CAMERA DEI DEPUTATI N. 4310-A

RELAZIONE DELLA VIII COMMISSIONE PERMANENTE

(ISTRUZIONE E BELLE ARTI)

(RELATORE **CERVONE**)

SUL

DISEGNO DI LEGGE

PRESENTATO DAL MINISTRO DELLA PUBBLICA ISTRUZIONE
(MALFATTI)

DI CONCERTO COL MINISTRO DEL TESORO
(COLOMBO EMILIO)

E COL MINISTRO DEL BILANCIO
E DELLA PROGRAMMAZIONE ECONOMICA
(ANDREOTTI)

alla Presidenza il 16 febbraio 1976

—

Conversione in legge del decreto-legge 30 gennaio 1976, n. 13 concernente il riordinamento dei ruoli del personale docente, direttivo e ispettivo della scuola materna, elementare, secondaria ed artistica dello Stato

Presentata alla Presidenza il 3 marzo 1976

ONOREVOLI COLLEGHI ! — La legge 30 luglio 1973, n. 477, all'articolo 3 concedeva delega legislativa al Governo per provvedere alla ristrutturazione delle posizioni del personale direttivo, ispettivo e docente « nei suoi vari aspetti » e ciò « anche in conseguenza dei maggiori impegni culturali e professionali già in atto » e di quelli che sarebbero derivati dalla entrata in vigore dei decreti delegati e soprattutto del decreto n. 416 istitutivo degli organi democratici della scuola. Lo stesso articolo fissava la decorrenza, 1° gennaio 1976, per il riordino dei ruoli, stabiliva altresì le date 1° luglio 1976 e 1° luglio 1977 la decorrenza degli effetti economici in misura uguale per ogni decorrenza pari al 50 per cento dell'ammontare. Come la Costituzione

prevede, l'articolo, nel fissare termini di tempo e decorrenze, stabiliva altresì i criteri di attuazione del principio della rivalutazione. Il Governo aveva tempo entro il 30 giugno 1975 per esercitare la delega ricevuta.

Il Governo ha mantenuto fede al mandato ricevuto sicché, dopo aver ottenuto il richiesto parere della Commissione voluta dall'articolo 18 della stessa legge delega, approvava su proposta del Ministro della pubblica istruzione il decreto delegato nella seduta del Consiglio dei ministri di fine giugno 1975.

La Commissione indicata, presieduta dall'onorevole Maria Badaloni, ha svolto, a ridosso di una dura campagna elettorale (15 giugno 1975), un complesso e impegnato lavoro sullo schema di decreto che il ministro Malfatti aveva fatto predisporre e tale che contemperasse la delega ricevuta dal Parlamento con le richieste sindacali che erano state, in più riprese, presentate dai vari gruppi di sindacati (confederali ed autonomi). D'altra parte la Commissione stessa si dava conto dell'obiettività della cosa e cioè che tale decreto, più che impegnare la sfera politica, coinvolge e impegna quella sindacale.

Con tale angolazione fu esaminato lo schema proposto e furono espressi pareri migliorativi nel limite che erano consentiti e dalla delega e dagli accordi intervenuti e dai conseguenti possibili e sopportabili oneri per lo Stato.

La Corte dei conti non ha creduto registrare questo decreto e da qui la urgente necessità, per sistemare partite aperte e sodisfare legittime attese, di approvare da parte del Governo il presente decreto-legge che, secondo la Costituzione, il Parlamento è chiamato a convertire in legge.

Prima di passare ad illustrare brevemente il decreto-legge è lecito e doveroso passare ad alcune riflessioni su una serie, ormai troppo ricca, di fatti che denunziano una conflittualità tra Corte dei conti e Governo specie per quanto interessa problemi della pubblica istruzione.

La Camera non sa quali osservazioni abbia fatto la Corte dei conti e quali siano stati i motivi per cui non ha voluto registrare il decreto approvato dal Consiglio dei ministri.

Sarà lecito chiedere che il Governo voglia darne comunicazione.

Non sono quindi focalizzate su un punto specifico le osservazioni che ci si accinge a fare.

