

SEDE REFERENTE

Giovedì 11 settembre 2008. - Presidenza del presidente Valentina APREA. - Interviene il sottosegretario di Stato per l'università e la ricerca Giuseppe Pizza.

La seduta comincia alle 14.10.

DL 137/08: Disposizioni urgenti in materia di istruzione e università.

C. 1634 Governo.

(Esame e rinvio).

La Commissione inizia l'esame del provvedimento in titolo.

Valentina APREA, *presidente e relatore*, ricorda che il decreto-legge in esame contiene disposizioni urgenti in materia di istruzione e università. Osserva che l'articolo 1 prevede che, a decorrere dall'anno scolastico 2008/2009, al fine di favorire l'acquisizione delle competenze relative a «Cittadinanza e Costituzione», siano predisposte azioni di sperimentazione in base all'articolo 11 del decreto del Presidente della Repubblica n. 275 del 1999, nonché di sensibilizzazione e di formazione del personale docente. In proposito, evidenzia che l'articolo 11 del decreto del Presidente della Repubblica n. 275 del 1999 attribuisce al Ministro della pubblica istruzione la facoltà di promuovere progetti in ambito

nazionale, regionale e locale, volti a esplorare possibili innovazioni riguardanti gli ordinamenti degli studi, come nel caso in esame, ovvero la loro articolazione e durata, l'integrazione fra sistemi formativi, nonché i processi di continuità e orientamento. Ricorda che il Ministro può eventualmente sostenere tali progetti con appositi finanziamenti disponibili negli ordinari stanziamenti di bilancio, in base al comma 1. I progetti devono avere una durata predefinita e devono indicare con chiarezza gli obiettivi; quelli attuati devono essere sottoposti a valutazione dei risultati, sulla base dei quali possono essere definiti nuovi curricula e nuove scansioni degli ordinamenti degli studi, in base al comma 2. Agli alunni deve essere riconosciuta piena validità agli studi compiuti nell'ambito delle iniziative di sperimentazione, secondo criteri di corrispondenza fissati con decreto del Ministro della

pubblica istruzione, in base al comma 4. Le attività di cui all'articolo in esame devono essere realizzate nel primo e nel secondo ciclo di istruzione, rispettivamente, nell'ambito delle aree storico-geografica e storico-sociale e del monte ore complessivo previsto per le stesse. Analoghe iniziative dovranno essere avviate nella scuola dell'infanzia. Aggiunge che il comma 2 dell'articolo in esame specifica che l'attuazione delle misure previste dalla disposizione in esame avvenga entro i limiti delle risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente. L'opportunità dell'intervento con legge, non strettamente necessario come risulta dalla documentazione predisposta dagli uffici, si giustifica in un'ottica di educazione alla legalità sempre più urgente alla luce dell'emergenza educativa di cui ci parlano i fatti di cronaca da qualche anno.

Sottolinea che per queste ragioni e per rafforzare la dimensione educativa dei percorsi di istruzione, il decreto reintroduce all'articolo 2 il cosiddetto voto in condotta, prevedendo che, a decorrere dall'anno scolastico 2008/2009, in sede di scrutinio intermedio e finale nelle scuole secondarie di primo e secondo grado viene valutato il comportamento di ogni studente e la relativa valutazione è espressa in decimi, in base ai commi 1 e 2. La disposizione specifica ulteriormente che il comportamento dello studente deve essere analizzato in relazione sia al periodo di permanenza nella sede scolastica, sia alla partecipazione alle attività realizzate dalle istituzioni scolastiche anche fuori della propria sede. Il voto in condotta viene ristabilito facendo salve le previsioni dello statuto delle studentesse e degli studenti della scuola secondaria, adottato con decreto del Presidente della Repubblica n. 249 del 1998. A tal proposito, ricorda che lo statuto delle studentesse e degli studenti richiede agli studenti un comportamento corretto e coerente con i doveri sanciti nello statuto stesso, in base all'articolo 3; sono i regolamenti degli istituti scolastici ad individuare quei comportamenti che configurino mancanze disciplinari, nonché le relative sanzioni. In ogni caso, lo statuto esclude che una qualunque infrazione disciplinare connessa al comportamento dello studente possa influire sulla valutazione del profitto, in base all'articolo 4, comma 3. Infine, è previsto che solo in caso di particolare gravità del comportamento, il consiglio di istituto può adottare sanzioni che implicano l'esclusione dallo scrutinio finale o la non ammissione all'esame di Stato conclusivo del corso di studi, in base all'articolo 4, comma 6. In relazione all'esplicito richiamo allo Statuto delle studentesse e degli studenti, che in parte disciplina il rapporto tra comportamento e valutazione dello studente, andrebbe quindi valutata l'opportunità di coordinare le disposizioni in questo contenute con le novità introdotte dall'articolo in esame. Osserva quindi che il comma 3 dell'articolo in esame dispone che la valutazione del comportamento dello studente spetta collegialmente al consiglio di classe e concorre alla valutazione complessiva dello studente. Qualora sia inferiore a sei decimi, invece che a otto decimi, come nella precedente disciplina, comporta la non ammissione al successivo anno di corso, ovvero all'esame conclusivo del ciclo di studi. La norma,

