

CAMERA DEI DEPUTATI N. 2493

PROPOSTA DI LEGGE

d'iniziativa del deputato ORLANDO

Legge quadro sul sistema scolastico nazionale integrato

Presentata il 16 ottobre 1996

ONOREVOLI COLLEGHI! — L'impegno più serio con il quale dovrà cimentarsi la società italiana è la scuola come luogo di elaborazione e realizzazione di processi formativi. Si tratta di una sfida delicata e complessa, dal momento che il principio dell'istruzione come garanzia e bene essenziale del futuro è entrato nella coscienza comune e nella direttiva di investimento dei Paesi più progrediti. L'Italia è un Paese progredito sul piano industriale e tecnologico, ma è statico su quello scolastico. Deve dunque rimodellare il suo sistema formativo pena la perdita di passo con i Paesi nella cui area aspira a collocarsi.

In verità la « questione » della scuola è tutt'altro che nuova, essa però, fino ad ora, è rimasta irrisolta sia per la sua intrinseca

complessità, sia per l'inadeguatezza dei progetti di legge proposti nelle passate legislature e per la rassegnazione ad una « controriforma » fatta di interventi episodici, approssimativi, che hanno posto in dubbio perfino la dimensione nazionale e unitaria dell'istruzione.

Le mutate condizioni politiche dovrebbero ora permettere una svolta radicale di metodo e di lavoro. Facendo tesoro dell'esperienza, è possibile tradurre in atti i più coerenti progetti di riforma maturati nei dibattiti in Parlamento e nel mondo culturale. Un Parlamento e un Governo che vogliano sintonizzarsi con la scuola reale non possono non tener conto, inoltre, dell'opinione espressa dal suo personale. A tal fine si richiamano i risultati di recenti ricerche e di sondaggi molto significativi,

effettuati fra il personale scolastico e tra le rappresentanze degli studenti, che mettono in rilievo talune fondamentali indicazioni di principio. Prime fra tutte che l'istruzione va concepita come « interesse » nazionale costituzionalmente riconosciuto e che la funzione docente, validamente esercitata come garanzia della libertà d'insegnamento, va valorizzata come « funzione pubblica ». Altre importanti indicazioni fornite consistono nel rifiuto della privatizzazione del rapporto di impiego, nella necessità di attuare il decentramento mediante l'autonomia delle unità scolastiche, nella richiesta di flessibilità dei modelli organizzativi e didattici, nella prospettiva di un sistema « paritario » che abbia come presupposto la qualità dell'offerta formativa e che si collochi nell'ambito del servizio pubblico allargato.

Il « mondo » della scuola, in sintesi, domanda autonomia, risorse, efficienza, ma chiede anche di essere riconosciuto come titolare di una funzione pubblica di rilievo costituzionale.

È questo il punto centrale di ogni possibile provvedimento di riforma, il quale dovrà ispirarsi a linee direttrici coerenti, fortemente strutturate all'interno di un sistema di diritti e di doveri. Altrimenti avremo norme in cui la necessità di tutelare interessi divergenti, contrapposti, estranei alla natura del processo educativo, avrà come conseguenza un insieme di disposizioni che non faranno chiarezza, ma che arrecheranno ulteriori elementi di confusione in un sistema già stravolto da interventi episodici e frammentari. Occorrono poche norme, dunque, capaci di disegnare un'architettura coerente ed armonica, sul filo conduttore di principi che abbiano il loro fondamento nel sistema costituzionale vigente. Il pluralismo scolastico deve essere garantito ed assicurata la libertà di insegnamento, intesa come esplicazione di una funzione essenziale della Repubblica italiana, canale di trasmissione dei suoi poteri pubblicistici.

La presente proposta di legge mira, dunque, a ridurre ad unità, nella struttura essenziale di poche norme quadro (alle quali dovrà far seguito una normazione

secondaria applicativa, peraltro non meno delicata e importante), un insieme di proposte innovative e fondamentali, al fine di evitare l'eccesso di normazione minuta ed asfissiante, capace solo di comprimere spazi di autonomia che alla scuola vanno riconosciuti e garantiti.