Il problema è quindi non perché questa o quella osservazione sia stata fatta ma se la Corte dei conti possa o meno avere la facoltà di non registrare un decreto emanato in fase di esercizio del potere legislativo e non esecutivo quale quello esercito dal Governo entro il 30 giugno 1975 in applicazione dell'articolo 3 della legge 30 luglio 1973, n. 477.

Pur rimanendo convinti che la Corte dei conti, organo ausiliare previsto dall'articolo 100 della Costituzione, non abbia né potere né dovere di giudicare provvedimenti che l'Esecutivo emana, non come tale, ma come delegato del legislativo, e quindi quale potere legislativo, così come peraltro la Corte dei conti non si permette di entrare a giudicare quanto il Parlamento nella sua sovranità delibera e approva, tuttavia è questa una vicenda, tra le tante altre, che non può più essere sottintesa e cui va data soluzione.

Non si possono confondere i decreti che il Governo emana perché attuatore di leggi e quindi da sottoporre alla verifica della concordanza, specie nella spesa, con le leggi volute dal Parlamento, con quegli eccezionali decreti – che si chiamano appunto delegati – che sono creatori di leggi che il Governo produce con il potere – sia pur condizionato e limitato – del Parlamento.

Tali decreti – che sono leggi vere e proprie e quindi appartengono alla sfera del legislativo – il Governo dovrebbe trattarli come il Parlamento tratta le sue leggi.

Problemi di copertura, di legittimità, di sconfinamento di delega e così via sono controllabili o dall'organo delegante, il Parlamento, o dalla Corte costituzionale. Ognuno nel suo ambito, per i fini per cui sono stati istituiti e voluti, nei modi stabiliti dalle leggi.

Il fatto che la Corte dei conti non si trovi per la prima volta a fare osservazioni su decreti delegati interessanti la scuola non autorizza a passare ad illazioni maliziose. Pone comunque degli interrogativi per sapere se per caso vi sia un qualche cosa, un qualche motivo, che sfugga all'attenzione anche dei più sensibili.

È certo che, per il primo gruppo di decreti delegati, che la citata legge n. 477 imponeva di approvare entro il 31 maggio 1974, si è penato non molto per vederne la pubblicazione. E difatti essa avviene solo sulla *Gazzetta Ufficiale* del 13 settembre 1974 e cioè oltre tre mesi dopo l'approvazione.

Senza dire che alcuni decreti furono registrati con la « riserva » della Corte su qualche articolo e che quello, che avrebbe dovuto essere il decreto interessante il personale in servizio nelle nostre istituzioni scolastiche all'estero, non fu registrato. Ciò ha richiesto quindi nuova legge di proroga in Parlamento, nuovo dibattito nella così definita Commissione dei « 36 », nuovo decreto-delegato approvato dal Consiglio dei ministri...

Che tutto ciò crei problemi di natura costituzionale, che tutto ciò collabori ad aumentare disagi da parte dei cittadini, che tutto ciò non produca affezione al sistema democratico e allo Stato democratico, mi par sia fuor di dubbio. Per questo non è possibile non passare ad una precisazione dei compiti.

Ma la cosa si aggrava quando il sistema instaurato non interessa solo decreti così detti delegati ma gli stessi decreti-legge.

Non c'è alcuno che ignori infatti che il decreto-legge al nostro esame, approvato insieme ad altri dal Consiglio dei ministri subito trasmessi al Parlamento, ha stentato non poco a essere a sua volta trasmesso al Legislativo.

La cosa ha meravigliato e meraviglia non poco sicché ognuno è ben autorizzato a domandarsi del perché di questo trattamento speciale riservato ad una eletta categoria di cittadini, quale è quella impegnata in un duro e delicato settore di lavoro per la comunità: la scuola.

È parso doveroso al relatore sottolineare questa serie di fatti e problemi che sono a monte e accompagnano questo decreto-legge perché è l'occasione questa per sollevare un problema che la discussione di questo provvedimento ci pone e perché ognuna delle forze politiche voglia darvi un suo contributo per la soluzione.

La stessa relazione governativa, che ci presenta e accompagna il decreto-legge, denuncia questo disagio quasi a sollecitare il Parlamento a farne dibattito. Non sarebbe accettabile che questa parte della relazione volesse essere una richiesta di scuse al Parlamento per questo fastidio e agli interessati per il ritardo !

