

CAMERA DEI DEPUTATI

N. 3821

—

PROPOSTA DI LEGGE

D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

GANDOLFI, DUTTO, OLCESE, RAVAGLIA*Presentata il 17 dicembre 1982*

Delega al Governo per una nuova disciplina delle funzioni dirigenziali nelle istituzioni scolastiche di ogni ordine e grado

ONOREVOLI COLLEGHI! — La presente proposta di legge risponde ad una serie di esigenze emergenti in larghi strati della opinione pubblica, non soltanto fra gli operatori scolastici e fra coloro che s'interessano abitualmente di scuola. Essa nasce dalla convinzione che in questi ultimi anni le funzioni direttive nelle strutture periferiche della scuola si sono profondamente trasformate, nel senso di una sempre crescente complessità e integrazione di compiti. Sulla scuola si è infatti riversata una domanda sempre più forte di interconnessioni con la società, che rende ormai diversi anche taluni compiti ritenuti tradizionali: domanda di indirizzi didattici e culturali rispondenti alla articolazione e diversificazione della struttura produttiva, domanda di risposte adeguate

ad esigenze di orientamento e preparazione professionale dei giovani, domanda di integrazione o di ristrutturazione di servizi sociali, domanda infine di integrazione di compiti tradizionalmente affidati all'istituto familiare, messo oggi in crisi dalle profonde trasformazioni del costume e della realtà sociale. Questi tipi di domanda hanno di fatto accresciuto in maniera sensibile gli impegni e la responsabilità dei presidi e dei direttori didattici, senza però che a tale processo si siano accompagnate nuove definizioni legislative e soprattutto iniziative adeguate di formazione e di selezione. Le norme contenute a tal proposito nel decreto del Presidente della Repubblica 31 maggio 1974, n. 417, risultano invecchiate e non più soddisfacenti.

In particolare le figure direttive sono state chiamate a compiti di:

direzione amministrativa e organizzativa più diretta e articolata, anche in relazione alle funzioni che i direttivi assolvono in quanto presidenti di giunta esecutiva (di propulsione perciò all'interno dei consigli di circolo o d'istituto);

promozione, progettazione e guida di programmazioni didattiche e di sperimentazioni, anche a carattere interdisciplinare;

raccordo con la realtà sociale e politica circostante, e con la molteplicità degli enti elettivi territoriali e scolastici;

rapporto con gli studenti, tenuto conto tra l'altro di una sempre più peculiare loro richiesta di forme nuove di partecipazione e responsabilizzazione nella gestione dell'attività formativa.

Tutti questi compiti richiedono che si proceda con urgenza in sede legislativa alla introduzione e definizione di una figura nuova, in qualche modo « manageriale », di dirigente scolastico periferico: entro un nuovo quadro di diritti e doveri. Fra i diritti, quello di vedere sancito sia sotto il profilo normativo che sotto il profilo retributivo questo « ruolo manageriale », che oggi non si può disconoscere e che la società nel suo complesso chiede per una scuola moderna ed efficiente. Tra i doveri, innanzitutto quello di passare attraverso criteri rigorosi di selezione, formazione, reclutamento.

Contemporaneamente, altre esigenze si sono fatte strada: quella di razionalizzare la struttura delle istituzioni scolastiche del futuro e di fornire della scuola nel suo insieme un'immagine più aderente ai compiti che la società ad essa richiede. Non vi è dubbio che la dislocazione a pioggia, la frantumazione delle energie, spesso la casualità, ancora più spesso la aderenza a criteri settoriali e corporativi o partitici e campanilistici, prevalsi negli ultimi anni con l'espansione della scolarizzazione di massa, hanno ridotto di molto la capacità di spinta e di propulsione delle istituzioni scolastiche sul territorio,

proprio nel momento in cui bisogni diversi affioravano dalla realtà sociale e il ruolo della scuola pubblica avrebbe avuto necessità di imporsi con scelte caratterizzanti. Quando poi la spinta alla scolarizzazione di massa ha cominciato ad affievolirsi, almeno nella fascia dell'obbligo, per effetto di una decrescente domanda di iscrizioni dovuta al diminuito numero di ragazzi in età scolare, la difficoltà e le debolezze della scuola di Stato sono apparse ancor più evidenti.

E tuttavia, da queste difficoltà si possono trarre utili motivi di riflessione, la diminuita pressione quantitativa sulla scuola può e deve consentire revisioni in senso qualitativo della vita scolastica. Lo Stato ha il dovere di intervenire, per rafforzare, ristrutturando, riaccorpando e promuovendo un migliore impiego delle risorse ed una migliore qualificazione della spesa per l'istruzione.

Partendo da tali presupposti, il PRI con un apposito progetto di legge, si propone:

1) di ristrutturare appunto le istituzioni scolastiche, in modo da creare direzioni didattiche non inferiori alle 60 classi, istituti medi non inferiori alle 24 classi, scuole secondarie superiori nelle dimensioni massime che saranno fissate dalla legge di riforma;

2) di assegnare ad ognuna di queste strutture un dirigente scolastico, con compiti chiari e ben definiti;

3) di avviare la selezione di dirigenti, mediante appositi concorsi ed a seguito di specifici momenti di formazione;

4) di equiparare a quello dei dirigenti dello Stato l'inquadramento normativo e retributivo dei suddetti dirigenti scolastici.

Tutto ciò secondo quella linea di rigore che il PRI si è sempre sforzato di portare avanti; e nel quadro di una politica scolastica che veda la scuola dello Stato protagonista, rinnovata in profon-

VIII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI — DOCUMENTI

dità, in grado di sostenere il confronto con le analoghe istituzioni private che agiscono nel nostro paese. Una tale politica scolastica non può continuare a volere mortificati gli attuali direttivi, perché ritenuti estranei al moto di rinnovamento.

In particolare, la presente legge prevede:

all'articolo 1 una delega al Governo ed emanare, entro 6 mesi dall'entrata in vigore della legge, « uno o più decreti, aventi valore di legge ordinaria, per una nuova disciplina della funzione dirigenziale »; si ritiene che il periodo indicato sia sufficiente, se si vuole avviare con speditezza il processo di trasformazione del quale s'è detto;

all'articolo 2, una ridefinizione delle scuole statali: esse vengono indicate come « centri di propulsione, organizzazione, coordinamento della vita della scuola sul territorio »; ad esse viene attribuita « l'autonomia amministrativa, patrimoniale, contabile »; vi si stabilisce anche che il trattamento economico, per tutto il personale della scuola, venga corrisposto con il sistema della contabilità speciale »;

all'articolo 3, una delega al Governo « a predisporre, entro un anno dalla entrata in vigore della presente legge, un piano di riorganizzazione e di raccorpamento di tutte le scuole di Stato », con l'obiettivo appunto di « istituire circoli didattici di dimensioni non inferiori alle 60 classi », « istituire, ove necessario, raggruppamenti di scuole medie di dimensioni non inferiori alle 24 classi », « istituire, ove necessario, raggruppamenti di scuole secondarie superiori di dimensioni non inferiori al massimo stabilita dalla legge di riforma »; per tale articolo si precisa però che « l'attuazione del piano avviene progressivamente », con una redistribuzione delle sedi non coperte da personale di ruolo o vacanti per *turn over*, nonché di quelle istituite ex novo: soltanto a tali istituzioni scolastiche, « così dimen-

sionate », potrà essere assegnato un « dirigente »;

all'articolo 4, la definizione della « funzione dirigenziale scolastica ».

Essa è « unitaria » in quanto abbraccia « un'unica sfera di poteri e responsabilità ed è vista « come struttura di raccordo del servizio pubblico scolastico con le varie istituzioni comunque interessate a problemi formativi »;

all'articolo 5, la definizione dei compiti specifici dei dirigenti scolastici, che vanno dalla « promozione e coordinamento delle attività scolastiche » alla « vigilanza e al controllo dell'attività amministrativa e didattica della scuola »; dalla « rappresentanza legale » alla « responsabilità dell'esecuzione e dell'osservanza delle direttive e dei programmi » stilati dai vari Organi collegiali; vi si precisa inoltre che il fine è quello « di garantire la partecipazione della scuola ad attività culturali, di educazione permanente e istruzione ricorrente, nonché ad ogni altra iniziativa promossa nel quadro del diritto allo studio »;

all'articolo 6, la qualifica di dirigente scolastico per chi esercita le funzioni di cui sopra; vi si precisa che il « trattamento economico e di carriera viene rideterminato e assimilato a quello del dirigente statale », ma che l'orario di servizio dovrà essere « determinato secondo le particolari caratteristiche di flessibilità richieste dalla specificità della funzione », pur non potendo essere inferiore a « quello previsto per la generalità dei dirigenti statali »;

all'articolo 7, i concorsi e i corsi a numero chiuso di cui s'è detto; pur in tale materia, il Governo è delegato ad « emanare entro 6 mesi nuove norme, che sostituiscano quelle in vigore »; è previsto dunque che l'accesso alla « dirigenza » avvenga « mediante concorsi per esami di ammissione e corsi selettivi di formazione dirigenziale con esami finali », che tali corsi abbiano inizio dopo la predisposizione del piano di cui all'articolo 3, che essi si effettuino « secondo la pro-

gressione determinata dal piano stesso», che ad essi venga ammesso « un numero di candidati superiore del 20 per cento a quello dei posti disponibili all'atto del bando », che abbiano una durata « non inferiore a 6 mesi »; che vi possano partecipare gli attuali direttori « con almeno 8 anni di servizio nel ruolo », i presidi di scuola media « con almeno 6 anni di servizio », i presidi di scuola secondaria superiore « con almeno 4 anni di servizio »; e si precisa poi che la sede ai vincitori sarà assegnata nelle dimensioni « previste all'articolo 3 », in stretto ordine di graduatoria nazionale »; e che il personale che non voglia partecipare ai suddetti concorsi potrà mantenere la « sede di titolarità fino al collocamento a riposo »;

al comma finale dello stesso articolo 7, « in prima applicazione della presente legge », una norma transitoria: la dirigenza — in prima applicazione — « viene attribuita *ad personam* ai vincitori dei concorsi, indipendentemente dalle dimensioni della sede di titolarità occupata all'atto del concorso » (e cioè per evidenti motivi di equità, nonché per le difficoltà che potrebbero derivare da un impatto troppo rigido della legge, in una situazione che vede ormai consolidate certe posizioni dei direttivi);

all'articolo 8, infine, le norme valide dopo l'attuazione integrale del piano di riorganizzazione e di riaccorpamento, di cui all'articolo 3; tali norme prevedono che a regime possano accedere ai concorsi per l'ammissione ai corsi di formazione dirigenziale i docenti forniti di laurea, vincitori di un concorso per titoli ed esami, con almeno 6 anni di servizio di ruolo. Questa disposizione però ammette alcune eccezioni: le quali vanno nella direzione di un premio alla professionalità, e in particolare ai meriti scientifici, al di là della pura e semplice logica che ha finora privilegiato solo l'anzianità nel servizio. Si ritiene cioè che i titoli debbano avere un

peso notevole, nella determinazione dell'ammissibilità ai corsi, ed egualmente debbano averlo esperienze come quelle di collaboratore vicario o di membro di giunta esecutiva. Si ritiene altresì di dovere segnare una qualche differenza fra coloro che hanno superato un regolare concorso per titoli ed esami e coloro invece che abbiano più facilmente usufruito di leggi speciali.

Ebbene, tutti questi meccanismi — per i quali per altro il PRI chiede contributi di idee e di esperienze — devono garantire un principio che riteniamo non rinunciabile: quello della selettività e della piena professionalità.

Solo con una riforma di questo genere si potranno tuttavia ricreare incentivi adeguati e si potrà dare un giusto riconoscimento alle competenze e agli impegni legati alle nuove complesse funzioni direttive nella scuola: solo così sarà possibile richiedere ed ottenere dalla scuola quello sforzo di rinnovamento e di integrazione con la società, che rimane uno degli obiettivi fondamentali da perseguire. Nella considerazione complessiva del nesso inscindibile che esiste tra formazione dei giovani e sviluppo economico e sociale.

Sappiamo bene che analoghe proposte, in passato, non hanno trovato le necessarie risposdenze, in sede politica e sindacale, per una approfondita analisi del problema. La proposta del PRI, come ci siamo sforzati di dimostrare, parte da considerazioni assai diverse e si muove su un terreno diverso: non è e non vuole essere una richiesta che venga incontro a pur motivate esigenze categoriali, bensì un tentativo di trasformazione della funzione direttiva nel suo complesso. Del resto, sullo stesso terreno si muovono oggi i sindacati più sensibili e le associazioni più avanzate. Siamo convinti che questa sia un'occasione da non lasciar trascorrere invano.

PROPOSTA DI LEGGE

ART. 1.

Il Governo della Repubblica è delegato ad emanare entro sei mesi dall'entrata in vigore della presente legge uno o più decreti, aventi valore di legge ordinaria, per una nuova disciplina della funzione dirigenziale nelle istituzioni scolastiche statali di ogni ordine e grado, con l'osservanza dei principi e criteri direttivi indicati nei successivi articoli.

ART. 2.

Tutte le scuole statali di ogni ordine e grado sono centri di propulsione, organizzazione, coordinamento della vita della scuola sul territorio.

Ad esse viene attribuita autonomia amministrativa, patrimoniale, contabile.

Esse provvedono alla gestione diretta dei beni patrimoniali di qualsiasi natura destinati al loro funzionamento; possono compiere atti di disposizione dei predetti beni che non siano di proprietà degli enti locali, possono stipulare contratti e convenzioni inerenti al loro funzionamento didattico e amministrativo sulla base delle loro disponibilità finanziarie e patrimoniali e, in tali limiti, ne rispondono direttamente; sono altresì tenute alla compilazione di appositi inventari dei loro beni patrimoniali.

Per l'esercizio dell'autonomia amministrativa le predette scuole sono tenute all'osservanza delle disposizioni contenute nel decreto del Presidente della Repubblica 31 maggio 1974, n. 416.

Per tutti gli ordini di scuola il trattamento economico del personale direttivo, docente e non docente, è corrisposto con il sistema della contabilità speciale.

ART. 3.

Il Governo della Repubblica è delegato a predisporre, entro un anno dall'entrata in vigore della presente legge,

un piano di riorganizzazione e di riaccorpamento di tutte le scuole di Stato, che si proponga di raggiungere i seguenti obiettivi:

1) istituire circoli didattici di dimensioni non inferiori alle sessanta classi;

2) istituire, ove necessario, raggruppamenti di scuole medie di dimensioni non inferiori alle ventiquattro classi;

3) istituire, ove necessario, raggruppamenti di scuole secondarie superiori di dimensioni non inferiori al massimo stabilito dalle leggi di riforma.

L'attuazione del piano avviene progressivamente, mediante la redistribuzione delle direzioni e delle presidenze non coperte da personale di ruolo o rimaste vacanti per avvicendamento per limiti di età e di quelle di nuova istituzione. Alle scuole così dimensionate viene assegnato un dirigente scolastico.

ART. 4.

La funzione dirigenziale scolastica è unitaria: ad essa corrisponde un'unica sfera di poteri e responsabilità, intesa come struttura di raccordo del servizio pubblico scolastico con le varie istituzioni comunque interessate a problemi formativi.

ART. 5.

I dirigenti scolastici provvedono:

1) alla promozione ed al coordinamento delle attività scolastiche;

2) alla vigilanza e al controllo dell'attività amministrativa e didattica della scuola;

3) alla rappresentanza legale della scuola;

4) ad assicurare la responsabilità della esecuzione e dell'osservanza delle direttive e dei programmi di massima formulati nell'ambito e secondo le varie com-

petenze degli organi collegiali; ferma restando la responsabilità penale, civile, amministrativa, disciplinare, prevista per i dirigenti statali. Tale funzione si esplica al fine di garantire la partecipazione della scuola ad attività culturali, di educazione permanente e istruzione ricorrente, nonché ad ogni altra iniziativa promossa nel quadro del diritto allo studio.

ART. 6.

Al personale che esercita la suddetta funzione viene assegnata la qualifica di dirigente scolastico. Il trattamento economico e di carriera viene rideterminato e assimilato a quello del dirigente statale, secondo la normativa in vigore all'atto della emanazione delle norme delegate, e nel rispetto dell'articolo 36 della Costituzione fermo restando il principio di onnicomprensività.

L'orario di lavoro dei dirigenti scolastici sarà determinato secondo le particolari caratteristiche di flessibilità richieste dalla specificità della funzione e non potrà essere comunque inferiore a quello previsto per la generalità dei dirigenti statali.

ART. 7.

Alla dirigenza scolastica si accede soltanto mediante concorsi e corsi a numero chiuso.

Il Governo è delegato ad emanare entro sei mesi dall'approvazione della presente legge, nuove norme in sostituzione di quelle attualmente in vigore, previste al titolo II, capo III, del decreto del Presidente della Repubblica 31 maggio 1974, n. 417, le quali garantiscono l'accesso alla dirigenza mediante concorsi per esami di ammissione a corsi selettivi di formazione dirigenziale con esami finali, nell'osservanza delle norme di legge per il coordinamento affidato alla scuola della pubblica amministrazione. Ai concorsi, che avranno inizio dopo la predisposizione del piano, e che si effettueranno secondo la progressione determinata dal piano stesso, verrà

VIII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI — DOCUMENTI

ammesso un numero di candidati superiore del 20 per cento a quello dei posti disponibili all'atto del bando.

I corsi dovranno avere durata non inferiore a sei mesi.

Ai corsi potranno essere ammessi, in prima applicazione della presente legge:

1) i direttori didattici con almeno otto anni di servizio nel ruolo;

2) i presidi di scuola media con almeno sei anni di servizio nel ruolo;

3) i presidi di scuola secondaria superiore con almeno quattro anni di servizio nel ruolo.

Contestualmente alla progressiva attuazione del piano, di cui all'articolo 3, ai vincitori dei concorsi suddetti viene assegnata una sede delle dimensioni previste all'articolo 3, in stretto ordine di graduatoria nazionale.

La rinuncia alla sede implica la decadenza dalla graduatoria.

Il personale direttivo di ruolo che non intenda partecipare ai concorsi per dirigente scolastico o che rinunci alla sede di cui al comma precedente, mantiene a richiesta la sede di titolarità fino al collocamento a riposo.

In prima applicazione della presente legge la dirigenza viene attribuita *ad personam* ai vincitori dei concorsi, indipendentemente dalle dimensioni della sede di titolarità occupata all'atto del concorso.

ART. 8.

Dopo l'attuazione completa del piano di riorganizzazione e di riaccorpamento, di cui all'articolo 3, ai concorsi per l'ammissione ai corsi di cui al precedente articolo 7 potranno accedere i docenti di ogni ordine e grado forniti di laurea, che abbiano superato un regolare concorso per titoli ed esami per la docenza e che siano in servizio di ruolo in una scuola statale da almeno sei anni.

I docenti immessi in ruolo mediante leggi speciali possono accedere ai concorsi

dopo otto anni di effettivo servizio di ruolo. I limiti di cui ai precedenti commi saranno abbassati di due anni, qualora gli interessati producano pubblicazioni e titoli di alto valore scientifico e didattico; oppure documentino di aver preso parte con propri contributi originali a progetti di sperimentazione approvati dal Ministero della pubblica istruzione.

Egualemente i limiti saranno abbassati di due anni, per i concorrenti che abbiano ricoperto l'incarico di collaboratore vicario per almeno un biennio; saranno invece abbassati di un solo anno, per quei docenti che siano stati membri di giunta esecutiva per almeno un anno scolastico.

Il Governo è delegato ad emanare norme e tabelle, per la valutazione dei titoli di cui sopra, entro sei mesi dall'attuazione completa del piano di cui all'articolo 3.