CAMERA DEI DEPUTATI N. 2728-A

RELAZIONE DELLA VIII COMMISSIONE PERMANENTE

(ISTRUZIONE E BELLE ARTI)

(RELATORI: **BADALONI MARIA**, *per la maggioranza*
BINI, TEDESCHI; GIOMO, *di minoranza*)

SUL

DISEGNO DI LEGGE

PRESENTATO DAL MINISTRO DELLA PUBBLICA ISTRUZIONE
(MISASI)

DI CONCERTO COL MINISTRO DEL TESORO
(FERRARI AGGRADI)

alla Presidenza il 29 settembre 1970

—

Delega al Governo per l'emanazione di norme sullo stato giuridico del personale direttivo, ispettivo e docente della scuola materna, elementare, secondaria ed artistica, nonché su aspetti peculiari dello stato giuridico del personale non insegnante

Presentata alla Presidenza il 21 giugno 1971

INDICE GENERALE

RELAZIONE DELLA MAGGIORANZA (*Relatore* BADALONI MARIA) . . . . . *Pag.* 2
RELAZIONE DI MINORANZA (*Relatori* BINI e TEDESCHI) . . . . . » 45
RELAZIONE DI MINORANZA (*Relatore* GIOMO) . . . . . » 59
DISEGNO DI LEGGE . . . . . » 71

INDICE DELLA RELAZIONE DI MAGGIORANZA

PAG.

Introduzione 3

PARTE PRIMA

QUESTIONI PRELIMINARI

1. – Iniziative legislative precedenti . . . 4
2. – Ambito e caratteri della delega . . . 5
3. – Stato giuridico e riforma della scuola . 6

PARTE SECONDA

TEMATICA GENERALE DELLO STATO GIURIDICO

I. – LA SCUOLA.

1. – Rapporto scuola e società 6
2. – Adeguamento alle esigenze della società odierna 7
3. – Realizzazione del diritto allo studio . . 9
4. – Nuovi indirizzi formativi 10
5. – Nuovi ordinamenti 11
6. – Libertà della scuola e dell'insegnamento 13
7. – Autonomia della scuola 14
8. – Autonomia e gestione della scuola . . 16

II. – I DOCENTI.

1. – Docenti di oggi e scuola di domani . . 17
2. – La professione docente 20
3. – I dirigenti scolastici 22

PARTE TERZA

ESAME DEL TESTO PRESENTATO E PROPOSTE DI MODIFICA

I. – OSSERVAZIONI E CRITERI GENERALI.

II. – ESAME E PROPOSTE INERENTI AL TITOLO PRIMO.

1. – La materia della delega 24
2. – Lo stato giuridico, la professione, la scuola 25

PAG.

3. – La « riconsiderazione » della posizione del personale 25
4. – I contenuti dello stato giuridico del personale della scuola 26
   - Premessa 26
   - La libertà d'insegnamento 26
   - La funzione docente, direttiva e ispettiva 27
   - Gli obblighi di servizio 27
   - L'accesso alle carriere 28
   - La partecipazione alle commissioni d'esame 28
   - L'assegnazione di sede e il periodo di prova 28
   - L'aggiornamento culturale e professionale 29
   - La valutazione del servizio 30
   - I passaggi di ruolo e di cattedra . . 30
   - I trasferimenti e le assegnazioni provvisorie di sede 30
   - Altri aspetti dello stato giuridico . . 31
   - Procedimenti e sanzioni disciplinari 31
   - Le libertà sindacali 31
5. – La gestione democratica della scuola . 31
   - Organi collegiali a livello di istituto 32
   - Il consiglio scolastico provinciale . 33
   - Il consiglio scolastico regionale e il consiglio scolastico nazionale . . . 33

III. – ESAME E PROPOSTE INERENTI AL TITOLO SECONDO.

1. – Il personale non insegnante 34
2. – La normativa riguardante gli aspetti peculiari dello stato giuridico . . . 35

IV. – ESAME E PROPOSTE INERENTI AL TITOLO TERZO.

Conclusioni 36

Allegato n. 1 37

Allegato n. 2 39

RELAZIONE DELLA MAGGIORANZA

(*Relatore* BADALONI MARIA)

ONOREVOLI COLLEGHI ! — La legge in esame fa parte di quel complesso di provvedimenti legislativi da emanare per attuare le riforme sostanziali, richieste e programmate da tempo, di cui la scuola italiana ha urgente bisogno per superare positivamente la crisi che la travaglia. Questa affermazione può forse destare qualche perplessità in quanti, particolarmente all'esterno del Parlamento, identificano lo stato giuridico di una categoria professionale con un aspetto di esso e precisamente con quello che riguarda le condizioni del rapporto di lavoro, le carriere e le retribuzioni. Lo stato giuridico del personale della scuola comprende ovviamente e necessariamente anche questo aspetto, il quale riveste notevole importanza se si considera che riguarda oltre seicentomila lavoratori a cui la società affida il ruolo delicatissimo, non esclusivo ma particolarmente consistente ed oneroso, di concorrere al « pieno sviluppo » della parte più viva di se stessa, cioè dei giovani, e quindi alle migliori condizioni materiali, spirituali, economiche e civili del suo presente e del suo futuro.

Lo comprende ma non può esaurirsi in esso. In effetti lo stato giuridico del personale investe e condiziona tutti i grandi temi della scuola: li investe in quanto deve conformare, nel quadro dei princìpi costituzionali, i compiti, le attribuzioni, i doveri e i diritti connessi alla professione docente ad una moderna visione della funzione e dei rapporti della scuola stessa; li condiziona, perché ogni innovazione, ogni riforma, ogni apertura, ogni progresso della scuola poggia sostanzialmente, anche se non esclusivamente, per la sua possibilità ed efficacia, sui docenti, sul modo di intendere e di attuare, oggi, la professione docente.

È dunque un atto di grande importanza che ci avviamo a compiere, stabilendo nella legge di delega al Governo i princìpi e i criteri direttivi ai quali debbono ispirarsi le norme sullo stato giuridico del personale della scuola dipendente dallo Stato, e tale lo ha considerato la VIII Commissione permanente dedicandosi a preparare con il massimo impegno i lavori dell'Assemblea. Accingendomi a riferire sul testo della legge presentata dal Governo, sul dibattito avvenuto e sulle proposte della Commissione, avverto profondamente la responsabilità del compito affidatomi, anche se esso è confortato dalla fiducia dei gruppi parlamentari di maggioranza governativa e dalla concordanza di tutti i gruppi su molti argomenti. Poiché, pur essendo questa relazione espressione solo della maggioranza, si gioverà dell'apporto dato da quanti in Commissione sono intervenuti per approvare, criticare e proporre durante la discussione e la elaborazione delle modifiche al testo, confidando di suscitare un dibattito sereno e costruttivo e di contribuire a varare un provvedimento meditato ed efficace.

La discussione in sede referente si è avviata e svolta, come di consueto, su un ordine di considerazioni proposte dal relatore: appare opportuno riportare le suddette considerazioni aggiornandole, per l'intelligenza del lavoro compiuto e della tematica in cui si colloca. Seguirà l'esame critico del testo presentato dal Governo, unitamente alla motivazione delle modifiche che si propongono.

PARTE PRIMA

QUESTIONI PRELIMINARI

Si è dovuto anzitutto dare una risposta a due domande che erano state poste da più parti, all'interno e all'esterno della scuola e del personale a cui la legge si riferisce, non appena reso noto il testo presentato dal Governo al Parlamento.

La prima riguardava l'opportunità, l'ambito, i caratteri di una legge di delega per la materia dello stato giuridico del personale della scuola.

La seconda poneva in dubbio la possibilità e il profitto di legiferare su nuovi modi e condizioni di esercizio della professione docente prima ancora che si sappia chiaramente in quale scuola essi debbano prendere consistenza concreta o più esattamente prima di sapere

da quale scuola essi debbano trarre le loro giustificazioni. È infatti noto che la scuola di oggi, particolarmente la scuola secondaria superiore, giunta al limite dell'usura nell'urgenza di ristrutturarsi con finalità e modelli idonei all'oggi e al domani delle persone e della società, attende senza indugio la riforma più volte annunciata e mai portata a compimento.

Sono interrogativi che sussistono tuttora.

1. — *Iniziative legislative precedenti.*

Rispondendo alla prima questione si può rilevare subito che non vi è stata e non vi è più opposizione come ci fu nelle passate legislature al fatto che si ricorra alla delega per emanare lo stato giuridico.

L'esperienza insegna. La materia da trattare è complessa: allo stato di fatto, cioè nel difficile passaggio dalla molteplicità e dalla frammentarietà delle norme vigenti alla nuova disciplina, si richiede, oltre alla normativa generale, una normativa particolare sulla quale si polarizzano innumerevoli interessi e conflitti. La discussione per intero, la discussione analitica in Parlamento, occuperebbe un lunghissimo spazio di tempo per giungere, come già nel passato, a non concludere.

Le norme che regolano attualmente lo stato giuridico del personale della scuola risalgono in parte a leggi vetuste che, senza spingerci nella notte dei tempi, recano la data del 1920, del 1923, del 1925, del 1928, del 1930, del 1933, del 1942, del 1947, del 1958 e del 1961 per citarne alcune a tutti presenti.

La legge 20 dicembre 1954, n. 1181, con la quale il Governo fu delegato ad emanare il nuovo Statuto degli impiegati civili dello Stato, dispose all'articolo 7 che per il personale insegnante, direttivo ed ispettivo delle scuole di ogni ordine e grado il nuovo Statuto si adeguasse in parte ad alcuni criteri indicati per gli impiegati civili, e in parte a criteri specifici elencati e che le norme fossero emanate su proposta del Ministro della pubblica istruzione.

