SENATO DELLA REPUBBLICA

VIII LEGISLATURA

(N. 1039)

DISEGNO DI LEGGE

d'iniziativa dei senatori CONTERNO DEBLI ABBATI Anna Maria, CANETTI, CHIARANTE, GUTTUSO, MASCAGNI, PAPALIA, RUHL BONAZZOLA Ada Valeria, SALVUCCI, BONAZZI e ULIANICH

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 28 LUGLIO 1980

Norme per l'organizzazione didattica della scuola elementare

ONOREVOLI SENATORI. — Questo nostro disegno di legge tende a dare una nuova organizzazione didattica della scuola elementare, generalizzando su tutto il territorio nazionale un regime di tempo pieno.

Le finalità sociali che noi ci proponiamo sono quelle di adeguare la scuola elementare ai bisogni dei bambini e dei ragazzi, per promuoverne la formazione, la crescita culturale, di dare inizio ad un processo che porti a unitarietà i due segmenti della scuola di base, di utilizzare le più aggiornate indicazioni della pedagogia contemporanea, di rispondere alla richiesta di un servizio sociale fondamentale per la crescita democratica del Paese.

Fin dalla discussione sulla legge per l'innalzamento dell'obbligo abbiamo sostenuto che la scuola di base andava rifondata nella sua globalità in un unico progetto che, modificando tutto il settore, sostituisse alla separazione tra la scuola elementare e media, la gradualità di un processo unitario. È in rapporto a quest'obiettivo, che, dopo aver promosso la riforma dei programmi nella media dell'obbligo durante la passata legislatura, proponiamo oggi la ristrutturazione organizzativa della scuola elementare. Questa nostra proposta deve essere letta in correlazione all'altra che contestualmente presentiamo per il cambiamento dei programmi della scuola elementare. Si tratta quindi di un quadro articolato di intervento nella scuola di base, che risponde alla necessità di non affidare la formazione degli scolari interamente alla spontaneità, di eliminare disuguaglianze di opportunità educative in cui si traducono le differenze di classe.

È ormai diffusa la tendenza ad accusare la scuola « di massa » di non aver risolto i problemi delle giovani generazioni, quasi che la conquista dell'istruzione da parte delle classi sociali che ne erano state storicamente escluse, dovesse essere di per sè un fatto rivoluzionario, capace di incidere in modo risolutorio sui mali della società. Con un discorso segnato dalla illogicità si afferma che l'ingresso di grandi masse nella scuola è stato causa di un decadimento dell'istituzione e, quindi, anche della società; si dice anche che il rifiuto dei giovani del lavoro manuale è determinato dallo studio. Un discorso non nuovo, che sempre nella storia ha trovato nei conservatori corifei lamentosi di nuovi ordini sociali, i quali, pretestuosamente, hanno colto nella confusione del momento di

TIPOGRAFIA DEL SENATO (1600) — 2/3/4

passaggio fra un ordine vecchio e quello nuovo elementi per proporre un ritorno indietro.

È un partito che, certe volte, annovera iscritti anche in gruppi che si dichiarano progressisti ma che sono invece convinti che la divisione in classi è una fatalità naturale e che gli emarginati sociali sono tali perchè incapaci.

Per quanto ci riguarda, noi comunisti siamo ben lontani dal credere che la scuola possa risolvere i problemi della società o che essa sia l'unico strumento di formazione individuale e sociale. Sotto il primo profilo, è fondamentale nella nostra tradizione culturale il convincimento che i fatti economici, i rapporti di produzione, l'organizzazione nazionale e internazionale del capitale e del lavoro, le ingiustizie sociali, le ideologie aberranti del consumismo e della violenza, sono le cause storiche e presenti, non risolvibili dentro la scuola, della crisi che affligge il nostro e molti altri paesi. Sotto l'altro aspetto, saremmo ben ingenui a credere che il complesso processo di crescita e di formazione, nel quale entrano fattori sociali e culturali, quali la famiglia, l'ambiente, i modelli di comportamento del gruppo, i *mass-media*, eccetera, un processo che per ciascun essere umano inizia con la vita e termina con la morte, possa essere stretto nella scuola, e che quello che è stato definito nella relazione introduttiva della terza Conferenza comunista sulla scuola, « il tempo di vita » di ogni uomo, tanto più lungo e ricco del « tempo di scuola », possa trovare la sua risoluzione e il suo termine in una istituzione, per quanto perfetta essa sia.

Siamo piuttosto convinti, sulla scorta di Gramsci, che non la scuola ma l'istruzione è strumento di egemonia, quando col termine si indichi il possesso razionale ed operativo, da parte di tutti, di strumenti per vivere la propria vita senza delegare ad altri le proprie scelte, per cambiare ciò che deve essere cambiato.

Pensiamo che la scuola è istituzionalmente uno strumento dell'istruzione, purchè in essa si sviluppi la conoscenza, si dia consapevolezza storica e critica, si attivino e si potenzino tutti gli strumenti del conoscere e del fare; un luogo ove la crescita di tutti gli scolari avvenga su una sostanziale base di uguaglianza, senza mortificare o disconoscere quanto ciascuno di essi riceve dal proprio ambiente e da tutti i mezzi di acculturazione e di maturazione presenti nella società, ma dove si impedisca anche che ciò che si riceve dalla famiglia e dall'ambiente diventi un ossificato limite al proprio sviluppo e alla proprio libertà.

È questo che noi intendiamo per scuola « di massa », e in suo nome noi respingiamo tutti i profeti della descolarizzazione e smascheriamo tutti i razzisti e fatalisti, anche quelli che, applicando in modo rozzo e meccanico un certo sociologismo, dicono che è inutile intervenire sulla scuola prima di intervenire sulla società.

Si tratta piuttosto di rimediare sulla funzione della scuola e sui motivi per cui il progetto degli anni '50-60 non ha funzionato, ragionare sulle cause che hanno prodotto la degenerazione del sistema scolastico e indicare la via di risalita.

Innanzitutto occorre prendere coscienza che tutto ciò che oggi si lamenta come degenerativo nella scuola ha una causa riconoscibile in ciò che, alla conferenza citata, è stato chiamato un esempio di « egemonia irrisolta ». La convergenza oggettiva dei punti di partenza da cui muovevano le forze borghesi progressiste e le forze della sinistra e marxiste per proporre ed attuare una scolarità di massa, ha impedito di cogliere negli anni '50-60 e anche oltre, l'opposizione irriducibile delle due proposte: da una parte una fiducia illimitata nello sviluppo capitalistico, da cui è discesa la scelta di uno sviluppo della scolarità avulso da un profondo mutamento degli ordinamenti e dei contenuti, e, dall'altra, la proposta di un nuovo asse culturale e delle riforme come strumenti di uguaglianza sociale e culturale.

Dalla non risoluzione di questa opposizione si è originata una scuola di massa povera di contenuti culturali, incapace di aderire ai bisogni e di dare risposte, perennemente sommossa da spinte conservatrici e innovatrici, sempre più disarmonica e anacronistica, impossibilitata a collegarsi in modo non estemporaneo col sociale. In questi fatti emi-

nentemente politici (che non potevano non rifluire nella politica scolastica), e non nell'accesso delle masse popolari nella scuola, dobbiamo riconoscere le cause del degenerare dell'istituzione.

Scaturisce quindi l'obbligo di indicare quali interventi sono necessari perchè alla scuola dei decenni passati possa contrapporsene una nuova, nella quale sempre più grande diventi il numero dei ragazzi capaci di vivere con gli altri il proprio tempo di vita, sollecitati, attraverso la cultura, verso la comprensione, la tolleranza e la democrazia, consapevoli di sè e degli altri, nella quale il sapere e il fare, la cultura e il lavoro, il gioco e lo sport, le attività ricreative improntino la vita degli scolari e ne divengano componenti armonizzate e non scollegate.

D'altra parte quale altra istituzione potrebbe occupare il posto che deve essere della scuola?

Non sono i comunisti a dire, come si legge in un recente disegno di legge DC, che « gli stessi gravissimi fenomeni del terrorismo e della droga, per non dire della rilassatezza dei costumi... certamente trovano motivazioni profonde nella crisi della famiglia ». Ben altre sono per noi le cause; ma certo siamo consapevoli delle difficoltà della famiglia moderna, monocellulare, chiusa negli asfittici appartamenti delle giungle urbane, espropriata della sua capacità d'intervento educativo dalla diffusione di una ventata folle di teorie di stampo statunitense; una famiglia che ha perduto, nel positivo e nel negativo, un patrimonio di certezze secolari, su come rapportarsi ai figli, martellata in modo ossessivo dai miti del consumismo che identificano l'intervento educativo negli « oggetti » da vendere, e da teorie volgarizzate che, all'insegna del puerocentrismo, approdano al permissivismo totale.

