

(N. 1303)

DISEGNO DI LEGGE

d'iniziativa dei senatori TANGA, COLELLA e MAZZOLI

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 14 LUGLIO 1978

Norme sull'esercizio della funzione ispettiva nella pubblica istruzione

ONOREVOLI SENATORI. — A quattro anni dall'emanazione dei decreti delegati, con i quali si è inteso procedere ad una radicale ridefinizione del ruolo dei diversi operatori scolastici, la nuova funzione ispettiva non costituisce ancora una realtà operante: non è riuscita a ... « decollare ».

Tale carenza provoca ripercussioni negative nella realtà organizzativa e didattica della scuola italiana, a causa dello stretto rapporto con un organico discorso di funzionalità e di efficienza delle istituzioni, con la connessa valorizzazione dell'apporto dei tecnici e del momento valutativo e di verifica della « produttività » di una scuola, che, lungi dal recepire compiutamente dai decreti delegati lo stimolo ad un maggiore autocontrollo singolo e collegiale dell'attività professionale, si attarda nell'esaltare prevalentemente il momento spontaneistico e acritico, con tutte le conseguenze negative che ne stanno derivando.

Il passaggio ad una scuola democratica inevitabilmente comportava una « crisi di

crescita », ma la legge di delega prevedeva che tale crescita fosse aiutata dal sostegno culturale e tecnico di qualificati « esperti professionali », come appunto definiva gli ispettori tecnici.

Nella generale struttura della gestione della scuola, prevista dai decreti delegati, la Amministrazione non può abdicare al suo indispensabile ruolo di « vigilanza », che rientra nel normale potere di « valutazione », al fine di garantire il perseguimento degli obiettivi della scuola, come « servizio educativo pubblico », nel generale interesse degli utenti.

Il contributo tecnico, voluto dalla legge n. 477, riservato agli ispettori tecnici, consentirebbe, tra l'altro, la valutazione del grado di efficienza educativa della scuola, lo stimolo ad una seria programmazione, l'assistenza indispensabile a qualsiasi forma di sperimentazione, l'impostazione di attività organiche di riqualificazione del personale, rese urgenti sia dalla crisi della scuola, sia da sistemi di reclutamento del personale

troppo a lungo ispirati alla mortificazione della capacità e del merito, l'aiuto per i più incerti, lo sprone per i più pigri.

Nel quadro di questa nostra scuola occorre ricercare, dopo anni di lassismo, una diversa serietà di lavoro che, pur attuandosi nella libertà e nella collegialità sancite dai decreti delegati, rispetti e rivaluti anche la competenza e l'apporto tecnici di funzionari capaci di mediare un rinnovamento della scuola che non sia soltanto velleitario e disordinato. Un « rinnovamento didattico e strutturale » presuppone sempre una ipotesi di lavoro controllato: senza di esso qualsiasi situazione, pur con tutte le buone intenzioni dei promotori, si fa ingovernabile. Anche da ciò deriva quel fenomeno di deresponsabilizzazione che è in atto in troppi settori e le cause, almeno nella scuola, vanno ricercate anche in questo andamento generale non controllato, a livello tecnico, e spesso asistemático e inconcludente.

La valorizzazione del ruolo tecnico dell'ispettore, quindi, si presenta come una azione indispensabile a servizio della comunità affinché gli obbiettivi formativi della scuola non restino disattesi.

Con una precedente proposta di legge (numero 1965 del 23 dicembre 1977) ci siamo impegnati ad eliminare alcune incongruenze derivanti da taluni articoli del decreto del Presidente della Repubblica 31 maggio 1974, n. 417, in merito alla funzione ispettiva tecnica prevista dalla legge 30 luglio 1973, numero 477.

Con il presente disegno di legge intendiamo individuare e rimuovere alcuni ostacoli che hanno finora impedito alla scuola e alla comunità di fruire di quell'apporto tecnico qualificato che la nuova funzione ispettiva avrebbe dovuto assicurare. Non si tratta di apportare modifiche e innovazioni sostanziali, ma di rendere chiare e cogenti norme che nei decreti appaiono di dubbia interpretazione e di conseguente difficile applicazione; di coordinare tra loro i diversi decreti delegati e gli interventi di organi differenti in ordine allo stesso oggetto; di attuare compiutamente le indicazioni della legge n. 477; di assicurare ad una funzione delicata una normativa chiara, che ne stabilisca le attri-

buzioni in modo certo e imperativo, e ai funzionari che la esercitano i mezzi necessari ad assolvere al loro compito.

