

SENATO DELLA REPUBBLICA

X LEGISLATURA

N. 1575

DISEGNO DI LEGGE

presentato dal Ministro della Pubblica Istruzione

(GALLONI)

di concerto col Ministro del Tesoro

(AMATO)

col Ministro dell'Interno

(GAVA)

e col Ministro per gli Affari Regionali ed i Problemi Istituzionali

(MACCANICO)

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 6 FEBBRAIO 1989

Legge-quadro sul diritto allo studio nell'ambito della scuola primaria e secondaria

ONOREVOLI SENATORI. – Le ragioni che motivano l'iniziativa di una legge-quadro sul diritto allo studio vanno ricercate nell'evoluzione che il concetto, i contenuti ed i metodi dell'assistenza scolastica, nonché il suo assetto istituzionale, hanno seguito a partire dai primi anni sessanta.

Il riferimento temporale, sia pure approssimativo, mostra che tale evoluzione è parallela a quella della concezione generale del ruolo della scuola nel complesso delle istituzioni sociali e dei processi sociali ed economici, con particolare riguardo all'evolversi dei rapporti tra classi e ceti, delle strutture produttive e del mercato del lavoro. Si è trattato, in altri

termini, della progressiva presa di coscienza dell'importanza della scuola come strumento di mutamento sociale.

La mobilità sociale attivata dalla trasformazione della società italiana in società largamente industrializzata si è tradotta, come è noto, nella domanda crescente di ingresso nella scuola da parte di ceti che tradizionalmente erano rimasti, in passato, ai margini di essa o ad essa del tutto estranei.

In siffatto nuovo contesto l'assistenza scolastica non poteva continuare a porsi nei limiti di una sorta di particolare forma di pubblica beneficenza e nei limiti dell'occasionalità degli interventi.

Quanto al concetto, essa ha richiesto una ridefinizione anche alla luce di alcuni principi fondamentali della nostra Carta costituzionale, quali quelli della pari dignità sociale, del pieno sviluppo della persona umana e dell'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese (articolo 3 della Costituzione), principi che vengono completati da quello ulteriore e più particolare che afferma il diritto dei capaci e meritevoli, anche se privi di mezzi, di raggiungere i gradi più alti degli studi (articolo 34 della Costituzione). Vista in funzione di tali principi l'assistenza scolastica si propone come tipica attività di promozione di condizioni favorevoli alla realizzazione di un particolare, ma importantissimo, diritto del cittadino: quello allo studio.

Quanto ai contenuti, l'assistenza scolastica non può più attuarsi quasi esclusivamente - come avveniva in passato - in provvidenze in danaro, ma articola i suoi interventi, in maniera ben più complessa, in una serie di servizi, quali le mense, i trasporti, la fornitura di libri e pubblicazioni, gli alloggi, la medicina scolastica, eccetera.

Quanto ai metodi, non si può più prescindere dalla sistematica programmazione degli interventi nel quadro delle programmazioni più ampie fino alla programmazione economica regionale e nazionale.

D'altra parte, configurandosi come complesso di servizi, l'assistenza scolastica, intesa nell'accezione più aggiornata di promozione del diritto allo studio, deve avere strutture e funzioni radicate nel territorio: ciò per l'evidente ragione che essa deve conformare organizzazione ed attività alle esigenze specifiche delle diverse realtà economiche, sociali e culturali in cui si articola la geografia del nostro Paese.

Tale ultima considerazione spiega l'evoluzione anche dell'assetto istituzionale dell'assistenza scolastica, che ha visto assumere a livello di ruolo primario le regioni ed i comuni. L'evoluzione si è realizzata legislativamente in due fasi: nel 1972, con il decreto del Presidente della Repubblica n. 3 del 14 gennaio; nel 1977, con il decreto del Presidente della Repubblica n. 616 del 24 luglio. È questo che contiene ormai la disciplina esaustiva che regola le

competenze in materia, nel contesto della più ampia normativa che ha completato il trasferimento di funzioni amministrative statali alle regioni a statuto ordinario ed agli enti locali territoriali compresi nel loro territorio.

