

COMMISSIONE VIII

ISTRUZIONE E BELLE ARTI

9.

SEDUTA DI GIOVEDÌ 14 FEBBRAIO 1980

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE TESINI GIANCARLO

INDICE

	PAG.	
Proposte di legge (Discussione e rinvio):		
MAMMÌ ed altri: Modifiche ed integrazioni al decreto del Presidente della Repubblica 31 maggio 1974, n. 416, concernente l'istituzione ed il riordinamento di organi collegiali nella scuola materna, elementare, secondaria e artistica (981);		La seduta comincia alle 10,20.
PORTATADINO ed altri: Modifiche della disciplina e integrazione delle competenze degli organi collegiali della scuola, istituiti con decreto del Presidente della Repubblica 31 maggio 1974, n. 416 (1164);		SCOZIA, <i>Segretario</i> , legge il processo verbale della seduta precedente.
OCCHETTO ed altri: Norme sulla partecipazione democratica nella scuola (1237)	63	(È approvato).
PRESIDENTE	63, 68, 69	Discussione delle proposte di legge Mammì ed altri: Modifiche ed integrazioni al decreto del Presidente della Repubblica 31 maggio 1974, n. 416, concernente l'istituzione ed il riordinamento di organi collegiali nella scuola materna, elementare, secondaria e artistica (981); Portatadino ed altri: Modifiche della disciplina e integrazione delle competenze degli organi collegiali della scuola, istituiti con decreto del Presidente della Repubblica 31 maggio 1974, n. 416 (1164); Occhetto ed altri: Norme sulla partecipazione democratica nella scuola (1237).
CASATI	68	
DRAGO, <i>Sottosegretario di Stato per la pubblica istruzione</i>	68	
FERRI	68	
RALLO	68	
SCOZIA, <i>Relatore</i>	64	PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca la discussione abbinata delle proposte di legge di iniziativa dei deputati Mammì,
STERPA	68	

Del Pennino e Dutto: « Modifiche ed integrazioni al decreto del Presidente della Repubblica 31 maggio 1974, n. 416, concernente l'istituzione ed il riordinamento di organi collegiali nella scuola materna, elementare, secondaria e artistica »; Portatadino, Casati, Caravita, Garocchio, Bianco Ilario, Casini, Garavaglia Maria Pia, Marzotto Caotorta, Piccoli Maria Santa, Porcellana, Sanese, Vietti Anna Maria e Zaniboni: « Modifiche della disciplina e integrazione delle competenze degli organi collegiali della scuola, istituiti con decreto del Presidente della Repubblica 31 maggio 1974, n. 416 »; Occhetto, De Gregorio, Ferri, Allegra, Asor Rosa, Barbarossa Voza Maria Immacolata, Berlinguer Giovanni, Bianchi Beretta Romana, Bosi Maramotti Giovanna, Masiello, Nespolo Carla Federica, Pagliai Morena Amabile e Tortorella: « Norme sulla partecipazione democratica nella scuola ».

L'onorevole Scozia ha facoltà di svolgere la relazione.

SCOZIA, *Relatore*. Le tre proposte di legge all'ordine del giorno si riferiscono ad un tema di particolare importanza ed interesse come quello relativo alla revisione della legislazione in materia di organi collegiali della scuola; tema sul quale si sta sviluppando ormai da tempo un ampio dibattito non solo nell'ambiente scolastico, ma in tutto il paese. Il dibattito si ricollega alla lunga elaborazione politica e culturale della legge n. 477 del 1973 e, conseguentemente, all'emanazione dei decreti delegati i quali portarono ad una visione nuova dell'organizzazione scolastica: da una concezione verticistica e burocratizzata della scuola si è cercato di passare ad una scuola pubblica democratica e di partecipazione.

Si è trattato di un processo di democratizzazione che ha registrato il coinvolgimento di tutte le componenti della scuola e della società nella prospettiva di attuazione dei principi dell'autonomia e del decentramento. In sostanza si è tentato di adeguare la legislazione scolastica ai principi costituzionali del decentramento e del-

la partecipazione, secondo quanto previsto dall'articolo 5 della Costituzione.

