCUOLA ELEMENTARE

(Legge 5 giugno 1990, n. 148, art.15/9)

I. CONTENUTI DELL'INNOVAZIONE.

L'innovazione della scuola elementare si fonda sui Programmi d'insegnamento emanati con il decreto del Presidente della Repubblica n. 104 del 1985 e sulla Riforma dell'Ordinamento (approvata con la legge n. 148 del 1990).

I precedenti di questi cambiamenti vanno rintracciati nel movimento di revisione curricolare ed organizzativa degli anni '70, che ha trovato una sua codificazione nella legge n. 820 del 1971 sul tempo pieno e le attività integrative, nei Decreti Delegati del 1974 e nella legge n. 517 del 1977 (integrazione degli alunni in condizione di *handicap*, *programmazione* e *valutazione*).

1.1. PROGRAMMI D'INSEGNAMENTO.

Il nuovo curricolo per l'insegnamento primario è stato elaborato — tra il 1981 e il 1983 — dalla commissione di studio « Fassino », che si è ispirata alle migliori esperienze didattiche delle scuole e si è valsa del contributo del mondo accademico e scientifico.

Di fronte alle istanze poste da un ambiente sociale e culturale assai complesso e in rapida trasformazione, la finalità è quella di assicurare a tutti gli alunni più ampie occasioni di alfabetizzazione culturale e di educazione alla convivenza democratica.

La scuola elementare è chiamata a guidare progettualmente l'incontro del bambino con una pluralità di linguaggi, per abituarlo via via alla conoscenza (quadri concettuali: il sapere) e all'impiego di metodi di esplorazione dell'esperienza (abilità di indagine: il saper fare), perché egli maturi capacità di pensiero critico e riflesso, autonomia di giudizio e fondamentali attitudini all'esercizio della cittadinanza (il saper essere).

Un forte rilievo assegnato alle istanze del diritto allo studio e dell'eguaglianza delle opportunità formative attraversa questo disegno curricolare. Il testo raccomanda con forza la personalizzazione dei percorsi di apprendimento, fondati sulla partecipazione ed il coinvolgimento attivo dell'alunno, e segnala la centralità delle strategie dell'individualizzazione.

In quest'ottica, si recuperano i significati promozionali della programmazione, della valutazione e della continuità educativa con la famiglia, con la scuola materna e la scuola media, con le altre opportunità educative del territorio.

1.2. RAGIONI E CONDIZIONI DELLA RIFORMA.

L'esigenza di garantire al progetto culturale dei Programmi le opportune condizioni di esercizio imponeva una ridefinizione degli assetti organizzativi della scuola elementare.

Lo scenario demografico, che era ed è quello di un massiccio decremento della popolazione scolastica, costituiva un elemento da considerare nella riforma ordinamentale, perché rendeva disponibili le risorse professionali necessarie alla promozione di un profilo di scuola di più elevata qualità. Si poteva utilizzare quest'opportunità per azioni di effettivo miglioramento del servizio scolastico, contrastando le soluzioni di ripiego nelle quali si tendeva ad impiegare l'esubero di personale docente (diffusione casuale di attività e progetti integrativi, permanenza di micro-insediamenti scolastici, eccetera).

Già nel triennio 1987-1990, il 17 per cento delle classi partecipava ad una sperimentazione assistita delle nuove modalità di organizzazione della scuola elementare, sulla base delle ipotesi legislative che si andavano definendo nel confronto parlamentare.

1.3. NUOVO ORDINAMENTO.

La legge 5 giugno 1990, n. 148 ha introdotto nella scuola elementare innovazioni significative:

l'ampliamento dell'orario scolastico da 24 a 27 ore settimanali, il consolidamento del tempo pieno (40 ore), la possibilità del « tempo lungo » fino a 37 ore settimanali;

l'articolazione del tempo scolastico in attività antimeridiane e pomeridiane;

l'insegnamento della lingua straniera, con l'innalzamento a 30 ore dell'orario settimanale;

la pluralità dei docenti (tre docenti ogni due classi o, nei casi residui, quattro docenti per tre classi; due docenti ogni classe nel tempo pieno), che formano un gruppo corresponsabile della programmazione e dell'azione educativa e didattica organizzata in ambiti disciplinari;

la distinzione, dell'orario di servizio dei docenti, tra ore di insegnamento (22 ore) e ore di programmazione (2 ore);

l'articolazione flessibile dei gruppi di alunni, i moduli formati da 2 o 3 classi, affidati alle cure di un gruppo di docenti.

L'innovazione si doveva realizzare con il vincolo dell'utilizzo delle risorse professionali esistenti (i docenti in servizio nell'anno scolastico 1989-1990), mediante la riorganizzazione della rete scolastica nel territorio (piani di fattibilità provinciali).

L'unica copertura finanziaria aggiuntiva era finalizzata a sostenere la realizzazione di un piano straordinario di aggiornamento del personale direttivo e docente.

Per numerosi aspetti della riforma la legge ha previsto atti di normazione secondaria da parte del Ministro della pubblica istruzione (insegnamento della lingua straniera, tempi di insegnamento delle discipline e modalità della loro aggregazione in ambiti, valutazione degli alunni, continuità educativa, scuole elementari non statali).

Come prevede la legge, la riforma è un processo con momenti e procedure di controllo e di apprezzamento dei risultati, in funzione della regolazione dei percorsi innovativi, che si esplicitano in:

rilevazioni sull'attuazione dei Programmi didattici, ai fini di un loro eventuale adeguamento;

verifica sull'integrazione degli alunni in situazione di *handicap*;

valutazione annuale dei profili finanziari della riforma ad opera della Corte dei Conti;

relazione del Ministro al Parlamento sui risultati conseguiti dopo i primi quattro anni di attuazione della legge, anche in vista di interventi migliorativi.

2. IL PROCESSO DI INNOVAZIONE: GESTIONE E MONITORAGGIO.

La strategia dell'Amministrazione per il governo della riforma si è sviluppata lungo le seguenti direttrici:

la produzione della normativa secondaria, la gestione degli organici del personale e la regolazione *in itinere*;

l'aggiornamento e la formazione in servizio del personale insegnante e direttivo;

il monitoraggio costante, sul piano quantitativo e qualitativo, delle varie fasi di avanzamento e di estensione della riforma;

la documentazione e l'informazione sugli aspetti e i momenti più significativi dell'innovazione.

2.1. AZIONE AMMINISTRATIVA.

La normativa secondaria delegata dal legislatore per completare il quadro giuridico della riforma è stata definita, sulla base delle indicazioni di appositi gruppi di studio e dei pareri del Consiglio Nazionale della pubblica istruzione, con l'emanazione tra il 1991 ed il 1993 di tutti gli atti previsti:

decreto ministeriale del 28 giugno 1991 che detta i criteri per l'introduzione della lingua straniera;

decreto ministeriale del 10 settembre 1991 che delinea gli ambiti disciplinari e stabilisce i tempi minimi d'insegnamento delle singole discipline;

ordinanza ministeriale n. 215 del 26 giugno 1992, che impartisce disposizioni in materia di scuola elementare non statale;

decreto ministeriale del 16 novembre 1992, relativo alla continuità educativa, che indica le azioni di raccordo per promuoverla;

ordinanza ministeriale n. 236 del 2 agosto 1993, rivista con circolare ministeriale n. 288 del 1995, che definisce criteri e modalità per la valutazione degli alunni.

L'attuazione dell'organizzazione modulare, scadenza in un quadriennio, ha seguito procedure che, per la gestione delle risorse umane, prevedevano:

consolidamento dei posti di organico all'anno scolastico 1989-1990;

piani di fattibilità provinciali per la gestione programmata degli organici;

razionalizzazione della rete scolastica sui territori.

I diversi soggetti coinvolti (dall'Amministrazione centrale della pubblica istruzione al Ministero del tesoro, dai provveditori agli studi ai direttori didattici) sono stati quindi chiamati ad assumere responsabilità, a differenziati livelli centrali e periferici, nella logica di una sempre maggiore autonomia del sistema. Molte decisioni hanno comportato il coinvolgimento degli Enti locali, con l'interessamento del Ministero degli interni (Circolare n. 15 del 21 settembre 1993), e avviato procedure di coordinamento delle decisioni amministrative.

2.2. FORMAZIONE IN SERVIZIO DEL PERSONALE.

La legge prevedeva (articolo 12) che il processo di riforma fosse accompagnato da un piano straordinario di aggiornamento appositamente finanziato, ad integrazione del PPA (Piano pluriennale di aggiornamento, affidato agli IRRSAE) già realizzato in via amministrativa, negli anni precedenti, per diffondere la conoscenza dei Programmi.

Il piano realizzato si è rivolto prioritariamente alla formazione dei direttori didattici, in considerazione della loro incidenza come responsabile degli assetti organizzativi nell'attuazione della riforma.

Sulla base di un'analisi della domanda formativa, condotta con un'apposita indagine è stato impostato un progetto coordinato nazionale, con la collaborazione delle Università e degli IRRSAE, che ha interessato tutti i direttori didattici in servizio.

Per i direttori di nuova nomina è stata attuata una formazione *ad hoc* articolata in momenti seminariali, sul campo ed a distanza.

In vista dell'autonomia, un apposito gruppo di ispettori e direttori ha predisposto un articolato pacchetto di materiali formativi sui temi dell'organizzazione, della *leadership* e della valorizzazione delle risorse umane, del governo dei processi decisionali, della qualità.

Per la formazione dei docenti, il maggiore investimento formativo ha riguardato l'incremento delle competenze necessarie per la diffu-

sione dell'insegnamento della lingua straniera, affidato ad insegnanti elementari di ruolo.

L'amministrazione ha censito le competenze esistenti, valutandole con apposite prove, e le ha riqualificate (corsi di 100, 200 e 350 ore). Inoltre, ha varato un organico intervento di formazione di nuove competenze professionali in lingua straniera e glottodidattica, mediante numerosi corsi biennali della durata di 500 ore. A questo scopo, la legge n. 724 del 1994 (Finanziaria — articolo 23/10) prevede la concessione di periodi di esonero ai docenti per il triennio 1995-1998.

Per reclutare docenti in possesso delle competenze professionali necessarie per la generalizzazione dell'insegnamento della lingua straniera, con la legge n. 114 del 1993 l'esame di concorso per l'accesso ai ruoli di insegnante elementare è stato integrato con una prova facoltativa di lingua straniera e glottodidattica.

Sono stati avviati anche progetti mirati di formazione dei docenti, attualmente in corso di diffusione:

sulla valutazione e la continuità, gestito dagli IRRSAE, nell'ambito di precise linee nazionali, con l'impiego di pacchetti strutturati;

di educazione al suono ed alla musica, con attività in collaborazione con i Conservatori, per un totale di 200 ore in due anni e con la produzione (in collaborazione con il CEDE) di uno specifico CD-ROM utilizzabile a supporto dell'attività didattica nelle classi;

di educazione motoria in collaborazione con il CONI.

I percorsi formativi realizzati di fatto vengono a colmare le lacune della formazione iniziale; infatti è ancora aperto il nodo della formazione universitaria per gli insegnanti di scuola elementare.