Su questo terreno non ha senso assumere atteggiamenti moralistici colpevolizzando le famiglie; anche perchè nella fine della famiglia tradizionale non pochi sono gli elementi positivi. Anzi, contro ciò che doveva in essa morire, in quanto retaggio di concezioni arcaiche e conservatrici, il PCI ha positivamente lottato rivendicando rapporti paritari per la donna, fuori e dentro casa, sottroendola al ruolo emarginato che la legava al focolare, ottenendo servizi sociali e leggi di tutela della maternità, rendendo effettivo il suo diritto al lavoro, alla vita sociale, politica e culturale. Lottiamo ancora per distruggere l'idea di una famiglia fondata su rapporti di sfruttamento fra i suoi membri.

Se non si può affermare in modo assoluto che la famiglia fondata sugli attuali rapporti di produzione non esiste più, è certo che essa va progressivamente scomparendo e che la crisi di questo istituto sociale è anche dovuta alla dolorosa e faticosa nascita di qualcosa di nuovo e più positivo. Intanto, come preannuncio di una nuova organizzazione familiare, fondata su nuovi rapporti di coppia, regolata da comportamenti democratici fra i suoi membri, non nevrotizzata da una società individualistica e non fatta a misura d'uomo, la famiglia attuale chiede alle istituzioni democratiche di aiutarla a svolgere il suo compito educativo nei confronti dei figli, consapevole che esso sarà tanto più proficuo se fatto insieme agli altri genitori, alle istituzioni, alla società.

A questo domanda non si può rispondere rimandando a casa le donne, ma contrapponendo alle contraddizioni di una fase di passaggio, un progetto di rapporti umani non utopistico o futuribile, ma da attuare subito, trovando, in questo progetto, lo spazio affinchè la famiglia possa riappropriarsi del suo ruolo nei confronti dei figli. In questo progetto, una più funzionale democrazia scolastica, una reale possibilità d'intervento nelle scelte educative, una maggiore possibilità di controllo delle famiglie nella scuola, sono le risposte che le famiglie si aspettano dalla società.

Il sistema formativo allargato.

Le richieste delle famiglie si collegano anche a situazioni che sono proprie del nostro tempo.

Stumenti ben più potenti della famiglia e della scuola, tradizionalmente intese, influiscono ormai in modo determinante, e finora incontrollato, nel processo educativo e

formativo. Si tratta degli strumenti della comunicazione di massa e, fra questi, principalmente la televisione, che sono in grado d'influenzare contemporaneamente i comportamenti di generazioni diverse, di classi sociali diverse.

Se è vero che molto può fare una società democratica per capovolgere l'uso della scienza e della tecnica e per farne un mezzo di liberazione e di crescita, per rifiutare modelli di comportamento diseducativi e aberranti, è anche vero che gli strumenti di decodificazione di questi messaggi si acquisiscono attraverso un processo di acculturazione e razionalizzazione per attivare il quale la scuola può molto.

Ma dobbiamo prendere in considerazione un altro aspetto di questo problema: c'è nei *mass-media* una grande potenzialità educativa di incisività incomparabile che finora non è stato utilizzata. Occorre quindi volgerne al positivo l'uso sempre più vasto, nel quadro di una visione più dinamica dei processi formativi, come sostegno del sistema scolastico nel contesto di un sistema formativo allargato.

Se la scuola viene organizzata diversamente e utilizza contenuto e metodi aggiornati può programmare l'intervento dei *mass-media* in modo che essi siano usati, conosciuti, decodificati e non passivamente subiti; si può farne i mezzi di un apprendimento che non divarica il tempo di studio da quello di casa, che rendano meno noioso l'insegnamento, meno funesto il potere della televisione.

La funzione degli enti locali nel sistema formativo.

Siamo in una fase avanzata della realizzazione dello stato-ordinamento, anche se il quadro d'insieme tarda a precisarsi in tutto il suo significato, proprio perchè una pervicace volontà centralistica opera per creare ritardi, disfunzioni, sovrapposizione di competenze che proprio nella scuola hanno una esemplificazione paradossale.

Essa è organizzata con criteri di accentramento amministrativo e politico a cui si contrappongono, da un lato la gestione sociale, dall'altro le nuove funzioni degli enti locali.

Allo stato attuale delle cose è oltremodo difficile stabilire quali sono le istanze programmatorie e decisionali, quali gli strumenti di coordinamento e d'intervento, quali, infine, le sedi in cui rendere conto. La scuola vive così di interventi parcellizzati, di istanze conflittuali, sì che ogni legittima richiesta si tramuta in occasione di scontri fra autorità scolastiche e organi collegiali, fra scuole e enti locali, fra insegnanti e genitori.

L'esempio politicamente più indicativo di questa conflittualità è costituito dall'arbitraria divisione fra intervento psico-pedagogico e quello assistenziale e sanitario fra Stato e comune.

Quali sono i confini fra le competenze dell'ente locale, che nel territorio amministrato interviene nella scuola per il diritto allo studio, l'assistenza scolastica, la medicina scolastica, e che ormai obbligatoriamente deve attivare servizi culturali per la collettività, e la scuola, dichiarata per legge una comunità che interagisce con la più vasta comunità sociale, soggetto e oggetto di promozione culturale della collettività?

Poichè alla conflittualità corrisponde sempre e comunque l'inefficienza, occorre intervenire in questa materia, innanzi tutto per un più proficuo funzionamento della scuola e per un più corretto concetto di diritto allo studio, ma anche perchè non si accampi nelle coscienze dei cittadini il convincimento che esiste una equazione fra democrazia, decentramento e inefficienza, quando invece le disfunzioni sono dovute ad una chiara volontà politica di egemonia culturale.

In questo quadro i comunisti individuano nel comune l'ente generale di governo, soggetto primario della programmazione democratica e degli interessi generali del territorio amministrato, e, perciò stesso, nel quadro di raccordo fra Stato, regioni, province, e democrazia di base, l'ente riunificatore degli interventi, di mediazione fra obiettivi nazionali e la loro attuazione territoriale.

Democrazia e funzionalità, efficienza amministrativa e partecipazione devono trovare, anche per la scuola, un punto di riferimento

certo nell'ente locale allo scopo di realizzare servizi omogenei per tutti gli scolari e per dare al diritto allo studio un significato meno riduttivo.

È noto che le situazioni delle scuole italiane sono molto diverse da un plesso all'altro: aule attrezzate, laboratori, spazi verdi, palestre, piscine, biblioteche sono distribuite casualmente anche all'interno dello stesso quartiere.

Solo in un paese in cui si è voluto mantenere la scuola chiusa verso l'esterno, una scuola che riproduce sempre se stessa, autarchica, si è potuto tollerare che mentre alcuni scolari fossero ammassati in locali inidonei, le strutture di plessi vicini fossero solo parzialmente utilizzate e che le risorse dell'ente locale non entrassero nella programmazione didattica. Che con questa ideologia si sia intrecciato il malgoverno e l'inerzia di certe amministrazioni che neppure si sono poste il problema dell'edilizia scolastica, che non hanno realizzato impianti sportivi, servizi culturali, programmato attività ricreative e educative, che non hanno attivato servizi di mensa e trasporto, è pur vero; ma non spiega alla collettività nazionale la mancata realizzazione dell'uguaglianza dei ragazzi, che poteva essere raggiunta, almeno in parte, utilizzando meglio l'esistente, programmando e realizzando il necessario, integrando tutte le risorse per dare concretezza ai diritti degli scolari.

Ancora più grave è che questa disuguaglianza abbia fondamento nella imperfetta realizzazione della legge 22 luglio 1975, n. 382, e dei decreti applicativi, quando la finalità di essa si esplicita, appunto, nel ricomporre funzioni e competenze disarticolate e disaggregate, nel rendere possibili interventi organici eliminando gestioni parallele, conflittualità di competenza e burocratismo, nel favorire e promuovere la gestione democratica.

Senza togliere allo Stato nessuna delle funzioni di indirizzo e coordinamento nazionali, necessari affinchè il problema dell'istruzione non sia un fatto privatistico e disomogeneo nel territorio nazionale, convinti che è compito dello Stato definire l'ordinamento degli studi, le finalità, i programmi, la validità dei titoli e la formazione del personale docente, nonchè la definizione dello stato giuridico ed economico e il reclutamento del personale, la nostra proposta intende collegare il sistema delle autonomie locali alla scuola, utilizzando competenze e risorse delle regioni e dei comuni per renderla più funzionale e produttiva.

Non si tratta di apportare innovazioni legislative ma di attuare o rendere attuabili le leggi esistenti e di dare legittimità a una prassi già largamente in atto, quali, ad esempio, la gestione pubblica di tutte le attrezzature scolastiche, comprese le biblioteche, la integrazione dei servizi di assistenza, di medicina scolastica e di assistenza psico-pedagogica, l'utilizzazione integrata del personale docente statale e comunale, là dove quest'ultimo è impegnato in attività specificamente didattiche, ai fini del soddisfacimento della domanda di scuola a tempo pieno.

Si tratta, in sostanza, di dare riferimenti legislativi sicuri per radicare la scuola nella realtà amministrativa in cui è collocata e di dare ai cittadini gli strumenti per responsabilizzare e coinvolgere in modo più organico l'ente locale nella politica scolastica.

Il quadro legislativo e la realtà scolastica.