La ripartizione delle competenze, nella materia che qui interessa, attribuisce prevalentemente alle regioni potestà legislativa e, quindi, di indirizzo ed ai comuni le funzioni amministrative.

Da quanto sopra deriva un'ulteriore constatazione, che appare utile rendere esplicita perchè è il motivo più immediato dell'intervento legislativo che si propone: anche per l'assistenza scolastica si ha la compresenza di una pluralità di soggetti pubblici responsabili, a vari livelli, dei servizi, compresenza che ha storicamente caratterizzato, anche per altri aspetti, l'organizzazione scolastica italiana e che costituisce una mediazione - difficile, ma equilibrata rispetto alla nostra realtà culturale - tra il sistema della totale statualità della scuola ed il sistema, proprio dei Paesi anglosassoni e rispondente alle esigenze di società profondamente pluralistiche e decentrate, che affida la scuola interamente, o quasi, alle autonomie locali.

Siffatta compresenza di soggetti pubblici comporta peraltro - accanto agli indubbi vantaggi di una interpretazione immediata delle realtà locali - il rischio che essa venga o possa venire a degradare in divaricazioni di comportamenti o in sovrapposizione di iniziative.

Ne emerge l'esigenza di definire un quadro coerente di riferimento in cui ricondurre tutti i poteri di iniziativa.

A ciò intende provvedere la legge-quadro che si propone. Essa vuole, anzitutto, chiarire i limiti generali della potestà legislativa delle regioni.

Rispetto alla ripartizione di competenza tra regioni e comuni, quale risulta dagli articoli 42 e 45 del citato decreto del Presidente della Repubblica n. 616 del 24 luglio 1977, il disegno di legge introduce una modifica volta ad affidare direttamente alle regioni lo svolgimento delle operazioni amministrative quando, come per i posti gratuiti e semigratuiti nei convitti e nelle altre istituzioni educative statali o per le borse di studio, la concessione

del servizio avvenga mediante procedure concorsuali, aperte, fra l'altro, nel caso del conferimento dei posti nelle istituzioni educative, alla partecipazione anche di alunni residenti nel territorio di altre regioni. La modifica è stata suggerita dall'esperienza fatta a partire dal 1977, che ha dimostrato le gravi difficoltà in cui si trovano spesso i comuni a gestire detti concorsi, difficoltà che hanno portato a frequenti inadempienze con conseguenti ripercussioni sullo stesso funzionamento delle predette istituzioni, in cui i posti gratuiti e semigratuiti sono in numero di gran lunga prevalente su quello complessivo dei posti conferiti.

Il provvedimento definisce poi la tipologia

dei servizi essenziali da assicurare e le modalità per la loro gestione nel tentativo di fissare alcuni *standards* sufficientemente uniformi in tutto il territorio nazionale al fine di superare l'attuale situazione che vede troppo spesso, da parte degli enti locali, l'attitudine ad esprimere ineguali capacità di intervento.

Il disegno di legge-quadro proposto si preoccupa infine di prevedere forme di coordinamento e di programmazione che rendano possibile superare l'occasionalità e la frammentarietà delle iniziative.

La relazione tecnica non è stata redatta in quanto il provvedimento non comporta nuove o maggiori spese, ovvero minori entrate, a carico dello Stato.

DISEGNO DI LEGGE

Art. 1.

(Ambito di applicazione)

1. Ai sensi dell'articolo 117 della Costituzione, le regioni a statuto ordinario esercitano le proprie attribuzioni nella materia del diritto allo studio definita dall'articolo 42 del decreto del Presidente della Repubblica 24 luglio 1977, n. 616, nell'ambito della scuola materna, elementare e secondaria, secondo i principi fondamentali stabiliti dalle leggi dello Stato e dalla presente legge.

Art. 2.

(Finalità degli interventi)

1. Gli interventi nella materia del diritto allo studio sono rivolti a:

a) favorire, anche mediante la rimozione degli ostacoli di ordine economico e sociale, la frequenza della scuola materna e l'assolvimento dell'obbligo scolastico con particolare riferimento agli alunni con difficoltà di apprendimento;

b) rendere effettiva, mediante interventi specialistici, sussidi didattici appropriati ed ogni altro mezzo idoneo, l'integrazione nella scuola dei soggetti portatori di *handicap*;

c) favorire il completamento dell'obbligo scolastico da parte degli adulti e dei lavoratori;

d) favorire la prosecuzione degli studi da parte di capaci e meritevoli in condizioni economiche disagiate;

e) assicurare la fruizione delle iniziative e delle strutture di orientamento professionale e di quelle tese a favorire un costruttivo rapporto tra scuola e mondo del lavoro, tra scuola e patrimonio culturale ed ambientale del territorio;

f) predisporre, mediante opportune intese, i servizi necessari per la realizzazione dell'organizzazione didattica a tempo prolungato e per assecondare la migliore realizzazione dei processi innovativi.

Art. 3.

(Poteri e funzioni delle regioni)

1. Le regioni esercitano la potestà legislativa in materia di diritto allo studio conformandosi ai seguenti principi:

a) assicurare, agli effetti della programmazione e dell'attuazione degli interventi, la realizzazione di uno stretto collegamento, anche sulla base delle proposte avanzate dagli organi collegiali scolastici competenti, con gli organi di governo della scuola, nel rispetto dell'ordinamento scolastico, della autonomia della scuola e della sfera di competenza degli organi attraverso i quali essa si realizza;

b) effettuare, nell'ambito della programmazione medesima, la distribuzione degli interventi tra i vari ordini e gradi di scuola tenendo conto delle esigenze obiettive di ciascuno di essi;

c) stabilire forme concorsuali per i servizi e gli interventi che non possono essere fruiti dalla generalità degli alunni, tenendo conto dei criteri del merito e delle condizioni economiche, da determinare, queste ultime, sulla base delle caratteristiche socio-economiche di ciascuna regione.

2. Le regioni a statuto speciale e le province autonome di Trento e di Bolzano esercitano nelle materie di cui alla presente legge le competenze ad esse spettanti ai sensi dei rispettivi statuti e delle relative norme di attuazione.

Art. 4.

(Destinatari degli interventi)

1. Gli interventi sono destinati, in modo da assicurare parità di trattamento, agli alunni iscritti alle scuole elementari e secondarie statali e alle corrispondenti scuole parificate, pareggiate e legalmente riconosciute, nonché ai frequentanti, in età scolare, i corsi professionali attivati in conformità alla legge 21 dicembre 1978, n. 845, fermo restando quanto stabilito dall'articolo 12 della stessa legge 21 dicembre 1978, n. 845.

2. Analogo criterio di parità di trattamento è attuato negli interventi destinati ai bambini frequentanti le scuole materne statali e le scuole materne non statali, autorizzate o gestite da enti pubblici e da enti privati la cui attività non abbia fini di lucro.

Art. 5.

(Organizzazione e gestione degli interventi)

1. Le regioni disciplinano, con proprie leggi, la tipologia, i criteri generali di organizzazione e le forme di gestione degli interventi propri e dei comuni nella materia del diritto allo studio.

2. Gli interventi possono essere gestiti dai comuni anche in forma associata.

3. In particolari casi, la gestione dei servizi può inoltre essere da essi affidata, mediante apposita convenzione, alle scuole, anche se trattasi di scuole non statali, purchè comprese tra quelle indicate nell'articolo 4.

4. Per le scuole statali, la convenzione è stipulata dal direttore didattico o preside, su deliberazione adottata dal consiglio di circolo o di istituto, sentito il collegio dei docenti. L'efficacia esecutiva della deliberazione del consiglio di circolo o di istituto è subordinata all'approvazione di essa da parte del provveditore agli studi. La deliberazione si intende peraltro approvata se, decorsi trenta giorni, non intervenga alcuna comunicazione sull'esito del controllo. La convenzione non può, comunque, prevedere assunzione di personale da parte della scuola.

5. Può essere stabilito che gli utenti siano tenuti a contribuire, in relazione al reddito, al costo dei servizi. Sono definiti comunque i casi e le modalità per l'esenzione dal contributo delle famiglie degli alunni che versano in disagiate condizioni economiche.

6. La fruizione degli interventi compete anche agli alunni provenienti da altro comune o da altra regione.

Art. 6.

(Norme particolari per i servizi di mensa e di trasporto)

1. I comuni determinano nella programmazione la priorità dei servizi di mensa e di

trasporto per gli alunni delle scuole materne e delle scuole dell'obbligo che realizzano esperienze di tempo prolungato.

2. Nelle scuole materne ed in quelle nelle quali si realizzano esperienze di tempo prolungato, il personale può fruire a prezzo agevolato, in relazione alle particolari esigenze dell'attività educativa svolta, dei servizi di mensa, insieme agli alunni.

3. I comuni forniscono il personale per l'assistenza e la vigilanza degli alunni durante il servizio di trasporto.

4. I servizi di trasporto degli alunni sono organizzati dai comuni sulla base di un piano che essi annualmente predispongono anche al fine di integrarli nel più ampio contesto dell'utilizzazione programmata dei mezzi pubblici di trasporto, tra i quali, in particolare, quelli delle aziende municipalizzate, dando priorità al trasporto degli alunni della scuola materna e della scuola dell'obbligo.

5. Per l'uso, previsto nel piano di cui al comma 4, di scuola-bus o di pullman di proprietà degli istituti e scuole sono stipulate apposite convenzioni secondo la procedura stabilita dall'articolo 5.

6. I mezzi adibiti al trasporto degli alunni possono essere utilizzati anche quando gli alunni stessi debbano partecipare ad attività parascolastiche ovvero ad attività che siano svolte anche fuori dal territorio comunale.

7. Gli automezzi destinati al trasporto scolastico possono essere immatricolati per il trasporto anche, ove necessario, promiscuo di alunni frequentanti scuole di ogni ordine e grado.

Art. 7.

(Norme particolari per la fornitura di libri di testo e di altro materiale didattico)

1. I comuni assicurano provvidenze per l'acquisto dei libri di testo agli alunni della scuola dell'obbligo. Essi provvedono analogamente per gli alunni meritevoli e bisognosi degli istituti e delle scuole di istruzione secondaria superiore ed artistica.

2. Le regioni e i comuni possono fornire alle istituzioni scolastiche contributi per l'acquisto di materiale librario e documentario di uso

collettivo, di tecnologie audiovisive, di pubblicazioni quotidiane e periodiche.

3. Ai sensi dell'articolo 43 del decreto del Presidente della Repubblica 24 luglio 1977, n. 616, restano ferme le competenze degli insegnanti, dei consigli di interclasse o di classe e del collegio dei docenti in merito alla scelta dei libri di testo; restano altresì ferme le competenze degli organi statali riguardo alla determinazione delle caratteristiche tecniche e pedagogiche dei libri medesimi.

4. La scelta del materiale didattico diverso dai libri di testo deve essere, in ogni caso, deliberata dal collegio dei docenti sulla base dei criteri generali indicati dal consiglio di circolo o di istituto e delle proposte del consiglio di interclasse o di classe.

5. Per la diffusione dei giornali negli istituti e scuole di istruzione secondaria superiore ed artistica resta fermo quanto previsto dall'articolo 15 della legge 5 agosto 1981, n. 416, e dal relativo decreto ministeriale di attuazione 10 febbraio 1982, pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* n. 56 del 26 febbraio 1982.