2.3. MONITORAGGIO.

La legge n. 148 del 1990 impegna l'Amministrazione ad analizzare i propri criteri di funzionamento, i propri comportamenti ed a valutarne la produttività.

La direzione generale dell'istruzione elementare ha quindi attivato un monitoraggio organico della riforma, per corrispondere alle prescrizioni di legge, per creare strumenti di conoscenza per il governo *in itinere* dei processi e per la valutazione di sistema, come richiesto nella prospettiva dell'autonomia.

Il piano di monitoraggio si è articolato nei seguenti livelli di conoscenza e di analisi:

- servizio erogato e risorse impiegate;
- fenomenologia organizzativa e didattica;
- apprendimenti degli alunni;
- percezione degli « attori ».

Per scelta metodologica, le indagini per la rilevazione dei dati quantitativi hanno investito l'intero universo delle scuole elementari; per la valutazione degli aspetti qualitativi sono state effettuate ricerche su campioni rappresentativi e con testimoni privilegiati.

Negli anni scolastici 1992-1993 (Circolare ministeriale 326 del 1992), 1993-1994 (Circolare ministeriale 355 del 1993) e 1994-1995 (Circolare ministeriale 353 del 1994) la situazione di tutte le scuole elementari è stata analiticamente fotografata con una indagine a tappeto delle caratteristiche di ogni plesso funzionante (scheda di plesso) tesa a focalizzare il numero degli alunni e dei docenti, la struttura del servizio (dimensioni e tipologia dei circoli, delle scuole e delle classi), nonché l'organizzazione modulare nei suoi vari aspetti (tempo scuola, tipologia dei moduli eccetera) con particolare attenzione all'introduzione dell'insegnamento della lingua straniera.

I materiali raccolti, elaborati ed interpretati rendono disponibile un quadro dettagliato ed organico di informazioni sulla evoluzione della riforma nel tempo e costituiscono una risorsa documentaria di particolare utilità per la conoscenza e il governo della scuola elementare.

Un'analisi delle risorse impiegate è stata compiuta con una specifica ricerca sulle spese effettivamente sostenute per l'anno scolastico 1992-1993 dai diversi centri amministrativi che provvedono alle esigenze del sistema scuola (Stato, Enti locali). La ricerca integra i dati dei documenti di bilancio e delle relazioni annuali della Corte dei Conti al Parlamento sui profili finanziari della riforma (articolo 15/2 - legge n. 148 del 1990).

Le ricerche, promosse dall'Amministrazione e compiute dagli Ispettori tecnici, hanno tracciato una carta diagnostica della scuola sul piano organizzativo e didattico, e offrono elementi utili per la valutazione delle innovazioni realizzate. I temi, indagati a campione con metodologie strutturate, sono stati:

l'organizzazione didattica sul piano qualitativo (programmazione, funzionamento del gruppo docente, unitarietà dell'insegnamento eccetera),

l'attuazione, nella concreta attività d'insegnamento, dei criteri didattici indicati dai programmi.

Anche l'integrazione degli alunni portatori di *handicap* è stata oggetto di verifica.

Un'altra ricerca, promossa dall'Amministrazione e realizzata dal CENSIS (1992), ha riguardato il profitto degli alunni in lingua italiana e in matematica, mediante prove standardizzate a cui è stato sottoposto un campione rappresentativo di alunni. La rilevazione ha permesso di raccogliere dati che potranno essere confrontati nel tempo, quando si disporrà di un sistema nazionale di valutazione, come previsto nella prospettiva dell'autonomia.

La possibilità di una considerazione articolata dei cambiamenti dal punto di vista degli attori è stata assicurata con la costituzione di un Osservatorio tecnico sulla riforma, composto da rappresentanti del mondo della professione (associazioni professionali e sindacali), degli utenti (associazioni dei genitori) e dell'amministrazione scolastica.

Anche le relazioni dei Consigli scolastici provinciali sullo stato di attuazione della riforma, nonché le valutazioni dei Provveditori agli Studi sulle dinamiche di sviluppo dell'ordinamento, contribuiscono ad

ampliare il quadro delle fonti informative disponibili e tracciano metodologie di lavoro estensibili ad altri processi innovativi.

Queste fonti evidenziano l'interesse dei genitori nei confronti dell'innovazione nella scuola elementare, in particolare per l'introduzione della lingua straniera, ma anche un certo disorientamento di fronte alla pluralità e « negoziabilità » dei modelli offerti dalla scuola (numero dei rientri, settimana corta, tempo pieno) che sicuramente amplia l'offerta formativa, ma introduce anche elementi di incertezza. Le preoccupazioni dei genitori riguardano soprattutto la stabilità e la continuità delle figure dei docenti nel corso dell'intero ciclo elementare.

Sul versante degli insegnanti, un'apposita ricerca a campione condotta dagli ispettori, ha registrato il sostanziale consenso nei confronti dei principi ispiratori del nuovo progetto, ma ha messo in evidenza anche atteggiamenti più cauti e critici, in relazione ad alcune rigidità organizzative, percepite come fonte di disagio.

2.4. DOCUMENTAZIONE E INFORMAZIONE.

L'organizzazione didattica generalizzata dalla riforma, che modifica notevolmente dall'immagine di scuola elementare consolidata nell'opinione pubblica, ha richiesto una più forte proiezione della scuola e dell'Amministrazione verso gli utenti, i genitori, la società civile, per aumentarne il grado di informazione ed il coinvolgimento.

A questo scopo i rapporti delle azioni di monitoraggio e di formazione sono stati pubblicati via via che si rendevano disponibili ed ora costituiscono una documentazione di riferimento per l'analisi e la valutazione. La diffusione di questi documenti è stata mirata ad informare i diversi soggetti interessati sulle materie di loro più specifica competenza. In particolare, ogni Direzione didattica ha ricevuto copia dei rapporti sugli aspetti organizzativi e didattici, come occasione di confronto, riflessione ed autovalutazione.

Per rispondere alla domanda di informazione degli utenti sono stati elaborati e diffusi capillarmente alcuni strumenti di comunicazione istituzionale agli utenti. Il fascicolo « Scuola Più » illustra ai genitori le ragioni ed i contenuti della riforma; il dépliant « Un dialogo più costruttivo tra scuola e genitori », presenta lo strumento di valutazione degli alunni in uso dall'anno scolastico 1995-1996. Queste azioni, unitamente alla comunicazione tramite la stampa ed i mezzi di informazione di massa in diverse occasioni, non hanno esaurito la domanda, ma hanno indicato una strada da percorrere e da potenziare.

3. RISULTATI E PROBLEMI.

Un bilancio della riforma richiede cautela sul piano del metodo e del merito in considerazione della complessità dell'innovazione. Il monitoraggio compiuto mette a disposizione una ricostruzione dei conte-

sti operativi e un'analisi di indicatori quantitativi e qualitativi che consentono di comprendere ed interpretare i processi in corso.

3.1. RETE SCOLASTICA.

L'attuazione della riforma è avvenuta in un contesto di accentuato decremento demografico, cui si è accompagnato un processo di razionalizzazione della rete scolastica, sollecitato dalla legge n. 148 del 1990 per ragioni funzionali, al fine di disporre di insediamenti scolastici idonei alla organizzazione modulare.

Nel quinquennio 1989-1995, la diminuzione degli alunni è di circa 270 mila unità, con una sostanziale stabilità della percentuale di alunni portatori di *handicap*, mentre aumenta la presenza di alunni stranieri; il numero delle classi viene ridotto di circa 24 mila unità (15 per cento) [tab. 1].

Per quanto concerne i docenti, la legge aveva previsto il consolidamento dei posti in organico nell'anno scolastico 1989-1990 e la « rideeterminazione della quota di *turn-over* dopo un quadriennio dall'entrata in vigore ». Con la successiva legge n. 66 del 1991 sono stati immessi in ruolo altri docenti. Nel quinquennio di attuazione della riforma il numero dei docenti si è comunque ridotto di circa 3.900 unità ed il numero medio di alunni per classe passa da 16,2 a 17,1.

Nel medesimo periodo diminuisce il numero di alunni per ogni docente da 11,16 a 10,27; sale da 1,46 (dato relativo all'organico di diritto 1989-1990) a 1,67 il numero medio di insegnanti per classe (comprensivo di tutti i docenti in servizio, inclusi quelli per il sostegno e gli specialisti per l'insegnamento della lingua straniera e della religione cattolica) [tab. 2].

Contestualmente si registra un aumento del 25 per cento dell'orario di attività didattica e viene esteso l'insegnamento della lingua straniera in circa il 44 per cento delle classi 3^a, 4^a e 5^a. In sostanza, si può ragionevolmente affermare che l'incremento in termini di quantità di servizio erogato e di arricchimento del curriculum risulta ampiamente superiore all'entità delle risorse umane impiegate (consolidamento dell'organico al 1989-1990, pur in presenza di un calo demografico di circa il 10 per cento).

XII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI — DOCUMENTI

tab. 1 - Variabili di sistema

Alunni, Docenti, Classi, Scuole, Circoli

a.s. 89/90	Area	Totale alunni O F	% Al port. hand O F	% Al Stranieri (dato non disponibile)	Docenti O F 89/90	Totale classi O F	Plessi	Circoli
	NORD OVEST	626.206	1,81%		62.197	39.453	3.580	1.162
	NORD EST	441.620	1,78%		44.021	30.497	4.786	890
	CENTRO	480.403	1,77%		47.082	30.417	4.197	873
	SUD	913.367	1,82%		73.412	53.478	6.193	1.384
	ISOLE	427.986	1,97%		32.213	23.741	2.565	604
	NAZIONALE	2.889.882	1,83%		288.928	177.886	23.221	4.913

a.s. 92/93	Area	Totale alunni O F	% Al port. hand O F	% Al Stranieri C M 326/92	Docenti O F 92/93	Totale classi O F	Plessi	Circoli
	NORD OVEST	578.364	1,82%	0,89%	60.018	35.620	4.737	1.114
	NORD EST	411.934	1,88%	0,96%	43.623	27.786	4.203	841
	CENTRO	448.201	1,82%	1,08%	46.290	27.783	3.622	855
	SUD	850.787	1,83%	0,16%	75.747	48.746	5.298	1.401
	ISOLE	400.532	2,08%	0,25%	34.257	22.064	2.302	617
	NAZIONALE	2.689.818	1,87%	0,62%	289.938	161.999	20.162	4.828

a.s. 94/95	Area	Totale alunni O F	% Al port. hand O F	% Al Stranieri C M 353/94	Docenti O F 94/95	Totale classi O F	Plessi	Circoli
	NORD OVEST	559.176	1,71%	1,09%	58.131	33.853	4.491	1.073
	NORD EST	397.208	1,64%	1,36%	42.088	25.144	3.876	786
	CENTRO	436.703	1,77%	1,10%	44.821	26.276	3.386	839
	SUD	832.945	1,78%	0,17%	75.221	46.588	5.001	1.404
	ISOLE	392.694	2,07%	0,23%	34.779	21.247	2.178	616
	NAZIONALE	2.618.726	1,78%	0,71%	288.040	183.108	18.922	4.718