Tuttavia, sono ben note le delusioni che sono scaturite da questa riforma e causa dei ritardi e delle mancate attuazioni, con l'evidente conseguenza di veder permanere all'interno del sistema una struttura dualistica, cioè una struttura verticistica concorrente con quella democratica, e di assistere altresì ad una caduta di partecipazione non solamente sul piano formale (e mi riferisco all'elezione degli organi collegiali della scuola), ma anche sul piano sostanziale a causa della mancata partecipazione alle riunioni e ai dibattiti appunto degli organi collegiali.

Da qui è nata — come dicevo — la profonda e diffusa delusione per gli effetti della riforma che ha portato alla protesta clamorosa degli studenti ed alla richiesta di rinvio delle elezioni, con un rilancio del momento assembleare che presenta numerosi pericoli.

Voglio a questo punto ricordare ai colleghi il dibattito svoltosi alla Camera il 21 novembre 1979, al quale tutte le forze politiche hanno fornito un contributo per la risoluzione di alcuni dei problemi più urgenti con l'impegno di giungere ad una revisione generale del sistema scolastico.

Proprio a tale impegno di revisione si riferiscono le tre proposte di legge che ci accingiamo ad esaminare e che ora brevemente illustrerò.

La proposta di legge n. 981, di iniziativa dei deputati Mammi, Del Pennino e Dutto, parte dalla constatazione dell'esistenza di una contraddizione all'interno del sistema scolastico, rilevando che i nuovi organi sono in contrasto con la normativa precedente, in larga parte sopravvissuta, e con procedure burocratico-amministrative ancora presenti nel nostro sistema. Spesso infatti ci imbattiamo in ordinamenti, contenuti e metodi scolastici che sono rimasti immutati nel tempo e che, quindi, sono contraddittori ed incoerenti rispetto alle nuove istituzioni democratiche e partecipative. La stessa struttura del Ministero della pubblica istruzione deve essere ripensata in chiave moderna e

più adeguata alla nuova visione del sistema scolastico.

Gli interventi previsti dalla proposta di legge n. 981 sono soltanto a livello di classe e di istituto; in relazione a ciò viene proposto il rinvio del turno elettorale limitatamente alla componente studentesca.

La proposta di legge in questione si sofferma poi sul consiglio di classe, che è considerato un momento importante di tutto il processo di rinnovamento e di cui si richiede l'allargamento alla componente dei genitori e a quella degli studenti; in tal modo il consiglio di classe dovrebbe assumere una funzione di mediazione tra le proposte che in esso vengono avanzate e l'intera realtà scolastica. Praticamente si prefigura un consiglio di classe che punta all'utilizzazione ottimale delle sue tre componenti: genitori, studenti e docenti. Ai genitori si chiede il superamento di posizioni ed interessi individuali in quanto rappresentanti dell'intera comunità; gli studenti dovrebbero avere una funzione di proposta utilizzando al massimo le esperienze della loro condizione giovanile; i docenti, infine, dovrebbero tradurre in concrete proposte pedagogiche e didattiche le indicazioni della collettività.

Si sofferma, questa proposta, in particolare, sul lavoro dei docenti nei consigli di classe, lavoro orientato alla organizzazione e pianificazione degli interventi educativi, al coordinamento interdisciplinare e, soprattutto, alla valutazione del cosiddetto profitto che richiede nuovi e più precisi metodi di misurazione.

Passando ad esaminare in maniera specifica il contenuto della proposta di legge n. 981, si prevede all'articolo 1 che il consiglio di classe nella scuola secondaria superiore sia costituito dalla sola componente docente.

L'articolo 2 disciplina il consiglio di classe allargato che, su richiesta di almeno i due terzi dei docenti, degli studenti o dei genitori di ciascuna classe — e comunque almeno tre volte nell'anno scolastico —, si riunisce congiuntamente alle assemblee dei genitori e degli alunni del-

la classe; l'ultima riunione deve avvenire un mese prima dello scrutinio finale.