Art. 8.

(Norme particolari per la medicina scolastica)

1. Le regioni determinano le modalità per la realizzazione dei servizi di medicina scolastica nell'ambito del piano sanitario regionale in conformità alle disposizioni della legge 23 dicembre 1978, n. 833.

2. In particolare la programmazione regionale deve definire, sulla base di intese con le autorità scolastiche competenti, i criteri che devono presiedere alla collaborazione tra istituzioni scolastiche e unità sanitarie locali al fine di corrispondere alle esigenze di integrazione scolastica degli alunni portatori di *handicap* e di una diffusa educazione alla salute, anche con riferimento all'azione di prevenzione delle tossicodipendenze.

Art. 9.

(Norme particolari in materia di assicurazione per eventi dannosi connessi con l'attività della scuola)

1. Le regioni possono stipulare contratti di assicurazione a favore degli alunni, del perso-

nale direttivo, docente e non docente delle scuole materne, elementari, medie e secondarie superiori, ivi compresi i licei artistici e gli istituti d'arte, per eventi dannosi connessi con le attività scolastiche, parascolastiche ed extrascolastiche e con il trasporto degli alunni medesimi, stabilendone le relative modalità.

Art. 10.

(Indirizzo e coordinamento delle attività amministrative regionali)

1. La funzione di indirizzo e di coordinamento delle attività amministrative delle regioni nella materia disciplinata dalla presente legge è esercitata dagli organi statali e nei modi previsti dall'articolo 3 della legge 22 luglio 1975, n. 382.

2. Gli organi dello Stato di cui al comma 1 provvedono alla funzione di indirizzo e di coordinamento sentite le regioni.

3. Per il perseguimento delle finalità della presente legge le autorità scolastiche competenti e le regioni provvedono alla realizzazione di forme di reciproca consultazione ed informazione, ferme restando le disposizioni vigenti che prevedono forme specifiche di collaborazione in determinate materie.

Art. 11.

(Uso degli edifici e delle attrezzature scolastiche)

1. Per lo svolgimento delle attività di cui all'articolo 38 del decreto del Presidente della Repubblica 24 luglio 1977, n. 616, e all'articolo 12 della legge 4 agosto 1977, n. 517, le regioni e i comuni possono stipulare apposite convenzioni anche annuali con le scuole, secondo le modalità previste dall'articolo 5, comma 4.

2. Le regioni e i comuni possono mettere a disposizione delle scuole, secondo intese raggiunte con le stesse, strutture e servizi culturali, scientifici, sportivi e ricreativi, ivi compresi le strutture e i servizi di formazione professionale, e possono, a tal fine, stipulare convenzioni con istituzioni universitarie e istituti di

ricerca, con enti pubblici e privati e con aziende.

3. Le convenzioni di cui al presente articolo stabiliscono, fra l'altro, le responsabilità per eventuali danni derivanti dall'uso degli edifici e delle attrezzature scolastiche, nonché delle altre strutture messe a disposizione delle scuole.

4. Alle convenzioni medesime possono partecipare congiuntamente più scuole, qualora si tratti di servizi di comune interesse.

5. Le convenzioni di cui al presente articolo non possono, comunque, prevedere assunzioni di personale da parte delle scuole interessate.

Art. 12.

(Norma finanziaria)

1. Le regioni, entro il 31 gennaio di ogni anno, comunicano ai comuni le somme loro attribuite per l'esercizio delle funzioni in materia di diritto allo studio di competenza degli stessi, con possibilità di determinare le necessarie modifiche dipendenti da sopravvenute variazioni in ordine al fabbisogno annuale di ciascun comune, variazioni che i comuni medesimi sono tenuti a comunicare alla regione.

2. Nelle more di tale comunicazione, i comuni possono iscrivere provvisoriamente in bilancio le somme loro assegnate nell'esercizio finanziario precedente.