Essa si propone di accrescere il ventaglio di schemi propositivi che tornino utili al legislatore in fase di dibattito e di decisione definitiva. Una riforma del sistema formativo, oggi, con i molteplici fermenti che serpeggiano nel mondo giovanile, è impresa difficile: non c'è dubbio, infatti, che i giovani, molto concreti e realistici nelle loro aspettative, reclamino un'attenzione vera della politica, avvertita come qualcosa di fumoso, lontano dalla loro realtà e dai loro interessi. Ed il primo approccio dei giovani alla politica avviene attraverso i progetti di riforma della scuola.

La presente proposta di legge offre un contributo orientativo a risolvere alcuni « nodi gordiani » dei nuovi ordinamenti scolastici. Essa ha per oggetto la definizione dell'architettura del « sistema scolastico nazionale integrato ». Nell'articolo 1 la proposta di legge disegna il profilo moderno dell'istruzione primaria e secondaria, aprendolo alle problematiche di una alta coscienza etico-civile e alla dimensione europea. Con l'articolo 2, si riconosce, tutela e promuove nell'ambito del sistema scolastico nazionale integrato, la libertà di scelta educativa da parte delle famiglie. Con l'articolo 3 e successivi, si individua il percorso curricolare che definisce il « modello scolastico » introducendo l'obbligo scolastico ai cinque anni di età del bambino nell'ambito della scuola dell'infanzia e l'elemento innovativo costituito da quattro anni di scuola media. La struttura proposta mantiene, altresì, cinque anni di scuola secondaria superiore, di cui un monoennio a forte caratterizzazione orientativa per l'accertamento delle attitudini, un triennio a carattere specifico pre-professionale, un anno terminale finalizzato ad aprire le strade al successivo indirizzo di studi *post-secondari* scolastici o universitari e a verificare sul piano tecnico-professionale la

maturità raggiunta per l'accesso al mondo del lavoro.

La tabella formativa, per fasce d'età, risulta la seguente:

a) *obbligo*:

1 anno di materna (5° anno di età);

5 anni di elementari (10° anno di età);

4 anni di media (14° anno di età);

b) *scuola secondaria superiore (post-obbligo)* — 5 anni:

1 anno di orientamento (15° anno di età);

3 anni di qualificazione culturale e pre-professionale (18° anno di età);

1 anno terminale di perfezionamento e maturità (19° anno di età);

c) *post-secondario*:

corso *post-diploma* secondario professionale (20° anno di età);

università (20° anno di età).

Con l'articolo 9 si introducono nel sistema scolastico i corsi *post-secondari* per la formazione di professioni intermedie che richiedano una preparazione sulla base di una specializzazione in tecnologie avanzate.

Infine, con gli articoli 10 e seguenti si definiscono obiettivi e procedure delle azioni di riforma. Con gli articoli 13, 14 e 15 si assumono gli studenti a coprotagonisti dell'impresa educativa, predisponendo interventi di sostegno mirati. In particolare, si prevede l'istituzione di un servizio di orientamento che deve stabilire un immediato collegamento con il mondo del lavoro, favorendo l'opportunità di esperienze lavorative anche nel corso del periodo scolastico.

La scelta per l'estensione dell'obbligo ritiene essenziale aprire finalmente il dibattito su alcune delle moderne acquisizioni delle scienze dell'educazione relati-

vamente alla ristrutturazione dei percorsi formativi in relazione a:

la necessità di anticipare l'età della frequenza scolastica obbligatoria, tenuto conto dell'interesse prevalente del bambino di cinque anni alla verifica e al potenziamento dei prerequisiti socio-culturali necessari ad una buona padronanza delle abilità strumentali, così come richiesto dagli orientamenti del 1991;

il potenziamento della scuola media, attraverso il prolungamento di un anno obbligatorio (quarto e terminale) orientativo e preparatorio alle scelte successive, « proiettato sul mondo », più che sulle materie e sui programmi tradizionali;