infine, rinvia ad un decreto del Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca per la determinazione dei criteri da utilizzare ai fini della correlazione tra gravità del comportamento e voto insufficiente, nonché per le eventuali ulteriori modalità applicative. A tutela della organicità della disciplina, ricorda che andrebbe in proposito valutata l'opportunità di riformulare le disposizioni del presente articolo come novella al testo unico delle disposizioni

in materia di istruzione. Aggiunge che l'articolo 3 introduce alcune innovazioni in relazione alle modalità di valutazione del rendimento degli studenti nelle scuole del primo ciclo di istruzione. In particolare, si stabilisce, che, a partire dall'anno scolastico 2008/2009 nella scuola primaria, in base al comma 1, la valutazione periodica ed annuale degli apprendimenti degli alunni e la certificazione delle competenze da essi acquisite è espressa in decimi ed illustrata con giudizio analitico sul livello globale di maturazione raggiunto dall'alunno; nella scuola secondaria di primo grado, in base al comma 2, la valutazione periodica ed annuale degli apprendimenti degli alunni e la certificazione delle competenze da essi acquisite è espressa in decimi. Rispetto alla disciplina vigente, nella scuola primaria, il giudizio analitico - per il quale non si fa più cenno alla motivazione - è accompagnato alla valutazione numerica, mentre nella scuola secondaria di primo grado, il giudizio numerico sostituisce del tutto quello analitico. Sottolinea quindi che il comma 3 dell'articolo in oggetto specifica che per essere ammessi alla classe successiva ovvero all'esame di Stato a conclusione del ciclo, è necessario aver ottenuto un voto non inferiore a sei decimi in ciascuna disciplina o gruppo di discipline. Il successivo comma 4 prevede alcune modifiche ed integrazioni della normativa vigente, necessarie in relazione alle innovazioni introdotte. Ritiene che l'aver reintrodotta il sistema di valutazione decimale nel primo ciclo contribuisce a fare chiarezza sui reali livelli di apprendimento dei nostri studenti e agevolerà il percorso di definizione di standard, cosiddetti descrittivi, che l'INVALSI è chiamato ad elaborare, affinché l'indicazione del voto corrisponda ad oggettive conoscenze, abilità e competenze comparabili da scuola a scuola, superando le differenze attuali nella certificazione dei livelli di competenze acquisite dagli studenti.