Differenze a.s. 94/95 a.s. 89/90	Area	Totale alunni	% Al port. hand	% Al Stranieri	Docenti	Totale classi	Plessi	Circoli
	NORD OVEST	-67.030	-0,10%	1,09%	-4.066	-5.600	-1.089	-89
	NORD EST	-44.412	-0,14%	1,36%	-1.933	-5.353	-910	-104
	CENTRO	-43.700	0,00%	1,10%	-2.261	-4.141	-811	-34
	SUD	-80.422	-0,04%	0,17%	1.809	-6.890	-1.192	20
	ISOLE	-35.292	0,10%	0,23%	2.566	-2.494	-387	12
	NAZIONALE	-270.886	-0,04%	0,71%	-3.889	-24.479	-4.389	-198

*O.F.: fonte Organico di fatto - Sistema Informativo del Ministero della Pubblica Istruzione

** C.M. 353/94 fonte Scheda di plesso - Direzione Generale Istruzione Elementare - SIMPI - ISTAT

***Le variazioni sono calcolate come differenza dei dati dell'a.s. 94/95 rispetto ai dati dell'a.s. 89/90

XII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI — DOCUMENTI

tab. 2 - Indicatori semplici di sistema

a.s. 89/90	Area	Alunni/ Docenti	Alunni/ Classi	Docenti/ Classi	Ple/Circ	Cla/Circ	Alu/Circ
	NORD OVEST	10,07	15,87	1,58	4,80	33,95	538,90
	NORD EST	10,03	14,48	1,44	5,38	34,27	496,20
	CENTRO	10,20	15,79	1,55	4,81	34,84	550,29
	SUD	12,44	17,08	1,37	4,47	38,64	659,95
	ISOLE	13,29	18,03	1,36	4,25	39,31	708,59
	NAZIONALE	11,16	16,27	1,46	4,75	36,15	588,15

a.s. 92/93	Area	Alunni/ Docenti	Alunni/ Classi	Docenti/ Classi	Ple/Circ	Cla/Circ	Alu/Circ
	NORD OVEST	9,64	16,24	1,68	4,25	31,97	519,18
	NORD EST	9,44	14,83	1,57	5,00	33,04	489,81
	CENTRO	9,68	16,13	1,67	4,24	32,49	524,21
	SUD	11,23	17,45	1,55	3,78	34,79	607,27
	ISOLE	11,69	18,15	1,55	3,73	35,76	649,16
	NAZIONALE	10,38	16,60	1,60	4,18	33,55	557,13

a.s. 94/95	Area	Alunni/ Docenti	Alunni/ Classi	Docenti/ Classi	Ple/Circ	Cla/Circ	Alu/Circ
	NORD OVEST	9,62	16,52	1,72	4,19	31,55	521,13
	NORD EST	9,44	15,80	1,67	4,93	31,99	505,35
	CENTRO	9,74	16,62	1,71	4,04	31,32	520,50
	SUD	11,07	17,88	1,61	3,56	33,18	593,27
	ISOLE	11,29	18,48	1,64	3,54	34,49	637,49
	NAZIONALE	10,27	17,10	1,67	4,01	32,45	555,05

Differenze a.s. 94/95 a.s. 89/90	Area	Alunni/ Docenti	Alunni/ Classi	Docenti/ Classi	Ple/Circ	Cla/Circ	Alu/Circ
	NORD OVEST	-0,45	0,65	0,14	-1	-2	-18
	NORD EST	-0,59	1,32	0,23	0	-2	9
	CENTRO	-0,46	0,83	0,16	-1	-4	-30
	SUD	-1,37	0,80	0,24	-1	-5	-67
	ISOLE	-2,00	0,46	0,28	-1	-5	-71
	NAZIONALE	-0,89	0,83	0,21	-1	-4	-33

Fonte: Organico di fatto - SIMPI

In seguito alla razionalizzazione, indotta anche dalla legge di riforma, nel periodo 1989-1995 gli insediamenti scolastici sono diminuiti del 20 per cento, con la chiusura di oltre 4.300 scuole.

È stato ridotto il numero dei circoli didattici (-195), con un ridimensionamento della loro consistenza quanto a plessi e con una contenuta riduzione del numero medio di alunni.

Attualmente circa la metà delle scuole risulta ancora di piccole dimensioni (49,24 per cento fino a 5 classi; oltre il 50 per cento con meno di 100 alunni, di cui il 9 per cento circa con meno di 25 alunni) [tab. 3].

tab. 3 - Dimensione delle unità scolastiche
secondo il numero delle classi e degli alunni
- valori percentuali -

a.s. 94/95	Area	Classi			Alunni		
		% scuole fino a 5 classi	% scuole con 6-10 classi	% scuole con n° classi > 11	% scuole n° alunni fino a 25	% scuole 26-100 alunni	% scuole n° alunni > 101
	NORD-OVEST	50,57%	29,09%	20,34%	10,08%	43,07%	46,85%
	NORD-EST	54,70%	32,81%	12,49%	8,45%	51,52%	40,03%
	CENTRO	51,57%	29,82%	18,62%	8,50%	45,37%	46,13%
	SUD	46,31%	25,66%	28,03%	9,18%	39,71%	51,12%
	ISOLE	40,15%	28,59%	31,26%	8,37%	34,40%	57,23%
	RAZIONALE	49,24%	29,03%	21,74%	9,08%	43,26%	47,69%

Fonte: C.M. 353/94 - Scheda di plesso - Direzione Generale Istruzione Elementare - SIMPI - ISTAT

Tuttavia, la configurazione territoriale e insediativa del Paese (caratterizzata da vaste aree montagnose o di difficile accesso - piccole isole - e dalla distribuzione della popolazione in piccole comunità) comporta un'articolazione territoriale del servizio scolastico in cui prevalgono piccole scuole che non presentano le condizioni ritenute ottimali per attuare l'organizzazione modulare (2 corsi completi: 10 classi). Questa situazione ha evidenziato l'esigenza di procedere alla ricerca di soluzioni più flessibili, in grado di garantire la qualità formativa con modalità organizzative congrue che consentano di utilizzare al meglio le risorse.

L'edilizia scolastica risulta sufficiente sul piano quantitativo, ma ormai tecnicamente obsoleta rispetto alle esigenze didattiche poste dalla riforma. Aumenta la disponibilità di aule nelle scuole, anche se spesso si tratta di spazi non strutturati che richiederebbero adeguati allestimenti. Le carenze strutturali e funzionali del patrimonio edilizio della scuola elementare colpiscono in modo particolare il Sud e le Isole.

3.2. TEMPO SCUOLA.

L'estensione del tempo di attività didattica ad almeno 27 ore settimanali è realizzata nella quasi totalità delle classi [tab. 4].

tab. 4 - Ripartizione delle classi per tipologia organizzativa e orario settimanale.

- valori percentuali -

a. s 94/95	Area	Classi							
		Tempo tradiz.	Organizzazione modulare					Tot. classi org. mod.	Tempo pieno 40h con mensa
			24 h	27 h	28- 29 h	30 h	> 30 h		
	NORD-OVEST	1,35%	31,63%	17,25%	20,08%	0,32%	69,27%	29,38%	
	NORD-EST	0,34%	47,16%	7,60%	26,98%	0,39%	82,13%	17,53%	
	CENTRO	0,42%	50,70%	6,93%	19,45%	0,59%	77,66%	21,92%	
	SUD	1,63%	69,49%	2,70 %	21,60%	0,41%	94,20%	4,17%	
	ISOLE	1,72%	71,12%	3,97 %	18,85%	0,18%	94,13%	4,15%	
	NAZIONALE	1,17%	54,14%	7,78 %	21,39%	0,38%	83,69%	15,14%	

Fonte: C.M. 353/94 - Scheda di plesso - Direzione Generale Istruzione Elementare - SIMPI - ISTAT

Il 37 per cento delle classi funziona solo al mattino, un quarto con una sola giornata di attività pomeridiana ed il resto con più rientri. In oltre il 20 per cento dei casi si assiste al consolidamento del modello orario con 2-4 pomeriggi, che garantisce un ritmo più equilibrato alla settimana scolastica. L'opzione per la settimana corta su 5 giorni riguarda l'8 per cento delle classi con organizzazione modulare e quelle a tempo pieno, per un totale del 23,6 per cento delle classi funzionanti. L'articolazione dell'orario è fortemente legata ai contesti territoriali, come testimonia la scomposizione dei dati [tab. 5].

È sensibilmente cresciuto il numero di scuole in grado di erogare servizi di refezione o che possono usufruire di servizi di trasporto.

Il tempo pieno - 40 ore settimanali, comprensive, del tempo-mensa - si attesta sul 15 per cento delle classi ed è prevalentemente concentrato nelle aree urbane del Nord. Si registra una richiesta in aumento di questo tipo di servizio o, comunque, di maggior tempo scuola. Questa domanda è diffusa e si manifesta con particolare forza in alcuni contesti metropolitani del Centro e del Nord, ma non trova possibilità di accoglimento per i vincoli posti dalla legge. La soluzione del tempo lungo (fino a 37 ore), prevista dalla legge, troverà, con le recenti disposizioni, condizioni di attuazione a partire dall'anno scolastico 1996-1997.

XII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI — DOCUMENTI

tab. 5a - Ripartizione delle classi secondo il numero di giorni con attività pomeridiana
- valori percentuali -

94/95	Area	0	1	2-4	5	Totale
	NORD-OVEST	2,89%	15,26%	51,80%	30,05%	100%
NORD-EST	12,06%	41,61%	28,42%	17,91%	100%	
CENTRO	33,75%	26,96%	17,27%	22,02%	100%	
SUD	61,89%	23,28%	10,56%	4,27%	100%	
ISOLE	75,41%	15,80%	4,61%	4,18%	100%	
NAZIONALE	37,26%	23,97%	23,37%	15,40%	100%	

tab. 5b - Ripartizione delle classi secondo il numero di giorni di attività per settimana
- valori percentuali -

94/95	Area	5 gg	6 gg
	NORD-OVEST	50,76%	49,24%
NORD-EST	23,62%	76,38%	
CENTRO	34,01%	65,99%	
SUD	5,65%	94,35%	
ISOLE	4,81%	95,19%	
NAZIONALE	23,62%	76,38%	

Fonte C M 353/94 - Scheda di plesso - Direzione Generale Istruzione Elementare - SIMPI - ISTAT

Le difficoltà riscontrate nella realizzazione dei rientri pomeridiani evidenziano il problema della conciliazione tra principi pedagogici condivisi (tempi distesi e necessari per l'apprendimento) e la varietà/diversità della domanda sociale e delle condizioni strutturali. Infatti, le differenti tipologie di applicazione della legge assumono un evidente carattere geografico e territoriale; ad esempio il dato sulla diffusione dei tempi distesi decresce dal Nord al Sud del Paese. In questo campo si sono registrati limitati progressi soprattutto a causa delle difficoltà finanziarie in cui versano numerosi EE.LL. e la non previsione di appositi fondi di bilancio. Effetti limitati ha avuto l'intervento del Ministro degli interni (Circolare n. 15 del 1993), sollecitato dall'Amministrazione scolastica centrale. La situazione evidenzia anche il disomogeneo grado di consenso degli insegnanti e dei genitori nei confronti di un tempo scuola articolato in attività antimeridiane e pomeridiane.