l'assolvimento dell'obbligo certificato nell'ambito della scuola di base, evitando l'appiattimento delle tipologie della scuola secondaria di secondo grado, con intreccio di interessi che non sembrano corrispondenti ai bisogni reali dei giovani e della società culturale ed economica dei nostri giorni. La preoccupazione è soprattutto quella che le finalità formative della scuola superiore non siano decapitate a favore dell'onnicomprendività ed unitarietà di un biennio che rilasci una certificazione di mero assolvimento dell'obbligo, non spendibile sul piano della successiva, necessaria formazione;

l'esigenza di verificare l'attuale tendenza a riformare l'amministrazione della pubblica istruzione istituendo dipartimenti verticali. In particolare, va affidata al dipartimento competente per la scuola di base tutta la materia relativa al proscioglimento dell'obbligo e al dipartimento competente per l'istruzione secondaria di secondo grado, nel solco della grande tradizione scolastica italiana, la vigilanza sulle tipologie diversificate degli istituti, che devono prevedere, insieme alla modernizzazione dei curricula e dei programmi, il rafforzamento delle potenzialità di specificazione, di caratterizzazione culturale e professionale, di potenziamento delle competenze significative, evitando i rischi di una omogeneizzazione culturale di fondo

insiti nell'« economicità » dell'uniformizzazione che la proposta di riforma dell'amministrazione, così come prevista attualmente, potrebbe innestare. Due sono infatti i rischi: l'uno di frammentare la gestione dell'obbligo scolastico tra scuola di base (che ne sarebbe funzionalmente responsabile) e scuola superiore (che funzionalmente non ne sarebbe responsabile, ma terminalmente sì), l'altro di innestare ambiguità tra i due dipartimenti competenti in relazione alla certificazione di licenza e di proscioglimento dall'obbligo, con preoccupazioni relative alla definitiva perdita di valore della licenza, nonché dello stesso diploma finale di maturità, ambiguo rispetto alla funzione istituzionale della scuola superiore e alle specificazioni tra gli indirizzi e le tipologie della stessa: un quadro che, oltre a produrre scarsa credibilità dell'istituzione scolastica complessivamente intesa, porterebbe a cattivi aggiustamenti sociali e occupazionali, sfavorendo i giovani che sempre più chiedono la personalizzazione delle scelte e la concretezza degli esiti degli studi compiuti (anche perché già oggi le statistiche mostrano che i giovani diplomati non trovano lavoro fino a 24-25 anni d'età);

la precisazione del modello per i diplomi *post*-secondari, validando la specifi-

cità formativa e professionale per l'impegno nel mondo del lavoro, riconducendo nel « sistema » le istanze di apertura — flessibilità della formazione professionale sul territorio.

Onorevoli Colleghi, con questa proposta di legge, siamo fiduciosi di contribuire a delineare un sistema scolastico moderno, capace di integrarsi nella realtà europea e capace di assecondare i processi di crescita della democrazia ed il rispetto dei diritti umani. In questo spirito è nato il presente progetto legislativo, che va considerato, in sostanza, come una proposta aperta e flessibile, determinata dall'obiettivo di controllare le finalità di formazione, qualificazione ed orientamento, con una proposta praticabile di prolungamento dell'obbligo scolastico e di potenziamento degli studi secondari e *post*-secondari, nella convinzione che la tecnica del differimento ad oltranza di una formazione unitaria a livello di scuola superiore disperda specificità formative in una generica disponibilità a « imparare dopo »: una scelta che appare pedagogicamente, psicologicamente, socialmente molto rischiosa per i giovani e per il Paese e che si traduce in una inarrestabile disoccupazione giovanile.

PROPOSTA DI LEGGE

ART. 1.

1. L'istruzione primaria e secondaria devono assicurare la crescita intellettuale e formativa dei giovani e favorire la cultura della democrazia e dei diritti umani. Essa, inoltre, deve trasmettere saperi e professionalità, sviluppando la capacità dei giovani di apprendere il metodo dello studio.

2. Il modello scolastico si ispira ad una cultura unitaria, che comprende sia le scienze umane sia quelle naturali e tecniche.

