

SENATO DELLA REPUBBLICA

VII LEGISLATURA

7^a COMMISSIONE

(Istruzione pubblica e belle arti, ricerca scientifica, spettacolo e sport)

20° RESOCONTO STENOGRAFICO

SEDUTA DI GIOVEDÌ 21 LUGLIO 1977

Presidenza del Presidente SPADOLINI

INDICE

DISEGNI DI LEGGE

IN SEDE DELIBERANTE

« Determinazione dei ruoli organici del personale direttivo della scuola elementare e del personale educativo » (758) (Approvato dalla Camera dei deputati)
(Discussione e approvazione)

PRESIDENTE . . .	Pag. 271, 275, 277 e <i>passim</i>
BORGHI (DC)	280
BUZZI, sottosegretario di Stato per la pubblica istruzione	278, 280
CONTERNO DEGLI ABBATI Anna Maria (PCI)	275
MEZZAPESA (DC)	276
SCHIANO (DC), relatore alla Commissione 271, 277	
TRIFOGLI (DC)	276, 277
URBANI (PCI)	277

La seduta ha inizio alle ore 10,25.

MARAVALLE, segretario, legge il processo verbale della seduta precedente, che è approvato.

IN SEDE DELIBERANTE

« Determinazione dei ruoli organici del personale direttivo della scuola elementare e del personale educativo » (758) (Approvato dalla Camera dei deputati)
(Discussione e approvazione)

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca la discussione del disegno di legge: « Determinazione dei ruoli organici del personale direttivo della scuola elementare e del personale educativo », già approvato dalla Camera dei deputati.

Ricordo che nella seduta del 13 scorso la Commissione chiese alla Presidenza del Senato il trasferimento del disegno di legge alla sede deliberante: il trasferimento è intervenuto il 18.

Prego il senatore Schiano di riferire alla Commissione sul disegno di legge.

SCHIANO, relatore alla Commissione. Signor Presidente, onorevoli senatori, il disegno di legge in discussione riguarda la

determinazione dei ruoli organici del personale direttivo della scuola elementare e del personale educativo degli educandati e dei convitti; su di esso si sono espresse favorevolmente sia la 1^a che la 5^a Commissione. Tale provvedimento era già stato presentato nella scorsa legislatura (atto n. 4217 della Camera dei deputati), ma cadde per scioglimento anticipato del Parlamento; ripresentato in questa legislatura dal Governo in data 16 settembre 1976, il provvedimento è stato approvato dalla Camera il 9 giugno 1977 (con notevoli modificazioni in seguito ad emendamenti presentati dallo stesso Governo) e trasmesso al Senato in data 14 giugno 1977.

Il disegno di legge si riferisce a due oggetti non propriamente affini: si tratta di determinare da un lato i ruoli organici del personale direttivo della scuola elementare, e dall'altro i ruoli organici del personale educativo degli educandati femminili, dei convitti nazionali e dei convitti annessi agli istituti tecnici e professionali. I due oggetti hanno peraltro una comune origine legislativa: il decreto del Presidente della Repubblica 31 maggio 1974, n. 417, riguardante lo stato giuridico del personale.

L'articolo 121 del citato decreto del Presidente della Repubblica recita: « Sono istituiti il ruolo provinciale delle istitutrici degli educandati femminili dello Stato e il ruolo provinciale degli istitutori dei convitti nazionali e dei convitti annessi agli istituti tecnici e professionali. Al predetto personale si applicano le disposizioni concernenti lo stato giuridico e il trattamento economico degli insegnanti elementari ».

L'articolo 127 dello stesso decreto n. 417 — norma oggetto di un lungo « braccio di ferro » tra Governo e Corte dei conti nei mesi da luglio a settembre del 1973, e unica tra tutte le norme delegate che non sia stata registrata da quella Corte (fatta eccezione per il decreto per le scuole italiane all'estero) — riguarda le dotazioni organiche e recita: « Con decreto del Ministro della pubblica istruzione, di concerto col Ministro del tesoro e col Ministro per l'organizzazione della pubblica amministrazione, sono determinate entro il 31 marzo di ogni biennio le

dotazioni organiche del ruolo del personale direttivo della scuola elementare e dei ruoli del personale educativo, tenuto conto del numero delle classi, dell'unità scolastica, .. ».

Non essendo stato tale articolo registrato dalla Corte dei conti, si è determinato un vuoto legislativo che andava colmato, per quel che riguarda i ruoli di cui al presente disegno di legge.

Proprio perchè i due problemi sono in qualche modo diversi, a me sembra opportuno esaminare separatamente l'argomento delle direzioni didattiche e dei loro ruoli organici e quello del personale dei convitti.

Tratterò innanzitutto della determinazione del ruolo organico del personale direttivo della scuola elementare. L'attuale consistenza del ruolo è di 4.371 unità per effetto della legge 9 settembre 1967, n. 805 (l'ultima che ha fissato quel ruolo), più sette unità derivanti dall'approvazione della legge 22 dicembre 1973, n. 932, la quale ha istituito sette circoli didattici nelle province di Trieste e di Gorizia, con particolare riferimento alle minoranze linguistiche slovene. Si arriva a un totale, quindi, di 4.378 unità. Gli avvenimenti successivi all'ultimo aumento di organico (del 1967) sono assai significativi, almeno sotto due diversi profili.