In previsione della necessità di diffondere ulteriormente modelli orari più ricchi e articolati, in relazione all'introduzione della lingua straniera e per rispondere alla domanda sociale, occorre studiare soluzioni adeguate per l'approntamento delle strutture e delle risorse finanziarie.

Per il primo aspetto si avverte l'esigenza di una forte iniziativa politica a sostegno del diritto allo studio, per garantire nelle diverse aree del Paese un servizio formativo di pari livello qualitativo.

Per impiegare i docenti in modo da fornire agli utenti tempi scuola articolati, sono necessari incentivi per le soluzioni più innovative che prevedano, inoltre, la collaborazione delle diverse agenzie educative e degli enti locali.

3.3. LINGUA STRANIERA.

Il decreto ministeriale del 28 giugno 1991, che detta i criteri per l'introduzione della lingua straniera nella scuola elementare, ne prevede l'insegnamento dalla classe 2^a, da parte di docenti elementari qualificati. Per realizzarne l'estensione graduale, viene data priorità alle classi 3^a, 4^a e 5^a, anche con l'impiego di docenti « specialisti » che insegnano solo la lingua straniera in 6-7 classi. L'insegnamento della lingua straniera comporta l'estensione dell'orario settimanale a 30 ore.

Avviato con sistematicità a partire dal 1992-1993, l'insegnamento della lingua straniera ha raggiunto - nell'anno scolastico 1994-1995 - circa il 44 per cento delle classi terze, quarte e quinte, grazie ad una massiccia formazione di insegnanti elementari di ruolo, per fornire loro specifiche e accertate competenze linguistiche.

tab. 6 - Insegnamento della lingua straniera a.s.94/95

- valori percentuali -

Area	a.s. 92/93	a.s. 94/95	Differenze 94-92
NORD OVEST	29,90%	51,82%	21,92%
NORD EST	31,27%	55,59%	24,32%
CENTRO	18,94%	47,37%	28,43%
SUD	13,11%	33,70%	20,59%
ISOLE	17,05%	32,20%	15,15%
NAZIONALE	21,73%	43,59%	21,86%

Fonte: C.M. 355/93 - Scheda di plesso - Direzione Generale Istruzione Elementare - SIMPI

C.M. 353/94 - Scheda di plesso - Direzione Generale Istruzione Elementare - SIMPI - ISTAT

XII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI — DOCUMENTI

tab.7 - Ripartizione classi con insegnamento della lingua straniera impartito da docenti specialisti e docenti specializzati

- valori percentuali -

a.s.94/95	Area	Classi	
		Docente Specialista	Docente Specializzato
	NORD OVEST	88,67%	11,33%
	NORD EST	93,38%	6,62%
	CENTRO	87,29%	12,71%
	SUD	89,16%	10,84%
	ISOLE	92,90%	7,10%
	NAZIONALE	90,20%	9,80%

Fonte. C.M. 355/93 - Scheda di plesso - Direzione Generale Istruzione Elementare - SIMPI

C.M. 353/94 - Scheda di plesso - Direzione Generale Istruzione Elementare - SIMPI - ISTAT

L'estensione della lingua straniera è stata accelerata dalla utilizzazione prevalente (nel 90 per cento delle classi) di docenti specialisti; una scelta obbligata (nel breve e medio periodo) per rispondere ad una forte aspettativa degli utenti, ma che introduce un rischio di frammentazione nella composizione del gruppo docente [tab. 7].

Si evidenzia una prevalente diffusione della lingua inglese (34,13 per cento delle classi 3^a, 4^a e 5^a), con la presenza più contenuta di francese (7,56 per cento), spagnolo (0,18 per cento), e tedesco (1,72 per cento) [tab. 8].

tab. 8 - Ripartizione delle classi secondo la lingua straniera -
- variazioni percentuali sul totale delle classi -

	LINGUA INSEGNATA				
	% CLASSI				
a. s. 92/93	assente	francese	inglese	spagnolo	tedesco
NORD OVEST	70,09%	7,75%	21,77%	0,12%	0,26%
NORD EST	67,86%	21,34%	0,01%	7,85%	2,07%
CENTRO	81,06%	2,67%	16,08%	0,11%	0,08%
SUD	86,89%	3,33%	9,68%	0,07%	0,03%
ISOLE	82,95%	5,18%	11,34%	0,09%	0,44%
NAZIONALE	78,28%	4,22%	15,88%	0,08%	1,85%

a. s. 94/95	assente	francese	inglese	spagnolo	tedesco
NORD OVEST	48,18%	13,09%	37,76%	0,31%	0,66%
NORD EST	44,41%	3,87%	44,00%	0,04%	7,68%
CENTRO	52,63%	5,12%	41,29%	0,44%	0,52%
SUD	66,30%	6,79%	26,55%	0,02%	0,34%
ISOLE	67,80%	7,31%	24,10%	0,18%	0,61%
NAZIONALE	56,40%	7,56%	34,13%	0,18%	1,72%

Differenze 94-92	assente	francese	inglese	spagnolo	tedesco
NORD OVEST	-21,91%	5,34%	15,99%	0,19%	0,40%
NORD EST	-23,45%	-17,47%	43,99%	-7,81%	5,61%
CENTRO	-28,43%	2,45%	25,21%	0,33%	0,44%
SUD	-20,59%	3,46%	16,87%	-0,05%	0,31%
ISOLE	-15,15%	2,13%	12,76%	0,09%	0,17%
NAZIONALE	-21,88%	3,34%	18,25%	0,10%	0,17%

Fonte C.M. 355/93 - Scheda di plesso - Direzione Generale Istruzione Elementare - SIMPI
C.M. 353/94 - Scheda di plesso - Direzione Generale Istruzione Elementare - SIMPI - ISTAT

L'introduzione della lingua straniera ha positivi riscontri di soddisfazione degli utenti e sollecita nei docenti una forte crescita di professionalità, che si manifesta con l'adozione di originali e qualificate metodologie (laboratori, approcci ludici, multimedialità).

Rispetto alle carenti disponibilità di mezzi forniti dal legislatore per l'insegnamento della lingua straniera, le realizzazioni appaiono notevoli ed alimentano una credibile prospettiva di generalizzazione, secondo un piano (Circolare ministeriale n. 247 del 1995) che per il triennio 1995-1997 conta di raggiungere il 70 per cento circa delle classi.

3.4. ORGANIZZAZIONE DIDATTICA.

L'intenso ritmo della trasformazione organizzativa, in parallelo con una redistribuzione delle risorse docenti esistenti, ha portato a ge-

XII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI — DOCUMENTI

neralizzare la pluralità dei docenti (organizzazione modulare e tempo pieno), praticamente in tutte le classi, entro il 1994-1995.

L'attuazione della riforma ha generato nella scuola elementare diversi modelli organizzativi;

- il modulo costituito da 3 insegnanti per 2 classi;
- il modulo costituito da 4 insegnanti per 3 classi;
- il tempo pieno con 2 insegnanti per 1 classe.

L'organizzazione modulare si realizza con la formula 3 su 2 nell'82 per cento circa delle classi; mentre il modulo 4 su 3, che la legge contemplava come residuale, si attesta su una percentuale intorno al 18 per cento [tab. 9].

tab. 9 - Ripartizione delle classi a modulo secondo l'organizzazione 3x2 e 4x3

- valori percentuali -

Area	a.s. 1992/93		a.s. 1994/95		Differenze 94-92	
	Classi 3x2	Classi 4x3	Classi 3x2	Classi 4x3	Classi 3x2	Classi 4x3
NORD-OVEST	80,61%	19,39%	80,27%	19,73%	-0,33%	0,33%
NORD-EST	78,06%	21,94%	79,01%	20,99%	0,95%	-0,95%
CENTRO	82,04%	17,96%	82,68%	17,32%	0,64%	-0,64%
SUD	82,94%	17,06%	83,63%	16,37%	0,69%	-0,69%
ISOLE	88,16%	11,84%	86,62%	13,38%	-1,53%	1,53%
NAZIONALE	82,24%	17,76%	82,57%	17,43%	0,34%	-0,34%

Fonte: C M. 355/93 - Scheda di plesso - Direzione Generale Istruzione Elementare - SIMPI

C M. 353/94 - Scheda di plesso - Direzione Generale Istruzione Elementare - SIMPI - ISTAT

L'opzione per l'una o l'altra soluzione dipende in gran parte dalle dimensioni delle scuole capillarmente distribuite sul territorio. Ma questa situazione variegata pone diversi problemi:

l'insufficienza dell'orario dei docenti per i moduli 4 su 3, qualora funzionino per trenta ore settimanali con l'insegnamento della lingua straniera;

la rotazione dei docenti e la discontinuità delle aggregazioni delle classi nello sviluppo pluriennale dei moduli, specie in quelli verticali;

la corrosione dei tempi per attività di recupero o per piccoli gruppi, previsto dall'articolo 9/2 della legge, a causa del prioritario utilizzo dei docenti nei tempi di mensa.

Nelle scuole a tempo pieno si registra la tendenza a privilegiare un'organizzazione didattica basata sulla coppia docente che opera in una sola classe, mantenendo la tradizionale suddivisione del curricolo in due ambiti con diverse forme di apertura delle classi, attivazione di laboratori, specializzazione dei docenti, eccetera.

Al gruppo docente di base si aggiungono « specialisti », previsti da norme diverse dalla legge n. 148 del 1990 (sostegno, insegnamento della religione cattolica) o necessari per l'insegnamento della lingua straniera.

Quando si ha una giustapposizione meccanica degli insegnamenti, con una frammentazione dell'attività didattica, molti genitori e docenti stessi segnalano difficoltà e problemi, richiedendo l'adozione di soluzioni adeguate.

La opportunità di una maggiore presenza temporale da parte di un insegnante nelle classi del primo ciclo è stata oggetto di un ampio dibattito che ha preceduto e seguito la riforma, in cui si sono contrapposti in modo netto sostenitori e detrattori, all'interno e all'esterno della scuola. Una maggiore presenza temporale di un insegnante si realizza nel 28 per cento delle prime e mediamente nel 15 per cento delle altre classi, soprattutto al Nord. Pertanto, forme di contitolarità flessibile, di articolazione graduale degli ambiti e l'intervento di un docente con maggiore presenza temporale in una classe del modulo vanno sostenute per garantire maggiore unitarietà, coerenza ed equilibrio nella gestione delle relazioni sociali e degli insegnamenti, in particolare nelle classi 1° e 2° e per evitare l'eccessiva rotazione e alternanza di insegnanti nei moduli 4 su 3 o dove operino specialisti [tab. 10].