L'articolo 7 fu voluto e bene accolto dal personale della scuola e dalle sue organizzazioni sindacali che perseguivano un trattamento differenziato, non tanto per pompose ragioni di prestigio e di dignità (come spesso oggi si dice), non solo per ottenere miglioramenti di cui pure, allora come oggi, c'è concreto bisogno ma perché, al di là di ogni stolta comparazione di... maggioranza o di minoranza (ed è questo il motivo più valido), l'attività professionale nella scuola ha caratteri peculiari e configurazione diversa da quella dell'impiego amministrativo statale nel quale era ed è tuttora, almeno in parte, inglobata.

Il Governo e la Commissione interparlamentare designata per il parere, con la partecipazione a titolo di consulenza dei sindacati, lavorarono intensamente due anni portando a termine i noti decreti 11 gennaio 1956, n. 19 e n. 20, 10 gennaio 1957, n. 3, 3 maggio 1957, n. 686, ed altri riferentisi a singole parti di essi o a singoli Ministeri; ma la delega decadde prima che la Commissione potesse occuparsi del decreto relativo allo stato giuridico del personale della scuola che il Ministero della pubblica istruzione aveva presentato, sottoponendolo preventivamente al parere del Consiglio superiore.

Dal 1957 al 1960 ogni Governo si occupò dello stato giuridico del personale della scuola che conobbe varie elaborazioni fino alla presentazione in Parlamento, fatta dal Ministro Medici il 24 febbraio 1960, di tre disegni di legge riguardanti separatamente lo Statuto del personale ispettivo, direttivo e insegnante della scuola elementare, del personale direttivo ed insegnante degli istituti e delle scuole di istruzione secondaria, del personale direttivo ed insegnante delle scuole e degli istituti di istruzione artistica. Anche per la elaborazione dei suddetti tre disegni di legge vi erano state trattative sindacali.

Il Parlamento – e per esso la Commissione VIII – iniziandone l'esame, si trovò subito di fronte alla necessità, già prospettata dai relatori, di unificare almeno una parte dei tre disegni di legge, cioè le norme comuni a tutto il personale contemplato: venne nominato un Comitato ristretto che lavorò piuttosto alacremente su un testo a fronte solertemente preparato dalla Segreteria della Commissione, ma la discussione del Comitato stesso fu lunga e non facile e giunse fino alla scadenza della legislatura senza conclusione.

Nella legislatura seguente – 1963-68 – tutto fu posposto al lavoro della Commissione d'indagine sullo stato e i bisogni della pubblica istruzione in Italia (anch'essa sottolineò l'urgenza dell'approvazione dei nuovi stati giuridici) e alle linee direttive del piano di sviluppo della scuola e dopo un difficile e non completo accordo sull'uso dello strumento della delega, il ministro Gui presentò in Parlamento e precisamente al Senato, il 6 marzo 1967, un disegno di legge di delega al Governo per la emanazione di norme sullo « stato giuridico del personale direttivo, docente e assistente della scuola ». Ne fu iniziato l'esame nella Commissione VI del Senato ma si arrivò

di nuovo alla scadenza della legislatura discutendo sulla delega o non delega.

Questi, sommariamente, i precedenti dal 1954 al 1968, periodo che registrò frattanto l'approvazione di due leggi di vasta portata per alcuni aspetti dello stato giuridico ed economico, tutti e due riguardanti unitariamente tutto il personale della scuola: la legge 13 marzo 1958, n. 165 e la legge 28 luglio 1961, n. 831, oltre ad una serie di leggi parziali di maggiore e minore importanza ed alla ben nota legge 18 marzo 1968, n. 444, che aggiunse una nuova categoria al personale in attesa dello stato giuridico, cioè le maestre e le dirigenti della scuola materna statale.

All'inizio della quinta legislatura i sindacati della scuola posero immediatamente le loro richieste al centro delle quali non poteva non prendere sempre maggior rilievo, nel crescente disagio prodotto dal contrasto tra le vecchie impalcature, le disorganiche e insufficienti rappezzature e la molteplicità dei nuovi aspetti della vita scolastica, lo stato giuridico.

Ciascuno dei cinque Governi finora succedutisi ha ripreso l'argomento, ha trattato con i sindacati, ha preso impegno per la presentazione della legge. Gli ultimi tre hanno citato l'impegno nel discorso programmatico. I Ministri della pubblica istruzione, onorevoli Ferrari-Aggradi e Misasi hanno inserito lo stato giuridico nel « pacchetto » messo insieme nella trattativa sindacale durante le difficili conclusioni della estate « calda » del 1969 e del 1970. Il 29 settembre 1970 è stato presentato dal ministro Misasi il testo sottoposto al nostro esame.

Non possiamo dire che l'apparire sull'orizzonte parlamentare di questo disegno di legge delega al Governo per « l'emanazione di norme sullo stato giuridico del personale direttivo, ispettivo e docente della scuola materna, elementare, secondaria ed artistica, nonché su aspetti peculiari dello stato giuridico del personale non insegnante », pur oggetto delle lunghe vicende ora ricordate, sia stato salutato con... unanime soddisfazione. Molte sono state le critiche mosse da ogni parte, sindacale e politica; le vaglieremo obiettivamente, come ha fatto la Commissione VIII utilizzandole per la proposta che si avanza.

2. — *Ambito e caratteri della delega.*

Per il momento, tornando al punto di partenza, si rileva che nessuno ha rifiutato la delega, riscontrando in essa, a determinate condizioni, un mezzo per tentare di circoscrivere l'ostacolo del dilungarsi all'infinito del tempo occorrente ad una discussione particolareggiata della normativa.

Due sono gli appunti principali mossi al modo con cui si è disposta la delega: si è detto infatti che nel testo del disegno di legge si mescolano criteri generali e norme che in alcuni casi sono ascrivibili addirittura alla specie giuridica del regolamento; si accusano inoltre la carenza e la insufficiente chiarezza dei princìpi e dei criteri che condizionano la delega.

Dice l'articolo 76 della Costituzione: « L'esercizio della funzione legislativa non può essere delegato al Governo se non con determinazione di princìpi e criteri direttivi e soltanto per un tempo limitato e per oggetti definiti ».

Ci si può chiedere che cosa abbia voluto intendere il Costituente adoperando i termini « princìpi » e « criteri ». Dagli esami degli atti dell'Assemblea costituente e dalla consultazione degli specialisti in materia non risulta che si sia voluto distinguere fra « princìpi » e « criteri »: la dottrina e i commentatori della Costituzione non hanno individuato una ragione di differenza. Si tratta – disse l'onorevole Bozzi nella sua relazione al disegno di legge delega, divenuto legge 20 dicembre 1954, n. 1181, – di un caso di endiadi spiegabile in un documento politico. « Con due parole diverse cioè il Costituente intese esprimere la stessa idea: che spettasse al Parlamento l'obbligo di fissare al Governo le norme direttive alle quali questo è tenuto ad ispirare e confermare l'attività legiferante che gli è delegata ». Del resto anche i dizionari danno alla voce « principio » il significato di « concetto fondamentale, criterio dal quale deriva un sistema di idee » e alla voce « criterio » il significato di « principio, regola » (vedi Zingarelli, edizione Zanichelli 1970).

C'è da chiedersi inoltre se può una legge delega contenere, unitamente ai princìpi e ai criteri cioè alla indicazione delle norme direttive, alcune norme di legge ordinaria.

La risposta dei giuristi è la seguente: il Parlamento è sovrano quindi può anche per una parte dell'oggetto definito legiferare, e per una parte delegare. Lo ha fatto parzialmente di recente, con la legge 18 marzo 1968, n. 269, e con le successive modificazioni.

Ma appare assai più coerente alle giustificazioni della delega fare una scelta e badare, da una parte, che la determinazione dei princìpi e dei criteri direttivi non si esaurisca in formule di stile vago e generico e dall'altra che non si sostituisca interamente alla nor-

mativa delegata. Nel primo caso si sfiorerebbe la illegittimità; nel secondo caso risulterebbe inutile il ricorso alla delega. Nel formulare le proposte di modifica sulle quali si riferisce, la maggioranza delle Commissioni ha inteso perseguire l'emanazione di norme direttive chiare e complete rispetto alla materia, che non lascino aree in bianco per le quali si possa legiferare senza l'investitura del Parlamento e segnino il limite preciso e controllabile degli argomenti affidati alla potestà legiferante del Governo, assistito dagli organi previsti.

3. — *Stato giuridico e riforma della scuola.*

La seconda questione preliminare riguarda la proponibilità (così si disse) di una legge sullo stato giuridico del personale insegnante in un momento in cui la scuola attende con urgenza una completa ristrutturazione.

Più che di proponibilità si può parlare di opportunità: perché non sembra sostenibile fondare l'improponibilità sul fatto che il testo non corrisponderebbe a questa o a quella ipotesi di riforma, patrocinate da associazioni, gruppi di esperti, partiti e rimaste ancora allo stato di ipotesi.

Sulla opportunità la Commissione ha discusso. Non si può negare, infatti, la connessione tra la scuola, il suo fine, il suo ordinamento, i suoi contenuti e i suoi metodi, la sua gestione, i suoi rapporti con lo *status* cioè con le condizioni professionali e il complesso dei compiti, dei diritti e dei doveri del personale insegnante. Se lo stato giuridico si conformasse o si fermasse al presente della scuola in via di superamento, sarebbe morto prima di nascere.

Come conciliare allora l'urgenza della emanazione dello stato giuridico del personale con la difficoltà presentata dall'incertezza nella quale si dibatte la scuola in attesa della riforma, anche se si pensa di provvedervi presto ?