Il primo è il seguente: dal 1967 ad oggi abbiamo avuto una notevole dilatazione degli organici degli insegnanti elementari; basti ricordare la legge n. 820 del 1971 che ha stabilito un nuovo rapporto massimo tra insegnanti e numero di alunni per classe (1 a 25), nonchè la possibilità di assegnare insegnanti ai circoli per il tempo pieno. Si è avuto anche un incremento degli insegnanti della scuola materna statale, attualmente ancorata, sotto l'aspetto direttivo, alla scuola elementare, col conseguente strutturarsi di circoli enormi, quanto a numero di classi e di insegnanti, soprattutto nelle periferie urbane e nelle « cinture » immediatamente extra-urbane. Sotto questo profilo, credo che l'esempio di Torino sia ormai un « classico » a tutti noto: su 110 circoli didattici, ben 40 hanno un organico compreso fra 196 e 100 insegnanti, 16 un organico compreso fra 99 e 90, 14 un organico compreso fra 89 e 80, 19 un organico compreso fra 79 e 70, 10 un or-

7^a COMMISSIONE

20° RESOCONTO STEN. (21 luglio 1977)

ganico compreso fra 69 e 60 e solo 11 circoli un organico compreso fra 59 e 35 insegnanti. La situazione di Torino è, quindi, estremamente pesante.

A livello nazionale, prescindendo dal caso torinese, emergono i seguenti dati: i circoli didattici con un numero di insegnanti compreso fra i 30 e i 40 sono oggi 584; fra i 41 e i 60 sono 2.006; i circoli didattici con un numero di insegnanti compreso fra 61 e le cifre scaturenti dallo spoglio dei dati riferentisi a Torino sono 1.788.

Se riteniamo ottimale per un circolo didattico — come ci richiede la legge — un numero di insegnanti compreso fra 40 e 60, abbiamo che meno della metà degli attuali circoli sono nella norma (2.006); 584 circoli, per un settimo del totale, sono al di sotto della norma, e 1.788 circoli, per i cinque dodicesimi del totale, sono eccessivamente numerosi.

Questo è un primo motivo per cui il provvedimento che stiamo discutendo ha una sua ragione e una sua urgenza di essere varato.

Il secondo motivo va ricercato soprattutto nell'emanazione dei decreti delegati che hanno avuto notevoli conseguenze sulle direzioni didattiche e sui direttori. Tali conseguenze possono essere riassunte in tre considerazioni: in primo luogo è rimasta inalterata la funzione classica di promozione della didattica svolta dai direttori didattici; in secondo luogo è aumentato notevolmente, almeno in questi primi anni, il lavoro burocratico e finché le segreterie non verranno adeguate dal punto di vista del personale, questa situazione non è destinata a migliorare; in terzo luogo c'è stata l'innovazione connessa all'attribuzione al direttore didattico del ruolo di animatore, cioè, per così dire, il « motore di avviamento » di ciò che la legge-delega n. 477 del 1973 chiama la « comunità educante ».

Quest'ultimo ruolo, in particolare, è molto importante, anche se di difficile copertura quando la struttura di un circolo didattico non è a dimensione di comunità, ma è spropositata rispetto alle possibilità di « fare comunità ». A tal fine, non basta conoscersi: questa condizione è necessaria, ma non sufficiente. In un circolo, per esempio, di 90

insegnanti, con 1.800 allievi e 3.400 genitori, distribuiti in otto paesi diversi, promuovere le condizioni perché si realizzi effettivamente una comunità è estremamente difficile.

Il mancato adeguamento delle strutture alla dimensione comunitaria è una, ma la prima non è l'ultima, delle cause di crisi del funzionamento degli organi di democrazia scolastica. Dalle due necessità sopra individuate, l'aumento degli organici e le nuove esigenze postulate dall'introduzione degli organi collegiali, emerge con evidenza l'opportunità di provvedere ad un incremento dell'attuale ruolo dei direttori didattici.

Il Governo, per quanto attiene a questo problema, aveva proposto una perequazione automatica biennale del numero dei posti di organico, sia dei direttori didattici della scuola elementare che delle direttrici della scuola materna, da effettuarsi con decreto interministeriale. La Camera dei deputati, invece, ha all'unanimità approvato un emendamento proposto dal Governo implicante non una perequazione automatica degli organici, bensì un aumento degli organici limitato a 622 unità, in tre esercizi, per cui si passerebbe nel corso di un triennio dai 4.378 direttori didattici oggi esistenti ai 5.000.

Questo è il primo concetto che emerge dall'articolo 1 del disegno di legge al nostro esame, dove si dice che il ruolo organico è stabilito in 5.000 posti, e che questi vengono istituiti fino ad un massimo di 200 nel 1977-78; altri 200 posti sono istituiti nel 1978-1979, ed ulteriori 222 nel 1979-80.

Inoltre, sempre nell'articolo 1, al terzo comma, si prevede che il Ministro provveda alla ristrutturazione dei 584 circoli che hanno un numero di insegnanti al di sotto del minimo previsto. Non credo si possano nutrire eccessive illusioni sui risultati di questo processo di accorpamento, tenendo conto che molti di questi circoli sono dislocati nelle montagne, oppure in vallate, ad una distanza di circa 30-40 chilometri l'uno dall'altro, in situazioni oggettivamente difficili.

Al quarto comma, l'articolo 1 definisce il rapporto ottimale fra il circolo e l'organico degli insegnanti: ogni circolo di norma deve avere un organico non inferiore a 40 insegnanti di ruolo e non superiore a 60.