* * *

Ieri la « Commissione dei 36 » nel formulare il proprio parere al Governo era bloccata dai limiti della delega, oggi il Parlamento, indubbiamente, non ha più questo limite ma ha, date le attuali condizioni economiche del paese, il prudenziale blocco derivante da esigenze di bilancio.

Ma vi è anche l'essere fedeli con se stessi. Demmo noi, infatti, al Governo la delega nei termini ormai noti e, ritornando oggi il tutto a noi, non possiamo non essere fedeli a quanto avremmo chiesto al nostro delegato.

D'altra parte vi sono in prospettiva nuovi impegni da assumere dati i nuovi incontri che stanno avvenendo tra Governo e sindacati in attuazione di quanto fu concordato circa la revisione triennale accettata e messa in essere.

La soluzione di quanto stabilito in questo decreto non è certamente tutto quanto è nell'attesa degli interessati. Ma quando mai questo potrà avvenire ? E quando mai noi ci siamo immaginati che così doveva essere ?

Si tratta di mettere in moto un ordinato meccanismo, che è stato fatto inceppare, non perché ci si fermi là ma perché formi il punto di partenza per ulteriori miglioramenti.

Ora intanto si deve rimettere in moto il tutto.

* * *

Con il titolo I (dall'articolo 1 all'articolo 5) il decreto in esame tratta del riordino dei vari ruoli interessanti il personale ispettivo tecnico periferico, direttivo e docente della scuola materna, elementare, secondaria e dei licei artistici e degli istituti d'arte dello Stato. Ne fissa le tabelle (*A-B-C-D-E-F-G*) e la decorrenza (1° gennaio 1976).

Provvede anche ai ruoli del personale degli istituti di istruzione artistica dello Stato con collocazione atipica (articolo 2) nonché del personale degli educandati femminili, dei convitti nazionali, dei convitti annessi agli istituti tecnici e professionali delle scuole speciali (articolo 3).

Con il titolo II (dall'articolo 5 all'articolo 11) il decreto tratta invece del passaggio anticipato per merito distinto. In particolare stabilisce il periodo di permanenza nella penultima classe di stipendio, chi può conseguire la dichiarazione di merito distinto. Viene qui a stabilirsi il rapporto che passa tra il rilascio di questa dichiarazione

e quanto stabilito ai decreti delegati n. 416 e n. 417 del 13 febbraio 1974. Particolarmente quanto si fissa all'articolo 66 del decreto delegato n. 417 e all'articolo 8 del 416 interessanti la valutazione del personale docente e quanto è stabilito all'articolo 98 del 417 riguardante la sospensione dall'insegnamento. Questo titolo II stabilisce inoltre tra le altre cose: la periodicità del concorso per merito distinto; il modo di partecipare a detto concorso; la domanda, la documentazione, il tempo per poter concorrere; le commissioni provinciali per i ruoli provinciali e nominate dal provveditore agli studi; le commissioni nazionali per i ruoli nazionali e nominate dal ministro; la durata delle commissioni (3 anni); la discrezionalità del ministro a decentrare (regioni o inter-regioni) il lavoro delle commissioni nazionali; il modo di fare le graduatorie e quindi quali sono i titoli valutabili e come per le categorie atipiche le norme da attuare siano le stesse.

Con il titolo III (dall'articolo 11 all'articolo 23) si prevede l'inquadramento dei ruoli dell'attuale personale della scuola e di cui tratta il decreto. È bene osservare che questo provvedimento, non intervenendo su una situazione zero né lavorando *ex nihilo* ma su una preesistente e complessa realtà, deve prevedere tra l'altro in via transitoria gli inquadramenti di alcune classi di docenti che oggi sono trattate da leggi specifiche e che si trovano in posizioni speciali (articolo 17). Tratta così il problema degli insegnanti di educazione fisica (articolo 16) data la loro specifica collocazione e dato anche il loro precorso modo di partecipare a concorsi di assunzione e quindi di assegnazione. Si fissano norme uguali per tutti come la decorrenza per l'inquadramento (1° gennaio 1976, articolo 18) in armonia della stessa data di decorrenza per il riordinamento dei ruoli (1° gennaio 1976, articolo 4); la decorrenza degli effetti economici (articolo 19) e cioè 50 per cento dal 1° luglio 1976 e 50 per cento dal 1° luglio 1977; l'autorità che attua il nuovo inquadramento e quindi la nuova retribuzione del personale in servizio; il provveditore agli studi.