La via scelta dalla Commissione è stata quella di una verifica preliminare sulla tematica generale dello stato giuridico: una tematica che implica necessariamente gli indirizzi fondamentali della scuola in cui il personale deve operare e la nuova conseguente configurazione della professione docente. Si tratta di argomenti sui quali la lunga discussione ha raggiunto in questi ultimi anni una apprezzabile maturità come hanno dimostrato l'esito dell'indagine condotta dal Ministero della pubblica istruzione nel luglio 1970 e lo stesso dibattito della Commissione.

È la via che si propone all'Assemblea nella certezza che percorrendola con obiettività e coerenza si può fare dello stato giuridico un provvedimento basilare per la costruzione della nuova scuola.

PARTE SECONDA

TEMATICA GENERALE DELLO STATO GIURIDICO

I – La scuola.

1. — *Rapporto scuola e società.*

La verifica dei punti d'incontro delle opinioni sulle questioni di fondo che investono il processo innovativo della scuola, richiede alcune considerazioni generali o, meglio, alcuni richiami sia pure necessariamente sintetici, sul rapporto scuola e società.

La scuola è un istituto che presuppone la società oltre che la persona: anzi – dicono i sociologi – è nato per socializzare. Possiamo osservare subito che l'interpretazione da dare a questa funzione è di massima importanza ed attualità: infatti ha costituito una delle spinte principali della contestazione giovanile e non solo giovanile.

La socializzazione è certamente necessaria alla persona come acquisizione di capacità, come ricerca di valori, come consapevolezza di norme, di esperienze, come possesso di cultura e di maturità, indispensabili per far parte vitalmente di uno specifico contesto sociale e divenirne elemento di crescita e di innovazione. Non è opera solamente della scuola: è un processo che continua per tutta la vita della persona e richiede una pluralità e una complessità di interventi tra i quali si colloca (e dovrebbe collocarsi armonicamente) quello della scuola.

La socializzazione scolastica, però, può essere considerata come assuefazione graduale ad un « sistema » sociale costituito da valori o pseudovalori, da un patrimonio culturale, da modelli di comportamento, da norme, da ideali di vita personale, sociale e politica; assuefazione finalizzata al consenso e non avente altra prospettiva che il consenso. È un concetto e un modo di integrazione, questo, che anche quando non cade nell'enfasi vuota e retorica o nella costrizione della dittatura (ne abbiamo fatto dolorosa esperienza anche

noi e vi sono nel mondo ancora troppe esperienze in atto) sfocia inesorabilmente nella staticità e nella decadenza, allontanando la scuola stessa dal cammino della civiltà.

I giovani lo rifiutano, lo sappiamo, e oggi fanno una colpa alla scuola, e a quanti ai loro occhi si identificano con la scuola, di praticarlo per volontà esplicita di perpetuare il sistema sociale, o per inerzia o per arretratezza. Nel rifiuto, taluni si spingono oggi all'estremo opposto che è quello di concepire una socializzazione di tipo esclusivamente conflittuale, o meglio conflittuale ad ogni costo che spinge il conflitto, preso come fine invece che come strumento tra gli altri strumenti, fino alla distruzione, senza prospettive valide di cambiamento che non siano il rifiuto globale della scuola come istituzione, sostituendovi la « società » (l'affermazione è ancora molto generica).

Ma la scuola, invece di orientare con il suo ordinamento, con i suoi contenuti e i suoi metodi ad una integrazione conformistica, sollecitando e stimolando l'adesione indiscussa e indiscutibile alla contingente realtà socio-culturale, può essere orientata con il suo ordinamento, con i suoi contenuti e i suoi metodi, ad una socializzazione critica che anche comunicando ciò che di un patrimonio culturale è vitale (intendo cultura come civiltà) non si limiti alla sua conoscenza ma tenda alla capacità di metterlo in discussione, di giudicarlo, di correggerlo, di arricchirlo, di agire per trasformare sviluppandolo, l'intero sistema sociale.

Dice giustamente il Cesareo che « quanto più l'ideale di una società è quello di proiettarsi democraticamente verso il futuro, identificandosi in una società del cambiamento, tanto più la sua scuola dovrà necessariamente assumere delle modalità integrative ampiamente critiche, proprio per facilitare il processo di trasformazione della società, consentendo contemporaneamente agli individui di essere consapevolmente partecipi o, meglio ancora, protagonisti » (1).

Entriamo subito, così, nel nodo delle questioni che nascono dal rapporto scuola-società, un rapporto insopprimibile perché è pur sempre la società nei suoi gruppi spontanei o nelle articolazioni del suo ordinamento giuridico, fino allo Stato, che istituisce la scuola. Resta a vedere se la istituisce per conservare il passato o per alimentare, senza soluzione di continuità, una vita la quale, per essere tale, deve misurare e proiettare anche le sue esperienze passate e ciò che di esse assume perennità, nel presente e nell'avvenire.

Nel primo caso nasce o si mantiene una scuola « separata », astratta, asfittica (quando poi non sia interamente preordinata a un tipo di cittadino) che discute addirittura, come intorno al 1920, il suo rapporto con la vita, che anela a spalancare le finestre per farvi entrare l'aria (così si diceva ai tempi – eppure, allora, considerati già ossigenanti – della didattica di Lombardo Radice) e che intuendo il suo limite cerca il suo rapporto con « l'ambiente » come ci si sforzò di realizzare nel 1945, nel 1955, nel 1962 con i programmi per la scuola elementare e poi per la scuola media unica, oggi già insufficienti.

Nel secondo caso nasce la scuola che fa corpo unico con la società non per... surgelarla, né per subordinarsi ad essa, ma per coglierne i fermenti, le indicazioni, le esigenze, da seguire e soddisfare, per aiutarne e garantirne nel futuro gli sviluppi, per agevolarne il processo continuo e oggi rapidissimo di trasformazione e di progresso; per realizzare quel punto d'incontro e di collaborazione delle componenti sociali di cui la scuola stessa deve giovarsi.

Si può far leva su questa prospettiva per mettere in evidenza quelle esigenze e quelle situazioni sociali che appaiono oggi determinanti a dare le note caratteristiche di una nuova scuola. Si chiarisce – se ce n'è bisogno – che non s'intende con ciò annullare nelle esigenze sociali le esigenze individuali, di ciascuna persona la quale ha un valore primario. Tutt'altro. Si tratta di rispettare la realtà della estrinsecazione della persona che avviene concretamente nelle relazioni sociali e in esse si forma e si evolve per raggiungere il fine che le riconosciamo.

2. — *Adeguamento alle esigenze della società odierna.*

Una delle esigenze più rilevate e più considerate oggi è quella che inerisce allo sviluppo delle forze produttive e alla conseguente trasformazione del sistema economico e sociale.

Se l'organizzazione industriale, pur portando al progresso della vita umana e alla consapevolezza del valore e dei diritti del lavoro, pena il fallimento dell'impresa, ha facilitato da una parte l'accumulazione dei beni e dall'altra lo sfruttamento di alcuni ceti so-

(1) VINCENZO CESAREO, *Insegnanti, scuola e società*, Editrice Vita e Pensiero, Milano 1970.

ciali, nemmeno lo sviluppo scientifico, tecnologico e organizzativo dell'attività umana che caratterizza il presente, ci assicura di per sé la eliminazione delle ingiustizie, delle tensioni, degli esiti negativi e deteriori di uno sviluppo squilibrato, privato della sua garanzia per l'avvenire e quindi provvisorio e illusorio come un fuoco d'artificio.

Siamo certo di fronte a magnifiche possibilità, ad un terreno avventuroso da esplorare, dalle allettanti promesse liberatorie per l'uomo, ma non esente dal rischio.

È un terreno sul quale dobbiamo passare, obbligatoriamente, si badi bene: non si tratta oggi di una scelta poiché s'illude chi pensa oggi, negli anni vicini al 2000, di perpetuare lo sviluppo di pochi e il sottosviluppo dei più senza che i pochi siano travolti. Quindi il rischio va affrontato sistematicamente con risorse adeguate, perseguendo il profitto generale, il cammino stabile e aperto ad ogni innovazione che faccia progredire.

Le migliori risorse, quelle fondamentali perché sole possono garantire l'impiego redditizio del progresso, la produzione adeguata dei beni, l'adozione di sistemi sociali atti ad assicurare la dignità e il profitto di ogni uomo, di ogni membro della società in condizione di uguaglianza, di giustizia, di libertà, sono senza dubbio le risorse umane.

Ed è per questo che la scuola assurge a maggiore importanza, e diventa il nodo basilare sul quale si gioca la riuscita o il fallimento, l'involuzione o la soluzione positiva della crisi, il raggiungimento delle meravigliose promesse del nostro tempo – promesse di liberazione attraverso la scienza, la consapevolezza e la solidarietà umana tra uguali – o lo spreco di enormi e affascinanti possibilità. Si può giocare financo la pace o la guerra. Non perché la scuola risolva o possa risolvere tutto, no. Ma se pensiamo ad una scuola non più accademica ed isolata, se ipotizziamo una scuola utente e filtro di tutti gli agenti culturali moderni, se la immettiamo armonicamente ed efficacemente nel *continuum* del lavoro e della ricerca, se vogliamo realmente farla vivere come comunità e come sede d'incontro e di responsabilizzazione di una pluralità di componenti sociali, il termine scuola assume un nuovo significato assai più ampio e nutrito, nel quale si possono riconoscere e ritrovare concretamente, oltre gli insegnanti, gli alunni, le famiglie, le forze vive e operanti della società.