Infine all'ultimo comma dell'articolo 1 la legge prevede che, a partire dall'anno scolastico 1980-81, il Ministro della pubblica istruzione, entro il 31 marzo di ogni biennio, adegui la distribuzione sul territorio dei circoli didattici esistenti, rimanendo costanti i 5.000 posti di organico, ma ristrutturandoli in base a nuove eventuali situazioni. A mio avviso è opportuna questa norma che fissa in 5.000 unità l'organico da raggiungersi in un triennio, così come quella che abbandona il criterio della perequazione automatica; tenuto conto che, da un paio di anni a questa parte, l'andamento demografico è incerto (esistono infatti circoli periferici urbani dove le nascite sono in fase di contrazione) non siamo in grado di prevedere con sufficiente approssimazione l'entità delle prossime leve scolastiche delle scuole elementari.

Vorrei fare una considerazione di ordine economico, riguardo all'istituzione di nuove direzioni didattiche, che dovrebbe rappresentare a mio giudizio un risparmio per lo Stato. Faccio qui riferimento alla tabella B, che la Commissione dei 36 approvò a suo tempo, del decreto del Presidente della Repubblica 31 maggio 1974, n. 420, relativo al personale non docente, dove si stabilisce che in ogni direzione didattica, fino a 50 insegnanti, devono essere assegnati un segretario e quattro applicati di segreteria; per ogni gruppo di 8 classi in più viene assunto un nuovo applicato. È una disposizione paradossale, considerando il tipo di attività svolta dall'applicato, il cui numero non aumenta in modo proporzionale all'aumento del numero degli insegnanti. Quindi, oggi, un circolo con 90 insegnanti ha un segretario e sette applicati, mentre con l'istituzione di due circoli didattici restano in carica un segretario e due applicati; i cinque applicati in più potrebbero essere utilizzati nei distretti e nei provveditorati. Se si considera che lo stipendio di un direttore didattico, di un segretario e di due applicati impegna il bilancio per una somma inferiore allo stipendio di cinque applicati si comprende perchè ho affermato che l'applicazione di questa legge dovrebbe rappresentare un risparmio per lo Stato.

Il secondo problema che il disegno di legge affronta agli articoli 2 e 3 riguarda la deter-

minazione dei ruoli organici del personale educativo degli educandati femminili, dei convitti nazionali e dei convitti annessi agli istituti tecnici e professionali. Nell'articolo 121 del decreto n. 417 del 1974 sono istituiti i ruoli provinciali; questa legge determina i criteri parametrici per fissare l'organico provincia per provincia.

Al riguardo, ritengo utile fornire alcuni dati sulla situazione esistente. In questo momento abbiamo sul territorio nazionale 6 educandati femminili, con 480 convittori, 685 semiconvittori, 110 istitutrici in servizio. Abbiamo 44 convitti nazionali, con 2.660 convittori, 3.045 semiconvittori, 696 istitutori.

Abbiamo inoltre i convitti annessi agli istituti di istruzione professionale e di istruzione tecnica statale. Per quanto concerne gli istituti d'istruzione professionale nel campo dell'agricoltura, abbiamo 47 convitti, 3.820 convittori, 450 semiconvittori, 366 istitutori. Per quanto riguarda l'istruzione professionale alberghiera, abbiamo 15 convitti con 1.990 convittori, 350 semiconvittori, 188 istitutori. Nell'istruzione professionale di tipo industriale abbiamo 6 convitti, 330 convittori, 28 istitutori. Per quanto riguarda l'istruzione professionale femminile, abbiamo un convitto con 7 istitutrici. Nel settore degli istituti tecnici, infine, abbiamo convitti annessi agli istituti tecnici agrari ed industriali con 2.175 convittori, 138 semiconvittori, 222 istitutori. In totale, si tratta di 130 istituzioni con circa 1.617 tra istitutori ed istitutrici già in servizio.

Con il provvedimento in esame si assicura l'assistenza educativa necessaria ai convittori e ai semiconvittori per 24 ore su 24, anche nei giorni festivi ed in alcuni casi anche durante le vacanze.

Non avendo esperienza specifica in questo settore, ho consultato alcuni esperti e presidi di questi convitti, sia in ordine agli educandati che ai convitti annessi agli istituti professionali e tecnici, ed ho avuto conferma che il numero di convittori, educatori, istitutori e istitutrici previsto dall'articolo 2 nel testo approvato dalla Camera dei deputati è realistico ed adeguato alle necessità.

Attualmente il numero di convittori e semiconvittori presenti negli educandati e nei convitti è abbastanza stabile, almeno per

7ª COMMISSIONE

20° RESOCONTO STEN. (21 luglio 1977)

quanto riguarda quelli a carattere nazionale, mentre è relativamente variabile il numero di convittori e semiconvittori degli istituti professionali, in particolare di quelli a indirizzo agrario. Questi ultimi recentemente sono aumentati di numero, per cui oggi quasi in ogni provincia vi è un istituto agrario; di conseguenza, la necessità del convitto e semiconvitto, che una volta — quando di istituti agrari ve ne erano uno, due per regione — era impellente per molti dei frequentanti, ha minore rilevanza.

L'articolo 2 del disegno di legge dice che i posti di organico previsti dall'articolo 121 del decreto del Presidente della Repubblica 31 maggio 1974, n. 417, sono determinati in numero di 4 sino a 25 convittori o semiconvittori, con un posto in più per ogni successivo gruppo di dieci convittori o semiconvittori. È chiaro che la determinazione degli organici deve essere effettuata in relazione alle sedi di funzionamento del convitto, a livello provinciale, dove l'organico complessivo risulta dalla somma delle unità pertinenti ad ogni singola sede.