In questo titolo III si stabilisce altresì come si opera la determinazione dello stipendio e dell'anzianità (articolo 18); quali sono gli effetti di tutto ciò per il personale da collocare a riposo (articolo 20) e finalmente stabilisce la cessazione della efficacia di norme precedenti che fossero in contrasto con queste e la soppressione dei ruoli preesistenti al 1° gennaio 1976.

* * *

È necessario affermare che questo decreto-legge ripete – salva l'aggiunta dell'articolo 22 con cui si fissa la copertura – il decreto delegato approvato dal Consiglio dei ministri e non trascritto dalla Corte dei conti. È quindi un provvedimento che ha avuto già il largo parere della « Commissione dei 36 », dei sindacati e dell'Esecutivo in sede di attuazione di delega del Parlamento. Come tale non dovrebbe subire emendamenti perché esso rispecchia già volontà espresse.

È dovere tuttavia del relatore presentare alcuni suggerimenti che sono stati prospettati in sede di dibattito nella competente Commissione istruzione.

Viene così fatta presente la preoccupazione di mettere in grado l'autorità amministrativa di accelerare i tempi e per l'attuazione dell'inquadramento dei nuovi ruoli e per l'attribuzione del relativo trattamento economico del personale. Il fatto che, come la stessa autorità governativa giustamente afferma nella relazione con cui accompagna il decreto, vi sono oltre 500.000 provvedimenti da attuare e che ciò richiede che si predispongano « opportuni strumenti di decongestione » per evitare « notevolissimi ritardi », non pare possa trovare soluzione adeguata a quanto già lodevolmente previsto dall'articolo 18 al quarto comma. Si suggerisce infatti di delegare anche i capi di istituto o di circolo. Si collega a questo, e per lo stesso fine di fare al più presto beneficiare gli interessati, la proposta di sganciare, con le dovute cautele e con la dovuta prudenza, dalla registrazione della Corte dei conti questi provvedimenti.

Se poi ciò è da attuarsi con provvedimento amministrativo o legislativo è altro fatto.

Un secondo problema prospettato è quello interessante il ruolo del personale docente dei conservatori di musica, delle Accademie e belle arti e dell'Accademia nazionale di danza previsto all'articolo 2 e alla tabella *F* del decreto. In effetti dal momento che la tendenza è della unificazione dei ruoli, rimane alquanto incomprensibile la divisione in 3 quadri. Gli stessi interessati dichiarano di aspirare a questa unificazione

che, non attuata, non solo non raggiunge uno degli scopi del decreto ma continua con « un assurdo principio per cui i docenti dello stesso istituto, con le stesse funzioni, le stesse responsabilità didattiche, gli stessi doveri, debbono essere collocati » in sotto-ruoli differenti.

Non meno pressante è stata la richiesta riguardante tutto il problema pensionistico previsto all'articolo 20 del decreto.

Da una parte si denunzia che ci si è dimenticati di quei docenti che per sopravvenuta legge invece che a 70 anni sono andati in pensione ai 65 sicché, per alcuni mesi, vengono a perdere i benefici previsti dalle presenti norme e dall'altra ci si preoccupa di coordinare i benefici previsti da questo decreto con quanto sancito all'ultimo comma dell'articolo 15 della legge 30 luglio 1973, n. 477 (legge delegante) e all'ultimo comma dell'articolo 1 della legge 14 agosto 1974, n. 355.

Queste osservazioni la Commissione istruzione della Camera le ha affidate al relatore perché le prospettasse al Governo con l'intendimento di migliorare – senza però bloccare – il decreto. La Commissione unanime ha riconosciuto, con valutazioni differenti, l'urgenza del provvedimento e quindi la necessità di apportarvi miglioramenti a condizione però che questi non facciano perdere ai destinatari il soddisfacimento delle proprie attese.