La esigenza proveniente dallo sviluppo delle forze produttive e della conseguente trasformazione del sistema economico-sociale, non è, poi, la sola esigenza espressa dalla società odierna (nel nostro come negli altri paesi) che postuli nuovi sistemi formativi e quindi investa direttamente e globalmente la scuola, ma si presta a mettere in evidenza le altre esigenze. La formazione, infatti, non è un processo che può identificarsi semplicemente con l'addestramento, con la specializzazione professionale anche se ad un certo momento la richiederà. Non pensiamo alla scuola, nemmeno alla scuola di domani (poiché quella di oggi ha dimostrato ampiamente la sua impossibilità nel merito) come ad una scuola che diplomi lavoratori specializzati per i nuovi sistemi di produzione perché possano essere incasellati su misura, in settori di lavoro, secondo il bisogno magari individuato mediante i cervelli elettronici. Noi pensiamo ad una scuola che promuova la personalità del singolo, la sua crescita culturale e civile, la sua partecipazione responsabile alla vita sociale e civica, il suo libero orientamento alla vita professionale. L'evoluzione della società, della scienza e della tecnica verso nuovi sistemi economici e sociali ha bisogno più di ogni altro processo, di uomini in possesso di un asse interiore robusto, tale da renderli capaci di critica, di giudizio, di libertà, di responsabilità, di ricerca dei valori della vita.

Superfluo dire il perché: basta rilevare che, altrimenti, più rapidamente e più massicciamente che in ogni altro tempo, chi è più debole socialmente diventa strumento di potere, di consumo, di realizzazione di programmi altrui. Altrimenti, più presto che in ogni altro tempo chi è più sprovveduto (ad esempio i giovani) perde il senso della vita e con esso il costume morale, scade nella noia, nell'inerzia, nell'alienazione, va alla ricerca della evasione più facile e più radicale, quella che si risolve nella perdita della coscienza. È dalla compiuta umanità di tutti i membri di una comunità civile che si possono attendere il coraggio del rinnovamento, la razionalità delle iniziative, la capacità di indirizzare, dominandolo, il progresso, di vivere senza intolleranza e con scelte autonome, in mezzo ad una pluralità di proposte culturali non più riconducibili solo a scelte ideologiche relative alla vita pubblica; e, infine, la capacità di affermare efficacemente il diritto e, insieme, di compiere con giustizia e obiettività il dovere di partecipare alle decisioni, al controllo della opinione pubblica sulla formazione e sull'esercizio del potere, all'esercizio medesimo del potere come richiede una democrazia sostanziale.

La scuola pienamente inserita nella vita sociale deve entrare nel sistema formativo con il fine di concorrere, sorretta da una pluralità di contributi e di interventi, a costituire le basi di una personalità via via più delineata e piena, offrendone ai giovani i modi e i mezzi culturali, sociali, orientativi, lasciando spazio per una loro attività. Non c'è dubbio che, per la sua efficacia, per il suo effettivo adeguamento ai bisogni dell'oggi e del domani, essa deve essere pensata e attuata operando alcune scelte sulle quali è pensabile si possa raggiungere facilmente l'accordo.

3. — *Realizzazione del diritto allo studio.*

La nuova scuola deve realizzare in ogni grado del suo ordinamento l'uguaglianza dei giovani. Deve realizzarla al presente, durante il corso degli studi facendo della esigibilità del diritto allo studio la sua norma, la sua preoccupazione, una delle ragioni della sua nuova impostazione, una delle finalità della sua gestione.

Questa affermazione può apparire piuttosto abusata: non è da oggi infatti che parliamo del diritto allo studio e gli dobbiamo dare ancora (nonostante i notevoli progressi conseguiti) un significato pieno e concreto. Anche durante il dibattito in Commissione si è accusato il Governo di farsene una etichetta continuando a sospingere fuori della scuola o a « parcheggiare » inutilmente nella scuola le masse che si sono svegliate. Ma basta considerare l'entità dei mezzi impiegati per la scuola nell'ultimo decennio per rilevare che le carenze attuali non sono del tutto imputabili alle prave... intenzioni del Governo !

Dobbiamo lamentare, sì, che molti, che troppi propositi e progetti di riforma non siano giunti in porto, fatta eccezione per la riforma della scuola media e per la istituzione della scuola materna statale. Ma il mancato corso delle riforme che ha neutralizzato nelle ormai vecchie strutture scolastiche l'efficacia dell'apertura e dell'estensione della scuola, è dipeso – riconosciamolo – da molte cause. Non ultime: la difficoltà di trovare la convergenza dei consensi necessari, nella pluralità delle componenti che ha caratterizzato la evoluzione politica, difficoltà aggravata talvolta dai preconcetti e dai sospetti di cui nemmeno oggi ci siamo liberati interamente; la scoperta improvvisa, da parte di molti, della scuola, che l'ha esposta assai più massicciamente ai rigori della lotta politica e alle divagazioni fantasiose della moda; la lunga indifferenza di forze che oggi reclamano la priorità della considerazione, dell'intervento, della partecipazione nella politica scolastica, attribuendo all'alienazione o meglio al corporativismo degli insegnanti l'isolamento della scuola; e, infine, la adozione di sistemi complicati, dalle lunghe procedure, per gli interventi disposti (si pensi, ad esempio, alla erogazione delle borse di studio per la scuola secondaria).

Difetti da evitare, difficoltà da sciogliere. Il riconoscere le cause può aiutarci ad eliminarle.

Né si può pensare, come si afferma (vedi risposta della CGIL alla indagine ministeriale del 4 luglio), che i provvedimenti, pure da tutti voluti, tendenti a liberalizzare l'accesso all'università o a dare pari diritti ai giovani che frequentano diversi tipi di scuola in un medesimo grado, siano stati presi con l'intenzione o il marchingegno di « trattenere al di fuori del mercato del lavoro la manodopera non assorbibile, prolungando la permanenza nella scuola con una forma di disoccupazione mascherata ». Piuttosto è il mancato coordinamento delle iniziative che ne fa perdere l'efficacia. E anche questo deve insegnare qualche cosa.

Come si realizza l'uguaglianza dei giovani ?

Si è fatto un gran discutere sulla uguaglianza delle posizioni di partenza, perché nessuno può negare una diversa distribuzione di capacità e quindi di punti personali di arrivo. Ma non si tratta soltanto di assicurare a tutti, qualunque sia la provenienza e la situazione economico-sociale, l'allineamento perfetto sulla traversa da cui s'inizia la corsa e nemmeno di sostenere tutti i concorrenti con i medesimi tonici durante la gara.

Si tratta anzitutto di ridurre, a monte, le distanze sociali e gli squilibri esistenti perseguendo l'eguaglianza nel reddito economico, negli *status* sociali e nel potere politico degli anziani, cioè delle famiglie da cui provengono i giovani. Ma questo investe la politica generale.

Si tratta più specificamente di assicurare ad ogni giovane l'accesso ad una scuola non discriminante *a priori*, e, con l'accesso, gli aiuti, gli stimoli, le condizioni per le quali, colmando le carenze iniziali e sopperendo a quelle fisiche, culturali, ambientali che ancora pesano su di lui, possa sviluppare tutte le sue possibilità raggiungendo non il mini-

mo indispensabile ma il massimo realizzabile.

È per questo che l'esigibilità del diritto allo studio, noi pensiamo, non si esaurisce in una messa a disposizione di mezzi finanziari e di sussidi e strumenti pure occorrenti. Ma reclama un diverso ordinamento della scuola, diversi contenuti, una diversa metodologia (di cui parleremo); una diversa organizzazione che ne renda agevole la frequenza e predisponga una organica successione di momenti educativi in cui il giovane possa liberamente esprimersi e irrobustire l'intelletto e il carattere e intessere nuovi rapporti sociali (il tempo pieno, per intenderci); una diversa disponibilità di assistenza risultante da una pluralità di competenze e di apporti (medico-psico-pedagogici, di esperti di orientamento); una diversa specializzazione, quando occorre, che non sia segregazione ma intensificazione e personalizzazione dell'intervento. Non si tratta dunque di quantità, ma di qualità della scuola.

Ancora: per il diritto allo studio, perché la scuola ne assicuri l'esercizio, occorre che la riforma, la politica per la rispondenza effettiva alle esigenze personali e sociali sia vista unitariamente, globalmente, e pur considerando l'urgenza di muoversi nei settori della scuola secondaria superiore e universitaria non commetta l'errore irreparabile di subordinare ad essa l'intervento per la scuola dell'obbligo. Allora sì, che non assicureremmo nemmeno l'uguaglianza dei punti di partenza! È nella scuola dell'obbligo e durante la scuola dell'obbligo, anzi anche prima, nella scuola materna, che i bambini, i fanciulli, gli adolescenti, debbono trovare quell'ambiente sociale, educativo, culturale, quei contenuti, quei metodi, quelle compensazioni, quegli incentivi, quegli aiuti personali che permettono loro di percorrere senza soste ritardatrici, senza « parcheggio », senza evasioni e con una solida base, il *curriculum* previsto per raggiungere la scuola superiore. Non citiamo dati e valutazioni a sostegno di questi rilievi lapalissiani, perché sono noti, perché le valutazioni che se ne fanno spesso non sono esatte, perché, infine, non stiamo discutendo sulla riforma della scuola ma cerchiamo di fissare semplicemente i tratti fisionomici della scuola per la quale dobbiamo individuare i compiti degli insegnanti. Ripeto ancora che anche per la scuola di base non si tratta solo di aggiustamenti di quantità, e nemmeno di incremento di mezzi assistenziali in una o nell'altra direzione, ma di riordinamento per la qualità, come già detto, e che proprio la realizzazione del diritto allo studio ne sottolinea particolarmente l'urgenza e la priorità.

4. — Nuovi indirizzi formativi.

Scuola di tutti e scuola nuova, abbiamo detto, in corrispondenza e in anticipo della evoluzione culturale, scientifica e tecnica, socio-economica, che crea condizioni ed esigenze nuove ai singoli e alle loro espressioni sociali. In che modo, nuova? (Quanto diciamo, vuole riguardare tutta la scuola con le opportune adeguazioni richieste dall'età, ma cerca particolarmente la verifica per la riforma della scuola secondaria superiore, la più discussa attualmente).