3. Nella prospettiva di una scuola europea armonizzata, l'arricchimento culturale e professionale dell'istruzione primaria e secondaria deve assicurare una formazione omogenea a quella dei Paesi membri dell'Unione europea, fornendo gli elementi fondamentali dell'identità culturale italiana e delle tradizioni locali, dei quali deve essere conosciuta la storia letteraria, artistica e scientifica nonché quella politica, anche nelle sue articolazioni nazionali e regionali.

4. Le competenze fornite dall'istruzione secondaria e *post*-secondaria costituiscono il principale strumento di promozione sociale e devono essere immediatamente utilizzabili a conclusione di ciascun ordine di studi, nel mondo del lavoro e delle professioni intermedie.

ART. 2.

1. Le finalità di cui all'articolo 1, sono realizzate dal sistema scolastico nazionale integrato, in cui la scuola statale e non statale, entrambe espressioni della libertà di insegnamento, in quanto attuazione del pluralismo culturale scolastico sancito e tutelato dalla Costituzione, assicurano paritariamente l'espletamento del servizio pubblico dell'istruzione.

2. È garantita ai genitori la più ampia possibilità di scegliere la scuola che giudicano più idonea per i figli.

3. Lo sviluppo e l'integrazione degli organismi formativi paritari sono realizzati attraverso periodiche intese generali che indicano gli *standard* comuni di qualità che, a salvaguardia dell'interesse generale e nel rispetto delle norme costituzionali e degli ordinamenti scolastici, il sistema scolastico nazionale integrato deve realizzare.

4. Le intese periodiche sono stipulate in apposite sessioni speciali del Consiglio nazionale della pubblica istruzione, le cui componenti sono integrate con decreto del Presidente della Repubblica, su proposta del Ministro della pubblica istruzione, sentite le Commissioni parlamentari competenti, al fine di assicurare la effettiva presenza paritaria di tutte le componenti comunque interessate al sistema scolastico nazionale integrato.

5. Al raggiungimento degli *standard* di cui al comma 3, è subordinato il riconoscimento dello *status* di scuola paritaria e, conseguentemente, l'attribuzione di sgravi fiscali alle famiglie ed alle scuole. Le spese per l'istruzione sostenute dalle famiglie per le scuole statali e paritarie sono deducibili dal reddito imponibile.

6. La determinazione degli sgravi fiscali è stabilita con decreto del Ministro della pubblica istruzione, di concerto con il Ministro del tesoro, e con il Ministro delle finanze.

7. I contributi e le liberalità in danaro elargiti alle scuole statali e paritarie sono deducibili dal reddito imponibile sia delle persone fisiche sia delle persone giuridiche; legati e donazioni sono esenti da imposte di donazione e successione.

ART. 3.

1. Il modello del sistema scolastico nazionale integrato è articolato come segue:

a) tre anni di scuola materna di cui l'ultimo avente carattere obbligatorio, e coincidente con il quinto anno di età del bambino;

b) cinque anni di scuola elementare;

c) quattro anni di scuola media;

d) cinque anni di scuola secondaria superiore, di cui un anno propedeutico e finalizzato all'accertamento delle attitudini, un triennio a carattere qualificante e di perfezionamento, un anno terminale propedeutico al proseguimento degli studi all'università e nelle strutture scolastiche *post-diploma*, in coerenza con l'indirizzo seguito;

e) almeno un anno di scuola *post-diploma* per la formazione di professionalità intermedie, certificata con titolo abilitante, sulla base di intese con il mondo del lavoro e delle professioni, con le regioni e con le università.

ART. 4.

1. La scuola materna persegue il fine della preliminare formazione del bambino e dei suoi primi adattamenti alla realtà esterna. L'ultimo anno coincidente con il quinto anno di età del bambino è obbligatorio.

2. Gli insegnamenti sono condotti prevalentemente mediante l'attività ludica e l'animazione culturale e sono basati sull'attività motoria e sull'uso graduale delle principali forme di comunicazione e di espressione, anche al fine di favorire lo sviluppo del pensiero creativo.