Gli articoli 3 e 4 prevedono la costituzione del comitato studentesco e del comitato dei genitori, formati ciascuno da due delegati per ogni classe con il compito di dare pareri sugli argomenti all'ordine del giorno del collegio dei docenti e del consiglio d'istituto.

L'articolo 5 contiene una norma transitoria che prevede la sospensione delle elezioni della componente studentesca nell'anno 1979-80, stabilendo altresì che le elezioni si tengano entro un mese dall'entrata in vigore della legge.

L'articolo 6 dispone la permanenza in carica, fino all'entrata in vigore della legge, degli attuali consigli d'istituto.

La proposta di legge n. 1164, d'iniziativa dei deputati Portatadino ed altri, spazia in un campo più largo ed impegnativo. Essa muove dalla considerazione di carattere generale dell'urgenza di un intervento riformatore del decreto presidenziale n. 416 e della necessità di affermare più chiaramente in termini legislativi alcuni principi fondamentali quali il rifiuto di pastoie burocratiche e di metodi rappresentativi che fino a questo momento sono apparsi inadeguati; si propone di evitare confusioni di ruoli tra le diverse componenti, sollecitando una maggiore corresponsabilità che non può e non deve significare concessione di spazi di potere per l'una o l'altra componente; si propone soprattutto di completare il processo di autonomia e di decentramento avviato con la legge n. 477 e con il decreto presidenziale n. 416; fa un espresso richiamo al problema del valore legale del titolo di studio e al pluralismo delle istituzioni.

La proposta di legge n. 1164 si occupa di due ordini di organi collegiali: il primo riguarda il consiglio di circolo e di istituto e quello di classe; il secondo il consiglio di distretto e il consiglio scolastico provinciale.

Gli elementi caratterizzanti del provvedimento possono essere così riassunti: innanzi tutto c'è l'assemblea di classe che consente una migliore conoscenza tra le

diverse componenti e all'interno di ciascuna di esse. Essa si riunisce almeno due volte prima di ogni turno elettorale e successivamente tre volte l'anno. Altro elemento è costituito dalla modifica dei termini di scadenza dei consigli; poiché non si ritiene utile un troppo frequente ricorso alle urne, si prevede la durata di tre anni per il consiglio di circolo delle scuole elementari (il cui ciclo è di cinque anni), e la durata di due anni, invece, per il consiglio di istituto della scuola media superiore e inferiore e si stabilisce, nel contempo, che coloro che nel corso del triennio o del biennio perdono i requisiti per l'elezione vengono sostituiti dai primi dei non eletti nelle rispettive liste.

La proposta di legge n. 1164 richiama poi l'articolo 43 del decreto del Presidente della Repubblica 31 maggio 1974, n. 416, rimasto inapplicato, che riguarda il comitato studentesco di istituto nella scuola media superiore, che ha il compito della preparazione e della stesura del regolamento dell'assemblea degli studenti e del coordinamento del lavoro prodotto nei consigli e nelle assemblee di classe. In relazione poi all'articolo 45 del citato decreto n. 416, viene istituito anche un comitato dei genitori che ha composizione e funzioni analoghe a quelle del comitato studentesco.

L'articolo 5 della proposta di legge anticipa alcune novità che sono proprie della riforma della scuola secondaria superiore. Per ampliare la formazione degli studenti e per arricchire i loro interessi culturali, gli organi collegiali e i comitati studenteschi propongono lo svolgimento di insegnamenti e di attività elettive. Inoltre vengono formulate proposte che devono essere valutate dal collegio dei docenti cui spetta la parola conclusiva sull'argomento. Vengono poi previste assemblee generali di tutte le componenti scolastiche che sono convocate dal presidente del consiglio di circolo o di istituto.