È ormai d'opinione comune, ci sembra, che la scuola, fino all'università, debba intensificare la formazione generale innalzandone il livello: anche alla scuola secondaria superiore si assegna una finalità prevalentemente formativa, con accentuazione di possibilità orientative verso l'alto. Non più, per nessun settore, – secondo molti – una scuola secondaria rivolta all'abilitazione professionale. Non più una scelta predeterminante. L'addestramento, la qualifica, gli studi specializzati sono da rimandare a periodi successivi e a sedi diverse e composite in cui entri naturalmente anche la scuola. Ciò è richiesto particolarmente dalla diversa struttura professionale che richiede una preparazione basilare più robusta e più agile, tale da permettere diverse qualificazioni. È richiesto dallo sviluppo delle conoscenze e dalla maturazione sociale che propongono l'allungamento del periodo formativo e dal ripensamento sul valore primario dell'uomo e del suo necessario autonomo sviluppo come chiave liberante e affrancatrice, come mezzo per passare dalla integrazione nella società al rinnovamento della società, dalla mediazione del consenso alla promozione di nuove forme più giuste e più umane della convivenza: dall'isolamento sterile alla solidarietà, dallo squilibrio alla giusta compartecipazione dei beni; anche per passare dalla attesa passiva o dalla pretesa che altri operino, alla responsabilizzazione, per affiancare alla nozione del diritto quella del dovere come impegno. Certo la contestazione dei giovani ha contribuito a maturare questo orientamento quando non ha degenerato o non è stata strumentalizzata: essa è nata nella sua parte migliore, quella che non dovrebbe afflosciarsi, dall'insorgere nei giovani

della esigenza di essere considerati persone e non oggetti e strumenti, e della coscienza che la società a cui gli si chiedeva di adeguarsi è una società che deve cambiare.

La formazione scolastica punta notevolmente sul discorso culturale, sui contenuti culturali. Oggi è quasi raggiunto, ci sembra, il superamento del concetto delle due culture, la classica e la scientifica e tecnica, come è superato il concetto della subordinazione della cultura al sistema produttivo e alla sua particolare caratterizzazione nel tempo.

È la cultura come « umana coltivazione della realtà », dice un documento conciliare nel rapporto « tra le nuove scienze e i loro sviluppi e il patrimonio culturale del passato » (1) che la scuola deve offrire ai giovani. Non dunque qualche cosa di vago e di generico, ma il panorama della civiltà e della scienza in cammino che non preclude la proiezione nel futuro, che si apre non alle mode culturali, ma a quanto il mondo e gli individui vanno scoprendo e vivendo a quanto vanno conoscendo e ricercando.

Non a caso diciamo « la scuola deve offrire » perché attraverso la metodologia che essa deve adottare, i giovani devono potere acquisire l'attitudine basilare ovvero la capacità di ricerca autonoma e spontanea, la metodologia per formare la propria cultura, per promuovere la cultura. Finora il metodo scolastico è stato in gran parte fondato sull'insegnamento (termine spesso identificato con la erudizione e con l'informazione); si tratta di puntare sull'apprendimento. Vogliamo dire che l'asse concettuale e pedagogico si sposta dalla trasmissione all'acquisizione, dalla enunciazione alla sollecitazione per la ricerca, dalla cattedra all'affiancamento stimolante per la conquista, dall'adeguazione del giovane alla sua attività, alla sua scelta personale. Superfluo credo sottolineare che non si tratta solamente di applicare un metodo attivo, mantenendo prefissato e circoscritto il nucleo delle cose da apprendere. Si tratta di credere alla capacità di acquisizione più che al beneficio dell'informazione; di perseguire l'attitudine a ricercare più che ad accogliere, di promuovere il senso critico e la facoltà d'intendere e giudicare più di quella di recepire e memorizzare. Acquisire il metodo nella età nella quale i giovani frequentano la scuola secondaria significa metterlo a profitto e perfezionarlo negli studi successivi, nell'università, nella educazione permanente che è ormai un concetto entrato nella mentalità generale anche se non trova ancora strutture e strumenti di realizzazione; significa poter profittare, senza esserne plagiati, della scuola cosiddetta « parallela » cioè di quanto viene offerto dai « mass-media », dagli strumenti di comunicazione, dalle esperienze della vita tumultuosa del nostro tempo. Perché è vero che la scuola, oggi, ha perso, più che il primato, l'esclusivismo formativo, ma costituisce pur sempre nell'età giovanile la struttura fondamentale di riferimento, il mare di manzoniana memoria che assorbe e rifluisce.

Va da sé che la metodologia delineata esclude programmi rigidi, minutamente predisposti e imposti, fa posto ad una sperimentazione seria e fondata, richiede un diverso modo di valutazione che, avvalendosi o non delle tecniche docimologiche, non sia polverizzata per materie o discipline (del resto la ricerca, come metodo, già esige il rapporto interdisciplinare); che sia rivolto alla raggiunta maturità dell'allievo, tenga presenti globalmente le componenti della personalità del giovane. E un discorso diverso deve pur farsi per le conclusioni dei singoli periodi di studio, per il tipo di esame e di certificazione.

Ma sono argomenti che potremmo sviluppare in altra sede. In questa, si tratta solo di verificare le note fondamentali richiedenti la « nuova figura del docente » che « lo stato giuridico dovrà delineare » come dice la legge in esame.

5. — *Nuovi ordinamenti.*

Stando nei limiti, vi sarebbero altre domande a cui dare una risposta. Scuola formativa, non abilitante, dai contenuti e dai metodi appena tratteggiati in una esposizione sintetica. Non basta. Tutto ciò, in quale ordinamento si colloca?

Le divergenze esistenti oggi nella discussione circa l'ordinamento sono, ad una attenta lettura delle risposte date all'indagine ministeriale del luglio 1970, assai meno consistenti di quel che appare.

Intanto tutti sono d'accordo su una maggiore unità verticale dell'intero sistema scolastico e non ci sono contrasti su una effettiva estensione della scuola materna e sul tipo di ristrutturazione della scuola elementare e media che, come ho detto, è da considerare alla base della riforma.

(1) M. Raicich « Le ragioni di una proposta » in *Riforma della Scuola*, marzo 1970.

Ancora: tutti sono concordi sulla unità di un primo periodo della scuola secondaria superiore (biennio o non), mentre alcuni vedono, pur nella apertura, nella possibilità di passaggi, nella libertà della scelta garantita, una più definita articolazione di un secondo periodo.

L'ipotesi più radicale è, come è noto, quella di un sistema « comprensivo ». Lasciamo la parola ad uno dei proponenti che l'ha così specificata: « un settore comune, aperto, che si innesta sul tronco della scuola dell'obbligo e costituisce una specie di area formativa mediana fra questa e l'università, assumendo dall'una o dall'altra determinate caratteristiche... La scuola comprensiva può essere definita come un sistema unitario di scuola dai 14 ai 18-19 anni, nel quale accanto ad alcuni grandi indirizzi comuni e materie di base (come le lingue e la matematica e le scienze) vi sono: *a*) materie opzionali di carattere culturale; *b*) materie rafforzative (estensioni e approfondimenti delle materie di base); *c*) attività specializzate in settori operativi e tecnici definiti. La scuola quindi verrebbe a configurarsi come un vero e proprio grande complesso unitario, con servizi comuni, laboratori, mense, palestre, destinati a servire grandi comunità oscillanti da 1000 a 3-4000 allievi, con sedi di tipo consolidato per le zone a scarsa concentrazione demografica » (1).

È da rilevare che le discipline comprese nel terzo gruppo costituirebbero dei veri e propri dipartimenti secondari che « ovviamente non dovrebbero essere creati tutti e dovunque, ma costituiti nelle varie sedi secondo uno schema programmato in rapporto alla domanda sociale e con gli interessi della economia ambientale » (2).

Va da sé che questa ipotesi presuppone una effettiva e radicale rivoluzione nei sistemi edilizi ed una accurata programmazione.

Una esposizione così sintetica semina ovviamente una scia di interrogativi a cui bisognerebbe dare risposta. A mo' di esempio: in che misura si tengono presenti le note caratteristiche e le esigenze psicologiche dell'età dei giovani dai 14 ai 19 anni? Come si intenderebbe passare dal vecchio al nuovo sistema? E molti altri.

Dobbiamo imporci però di tener presente le finalità di questo *excursus* che, ripetiamo, non sono quelle di discutere la riforma della scuola secondaria superiore (per la quale sta lavorando una Commissione di esperti presieduta dall'onorevole Biasini e saremo chiamati a discutere su una proposta del Governo annunciata per l'autunno prossimo), ma di trarre da una verifica degli orientamenti comuni sui punti che più direttamente investono la nuova configurazione della professione docente, quanto occorre a definire la professione medesima e il suo esercizio.

Per quanto riguarda l'aspetto degli ordinamenti, dunque, adottando il metodo dei sociologi, si potrebbero collocare le diverse posizioni e opinioni concernenti la riforma della scuola secondaria superiore, lungo un *continuum* ad un estremo del quale si colloca il sistema biennio unitario con opzioni, più triennio mantenente le caratterizzazioni attuali sia pure con maggiore apertura e possibilità di passaggi, mentre all'altro estremo si collocherebbe la ipotesi cosiddetta della scuola comprensiva. A parte dovrebbe svilupparsi, comunque, il discorso sulla riforma della istruzione artistica che, almeno in alcuni settori pur bisognosi di una formazione generale più nutrita, presenta esigenze e possibilità diverse riguardo all'ordinamento degli studi.