XII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI — DOCUMENTI

**Tab. 10 - Incidenza del docente "prevalente"
nelle classi a modulo per anno di corso**
- valori percentuali -

a.s. 92/93	Area	Classi con docente prevalente					
		P	1	2	3	4	5
	NORD-OVEST	22,35%	20,47%	14,07%	9,77%	9,01%	13,53%
	NORD-EST	30,59%	25,41%	17,65%	10,18%	8,95%	15,03%
	CENTRO	18,32%	19,64%	13,72%	9,29%	9,67%	15,32%
	SUD	14,35%	12,66%	9,72%	5,14%	4,90%	6,48%
	ISOLE	11,76%	11,16%	8,02%	4,95%	4,30%	5,50%
	NAZIONALE	19,98%	17,31%	12,38%	7,59%	7,03%	10,87%

a.s. 94/95	Area	Classi con docente prevalente					
		P	1	2	3	4	5
	NORD-OVEST	39,56%	35,28%	28,72%	22,45%	20,67%	22,49%
	NORD-EST	31,96%	36,92%	24,56%	17,30%	10,96%	19,59%
	CENTRO	19,60%	33,09%	25,16%	21,07%	17,29%	23,80%
	SUD	14,35%	19,69%	16,46%	10,36%	10,79%	10,56%
	ISOLE	10,20%	15,73%	16,22%	8,23%	10,35%	8,44%
	NAZIONALE	13,97%	27,64%	21,81%	18,58%	13,58%	16,87%

Differenze 94-92	Area	Classi con docente prevalente					
		P	1	2	3	4	5
	NORD-OVEST	17,21%	14,81%	14,65%	12,68%	11,66%	8,96%
	NORD-EST	1,37%	11,51%	6,91%	7,12%	2,01%	4,56%
	CENTRO	1,28%	13,45%	11,44%	11,78%	7,62%	8,48%
	SUD	0,00%	7,03%	6,74%	5,22%	5,89%	4,08%
	ISOLE	-1,56%	4,57%	8,20%	3,28%	6,05%	2,94%
	NAZIONALE	-6,98%	10,33%	9,16%	7,96%	6,82%	6,00%

Fonte: C.M. 355/93 - Scheda di plesso - Direzione Generale Istruzione Elementare - SIMPI

C.M. 353/94 - Scheda di plesso - Direzione Generale Istruzione Elementare - SIMPI - ISTAT

Il monitoraggio ha evidenziato alcune rigidità ed « effetti non voluti » nell'applicazione della normativa primaria e secondaria » (che hanno prodotto, soprattutto nelle situazioni organizzative più complesse, frammentazione degli interventi dei docenti) e nella ripartizione dei tempi didattici. Sulla base dell'osservazione critica del primo quinquennio di attuazione della riforma occorre valutare a fondo la complessità delle relazioni educative e delle dinamiche effettive all'interno del modulo, le forme più opportune di suddivisione dei compiti didattici dei docenti nelle diverse tipologie modulari, l'esigenza di unitarietà e gradualità delle esperienze conoscitive dei bambini in parti-

colare nelle classi prime; ecc. Questi problemi, di natura eminentemente pedagogico-didattica e professionale, possono essere affrontati nell'ambito della programmazione educativa e didattica in situazione, adottando soluzioni flessibili adeguate ai diversi contesti operativi, nel rispetto dei criteri dettati dai programmi didattici e dall'ordinamento.

3.5. INSEGNAMENTO E APPRENDIMENTI.

La riforma dell'ordinamento ha posto le condizioni operative per realizzare un curriculum più ricco. L'attuale organizzazione didattica, infatti, concorre alla valorizzazione delle competenze dei docenti, l'assegnazione di specifici ambiti di intervento, la definizione di soglie orarie minime per le diverse discipline, la programmazione settimanale di team.

Il monitoraggio ed il dibattito professionale evidenziano che l'arricchimento curricolare preposto dai Programmi trova consensi tra gli insegnanti e gli esperti, anche se l'impatto delle innovazioni sul miglioramento delle strategie didattiche è stato assai differenziato. Accanto a situazioni di eccellenza, o comunque soddisfacenti, persistono realtà di insegnamento povere di stimoli e limitate a contenuti strumentali. In questi casi alcune significative indicazioni dei Programmi (operatività dei bambini, didattica interattiva, occasioni di tirocinio sociale, sviluppo di competenze cognitive trasferibili, piacere e gusto dell'impegno) non trovano ancora un'adeguata realizzazione.

Il principio della pluralità ha eccettuato e consolidato le competenze disciplinari dei docenti, con innegabili risvolti positivi sulla qualità delle proposte didattiche, pur con una persistente sottovalutazione per alcune discipline (educazione al suono e alla musica, educazione all'immagine, educazione motoria, scienze, ambito degli studi sociali) per le quali si richiede un ulteriore sviluppo di competenze tra i docenti.

La regolamentazione normativa di alcuni aspetti della vita didattica, prevista dalla legge (D.M. 10-9-1991: aggregazione delle discipline in ambiti, tempi assegnati alle discipline; O.M. 236/93: strumenti di valutazione), ha offerto importanti elementi di riferimento per gli insegnanti, ma è stata spesso « vissuta » come irrigidimento dell'organizzazione e burocratizzazione degli impegni professionali.

Nel 1992 nell'ambito delle attività di monitoraggio è stata condotta, con la collaborazione del CENSIS, un'indagine sugli apprendimenti in lingua italiana e in matematica, che ha interessato un campione nazionale di alunni della classe 5^a.

I risultati rilevati, pur corrispondendo nei valori medi alle attese degli estensori dei test, denotano l'esistenza di significative differenze tra scuole, tra regioni geografiche e a volte tra allievi della stessa classe. A punte di eccellenza nei rendimenti si contrappongono carenze evidenti anche in abilità elementari del saper scrivere e del saper far di conto. Gli allievi che presentano in vario modo tali carenze in più di una abilità elementare e che sono evidenziati dall'indagine come potenzialmente a rischio nella vita scolastica successiva, am-

montano a circa 1/4 nell'area linguistica. Una situazione analoga si riscontra per la matematica.

La ricerca non ha per ora consentito di operare un confronto pertinente con le prestazioni degli alunni che hanno frequentato la scuola nell'organizzazione modulare, ma i dati raccolti saranno utilizzati per successivi riscontri.

Particolarmente significativo è l'impegno della scuola elementare per l'integrazione degli alunni in condizioni di svantaggio, stranieri e portatori di handicap, per i quali risultano di primaria importanza le opportunità di recupero individualizzato e per i piccoli gruppi rese possibili dalla organizzazione modulare. Questi interventi, che contribuiscono a contrastare il fenomeno dell'insuccesso e del disagio nell'apprendimento, rappresentano un tratto apprezzabile della scuola elementare riformata.

In sintesi, con l'attuazione della riforma e con il pieno impiego delle risorse disponibili sono stati conseguiti i seguenti significativi risultati di arricchimento del curriculum e del servizio offerto:

l'introduzione dell'insegnamento della lingua straniera;

l'incremento del tempo scuola;

l'intervento di recupero individualizzato o per piccoli gruppi.

Il monitoraggio della riforma ha evidenziato anche alcuni punti critici:

la permanenza di situazioni di disagio strutturale (carenze di servizi, di spazi, di attrezzature) e prevalenza di orari scolastici compressi;

la presenza di un elevato numero di plessi monocrorso (circa il 50 per cento) e di classi di piccole dimensioni;

le difficoltà operative poste da alcune formule organizzative (per esempio: 4 insegnanti su 3 classi);

la diffusione dell'intervento di insegnanti « specialisti » di lingua straniera, di sostegno e di religione cattolica, in aggiunta al gruppo docente del modulo;

la tendenza alla uniformità delle formule organizzative dalla 1^a alla 5^a classe e alla rigidità nella gestione dei tempi didattici;

la prevalenza di modalità didattiche di tipo formale, piuttosto che operativo e sociale, nella declinazione dei programmi in classe e nella costruzione dell'ambiente educativo di apprendimento.

4. PROSPETTIVE DI SVILUPPO.

4.1. RAGIONI, CRITERI E LIVELLI D'INTERVENTO.

Il primo quinquennio di attuazione della riforma ha consentito di verificarne sul campo le potenzialità ed i punti critici. In questo arco di tempo la riflessione sull'innovazione si è arricchita di ulteriori elementi suggeriti anche dall'evolversi del dibattito culturale, politico e istituzionale, che ha posto in evidenza la questione del rapporto otti-

male tra criteri-vincoli a livello nazionale e margini di autonomia delle singole unità scolastiche, soprattutto per quanto concerne l'organizzazione curricolare e didattica.

La tendenza in atto, riscontrabile nel disegno dell'autonomia, è per pochi ed essenziali vincoli giuridici nazionali e per una più consistente e mirata dislocazione dei poteri decisionali presso i luoghi ed i soggetti impegnati nella concreta erogazione del servizio formativo, sulla base di una normativa che definisca criteri essenziali e comuni (anche per la valutazione dei risultati) e non pretenda di prevedere soluzioni per tutti i casi particolari.

Questa prospettiva trova già espressione attraverso il Progetto Educativo di Istituto e la Carta dei Servizi, che definiscono le modalità operative più opportune per l'impiego delle risorse in rapporto agli obiettivi da conseguire.

Il profondo mutamento del contesto e i problemi evidenziati nell'attuazione della riforma costituiscono i motivi di fondo di un intervento di regolazione dell'innovazione, secondo quanto previsto dall'articolo 15/9 della stessa legge n. 148 del 1990.

Confrontarsi sui primi esiti della riforma significa certamente interrogarsi sul destino del rinnovamento avviato, ma anche, più in generale, sul futuro della scuola elementare e sul « posto » nell'ambito della formazione di base in quanto investimento essenziale per lo sviluppo economico e sociale. La soluzione dei problemi della scuola primaria si intreccia con le prospettive dell'autonomia scolastica, della ricerca e della valutazione della qualità del servizio, del potenziamento della professione docente.

In questo quadro, nel delineare le prospettive di sviluppo della scuola elementare, vanno salvaguardati i tratti qualificanti dell'innovazione, considerando che:

il tempo scolastico è condizione per lo sviluppo compiuto del curricolo, ma deve tener conto anche della domanda dell'utenza e delle caratteristiche dei servizi formativi nel territorio;

il gruppo docente è struttura essenziale di arricchimento dell'esperienza formativa offerta dalla scuola elementare, ma deve essere in grado di garantire appieno l'unitarietà dell'insegnamento;

l'organizzazione modulare è funzionale alla strutturazione di modalità diverse di raggruppamento degli alunni (classe, piccolo gruppo, laboratorio, interclasse), finalizzate alla differenziazione e personalizzazione dei percorsi didattici.

La regolazione dell'innovazione richiede un'articolata e fattibile strategia di interventi, in grado di toccare i punti nodali del sistema in modo organico e coerente, anche se graduale. I diversi piani di intervento all'interno di questa strategia possono essere così riassunti:

livello tecnico-professionale, concernente un'adeguata azione di orientamento in ordine alla definizione degli ambiti disciplinari, alla scansione dei tempi, alla configurazione e articolazione interna del gruppo docente;

livello amministrativo, in funzione di una più razionale distribuzione delle risorse umane e finanziarie, dell'attivazione dei servizi complementari (mensa, trasporti...) nelle realtà che ne sono carenti,

dell'adeguamento delle strutture edilizie e delle attrezzature didattiche, della distribuzione della rete e del servizio scolastico in rapporto alle caratteristiche socio-culturali e geografiche del territorio;

livello legislativo, per la modificazione di quelle disposizioni della legge n. 148 del 1990 che si sono rilevate non rispondenti alla domanda dell'utenza o che hanno dato luogo ad inconvenienti nella gestione della organizzazione modulare (titolarità di plesso, rigidità delle formule organizzative, come il modulo 4 su 3), definendo standard e criteri di qualità essenziali a livello nazionale, per sviluppare positivamente il processo di autonomia.