Una novità interessante di questa proposta di legge concerne i rapporti con gli enti locali, soprattutto con i consigli distrettuali e provinciali. Fino a questo momento le relative disposizioni non hanno

trovato una puntuale attuazione non solo perché è mancato un raccordo con gli enti locali, ma anche perché questi non hanno neppure designato in tempo i loro rappresentanti negli organi collegiali. La proposta di legge fissa dei termini per questa designazione, preoccupandosi che essa avvenga prima dell'insediamento degli organi collegiali al fine di evitare che una tardiva designazione serva solo a stabilire degli equilibri che non rispondono a quella che è la naturale funzione di partecipazione degli enti locali agli organi collegiali.

Vengono poi mutate le rappresentanze di questi enti locali nel consiglio scolastico distrettuale: tre rappresentanti per ogni comune, quattro se il territorio del distretto comprende più comuni. È prevista la partecipazione al consiglio distrettuale degli assessori alla pubblica istruzione. È previsto inoltre per gli enti locali l'obbligo di motivare il non accoglimento delle proposte o dei pareri formulati dagli organi collegiali e sono stabilite apposite norme circa la sede di tali organismi ed il personale di segreteria.

Per quanto riguarda il consiglio scolastico provinciale è previsto che la giunta esecutiva sia costituita da otto membri e sia presieduta dal presidente del consiglio scolastico stesso.

Si prevede anche l'istituzione di un organo tecnico di consulenza, per lo svolgimento di funzioni collaterali rispetto a quelle del consiglio scolastico provinciale, costituito da insegnanti ed esperti. Viene infine stabilita una disciplina per la pubblicità delle sedute del consiglio scolastico provinciale che, per alcuni versi, è parificata a quella dei consigli comunali.

La terza proposta all'ordine del giorno ha come primo firmatario il deputato Occhetto ed anch'essa parte da considerazioni di carattere generale circa una crisi di funzionalità e di partecipazione che ha determinato delusioni e ritardi nell'attuazione degli organi collegiali della scuola. Per questi motivi si rende quanto mai urgente una revisione complessiva del decreto del Presidente della Repubblica n.

416, non soltanto dal punto di vista tecnico, ma anche dal punto di vista dei principi informativi.

Questa proposta, fra l'altro, ha raccolto alcuni elementi essenziali emersi nel corso del dibattito del 21 novembre 1979 ed alcune delle richieste avanzate dagli studenti, ma nello stesso tempo si è posta un limite, nel senso che essa vuole rappresentare solo il primo momento di un generale disegno riformatore. Infatti - come viene chiarito nella relazione introduttiva - essa non vuole innovare sostanzialmente e definitivamente rispetto al decreto n. 416, ma solo rappresentare il primo approccio ad un disegno riformatore di più ampio respiro dell'intero sistema scolastico.

La proposta Occhetto muove alcune critiche all'attuale struttura burocratica ministeriale, che è ancora fortemente centralizzata, per cui si rendono necessarie strutture periferiche più solide, più responsabilizzate, più aperte alla partecipazione, in luogo di quelle attuali che non sono altro che i terminali esecutivi di una volontà centrale; non è infatti possibile che vi sia una partecipazione « separata e parallela » da parte degli attuali organi collegiali. Inoltre, sempre nella relazione introduttiva della proposta di legge, si lamenta uno scarso coordinamento con gli enti locali, che rappresenta un grave intralcio alla piena attuazione del processo autonomistico. Di qui la necessità di una riforma del Ministero della pubblica istruzione che superi l'attuale concezione centralizzata e punti ad una funzione di programmazione, di indirizzo e di analisi. In quest'ottica occorre assegnare un nuovo ruolo alle strutture regionali. E qui si anticipa il discorso generale dell'ente intermedio, anche in relazione alle funzioni del consiglio scolastico.