Bisogna considerare però, tornando all'ordinamento comprensivo, che nessuno dei proponenti, nemmeno il professor Gozzer già citato, vede possibile il legiferare la scuola comprensiva per un domani immediato. « Non si tratta – egli dice – di prendere un sistema scolastico complesso e articolatissimo e di praticare, *sic et simpliciter*, una specie di trapianto organico, sostituendo al sistema multiplo il sistema unico; una operazione, cioè, il cui più probabile risultato sarebbe una reazione di rigetto ». Si tratta in sostanza, egli dice, di concepire il « modello comprensivo » da parte di chi vi opera e di perseguirlo con una legge aperta, duttile alle sperimentazioni e alle trasformazioni occorrenti.

Si tratta di avviare un processo di trasformazione, si dice da più parti. Dunque è lungo il *continuum* che si possono trovare le soluzioni graduali, i passaggi verso una scuola formativa e orientativa, senza predeterminazioni, di unico valore, cioè senza gerarchia di tipi e quindi fondamentalmente unitaria (cerco di enucleare le affermazioni concordanti). Una scuola che, comunque, si divida o non in un biennio e in un triennio, accentui verso l'alto, senza rigidità una diversificazione di scelte e di approfondimenti, intesa a saggiare le attitudini e a preparare la riuscita delle scelte successive. Una scuola seria in ogni sua

---

(1) GIOVANNI GOZZER, « La scuola secondaria unificata " comprensiva " » in *Formazione e Lavoro*, n. 43, maggio-giugno 1970.

(2) *Idem*.

realizzazione e in ogni piano di studi che non faccia sciupare gli anni preziosi che essa occupa, cioè assicuri basi formative e di ricerca solide ed equivalenti. Una scuola che pensi concretamente ai lavoratori studenti e si apra possibilmente ad iniziative culturali per la educazione ricorrente. Una scuola che si renda attuabile nella organizzazione subito (non ci sono più margini di tempo a disposizione) pur curando contemporaneamente la predisposizione delle condizioni ottimali.

6. — *Libertà della scuola e dell'insegnamento.*

Ma mancano ancora, al quadro che andiamo tracciando, due note imprescindibili della nuova scuola, senza le quali è impossibile pensare alla efficacia delle altre evidenziate (e cioè lo stretto rapporto della scuola con la società di oggi, la attuazione piena del diritto allo studio, i nuovi contenuti culturali, i nuovi indirizzi dei metodi e degli ordinamenti). Esse si sostanziano nella libertà della scuola e si esplicano nella autonomia e nella vita comunitaria della scuola stessa che socializza senza artificio di segregazione e dà responsabilità ad una pluralità di componenti della scuola e della società.

Ci rendiamo conto di affrontare temi fondamentali e perciò complessi e difficili. Vorremmo sfondarli di tutti i pregiudizi, di tutte le meschinità e travisamenti che ne hanno afflitto la trattazione e che ancora l'affliggono. Saremmo maturi per farlo, finalmente !

La libertà della scuola non si può identificare, al dritto e al rovescio, con la questione della scuola privata e del suo finanziamento. Sbaglia chi l'ha così circoscritto, sia a favore sia contro la scuola privata. forse (e non forse) solo perché le condizioni storiche hanno portato ad avere, sin qui, in Italia, una prevalenza di scuole private cattoliche o gestite dai cattolici.

Certamente la libertà della scuola è anche libertà istituzionale (che però non interessa solo i cattolici) e comporta la libertà effettiva delle scelte e la parità delle scuole alla quale, giuridicamente, non siamo ancora giunti. Ma ciò nulla toglie al diritto e al dovere dello Stato di dettare « le norme generali sulla istruzione » e di rendere il servizio scuola e di generalizzarlo, estenderlo, organizzarlo nell'interesse di tutti i cittadini e nel rispetto concreto della loro uguaglianza, non solo per togliere gli impedimenti e gli ostacoli, ma per promuovere il pieno sviluppo dei singoli e la loro partecipazione alla vita pubblica. (Articolo 3 della Costituzione). Anzi: la libertà istituzionale (garantita s'intende nel rispetto delle norme del costume e delle leggi generali dello Stato) non solo non danneggia, come spesso si è detto, ma valorizza la scuola dello Stato togliendole lo scadimento e l'angustia del monopolio e dell'imposizione.

Né si può affermare seriamente, con fondamento, che lo Stato abbia impiegato i suoi mezzi, sino ad oggi, per potenziare le scuole non statali a danno di quella statale... Può aver ritardato in alcuni settori il proprio intervento o la sua estensione, ma per ben altre cause e per altri inceppi politici (cui abbiamo fatto già cenno) che non sono quelli della rinuncia e della limitazione volontaria del suo diritto e del suo dovere.

La libertà della scuola è libertà dell'insegnamento. E entriamo con ciò nel terreno più proprio dello stato giuridico. Su questo tema si accendono molte polemiche. Che significato può avere la libertà d'insegnamento nella scuola dello Stato ? La risposta inerisce profondamente alla configurazione della professione insegnante di cui ci occupiamo.

Non presumiamo certo di dare una risposta a tutti soddisfacente. Tentiamo però un pur possibile e logico terreno di convergenza, quello che fa da sottofondo alla Costituzione, confrontandolo con quanto abbiamo già detto sulla nuova scuola.

La libertà d'insegnamento partecipa intanto del significato che diamo alla libertà in genere e al suo esercizio visto individualmente, e in un contesto sociale e civico. In tutti e due i casi (e il discorso è attuale in tutto il mondo) spesso il contenuto della libertà è rappresentato come meccanicamente complementare rispetto a quello della disciplina e più ancora della autorità, così che l'ambito della libertà si aumenterebbe solo riducendo quello della autorità e quello della autorità si rafforzerebbe solo riducendo quello della libertà quasi che essi costituissero il contenuto di due vasi comunicanti. E la cosa può costituire un facile schermo sia per quanti hanno interesse al disordine, sia per quanti ingenuamente o non, credono ancora all'ordine apparente di facciata. Invece i termini della libertà e della autorità trovano la loro logica correlazione nell'assunzione razionale e libera di una disciplina. Diceva giustamente Gramsci che « disciplinarsi è rendersi indipendenti e liberi »; « l'acqua è pura e libera quando scorre tra le due rive di un ruscello o di un fiume non quando è sparsa caoticamente al suolo » (1)

(1) A. GRAMSCI « Disciplina e libertà » in *Scritti politici* - Roma 1967.

e sappiamo tutti che la vera libertà sta nelle scelte mosse da consapevolezza, « non per un cieco impulso interno o per mera coazione esterna » (1).

Nel contesto sociale e civico la libertà è la antitesi del caos, o della costrizione esterna (sia essa diretta o indiretta, frutto di norme e di strutture) e trova il suo limite razionale nel rispetto della libertà di tutti, dei diritti di tutti. Giuridicamente quindi la libertà come spontaneità dell'azione ha bisogno di essere corretta da strumenti di civile convivenza intesi, però, non come mezzi di coazione operanti immotivatamente dall'esterno ma come valore profondo che la comune sensibilità avverte o recepisce eleggendoli liberamente e traducendoli (nei modi costituzionali) in norme generali obbliganti.

La libertà d'insegnamento, dunque, che si rifà all'articolo 33 e prima ancora all'articolo 21 della Costituzione è anzitutto libertà personale dell'insegnante che va tutelata con adeguate « guarentigie » (come dice il Crisafulli), di stato giuridico le quali assicurino l'effettiva indipendenza e trova il limite per il suo esercizio nella libertà dell'alunno che deve essere rispettata e tutelata.

Un rispetto e una tutela che assumono una particolare accentuazione in considerazione della età dei giovani la quale comporta nei suoi diversi stadi minori e maggiori difese. Non è facile tradurli in concreto, ce ne rendiamo conto. È certo che evitando ad ogni costo l'imposizione, la costrizione, il dogmatismo nozionistico, l'insegnamento può perseguire la obiettività, sorretta, via via che la scuola sale, da un sempre maggiore rigore scientifico. Obiettività, non neutralità: riteniamo la neutralità diseducante e impossibile, specialmente in un tempo che non solo richiede la responsabilità delle scelte, ma la esige e la reclama.

La libertà d'insegnamento troverà una sua maggiore chiarezza e giusta possibilità di esercizio nei contenuti e nei metodi che concordemente si auspicano per la nuova scuola: cioè nella educazione al vaglio, al giudizio critico, all'acquisizione personale, alla ricerca considerata anche nei suoi momenti e nelle sue sintesi interdisciplinari.

Lo Stato – è evidente – non può imporre una dottrina o un indirizzo di pensiero agli insegnanti (e ai dirigenti) nelle sue scuole i quali non sono « pubblici ufficiali » cioè non lo rappresentano ufficialmente nelle sue funzioni ma operano in un pubblico servizio, secondo le norme stabilite appunto in uno *status*. Può e deve chiedere loro, nell'interesse del bene comune e secondo quanto la Costituzione stabilisce, l'osservanza delle norme emanate sulla libertà di tutti i cittadini e sul costume, e delle norme generali sulla istruzione che è tenuto a « dettare », sempre con i modi e i mezzi previsti dalla Costituzione. Vedremo subito – nessuno si allarmi – il significato e i limiti da dare alle norme generali.

Prima ancora è da rilevare che se si ritiene diseducante una scuola asettica, neutra per le manifestazioni del pensiero (del resto abbiamo i valori a cui si ispira la Costituzione che sintetizzano un pensiero comune), una scuola avulsa dalla politica nel suo più genuino significato di vita della comunità civica, tanto più si ritiene diseducante una scuola turbata e distorta dalla politica deteriore, cioè fatta terreno di scontri di parti e fazioni, strumentalizzata dalle parti (qualunque esse siano) o dalle fazioni.

La libertà d'insegnamento è anche libertà didattica. Una delle critiche fatte alla legge in esame, appena il testo è stato reso pubblico, è quella di aver fatto consistere la libertà d'insegnamento soltanto nella libertà didattica e di sperimentazione.

Vedremo come rendere chiaramente il più ampio concetto.

In ogni modo non possiamo certo ignorare questo aspetto che viene ad allargarsi e a sfociare, nella trattazione, in quello più vasto della invocata autonomia della scuola.

7. — *Autonomia della scuola.*

Lamentiamo tutti, attualmente, la quasi nulla partecipazione dei docenti ai compiti di organizzazione e di amministrazione della scuola, di elaborazione dei piani di studio e delle stesse linee generali dell'attività didattica. (Non solo dei docenti, naturalmente; ma per il momento limitiamo a loro l'osservazione). Il centralismo burocratico si fa ancora sentire pesantemente con la conseguenza che, anche sul piano didattico, non resta agli organi a ciò naturalmente competenti (sono pochi, ma almeno nella scuola secondaria il collegio dei professori e il consiglio di classe ci sarebbero) non altro che il potere di determinazione dei voti trimestrali e di scelta dei libri di testo...

Le norme generali sull'istruzione sono poi assai poco generali (e di questo un poco di

(1) *Gaudium et spes* in *Il Concilio Vaticano II* - Edizioni dehoniane, prg. 1370.

responsabilità l'abbiamo anche noi che spesso trasformiamo le leggi, già assai particolareggiate, in regolamenti minuti) e predispongono più o meno chiaramente ogni applicazione. Si aggiungano le numerose circolari di chiarimento e le risposte ai pareri richiesti, anche quando non ce n'è bisogno, dai funzionari periferici, a copertura della responsabilità.

Beninteso, è il « sistema » che non va. E per correggerlo – ci sembra – non sono molto efficaci (anche se è da lodare il tentativo) le sperimentazioni promosse a mezzo di circolari: tanto è vero che non appena le circolari spuntano all'orizzonte sono discusse e respinte non tanto per il contenuto, ma perché appaiono come palliativi e, soprattutto, sempre come espressioni del centralismo burocratico. Occorre dunque definire il significato che intendiamo dare all'autonomia della scuola e i termini della sua configurazione concreta.

L'autonomia della scuola dello Stato fa discutere i giuristi che si preoccupano giustamente di metterla in relazione per la sua legittimità, con i princìpi e le norme costituzionali. Dobbiamo esplorare sia pure con un colpo d'occhio il terreno giuridico, proprio perché ci occupiamo di autonomia in ordine ad una legge.

L'« autonomia » ha nel diritto « una pluralità di significati che si identifica con una maggiore o minore indipendenza della entità cui l'autonomia si riferisce, su uno o un altro piano, da un determinato soggetto » nel nostro caso lo Stato. Essa può però manifestarsi anche nell'ambito dello Stato nel senso che a un determinato organo o servizio o ufficio (il Giannini (1) comprende negli uffici tecnici anche l'istituto scolastico per distinguerlo dagli uffici amministrativi) si può dare autonomia finanziaria, patrimoniale, di gestione, ecc. Si tratta di vedere se il genere e la specie dell'autonomia sono compatibili con la Costituzione.

Intanto nell'articolo 5 della Costituzione « incontriamo il principio del favore verso le autonomie non soltanto locali e verso il decentramento » così che nulla vieterebbe di farne applicazione all'ordinamento scolastico purché non vengano superati i limiti derivanti dalla disciplina costituzionalmente dettata sulla materia specifica in oggetto.

Un limite – dicono sempre i giuristi – viene posto dalla stessa libertà di insegnamento: « in parole semplici » – dice il Crisafulli – « quello che il Ministro o il provveditore non possono legittimamente imporre o vietare all'insegnante secondo i vari gradi o tipi di scuole, nemmeno potrebbero imporlo o vietarlo il collegio degli insegnanti od altri organi collegiali » (2). Ma questo – ci sembra – attiene al modo di esercizio di un aspetto della autonomia, modo che si può disciplinare.

Il limite fondamentale sta invece, secondo i giuristi, nel compito dello Stato di dettare le « norme generali sull'istruzione ». Ed è proprio qui che deve e può operare l'azione innovativa.

La Costituzione parla di norme generali, cioè (riportando le parole al loro significato) si riferisce al quadro organizzativo, finanziario, di ordinamento, di indirizzo, di funzionamento, di controllo dei traguardi raggiunti. Il quadro deve poi precisarsi – e non siamo più alle norme generali ma alla loro applicazione – con scelte e iniziative che attengono alla proposta come al funzionamento, per le quali la scuola può ben essere autonoma senza timore di contraddire la Costituzione.

Questa autonomia che è autentica espressione di libertà della scuola e nella scuola, di libertà di insegnamento, di libertà di gestione e di funzionamento, attiene a vari aspetti.

Il primo, dal quale siamo partiti e al quale torniamo, è quello didattico: non programmi (come finora intesi) prescrittivi, particolareggiati, formulati al di fuori della scuola anche se viene contemplato un parere non vincolante del Consiglio superiore della pubblica istruzione; ma indicazioni elaborate con organi democratici collegiali e sanzionate da leggi quadro; piani di studio formulati collegialmente dalla scuola. Così per ogni iniziativa che attiene al piano pedagogico e didattico.

Abbiamo detto della scuola, e non solo degli insegnanti, perché una partecipazione possono e debbono averla, secondo il grado di scuola, gli studenti ed altri esperti che operano direttamente nella scuola (*équipe* medico-psico-pedagogico-sociale). Ma la libertà didattica è particolarmente per gli insegnanti che ne rispondono e in proposito altre ingerenze, da qualunque parte provenissero, potrebbero essere veramente dannose e coattive.

---

(1) MASSIMO SEVERO GIANNINI, *Diritto amministrativo*. Vol. primo - Milano - dott. A. Giuffrè Editore - 1970.

(2) VEZIO CRISAFULLI, « Autonomia e libertà della scuola » in *Rivista giuridica della scuola*. A. Giuffrè, Milano, gennaio-aprile 1965.

8. — *Autonomia e gestione della scuola.*

Ma l'orizzonte della libertà della scuola e nella scuola si allarga se riprendiamo il concetto già esposto del suo rapporto con la società, che non può essere a sua volta vissuto se la scuola stessa non si pone come comunità. Vana risulterebbe ogni nota assegnata alla nuova scuola, se essa non prendesse realtà non in un istituto, non in una classe, ma in una comunità.

Sarebbe, sì, già un passo avanti per molte scuole di oggi, stabilire un reale rapporto comunitario e democratico all'interno, ricercare lo scambio, il lavorare e il progettare insieme.

Però oggi non si pensa più ad una comunità scolastica isolata, artificiale, chiusa, anche ammesso che possa portare avanti con efficienza un lavoro comune.

Pensiamo tutti ad una comunità viva ed aperta, che respira e partecipa del più vasto mondo sociale. Quindi si spiegano i rapporti all'esterno, si spiega e si vuole la partecipazione non solo ipotetica, episodica o saltuaria, ma sistematica della famiglia. Si vuole la partecipazione degli Enti e delle forze e delle componenti sociali che hanno attinenza con l'amministrazione civica, con il lavoro, con l'assistenza, con l'economia. Anche per essi la partecipazione sistematica, mediante organi democratici ad ogni livello nei quali e con i quali possano operare il personale insegnante, e non insegnante, gli studenti, le famiglie. Partecipazione a che cosa?

Riprendiamo, allargando un poco, il discorso della autonomia per concretizzare che cosa può comportare, che cosa vogliamo che comporti l'autonomia nella gestione della scuola.

Oggi – e la cosa è chiarissima – la scuola è governata dal Ministero della pubblica istruzione e dai suoi uffici periferici secondo i principî che regolano tutta l'Amministrazione statale: quelli dell'ordinamento gerarchico e del centralismo burocratico. (Queste mie parole non vogliono avere sapore polemico, citano semplicemente termini sanciti dal diritto amministrativo e situazioni di fatto). Che questi principî non rispondano più alle esigenze attuali è cosa più che risaputa e condivisa, tanto è vero che dal 1950 esiste un Ministro senza portafoglio incaricato per la riforma della pubblica amministrazione: non abbiamo però avuto, finora, le riforme sostanziali che si ritengono universalmente necessarie.

Eppure non mancano fermenti e proposte anche da parte degli stessi amministrativi. Esprimendosi in un Congresso, sul tema « Pubblica amministrazioe ed esercizio completo della libertà » (Roma, dal 2 al 5 gennaio 1970) proprio un direttore generale del Ministero della pubblica istruzione, il professor Salvatore Accardo, riassumendo le opinioni degli intervenuti nel dibattito, diceva: « se si accetta il criterio razionale dello stretto collegamento fra le responsabilità e la competenza, è assurdo il persistere sull'ordinamento gerarchico, che non appare certamente funzionale e per il quale non sembra possano riconoscersi giustificazioni attualmente valide. D'altra parte si deve rifiutare l'identificazione della autorità con il mantenimento del principio gerarchico, ché anzi l'autorità è piuttosto garantita con la precisa definizione e attribuzione delle competenze e delle correlative responsabilità. Si tratta di riordinare una Amministrazione sinora concepita centralisticamente, corrispondente sostanzialmente ad uno Stato di tipo autoritario, comunque precostituzionale; e perciò lontana dall'ispirarsi a concezioni personalistiche e solidariste... Ad un riordinamento interno dovrebbe correlativamente corrispondere, per consentire un concreto esercizio di libertà da parte dei cittadini, la più ampia pubblicità degli atti e delle loro motivazioni; ma anche questo inerisce all'esercizio delle competenze e delle responsabilità » (1). E seguono interessanti proposte relative al superamento del formalismo giuridico, alla riforma del regime delle autorizzazioni e del controllo, ecc.