Ricorda quindi che l'articolo 4, comma 1, stabilisce che, nei regolamenti da adottare ai sensi dell'articolo 64 del decreto-legge n. 112 del 2008 per la riorganizzazione del servizio scolastico e dell'assetto ordinamentale, organizzativo e didattico delle scuole, si preveda che le istituzioni scolastiche costituiscono classi assegnate ad un unico insegnante e funzionanti con un orario di ventiquattro ore settimanali. Con la disposizione in commento, si consente dunque di ricostituire classi con il maestro unico, secondo il modello organizzativo tradizionale della scuola elementare vigente fino al 1990. Accanto alla reintroduzione delle classi ad insegnante unico, la disposizione in commento specifica ulteriormente che nei regolamenti si deve comunque tener conto delle esigenze di una più ampia articolazione del tempo-scuola sulla base delle richieste delle famiglie. Secondo quanto specificato nelle relazioni al provvedimento, ciò significa che, nella definizione dei regolamenti, l'articolazione del tempo-scuola deve essere prevista in funzione non soltanto delle esigenze di riorganizzazione didattica, ma anche delle esigenze dell'utenza. In ragione della domanda delle famiglie, vi potranno pertanto essere differenti articolazioni dell'orario scolastico. Il comma 2 dell'articolo in esame prevede l'adeguamento del trattamento economico spettante ai docenti che si troveranno ad operare nelle classi con unico insegnante, che avverrà in sede di contrattazione collettiva. Tale adeguamento si rende necessario in quanto l'orario settimanale della classi a maestri unico è superiore rispetto alle ore di lezione che ciascun docente è tenuto a svolgere secondo le vigenti previsioni della contrattazione collettiva, pari a 22 ore settimanali.

La norma individua le risorse finanziarie necessarie per far fronte agli oneri

derivanti dall'adeguamento retributivo nella quota parte delle economie di spesa discendenti dalla realizzazione degli obiettivi della razionalizzazione prevista dal citato articolo 64, decreto-legge n. 112 del 2008 e destinata al Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca. Rileva che questa disposizione interviene sul segmento della scuola primaria che era stato interessato da modifiche ordinamentali con il decreto legislativo 59 del 2004, che aveva introdotto la differenza tra «apprendimenti fondamentali» non negoziabili e «apprendimenti opzionali» e «facoltativi», prevedendo in 27 ore il tempo scuola necessario per i primi e 3 ore per gli altri, quelli di natura opzionale. Il decreto in esame, rafforza, dunque, la scelta del decreto 59 che, peraltro aveva anche introdotto l'insegnante *tutor* quale insegnante prevalente del *team*, indicando in 24 ore il tempo scuola non negoziabile e quindi da considerare come unità organizzativa di base per l'acquisizione degli alfabeti essenziali della cultura e dei contenuti delle aree disciplinari di studio. In più, evidenzia come l'intero modulo possa essere affidato anche ad un solo insegnante. Con ciò si ottengono due effetti sicuramente positivi per il sistema educativo: si amplia la libertà di scelta delle famiglie che volessero occuparsi dell'educazione dei propri figli in orario pomeridiano e si recupera la funzione educativa del docente, quale punto di riferimento, non solo per gli insegnamenti, ma anche dal punto di vista relazionale, ricordando inoltre che nel sistema odierno spesso non è stata data in concreto alle famiglie la possibilità di scegliere per le 27 ore, obbligandole di fatto a optare per il tempo pieno. Osserva che non è corretto parlare di «ritorno al passato» paragonando questo modello a quello degli anni '70-'80. Da allora sono cambiate molte cose, ma soprattutto è cambiata la cornice giuridica entro cui i modelli organizzativi ordinamentali si giustificano: è stata riconosciuta in legge ordinaria prima ed in Costituzione poi, l'autonomia scolastica e con il decreto n. 275 del 99 è stata di fatto abolita la rigidità e l'unicità dei modelli organizzativi e quindi anche il modello dei 3 insegnanti su due classi.