L'articolo 3, grazie ad un emendamento introdotto dalla Camera dei deputati, prevede che gli incarichi di personale educativo in attesa dell'espletamento dei concorsi per l'assunzione in ruolo possono essere conferiti soltanto per i posti disponibili nei ruoli organici dopo aver utilizzato, anche al di fuori della provincia, il personale educativo che risulti eventualmente in eccedenza rispetto agli organici degli istituti educativi corrispondenti. Attraverso questo emendamento, mi pare che il sistema predisposto dalla legge venga razionalizzato con la possibilità di una certa mobilità del personale da provincia a provincia.

L'articolo 3, infine, contiene al secondo e terzo comma due clausole cautelative, là dove dice che « è fatto divieto di assumere personale in eccedenza ai posti previsti negli organici », e che « a carico degli inadempienti si applicano le norme del terzo e quarto comma dell'articolo 12 del decreto legislativo del Capo provvisorio dello Stato 4 aprile 1947, n. 207 ». L'articolo 12 di tale decreto dice, in sostanza, che chi assume il personale senza autorizzazione lo paga di tasca propria.

Illustrato così rapidamente il disegno di legge, auspico che esso venga valutato positivamente ed approvato senza modificazioni; ritengo altresì opportuno presentare un ordine del giorno che solleciti il Governo a dare rapida applicazione a queste norme, una volta approvate, soprattutto per quanto riguarda il problema dei direttori didattici.

P R E S I D E N T E . Dichiaro aperta la discussione generale.

C O N T E R N O D E G L I A B B A T I A N N A M A R I A . Il mio sarà un intervento breve, perchè la relazione è stata esauriente e sono sostanzialmente d'accordo con quanto ha detto il relatore. Debbo premettere che noi comunisti abbiamo una visione del problema della dirigenza della scuola di base che verrà ribadita nel progetto di legge non ancora presentato sulla riforma di tale scuola, e che prevede una ristrutturazione delle unità scolastiche in modo certamente diverso dall'attuale.

Attualmente è in atto un cambiamento del ruolo degli insegnanti in genere e quindi anche dei direttori didattici, soprattutto in relazione agli organi collegiali e ai compiti che ai docenti sono derivati dall'istituzione di questi organi. L'esperienza ha dimostrato l'importante funzione degli organi collegiali per quanto riguarda lo svolgimento di esperimenti, come quello della scuola a tempo pieno e dell'inserimento nella scuola materna statale degli handicappati.

Ritengo giusto l'emendamento approvato dalla Camera dei deputati in materia di direzione di scuola materna. In alcuni casi, infatti, per avere un circolo di scuola materna rispondente alle disposizioni del disegno di legge, si sarebbero dovute mettere insieme due province. Da questo punto di vista penso sia giusto attendere un disegno di legge che riordini le diverse configurazioni della scuola materna (statale, comunale e privata), unificandole.

Le funzioni dei direttori didattici sono aumentate, mentre è venuto meno un certo tipo di lavoro burocratico e di controllo. Prima dell'entrata in vigore dei decreti delegati, i direttori didattici erano tenuti a far visita alle classi (come debbono certo con-

tinuare a fare) nonchè alla formulazione di un verbale di visita, mentre a fine anno dovevano compilare i rapporti informativi che li impegnavano per tutta l'estate. Adesso c'è effettivamente un mutamento funzionale; resta tuttavia uno stato di disagio, soprattutto perchè il migliaio di posti vacanti di cui parlava il relatore certamente appesantisce il lavoro del direttore didattico, il quale deve occuparsi come « reggente » di altre sedi, oltrechè del proprio circolo.

Le situazioni difficili sono molte, ma estremamente differenziate, per cui è giusto che prima della ripartizione dei nuovi posti ci sia un adeguamento dei posti in base a indagini svolte sul territorio. Appare evidente a tutti, infatti, che una cosa è un circolo in città, con cinquanta insegnanti e due edifici scolastici, mentre altra situazione è quella del circolo che ha quaranta insegnanti, ma che copre un'estensione molto vasta di territorio con difficoltà di comunicazioni. Tali difficoltà incidono sulla possibilità di organizzare incontri per la costituzione degli organi collegiali o per l'aggiornamento degli insegnanti. Quindi, il lavoro dei direttori didattici diventa estremamente difficile.

Sono aumentati i compiti anche da un punto di vista amministrativo, ma per questi c'è l'aiuto degli applicati di segreteria che prima dei decreti delegati non c'erano; la stessa partecipazione agli organi collegiali ha comportato un notevole aumento delle ore di lavoro per i direttori didattici, anche se gli organi stessi sono di aiuto nelle decisioni da prendere.

Per quanto riguarda gli educatori dei convitti, sono d'accordo con il relatore che sia opportuna una determinazione non rigida dei ruoli provinciali, in modo che ci sia possibilità di utilizzazione del personale in eccedenza al di fuori della provincia. Ritengo questa la migliore delle possibili soluzioni cui si potesse arrivare.

M E Z Z A P E S A. Un breve intervento per esprimere la piena adesione del Gruppo democratico cristiano al disegno di legge in esame. Come è stato notato, nell'ampia e articolata relazione sono emerse tutte quelle considerazioni che giustificano una rapida

-- come noi auspichiamo -- approvazione del disegno di legge stesso nel testo pervenutoci dalla Camera dei deputati.

