

SENATO DELLA REPUBBLICA

— XI LEGISLATURA —

N. 773

DISEGNO DI LEGGE

presentato dal Ministro della pubblica istruzione
(JERVOLINO RUSSO)

di concerto col Ministro del tesoro
(BARUCCI)

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 13 NOVEMBRE 1992

Disposizioni per la piena attuazione dell'insegnamento della
lingua straniera nella scuola elementare

ONOREVOLI SENATORI. - I nuovi programmi didattici per la scuola primaria approvati con il decreto del Presidente della Repubblica 12 febbraio 1985, n. 104, hanno fortemente innovato alcuni dei contenuti previsti dalle precedenti norme in materia.

Tra i tanti aspetti che potrebbero essere menzionati, particolare attenzione deve essere posta alle complesse problematiche derivanti dall'introduzione dell'insegnamento della lingua straniera.

Il predetto insegnamento è stato introdotto infatti, come è noto, con l'articolo 10 della legge 5 giugno 1990, n. 148, di riforma dell'ordinamento della scuola elementare, articolo 10 il quale ha contestualmente demandato ad un apposito decreto del Ministro della pubblica istruzione, emanato sentito il Consiglio nazionale della pubblica istruzione e previo parere delle competenti Commissioni parlamentari, la definizione delle modalità per l'introduzione generalizzata dell'insegnamento medesimo, dei criteri per la scelta della lingua straniera e per l'utilizzazione dei docenti, nonché la definizione delle competenze di questi e dei requisiti professionali necessari. In attuazione di tale disposto è stato così adottato il decreto ministeriale 28 giugno 1991, il quale ha previsto l'attivazione dell'insegnamento della lingua straniera, con il corrente anno-scolastico 1992-93, a partire dalle terze classi.

Se questo aspetto ha messo da un lato il nostro Paese all'avanguardia per quanto riguarda le norme, ha dall'altro creato il rischio che, senza alcuni interventi rapidi su snodi legislativi fondamentali, venga svilito il senso di un progetto di riforma forte e di grande portata culturale, sociale e civile per il nostro Paese.

In questo contesto due delle questioni centrali da affrontare sono la formazione e

il reclutamento degli insegnanti, tra loro intrinsecamente collegati.

Dal momento che la legge di riforma degli ordinamenti n. 148 del 5 giugno 1990 nulla ha disposto circa le modalità di reperimento di insegnanti in possesso di professionalità necessarie e sufficienti ad assicurare l'avvio e la prosecuzione dell'insegnamento della lingua straniera, anche e soprattutto in termini di continuità, l'amministrazione ha avviato massicce operazioni di intervento tese a recuperare il maggior numero possibile di docenti tra il personale in servizio che si sia dichiarato disponibile all'insegnamento della lingua straniera.

Se si può guardare con moderato ottimismo all'impegno profuso da molta parte del personale docente per il proprio aggiornamento, non ci si può tuttavia esimere dall'osservare con preoccupazione la prospettiva di dover assicurare in modo puntuale ed uniforme su tutto il territorio nazionale l'insegnamento della lingua. Valga al riguardo un breve cenno ai fattori numerici relativi alle risorse professionali necessarie.

Sono interessate all'insegnamento della lingua straniera le classi seconde, terze, quarte e quinte per un totale di 136.000 classi. Gli insegnanti necessari a regime per coprire tutte le ore di lingua straniera in tutte e quattro le classi interessate per il quadriennio 1992-96 ammontano a circa 71.000, ripartiti pressochè omogeneamente in numero di 17.750 per anno scolastico.

Per l'anno scolastico 1992-93 con l'insegnamento attivato nelle sole classi terze e fatta salva la prosecuzione in quelle situazioni che già lo avevano attivato in via sperimentale in passato, il fabbisogno di insegnanti è di 17.750 unità.