Appaiono, in particolare, indispensabili due definizioni legislative che il presente disegno di legge contempla.

La prima riguarda la collegialità nell'esercizio della funzione ispettiva. L'ispettore si trova, molto spesso, solo, come persona, ad esercitare la funzione in una intera provincia o regione; è necessario, invece, che egli possa far riferimento a colleghi ispettivi che evitino l'isolamento. Tali colleghi che, del resto, trovano un preciso fondamento nell'articolo 4 del decreto del Presidente della Repubblica n. 417 del 1974, il quale prevede una « relazione annuale » del « corpo ispettivo », devono essere esplicitamente riconosciuti come la sede naturale di riferimento degli ispettori tecnici ed istituti a livello regionale, fatta salva la previsione di sedi operative provinciali o interdistrettuali.

Nei colleghi ispettivi regionali, le modalità concrete della funzione ispettiva, i cui collegamenti con gli istituti regionali di ricerca diventano, a tale livello, evidenti e razionalmente irrinunciabili, potranno meglio definirsi e più efficacemente realizzarsi, nell'interesse del buon andamento generale dell'attività scolastica e dei servizi, nonché nella necessaria autonomia di iniziative.

E qui si innesta la seconda, indispensabile, definizione legislativa. Essa riguarda il funzionamento delle sedi operative e dei colleghi ispettivi regionali. La funzione ispettiva, nelle sedi periferiche e regionali, deve potersi fondare su una tempestiva, completa e diretta conoscenza degli atti nei quali si manifestano la volontà e gli indirizzi dell'Amministrazione e degli organi di governo della scuola (Ministero, consigli scolastici ai vari livelli, direzioni scolastiche) e disporre della possibilità di diffusione degli atti e dei pareri che sono ritenuti necessari al corretto e consapevole funzionamento degli organi deliberanti. È, perciò, necessario che sia la legge a prevedere, per gli uffici ispettivi di ogni livello, con chiarezza e autorevolezza maggiori di quanto già previsto dall'articolo 12 della ordinanza ministeriale 5 dicembre 1975, rimasta largamente disattesa, una do-

tazione organica nella quale siano indicati con precisione il personale, le attrezzature e ogni altro strumento operativo necessario all'efficace espletamento della funzione.

Riteniamo inoltre che sia venuto il tempo di provvedere a sanare i vuoti lasciati nella scuola elementare e materna dalla pura e semplice soppressione degli ispettorati scolastici, la quale, avendo ridotto i singoli ispettori nelle più disparate e molto spesso umilianti condizioni operative, ha contribuito a rendere in gran parte inutilizzato un patrimonio di esperienze e capacità che lo Stato ha pur contribuito a costituire, se non altro attraverso processi selettivi quanto mai oculati e severi.

Con il presente disegno di legge intendiamo effettuare una precisa scelta di politica scolastica di cui sottolineiamo l'importanza: il ruolo ispettivo o lo si abolisce o lo si mette in condizione di funzionare.

Gli articoli che costituiscono il disegno di legge che sottoponiamo all'esame del Senato sono pertanto tutti integrativi o sostitutivi di norme contenute nei decreti delegati nn. 416, 417 e 419.

Con l'articolo 1 si prescrive che la relazione annuale, che i consigli di circolo o di istituto sono tenuti ad elaborare, debba essere rimessa non soltanto al provveditore agli studi ed al consiglio scolastico provinciale, sibbene anche al collegio regionale degli ispettori tecnici. Queste relazioni sull'andamento generale, amministrativo e didattico, del servizio scolastico costituiscono una documentazione indispensabile per l'esercizio della funzione di « controllo » propria degli ispettori tecnici.

Con l'articolo 2 si prevede che il consiglio scolastico distrettuale, in occasione della elaborazione del programma annuale, debba ricercare l'intesa anche con gli ispettori tecnici operanti nel territorio.

L'articolo 3 si propone di integrare quanto già disposto dall'articolo 15 del decreto del Presidente della Repubblica 31 maggio 1974, n. 416, alla lettera l), disponendo che la relazione annuale sull'andamento generale dell'attività scolastica e dei servizi scolastici della provincia, predisposta dal consiglio scolastico provinciale, debba essere in-

viata, in copia, anche al collegio regionale degli ispettori tecnici.

Con gli articoli 4, 5, 6 e 7 si apportano modifiche al decreto del Presidente della Repubblica 31 maggio 1974, n. 417.

L'articolo 4, infatti, interamente sostitutivo del secondo comma dell'articolo 4 del decreto del Presidente della Repubblica numero 417, stabilisce che gli indirizzi e gli orientamenti relativi all'attività degli ispettori tecnici saranno decisi dai previsti organi collegiali destinati a disciplinare l'esercizio della funzione ispettiva ai vari livelli.

L'articolo 5 costituisce il punto centrale del disegno di legge, in quanto tende a rendere esplicito il diritto-dovere di iniziativa proprio della funzione ispettiva; detta norme precise destinate ad organizzare e disciplinare la collegialità, prefigurate dall'ultimo comma del vigente articolo 4 (« corpo ispettivo »); istituisce gli uffici, supporti indispensabili all'esercizio della funzione; precisa la competenza per quanto concerne la redazione della relazione annuale, superando le ambiguità collegate con la dizione « corpo ispettivo ».

L'articolo 6 prevede la possibilità, per gli ispettori tecnici, di presiedere le commissioni per i concorsi magistrali. Infatti, gli ispettori tecnici, per la funzione di « accertamento tecnico-didattico » loro attribuita dalla legge n. 477 (articolo 4), nonchè per la preparazione loro richiesta, appaiono il personale più idoneo a svolgere il compito di verifica della preparazione culturale e professionale dei futuri insegnanti. Poichè, poi, l'accertamento tecnico-didattico costituisce un loro compito di istituto, l'impiego in tale funzione anche per lunghi periodi non li distoglie dalla normale attività.

L'articolo 7 determina e disciplina l'assegnazione regionale, dato che quella provinciale sarebbe possibile solo per gli ispettori dell'ordine elementare; questo comporta nella maggior parte delle province una situazione di isolamento e di esclusione di ogni collegialità e rende difficile l'espletamento del servizio nelle province e zone rimaste temporaneamente prive di personale.

La normativa qui prevista è omogenea per tutti gli ispettori di ogni dotazione organi-

LEGISLATURA VII — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

ca; è sufficientemente flessibile per adeguarsi alle diverse realtà operative (sia dei 245 posti della scuola elementare, sia dei pochissimi posti della educazione fisica o delle discipline artistiche o tecniche); continua a salvaguardare i diritti acquisiti, per quanto riguarda la sede, del personale già in servizio.

Gli articoli 8, 9, 10, 11, 12, 13, 14 integrano o modificano le norme contenute nel decreto del Presidente della Repubblica 31 maggio 1974, n. 419, relativo alla « sperimentazione e ricerca educativa, aggiornamento culturale e professionale ed istituzione dei relativi istituti ».

L'articolo 8 introduce l'obbligo, per il collegio dei docenti, di sentire gli ispettori tecnici competenti, prima di esaminare i programmi di sperimentazione.

L'articolo 9 affida agli ispettori il compito di coordinare le attività di sperimentazione. L'articolo 10 dispone che la documentazione relativa ai risultati conseguiti dalle sperimentazioni sia rimessa anche al collegio regionale degli ispettori tecnici.

L'articolo 11 affida agli ispettori, oltre ai compiti di assistenza e collaborazione nelle

attività di aggiornamento al personale direttivo e docente, anche la funzione di coordinamento delle stesse.

L'articolo 12 prevede la possibilità di proposta, da parte degli ispettori, al provveditore agli studi di elenchi di persone alle quali possono essere conferiti incarichi di aggiornamento del personale docente e direttivo. Questa norma intende garantire la idoneità di questo personale ed evitare gli inconvenienti derivanti da una privatizzazione indiscriminata in una attività delicata quale quella di aggiornamento.

L'articolo 13 prevede un organico coordinamento tra gli ispettori tecnici e gli istituti regionali di ricerca, sperimentazione e aggiornamento educativi, in quanto si tratta di organi che esercitano le stesse funzioni negli stessi ambiti territoriali.

Con l'articolo 14 si intende sostituire completamente l'articolo 10 del decreto del Presidente della Repubblica n. 419. La diversa stesura proposta intende assicurare agli istituti di ricerca una presenza decentrata nei distretti ed il necessario coordinamento ad ogni livello con il corpo ispettivo.

DISEGNO DI LEGGE

Art. 1.

Al quarto comma dell'articolo 6 del decreto del Presidente della Repubblica 31 maggio 1974, n. 416, dopo le parole: « al consiglio scolastico provinciale », sono aggiunte le seguenti: « e al collegio regionale degli ispettori tecnici ».

Art. 2.

Al primo comma dell'articolo 12 del decreto del Presidente della Repubblica 31 maggio 1974, n. 416, dopo le parole: « con il provveditore agli studi », sono aggiunte le seguenti: « con gli ispettori tecnici operanti nel territorio ».

Art. 3.

Al primo comma dell'articolo 15, lettera *l*), del decreto del Presidente della Repubblica 31 maggio 1974, n. 416, dopo le parole: « dell'amministrazione scolastica periferica », sono aggiunte le seguenti: « inviandone copia al collegio regionale degli ispettori tecnici ».

Art. 4.

Il secondo comma dell'articolo 4 del decreto del Presidente della Repubblica 31 maggio 1974, n. 417, è sostituito dal seguente:

« Essa è esercitata dagli ispettori tecnici. Gli indirizzi e gli orientamenti dell'attività ispettiva nelle singole regioni sono deliberati dal collegio degli ispettori ».

Art. 5.

All'articolo 4 del decreto del Presidente della Repubblica 31 maggio 1974, n. 417, sono aggiunti, in fine, i seguenti commi:

« Gli ispettori tecnici, di loro iniziativa, possono inviare al Ministero della pubblica istruzione, ai direttori generali, ai capi dei servizi, ai provveditori agli studi, agli organi collegiali funzionanti nell'ambito delle rispettive zone operative, memorie sul funzionamento generale dei servizi sulla base di elementi autonomamente raccolti.

Per l'esercizio delle funzioni indicate nei commi precedenti sono istituiti i collegi regionali degli ispettori tecnici operanti nelle singole regioni, suddivisi in sezioni corrispondenti alle dotazioni previste dall'articolo 119 del decreto del Presidente della Repubblica 31 maggio 1974, n. 417, che operano congiuntamente o separatamente.

Ogni sezione elegge un proprio coordinatore, con turno annuale.

I coordinatori delle singole sezioni costituiscono il comitato di coordinamento del collegio regionale.

Presso il Ministero della pubblica istruzione è istituita la conferenza nazionale dei coordinatori regionali, articolata e operante analogamente ai collegi regionali.

La conferenza nazionale provvede al coordinamento delle attività dei collegi regionali e alla redazione della relazione annuale, sulla base delle relazioni regionali, ed è presieduta dal Ministro della pubblica istruzione o da un suo delegato.

I collegi regionali e la conferenza nazionale degli ispettori tecnici redigono un proprio regolamento, che deve essere approvato dal Ministro della pubblica istruzione, e all'inizio di ogni anno scolastico stabiliscono il programma di attività che viene rimesso al Ministro per l'approvazione.

Per il funzionamento dei collegi regionali e della conferenza nazionale degli ispettori tecnici sono istituiti in ogni regione e presso il Ministero della pubblica istruzione gli uffici degli ispettori tecnici del Ministero della pubblica istruzione, dotati di apposito personale ed attrezzature. Analoghi uffici sono istituiti in ogni zona operativa o gruppo di zone, presso i servizi distrettuali di documentazione e informazione di cui all'articolo 10 del decreto del Presidente della Repubblica 31 maggio 1974, n. 419 ».

Art. 6.