Il quadro scolastico in cui si colloca questa nostra proposta è oggettivamente diverso da quello in cui fu varata la legge per l'innalzamento dell'obbligo; un quadro mutato anche sul piano legislativo che ha raccolto, talvolta deformandole e piegandole ad altri obiettivi, le richieste di un rinnovamento della scuola di base.

Oggi ci troviamo di fronte ad una scuola nella quale agisce una « riforma strisciante », un moltiplicarsi di esperienze, una tipologia organizzativa quanto mai differenziata che ha frantumato il sistema scolastico italiano, troppo a lungo caratterizzato da un'organizzazione centralistica. A ciò si accompagna una serie di interventi legislativi che ne hanno legittimato, almeno in parte, l'esistenza. Basti pensare alla legge 18 marzo 1968, numero 444, per l'istituzione della scuola ma-

terna statale, come primo passo per rispondere al bisogno di un servizio o al tempo stesso per raccogliere quanto la ricerca pedagogica psicologica e sociologica internazionale venivano affermando circa la necessità di intervenire presto nel processo educativo. Allo stesso modo hanno operato la legge 24 settembre 1971, n. 820, con la quale si avvia la sperimentazione del tempo pieno nella scuola elementare; la legge 30 luglio 1973, n. 477, e i relativi decreti delegati che riguardano la sperimentazione, il nuovo stato giuridico del personale, della scuola e la gestione sociale di essa; la legge 4 agosto 1977, n. 517, riguardante l'introduzione di nuove norme per la valutazione degli alunni della scuola dell'obbligo, l'abolizione degli esami di riparazione, un nuovo calendario scolastico, l'avvio di una nuova organizzazione didattica; la legge 16 giugno 1977, n. 348, che ha portato alla formulazione di nuovi programmi della media; la legge n. 463 del 1978 che ha immesso in ruolo i precari della scuola.

Una situazione in movimento, quindi, che rivela, nella società italiana e nel mondo della scuola una vivacità intellettuale e una volontà di dar vita ad una istituzione scolastica diversa, più funzionale, più produttiva, più aderente ai bisogni soprattutto delle masse lavoratrici che si trovano a vivere le profonde trasformazioni della società italiana e internazionale.

In questo quadro oggi è possibile verificare tuttavia che la « riforma strisciante », in cui entrano sia le spinte innovatrici sia le leggi che le legittimano, ha prodotto situazioni al limite della rottura. Ci troviamo in presenza di una scuola che, mentre dovrebbe essere uno strumento di uguaglianza, è divenuta il più confuso strumento di disuguaglianza. E ciò, si badi bene, non in omaggio all'affermazione di don Milani secondo la quale « una scuola uguale per disuguali è ingiusta », ma in relazione al fatto che non si è avuto il coraggio e la volontà politica di modificare profondamente l'istituzione.

Abbiamo una scuola di base, quella di tutti i cittadini, talmente diversificata che gli orari, l'organizzazione didattica, gli edifici, le attrezzature, le tipologie degli insegnamenti seguono una illogica differenziazione e distribuzione legata solo alla latitudine, al tipo di amministrazione locale, al tipo di insegnante, al direttore didattico, all'esistenza o meno della volontà di attuare piani di edilizia scolastica.

Scuole con doppi o tripli turni, scuole in locali almeno decenti o in ambienti da terzo mondo, scuole con doposcuola, scuola a tempo pieno, scuole che fanno ripetere, scuole che non fanno ripetere, scuole che recuperano gli svantaggiati, scuole che li lasciano ai margini, scuole i cui insegnanti si aggiornano, scuole dove si rifiuta l'aggiornamento, scuole in cui si fanno le sperimentazioni e quelle dove non si fanno. Troppo poche, comunque, le scuole dove il diritto dei ragazzi alla formazione e alla crescita culturale sia l'obiettivo fondamentale a cui si subordina l'organizzazione del lavoro didattico.

Diviene perciò improcrastinabile governare un processo di cambiamento che precede in modo disorganico, incompleto, non unificato da una volontà politica nazionale, unitaria e democratica.

Si avverte ormai che le innovazioni legislative già apportate, proprio perchè prive di un quadro di riferimento certo, se da un lato hanno accelerato e diffuso le esperienze innovative, dall'altro hanno prodotto anche incoerenze e contraddizioni, sovrapposizioni caotiche di vecchio e di nuovo e disuguaglianze.

Rivelano perciò la loro insufficienza e la loro scarsa produttività le norme per l'integrazione scolastica e per l'eliminazione progressiva delle ripetenze, l'estendersi dei modelli d'orario prolungato, l'introduzione della programmazione didattica, il nuovo modo di valutare gli alunni. Anche il superamento della funzione dell'insegnante, fondata su un rigido rapporto fra docente e alunno, l'apertura della classe, lo smantellamento progressivo delle scuole speciali e delle classi differenziali e l'inserimento degli handicappati, norme che pur sono presenti in alcune leggi già variate, rischiano di rimanere petizioni di principio proprio perchè sul piano attuativo non trovano nè un sicuro riferimento

teorico, nè un quadro d'intervento che indichi metodi, e competenze necessarie, nè certezza di legge.

Valga ad esemplificazione di quanto stiamo dicendo il fatto che l'eliminazione delle « bocciature » nella scuola elementare, svincolata da una analisi sulle cause e sui mezzi per rimuovere le difficoltà, non ha eliminato i fenomeni di dispersione scolastica nè ha attivato, se non sporadicamente, iniziative di recupero e di riequilibrio dei processi di sviluppo intellettuale e sociale degli svantaggiati, come dimostrano le statistiche della dispersione scolastica nella scuola dell'obbligo.

La disomogeneità dei modelli-orario e delle tipologie organizzative ci mette di fronte a fatti vecchi: le zone del Sud quasi prive di sezioni a tempo pieno mentre quelle del Centro-Nord hanno interi plessi a regime di tempo pieno. Sembra quasi, da questo punto di vista, che le innovazioni legislative abbiano favorito le divaricazioni geografiche e politiche fra regione e regione, fra comune e comune, fra Nord e Sud, per cui l'attuazione del diritto allo studio risulta quanto mai diversificato. Non esistendo nessun riferimento preciso, a comuni che lo hanno interpretato come obbligatorietà di programmazione di servizi di mensa, di trasporti e di attività culturali e pedagogiche, se ne contrappongono altri che lo hanno interpretato come una semplice erogazione di libri di testo o poco più.

La programmazione dell'attività didattica, infine, segnata dalla casualità dell'impegno, non ha dato frutti rilevabili nel ridurre incoerenze, piatto praticismo, incompetenze, mancanza di rapporto fra obiettivi educativi e mezzi per raggiungerli.

Il tempo pieno nella scuola elementare.

Le vittime privilegiate di questa frantumazione della scuola di base sono stati, ancora una volta, gli svantaggiati socio-culturali, i figli dei lavoratori; ma il fenomeno ha raggiunto tale ampiezza che ormai anche i ragazzi che provengono dalle classi sociali tradizionalmente favorite dal sistema scolastico poco ricevono durante il corso degli studi.

In questa situazione di disuguaglianza e di caos è passata una corsa al ribasso dei livelli educativi e cognitivi. Di fronte alla difficoltà di una scuola che non poteva più esaurire il suo compito nell'insegnare a leggere, scrivere e far di conto, che doveva organizzare conoscenze, fondate sull'esperienza e memorizzate, si è rinunciato ad attivare lo sviluppo potenziale dei ragazzi e si è data agli svantaggiati la « non cultura » come una forma di carità.

Le indicazioni che vengono da tutti i paesi più avanzati ci dicono che il tempo pieno è uno strumento per fare la scuola di base in modo diverso, per riportare ad una omogeneità tollerabile il frantumato universo scolastico, per rispondere ai bisogni della società, per dare una soluzione positiva al diritto all'uguaglianza e alla cultura dei ragazzi.

Sappiamo che questa nostra proposta troverà alcune opposizioni e susciterà alcune perplessità dovute principalmente al fatto che le esperienze di tempo pieno fin qui attuate non sempre hanno dati i frutti sperati.

Occorre misurarsi con questa realtà non rifiutando il confronto su quest'argomento, ma tentando anche di dire le ragioni di un risultato deludente.

Innanzi tutto dobbiamo prendere atto che poco si sa sulle migliaia di esperienze di tempo pieno in atto. I vari ministri della pubblica istruzione che si sono succeduti in questi anni avrebbero dovuto rendere conto al Parlamento sui risultati ottenuti, ma non l'hanno mai fatto, preferendo ostacolare queste sperimentazione lasciandola in un continuo stato di precarietà, generando situazioni conflittuali fra docenti e discenti, fra docenti e genitori. Ogni anno le prosecuzioni delle esperienze è stata rimessa in discussione non in base ad una verifica, ma attraverso intralci burocratici.

Mentre quasi tutte le scuole private, soprattutto cattoliche, organizzano i loro corsi elementari e medi a tempo pieno, i vari governi DC hanno permesso che la scuola statale che tentava questa organizzazione didattica fosse sottoposta ad un vero e proprio lin-

ciaggio da parte di direttori didattici e di insegnanti. La polemica sul pieno tempo ha fatto così da velo alle manchevolezze sulla scuola a orario tradizionale, senza dire che nelle sezioni di tempo pieno si accentravano gli svantaggiati socio-culturali e gli handicappati, senza avvertire che il tempo pieno non era un fine ma un mezzo per raggiungere risultati migliori per tutti i ragazzi.

Una verifica facile di questo comportamento ministeriale sta nel fatto che le scuole private a tempo pieno hanno in quest'ultimo decennio visto aumentare i loro iscritti ai quali offrono, sul piano didattico e organizzativo (sezioni con anche 35 alunni per classe, insegnanti non aggiornati, locali non sempre idonei, eccetera) generalmente molto meno di quanto non offra la scuola statale.

Ciò è potuto avvenire proprio perchè il quadro legislativo incerto è stato reso ancor più per realizzare le finalità che noi assegnia-applicative che recavano il segno di una precisa volontà politica tesa a stravolgere le innovazioni scolastiche per operare in modo più sottile la selezione di classe, la discriminazione ideologica fra insegnanti e la separazione dei ragazzi che vivono nello stesso territorio. Tutto ciò ha pesato come una ipoteca sulle esperienze di tempo pieno realizzato in base alla legge n. 820 e ai decreti delegati.

Ed è per ovviare ad alcune delle cause che hanno prodotto questa situazione, ma ancor più per realizzare le finalità che noi assegnamo al disegno di legge che noi proponiamo un regime di tempo pieno che non si identifica in modo meccanico con le esperienze fatte, pur cogliendo di esse tutto il positivo. Si tratta di una nuova organizzazione didattica che trova nelle condizioni istituzionali e organizzative la reale possibilità di attuare il diritto all'istruzione per l'intera terza infanzia, che si impegna a far diventare la scuola elementare una officina di trasmissione, rielaborazione e produzione culturale, in un rapporto organico con le forze e le strutture della comunità di cui è servizio. Una scuola quindi che di sperimentale deve conservare l'approccio ai problemi educativi, non già la struttura e l'organizzazione funzionale a quella sperimentazione.

Utilizzazione delle risorse per il tempo pieno.

La nuova organizzazione della scuola elementare trova una possibilità di attuazione se la colleghiamo anche con la necessità di utilizzare meglio le strutture e con quella di spendere diversamente per la scuola, sì che l'intervento nella scuola elementare possa essere assunto, a questo riguardo, come un modello di buon governo per un intervento più complessivo in tutti i settori della pubblica istruzione.

In tutti i paesi la scuola ha un costo elevatissimo ma in Italia, presentando le stesse caratteristiche negative di insufficienza e sperpero, di funzionalità e improduttività di tanti altri servizi sociali, la spesa per l'istruzione rischia di essere incontenibile.

Per quanto riguarda il personale docente, oltre ad avere il più basso numero di scolari per insegnante rispetto ad altri paesi, abbiamo anche un numero incredibile di soprannumerari impiegati, non si sa con quali criteri, nel ministero, nei provveditorati: un esercito che pone inquietanti interrogativi su come utilizzarlo senza trasformare il suo stipendio in una forma assistenziale, e restituirlo alla sua funzione docente.

La presenza di questo personale soprannumerario (destinato ad aumentare per la diminuzione delle leve scolastiche) il numero dei docenti dipendenti dagli enti locali e impiegato in attività di tempo pieno e di doposcuola, rende possibile avviare, sia pure processualmente, la generalizzazione del tempo pieno.

Si aggiunga a ciò che il corso elementare può, se organizzato a tempo pieno, ridurre la sua durata a quattro anni.

Su questo tema della durata sappiamo che vi sono opinioni diverse fra i pedagogisti e i neuropsichiatri infantili. Alcuni sono favorevoli, altri no; sappiamo anche che tra le forze politiche alcune sostengono la necessità di iniziare il corso elementare al quinto anno di età, altre di lasciarlo così come è. È nostra opinione che una scuola che assolva i compiti che noi assegnamo al tempo pieno e ai nuovi programmi della scuola elementare, una scuola che si colleghi

da un lato alla scuola per l'infanzia e dall'altro tenda ad assicurare unitarietà a tutto il processo dell'obbligo, una scuola che utilizzi informazioni e stimoli dei *mass-media*, può oggi avere una durata di soli quattro anni. Ci sembra invece abbastanza discutibile, visto il tipo di preparazione dei maestri elementari, far iniziare il corso elementare a cinque anni. Nell'un caso e nell'altro abbiamo tuttavia personale magistrale eccedente da poter impiegare nel tempo pieno.

Da calcoli fatti e di cui si dà conto nell'allegato, risulta che utilizzando gli attuali soprannumerari, gli insegnanti degli enti locali e quelli che diventerebbero soprannumerari per la riduzione del corso elementare a quattro anni è possibile, fin dal 1986, avere due insegnanti per classe senza gonfiare ulteriormente il numero degli insegnanti.

Riguardo alle strutture abbiamo già detto le sperequazioni esistenti sul territorio nazionale: abbiamo classi con solo quattro alunni e scuole con doppi e tripi turni; regioni che non hanno utilizzato lo stanziamento della legge 5 agosto 1975, n. 412, e i cui residui passivi ammontano fino al 120 per cento.

Siamo quindi in presenza di un'assurda commistione di sperperi e sprechi. Ma gli uni e gli altri derivano da miopia politica e pedagogica. Miopia politica nel senso già altre volte denunciato di un malgoverno della scuola intesa come feudo di parte, luogo di clientelismo, di soluzioni corporative, di circolari al limite della legittimità, di comandi dati non si sa per quali finalità, di omertà e di copertura a gravi irregolarità nell'assunzione del personale, nella formazione delle classi, nel mantenimento di privilegi. Miopia politica che ha impedito un raccordo fra scuola ed ente locale con conseguenti fattori di sperpero per la duplicazione di servizi.

Ma in stretta colleganza con la miopia politica anche la miopia pedagogica. È stato osservato recentemente che « lo scafandro fisico e sociale della scuola tradizionale si presenta complessivamente come un involucro istituzionale i cui espliciti tratti antieducativi appaiono: la vocazione centralistico-didattica (e però antidemocratica); la persistente indifferenza e sospettosità verso i problemi sociali e culturali che percorrono la comunità di cui la scuola è servizio; la concezione individualistica e privatistica dell'azione educativa (vige il culto sacerdotale per il binomio maestro-scolaro e l'enfasi per la " singolarità " dell'atto pedadogico); l'isolamento e la clausura spaziale del processo educativo dentro l'aula celebrata come sede autosufficiente di crescita culturale » (F. Frabboni, *La Scuola elementare*, Firenze, 1977, pagina 11).

Solo smontando questi due congegni interdipendenti possiamo costruire una scuola diversa e qualificare una spesa ingentissima che, in un paese in cui l'evasione fiscale è inversamente proporzionale all'altezza del reddito, è in gran parte pagata dai lavoratori dipendenti.

La funzione docente nel tempo pieno.

La nuova organizzazione didattica prevede, prioritariamente, una nuova figura di docente capace di programmare collegialmente, il che significa, innanzitutto, capacità di governo dello sviluppo, chiarezza nelle definizioni degli obiettivi ed esplicitazione delle capacità e degli strumenti necessari.

La condizione prima è quella di dare a tutti gli insegnanti la possibilità di svolgere il loro compito in modo coordinato e costruttivo, di verificare e di verificarsi in un lavoro in cui sono protagonisti attivi intellettuali che esplicano la loro funzione impiegando tutte le loro risorse culturali e didattiche.

Solo così è possibile realizzare una giusta correlazione fra la sperimentazione legata ai concreti bisogni dei ragazzi e la necessaria omogeneità dei traguardi educativi che la scuola elementare deve realizzare nell'ambito nazionale; una sperimentazione che ha l'obiettivo di far raggiungere a tutti i ragazzi e nel miglior modo possibile quei traguardi; non un movimento anarchico di esperienze e neppure una ossessiva standardizzazione di modelli educativi imposti mediante programmi e circolari. Si tratta invece di realizzare la concreta produttività della scuo-

la elementare rifondando il ruolo degli insegnanti sulla base di obiettivi nuovi e certamente più esaltanti di quelli che finora hanno perseguito.

Tutto questo è possibile realizzarlo se gli insegnanti, sempre più consapevoli della inadeguatezza della loro formazione professionale, sempre più convinti che la figura di insegnante preparata dall'istituto magistrale non può più sussistere, sempre più fatti avvertiti che i meccanismi di selezione scolastica non sono affatto debellati, trovano nell'aggiornamento professionale strumenti culturali e operativi per dar vita ad un docente nuovo.

Occorre quindi dare vita a programmi di aggiornamento di cui il tema sia la novità degli obiettivi, la diversa organizzazione del lavoro scolastico, il superamento del tradizionale svolgimento dei programmi, con una progettazione didattica che sia ipotesi culturale e individuazione di abilità che si devono raggiungere o migliorare, individuazione di strumenti di ricerca e di verifica i cui punti di arrivo siano anche punti di partenza per andare oltre. Superare una concezione statica e definitoria del sapere, assumere come segno del fare scolastico la problematicità che esalta l'autonomia di giudizio, liberarsi di un individualismo esasperato e anacronistico nel progettare e verificare l'attività scolastica, sentirsi infine non chiusi entro la scuola, imprigionati nell'edificio, ma cittadini che operano in un particolare settore, in stretto contatto con la realtà sociale, con le risorse dell'ambiente, del lavoro, della cultura, dello sport, e fare di tutte queste cose strumento di crescita dei ragazzi, questa è la finalità che noi assegnamo agli insegnanti nel proporre i progetti di aggiornamento per il tempo pieno.

Finalità sociali della nuova organizzazione didattica.

Si sono volute, onorevoli colleghi, richiamare alcune nostre convinzioni ideali e fare considerazioni socio-politiche sulla scuola attuale non tanto per ribadire cose già dette, ma perchè al centro delle une e delle altre, oggi come non mai, stanno le domande e i problemi irrisolti dei bambini e dei giovani del nostro tempo, che devono spendere oggi il loro tempo di vita e di scuola. Domande e problemi che non si risolvono solo con alcune sedute parlamentari dedicate alla fame nel mondo o celebrando l'anno internazionale del bambino!

Se è motivo di scandalo per tutti i paesi civili lasciare che migliaia di bambini muoiano di fame, che occorra una celebrazione per ricordarci che i bambini sono portatori di bisogni di diritti e che li facciamo vivere in un mondo che cancella e calpesta quei loro bisogni e diritti, è ugualmente colpevole non rendere funzionanti e produttive le istituzioni che già abbiamo, lasciare che esse non assolvano il loro compito, che non siano il segno dell'assunzione delle nostre responsabilità nei confronti dell'infanzia e dei giovani.

Nel convincimento che la scuola non è l'unico, ma è necessario mezzo per rispondere ai bisogni delle giovani generazioni e che nel sistema formativo la scuola di base ha un compito particolare e delicato, proponiamo con questa nostra legge una riforma del settore elementare.

Si tratta quindi di una proposta che va letta come momento di un progetto complessivo che tende a dare unitarietà alla scuola dell'obbligo, rapportando i metodi e i contenuti della scuola elementare a quella della scuola media. In questo senso la nostra proposta di tempo pieno collega le sue finalità a quelle indicate nella proposta per rinnovare i programmi della scuola elementare.

Ma si tratta principalmente di una proposta che, insieme a una generalizzazione della scuola per l'infanzia, all'innalzamento dell'obbligo al biennio della secondaria, tende a realizzare per tutti i bambini e i ragazzi il diritto ad avere uguali opportunità educative e di crescita, di assolvere per tutti i ragazzi del nostro paese, qualunque sia il luogo della loro nascita e della loro crescita, l'obbligo di considerarli cittadini uguali.

Gramsci, con una intuizione che è divenuta patrimonio anche di altre forze ideali o politiche diverse da noi, affermava che il

problema pedagogico « o è problema di una intera struttura sociale, in tutta la gamma più o meno vasta di tutte le sue articolazioni più o meno vaste, oppure è sterile esercitazione di esperti edotti in questa o quella tecnica, incapaci di promuovere l'effettivo sviluppo delle masse come degli individui ». In ciò individuava la chiave per sciogliere il nodo del rapporto fra subalternità e deprivazione culturale, fra potere e cultura, fra educazione e egemonia.

Queste considerazioni sono state a fondamento delle nostre battaglie per una scuola diversa, dell'impegno dei comuni amministrati dalle sinistre, dove l'innalzamento dell'obbligo, il doposcuola, il tempo pieno, i servizi, la produttività culturale, la lotta all'emarginazione sono diventati problemi e soluzioni dell'intera struttura sociale.

Oggi più di ieri l'indicazione gramsciana rileva la sua validità poichè i processi di trasformazione in atto nell'economia, nel lavoro, nei rapporti umani, nella cultura, nella scienza e nella tecnologia, le profonde lacerazioni morali e intellettuali, ci confermano che viviamo in un mondo complesso e difficile, alla cui lettura e al cui cambiamento non sono sufficienti conoscenze elementari, trasmesse in un ambiente chiuso a questa complessità, autosufficiente.

La scuola deve essere problema dell'intera struttura sociale per dare strumenti adeguati: informazioni, linguaggi, scienza, tecnologia, ma anche spazi, tempi, rapporti, conoscenza del sociale, esperienze, un abito critico, un sapere democratico sul quale possano innervarsi senza dilacerazioni e smarrimenti le conoscenze e le esperienze che si hanno fuori dal « tempo di scuola » affinchè l'impatto coll'individualismo esasperato e atomizzato, con la disgregazione sociale e civile, con la violenza, coi miti del consumismo avvenga ogni giorno attraverso un processo di razionalizzazione e non attraverso i traumi della dissociazione fra scuola e società: quei traumi che oggi vanificano l'azione educativa della scuola.

« L'uguaglianza — scriveva Giorgio Bini in un suo articolo apparso su " Riforma della scuola " — è appunto un concetto etico e politico, non biologico. In natura tutti sanno che non si dà uguaglianza » (nn. 2-3, 1979, p. 22); e contestando il razzismo biologico dei genetisi e l'estremismo degli ambientalisti senza riserve, proponeva una scuola di base « ricca di cultura e capace di porsi come ambiente ricco di stimolazioni intellettuali, di sollecitazioni a comprendere, a cercare, a esprimersi, a operare, per dare a tutti non un minimo ma un massimo possibile di conoscenze », una scuola per uguali per realizzare la quale lo sforzo primario deve essere quello di costruire condizioni meno « disuguali per tutti », una scuola fatta « per colmare ritardi e *deficit*, per correggere deformazioni culturali, per migliorare le condizioni di esperienza dei bambini e dei ragazzi, per lavorare sui contenuti, i metodi, le tecniche d'insegnamento, per elevare la professionalità degli insegnanti ».

Questo il compito che noi comunisti assegnamo alla nuova organizzazione didattica della scuola elementare, proponendo nel tempo pieno lo strumento per raggiungere questo obiettivo, costituito per bambini e ragazzi non inventati con cervellotiche ipotesi, ma reali, coi loro bisogni, per bambini di oggi, che vivono nelle famiglie di oggi, nelle case e negli ambienti di oggi; che adoperano, fin dai primi anni di vita, oggetti del nostro tempo, che hanno nella televisione uno strumento del loro conoscere e del loro divertirsi, che hanno bisogno di gioco, di saper vedere, di sapere interpretare, di conoscere e di conoscersi, di parlare, di ascoltare e di essere ascoltati.

La nostra ipotesi riguarda tutti i bambini, principalmente quelli per i quali non sono state realizzate tutte le possibilità di uguaglianza, uguali occasioni per crescere bene.

« Anche se quella dell'uguaglianza — scrive G. Bini — fosse solo ideologia (una nobile ideologia) e utopia, meriterebbe di essere posta come principio regolativo. Ma non è ideologia e utopia... Tutto ciò sapendo che quest'azione può dare frutti e che se non li ha dati e non li dà è perchè gli uomini non hanno voluto, non perchè l'eredità genetica non lo permette, e che con questo movimento così costruito si pongono le condizioni

sociali e culturali per una maggiore uguaglianza e perchè chi emerge e può perciò più contribuire all'espansione di tutti non emerga, come oggi... su una larga base di ingiustizia ».

In conseguenza con quanto siamo venuti dicendo, agli articoli 1 e 2 colleghiamo le innovazioni didattiche al diritto allo studio e al diritto all'apprendere e alla cultura dei ragazzi, e attraverso il tempo pieno generalizzato, la sperimentazione di progetti educativi a tempo pieno per tutti i ragazzi, intendiamo realizzare una scuola elementare diversa e più uguale.

La costituzione delle unità scolastiche prevista all'articolo 3 darà organicità e possibilità reale di programmazione educativa; consentirà l'eliminazione delle mini e pluri classi, accentrando in plessi e in centri territoriali di una certa dimensione (con ciò che culturalmente comporta) sia gli alunni, sia i servizi necessari al funzionamento del tempo pieno.

Nella stessa logica si pone il dettato dell'articolo 4 che prevede un numero di alunni da un minimo di 20 a un massimo di 25 per classe con deroghe per i casi di insediamenti umani in luoghi particolarmente isolati e per i casi in cui è attuato l'inserimento degli handicappati.

Il censimento, l'utilizzo e la programmazione delle strutture edilizie, dei servizi culturali, ricreativi e sportivi in funzione di uno sviluppo equilibrato della scuola e di lotta agli sprechi, la messa a disposizione dell'attività didattica degli strumenti di una cultura moderna collegata ai bisogni collettivi, programmata con le varie istanze della gestione sociale e in particolare coi consigli di distretto, trovano in questo proposta individuati momenti di confronto, di raccordo programmatorio, e, infine, di garanzia di funzionamento attraverso precisi impegni dell'ente locale (articolo 5).

La programmazione didattica e lo svolgimento collegiale e paritario di tutte le attività scolastiche (articolo 6), oltre che rispondere alla necessità di impiegare tutte le risorse di personale che abbiamo e di ricostruire il senso di un ruolo mortificato e di riqualificare il lavoro docente esaltando anche le capacità individuali di ciascun insegnante, sono azioni che consentono di dare al fatto educativo, complesso e non privatistico (si pensi alla molteplicità di fattori e di soggetti che entrano in campo per la crescita individuale e sociale del bambino fin dai primi giorni di vita), una nuova credibilità perchè più corrispondente ai bisogni degli scolari e più attento alle sollecitazioni della vita contemporanea.

In questa ottica si colloca l'utilizzazione integrata del personale docente impegnato tutto in una funzione di pari dignità e importanza, rimuovendo le cause della frantumazione di una categoria che una pervicace volontà politica democratico-cristiana, ha teso a dividere e gerarchizzare fino all'assurdo. Decenni di leggi, leggine, circolari hanno condotto al drammatico ma anche ridicolo contrapporsi fra insegnanti del « mattino » e del « pomeriggio », fra insegnanti statali e comunali, fra titolari e di appoggio, delle LAC e specialisti. Siamo arrivati al punto in cui gli insegnanti si appellano coi numeri delle leggi che hanno sancito la divisione della categoria.

Con gli articoli 6 e 7 si dà quindi operatività a quanto già contenuto nella legge n. 517 in materia di programmazione e di valutazione, la cui scarsa produttività è collegata al persistere della divisione tra materie curriculari e integrative e fra le diverse e fittiziamente divise funzioni dei docenti.

Agli articoli 8 e 9, in accordo con quanto è previsto agli articolo 3, 4, 5, 6, si indicano gli impegni che i comuni si assumono sia per il personale che per i servizi necessari ad attivare il tempo pieno.

Da ultimo, per mantenere alla presente proposta i caratteri di una legge di princìpi che, pur senza eludere i problemi concreti che sorgeranno nella fase di esecuzione delle sue disposizioni, ne rinvii la soluzione a specifiche e puntuali norme di dettaglio, si è provveduto, con il titolo secondo, ad attivare, in capo al Governo, un potere legislativo delegato e, in capo alle regioni, una potestà normativa di attuazione, ai sensi dell'articolo 117, ultimo comma, della Costituzione.

Il problema di fronte al quale si trova infatti il Parlamento nel legiferare sulla materia oggetto del presente disegno di legge, è quello di prevedere un programma di graduale attuazione del regime di pieno tempo dell'attività educativa nella scuola elementare. Un simile programma presuppone l'acquisizione di dati, di conoscenze di diverse realtà locali, di conseguente modulazione delle previsioni normative che rendono indispensabile l'intervento del Governo come co-legislatore accanto al Parlamento.

Con l'articolo 10, intanto, si fissa il principio della piena attuazione del regime di tempo pieno in tutte le classi e con tutte le scuole elementari, su tutto il territorio nazionale, entro l'anno scolastico 1988-89.

L'articolo 11 delimita gli oggetti della delega legislativa individuandoli nell'approvazione di un piano nazionale pluriennale, nell'opera di ripartizione fra le regioni delle quote di nuove scuole o classi che dovranno funzionare a regime di tempo pieno, nell'approvazione di un piano nazionale di aggiornamento degli insegnanti che debbono essere impegnati in un ordinamento scolastico che, per molti di essi, rappresenta un'assoluta novità sotto il profilo pedagogico e didattico.

Prima che siano disciplinati i criteri nell'osservanza dei quali il Governo è chiamato ad emanare norme aventi valore di legge, con l'articolo 12 si provvede ad imporre un'opera di ridefinizione dei circoli didattici e di adeguamento delle strutture per rendere concretamente programmabile la realizzazione del regime di tempo pieno.

Per l'edilizia scolastica, collegata allo sviluppo del regime di tempo pieno, si prevede non un semplice rifinanziamento della legge 5 agosto 1975, n. 412, ma un meccanismo di verifica e di coordinamento dello stato di consistenza dei bisogni. La pianificazione degli interventi. una volta fatto il censimento, non può che essere fatta dalle regioni, le quali, in accordo con gli enti locali, possono superare la prassi di finanziamento per singole opere per sostituirla con quella di messa in opera di programmi edilizi per ambiti territoriali definiti, corrispondenti a nuove competenze istituzionali. Un siffatto procedimento consente di procedere ad un riequilibrio territoriale delle dotazioni edilizie. In questo senso l'articolo 14 è strettamente collegato agli articoli 5 e 12 del disegno di legge.

I princìpi e i criteri che presiedono alla disciplina del piano nazionale pluriennale tendono a:

1) consolidare le esperienze già avviate all'entrata in vigore della nuova legge;

2) privilegiare per le nuove attivazioni le aree del Mezzogiorno e le aree con forte depressione abitativa e di sottosviluppo di strutture scolastiche;

3) coinvolgere le regioni nell'opera di ripartizione delle nuove attivazioni (articolo 14).

Per quanto attiene al piano pluriennale di aggiornamento degli insegnanti, l'articolo 15 del disegno di legge fissa il termine massimo entro il quale dovrà essere completata l'indispensabile opera di aggiornamento e riqualificazione, prevedendo altresì l'articolazione del piano, l'utilizzazione degli IRRSAE e le direttive ai medesimi, nonchè l'utilizzazione delle università.

Con l'articolo 16 si è ritenuto di dover attivare la competenza legislativa regionale di attuazione della legge per provvedere a disciplinare, secondo differenti realtà locali, la ripartizione delle quote di nuove attivazioni in ambito distrettuale.

ALLEGATO ALLA RELAZIONE

SITUAZIONE DELLA POPOLAZIONE SCOLASTICA IN RAPPORTO AI DOCENTI COLL'ATTUALE ORDINAMENTO DELLA SCUOLA ELEMENTARE

	1976	1986
Alunni elementari	4.833.415	3.700.000
Classi di età	4.582.077	3.609.000
Insegnanti di ruolo	230.887	—
» non di ruolo	11.100	—
» ex 820, Enti locali, ecc. (*a*)	35.000	—
Insegnanti scuole private	12.401	—
Totale insegnanti	289.388	289.388
Numero alunni per insegnante	16,7	12,8

	Ipotesi per il 1986 (*b*)	
Classi di età (6-9 anni)	2.817.000	—
Alunni previsti	2.900.000	—
Fabbisogno personale con 16 insegnanti per unità scolastiche di 160 alunni	290.000	—
Fabbisogno aggiuntivo per aree meridionali, sostituzioni ecc.	14.000	—
Fabbisogno totale insegnanti	304.000	—

(*a*) Nostra stima.

(*b*) Si ragiona come se tutte le scuole a tempo pieno di durata quadriennale funzionassero a regime nel 1986.

Nella nostra progressione gli insegnanti attuali sarebbero perfino in eccesso. Occorre invece tener presenti quelli immessi con le nuove leggi per la sistemazione in ruolo dei precari.

DISEGNO DI LEGGE

TITOLO I

STRUTTURA E FINI DELLA NUOVA ORGANIZZAZIONE DIDATTICA E PROGRAMMAZIONE DELLE ATTIVITÀ EDUCATIVE

Art. 1.

(*Istituzione della scuola elementare a regime di tempo pieno*)

Al fine di attuare il diritto allo studio e il diritto alla cultura degli alunni, la presente legge istituisce la scuola elementare a regime di tempo pieno per lo svolgimento delle attività educative.

Art. 2.

(*Princìpi, metodi e finalità del tempo pieno*)

La nuova organizzazione didattica della scuola elementare, ferma restando la piena libertà d'insegnamento dei docenti e il rispetto dei programmi nazionali vigenti per la scuola elementare, è basata sul metodo della programmazione collegiale delle attività ad opera dei docenti ed è ispirata al principio della partecipazione sociale, a mezzo degli organi collegiali a livello di circolo e di distretto.

Allo scopo di garantire la formazione della personalità degli scolari la nuova organizzazione didattica della scuola elementare tende a:

1) dare strumenti per fondare il processo culturale di base ai cittadini;

2) fornire le prime conoscenze e le competenze necessarie per una maturazione adeguata alle esigenze della vita personale e sociale;

3) favorire la partecipazione critica alla esperienza scolastica;

4) offrire a tutti gli alunni strumenti e mezzi per raggiungere livelli di conoscenza e di operatività necessari al loro sviluppo, mettendoli in condizione di superare le eventuali difficoltà oggettive e soggettive che incontreranno nel lavoro scolastico;

5) indirizzare lo sviluppo delle attitudini sociali verso la solidarietà e verso comportamenti democratici;

6) rispondere ai bisogni culturali, ricreativi, sportivi degli alunni.

La scuola elementare dura quattro anni, è aperta per dieci mesi all'anno per quaranta ore la settimana.

Art. 3.

(*Unità scolastiche e dotazioni di personale docente*)

Ai fini del coordinamento e della programmazione collegiale delle attività nella nuova organizzazione didattica prevista dalla presente legge, in ogni circolo le classi di ciascun plesso vengono strutturate in unità scolastiche comprendenti, di regola, due corsi completi e, comunque, non più di tre.

Ad ogni unità scolastica, comprendente due corsi organizzati a regime di tempo pieno, è assegnato un minimo di sedici insegnanti, cui spetta l'assolvimento di tutte le attività didattiche e di servizio.

Per le unità scolastiche che comprendono più di due corsi, la dotazione prevista dal comma precedente è aumentata in modo tale da garantire un rapporto di almeno due insegnanti per ogni classe organizzata a regime di tempo pieno.

Un aumento di almeno un insegnante per ogni unità è previsto per le unità scolastiche comprendenti classi nelle quali sia avvenuto l'inserimento di alunni handicappati, in conformità a quanto previsto dall'articolo 2 della legge 4 agosto 1977, n. 517, salva restando l'utilizzazione del personale della unità sanitaria locale, per gli interventi di sua competenza.

Può essere stabilito, in deroga a quanto disposto nel precedente primo comma, che

nei comuni o nelle frazioni isolate con meno di 3.000 abitanti, si costituiscano unità scolastiche comprendenti un solo corso completo. In tal caso va assegnato un numero di almeno 8 insegnanti.

Art. 4.

(*Composizione numerica delle classi*)

Le classi della scuola a pieno tempo sono composte da non meno di 20 e non più di 25 alunni.

Sono ammesse deroghe al limite minimo solo per le scuole situate in comuni o frazioni isolate con meno di 3.000 abitanti o per le classi dove sia avvenuto l'inserimento di aluni handicappati; in tal caso le classi non possono essere composte da più di venti alunni. Il numero degli aluni portatori di *handicaps* per classe non può essere superiore a due.

Art. 5.

(*Accertamenti annuali dei consigli scolastici distrettuali*)

Al fine di conseguire ogni elemento utile alla definizione dei piani didattico-educativi di unità scolastica e di circolo di cui al successivo articolo 6, entro il 30 marzo di ogni anno il consiglio scolastico distrettuale, d'intesa con il comune o i comuni associati, provvede ad accertare:

a) i plessi scolastici presenti nell'ambito distrettuale nei quali possano essere svolte, nel rispetto di quanto disposto dall'articolo 12 della legge 4 agosto 1977, n. 517, specifiche attività giudicate utili ai fini della attuazione del tempo pieno;

b) le iniziative e le attività che i comuni hanno in programma di svolgere con riferimento alle loro funzioni in materia di diritto allo studio;

c) le iniziative e le attività che i comuni, tramite le unità sanitarie locali, hanno in programma di svolgere in materia di assistenza sanitaria;

d) le iniziative e le attività che i comuni hanno in programma di svolgere in materie diverse da quelle di cui alle let-

tere *b*) e *c*) ma che sono giudicate utili ai fini della attuazione del tempo pieno;

e) i servizi, le istituzioni culturali e gli impianti ricreativi e sportivi pubblici esistenti nel territorio, giudicati utili ai fini dell'attuazione del tempo pieno;

f) il personale, dipendente da enti pubblici e addetto alle attività di cui alla precedente lettera *c*), che sia ritenuto necessario ai fini dell'attuazione del tempo pieno;

g) gli impianti e le attrezzature private culturali, sportive e ricreative che, integrando quelli pubblici, potrebbero consentire, se disponibili, una piena attuazione dei piani;

h) le aule specializzate attrezzabili per le attività artistiche, musicali, per laboratori, eccetera.

Le conclusioni dell'accertamento di cui al presente articolo vengono trasmesse per le parti di loro competenza ai circoli didattici e ai comuni.

I comuni, entro quindici giorni dal ricevimento delle conclusioni dell'accertamento di cui al presente articolo, le sottopongono all'esame del consiglio comunale e comunicano al consiglio distrettuale scolastico le determinazioni di massima del consiglio stesso.

Art. 6.

(*Criteri di programmazione didattico-educativa di circolo o di unità scolastica e criteri di partecipazione nella programmazione*)

La programmazione delle attività didattico-educative di cui al precedente articolo 2 si attua secondo i seguenti criteri:

a) tenuto conto delle rilevazioni effettuate a norma del precedente articolo 5 e delle conseguenti obbligazioni assunte dai comuni a norma del seguente articolo 8, ogni anno, per ogni circolo didattico, viene approvato entro il 30 giugno per l'anno scolastico successivo un piano didattico-educativo risultante dai singoli piani didattico-educativi formulati dalle unità scolastiche che compongono il circolo stesso;

b) il piano di unità scolastica viene elaborato, per ciascuna unità, ad opera di tutti

gli insegnanti assegnati alla unità medesima e viene discusso e approvato nelle assemblee d'interclasse;

c) i piani di cui alla lettera *b*) formulati nel rispetto dei programmi nazionali vigenti per la scuola elementare non devono effettuare distinzioni fra attività integrative ed attività curriculari e devono comprendere altresì l'attività specifica di valutazione degli alunni, intesa come verifica del programma svolto e dei livelli di apprendimento conseguiti, fermo restando quanto previsto dagli articoli 3 e 4 della legge 4 agosto 1977, n. 517, per la valutazione di ciascun alunno. I piani devono prevedere inoltre, per ogni unità scolastica, un modello orario settimanale delle attività.

Le attività da svolgere all'esterno del plesso e dei plessi del circolo, previste dai piani di unità scolastica e di circolo, devono tener conto delle disponibilità risultanti dalla rilevazione di cui all'articolo 5. I piani annuali, di cui ai commi precedenti, notificati ai comuni interessati subito dopo l'approvazione, devono essere inviati al consiglio di distretto, entro il 15 maggio, per gli adempimenti di cui al successivo articolo 8.

Art. 7.

(*Divisione dei compiti fra gli insegnanti*)

All'inizio di ciascun anno scolastico gli insegnanti, ai fini di rendere più funzionale il loro lavoro, si ripartiscono i compiti, le iniziative e le attività didattiche, in base alle esigenze che emergono dal piano annuale, programmato a norma del precedente articolo 6, e secondo l'organizzazione delle unità scolastiche di cui al precedente articolo 3.

Allo scopo di facilitare quanto previsto dal precedente comma, gli insegnanti di ogni unità scolastica nominano, al proprio interno, un coordinatore con il compito di risolvere, per il buon andamento dell'unità scolastica, eventuali controversie che insorgano nella ripartizione dei compiti di cui al comma precedente, e di predisporre, all'occorrenza, un piano di rotazione fra gli insegnanti dei compiti, delle iniziative e delle attività didattiche da svolgere.

Art. 8.

(*Assunzione di obblighi da parte dei comuni*)

I comuni, in accordo con quanto previsto dalle rilevazioni e dagli impegni di massima di cui al precedente articolo 5 e in base a quanto previsto dalla programmazione didattica di cui al precedente articolo 6, adottano formule deliberative nelle quali devono essere previsti gli obblighi che ogni comune si assume in ordine:

a) alle attrezzature e agli impianti appartenenti al comune, che vengono messi a disposizione dei circoli didattici per l'attuazione dei piani didattico-educativi;

b) all'impiego del personale addetto agli impianti medesimi;

c) alle iniziative che il comune decide di assumere in ordine al diritto allo studio e al diritto alla cultura e all'assistenza sanitaria;

d) le convenzioni che i comuni si impegnano a stipulare, con organismi ed enti privati che dispongono nel territorio comunale di attrezzature ed impianti la cui disponibilità è stata considerata utile ai fini dell'attuazione dei piani didattico-educativi di cui al precedente articolo 6.

Copie delle delibere di cui al primo comma del presente articolo devono essere inviate ai provveditori agli studi e ai presidenti di distretto non oltre il 30 luglio.

Entro 30 giorni dall'intervenuta esecutività delle delibere viene stipulata apposita convenzione fra il sindaco o il presidente dell'associazione dei comuni competenti per territorio e i presidenti dei consigli di circolo.

Art. 9.

(*Utilizzazione di docenti dipendenti dai comuni*)

Entro 60 giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, i comuni che, alla medesima data, abbiano alle proprie dipendenze personale docente addetto alle attività di integrazione, doposcuola e tempo

pieno, provvedono, con apposita delibera consiliare, ad individuare:

a) le unità di personale docente che, ai fini della nuova organizzazione didattica prevista dalla presente legge, può essere impiegato, a mezzo delle convenzioni di cui al successivo terzo comma, nelle unità scolastiche, fermo restando il principio che l'impiego di tale personale non può comunque avvenire fuori del territorio del comune dal quale esso dipende organicamente;

b) le singole unità di personale docente da destinare ai servizi culturali e ricreativi, la cui utilizzazione sia indicata nei piani di cui al precedente articolo 5 e possa formare oggetto delle conseguenti deliberazioni comunali, al fine di rendere tali servizi idonei alle attività del tempo pieno delle attività educative.

L'elenco del personale di cui alla lettera *a*) del precedente comma viene trasmesso al Ministro della pubblica istruzione, tramite il provveditore agli studi competente. Tale personale va conteggiato nella dotazione delle unità scolastiche prevista nel precedente articolo 3.

Fermo restando il rapporto organico di dipendenza dal comune, il personale di cui al comma precedente viene distaccato presso le unità scolastiche secondo modalità, criteri e procedure previsti in una convenzione da stipularsi fra il comune interessato e il provveditore agli studi competente, tali comunque da assicurare la piena parità didattica di mansioni e di orari, nonchè di trattamento economico, con il corrispondente personale dello Stato, salve le più favorevoli posizioni già acquisite.

Entro 30 giorni dall'entrata in vigore della presente legge, il Ministro della pubblica istruzione, sentita l'Associazione nazionale dei comuni italiani (ANCI), emana con proprio decreto un modello tipo di convenzione che, nel rispetto dei princìpi contenuti nella presente norma, disciplini i rapporti tra comuni ed autorità scolastiche, in ordine alla utilizzazione del personale docente di cui ai precedenti commi.

TITOLO II

PIANI PLURIENNALI DI ATTUAZIONE DEL REGIME DI PIENO TEMPO DI SVOLGIMENTO DELLE ATTIVITA' EDUCATIVE NELLA SCUOLA ELEMENTARE

CAPO I

COMPITI DEL GOVERNO E DELEGA LEGISLATIVA

Art. 10.

(Tempi e modi di attuazione del regime di pieno tempo)

La nuova organizzazione didattica della scuola elementare ed il regime di pieno tempo di svolgimento delle attività educative, disciplinati dalla presente legge, devono essere realizzati pienamente, per tutte le classi e in tutto il territorio nazionale, a partire dall'anno scolastico 1988-1989, secondo la gradualità ed in osservanza dei princìpi di cui ai successivi articoli.

Art. 11.

(Delega legislativa al Governo)

Il Governo è delegato ad emanare, entro quattro mesi dall'entrata in vigore della presente legge, norme aventi valore di legge per disciplinare:

a) l'approvazione di un piano nazionale pluriennale di attivazione del regime di pieno tempo di svolgimento delle attività educative, in osservanza dei princìpi e dei criteri fissati dal successivo articolo 13;

b) la ripartizione fra le regioni delle nuove istituzioni funzionanti a regime di pieno tempo di svolgimento delle attività educative;

c) l'approvazione di un piano di aggiornamento degli insegnanti, da realizzare nei successivi otto anni dall'entrata in vigore

della presente legge, onde consentire una completa rispondenza della preparazione pedagogico-didattica degli insegnanti al nuovo ordinamento della scuola elementare.

Art. 12.

(Ridefinizione dei circoli didattici e adeguamento delle strutture edilizie)

Per favorire l'adempimento ad opera del Governo della delega legislativa in ordine a quanto disposto nella lettera *a*) del precedente articolo 11, entro 60 giorni dall'entrata in vigore della presente legge, i comuni o le associazioni dei comuni provvedono, per ogni distretto scolastico, d'intesa con il provveditore agli studi e sentito il consiglio scolastico distrettuale competente:

a) all'accertamento degli edifici scolastici le cui attrezzature consentano il regime di pieno tempo delle attività educative;

b) all'accertamento di quelli che richiedono interventi necessari a renderli idonei al medesimo regime;

c) alla definizione di un piano pluriennale di edilizia scolastica per istituire nuove sedi;

d) all'accertamento del personale docente e non docente compreso il personale docente dipendente dai comuni che alla data di entrata in vigore della presente legge, presta la sua opera in attività integrativa, di doposcuola e di tempo libero.

Il comune o l'associazione dei comuni provvedono inoltre, sempre d'intesa con il provveditore agli studi e sentito il consiglio scolastico distrettuale competente:

1) a proporre una ridefinizione dei circoli didattici onde farli coincidere con l'ambito territoriale distrettuale, nel caso di distretti sino a 20.000 abitanti, ovvero, nel caso di distretti superiori a 20.000 abitanti, a delimitare i circoli come sottomultipli del territorio distrettuale;

2) a definire un piano pluriennale per il superamento delle pluriclassi e delle mi-

niclassi, al fine di consentire la costituzione in tutto il distretto delle unità scolastiche.

Gli accertamenti di cui alle lettere *a*), *b*) e *c*) del primo comma, nonchè la proposta di ridefinizione dei circoli ed il piano pluriennale per il superamento delle pluriclassi, di cui ai numeri 1) e 2) del precedente secondo comma, ricompresi in un unico atto programmatorio, contenente precise specifiche proposte, vengono trasmessi, entro i successivi 30 giorni dalla loro elaborazione, per il tramite del provveditore agli studi, al Ministro della pubblica istruzione.

Art. 13.

(*Piano nazionale pluriennale: princìpi e criteri*)

Il piano nazionale pluriennale di attivazione del regime di pieno tempo di svolgimento delle attività educative, previsto dalla lettera *a*) del precedente articolo 11, deve essere elaborato ed approvato nell'osservanza dei seguenti princìpi e criteri:

1) durante la fase di elaborazione e prima dell'aggiornamento, deve essere sentita la commissione interregionale di cui all'articolo 13 della legge 16 maggio 1970, n. 281;

2) a partire dal primo anno scolastico successivo all'entrata in vigore della presente legge, il regime di pieno tempo di svolgimento delle attività educative deve essere consolidato in tutte le scuole e per tutte le classi in cui siano in atto esperienze di scuola integrata, di doposcuola e di tempo pieno;

3) per l'attivazione dei regimi di pieno tempo nelle rimanenti scuole e classi, nei primi tre anni di articolazione del piano, vanno osservati, procedendo alla loro eliminazione, i seguenti criteri di priorità:

a) aree di intensa urbanizzazione con predominanza di tipologie insediative e residenziali economiche e popolari;

b) aree depresse del Mezzogiorno e zone con forte depressione abitativa;

c) aree dove persistono situazioni di mini e pluriclassi.

L'istituzione del regime di pieno tempo delle attività educative nelle aree individuate a norma del comma precedente avviene privilegiando le prime classi ed assicurandone la prosecuzione nelle classi successive.

Le norme aventi valore di legge, emanate in virtù della delega di cui al precedente articolo 11, debbono provvedere altresì a disciplinare:

a) l'eventuale fabbisogno aggiuntivo di nuovo personale docente e non docente, dopo aver tenuto conto di tutto il personale comunque contemplato nella presente legge;

b) i criteri direttivi per l'utilizzazione del personale eventualmente eccedente nell'ambito di un distretto nelle scuole di altro distretto.

Art. 14.

(*Criteri per la ripartizione fra le regioni delle quote di nuove istituzioni di scuole e classi funzionanti a regime di pieno tempo*)

Sulla base del piano nazionale pluriennale di cui al precedente articolo 13, il Ministro della pubblica istruzione, con propri decreti e sentite previamente le regioni, provvede ad indicare alle singole regioni le quote di nuove istituzioni di scuole da attivare nel proprio ambito territoriale, negli anni contemplati dal piano.

Art. 15.

(*Piano pluriennale di aggiornamento degli insegnanti*)

Il piano pluriennale di aggiornamento degli insegnanti, previsto dalla lettera *c*) del precedente articolo 11, deve prevedere il compimento globale dell'opera di aggiornamento di tutti gli insegnanti, che debbono essere coinvolti nella scuola a regime di pieno tempo di svolgimento delle attività educative, entro l'ottavo anno dall'entrata in vigore della presente legge.

Tale piano:

a) deve essere elaborato ed approvato entro cinque mesi dall'entrata in vigore della presente legge;

b) deve prevedere l'aggiornamento immediato degli insegnanti assegnati ad unità scolastiche o a singole classi già operanti a regime di pieno tempo di svolgimento delle attività educative, fin dal primo anno scolastico successivo all'entrata in vigore della presente legge;

c) deve prevedere l'utilizzazione degli Istituti di ricerche, sperimentazione e aggiornamento educativi (IRRSAE), delle Università degli studi, nonchè di strutture, messe a disposizione dalle regioni e dagli enti locali, atte a concorrere alla realizzazione dei programmi di aggiornamento;

d) deve contenere direttive agli IRRSAE per l'opera di aggiornamento e di riqualificazione degli insegnanti per la quale è prevista l'utilizzazione degli Istituti stessi.

CAPO II

COMPITI DELLE REGIONI

Art. 16.

(Competenza legislativa regionale di attuazione)

Le regioni provvedono anche, emanando norme di attuazione della presente legge, in base all'articolo 117, ultimo comma, della Costituzione, a:

1) fissare criteri, omogenei in quanto possibile ai criteri previsti dal precedente articolo 14, per il riparto delle quote di attivazione di nuove scuole e classi a regime di pieno tempo fra i comuni in ambito distrettuale;

2) raccordare le disposizioni disciplinari al diritto allo studio in ambito regionale con le particolari necessità derivanti nel campo dell'assistenza scolastica dall'attivazione del regime di pieno tempo di svolgimento delle attività educative;

3) rendere attuabile il regime di pieno tempo, elaborando piani di edilizia scolastica per l'eliminazione dei doppi e tripli turni;

4) disciplinare la disponibilità di strutture regionali idonee a concorrere all'opera di aggiornamento degli insegnanti previste dal precedente articolo.

La ripartizione delle quote di attivazione di nuove scuole e classi funzionanti a regime di pieno tempo avviene ad opera delle regioni, sentiti i comuni, i provveditori agli studi ed i consigli scolastici distrettuali.

Art. 17.

Tutte le norme vigenti in contrasto con la presente legge sono abrogate.