Anche questa, come le altre proposte, prevede all'articolo 1 l'assemblea di classe che è costituita dal direttore o dal preside, dagli insegnanti, dai genitori e, nella scuola media superiore, dagli studenti. Ad essa sono attribuiti compiti relativi all'andamento disciplinare e didatti-

co delle classi; alla programmazione educativa ed ai criteri generali di valutazione. Inoltre, essa deve proporre al consiglio di istituto ed al collegio dei docenti le attività integrative, interdisciplinari e di sostegno.

Per quanto riguarda il consiglio di classe o interclasse, esso è limitato ai soli docenti oltre al preside o al direttore (articolo 2).

L'articolo 3 prevede l'istituzione del comitato studentesco, formato da due membri per ogni classe, che ha essenzialmente il compito di rappresentare il punto di vista autonomo degli studenti; di esprimere pareri e di formulare proposte su materie di competenza del consiglio d'istituto; di elaborare un piano per le attività elettive; di proporre un programma per l'utilizzazione delle strutture scolastiche. Infine - e questa è una novità peculiare di questa proposta di legge - il comitato studentesco elegge i rappresentanti degli studenti nel consiglio d'istituto.

Analoghe attribuzioni ha il comitato dei genitori previsto agli articoli 5 e 6.

L'articolo 7 si occupa del consiglio di circolo o di istituto, i cui membri sono scelti con elezioni di secondo grado e cioè eletti rispettivamente dal collegio dei docenti, dall'assemblea del personale non insegnante, dal comitato dei genitori e dal comitato degli studenti. È altresì prevista una composizione diversa di tali consigli a seconda che la popolazione scolastica sia superiore o meno a 500 alunni. Per il consiglio di circolo o di istituto sono poi stabilite nuove attribuzioni: esso ha potere deliberante riguardo al tempo pieno; deve esprimere obbligatoriamente il parere in merito alle iniziative di sperimentazione metodologica e didattica. Infine, ha poteri di informazione e di controllo sull'attività della giunta esecutiva.

L'articolo 8 prevede l'istituzione di una commissione elettorale permanente che presiede alle operazioni elettorali.

L'articolo 9 disciplina le procedure elettorali, vale a dire le assemblee e le elezioni di secondo grado; le modalità di convocazione; i dibattiti sulle eventuali

proposte. Per quanto riguarda la durata in carica degli organi elettivi essa è fissata in un anno.

Un'ultima innovazione riguarda gli insegnanti dipendenti dagli enti locali che si occupano del doposcuola ed ai quali vengono conferiti pieni diritti elettorali sia per quel che concerne l'elettorato attivo sia quello passivo.

Queste che ho cercato di delineare sono in sintesi le linee fondamentali delle tre proposte di legge all'ordine del giorno. Non sappiamo tuttavia ancora quali sono gli intendimenti del Governo riguardo a questa materia, se cioè esso intenda o meno presentare un disegno di legge che tenga conto delle varie proposte avanzate. Pertanto, in attesa di conoscere le decisioni che il Governo vorrà assumere al riguardo, propongo che venga nominato un Comitato ristretto con il compito di redigere un testo unificato delle proposte di legge in discussione.

DRAGO, *Sottosegretario di Stato per la pubblica istruzione*. Ringrazio innanzitutto l'onorevole Scozia per la sua puntuale relazione. Comunico poi alla Commissione che il Governo presenterà, alla ripresa dei lavori parlamentari dopo la pausa per il congresso della democrazia cristiana, un disegno di legge sulla materia in esame. Prospetto quindi l'opportunità di iniziare la discussione delle proposte di legge all'ordine del giorno dopo la presentazione del disegno di legge governativo.

PRESIDENTE. Desidererei a questo punto che la Commissione si pronunciasse sul modo di procedere nei nostri lavori. In base al regolamento, in presenza di provvedimenti abbinati, si possono seguire due vie: o procedere alla scelta di un testo base per la discussione (in genere un disegno di legge, che in questo caso è solo preannunciato), o arrivare alla redazione di un testo unificato, nominando a tal fine un Comitato ristretto. Il mio parere (e mi associo con ciò alla proposta formulata dal relatore) è che nel nostro caso sarebbe opportuno seguire la

seconda strada, procedendo sin da ora alla nomina di un Comitato ristretto, che naturalmente prenderà in esame, non appena verrà presentato, il disegno di legge governativo, sì da arrivare il più rapidamente possibile ad un testo unificato su cui poter lavorare.