ART. 5.

1. La scuola elementare è articolata in due cicli scolastici che, nel rispetto dei ritmi di sviluppo del bambino, garantiscono la prima alfabetizzazione culturale.

2. La pluralità degli insegnamenti, da sviluppare nell'arco di un quinquennio, è funzionale alla comprensione dei linguaggi disciplinari e garantisce la continuità educativa all'interno della scuola dell'obbligo, con particolare riferimento all'introduzione dell'informatica e della lingua anglo-americana.

ART. 6.

1. La scuola media si pone come strumento di formazione generale e di educazione ai principi ed ai valori della società democratica e della civile convivenza. Essa si articola in un quadriennio le cui finalità sono di orientamento delle attitudini e degli interessi dell'alunno pre-adolescente, perseguiti prevalentemente attraverso gli insegnamenti delle lingue straniere, dell'informatica e delle nuove tecnologie. A conclusione del quadriennio è rilasciato un diploma di proscioglimento dall'obbligo scolastico.

ART. 7.

1. La scuola secondaria superiore è strutturata in un quinquennio, articolato in un primo anno orientativo e preparatorio alle specializzazioni formative successive, in un triennio di specializzazione e in un anno terminale di verifica delle competenze maturate.

2. Il primo anno obbligatorio della scuola secondaria superiore ha il fine di accertare lo sviluppo delle attitudini idonee alla tipologia degli studi intrapresi. Esso garantisce la utile mobilità della formazione conseguita, anche ai fini del passaggio ad altro indirizzo di studio nonché dell'accesso al sistema della formazione professionale.

ART. 8.

1. La scuola secondaria di secondo grado assicura, in ogni caso, una formazione coerente con i valori più universali della tradizione italiana ed una preparazione d'indirizzo che si articola su due livelli di competenza: la qualifica e la maturità.

2. I diplomi di maturità, conseguiti al termine del quinquennio, hanno valore di esame di Stato e consentono la prosecuzione degli studi nelle strutture scolastiche *post-diploma*, l'accesso agli studi universitari omogenei all'indirizzo seguito, l'inse-

rimento in attività lavorative, l'accesso ai pubblici concorsi nonché l'esercizio delle professioni previste dagli ordinamenti.

ART. 9.

1. D'intesa con le regioni, alla scuola secondaria superiore è riconosciuta la facoltà di rilasciare, altresì, titoli di abilitazione all'esercizio di professioni intermedie, coerenti con gli studi compiuti; titoli parimenti abilitanti possono essere rilasciati a seguito della frequenza di corsi *post-diploma* che comportino una preparazione specifica di settore.

2. Ai fini dell'attivazione dei corsi di cui al comma 1, è data facoltà alla scuola superiore di promuovere le più ampie intese con gli enti territoriali minori e con le università, anche allo scopo di prevedere eventuali crediti formativi per i successivi studi universitari.

ART. 10.

1. Le finalità di cui all'articolo 1 sono realizzate attraverso una radicale ristrutturazione del sistema scolastico che deve prevedere:

a) il riordinamento degli indirizzi e la rideterminazione degli orari di insegnamento e delle materie di tutti i tipi di scuola, da effettuare con decreto del Presidente della Repubblica, su proposta del Ministro della pubblica istruzione. Il Ministro della pubblica istruzione invia lo schema di decreto per il parere al Consiglio nazionale della pubblica istruzione ed alle Commissioni parlamentari competenti. Decorsi inutilmente due mesi dall'invio, il parere si intende reso;

b) alla determinazione dei programmi, stabilita con decreto del Ministro della pubblica istruzione, su parere del Consiglio nazionale della pubblica istruzione;

c) all'emanazione di ogni altro provvedimento o atto di natura didattica od

amministrativa che consenta il raggiungimento delle finalità di cui all'articolo 1.

ART. 11.

1. Entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, il Ministro della pubblica istruzione, con proprio decreto, istituisce, acquisito il parere vincolante del Consiglio nazionale della pubblica istruzione, il sistema nazionale di verifica e valutazione, cui sono attribuiti i seguenti compiti:

a) sottoporre a periodica verifica la rispondenza dei piani di studio e dei programmi alle trasformazioni sociali, culturali, scientifiche, produttive e professionali, proponendo gli adeguamenti necessari;

b) valutare l'efficacia dei risultati del processo formativo, proponendo gli *standard* comuni, i potenziamenti e gli adeguamenti necessari delle strutture ad esso preposte, anche sul piano delle risorse umane, culturali e finanziarie aggiuntive.

2. Con il decreto di cui al comma 1, il Ministro della pubblica istruzione individua, altresì, gli strumenti e le risorse umane e finanziarie necessarie all'attuazione del sistema nazionale di cui al medesimo comma.

ART. 12.

1. Il Ministro della pubblica istruzione, anche sulla base di apposite valutazioni e verifiche, predispone un piano pluriennale di aggiornamento del personale direttivo, docente e non docente, delle scuole di ogni ordine e grado, al fine di attuare le disposizioni della presente legge.

ART. 13.

1. L'assunzione dello *status* di studente comporta il pieno coinvolgimento del giovane nella vita della scuola, di cui diventa componente ad ogni effetto. Lo svolgi-

mento di qualsiasi tipo di attività scolastica, sportiva e ricreativa, prevede sempre la partecipazione del giovane, ai vari livelli di responsabilità.

2. Ai fini di cui al comma 1 deve essere, pertanto, assicurata l'apertura e la fruibilità degli edifici scolastici e delle relative attrezzature, affinché la scuola assuma le caratteristiche di una comunità sociale in cui il giovane trova il suo primario centro di interesse.

3. Gli anni di frequenza della scuola secondaria superiore sono utili ai fini del trattamento di quiescenza e previdenza, secondo criteri e modalità fissati dal Ministro della pubblica istruzione, sentiti i Ministri del tesoro e del lavoro e della previdenza sociale.

ART. 14.

1. È istituito a livello nazionale un centro di orientamento scolastico e professionale dotato di una banca dati sulle opportunità lavorative a livello regionale. Ai dati del centro possono accedere le singole unità scolastiche, con l'obbligo di assicurare ai giovani un servizio di informazione circa le offerte di lavoro esistenti nell'ambito regionale e nazionale al fine di agevolare l'inserimento dei giovani stessi nel mondo del lavoro.

2. Le unità scolastiche, attraverso un'apposita rete informatica, sono in collegamento diretto con gli uffici provinciali del lavoro e della massima occupazione, le camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura, gli enti locali territoriali e non, le aziende e le imprese economiche e non, le associazioni di categoria nonché i sindacati dei lavoratori presenti sul territorio provinciale.

ART. 15.

1. Agli studenti capaci e meritevoli è assicurato il diritto allo studio mediante la concessione di prestiti d'onore, erogati sulla base di apposite modalità di controllo

e di accertamento del possesso delle condizioni richieste.

2. Con decreto del Ministro della Pubblica istruzione, di intesa con il Ministro del lavoro e della previdenza sociale, da adottare entro due mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, ai sensi dell'articolo 17, comma 2, della legge 23 agosto 1988, n. 400, sono emanate norme in deroga alla legislazione vigente in materia di lavoro dipendente, comprese le garanzie assicurative, al fine di consentire agli studenti di età superiore a sedici anni, al termine delle lezioni scolastiche, la frequenza di corsi di formazione-lavoro presso le imprese.

ART. 16.

1. Al fine di favorire la piena attuazione delle finalità educative ed il perfezionamento delle conoscenze linguistiche e tecnico-professionali, anche in relazione alla mobilità lavorativa, sono realizzati scambi con altri Paesi, in particolare con quelli dell'Unione europea, con possibilità di automatico riconoscimento degli studi effettuati in istituti scolastici di ogni ordine e grado corrispondenti.

ART. 17.

1. Il regolamento di attuazione della presente legge è adottato con decreto del Ministro della pubblica istruzione, ai sensi dell'articolo 17, comma 3, della legge 23 agosto 1988, n. 400.