* * *

In sintesi quindi con questo provvedimento si stabilisce:

1) un ruolo di docenti di materie per il cui insegnamento è richiesto la laurea o il diploma di istituto superiore;

2) un ruolo di docenti di materie per il cui insegnamento è attualmente richiesto il diploma di istruzione secondaria di secondo grado o equipollente;

3) l'articolazione interna del personale del primo ruolo. Tale articolazione è diversa e distinta a secondo che il personale contemplato insegni nelle scuole secondarie di primo e secondo grado;

4) una diversa permanenza, nelle varie classi di stipendio, per i docenti del secondo ruolo e che insegnino nella scuola secondaria superiore;

5) agganciamento del personale del ruolo secondo con quello del primo. È chiaro che il relativo trattamento è a scalare.

Fissati questi punti e stabiliti i ruoli, i parametri, gli indici, le permanenze ... e per il personale docente e, per analogia, per il personale direttivo e ispettivo, il decreto tratta di alcune situazioni atipiche e proprie dell'istruzione tecnica, professionale e artistica.

E come conseguenza di tutto ciò passa a stabilire le tabelle: *A* (per gli ispettori); *B* (per il personale direttivo – suddivisi in 3 quadri: presidi della secondaria superiore, presidi della scuola media, direttori didattici e direttrici delle scuole materne); *C* (docenti laureati titolari – suddivisa in due quadri: titolari secondaria superiore – II grado, titolari secondaria inferiore – I grado); *D* (docenti diplomati); *E* (direttori di conservatori di musica e Accademie nazionali di arte drammatica e danza); *F* (personale docente dei conservatori di musica, delle Accademie di belle arti e danza, suddivisa in professori di I - II e III ruolo); *G* (assistenti delle Accademie di belle arti, dei licei artistici; gli accompagnatori al pianoforte dei conservatori di musica e dei pianisti accompagnatori dell'Accademia nazionale di danza).

E così, di conseguenza, si fissano gli effetti economici, gli anni di permanenza nel grado, gli agganci mentre si attribuiscono ai presidi e ai direttori di vari tipi di scuola, che già si trovano al 535 oppure al 443 oppure al 609 di parametro, 3 aumenti biennali aggiuntivi.

L'*iter* normale di carriera il decreto prevede possa essere accelerato con il passaggio anticipato a classi superiori di stipendio con il concorso a merito distinto.

* * *

Concludendo pare al relatore che vada sottolineato da una parte la sensibilità dimostrata dal Governo, e per esso dal Ministro della pubblica istruzione, non solo cercando di rimanere fedele al decreto delegato e quindi al parere della « Commissione dei 36 » e agli intervenuti accordi sindacali ma anche cercando di darsi conto di doversi accelerare al massimo le procedure e per non creare inutili ritardi e per non rendere la legittima attesa degli interessati defatigante e irritante. Questa attesa per altro è più che giustificata quando si pensa che si è ormai ai primi di marzo del 1976 e che al 1° gennaio di

questo stesso anno già avrebbero dovuto aver attuazione i primi importanti adempimenti e le prime fondamentali decorrenze.

Le forze sindacali stesse, che hanno sollecitato e quindi accolto questo provvedimento governativo, ne attendono oggi l'approvazione da parte del Parlamento.

Il relatore nell'illustrare la portata del decreto-legge, nel ricordarne le vicende e le cose esposte, è certo di non aver espresso un suo personale pensiero ma ha potuto registrare, nel migliore dei modi a lui concessi, il dibattito avvenuto in sede di Commissione competente.

Tutto questo, e non tanto quindi un suo pensiero, affida con la presente relazione al dibattito della Camera e ne auspica l'approvazione.

Le Commissioni I e V hanno espresso parere favorevole sul disegno di legge.

CERVONE, *Relatore.*

DISEGNO DI LEGGE
DEL MINISTERO

ARTICOLO UNICO.

È convertito in legge il decreto-legge 30 gennaio 1976, n. 13, concernente il riordinamento dei ruoli del personale docente, direttivo ed ispettivo della scuola materna, elementare, secondaria ed artistica dello Stato.

TESTO
DELLA COMMISSIONE

ARTICOLO UNICO.

Identico.