Precisa che dall'anno scolastico 2004/2005, inoltre, in virtù del decreto n. 59 citato, il 73 per cento delle classi della scuola primaria ha attivato la figura del *tutor* ed il 40 per cento di queste classi ha affidato questa figura ad un solo insegnante. Né può valere l'obiezione che la scuola primaria sia tra le migliori scuole nei confronti internazionali. La scuola primaria, o elementare, è stata punto di eccellenza del sistema formativo del nostro Paese, ben prima dell'ingresso della organizzazione didattica per moduli, grazie alla capacità e generosità di generazioni di maestri, di direttori didattici e di famiglie attente ai beni primari dei loro figli: l'educazione e la cultura di base. Semmai, occorrerebbe ripensare proprio agli ultimi due anni della scuola primaria, visto che gli apprendimenti dei nostri ragazzi cominciano ad essere scadenti dopo i nove anni fino ai quindici come confermano da troppi anni le rilevazioni dell'OCSE con riferimento al PISA. Osserva quindi che l'aver inserito questa misura in un decreto legge si giustifica, inoltre, in una logica di vincoli di bilancio che impongono inderogabili economie di spesa previste dalla legge n. 133 del 2008 e che tendono a coniugare riqualificazione della spesa pubblica e qualità. Anche in quest'ottica, dunque, l'organizzazione del lavoro nel primo ciclo, ma in particolare nella scuola primaria, richiede una revisione dei criteri di assegnazione e di utilizzo dei docenti finalizzata ad ottimizzare le ore di insegnamento e quindi, di apprendimento degli studenti. Ricorda che la questione, d'altra parte, era stata affrontata in modo dettagliato già dal «Quaderno Bianco sulla scuola», curato dai Ministri dell'economia e dell'istruzione del Governo Prodi nel settembre 2007, allorquando al paragrafo 4.3, pagine 45 e seguenti, si sosteneva che «per quanto riguarda gli studenti, le ore effettive medie di lezioni, orario discendente, possono essere più elevate di quelle curricolari, se essi ricevono ore di insegnamento frontale per sperimentazioni con

un monte ore più esteso di quello ordinario (...) ovvero se, nella stessa ora di corso, sono previsti due insegnanti, col risultato che gli studenti ricevono di fatto due ore di insegnamento. È quanto avviene nella scuola primaria, per alcune discipline tecniche, ovvero nel caso di studenti diversamente abili la cui istruzione richiede insegnanti supplementari. In Italia, in particolare, si può stimare che tali fattori facciano sì che le ore di insegnamento effettivamente ricevuto eccedano l'orario strettamente curricolare in media di circa il 18 per cento nella scuola primaria, dove è particolarmente elevata la compresenza per fare fronte anche al tempo pieno, di circa 16 per cento nella scuola secondaria di primo grado e di circa il 12 per cento nella scuola secondaria superiore, dove la compresenza è associata ad una forte frammentazione disciplinare non generalista. A parità del resto, ciò tende ad accrescere ulteriormente il numero di insegnanti necessari per studente.» Osserva quindi che nel caso della scuola primaria, l'eccesso di circa il 60 per cento del rapporto insegnanti/studenti dell'Italia, rispetto al valore OCSE, è spiegato per circa la metà dal maggiore impegno orario degli studenti; per circa un quinto dal minore impegno orario degli insegnanti; per meno di un terzo dalla minore dimensione delle classi». Ritiene che si comprenda, per questo, perché, sempre come sostiene il «Quaderno Bianco», «nel confronto internazionale ai valori raccolti dall'OCSE, l'Italia mostri un valore del rapporto insegnanti per 100 studenti del 20 per cento superiore alla media: 9,1 insegnanti nel 2004 contro una media di 7,5 nell'OCSE, meno di 7 in Gran Bretagna e negli Stati Uniti, facendo riferimento ai cicli primario e secondario infanzia esclusa, per cui è possibile la comparazione. La differenza è assai più marcata nella primaria (9,3 insegnanti per 100 studenti in Italia, contro una media OCSE di 5,9, che nella secondaria inferiore, rispettivamente 9,7 e 7,3, e superiore rispettivamente 8,7 e 7,9.» Tutte queste considerazioni giustificano, dunque, ampiamente la scelta del Governo sia di merito, con il maestro unico, che di metodo, tramite il ricorso al decreto-legge, e semmai rilanciano con forza un rinnovato investimento sulla formazione iniziale dei docenti della scuola primaria, affinché gli stessi siano preparati a svolgere con competenza e professionalità il proprio compito, a cominciare dalle sfide costituite dalla competenza in lingua inglese e in informatica, apprendimenti obbligatori fin dalla prima classe. Evidenzia, a tale ultimo proposito, che negli anni Novanta il Ministro Falcucci aveva già previsto la formazione di insegnanti nella lingua inglese, senza peraltro che a tale previsione seguisse un riscontro concreto.