Il percorso di riforma rimane, dunque, da completare. Alla luce dell'esperienza, è possibile individuare specifici obiettivi di intervento e delineare praticabili strategie di azione, per garantire a tutti gli alunni i guadagni formativi che la scuola elementare si impegna a promuovere in applicazione dell'articolo 1 della legge n. 148 del 1990, in particolare per il miglioramento del servizio e per valorizzare l'autonomia delle scuole.

4.2. MIGLIORAMENTO DEL SERVIZIO.

4.2.1. *Generalizzazione dell'insegnamento della lingua straniera.*

Il conseguimento in tempi brevi dell'obiettivo della generalizzazione dell'insegnamento della lingua straniera può avvalersi delle strategie fino ad oggi sperimentate, ma richiede anche l'adozione di provvedimenti per:

predisporre le strutture e i servizi di supporto (mense, trasporti), la cui disponibilità condiziona l'ampliamento dell'orario scolastico;

garantire i flussi finanziari necessari ad incrementare le attività di formazione;

potenziare lo studio della lingua straniera nel curriculum universitario di formazione dei docenti;

attivare un sistema di incentivi economici, professionali e di carriera in grado di ampliare la disponibilità dei maestri elementari a specializzarsi. Ciò consentirà il graduale superamento della figura dell'insegnante specialista, salvaguardando le competenze professionali nel frattempo acquisite e riconducendole all'interno del gruppo docente;

realizzare il pieno impiego delle competenze formate;

coordinare i curricoli della scuola elementare e della scuola media, al fine di garantire una coerente presenza delle lingue straniere nelle scuole di base;

sviluppare la collaborazione con i Paesi Europei e la partecipazione ai programmi comunitari per la qualificazione specifica del personale.

4.2.2. *Tempo scuola disteso e arricchito.*

È ancora assai diffuso, l'orario antimeridiano continuato, sebbene costituisca una « deroga » alla prescrizione di legge.

Una scuola in grado di offrire più ampie opportunità, anche in orari pomeridiani, rappresenta un valido presidio, specie nelle aree più difficili, contro il disagio, l'emarginazione, la dispersione scolastica.

Va dunque confermato e rafforzato l'impegno di tutti i soggetti istituzionali per l'ulteriore diffusione di un tempo scuola, con un numero di pomeriggi variabile da 3 a 5 in rapporto alla introduzione dell'insegnamento della lingua straniera e alla adozione della settimana corta.

Occorre, quindi, rimuovere gli ostacoli strutturali e la carenza di servizi, affinché a tutti gli alunni sia garantito un equivalente tempo curricolare, lasciando alle dinamiche locali alcune variazioni e flessibilità — dettate dai bisogni sociali e dalla progettualità educativa — nell'articolazione dell'orario scolastico. In questa ottica, per mettere alla prova la produttività del modello di tempo arricchito, previsto dall'articolo 8, comma 1 della legge n. 148 del 1990, è necessario rendere disponibili adeguate risorse professionali, nell'ambito degli organici provinciali, e congrue risorse finanziarie per facilitare ed incentivare la progettualità delle scuole.

Nella prospettiva tracciata dalla Carta dei servizi, dal Progetto educativo d'istituto e dall'autonomia, infatti, la scuola si caratterizza come centro di opportunità educative, in rapporto con altre strutture e servizi, e con la stretta collaborazione e partecipazione dei genitori e delle comunità locali.

Nel caso dei modelli organizzativi più impegnativi, che richiedono ai docenti un certo numero di rientri pomeridiani, l'assistenza nei momenti dell'accoglienza e turni di servizio differenziati, vanno previsti adeguati riconoscimenti e incentivi al personale.

4.2.3. Qualificazione della rete scolastica.

Non è sufficiente garantire la presenza della scuola di base su tutto il territorio nazionale attraverso la sua capillare diffusione: occorre offrire un servizio di qualità e condizioni di successo a tutti gli alunni, adottando soluzioni flessibili.

Ciò richiede, innanzitutto, sul piano strutturale, la definizione di standard di qualità degli insediamenti (individuando il rapporto ottimale tra classi e disponibilità di spazi) e la previsione di indicatori precisi di qualificazione didattica (presenza di laboratori, palestre, biblioteche, aree verdi, servizi accessori, tecnologie). Occorre, in particolare, che gli Enti locali siano messi nelle condizioni — finanziarie, amministrative, tecniche — per poter rispondere con puntualità agli impegni previsti dalle leggi. Gli strumenti più idonei appaiono le conferenze di servizio e gli accordi di programma ai vari livelli territoriali (legge n. 142 del 1990), per realizzare l'integrazione tra gli interventi delle amministrazioni dello Stato e degli Enti locali. Attraverso una effettiva concertazione delle scelte (nazionali, regionali, locali), si potranno reperire le risorse finanziarie necessarie per il potenziamento di strutture e servizi e per la qualificazione della didattica, con attenzione differenziata alle aree di disagio. Nella prospettiva dell'autonomia amministrativa delle scuole, è possibile prevedere anche la gestione diretta di taluni servizi di supporto (es: mensa).

Non va esclusa la presenza di insediamenti di piccole dimensioni, purché adeguatamente motivata e con risorse di organico correlate, in rapporto a modelli organizzativi flessibili ed originali, anche nella direzione dell'integrazione verticale tra scuola materna, elementare e media.

4.3. AUTONOMIA ORGANIZZATIVA E DIDATTICA.

4.3.1. *Organico funzionale dell'unità scolastica.*

L'attuale criterio di definizione degli organici — basato sul riferimento al numero delle classi funzionanti — non risulta più idoneo a garantire equità e funzionalità delle risorse. Occorre tener conto anche del numero di alunni, del « tempo scuola » (curricolo+più mensa) offerto agli alunni, di indici di « bisogno educativo » (handicap, disagio ecc.), in analogia a quanto già avviene per gli interventi relativi alla dispersione scolastica. Una volta stabilita, sulla base di indicatori definiti nazionalmente (numero degli alunni, caratteristiche geografiche, variabili socio-culturali), l'entità della risorsa-docente a disposizione di ogni provincia, occorre che la distribuzione a livello di circolo (organico funzionale, cui deve corrispondere una titolarità di circolo dei docenti) garantisca:

risorse standard per il tempo curricolare, in rapporto al numero degli alunni;

risorse aggiuntive perequative, in rapporto agli specifici bisogni formativi (handicap, svantaggio ecc.) ed all'articolazione dell'orario settimanale per coprire i tempi di mensa, ecc.;

eventuali risorse « speciali » per la promozione di processi innovativi significativi.

Le specifiche scelte organizzative, e quindi la definizione dei concreti organici di plesso e di modulo, la enucleazione e l'articolazione di funzioni e ruoli professionali (operatori psicopedagogici e tecnologici, addetti ai laboratori, ecc...), vanno rimesse a motivate decisioni locali, che potranno riguardare anche la conferma, l'attivazione o la soppressione di classi a tempo pieno.

Soprattutto nelle scuole più piccole, occorrerebbe promuovere una organizzazione didattica non rigidamente articolata per classi di età degli studenti, al fine di salvaguardare la presenza della scuola anche nelle zone periferiche e per garantire una più equa utilizzazione delle risorse umane.

Nel quadro delle risorse stabilmente disponibili vanno compresi i docenti specializzati di sostegno, riconoscendo in organico di diritto il rapporto « 1 insegnante ogni 2 alunni in condizione di handicap certificato », che si è ormai consolidato, e superando il meccanismo delle deroghe, previsto dalla legge, che tende a produrre precariato e discontinuità degli interventi.

4.3.2. *Flessibilità dell'organizzazione didattica.*

Il monitoraggio ha evidenziato i vantaggi di un'interpretazione progettuale delle indicazioni normative. Occorre quindi che l'organiz-

zazione modulare non si realizzi come rigida conformazione di tutte le scuole ad un unico modello; è invece opportuno orientarsi verso la ricerca di soluzioni « ad hoc », rispettose di alcuni fondamentali criteri di qualità, nelle diverse situazioni organizzative. Infatti l'obiettivo è l'equivalenza sostanziale dell'offerta di servizio, non l'omogeneità formale, che a volte genera iniquità di fatto.

Si tratta di realizzare correttamente e compiutamente i criteri fondamentali cui deve richiamarsi l'organizzazione didattica della scuola primaria:

pluralità di sollecitazioni culturali, operative e sociali, necessarie per lo sviluppo di un curriculum adeguato ai bisogni formativi contemporanei, affidato all'accorta gestione del « gruppo docente »;

gradualità, a presidio della continuità tra scuola materna e scuola elementare, con il passaggio progressivo da un'impostazione unitaria predisciplinare all'emergere di ambiti disciplinari differenziati;

unitarietà, che impone di limitare il numero dei docenti che intervengono in ciascuna classe ed è garantita dalla programmazione continua in comune;

uso integrato di diverse forme di mediazione didattica, non solo attività « frontali », ma anche recupero individualizzato o per gruppi ristretti, « laboratori » per gruppi interclasse di alunni ecc.;

individualizzazione dell'insegnamento per contrastare l'insuccesso scolastico e realizzare l'integrazione delle diversità individuali, sociali e culturali.

Occorre prendere atto della diffusa presenza di plessi monocorso o con numero dispari di classi e superare i limiti e le rigidità del modulo 4 su 3. Specie nei plessi con un solo corso in verticale, le scuole dovranno impiegare le risorse docenti disponibili per organizzare forme flessibili di raggruppamento degli alunni e di intervento didattico dei docenti, in base alla reale configurazione del contesto operativo.

La flessibilità dell'organizzazione didattica permette di contenere il numero degli interventi di docenti nelle classi anche nell'attuale situazione che comporta l'impiego di « specialisti » per la piena attuazione dei programmi didattici. Per il definitivo superamento di questo problema è necessario incrementare le competenze dei docenti negli insegnamenti affidati a personale esterno al modulo, intervenendo sulla formazione iniziale ed in servizio. Per il sostegno, in particolare, occorre integrare pienamente gli insegnanti specializzati nell'azione del gruppo docente.

Il team deve articolarsi al suo interno, prevedendo forme diverse e fluide di presenza oraria dei singoli docenti nelle classi del modulo, per funzionali ragioni didattiche, soprattutto per la classe prima, anche in relazione all'insegnamento delle iniziali competenze linguistiche. A questo scopo, i tempi di insegnamento delle discipline vanno definiti nel rispetto di un monte-ore annuo, che renda possibile una azione didattica unitaria. Anche l'indicazione di non aggregare in un unico ambito l'educazione all'immagine, al suono e alla musica e mo-

toria va riconsiderata, specie per le classi prime e seconde, nella prospettiva di una possibile attenuazione del suo carattere precettistico.

Le prospettive dell'autonomia, la Carta dei servizi (Decreto del Presidente del Consiglio dei ministri del 7 giugno 1995), il progetto educativo di istituto e il vigente contratto collettivo nazionale di lavoro delineano nuove condizioni di esercizio della funzione docente. Nel quadro di questa evoluzione normativa, si pongono oggi le condizioni che consentono di ispirare la programmazione e la realizzazione dei processi formativi a criteri di maggiore flessibilità rispetto al recente passato, quando la novità della riforma suggeriva di adottare livelli di più accentuata prescrittività.