A fronte di queste cifre, l'amministrazione, al termine di un'opera incisiva e

XI LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

capillare di rilevazione prima e di formazione in servizio poi, dispone all'inizio dell'anno scolastico 1992-93 di circa 5.000 docenti in possesso della professionalità necessaria all'insegnamento della lingua e di circa 3.000 docenti che hanno dichiarato di conoscere almeno una lingua tra quelle di cui è previsto l'insegnamento (inglese, francese, tedesco e spagnolo) ma che devono essere «aggiornati». Le relative attività di formazione avranno corso nell'anno scolastico 1992-93.

La rilevazione effettuata ha dato modo anche di accertare la disponibilità all'insegnamento della lingua straniera di oltre 8.000 insegnanti che, tuttavia, non sono in possesso di alcuna specifica competenza.

Se quindi, appare possibile, anche se alquanto problematico, l'avvio dell'insegnamento nelle classi terze con le risorse disponibili, appare certamente problematico assicurare la prosecuzione dell'insegnamento a regime senza interventi radicali che incidano soprattutto sul reclutamento del personale.

Occorre, in sostanza, reperire personale docente che sia già in possesso della professionalità richiesta e ciò può avvenire soltanto agendo sulla fase concorsuale di accesso all'insegnamento.

La normativa attuale prevede che titolo di accesso all'insegnamento nella scuola elementare sia il diploma di maturità magistrale. Tale diploma non conferisce, sotto il profilo della conoscenza linguistica, sufficiente competenza. Quindi, persistendo l'attuale sistema di reclutamento, non si avrebbe modo di far fronte alle necessità richieste dalla piena attuazione dell'insegnamento della lingua nella scuola elementare, se non attraverso l'aggiornamento del personale in servizio.

È evidente, peraltro, che tale sistema presenta dei punti deboli.

Tra di essi i principali sono:

- la necessità di operare sulla base della dichiarata disponibilità del personale;
- l'impossibilità di programmare l'impiego delle risorse (non individuabili in anticipo) a fronte delle esigenze didattiche (certe);

- l'elevato costo di una operazione che deve essere rinnovata di anno in anno (per il quadriennio 1992-96 gli impegni di spesa ammontano a 163.000.000.000 al netto delle indennità di missione);

- la mancanza di personale non di ruolo linguisticamente preparato che possa essere impiegato in luogo di docenti di ruolo forniti di competenza linguistica.

Un quadro diverso dovrebbe delinearsi solo allorché si sarà verificata la previsione normativa di cui alla legge 19 novembre 1990, n. 341, circa la formazione universitaria del personale che aspira all'insegnamento nella scuola elementare, in quanto i piani di studio dei corsi di laurea prevedono esami di lingue straniere con programmi biennali.

Non sono, tuttavia, preventivabili i tempi entro cui la citata norma potrà dare risultati; risultati, tra l'altro, che saranno necessariamente gradualmente per quanto riguarda il numero di personale preparato disponibile in relazione alle esigenze dell'amministrazione.

In via amministrativa non risulta però esperibile alcun intervento che possa condurre alla previsione nel bando di concorso di una prova di lingua, anche se facoltativa, a ciò ostando la disposizione della legge 20 maggio 1982, n. 270 (articolo 1 e seguenti), circa la composizione delle commissioni giudicatrici, che non tollera integrazioni con membri aggiunti se non, appunto, mediante intervento legislativo modificatore. In questi termini si è espresso il Consiglio di Stato con parere n. 220 Sezione II^a del 29 aprile 1992.

Occorre, quindi, agire in termini di innovazione legislativa sull'attuale sistema di reclutamento, mirando ad individuare e premiare quel personale che sia già in possesso della richiesta competenza linguistica. E ciò si propone il presente provvedimento con il quale si prevede in sostanza di:

- introdurre nell'attuale schema concorsuale di accesso all'insegnamento magistrale una prova orale di accertamento della conoscenza della lingua straniera

XI LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

integrata da una valutazione di titoli specifici;

- conferire alla prova carattere integrativo e facoltativo;

- conferire ai candidati che abbiano superato la prova facoltativa di acquisire un punteggio maggiorato ai fini dell'inclusione in graduatoria;

- conferire al Ministro della pubblica istruzione la facoltà di impartire con propria ordinanza disposizioni in materia di precedenza per la copertura per supplenza dei posti resi vacanti dall'assenza dei docenti titolari che provvedano all'insegnamento di una lingua straniera.