Da tempo era avvertita la necessità di una ristrutturazione del personale direttivo della scuola elementare e del personale educativo di educandati e convitti, anche se questa poteva significare ampliamento degli organici. Quando però si consideri che per ogni circolo didattico l'organico degli insegnanti viene limitato tra 40 e 60 unità, quando si tenga presente l'esigenza che ogni circolo didattico venga compreso in un unico distretto scolastico, nonchè l'obbligo del Ministro di prevedere almeno biennialmente un adeguamento della distribuzione sul territorio dei circoli didattici esistenti, questi tre punti diventano già sufficienti a qualificare positivamente il disegno di legge in esame.

Si sarebbe potuto, forse, inserire nell'articolo qualcosa che potesse ancora migliorarlo. Ma, affinché il provvedimento venga rapidamente approvato nel testo pervenutoci dalla Camera, anche noi accogliamo l'impostazione metodologica seguita dal relatore di inserire in un ordine del giorno (di cui condividiamo pienamente la portata) alcune indicazioni al Governo perchè il provvedimento sia reso più adeguato e più consono sul piano operativo alle esigenze della scuola.

T R I F O G L I. Esporrò alcune riflessioni sul rapporto tra ciò che avviene nella scuola elementare e ciò che avviene nella scuola secondaria di fronte allo stesso problema.

Con il disegno di legge in esame noi daremo un direttore ad ogni direzione didattica che comprenda da 40 a 60 insegnanti. Nella scuola secondaria la situazione è enormemente diversa. Ci sono istituti di scuola secondaria superiore con oltre 1.500 alunni, oltre 150 insegnanti e un solo preside. Ora io mi domando: il problema del rapporto fra insegnanti, direzione didattica e presidenza viene risolto con lo stesso metro o si seguono impostazioni diverse?

Mi rendo perfettamente conto che i due tipi di scuola hanno esigenze diverse. Nella scuola elementare spesso il direttore didattico deve seguire insegnanti che si trovano,

ad esempio, in vallate alpine distanti tra loro decine di chilometri, mentre per la scuola secondaria quasi sempre vi è un solo istituto, ubicato nella stessa zona o città. Però, come mole di lavoro, si coglie una evidente sproporzione tra la situazione del preside che gestisce un istituto con oltre 1.500 alunni e 150 insegnanti, e quella emergente dalla norma che stiamo approvando in questo momento per la scuola elementare.

Io vorrei che si cercasse di esaminare i problemi secondo una visione unitaria, in modo che tali sproporzioni non sussistessero.

Ho voluto solo fare una raccomandazione al fine di riflettere su come impostare questi problemi.

U R B A N I . Non capisco l'osservazione del collega Trifogli, poichè le due questioni sono del tutto distinte.

Il problema sollevato ha, secondo me, la sua rilevanza; mi pare però che il criterio con il quale dobbiamo procedere non sia quello di un artificiale paragone tra situazioni diverse.

Se la dimensione proposta dal disegno di legge (40 insegnanti come limite inferiore e 60 come limite superiore, di norma; forse questo significa che, in via eccezionale, possono esservi delle cifre diverse) è ottimale, come mi pare siamo tutti d'accordo, vuol dire che la soluzione dei problemi relativi alla direzione della scuola elementare richiede un ridimensionamento. Il problema della direzione degli istituti secondari (dove c'è una presidenza per ogni singolo istituto) è un problema del tutto diverso, non paragonabile a quello della scuola elementare.

Il provvedimento, quindi, pare suggerito non tanto da una ottica corporativa, cioè dall'idea di aumentare il numero dei direttori, quanto dalla necessità di colmare una carenza, che, oltre tutto, si è prodotta anche per la mancanza di copertura di posti già esistenti. Al riguardo, si dovrebbe anche venire incontro all'esigenza di migliorare la situazione soprattutto nelle zone depresse, in particolare nel Mezzogiorno. Questa mi pare sia la logica del provvedimento.

Le preoccupazioni espresse sono forse valide per quanto riguarda la scuola secondaria,

ma angolate secondo un'ottica non paragonabile fra i due tipi di scuola.

T R I F O G L I . Vorrei solo chiarire che non intendevo affatto collocare nella stessa ottica i due ordini di scuola, che hanno esigenze e problemi tanto diversi. Non era questo lo spirito cui si ispirava la mia osservazione. Dico solo che il carico di lavoro e di responsabilità che ha un preside di scuola secondaria è indubbiamente superiore (questa è la mia esperienza) a quello di un direttore didattico con 40 o 60 insegnanti.

P R E S I D E N T E . Poichè nessun altro domanda di parlare, dichiaro chiusa la discussione generale.

S C H I A N O , *relatore alla Commissione*. Ringrazio per i consensi che sono stati espressi, non tanto sulla mia relazione, quanto sulla validità del disegno di legge.

Non entro nel merito del problema relativo alla scuola materna, sollevato dalla collega Conterno, rispetto al quale forse abbiamo visioni diverse. Vorrei invece richiamare l'attenzione su due punti.