La definizione del progetto educativo d'istituto, quale sintesi delle scelte educative ed organizzative di ogni circolo didattico, costituisce il momento deputato alla motivazione, illustrazione ed articolazione delle decisioni professionali, in ordine — ad esempio — alla costituzione dei moduli organizzativi e del gruppo docente, all'aggregazione ed assegnazione degli ambiti disciplinari e all'articolazione dell'orario settimanale.

Nell'ambito delle scelte didattiche ed organizzative configurate nel progetto educativo di istituto e nella programmazione educativa, si colloca la progettualità del gruppo docente, come unità operativa e funzionale stabile, dotata di autonomia e responsabilità.

Le innovazioni in atto nella scuola elementare assumono pieno significato se sono inserite nel quadro della formazione di base, con l'intento di garantire l'armonizzazione dei diversi segmenti scolastici, evitando di omologarne le identità. Ad esempio, la pluralità dei docenti, che caratterizza l'intera scuola di base, si articola diversamente ai vari livelli, in particolare nella progressiva differenziazione dei modelli organizzativi della scuola materna, elementare e media. Anche l'aggiornamento e l'essenzializzazione dei programmi vigenti dovrebbe muoversi nella prospettiva di un sistema coordinato dei curricoli delle scuole di base, in grado di fornire una coerente cornice di riferimento. Secondo questa logica si è proceduto alla revisione degli strumenti di valutazione, che sono stati semplificati, enelliti e orientati alla comunicazione e al dialogo con le famiglie, tenendo conto degli esiti del monitoraggio.

4.3.3. *Formazione del personale.*

La formazione dei docenti è condizione prima di qualsiasi innovazione. Tenendo conto dei tempi lunghi per il completo rinnovamento della formazione iniziale — secondo la prospettiva della legge n. 341 del 1990, laurea per i maestri — e del limitato *turn-over* prevedibile per i prossimi anni, appare indispensabile promuovere un programma straordinario di formazione per i docenti già in servizio.

La formazione deve mirare a consolidare i repertori culturali ed arricchire il profilo professionale delle competenze necessarie per l'insegnamento delle discipline che hanno arricchito il *curriculum* (lingua straniera, educazione al suono e alla musica, scienze, educazione motoria).

I programmi di aggiornamento dovrebbero svilupparsi con continuità, per gli aspetti metodologici e gestionali, direttamente sul posto

di lavoro, dotando ogni circolo di un autonomo budget finanziario annuo, per aggiornamento, consulenza, documentazione, ricerca. Gli approfondimenti disciplinari ed i corsi avanzati dovrebbero essere collocati all'interno di appositi centri, adeguatamente attrezzati, in cui vengono coordinate le risorse dell'Amministrazione scolastica, degli IR-RSAE, degli Enti locali, dell'associazionismo professionale e dell'Università.

La valorizzazione di figure intermedie di sistema (che si stanno formando nell'ambito di progetti già avviati) potrà consentire di qualificare le iniziative e di disporre, presso le scuole, di validi punti di riferimento professionale.

I direttori didattici hanno promosso e coordinato l'innovazione circolare ed organizzativa della scuola elementare, con un significativo impegno e realizzando un notevole incremento di professionalità. Tuttavia anche per il personale direttivo si evidenzia l'esigenza di riconsiderare le modalità della formazione iniziale, della selezione e del reclutamento. Per i direttori di nuova nomina ed in servizio è altresì da sostenere, sulla base delle esigenze già realizzate, lo sviluppo delle competenze necessarie per gestire l'autonomia delle scuole, offrendo loro opportunità continue di miglioramento professionale.

È pertanto necessario prevedere un consistente investimento pluriennale, per dare concreta attuazione ad un sistema di formazione in servizio con le caratteristiche delineate.

* * *

La riforma viene spesso considerata costosa: in realtà, a fronte di un risparmio mancato per la contrazione della popolazione scolastica, a partire dal 1990 la scuola elementare si è arricchita sul piano qualitativo (esempio: insegnamento della lingua straniera) e quantitativo (ampliamento dell'orario settimanale), comunque aumentando il numero medio di alunni per classe.

Ora è necessario consolidare e sviluppare il processo avviato, correggendo le disfunzioni riscontrate e investendo sia nell'ammodernamento delle strutture e dei servizi, delle tecnologie didattiche, dei beni-librari e dei laboratori; sia nella formazione del personale. L'obiettivo è la realizzazione di un servizio scolastico di qualità per tutti gli alunni, che risponda ai diritti educativi degli individui e alla domanda sociale di formazione, impiegando al meglio tutte le risorse disponibili, come investimento per il futuro del Paese.

DOCUMENTAZIONE DI RIFERIMENTO SUL MONITORAGGIO DELLA RIFORMA.

Documentazione già diffusa:

La scuola elementare 1993-1994;

La spesa nella scuola elementare statale;

L'attuazione della riforma - Aspetti organizzativi e funzionali;

I programmi a scuola - Rilevazione sull'attuazione dei programmi didattici;

Righe e quadretti - Competenze linguistiche e matematiche al termine della scuola elementare;

L'insegnamento della lingua Inglese, Francese, Tedesca e Spagnola nella scuola elementare;

La scuola elementare cambia - Atteggiamenti e opinioni dei docenti;

Le assenze del personale insegnante nella scuola elementare;

Ruolo e funzioni del direttore didattico - Progetto di formazione dei direttori didattici di nuova nomina.

Documentazione predisposta in vista della verifica Parlamentare:

Rapporto sull'Integrazione scolastica degli alunni portatori di *handicap*;

La lingua straniera nella scuola elementare - Il sillabo;

Rapporto dell'osservatorio tecnico per l'attuazione della riforma della scuola elementare;

Rapporto nazionale di sintesi sulle relazioni dei Consigli Scol. Provinciali;

Rapporto nazionale di sintesi sulle relazioni dei Provveditori agli Studi;

La riforma della scuola elementare - 1990-95 - Analisi del processo;

La riforma della scuola elementare - 1990-95 - Base informativo-statistica.

SINTESI
DEL RAPPORTO SULL'ATTUAZIONE
DELLA RIFORMA DELLA SCUOLA ELEMENTARE
(Legge n. 148 del 1990)

SOMMARIO

1. IL QUADRO DELLA RIFORMA	<i>Pag.</i>	41
2. PROGRAMMI E ORDINAMENTO	»	42
3. IL MONITORAGGIO	»	43
4. L'ATTUAZIONE DELLA RIFORMA	»	44
5. I PROBLEMI E LE PROSPETTIVE	»	45
5.1. Le difformità territoriali	»	45
5.2. Il tempo scolastico	»	45
5.3. L'insegnamento della lingua straniera	»	46
5.4. L'organizzazione scolastica e l'utilizzazione delle risorse	»	46

1. IL QUADRO DELLA RIFORMA.

Nel 1990 la legge 148 ha rinnovato in modo profondo l'organizzazione della scuola elementare.

Le innovazioni introdotte dalla legge dovevano rispondere a due fondamentali esigenze:

creare le strutture organizzative adatte a garantire l'applicazione dei programmi didattici approvati nel 1985 in sostituzione dei precedenti del 1955;

raccogliere l'eredità delle numerose sperimentazioni condotte a partire dagli anni '70, recuperando gli aspetti più convincenti e più facilmente generalizzabili delle esperienze didattiche maturate nell'ambito di questi progetti, spesso interessanti e validi, ma molto disomogenei e differenziati.

Per la prima volta nella storia dell'innovazione degli ordinamenti scolastici la legge stabilisce, insieme al nuovo assetto, anche la necessità di tenerne sotto controllo l'efficacia attraverso verifiche periodiche ed eventuali adattamenti dei programmi didattici. È previsto inoltre che, entro quattro anni dalla prima attuazione della riforma, il Ministro riferisce al Parlamento dei suoi esiti, anche per apportare le opportune modifiche.

Due aspetti, quello dell'innovazione dei contenuti e dell'impianto organizzativo e quello della descrizione e dell'analisi dei risultati conseguiti, si fondono quindi in un modello di trasformazione che precedentemente non era mai stato praticato in modo sistematico.

In effetti nel sistema scolastico italiano la sperimentazione è progressivamente divenuta una modalità adottata dalle scuole per acquisire spazi di flessibilità e risorse aggiuntive, ma raramente i processi e gli esiti delle sperimentazioni sono stati oggetto di una verifica che potesse evidenziarne limiti e potenzialità e prospettare una riformulazione delle ipotesi di lavoro.

La legge n. 148 attribuisce quindi all'amministrazione un compito difficile e complesso: realizzare in modo generalizzato innovazioni a lungo meditate — ma sperimentate solo parzialmente e « volontaria-

mente » - e al tempo stesso costruire un piano di monitoraggio e di controllo in itinere di queste innovazioni e dei loro effetti.

2. PROGRAMMI E ORDINAMENTO.

Il nuovo ordinamento doveva garantire condizioni organizzative coerenti con gli obiettivi e lo spirito dei nuovi programmi didattici che sono finalizzati a formare l'alunno in modo che sia in grado di:

interrogare criticamente gli aspetti della realtà che più lo colpiscono;

cogliere il significato e la forma dei vari linguaggi;

sviluppare una buona sensibilità scientifica;

elaborare una attiva e partecipata conoscenza della vita umana e sociale nelle sue varie espressioni.

I programmi individuano nei concetti di « diversità ed uguaglianza » e di « creatività » di ogni alunno i criteri che devono ispirare l'attività didattica.

Nella « premessa » si suggeriscono anche le linee procedurali dell'azione professionale:

la programmazione didattica dei docenti come strumento di regolazione e valutazione del loro operato;

l'organizzazione didattica flessibile con l'utilizzazione di una pluralità di insegnanti per valorizzare le esperienze e gli interessi culturali specifici dei singoli docenti in un lavoro collegiate di collaborazione;

un sistema didattico a « classi aperte » che, pur riconoscendo nella classe l'unità base dell'organizzazione, prevede l'aggregazione di più gruppi di alunni;

un progetto culturale che porti a svolgere i programmi secondo un itinerario che va da un'impostazione unitaria pre-disciplinare all'emergere di ambiti disciplinari progressivamente differenziati;

l'unitarietà dell'insegnamento come caratteristica educativo-didattica della scuola elementare;

un processo continuo di valutazione - intesa come informazione reciproca fra docenti e alunno e fra docenti e genitori - sui livelli di acquisizione raggiunti, allo scopo di migliorarli.

Secondo queste linee si sviluppano le trasformazioni introdotte dalla legge n. 148 del 1990:

viene esteso l'orario di attività didattica che passa da 24 a 27 o 30 ore settimanali;

viene organizzato l'insegnamento della lingua straniera;

sono stabilite modalità per la formazione degli organici del personale docente e per l'organizzazione didattica in moduli (due classi con tre insegnanti e, qualora non sia possibile, tre classi con quattro insegnanti a cui sono da aggiungere l'eventuale insegnante di religiose e, in fase transitoria, quello di lingua straniera);

sono prescritti i processi della programmazione educativa e didattica, la verifica e la valutazione dei risultati, l'unitarietà dell'insegnamento, il rispetto della ripartizione del tempo da dedicare a ogni disciplina;

è assegnato al Ministro il compito di dettare regole per la questione della continuità educativa (scuola materna e scuola media), per l'aggregazione delle materie in ambiti, per la ripartizione del tempo di insegnamento fra le diverse discipline, per l'orario scolastico della lingua straniera, per la valutazione degli alunni.

La legge prevede che la trasformazione organizzativa della scuola elementare si realizzi con l'impiego di un organico di personale docente pari a quello in servizio nell'anno scolastico 1989-1990, senza oneri aggiuntivi.

3. II. MONITORAGGIO.

Il processo di riforma è stato oggetto di un piano di monitoraggio che si è proposto di analizzare lo sviluppo delle innovazioni attraverso rilevazioni, indagini e osservazioni condotte con metodi diversi e seguendo una pluralità di punti di vista.

Il monitoraggio organizzato dalla Direzione generale per l'istruzione elementare ha trovato supporto nella costituzione nel 1991 di un Osservatorio tecnico sulla riforma composto da rappresentanti del mondo delle professioni (associazioni professionali e sindacali), degli utenti (associazioni dei genitori), dell'amministrazione scolastica.

Il quadro delle fonti informative utilizzate e dei soggetti coinvolti è vasto e diversificato:

è stata messa a punto la « scheda di plesso », uno strumento di rilevazione che contiene dati analitici sull'organizzazione di ogni scuola;

sono state compiute, con la collaborazione degli ispettori tecnici, ricerche a campione su: percezione dell'innovazione da parte dei docenti, aspetti qualitativi dell'organizzazione didattica, attuazione dei programmi;

è stata condotta in collaborazione col CENSIS un'indagine a campione sul profitto degli alunni di quinta classe in lingua e in matematica.

Si aggiungono inoltre le relazioni al Parlamento della Corte dei conti sul profilo finanziario della riforma e le relazioni dei Consigli scolastici e dei provveditori agli studi, utili a delineare le caratteristiche locali dei processi in atto.

Le analisi condotte e la successiva diffusione dei risultati hanno contribuito ad accrescere la consapevolezza degli interessati ed hanno progressivamente evidenziato problemi, incongruenze e possibili linee di sviluppo.

4. L'ATTUAZIONE DELLA RIFORMA: 1990-1995: ORGANIZZAZIONE, TEMPO-SCUOLA, LINGUA STRANIERA.

Con il nuovo ordinamento sono dunque state promosse varie innovazioni che si trovano attualmente a diversi livelli di realizzazione.

La scuola ha cambiato volto dal punto di vista organizzativo: nella quasi totalità dei casi l'orario scolastico è stato incrementato (nel 94-95 solo l'1,17 per cento delle classi ha ancora 24 ore di attività) e il « gruppo docente » ha sostituito l'insegnante unico. Altri aspetti innovativi sono in corso di estensione o verranno portati a regime in un arco di tempo più lungo: è il caso della giornata scolastica distribuita su mattino e pomeriggio e dell'insegnamento della lingua straniera.

La definizione degli interventi è stata compiuta con l'emanazione di una sequenza di atti normativi tra il 1990 e il 1994: questi hanno garantito la graduale adozione dei nuovi modelli organizzativi nell'arco del quadriennio.

Gli elementi portanti di tale strategia sono stati: i piani provinciali di fattibilità, la gestione compensativa degli organici, l'informazione (statistica e non) da e verso la scuola, la realizzazione di interventi di formazione, l'insediamento di commissioni e gruppi di lavoro nazionali presso la Direzione Elementare, l'elaborazione di provvedimenti di orientamento culturale ed operativo, l'avvio di ricerche conoscitive per il dovuto monitoraggio.

Il ritmo imposto alla trasformazione organizzativa, collegato ad una ridistribuzione delle risorse docenti esistenti con positivi effetti di perequazione tra le diverse aree del Paese, ha portato a diffondere l'organizzazione modulare praticamente in tutte le classi entro il 1994-1995. Una quota di circa il 15 per cento di classi — prevalentemente concentrate nelle aree urbane del centro nord — attua il tempo pieno. Il 37 per cento delle classi funziona solo al mattino: più della metà dunque prolunga l'attività didattica in orario pomeridiano ma in genere con l'aggiunta di un solo pomeriggio a settimana (24 per cento). I rientri pomeridiani sono fortemente legati al contesto (nord-ovest 97,11 per cento, nord-est 87,94 per cento, centro 66,26 per cento, sud 26,60 per cento, isole 19,7 per cento). Nel caso della settimana corta, che viene adottata a livello nazionale dal 23,62 per cento delle classi, sono più numerose le attività pomeridiane.

L'attuazione del nuovo ordinamento ha accentuato il processo di riorganizzazione degli insediamenti scolastici (il numero delle scuole scende da 23.321 nel 1989, a 18.932 nel 1994). Molti plessi restano tuttavia sottodimensionati soprattutto nelle province con alto numero di comuni e nelle zone di montagna (il 49,24 per cento dei plessi ha 5 classi o meno di 5 classi).

L'insegnamento della lingua straniera ha raggiunto il 44 per cento circa delle classi terze, quarte e quinte grazie ad una pluralità di azioni perseguite (sensibilizzazione, formazione, supporto). La diffusione di tale insegnamento rimane tuttavia condizionata dai tempi necessari per la formazione di insegnanti elementari, forniti di specifiche e accertate competenze linguistiche.

L'estensione della lingua straniera è stata comunque accelerata dalla utilizzazione prevalente (nel '90 per cento delle classi) di inse-

gnanti elementari « specialisti », che insegnano solo la lingua straniera su 6-7 classi. Questa è stata una scelta obbligata (nel breve e medio periodo) dettata dall'esigenza di rispondere a una forte aspettativa sociale degli utenti.

5. I PROBLEMI E LE PROSPETTIVE.

5.1. *Le difformità territoriali.*

Il monitoraggio ha reso innanzitutto evidenti, con una serie di elementi conoscitivi oggettivi, situazioni di difformità territoriale che, se pure già note, finivano spesso per rimanere sottostimate.

Nel sud e nelle isole l'estensione dell'attività didattica al pomeriggio incontra maggiori difficoltà, anche per le carenze nelle strutture e nell'erogazione dei servizi.

Consistenti differenze si notano anche nell'introduzione della lingua straniera, dove l'escursione dei valori percentuali è particolarmente consistente: dal 55,59 per cento del nord-est al 32,20 delle isole.

Del resto le diverse caratteristiche territoriali e la distribuzione della popolazione influenzano anche la numerosità media delle classi: si passa da un rapporto alunni/classe di 15.80 nel nord-est ad un rapporto 18.48 nelle isole.

Questi ed altri riscontri richiamano due esigenze fondamentali:

stabilire con chiarezza standard e parametri di equità individuando i fattori per cui le differenze corrono il rischio di trasformarsi in disuguaglianza;

promuovere le necessarie forme di autonomia e di flessibilità che consentano risposte efficaci ai problemi che si manifestano nei diversi contesti.

5.2. *Il tempo scolastico.*

Il prolungamento di orario richiesto dalla legge n. 148 del 1990 è condizione essenziale per lo sviluppo del curriculum, ma l'efficacia dell'attività didattica richiede anche una corretta e armonica distribuzione nell'arco della giornata.

Le analisi effettuate dimostrano che le esigenze dell'utenza sono assai diversificate:

nelle aree urbane del centro nord vi è una forte richiesta di prolungamento temporale del servizio scolastico (tempo pieno);

in alcuni contesti permangono resistenze nei confronti dei rientri pomeridiani; per ragioni di carenze strutturali (trasporti, refezione) ma anche per un certo « disagio » nei confronti dell'impegno pomeridiano che accomuna talvolta docenti e famiglie.

Le possibili strategie per affrontare questi problemi si sviluppano su più direzioni:

il reperimento delle risorse necessarie ad esaudire la richiesta di maggiore tempo scolastico (anche attraverso una redistribuzione delle attuali risorse);

il miglioramento delle strutture;

l'adozione di una politica di supporto e di incentivazione nel caso dei modelli organizzativi più impegnativi.

5.3. *L'insegnamento della lingua straniera.*

L'insegnamento della lingua straniera è affidato a insegnanti a cui è richiesta sia la competenza linguistica che la competenza didattica per la scuola primaria.

Questa innovazione ha trovato notevoli consensi tra gli utenti.

Per creare le condizioni di una generalizzazione di tale insegnamento è necessario:

garantire il flusso finanziario per continuare i progetti di formazione già attuati a partire dal 1992;

predisporre strutture e servizi di supporto per il necessario ampliamento del tempo scolastico anche in orario pomeridiano.

5.4. *L'organizzazione scolastica e l'utilizzazione delle risorse.*

La pluralità dei docenti che operano su un medesimo gruppo di alunni garantisce la valorizzazione delle competenze degli insegnanti e un'armonica varietà di interventi volti a favorire processi di insegnamento-apprendimento ricchi e coerenti con le esigenze dei bambini della società contemporanea e con le indicazioni dei programmi.

Nei primi anni di attuazione della riforma in alcuni casi si sono manifestati problemi nell'organizzazione del gruppo docente responsabile del modulo di due o tre classi. Su questi hanno influito:

la non generalizzata consuetudine dei docenti elementari a lavorare in gruppo in una prospettiva di unitarietà;

le difficoltà di un modello organizzativo complesso che la maggior parte dei dirigenti non aveva sperimentato;

la rigidità dei vincoli e delle indicazioni normative (moduli 4 x 3, ambiti disciplinari, orari);

la scarsa formazione dei docenti in alcune discipline dall'impianto didattico nuovo e con tradizione di esperienza molto ridotta (educazione al suono e alla musica, educazione all'immagine, lingua straniera, scienze.).

Questi problemi si vanno via via risolvendo con il progredire delle esperienze e della riflessione. A ciò hanno contribuito in modo determinante le opportunità offerte dalle iniziative di formazione organizzate per dirigenti e docenti.

Per il miglioramento dell'organizzazione e della qualità del servizio è necessario:

considerare la formazione in servizio uno dei più importanti campi di intervento e organizzare progetti di formazione sia su contenuti trasversali (programmazione, valutazione, organizzazione) che cementino il patrimonio di cultura comune dei docenti, sia su contenuti disciplinari, soprattutto nelle aree rivelatesi più deboli.

rafforzare le condizioni per una più efficace progettualità nella combinazione delle strutture organizzative (ambiti disciplinari, orari, costituzione dei moduli);

individuare criteri di costituzione dell'organico dei docenti che favoriscano una più flessibile assegnazione e utilizzazione delle risorse.

* * *

A cinque anni dalla sua introduzione, la riforma della scuola elementare richiede oggi una rinnovata politica di supporto.

Linee d'azione dettagliate e prescrittive hanno giustamente accompagnato la prima fase dell'applicazione. Ora che dentro la scuola è cresciuta la padronanza dei modelli operativi ed è maturata una cultura più partecipe e progettuale, il miglioramento del servizio richiede maggiori spazi di autonomia e di flessibilità a livello locale, definendo a livello nazionale un efficace sistema di confronto e di regolazione.