Il provvedimento proposto, peraltro, per conseguire il suo obiettivo, richiede un *iter* parlamentare accelerato in modo da tradursi in legge al più presto possibile. Occorre infatti partire dalla considerazione dell'esigenza assolutamente ineludibile quale è quella, già accennata, di assicurare per il prossimo anno scolastico 1993-94, e per i successivi anni scolastici, non solo la prosecuzione dell'insegnamento della lingua straniera - e ciò sia per gli alunni delle terze classi che hanno iniziato il relativo apprendimento con il corrente anno scolastico 1992-93 in attuazione della citata legge n. 148 del 1990, sia per gli alunni che l'avevano iniziato in precedenza, in via sperimentale - ma anche la sua generalizzazione sul territorio, ad evitare ingiusti squilibri e condizioni differenziate di fruibilità del pubblico servizio scolastico tra gli utenti. Tali obiettivi non possono certamente essere conseguiti senza che l'amministrazione sia posta in grado di operare da subito, per l'appunto, sulla base di norme legislative che consentano di inserire nel bando di concorso magistrale di prossima emanazione, per il reclutamento degli insegnanti da nominare a partire dall'anno scolastico 1993-94, apposite disposizioni per l'accertamento della preparazione sulla conoscenza della lingua straniera e che prevedano, per i candidati, la possibilità di dichiarare le proprie disponibilità in proposito già nella domanda di ammissione al concorso. Solo così può essere infatti assicurata la possibilità di nominare in

tempo utile per l'inizio dell'anno scolastico 1993-94 il personale necessario, munito delle competenze indispensabili per il lavoro da svolgere. Va da sé, infatti, che un provvedimento legislativo che intervenisse con ritardo su una procedura concorsuale già avviata (è da ricordare, in proposito, che l'articolo 1, decimo comma, della legge 20 maggio 1982, n. 270, pone l'obbligo di indire i concorsi almeno 18 mesi prima dell'inizio dell'anno scolastico da cui decorrano le nomine dei vincitori) oltre a non consentire il conseguimento dell'obiettivo di cui si è detto, finirebbe con l'incidere negativamente sugli stessi tempi di espletamento del concorso che sia stato già avviato.

Si determinerebbe, inoltre, un notevole aggravio di spesa, come già detto, ove si dovesse provvedere soltanto con le iniziative di formazione in servizio, a meno di non sospendere l'insegnamento della lingua straniera già avviato.

Si passa quindi ad illustrare più in dettaglio i contenuti del provvedimento.

L'articolo 1 introduce, nel contesto del concorso di accesso all'insegnamento nella scuola elementare, per i candidati che abbiano conseguito la votazione di almeno ventotto quarantesimi nella prova scritta e nella prova orale del concorso stesso, una prova, facoltativa di accertamento della conoscenza di una lingua straniera integrata da una valutazione di titoli specifici. La prova, in sostanza, è sostenuta dai soli candidati che abbiano dichiarato la loro disponibilità in tal senso nella domanda di partecipazione al concorso e nello stesso giorno di svolgimento della prova orale del concorso stesso. L'articolo 1, determina poi il punteggio aggiuntivo spettante ai candidati che superino la prova facoltativa (massimo 10, minimo 6 punti). Opportunamente, ai fini dell'affermazione del rigore dell'accertamento, è previsto che non si proceda alla valutazione dei titoli di quei candidati che non abbiano superato la prova.

Il Ministro della pubblica istruzione determinerà, con proprio decreto, sulla base del decreto adottato ai sensi dell'articolo

XI LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

10, comma 2, della legge 5 giugno 1990, n. 148, ricordato all'inizio, le lingue che devono essere oggetto del colloquio nonchè i relativi programmi di esame ed i criteri di ripartizione del punteggio dei titoli. Nel rispetto dei principi sanciti dall'ordinamento in materia scolastica, per questi ultimi adempimenti dovrà essere acquisito il parere del Consiglio nazionale della pubblica istruzione. È previsto inoltre, per i candidati che abbiano superato la prova facoltativa, la precedenza nel conferimento delle supplenze sui posti che i titolari impegnati nell'insegnamento della lingua straniera lasciano temporaneamente vacanti. Il Ministro della pubblica istruzione determinerà, con propria ordinanza, i relativi criteri e modalità attuative.

L'articolo 2 demanda al Ministro della pubblica istruzione la determinazione, con decreto da emanarsi sentito il Consiglio nazionale della pubblica istruzione, dei criteri per la nomina delle commissioni giudicatrici del concorso nonchè i requisiti professionali e di cultura dei componenti. Nell'ambito della Commissione giudicatrice dovrà essere assicurata la presenza di un componente idoneo ai fini dell'accertamen-

to della conoscenza della lingua straniera, anche con la presenza di membri aggregati, in possesso dei necessari requisiti. I membri aggregati sono nominati dal provveditore agli studi tra il personale docente della scuola elementare in possesso di laurea in lingua ovvero, in caso di indisponibilità, tra il personale docente di lingua straniera della scuola secondaria. In assenza di personale docente competente potranno essere nominati esperti ritenuti idonei.

L'articolo 2 precisa che i membri aggregati di lingua straniera svolgono le proprie funzioni limitatamente alla valutazione della relativa prova. Essi non contribuiscono, quindi, a formare la valutazione complessiva di base dei candidati.

L'articolo 3, infine, reca le disposizioni di carattere finanziario. L'onere derivante dall'applicazione dell'articolo 2, correlato alla possibilità di nominare membri aggregati nelle commissioni di concorso, è stato quantificato in lire 2.314.680.000. Alla relativa copertura si provvede a carico dei capitoli 1032, 1035, 1036 e 1505 dello stato di previsione del Ministero della pubblica istruzione. In proposito si rinvia a quanto precisato nell'annessa relazione tecnica.

XI LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

RELAZIONE TECNICA

Per la quantificazione dell'onere derivante dal provvedimento, correlato alla possibilità di nominare membri aggregati nelle commissioni di concorso, si è tenuto conto di un dato risultante dall'ultima tornata concorsuale (anno 1991), nella quale hanno operato, su tutto il territorio nazionale, 424 commissioni. Presumendo che il numero di esse rimanga invariato (non è d'altronde possibile conoscere in anticipo quale sarà il numero dei possibili candidati e quindi delle commissioni) e che per ciascuna di esse va necessariamente previsto un membro per la lingua straniera, è ipotizzabile la nomina di 424 membri aggiunti.

Pertanto:

membri aggiunti di lingua straniera da nominare (1 commissario per ogni commissione operante nell'ultimo concorso del 1991)	max n. 424 unità
costo medio giornaliero per commissario (cifra ricavata dalla spesa complessiva sostenuta per l'espletamento del concorso 1991)	L. 82.700
onere per l'impiego di un commissario di lingua (L. 82.700×30 giorni lavorativi)	» 2.481.000
spesa prevista al lordo per l'impiego dei 424 commissari (L. 2.481.000×424)	» 1.051.944.000
contributi assistenziali e previdenziali (7,10 per cento)	» 74.688.020
TOTALE... L.	1.126.632.020

Alla predetta somma occorre poi aggiungere la spesa per le supplenze da conferire per la sostituzione dei docenti da nominare come membri aggregati nelle commissioni. Tale spesa può essere così quantificata:

onere per un giorno di supplenza al lordo di ogni ritenuta	L. 93.400
onere complessivo per la sostituzione del personale impegnato quale membro aggiunto di lingua (L. 93.400×30×424)	» 1.188.048.000

XI LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Onere complessivo:

1) indennità e compensi ai commissari, eccetera	»	1.126.632.000
2) costo supplenze	»	1.188.048.000
TOTALE GENERALE. . . L.		<u>2.314.680.000</u>

All'onere complessivo, arrotondato a lire 2.315.000.000, si farà fronte, per lire 1.127.000.000 con imputazione della spesa al capitolo 1505 dello stato di previsione del Ministero della pubblica istruzione per l'anno 1993, ed a carico dei capitoli 1032, 1035 e 1036, rispettivamente, per lire 872.000.000, per lire 113.000.000 e per lire 203.000.000.

DISEGNO DI LEGGE

Art. 1.

1. In attesa dell'attuazione di quanto previsto dall'articolo 3 della legge 19 novembre 1990, n. 341, in materia di formazione universitaria degli insegnanti della scuola elementare, la prova orale del concorso per esami e titoli per l'accesso all'insegnamento nella scuola elementare comprende anche una prova di accertamento della conoscenza di lingua straniera, integrata da una valutazione di titoli specifici. Tale prova ha carattere facoltativo. Sono ammessi a sostenerla i candidati che abbiano conseguito la votazione di almeno ventotto quarantesimi nella prova scritta e nella prova orale del concorso.

2. Per la valutazione della prova facoltativa le commissioni giudicatrici dispongono di dieci punti, in aggiunta a quelli previsti dall'articolo 2, sesto comma, della legge 20 maggio 1982, n. 270. Superano la prova i candidati che abbiano ottenuto non meno di sei punti. Non si fa luogo alla valutazione dei titoli specifici per quei candidati che non abbiano superato la prova.

3. Il Ministro della pubblica istruzione determina, con proprio decreto, le lingue straniere oggetto del colloquio nonché, sentito il Consiglio nazionale della pubblica istruzione, i relativi programmi ed i criteri di ripartizione del punteggio dei titoli.

4. I candidati inclusi nella graduatoria di merito, che abbiano superato la prova facoltativa, hanno titolo alla precedenza nel conferimento delle supplenze sui posti i cui titolari provvedono all'insegnamento di una corrispondente lingua straniera. Il Ministro della pubblica istruzione determina, con propria ordinanza, i criteri e le modalità per l'attuazione di quanto previsto nel presente comma.

Art. 2.

1. Ai fini di cui all'articolo 1, il Ministro della pubblica istruzione determina, con proprio decreto, sentito il Consiglio nazionale della pubblica istruzione, i criteri per la nomina delle commissioni giudicatrici, nonché i requisiti professionali e culturali dei relativi componenti. Nell'ambito della composizione delle predette commissioni deve essere assicurata la presenza di un componente idoneo ai fini dell'accertamento della conoscenza della lingua straniera prescelta dai candidati, anche con la nomina di membri aggregati, in possesso dei requisiti stabiliti con il predetto decreto.

2. I membri aggregati per la lingua straniera devono essere scelti tra il personale docente della scuola elementare in possesso di laurea in lingue straniere ovvero, in mancanza di tale personale disponibile, tra il personale docente di lingua straniera della scuola secondaria. In mancanza anche di tale personale può farsi luogo alla nomina di esperti ritenuti idonei. La nomina è disposta dal provveditore agli studi.

3. I membri aggregati per la lingua straniera svolgono le proprie funzioni limitatamente alla valutazione della relativa prova.

Art. 3.

1. All'onere derivante dall'attuazione della presente legge, valutato complessivamente in lire 2.315.000.000 per l'anno 1993, si provvede a carico degli stanziamenti iscritti sui capitoli 1032, 1035, 1036 e 1505, rispettivamente, per lire 872.000.000, per lire 113.000.000, per lire 203.000.000 e per lire 1.127.000.000, dello stato di previsione del Ministero della pubblica istruzione per il detto anno.