Ricorda inoltre che l'articolo 5 del provvedimento in esame detta alcune prescrizioni per la scelta dei libri di testo nelle scuole, che si aggiungono a quelle di recente recate dall'articolo 15 del decreto-legge n. 112 del 2008. Con la dichiarata finalità di contenere il disagio economico costituito dal costo dei libri scolastici, l'articolo in esame prevede quindi che gli organi scolastici adottino libri di testo in relazione ai quali l'editore si sia impegnato a mantenere invariato il contenuto per un quinquennio, salvo l'eventualità che si rendano necessarie appendici di aggiornamento, che comunque dovranno essere disponibili separatamente. Si prevede, inoltre, che l'adozione dei libri di testo avvenga con cadenza quinquennale, salvo che ricorrano specifiche e motivate esigenze. Ricorda, da ultimo, che l'articolo attribuisce al dirigente scolastico l'obbligo di vigilare affinché i collegi dei docenti assumano le proprie determinazioni in materia di libri scolastici nel rispetto della normativa vigente.

Sottolinea inoltre che l'articolo 6 attribuisce nuovamente all'esame di laurea in scienze della formazione primaria, comprensivo della valutazione delle attività di tirocinio previste dal percorso, il valore di esame di Stato che abilita all'insegnamento nella scuola dell'infanzia e nella scuola primaria, in base al comma 1. La validità abilitante all'insegnamento di tale corso di studi era già stata disposta dall'articolo

Pag. 19

5, comma 3, della legge 53 del 2003, cosiddetta «legge Moratti», concernente la formazione iniziale dei docenti, e successivamente abrogata per effetto dell'articolo 2, comma 416, della legge n. 244 del 2007, legge finanziaria per il 2008. Il comma 2 dell'articolo in esame estende l'attribuzione del valore abilitante del corso di studi anche a coloro che hanno sostenuto l'esame conclusivo di laurea nel periodo compreso tra la data di entrata in vigore della legge finanziaria per il 2008 e quella di entrata in vigore del decreto legge in esame.

Aggiunge che l'articolo 7 del provvedimento in esame, sostituendo il comma 433 dell'articolo 2 della legge finanziaria per il 2008, legge 24 dicembre 2007, n. 244, detta alcune modifiche alla disciplina in tema di modalità di accesso alle scuole di specializzazione medica. La disposizione in commento limita sostanzialmente la possibilità di presentare domanda alle scuole di specializzazione ai soli aspiranti già laureati, anche se non ancora abilitati, purché l'abilitazione venga conseguita entro la data di inizio delle attività didattiche. Come evidenziato, infatti, anche dalla relazione illustrativa, la normativa dettata dal previgente comma 433 ha determinato un notevole appesantimento della procedura, «in quanto devono essere esaminate una quantità rilevante di domande, ivi comprese quelle di aspiranti che non riescono a conseguire la laurea e l'abilitazione nei tempi di scadenza previsti e non possono quindi essere ammessi ai corsi». Peraltro, anche la relazione tecnico-finanziaria qualifica la norma in oggetto come una disposizione che, limitando di fatto il numero delle domande di accesso ai corsi suddetti, determina minori oneri amministrativi, anche se non quantificabili.

Ricorda, infine, che l'articolo 8, al comma 1, reca la clausola di invarianza finanziaria. Sottolinea, in conclusione, che le norme contenute nel decreto-legge sono di fondamentale importanza, in quanto permettono di elevare la qualità della scuola e di contenere le spese pubbliche. Evidenzia inoltre che le norme del decreto consentiranno di fare coincidere meglio domanda e offerta per quel che riguarda la scuola, evitando che si verifichino quegli sprechi registratisi negli ultimi tempi. Avverte, infine, che nella riunione dell'Ufficio di presidenza integrato dai rappresentanti dei gruppi già previsto per la giornata odierna, sarà stabilita un'articolazione dei lavori della Commissione idonea a garantire un esame approfondito del decreto-legge in modo da avere un confronto pieno anche con la ministra Gelmini.

Nessuno chiedendo di intervenire, rinvia quindi il seguito dell'esame ad altra seduta.

La seduta termina alle 15.

http://www.camera.it/_dati/leg16/lavori/bollet/chiscobollt.asp?content=/_dati/leg16/lavori/bollet/framedin.asp?p_ercboll=/_dati/leg16/lavori/bollet/200809/0911/html/07/