Chiedo ai rappresentanti dei vari gruppi di pronunciarsi in proposito.

STERPA. Sono favorevole alla nomina di un Comitato ristretto, che dovrà però iniziare i suoi lavori dopo la presentazione del disegno di legge del Governo.

CASATI. Ritengo che la preannunciata presentazione di un disegno di legge governativo rappresenti senz'altro un fatto positivo. Ciò non impedisce però che si possa fin d'ora nominare un Comitato ristretto che, tuttavia, non potrà iniziare subito la sua attività a causa della pausa dei lavori parlamentari dovuta allo svolgimento del congresso democristiano. Siamo certi, per altro, che quando questo Comitato comincerà a lavorare il disegno di legge del Governo sarà già stato presentato.

FERRI. Anche il gruppo comunista è del parere di nominare subito il Comitato ristretto per iniziare l'esame delle proposte di legge già presentate. Sarà cura del Governo presentare quanto prima il disegno di legge in modo che si possano esaminare contestualmente i vari provvedimenti.

RALLO. Se avessimo dei dati più precisi da parte del Governo...

DRAGO, *Sottosegretario di Stato per la pubblica istruzione*. Ripeto che il Governo si impegna a presentare alla ripresa dei lavori parlamentari un suo disegno di legge sulla materia in esame. Si tratta solo di avere il tempo per raccogliere gli elementi emersi dal dibattito parlamentare e dalla conferenza nazionale tenutasi su questo argomento.

RALLO. Se sapessimo la data precisa della presentazione del disegno di legge

VIII LEGISLATURA — OTTAVA COMMISSIONE — SEDUTA DEL 14 FEBBRAIO 1980

potremmo anche aspettare. Se questo non è possibile sono anch'io dell'avviso di nominare subito un Comitato ristretto che inizi senza indugio a lavorare sulle proposte di legge già presentate.

PRESIDENTE. Mi sembra di poter affermare che dagli interventi svolti emerge la volontà comune di procedere immediatamente alla nomina di un Comitato ristretto. Prendiamo atto di quanto è stato comunicato dal sottosegretario; ricordo a questo riguardo che il ministro aveva dichiarato che era appunto in fase di elaborazione un provvedimento e che si attendeva solo, per la sua presentazione, la conclusione della conferenza nazionale sugli organi di partecipazione scolastica che, terminata nei giorni scorsi, penso abbia fornito ulteriori elementi di valutazione. La nomina quindi di un Comitato ristretto vuole anche rappresentare una sollecitazione al Governo, svolgere cioè una funzione di stimolo nei confronti dell'esecutivo, quale rientra, in fondo, nei compiti del Parlamento. È evidente che qualora il Governo, per ragioni non ora prevedibili, dovesse rinviare la presentazione del disegno di legge, il Comitato ristret-

to continuerà a lavorare sulle proposte di legge all'ordine del giorno e su quelle che eventualmente potranno essere presentate successivamente.

Pongo pertanto in votazione la proposta del relatore di nominare un Comitato ristretto per la formulazione di un testo unificato delle proposte di legge in discussione.

(È approvata).

Comunico che ho chiamato a far parte del Comitato ristretto, oltre al relatore onorevole Scozia, i deputati Carelli, Portatadino, Bianchi Beretta Romana, De Gregorio, Fiandrotti, Rallo, Massari, Teodori, Giudice, Dutto, Sterpa e Crucianelli.

Il seguito della discussione è pertanto rinviato ad altra seduta.

La seduta termina alle 11.

*IL CONSIGLIERE CAPO SERVIZIO
DELLE COMMISSIONI PARLAMENTARI
DOTT. TEODOSIO ZOTTA*

STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO