

ONOREVOLI COLLEGHI! — Il programma quinquennale di attuazione della riforma dei cicli di istruzione, trasmesso dal Governo alle Camere il 17.11.2000, costituisce la prima fase del processo di attuazione progressiva dei nuovi cicli di istruzione ed avviene in ottemperanza delle modalità del tutto particolari dettate dall'articolo 6 della legge n. 30/2000.

Secondo quanto previsto dalla legge, il programma deve:

indicare la scansione temporale e le modalità di attuazione della legge stessa;

contenere un progetto generale di riqualificazione del personale docente secondo criteri già individuati (valorizzazione delle specifiche professionalità maturate o riconversione);

individuare i criteri generali per la formazione degli organici di istituto;

definire i criteri generali per la riorganizzazione dei curricula;

definire un piano di adeguamento delle infrastrutture;

contenere una relazione di fattibilità in relazione a eventuali maggiori oneri finanziari o economiche;

indicare i criteri e le modalità di riutilizzazione delle economie di spesa.

Il programma presentato dal Governo contiene valutazioni e risposte sui singoli punti, anche se in molte parti preferisce ipotizzare differenti soluzioni per le quali richiede il giudizio delle Camere, rispettando in tal modo lo spirito dell'articolo 6 della legge n. 30/2000 e cogliendo in particolare le indicazioni della speciale procedura approvata dal Parlamento, preoccupato del fatto che la complessa e graduale procedura di attuazione potesse

sembrare delegata, una volta per tutte, al solo Governo.

Di qui il carattere in qualche misura anormale del documento e la necessità che la risoluzione finale sia molto precisa nella definizione degli indirizzi cui il Governo dovrà strettamente attenersi, in modo da bilanciare quell'impressione di una certa genericità che può legittimamente suscitare la lettura di un testo così difforme dall'ordinaria produzione normativa.

Non bisognerà comunque dimenticare, nell'avvicinarsi al testo, che si tratta di un primo programma; il quale non deve e non può presentare la soluzione di tutti gli innumerevoli problemi connessi all'attuazione di una riforma generale ma solo indicare indirizzi e fattibilità legati alla prima fase di applicazione, certo decisiva ma non esaustiva. Come si sa, del resto, la legge prevede la possibilità di continue misure correttive del programma stesso che possono essere emanate nel corso dell'attuazione ove se ne rilevi la necessità e si sperimenti, nel vivo della realtà della scuola, la difficoltà di mettere in atto indicazioni, in astratto, ritenute opportune.

Il tutto in una visione di gradualità operosa e prudente ma nello stesso tempo determinata, come è chiaramente leggibile dalla stesura della legge dei cicli che in ogni parte è stata attenta a non deprimere, pur nella dichiarata necessità di una riforma profonda, i punti di qualità e le feconde esperienze maturate nel corso della storia della scuola italiana.

Il programma di attuazione si articola in 7 capitoli.

Cap. I-II — Finalità, ragioni, condizioni, soggetti della riforma.

Nei primi due capitoli si rammentano le finalità, le ragioni, le condizioni e i soggetti della riforma e si inserisce il riordino dei cicli nel quadro delle riforme approvate.

Sono due capitoli introduttivi che, pur non contenendo norme di attuazione, costituiscono un'utile premessa. Da più parti infatti, nel tentativo di fermare il cammino della legge di riforma, si opera una singolare rimozione delle ragioni che hanno portato il Parlamento, dopo quasi trent'anni di discussioni e di vani tentativi ad approvare il testo del riordino. A leggere, anzi, alcuni appassionati critici, sembra che la presunta « follia distruttiva » della legge si abbatta su una scuola perfetta che abbisogna al più di qualche ritocco marginale ed è curioso che questa rappresentazione venga fatta anche da chi nei decenni precedenti ha sempre rivendicato la assoluta necessità di un radicale cambiamento.

Ora, se è comprensibile che arrivati al dunque, e cioè al momento della prima attuazione, si tenda ad enfatizzare la bontà di tutto quello che si lascia e, per converso, ad amplificare rischi e difficoltà inevitabili del nuovo cammino, non si dovrà diventare prigionieri di un pur naturale e comprensibile riflesso psicologico. Il legislatore sa che le riforme, anche quelle per le quali più si è combattuto, recano con sè, nella fase iniziale, una resistenza inevitabile al nuovo e questo gli consiglia di essere prudente nell'innovazione e graduale nell'applicazione. Ma prudenza non può voler dire immobilità e gradualità non può essere sinonimo di rinvio.

A chi vuole confrontarsi veramente con le finalità e le ragioni della legge, i primi due capitoli ricordano opportunamente che le finalità sono riassumibili nel:

dare piena attuazione ai principi costituzionali in materia di uguaglianza e diritto allo studio e considerare la centralità della persona che apprende;

coordinare l'offerta di formazione con le trasformazioni sociali in atto nel Paese, riconoscendo valore e dignità alle diverse tradizioni culturali esistenti;

adeguare la preparazione dei giovani al contesto internazionale e soprattutto alle esigenze della nuova Europa;

rinnovare l'identità delle istituzioni scolastiche, recuperando il meglio della tradizione culturale della scuola.

Quanto alle *ragioni di un riassetto complessivo* che hanno mosso il Parlamento esse sono riassunte nei seguenti punti:

la discontinuità tra i vari livelli di scuola e l'eccessiva e non funzionale differenziazione dei vari indirizzi della scuola superiore;

il mancato raccordo con il sistema universitario, con la formazione professionale e con il mondo del lavoro;

il carattere parziale e poco risolutivo delle riforme fin qui effettuate che hanno inciso debolmente su nodi quali l'insuccesso scolastico e la dispersione;

le emergenze derivanti dall'analfabetismo di ritorno e dell'immigrazione;

la necessità di superare la gestione centralizzata e autoreferenziale della scuola.

Si tratta, come si vede, di principi largamente condivisibili (e, infatti, fino a un certo momento della discussione parlamentare, condivisi da una vasta maggioranza) che la riforma cerca di interpretare al meglio nel dettato legislativo e nel programma attuativo.

Mentre il recente dibattito ha fatto emergere per lo più posizioni demolitorie, il relatore ritiene che sarebbe assai opportuno discutere piuttosto se legge e programma siano o meno coerenti con i principi su esposti.

Capitolo III — I criteri generali per la riorganizzazione dei curricoli.

Secondo il programma, bisogni formativi degli alunni e istanze territoriali (culturali e socioeconomiche) costituiscono il riferimento nella elaborazione dei *cur-*

ricola, nella prospettiva di bilanciare unitarietà del sistema e pluralismo culturale.

I criteri fondamentali per la loro rielaborazione sono l'essenzialità, la storicità e la problematicità, unitamente al carattere progressivo e graduale dei percorsi, in antitesi con l'attuale ripetersi degli stessi contenuti nelle fasi successive

Occorre inoltre rafforzare, tra le competenze essenziali quelle linguistiche e matematiche, nonché la capacità di impiego delle tecnologie informatiche, anche alla luce dei confronti internazionali e del processo di integrazione europea.

Una particolare attenzione viene posta sul raccordo da operare tra conoscenze e dimensione operativa.

Viene definito inoltre l'orario obbligatorio annuale complessivo dei curricula, generalmente in riduzione.

Più in dettaglio:

per la scuola dell'infanzia, che per la prima volta viene considerata parte integrante del sistema di istruzione ed educazione (non si comprende, al proposito, una recente polemica sulla sua marginalizzazione, nè l'accusa che sia relegata in un ruolo socioassistenziale) si prevede un monte ore annuale variabile da un minimo di 1.150 ad un massimo di 1.300 ore;

per la scuola di base è previsto un monte ore curricolare di circa 1.000 ore (30 ore settimanali per 33 settimane) con una quota riservata alle istituzioni scolastiche attorno al 25%.

Viene sottolineato il carattere progressivo e non più conclusivo del *curriculum* di tale ciclo.

Per quanto attiene al rapporto tra unitarietà e contemporanea articolazione del percorso di base, la soluzione proposta non può ignorare ovviamente la legge che è chiara nel demandare all'autonomia e alle fruttuose esperienze della L. n. 148 del 1990 la definizione delle scansioni interne.

Viene tuttavia suggerita l'opportunità di procedere con un biennio iniziale di alfabetizzazione, seguito da un triennio centrale caratterizzato dal definirsi di nuclei disciplinari e, sul versante dei docenti,

dalla prima costituzione di una docenza integrata. Il ciclo si conclude con un biennio finale destinato al rafforzamento dei saperi necessari all'esercizio della cittadinanza e al raccordo con i due anni conclusivi dell'obbligo scolastico.

La Commissione ritiene che tale scansione (che pure non può in alcun modo sostituire il limpido dettato della legge) possa essere anche accettabile, insieme ad altre possibili, per le implicazioni metodologiche e organizzative trasparentemente suggerite: vengono infatti rispettati i tempi di maturazione dell'alunno e individuata la logica integrazione delle competenze degli insegnanti di scuola elementare e media. Soprattutto per i modi di tale integrazione ritiene però prevalente il richiamo della legge n. 30/2000 all'autonomia. Indicazioni più precise andranno inoltre formulate sul carattere dei due anni finali del ciclo, sembrando troppo dilatata nel tempo e generica nei contenuti la funzione di raccordo di questi due anni con i due anni conclusivi dell'obbligo scolastico.

Per la scuola secondaria si stabilisce un monte ore complessivo attorno alle 1.000 ore annuali con una soglia autonoma del 20% incrementabile, nel biennio, di un ulteriore 10% per attività di recupero e orientamento e, nel triennio, di un ulteriore 20%.

Quando alla definizione delle aree e degli indirizzi si propone la seguente articolazione:

Area classico-umanistica — due indirizzi:

lingue e letterature classiche;

lingue e letterature moderne.

Area scientifica — due indirizzi

scienze matematiche e sperimentali;

scienze sociali.

Area tecnica e tecnologica — delle decine di indirizzi oggi esistenti si propongono cinque o sei indirizzi riferiti ai seguenti ambiti:

gestione e servizi per la produzione di beni;

gestione e servizi per l'economia;

gestione e servizi per l'ambiente e il territorio;

gestione e servizi per le risorse naturali e agro-industriali;

gestione e servizi alla persona e alla collettività

Si propone inoltre come possibile un ulteriore indirizzo riguardante il settore turistico rendendolo autonomo rispetto al già previsto inserimento in uno dei curricula generali.

Area artistica e area musicale — per ciascuna si prefigura un liceo articolato in due o più indirizzi solo genericamente indicati.

Al di là della semplificazione, che è comunque in grado di contenere senza deprimere le più feconde esperienze di questi anni e di valorizzare la ricca sperimentazione operata, il programma si sofferma in particolare sulla connotazione dei primi due anni.

Su questo punto si registra uno scarto significativo del programma di attuazione rispetto alle indicazioni della legge. Quest'ultima insisteva sulla unitarietà del percorso, sulla necessità di una scelta precoce e sul rigoroso svolgimento di un curriculum specifico, onde evitare che il biennio, in quanto obbligatorio, venisse inteso come uguale per tutti e far sì che esso rivestisse invece quel carattere di specifica prope-deuticità rispetto ai corrispondenti percorsi del triennio successivo. Il programma, invece, insiste molto sull'equilibrio tra le materie di equivalenza disciplinare (che assicurano l'omogeneità fra le varie aree) e quelle di indirizzo (che ne caratterizzano la tipicità). In particolare, per queste ultime, si premura di specificare che non dovranno avere carattere specialistico per non ostacolare cambi d'area e di indirizzo. Occorre evitare che queste considerazioni assumano altro significato che quello di utili raccomandazioni e ribadire che la preoccupazione opportuna per le difficoltà di tipo educa-

tivo che sorgono nella composizione di esigenze contrapposte deve trovare una soluzione all'interno dell'organizzazione scolastica e non può in alcun modo variare la inequivoca definizione della natura del biennio stabilita dalla legge.

C'è da aggiungere, per fugare ogni equivoco che per l'area tecnica e tecnologica in particolare, nonché per quella artistico-musicale, occorre far convivere il rafforzamento della dimensione culturale con la capacità di offrire le competenze comuni — ivi comprese quelle relazionali, diagnostiche e decisionali — caratterizzante un congruo numero di specifiche professionalità spendibili sia sul mercato del lavoro, sia per l'accesso alla formazione tecnica superiore che per l'accesso all'Università. Analogamente, per i curricula della scuola professionale, dovranno essere previsti raccordi con il mondo della formazione professionale e dell'apprendistato, secondo quanto già previsto da apposite leggi.

Nè va dimenticato che, mentre al fine della valorizzazione della persona umana così fortemente richiamata nell'articolo 1 della legge dovrà esserci attenzione per l'incontro (variamente modulato nelle diverse aree e indirizzi) con la tradizione della cultura classica e con la sensibilità filosofica, la legge n. 30/2000 ha esplicitamente fatto cenno alla necessità che la cultura derivante dall'alternanza scuola-lavoro-professioni sia estesa a tutte le aree della scuola superiore.

Capitolo IV — Il personale docente (valorizzazione delle professionalità, riqualificazione e riconversione).

Si affrontano qui le problematiche relative alle professionalità del personale docente, rispondendo al comma 1 dell'articolo 6, della legge n. 30.

È previsto a tal fine un progetto generale di formazione in servizio che dovrà:

affrontare problemi specifici connessi ai diversi cicli (in particolare la convivenza, nella scuola di base, di docenti delle ex scuole elementare e media);

privilegiare le attività residenziali (piuttosto che i tradizionali corsi di aggiornamento);

agevolare l'autoformazione (mediante periodi sabbatici e un sistema di crediti cumulabili nel tempo)

prevedere strumenti per agevolare l'acquisizione di crediti universitari, di specializzazioni universitarie, di dottorati di ricerca disciplinari e *master* orientati alla didattica, di nuovi crediti in materie affini a quelle di titolarità.

Per la realizzazione del progetto l'amministrazione dovrà strutturare una rete permanente di servizi di supporto alle istituzioni scolastiche (consulenza tecnica, documentazione ecc.).

Come naturale, una nuova disciplina giuridica (anche di normazione secondaria) sostitutiva di quella del Testo unico dovrà intervenire sui seguenti punti:

la formazione dei docenti sia iniziale che in servizio

la possibilità di articolazioni di carriera, con la eventuale definizione di diversi gradi di docenza e, come base per l'attribuzione di compiti e di responsabilità, di una anagrafe delle competenze e delle professionalità dei docenti;

i criteri di valutazione e di certificazione nonché l'individuazione dei soggetti valutatori;

i ruoli del personale con la revisione del rapporto di impiego e la riarticolazione del sistema delle classi di concorso.

In merito alla formazione iniziale dei docenti, il programma, rinviando necessariamente al decreto interministeriale in via di definizione la indicazione dei curricula universitari previsti, raccomanda di ripensare gli attuali percorsi universitari, soprattutto per le facoltà i cui laureati più frequentemente entrano nella scuola e di integrare con lo studio delle scienze della formazione, l'approfondimento disciplinare. Si prefigurano infine vere forme di partenariato tra scuola e università almeno

per quanto riguarda i laboratori didattici e il tirocinio.

Per la formulazione del regolamento di cui al comma 8 dell'articolo 6 della legge n. 30/2000, relativa ai titoli universitari richiesti per il reclutamento degli insegnanti della scuola di base, si ritiene necessaria la laurea integrata da una fase di approfondimento pedagogico e didattico che contenga esperienze di tirocinio.

Capitolo V – Criteri generali per la formazione degli organici di istituto.

Nel V capitolo viene data qualche risposta in merito alle questioni di cui al capitolo precedente, allorché si accenna ai criteri generali per la formazione degli organici di istituto

Intanto l'organico di istituto va esteso alla scuola secondaria.

Per la scuola di base si propone il tendenziale raggiungimento del ruolo unico e per la secondaria di altro ruolo rimandando al decreto interministeriale di cui si è detto la definizione dei relativi curricula nell'ambito della laurea specialistica.

In ogni caso per quanto attiene gli organici di istituto, il programma si propone di superare le attuali rigidità. I nuovi criteri con cui determinare l'organico sono sostanzialmente i seguenti:

assumere come base di calcolo il monte ore complessivo annuale riferito al curriculum relativo

prevedere un incremento dell'organico che consenta di recuperare risorse per l'esercizio della flessibilità e per l'attuazione della progettualità della scuola e dei percorsi didattici personalizzati

riorganizzare per ambiti disciplinari le attuali classi di concorso.

Cap. VI – Tempi e modalità di attuazione.

Il problema più delicato che il provvedimento deve affrontare è quello relativo al fatto che, ridotto di un anno il tempo-

—scuola complessivo, confluiranno, a un certo punto, due leve di alunni (quelli della vecchia scuola e quelli della nuova) nello stesso anno scolastico.

Il Governo non prende in considerazione l'ipotesi di far convivere i due ordinamenti fino a esaurimento, fra 12 anni, del vecchio ordinamento. In questo caso si avrebbe, a data certa, il raddoppio dei maturandi e non si dovrebbero affrontare i rilevanti problemi gestionali delle altre ipotesi. La soluzione più lunga e meno problematica tuttavia, verrebbe fatalmente a deludere quegli alunni che si vedrebbero raggiunti sullo stesso traguardo della maturità da colleghi più giovani di un anno.

Proprio per questo vengono prefigurate due ipotesi di «contaminazione» precoce, ciascuna delle quali con due varianti:

la prima, prevede l'inizio del nuovo ordinamento nell'ottobre 2001 per le classi prima e seconda della scuola di base e per la classe prima della scuola superiore;

la seconda prevede l'inizio al 2001 delle sole prime due classi della scuola di base

Entrambe le ipotesi prospettate (come del resto qualsiasi altra formula di riduzione, come quella prevista da «Forza Italia» e altri del 4+4+4) devono fare i conti con quella che viene definita «l'onda anomala» e cioè con il fatto che nel 2007 confluiranno nel primo anno della scuola superiore due leve di alunni con il complessivo raddoppio degli stessi.

Per evitare i problemi che ne deriverebbero viene avanzata una ulteriore possibilità: quella della cosiddetta «onda anomala frantumata»: verrebbe cioè ipotizzato il passaggio anticipato dal vecchio al nuovo ordinamento di una percentuale di circa il 25% degli alunni per ogni anno, in modo da «spezzare l'onda» e ridurre l'impatto, con un riassorbimento più graduale, governabile e fisiologico. Il tutto su indicazione libera dei docenti fatta propria dai genitori.

Il programma del Governo demanda al Parlamento la scelta.

Tale scelta pare logicamente orientarsi sulla seconda variante (inizio dei primi due anni della scuola di base) applicata in regime di «onda anomala frantumata».

Per quanto riguarda la scuola superiore che dovrà attendere comunque il settembre 2002 per l'introduzione dei nuovi curricula, si reputa opportuna la conferma delle disposizioni emanate con il D.M. 234/2000.