È vero quello che dice la senatrice Conterno circa il venir meno del lavoro burocratico per il direttore didattico, ma c'è stato, di converso, un aggravio connesso al confluire sul direttore di tutte le competenze dell'ex ispettore scolastico; la stessa direzione degli organi collegiali ha reso più impegnativo il lavoro dei direttori, in un momento in cui il cambio di molti segretari e l'arrivo di personale nuovo, assunto in base al titolo di studio e senza alcuna esperienza specifica, ha costretto spesso i direttori a chiudersi in segreteria per il lavoro burocratico.

Per quanto riguarda la questione sollevata dal senatore Trifogli, mi pare che la situazione ottimale sia quella della scuola media inferiore, dove la legge fissa il numero delle classi e quello dei docenti. La scuola elementare si va avvicinando a questa situazione; il problema posto dal collega Trifogli va riconsiderato, a mio giudizio, perchè effettivamente è vero che, a livello di istituto superiore, molto spesso siamo al di là della dimensione

7ª COMMISSIONE

20° RESOCONTO STEN. (21 luglio 1977)

idonea a realizzare il concetto di comunità educante che sta alla base della riforma; peraltro, su questo problema non sono qualificato a dare la risposta, poichè è compito del Governo.

B U Z Z I, *sottosegretario di Stato per la pubblica istruzione*. Il Governo, innanzitutto, prende atto della convergenza di opinioni manifestatasi in ordine al disegno di legge; il provvedimento ha valore soprattutto sotto il profilo organizzativo, in quanto non interviene nella questione, sollevata dalla senatrice Conterno, della elettività o meno dei dirigenti scolastici. Il circolo didattico è una unità organizzativa della scuola elementare importante per lo sviluppo qualitativo di questa in quanto costituisce quella che, molto propriamente, il relatore ha chiamato la « comunità educante di base ». Il disegno di legge che il Senato sta per approvare offre delle possibilità di ristrutturazione dei circoli; non sono in grado di dire se esso risolverà pienamente il problema. Abbiamo, infatti, proceduto fino ad oggi con un criterio molto empirico, caratterizzato da elargizioni saltuarie, ogni volta che il Parlamento ha con legge istituito nuovi circoli. Il disegno di legge in esame ha valore innovativo in quanto ispirato a un criterio di programmazione triennale che ha dei limiti quantitativi (622 nuovi circoli), ma che permette di fare, come è stato opportunamente richiamato dal relatore e dall'ordine del giorno da lui presentato, un piano triennale per ciascuna provincia. Tale piano potrebbe anche mettere in evidenza le deficienze non sanabili a causa dei limiti quantitativi fissati nel disegno di legge, ma soprattutto presuppone dei recuperi o degli accorpamenti che devono derivare da due elementi: il fatto di ricondurre i circoli alle dimensioni minime e massime indicate dalla norma e il fatto di dover far coincidere il confine territoriale del circolo con il confine distrettuale.

Sono stati poi sollevati problemi che possono avere rilevanza per l'attuazione di questo provvedimento.

Il senatore Urbani si è chiesto se il provvedimento potrà servire a sviluppare l'articolazione organizzativa della scuola elemen-

tare nelle zone depresse. Certamente, fra i criteri di priorità da seguire per favorire tale sviluppo si devono considerare anche le situazioni socio-economiche o quelle ambientali; però, c'è da dire che la crisi, alla quale s'intende ovviare, si è manifestata soprattutto nelle province ad urbanizzazione crescente o in cui confluisce immigrazione. Non per niente, la provincia che presenta dei *deficit* più gravi in tal senso è Torino, la stessa situazione si ritrova in gran parte delle province del Nord.

Indubbiamente, vi sono dei problemi di funzionalità che non sono risolti da questo disegno di legge, ad esempio la questione dei circoli vacanti: è giusta la raccomandazione della massima sollecitudine nell'espletamento dei concorsi in atto (assicuro la Commissione che il Governo opera in questa direzione, e ritengo che nel mese di settembre si potranno svolgere le prove scritte del concorso direttivo recentemente bandito; si metteranno a concorso anche i posti che si renderanno disponibili alla data del 1° ottobre 1977 e quelli di nuova istituzione) in modo da arrivare alla piena utilizzazione delle possibilità offerteci dai concorsi medesimi. Però il fenomeno delle reggenze continuerà; per risolverlo dovremo estendere alla scuola elementare l'istituto dell'incarico: istituto presente nella scuola secondaria, ma che ha dato risultati piuttosto negativi, se pensiamo alle numerose e motivate iniziative legislative ispirate all'intento di bandire concorsi speciali per l'ammissione in ruolo degli incaricati.

Quindi, nel momento in cui si è fatto uno sforzo per garantire la qualificazione di questo personale, al quale viene oggi richiesto il possesso di un titolo universitario, una norma speciale inevitabilmente finirebbe col derogare a quest'esigenza. Ecco perchè sembra più opportuno superare questo periodo di difficoltà, che indubbiamente comprenderà anche l'anno scolastico 1977-78, con una soluzione amministrativa già praticata, pur non avendo essa una sicura legittimazione dal punto di vista giuridico cioè quella di utilizzare gli insegnanti vicari in funzioni permanenti, laddove la distanza o la consistenza dei circoli (o altre ragioni) possano

determinare una situazione permanente di difficoltà e di impedimento per il direttore titolare o per il reggente. Sarà fatto, comunque, ogni sforzo, soprattutto per corrispondere alle raccomandazioni di sollecitudine nell'espletamento dei concorsi cui si è fatto riferimento.

Si è parlato della scuola materna; questo problema, a giudizio del Governo, è urgente, soprattutto nelle province che hanno avuto un numero di istituzioni tale da consentire l'individuazione dei circoli. L'unificazione, infatti, della scuola materna con quella elementare è problema che solleva questioni che vanno ben più in là della stessa questione dell'elettività: è la natura della scuola per l'infanzia che può giustificare un ordinamento differenziato e autonomo; d'altro canto, l'autonomia di governo della scuola materna deve consentire l'esaltazione, o meglio, lo sviluppo giusto dei caratteri propri di questa scuola che è sempre rimasta in posizione subalterna rispetto alla scuola elementare, non valorizzando quindi i contenuti culturali ed educativi che le sono propri.

Ritengo pertanto che la scuola per l'infanzia si debba costituire nell'autonomia, in quanto rappresenta, in gran parte, un'esperienza ancora da sviluppare nel nostro paese.

Il Governo, nel non opporsi, per quello che è di sua competenza, allo stralcio che la Camera dei deputati ha operato in questa materia, non intende esprimere ignoranza del problema oppure accantonamento dello stesso, come se le scelte fossero già fatte. Il problema esiste ed è aperto e il Governo è pronto ad affrontare la questione nel confronto delle diverse tesi, anche per arrivare al varo di un provvedimento legislativo, quale si rende necessario, di revisione della legge-istitutiva della scuola materna statale.

La questione del personale non docente, giustamente rilevata dal relatore, troverà soluzione proprio nella ristrutturazione dei circoli. Secondo l'opinione del Ministero della pubblica istruzione, le tabelle allegate al decreto n. 420 non hanno rispondenza nella realtà e provocano uno sperpero di denaro. Tale sperpero si è verificato anche in conseguenza della mancata attuazione dell'articolo 127 del decreto relativo allo stato giuridico del personale, che avrebbe dovuto consenti-

re una ristrutturazione dei circoli didattici nonchè evitare l'incremento di unità di personale non docente. Posso comunque assicurare che già attualmente questo personale è stato recuperato e utilizzato nei provveditorati agli studi. Inoltre, la creazione dei distretti scolastici e la necessità di renderli funzionali permetterà un'ulteriore utilizzazione di detto personale, per il quale occorre una qualificazione professionale adeguata. Siamo di fronte a problemi di produttività della spesa e di funzionalità dei servizi, rispetto ai quali il Governo si sente impegnato.

Le questioni connesse alla categoria dei dirigenti scolastici, sollevate dal senatore Trifogli, presentano una certa gravità, non superabile se non si considera il nuovo assetto istituzionale dato alla scuola con i decreti delegati. Da una parte abbiamo il potere centrale, espresso dall'organo periferico dell'amministrazione, il dirigente scolastico, con le sue funzioni di carattere pedagogico-didattico e di rappresentanza dell'amministrazione centrale della scuola; dall'altra il potere democratico, a cui si è data consistenza attraverso gli organi collegiali, che si esprime nel presidente del consiglio d'istituto o di circolo.

Secondo alcuni, le molteplici funzioni del dirigente scolastico manifestano una certa ambiguità che ne paralizza tutta l'attività; secondo altri la poliedricità di competenze qualifica il dirigente scolastico in senso politico, in stretto rapporto con la società.

Le funzioni di tecnico della didattica e di politico svolte dal dirigente scolastico assumono quindi un significato nuovo, rappresentativo della convergenza tra comunità educativa, espressione della società locale, e scuola di Stato al servizio del cittadino. È nella convergenza di questi due elementi che si dovrebbe trovare, non il punto di neutralità, bensì il fattore di qualificazione della funzione del dirigente. In questo tema le forze politiche, sindacali e professionali si sentono impegnate. Nel frattempo, comunque, non si può prescindere da una mobilitazione di tutte le energie qualificate, dalle quali dipende in gran parte il successo della gestione collegiale della scuola e lo sviluppo del processo innovativo in campo educativo.

7^a COMMISSIONE

20° RESOCONTO STEN. (21 luglio 1977)

P R E S I D E N T E . Comunico alla Commissione che il relatore Schiano ha presentato il seguente ordine del giorno:

« La 7^a Commissione permanente del Senato,

in sede di discussione del disegno di legge n. 758, recante norme per la determinazione dei ruoli organici del personale direttivo della scuola elementare e del personale educativo,

constatata la gravità della situazione riguardante i circoli didattici sia per il grave appesantimento, in molti di essi, del numero degli insegnanti (appesantimento da cui dipende, tra l'altro, la notevole difficoltà a realizzare una corretta gestione degli organi collegiali della scuola), sia per l'elevato numero di circoli vacanti nei quali vien meno o è alquanto ridotta l'azione di animazione e di promozione che la legge affida ai direttori didattici;

considerata la necessità di dare esecuzione con organicità ed urgenza alle norme previste dall'articolo 1 della presente legge,

impegna il Governo:

1) a definire per ogni provincia un piano triennale di ristrutturazione e di nuove istituzioni dei circoli didattici tenendo conto dei processi di urbanizzazione in atto, della dinamica demografica locale e di ogni altro elemento di variabilità prevedibile nel triennio;

2) a programmare la graduale applicazione del piano secondo le indicazioni di priorità previste dalla legge;

3) ad espletare con la massima sollecitudine il concorso a 1.025 posti di direttore didattico bandito in data 28 gennaio 1977, integrando il numero dei posti stessi, in seguito all'approvazione della presente legge, secondo quanto previsto dall'articolo 30 del decreto del Presidente della Repubblica 31 maggio 1974, n. 417 ».

(0/758/1/7)

B U Z Z I , sottosegretario di Stato per la pubblica istruzione. A nome del Governo dichiara di accogliere l'ordine del giorno del relatore.

B O R G H I . Ricordo alla Commissione lo spirito con il quale, a suo tempo, il Gruppo democratico cristiano ha portato avanti il discorso sulla legge n. 444 del 18 marzo 1968 istitutiva della scuola materna statale. Fattora condividiamo il risultato raggiunto e richiamiamo, comunque, l'attenzione sul seguente ordine del giorno, del quale do lettura per sottolineare una posizione aperta della DC nei riguardi di possibili perfezionamenti futuri, previo adeguato approfondimento della materia, pur dichiarando di ritirarlo a seguito delle precisazioni del Governo:

« La 7^a Commissione permanente del Senato,

in sede di discussione del disegno di legge n. 758 recante determinazione dei ruoli organici del personale direttivo della scuola elementare e del personale educativo,

sottolinea l'urgente necessità di provvedere ad una organica revisione della legge 18 marzo 1968, n. 444, recante ordinamento della scuola materna statale,

invita il Governo a formulare proposte concrete per assicurare un autonomo funzionamento delle direzioni delle scuole materne statali provvedendo all'emanazione del bando di concorso per l'immissione nel ruolo direttivo del personale in possesso dei titoli prescritti di cui al primo comma dell'articolo 9 della predetta legge n. 444 ».

(0/758/2/7) BORGHI, SCHIANO, MEZZAPESA, D'AMICO, TRIFOGLI

P R E S I D E N T E . Passiamo all'esame degli articoli, di cui do lettura:

Art. 1.

Il ruolo organico del personale direttivo della scuola elementare è stabilito in 5.000 posti.

I nuovi posti sono istituiti come segue:

per l'anno scolastico 1977-78, sino a un massimo di 200 nuovi posti nei limiti degli stanziamenti di cui all'articolo 4 della presente legge;

per l'anno scolastico 1978-79, altri 200 nuovi posti, oltre quelli eventualmente residui, non istituiti nell'anno precedente;

7^a COMMISSIONE

20° RESOCONTO STEN. (21 luglio 1977)

per l'anno scolastico 1979-80, altri 222 nuovi posti.

Il Ministro della pubblica istruzione provvede alla ripartizione dei nuovi posti da istituire a sensi del precedente comma dopo avere effettuato l'adeguamento della distribuzione sul territorio dei circoli didattici esistenti.

Ogni circolo didattico ha un organico, di norma, non inferiore a 40 insegnanti di ruolo e non superiore a 60.

Le nuove istituzioni e gli adeguamenti sono effettuati tenendo prioritariamente presenti le necessità derivanti dallo sviluppo della popolazione scolastica, la situazione ambientale e l'esigenza che ogni circolo sia compreso in un unico distretto scolastico.

Dall'anno scolastico 1980-81 il Ministro della pubblica istruzione, entro il 31 marzo di ogni biennio, adegua la distribuzione sul territorio dei circoli didattici esistenti.

È approvato.

Art. 2.

I posti di organico dei ruoli provinciali delle istitutrici degli educandati femminili dello Stato e dei ruoli provinciali degli istittutori dei convitti nazionali e dei convitti annessi agli istituti tecnici e professionali, previsti dall'articolo 121 del decreto del Presidente della Repubblica 31 maggio 1974, n. 417, sono determinati come segue:

sino a 25 convittori o semiconvittori e, nei convitti annessi agli istituti tecnici e professionali, sino a 25 convittori, n. 4 posti;

per ogni successivo gruppo di 10 convittori o semiconvittori e, nei convitti annessi agli istituti tecnici e professionali, di 10 convittori, 1 posto in più.

La determinazione degli organici è effettuata in relazione alle sedi di funzionamento del convitto.

Le variazioni degli organici del personale educativo disposte ai sensi del primo comma del presente articolo sono effettuate,

entro il 31 marzo di ogni anno, con decreto del Ministro della pubblica istruzione, di concerto con il Ministro del tesoro.

È approvato.

Art. 3.

Gli incarichi di personale educativo possono essere conferiti, in attesa dell'espletamento dei concorsi per l'assunzione in ruolo, soltanto per posti disponibili nei ruoli organici determinati sulla base dei criteri di cui al precedente articolo 2 e dopo avere utilizzato, anche al di fuori della provincia, il personale educativo che risulti eventualmente in eccedenza rispetto agli organici degli istituti educativi corrispondenti.

È fatto divieto di assumere personale in eccedenza ai posti previsti negli organici.

A carico degli inadempienti si applicano le norme del terzo e quarto comma dell'articolo 12 del decreto legislativo del Capo provvisorio dello Stato 4 aprile 1947, n. 207.

È approvato.

Art. 4.

All'onere derivante dall'attuazione della presente legge si provvede con i normali stanziamenti dei capitoli numeri 1501, 2400, 2401 e 3201 dello stato di previsione della spesa del Ministero della pubblica istruzione per l'esercizio 1977 e dei corrispondenti capitoli degli esercizi successivi.

È approvato.

Metto ai voti il disegno di legge nel suo complesso.

È approvato.

La seduta termina alle ore 11,45.

SERVIZIO DELLE COMMISSIONI PARLAMENTARI

Il Direttore: Dott. GIOVANNI BERTOLINI