Al primo comma dell'articolo 11 del decreto del Presidente della Repubblica 31 maggio 1974, n. 417, la lettera a) è sostituita dalla seguente:

« a) un professore universitario o un ispettore tecnico, oppure un preside o un direttore didattico, con funzione di presidente ».

Art. 7.

Il quinto comma dell'articolo 119 del decreto del Presidente della Repubblica 31 maggio 1974, n. 417, è sostituito dal seguente:

« Il Ministro della pubblica istruzione determina, con proprio decreto, il numero degli ispettori tecnici da assegnare in ciascuna regione o gruppo di regioni, presso gli uffici regionali di cui all'ultimo comma dell'articolo 4. All'inizio di ogni anno scolastico gli ispettori tecnici assegnati a ciascuna regione, tenendo presenti gli elementi previsti per i trasferimenti, individuano le zone ope-

rative e predispongono il piano dell'assegnazione degli ambiti di operatività a livello territoriale e/o settoriale da sottoporre alla approvazione del Ministro della pubblica istruzione. In prima attuazione, gli ispettori tecnici provenienti dal soppresso ruolo degli ispettori scolastici sono assegnati, anche in soprannumero, nelle provincie e, possibilmente, nei distretti in cui prestano servizio alla data di entrata in vigore della presente legge ».

Art. 8.

Il quarto comma dell'articolo 2 del decreto del Presidente della Repubblica 31 maggio 1974, n. 419, è sostituito dal seguente:

« Il collegio dei docenti, dopo aver sentito il consiglio di circolo o di istituto e gli ispettori tecnici competenti, approva o respinge, con deliberazione debitamente motivata, i programmi di sperimentazione ».

Art. 9.

All'articolo 2 del decreto del Presidente della Repubblica 31 maggio 1974, n. 419, è aggiunto, in fine, il seguente comma:

« Le attività di sperimentazione di cui al presente articolo sono coordinate dagli ispettori tecnici competenti ai sensi dell'articolo 4 del decreto del Presidente della Repubblica 31 maggio 1974, n. 417 ».

Art. 10.

Al primo comma dell'articolo 6 del decreto del Presidente della Repubblica 31 maggio 1974, n. 419, dopo le parole: « istituto regionale competente », sono aggiunte le seguenti: « e al collegio regionale degli ispettori tecnici ».

Art. 11.

Al primo comma dell'articolo 8 del decreto del Presidente della Repubblica 31 maggio 1974, n. 419, dopo le parole: « assistenza e collaborazione », sono aggiunte le seguenti: « e svolgono attività di coordinamento ai

sensi dell'articolo 4 del decreto del Presidente della Repubblica 31 maggio 1974, numero 417 ».

Art. 12.

All'articolo 8 del decreto del Presidente della Repubblica 31 maggio 1974, n. 419, è aggiunto, in fine, il seguente comma:

« I provveditori agli studi, su motivata proposta del collegio regionale degli ispettori tecnici e degli istituti regionali di ricerca e di sperimentazione, formano elenchi provinciali di persone alle quali possono essere conferiti incarichi di aggiornamento del personale docente e direttivo ».

Art. 13.

Al terzo comma dell'articolo 9 del decreto del Presidente della Repubblica 31 maggio 1974, n. 419, dopo le parole: « altra regione », sono aggiunte le seguenti: « nonchè degli ispettori tecnici operanti nel territorio e del loro collegio regionale con il quale mantengono organici contatti nello svolgimento della propria attività ».

Art. 14.

L'articolo 10 del decreto del Presidente della Repubblica 31 maggio 1974, n. 419, è sostituito dal seguente:

« Gli istituti regionali si articolano in sezioni per la scuola materna, per la scuola elementare, per la scuola secondaria di primo grado, per la scuola secondaria di secondo grado e per l'istruzione artistica, per le attività di educazione permanente ed in servizi comuni regionali e distrettuali di documentazione e informazione, di metodi e tecniche della ricerca sperimentale e di organizzazione delle attività di aggiornamento. Le sezioni operano unitariamente per materie e attività di interesse comune. Il coordinamento tecnico-scientifico dei servizi regionali e distrettuali è affidato rispettivamente al collegio regionale ed agli ispettori tecnici competenti per territorio ».