Nel frattempo il Ministro potrà consentire che le istituzioni scolastiche, nell'esercizio dei poteri dell'autonomia didattica ed organizzativa possano, senza incidere comunque sulle finalità formative degli indirizzi:

modificare i quadri orari dei vigenti piani di studio superiori alle 32 ore settimanali riducendoli entro tale limite, con l'avvertenza che le riduzioni di orario non dovranno in ogni caso comportare una minore dotazione di personale e che le ore di servizio, eventualmente eccedenti, andranno utilizzate ai fini della realizzazione dell'offerta formativa;

adottare in coerenza con gli indirizzi funzionanti in ciascun istituto, i programmi di studio avviati nell'anno scolastico 1997-1998 ai fini delle sperimentazioni dell'autonomia didattica e organizzativa nei primi due anni della scuola secondaria superiore.

Capitolo VII — L'adeguamento delle strutture edilizie e delle infrastrutture tecnologiche.

Il programma prospetta una ricognizione regionale delle strutture edilizie esistenti con la relativa valutazione delle possibili conseguenze del riordino sull'utilizzazione degli edifici scolastici attuali

Per la scuola di base non si prevedono grandi problemi relativi al numero complessivo delle aule, dal momento che nel settennio va a incidere la riduzione complessiva di un anno.

Secondo le previsioni del ministero, ben l'84 per cento delle classi (57 per cento dei Comuni) può essere allocato mantenendo

corsi settennali completi all'interno dello stesso edificio, utilizzando sia le attuali scuole elementari che, ove occorra, le scuole medie. La percentuale raggiunge addirittura il 97 per cento delle classi (e il 74 per cento dei Comuni) se si spezzano alcuni corsi completi in più edifici all'interno dello stesso comune. A questo proposito va detto che la diversificazione di plesso viene considerata non solo negativamente, ma come opportunità da valutare per risolvere questioni di compresenza giudicate problematiche tra gli alunni dei primissimi anni del settennio e alunni ormai prossimi all'adolescenza.

Più problematica appare la soluzione per quel restante 3 per cento delle classi (ma 26 per cento dei Comuni) situate in quei piccoli comuni che ora dispongono della sola scuola elementare. Per una parte di questi sembra inevitabile il ricorso all'utilizzo di aule anche nei comuni vicini. Identico problema e specifiche soluzioni andranno attivate per favorire l'applicazione della riforma nelle scuole paritarie che non abbiano riuniti i corsi delle elementari e medie in uno stesso istituto. Le stesse scuole potranno eventualmente avvalersi di strutture che gli enti locali vogliano mettere a disposizione, anche in comodato gratuito o affitto agevolato e comunque esse possono costituire consorzi o associazioni di gestori di scuole paritarie senza che ciò comporti la perdita del riconoscimento della parifica o del riconoscimento legale.

Per la scuola secondaria non ci dovrebbero essere grandi problemi strutturali se non in relazione alla cosiddetta « onda anomala », per la quale, come *extrema ratio* è ipotizzabile l'utilizzazione di quelle aule degli istituti scolastici di livello inferiore resi disponibili dalla contrazione temporale.

Di fronte alla relativa complessità della messa a regime completa, è opportuno ricordare tuttavia che si hanno cinque anni di tempo per porre in essere idonee soluzioni, di concerto con le amministrazioni comunali e provinciali competenti.

Quanto alle infrastrutture tecnologiche il programma fa notare che il già iniziato

impegno su questo nuovo terreno ha come meta finale il conseguimento per tutti gli studenti di una padronanza tanto strumentale che concettuale delle tecnologie dell'informazione, padronanza da raggiungere sia attraverso momenti di studio all'interno delle diverse discipline sia con un periodo in cui lo studio si consolida in una specifica disciplina obbligatoria per tutti.

La relazione di fattibilità.

Il programma vero e proprio termina con una relazione di fattibilità esplicitamente prevista dall'articolo 6 del comma 1 della legge n. 30/2000.

La verifica prende in esame il complesso delle risorse che risulteranno necessarie per l'attuazione in tutte le scuole dei rispettivi piani dell'offerta formativa, e cioè:

le strutture edilizie;

le infrastrutture tecnologiche e didattiche;

il personale dirigente, docente e A.T.A.;

le risorse finanziarie per il funzionamento delle istituzioni scolastiche

Il tutto viene valutato in funzione delle varie ipotesi messe in campo e delle soluzioni che saranno adottate dalle risoluzioni parlamentari.

Per quanto riguarda le strutture, gli adeguamenti che si renderanno necessari non dovrebbero comportare di per sé un aumento nel numero o nella tipologia delle strutture fisiche

Nuovi dimensionamenti potranno comunque mutuare dal decreto del Presidente della Repubblica n. 233/1997 criteri e modalità operative, con i necessari adeguamenti.

Con riguardo alle risorse professionali richieste dalla riforma, la relazione di fattibilità ritiene che:

il ruolo unico dei dirigenti scolastici potrà subire un'ulteriore riduzione di posti

in aggiunta a quella avvenuta. Risultando tuttavia ancora vacanti posti di dirigente, si ipotizza che le riduzioni non intaccheranno il personale oggi in servizio;

anche per il personale A.T.A le risorse attualmente disponibili paiono sufficienti;

quanto al personale docente, il nuovo assetto non incide, in termini di esigenze quantitative, sul personale attualmente operante nella scuola dell'infanzia e in quella secondaria;

Più complesso è il discorso per la scuola di base per la quale, a parità di altri fattori, è ipotizzabile alla fine del periodo transitorio una riduzione, rispetto alle attuali, delle consistenze di organico.

La relazione, avvertendo che la materia è interamente rimessa alla contrattazione collettiva, quantifica però gli effetti sul fabbisogno di organico e le economie di spesa valutando l'incidenza di più ipotesi concernenti:

la riduzione dell'orario di servizio degli insegnanti della scuola elementare

l'adozione di misure atte a «frantumare l'onda anomala

la scansione dei tempi di avvio delle riforme secondo le due ipotesi.

Adottando le soluzioni di cui alla presente relazione, e cioè l'avvio della scuola di base nel 2001-2002 con la variante dell'onda anomala frantumata si avrebbero economie di spesa varianti tra i 19.000 miliardi circa con orario invariato ai 6.000 miliardi circa con orario a 18 ore settimanali per tutti. Sembra logico suggerire, senza invadere il campo della contrattazione collettiva, l'opportunità di una realizzazione graduale della riduzione di orario a 18 ore, prevedendo una fase intermedia a 20 ore e la conclusione finale al momento del consolidamento definitivo della riforma.

Esisterebbero comunque non disprezzabili risorse da destinare a:

istituzione di periodi sabbatici;

un buon piano di riqualificazione e formazione in servizio;

la generalizzazione della scuola d'infanzia;

l'adeguamento dei contributi per il funzionamento delle istituzioni scolastiche.

È da ricordare infine che la legge n. 30/2000 prevede comunque la possibilità di finanziare con appositi provvedimenti legislativi le esigenze imprevedute che si presentassero nel corso dell'attuazione della riforma stessa.

Conclusioni.

Il programma di attuazione, che mette a disposizione un gran numero di allegati, volti a fornire le fonti delle argomentazioni addotte e i risultati dei 9 gruppi di lavoro convocati dal Ministero, è un documento disteso e ampio, di facile lettura anche se non di immediata sintetizzabilità.

Una volta dipanato il filo del ragionamento e raggiunta l'essenza della proposta, appare come un utile strumento non solo per la definizione della normativa conseguente ma anche per la comprensione del compito, ad un tempo arduo e affascinante, che attende la scuola italiana nel prossimo decennio di primo assestamento.

Il clima politico in cui sono venuti a collocarsi sia l'approvazione della legge n. 30/2000 sia, ora, il primo programma di attuazione ha purtroppo impedito che si sviluppasse un dibattito rigoroso e sereno sulle ragioni della riforma e sulle soluzioni da confrontare. Dopo una primissima fase di utile comparazione delle varie proposte, si è registrato un irrigidimento che ha portato ad enfatizzare le estreme, opposte ragioni.

La vicinanza della fine della legislatura che incombe sulle discussioni di questi giorni, riguardanti il primo programma di attuazione, ha ancor più accentuato una certa deriva strumentale, tanto che il dibattito ha piuttosto fatto riemergere, come se già non ci fosse una legge approvata, le

argomentazioni appassionate che già si credevano esaurite a inizio d'anno, con il varo della legge n. 30/2000.

Sicché sui vari interrogativi correttamente posti al Parlamento da parte del Governo si è finito per non confrontarsi veramente a fondo e in maniera reciprocamente costruttiva e utile.

Come è stato detto, a leggere alcuni interventi, sembra quasi di essere di fronte a un Governo e a una maggioranza che illuministicamente abbia imposto una riforma non voluta e mai discussa a una scuola felice di procedere lungo i tradizionali itinerari.

Sarà bene ricordare dunque che a queste prime conclusioni del cammino riformatore si giunge dopo trent'anni nei quali la quasi totalità delle forze politiche sindacali e associative presenti nella scuola ha incessantemente insistito sulla necessità, vitale per il Paese, di rinnovare profondamente le istituzioni scolastiche e di rivedere un impianto che stentava a rispondere positivamente ai bisogni della cultura e della società odierna.

È da dire piuttosto che, posto di fronte alle varie ipotesi di revisione dell'architettura istituzionale e di innovazione contenutistica contenute in molte proposte di legge, il legislatore ha agito con prudenza, cercando e trovando la soluzione che, pur operando una inevitabile discontinuità con il passato, ha il dichiarato proposito di

recuperare quanto di meglio la tradizione della scuola ci ha consegnato.

La fattibilità (pur nell'inevitabile difficoltà) del piano conferma la bontà del cammino svolto fin qui. Molto più difficile sarebbe oggi operare se si fossero seguite altre strade (6+6 oppure 4+4+4), ritenute più radicalmente innovative.

Pertanto, l'attuazione prevede un tempo lungo e la dovuta gradualità. In questo tempo, essenziale potrà essere il contributo del mondo della cultura, del sindacato, del ricco e fiorente associazionismo professionale, sicché si potrà procedere senza i traumi che la percezione generale del percorso potrebbe indurre qualcuno a paventare.

Se c'è un'avvertenza finale da fare è quella ai vari soggetti interessati all'avvenire della scuola italiana e, in particolare, agli studenti e al personale della scuola: senza una partecipazione critica ma convinta, senza una cultura della riforma, nessuno degli obiettivi della legge potrà essere utilmente raggiunto. E il Parlamento dovrà essere pronto ad accogliere e tradurre in norma tutti i suggerimenti utili a migliorare il cammino che inizia oggi, con la proposta di approvazione del primo programma quinquennale di attuazione.

Sergio SOAVE, *Relatore
per la maggioranza.*

PARERE DELLA V COMMISSIONE PERMANENTE

(BILANCIO, TESORO E PROGRAMMAZIONE)

SUL

Programma quinquennale di progressivo riordino della legge 10 febbraio 2000, n. 30, concernente il riordino dei cicli di istruzione.

« La Commissione Bilancio, tesoro e programmazione,

esaminato, per gli aspetti di competenza, il programma di riordino dei cicli scolastici trasmesso alle Camere dal Governo in attuazione dell'articolo 6 della legge 10 febbraio 2000, n. 30;

premessi che:

ogni valutazione in ordine agli effetti finanziari delle ipotesi prospettate nel programma medesimo deve tenere prioritariamente conto di quanto disposto dall'articolo 6, comma 2, della legge citata, ai sensi del quale l'operatività del programma, ove questo determini oneri aggiuntivi per la finanza pubblica, è subordinata all'approvazione dello specifico provvedimento legislativo recante l'indicazione dei mezzi finanziari occorrenti per la relativa copertura;

tale quadro di riferimento risulta tanto più cogente alla luce dei dati desumibili dal programma trasmesso dal Governo, i quali, fermo restando l'effetto di complessivo risparmio conseguibile con l'entrata a regime della riforma, evidenziano l'esigenza di reperire ulteriori risorse finanziarie con riferimento ad alcuni degli anni compresi nel periodo previsto per la piena attuazione della riforma medesima;

tra gli scenari prefigurati dal programma in vista dell'attuazione della riforma dei cicli scolastici, la Commissione ha preso in considerazione esclusivamente quello la cui realizzazione è apparsa maggiormente plausibile sul piano della compatibilità del medesimo con le esigenze di garanzia degli equilibri della finanza pubblica; in tal senso, sono state escluse le ipotesi che non prevedono la perequazione degli orari, è stata considerata la sola ipotesi del frazionamento della cosiddetta « onda anomala » e si è considerata l'applicazione della riforma a decorrere dall'anno 2001, fattori la cui combinazione comporta risparmi cumulati complessivi di 7.355 miliardi calcolati alla fine dell'anno scolastico 2012-2013;

con riferimento al richiamato profilo del frazionamento dell'« onda anomala », la Commissione ha tuttavia rilevato che nel docu-

mento trasmesso dal Governo, ed in particolare nella relazione di fattibilità, non è dato individuare alcun elemento che chiarisca la praticabilità di tale ipotesi, non essendo stati prefigurati i meccanismi normativi indispensabili per garantire, nella fase di transizione, la frammentazione in questione;

anche per quanto riguarda il personale docente della scuola di base e secondaria, sempre sulla base dello scenario assunto dalla Commissione a riferimento delle valutazioni di competenza, appare necessario preconstituire gli strumenti normativi per disciplinare la sorte del personale che non dovrebbe essere impiegato — nel periodo richiesto per attuare la riforma — al fine di conseguire i risparmi ipotizzati dalla relazione;

con riferimento agli interventi necessari nel settore dell'edilizia scolastica, la Commissione ha rilevato l'esigenza di dare corso a consistenti interventi finanziari nel settore da parte degli enti locali, cui spettano in larga parte le competenze in materia;

esprime

PARERE FAVOREVOLE

con la seguente condizione:

sia prefigurato sin d'ora il quadro normativo di riferimento necessario per la gestione della fase transitoria, con particolare riguardo alla necessità di affrontare adeguatamente l'«onda anomala», non costituendo sufficiente garanzia sotto il profilo della sostenibilità finanziaria i meri comportamenti che gli istituti scolastici intendranno assumere in merito nell'esercizio della rispettiva autonomia e le scelte e gli orientamenti delle famiglie interessate. Valuti in proposito la Commissione se non sia possibile prefigurare interventi transitori di razionalizzazione degli orari e di accorpamento dei programmi nell'ultimo anno della scuola di base e nell'intero ciclo della scuola secondaria, volti a consentire la graduale ed effettiva frammentazione dell'«onda anomala» nel ciclo della scuola di base, ovvero, in alternativa, l'uscita simultanea dal ciclo della scuola secondaria, con il conseguimento del relativo titolo di studio, di due classi di alunni nell'anno scolastico 2006-2007, anno precedente a quello dell'ingresso al primo anno del ciclo secondario di un numero doppio di alunni, in relazione all'esaurimento dei vecchi cicli.

PARERE DELLA XI COMMISSIONE PERMANENTE

(LAVORO PUBBLICO E PRIVATO)

SUL

Programma quinquennale di progressivo riordino della legge 10 febbraio 2000, n. 30, concernente il riordino dei cicli di istruzione.

L'XI Commissione (Lavoro pubblico e privato),

esaminato il Programma quinquennale di progressiva attuazione della legge 10 febbraio 2000, n. 30, concernente il riordino dei cicli dell'istruzione, nonché la relativa relazione di fattibilità;

rilevato che il Programma di attuazione disegna una riforma articolata in scuola dell'infanzia non obbligatoria (attuale scuola materna); in un ciclo primario (scuola di base) che avrà la durata di sette anni e in un ciclo secondario di durata quinquennale;

ritenuto che la nuova professionalità docente esige una nuova e appropriata definizione del relativo *status*, cui far riferimento per definire la formazione iniziale e la formazione in servizio, per ipotizzare articolazioni di carriera e per individuare compiti e funzioni aggiuntive determinati dall'organizzazione autonoma degli istituti scolastici;

considerato che le nuove esigenze del mondo scolastico richiedono un arricchimento della funzione docente, che acquisisce più rilevanti responsabilità professionali sul versante delle scelte curriculari, che viene potenziata sotto il profilo delle competenze socio-psicopedagogiche, a seguito della maggior complessità della vita scolastica, e che include nuovi saperi correlati all'uso — personale e didattico — delle nuove tecnologie;

esprime

PARERE FAVOREVOLE

osservando che il Governo dovrebbe impegnarsi:

a) all'impostazione di un progetto generale di riqualificazione del personale docente, che risulta quantitativamente adeguato a coprire le esigenze dei nuovi cicli scolastici;

b) alla valorizzazione sociale ed economica degli insegnanti, che vanno considerati risorsa strategica ai fini del miglioramento della qualità del sistema, in considerazione del nesso strettissimo tra re-

sponsabilità e sensibilità educativa degli insegnanti e buon esito delle riforme;

c) a favorire la graduale costruzione di una carriera che preveda diversi gradi di docenza, in relazione alle esperienze maturate, alle responsabilità ricoperte e alla difficoltà della sede in cui si presta servizio;

d) a realizzare tempestivamente un'anagrafe delle competenze e delle professionalità dei docenti, con cui documentare il *curriculum* personale e i percorsi di arricchimento professionale degli insegnanti;

e) a predisporre strumenti, anche contrattuali, per agevolare l'acquisizione o il completamento di crediti universitari, specializzazioni universitarie, dottorati di ricerca disciplinari e *masters* orientati alla didattica e nuovi crediti in materie affini a quelle di titolarità;

f) a prevedere, per quanto riguarda la scuola di base, la graduale confluenza in un unico ruolo degli attuali insegnanti di scuola elementare e media, così da consentire la determinazione di un organico funzionale unico per l'intero settennio della scuola di base, e a ridefinire, attraverso la contrattazione con le organizzazioni sindacali, il rapporto d'impiego relativamente all'orario d'insegnamento e al trattamento economico;

g) con riguardo alle scuole del ciclo secondario, ad estendere la sperimentazione dell'organico funzionale, eventualmente rivisitando i criteri di determinazione dell'indice di ponderazione e ridefinendo la titolarità dei docenti in coerenza con la logica unitaria dell'organico d'istituto;

h) per quanto riguarda gli organici del personale amministrativo, tecnico ed ausiliario (ATA), oggetto di recenti riforme, a rivedere i criteri e i parametri per la determinazione delle dotazioni organiche tenendo conto della riorganizzazione di tutti gli istituti d'istruzione secondaria in licei ed ispirandosi al principio della flessibilità nell'uso delle risorse, nonché a prefigurare, per ciascun contesto territoriale, la definizione della consistenza della dotazione di base in relazione ai carichi di lavoro di ciascuna istituzione scolastica e di una dotazione aggiuntiva da distribuire, a livello territoriale, in funzione delle particolari condizioni logistico-strutturali e in relazione all'offerta formativa di ciascuna scuola o di più scuole consorziate tra loro;

i) a predisporre tempestivamente misure idonee a fronteggiare il fenomeno della cosiddetta onda anomala, derivante dalla ricongiunzione, nell'anno scolastico 2007/2008, degli alunni che frequentano il secondo anno del ciclo di base nell'anno scolastico 2001/2002, con quelli che li precedevano di un anno confluendo, contemporaneamente, nel primo anno del ciclo secondario.