Se gli effetti macchinosi, ritardanti e spesso coattivi del centralismo e del sistema gerarchico si sono fatti sentire in tutti i Ministeri, tanto più, in quest'ultimo decennio, al Ministero della pubblica istruzione che si è trovato con una ingente moltiplicazione del suo lavoro per l'estendersi del numero delle scuole, degli alunni, del personale, dei servizi, per la programmazione scolastica sia pure ancora embrionale, per l'urgenza delle riforme, per il crescere dei rapporti, per l'interdipendenza dei settori culturali, per i fermenti in atto in ogni ordine di scuole, per la legislazione invecchiata e proliferante in senso particolaristico, per la mobilità dei ruoli e degli insegnanti.

Dal Ministero ai Provveditorati, rimasti pressoché invariati nella organizzazione degli uffici, nelle attrezzature e nel numero del

(1) S. ACCARDO: « Pubblica Amministrazione ed esercizio concreto della libertà » in *Coscienza* n. 1-2. 1970.

personale, talvolta anzi diminuito, vanno e vengono disposizioni e richieste, attribuzioni di nuove competenze e responsabilità che spesso superano la pura amministrazione, telegrammi e chiarimenti che dai direttori generali, dai funzionari passano direttamente o tramite i Provveditori alle scuole, ai presidi, ai direttori didattici, agli insegnanti che ne sono semplice oggetto.

La linea gerarchica è unica e discendente mentre appare generalmente sempre più consona alla natura della scuola, alla posizione della scuola nella organizzazione statale, ai caratteri dell'insegnamento (ne ho fatto cenno e vi ritorneremo poi) e allo stretto rapporto della scuola con la società, una chiara distinzione.

La amministrazione statale dovrebbe offrire alla scuola il quadro organizzativo per ogni suo adempimento, curarne l'efficienza, provvedere agli aspetti tecnici e giuridici dei ruoli e delle carriere del personale, espletare le mansioni amministrative contabili. Certamente avrebbe bisogno, a questo scopo, di un effettivo decentramento di funzioni e di compiti, con relativa responsabilità a livello regionale e provinciale e per alcune mansioni anche d'istituto.

Spetterà poi ad organi collegiali, a partire dalla unità scolastica periferica e agli altri livelli fino a livello nazionale, la responsabilità della gestione della vita scolastica con attribuzioni precise e distinzioni di compiti didattici, disciplinari, organizzativi, assistenziali, culturali per le iniziative parascolastiche, interscolastiche, extrascolastiche.

Organi compositi formati dal personale insegnante e non insegnante, dal personale dirigente (non si pensi che io voglia aggirare od eludere l'argomento del preside o direttore: l'affronterò poi) dalle famiglie e dagli studenti, in rapporto all'età, da Enti locali, da rappresentanti del lavoro, della produzione, dell'economia, di Enti e istituzioni, attinenti all'attività scolastica. Organi che muovendosi agevolmente e nella loro composizione completa e in articolazioni parziali, abbiano per le attribuzioni specifiche poteri deliberanti e consultivi.

La gestione della politica scolastica, le norme generali sull'istruzione, la programmazione e gli indirizzi generali, le leggi, spettano al Parlamento e al Governo che può risponderne e ne risponde direttamente con permanente e completa pubblicità: facendo salve le competenze specifiche delle Regioni e degli Enti locali.

L'incontro necessario tra le tre componenti, quella politica, quella amministrativa e quella di gestione sociale e tecnica dovrebbe essere espletata a livello di sedi competenti per materie, utilizzando e, se del caso allargando, gli organi collegiali previsti. E da questo incontro può nascere e farsi concreto e completo il governo della scuola, di una comunità scolastica libera e ordinata.

Abbiamo tentato solo di chiarire con un abbozzo generale, che non ha ignorato i limiti giuridici costituzionali, il significato della partecipazione e dell'autonomia intesa non come distacco o isolamento... più o meno « splendido », ma come sostituzione dell'unica linea gerarchica, retaggio di un tempo che fu, con una articolazione rispondente alla natura e alle finalità della scuola; come ristabilimento delle giuste posizioni e competenze, come eliminazione dell'autoritarismo gerarchico e non dell'autorità correlativa alla libertà nel suo vero significato.

Non sono questi argomenti facili, ma è giunto – ci sembra – il momento di affrontarli se non vogliamo giungere a crisi peggiori delle attuali, già gravi.

La scuola deve guadagnare il suo spazio sociale, riguadagnare la sua dignità, la sua serietà, la sua efficacia educativa e può farlo solo ponendosi non a rimorchio della maturazione sociale ma cercando di anticiparla e di promuoverla.

II – I DOCENTI.

1. — *Docenti di oggi e scuola di domani.*

La considerazione delle condizioni dei caratteri, dei modi di essere della nuova scuola ci conduce a riflettere, ancora una volta, sul ruolo primario e insostituibile che i docenti hanno affinché essa divenga una realtà viva.

Un ruolo che, in genere, non viene contestato di per sé ma che suscita nel suo attuale svolgimento non pochi dubbi e interrogativi. È bene affrontare anche questo argomento per esaminare con chiarezza, pur se con forzata brevità, la legittimità e la consistenza delle perplessità ricorrenti.

Presentando in un fascicolo di *Formazione e lavoro* (1) il documento di ricerca che introdusse i lavori della Conferenza di Williamsburg sulla crisi della educazione nel mondo (ottobre 1967) G. Gozzer riportava un

(1) *Formazione e lavoro*, Enaip - Roma, maggio 1968.

brano di uno scrittore d'oltre oceano, D. N. Michel, piuttosto... illuminante per sintetizzare e comprendere certi stati d'animo verso gli insegnanti di oggi. Michel scriveva: « ...Le nuove prospettive... richiederanno insegnanti i cui valori siano appropriati al mondo di domani. Ma perlomeno nei prossimi dieci anni, gli insegnanti primari e secondari continueranno ad essere reclutati in quegli ambienti culturali che accentuano i più bassi valori medi del comportamento: il sapersi « arrangiare », il neutralismo politico o il conservatorismo, il nazionalismo, il porre riserve sulle alternative dei modi di vivere, l'accettare i convenzionali sistemi per ottenere la sicurezza economica: valori, in altre parole, che non pongono fortemente in rilievo l'impegno per il lavoro, l'indipendenza, l'integrità morale, la spontaneità, gli atteggiamenti coraggiosi, l'attesa delle modifiche nel campo professionale, la tolleranza e la sperimentazione culturale e sociale a largo respiro ».

Un giudizio pesante. Noi non siamo in grado di dire quanto esso corrisponda alla realtà in altri Paesi e quali reazioni abbia determinato. Sappiamo che, anche in Italia, il pessimismo che sta alla sua origine è stato qua e là condiviso senza troppo approfondire la situazione la quale presenta ben altri caratteri. Gli insegnanti che hanno fatto e fanno della professione nella scuola una generosa, silenziosa ed efficace dedizione al bene altrui, svolgendola con impegno, integrità morale, coraggio e disinteresse sono moltissimi nel nostro Paese, come ciascuno di noi può testimoniare, per esserne venuto direttamente a conoscenza, per averne beneficiato. Essi poi non sono rimasti nel chiuso della scuola e degli interessi di categoria, ma hanno realizzato una nutrita presenza, volontaria e operosa rendendosi disponibili per ogni forma di servizio educativo, sociale e civico.

Basta pensare alle migliaia e migliaia di insegnanti che si adoperano gratuitamente per l'assistenza (scolastica e non scolastica), che sono presenti e operanti nelle Amministrazioni civiche. Nel Parlamento di questa quinta legislatura della Repubblica sono ben 146 gli insegnanti di scuole elementari e secondarie e 32 i professori universitari, in totale 178 su 952 parlamentari, deputati e senatori che provengono dall'insegnamento nella scuola materna, elementare, secondaria e universitaria.

Si può osservare piuttosto che l'insegnamento in Italia è stato troppo a lungo esaltato, all'esterno della scuola e degli insegnanti, dai « laici » e dai « cattolici » – nessuno sfugge ! – esclusivamente e con molta retorica su un piano di missione, di apostolato o di filantropismo culturale ed educativo, più moralistico che sociale. Oppure – e lo ricordiamo bene per il passato – è stato visto come un incarico altamente onorifico (l'onore sopperiva allo scarso reddito) dato ad un pubblico ufficiale di uno Stato educatore unilaterale e monocorde, forgiatore di un tipo di cittadino.

Tutto ciò ha avuto notevoli ripercussioni: dall'isolamento degli insegnanti (anche se guardati fino a qualche tempo fa con un certo rispetto esteriore), alla scarsa retribuzione del loro lavoro, inferiore per molti anni anche a quella degli impiegati statali di carriere equiparabili; fino allo... « scandalo » di non pochi censori volontari per le posizioni sindacali assunte, quelle stesse posizioni che vengono considerate segno di « maturità sociale », per altre categorie ed espressione di « immaturità » e di corporativismo per gli insegnanti.

In effetti nel dopoguerra gli insegnanti sono stati tra i primi ad unirsi in libere associazioni professionali e in sindacati. Queste organizzazioni hanno contribuito, sì, a migliorare le condizioni giuridiche ed economiche dell'esercizio della professione riuscendo ad ottenere la correzione di alcune vere e proprie ingiustizie, ma non si sono fermate qui. Per lunghi anni hanno parlato, agito, gridato nel vuoto d'interesse generale, per affermare la priorità della scuola ai fini, prima della ricostruzione, poi dello sviluppo del Paese. Da 25 anni si impegnano con ogni mezzo per il miglioramento culturale e professionale dei docenti, per chiedere e propugnare ininterrottamente le necessarie riforme, con alternative di speranze aperte da leggi presentate, o da piani di sviluppo o da indagini e linee direttive elaborate e... bloccate sul nascere prima ancora di giungere all'esame.

Ma si è verificata l'esplosione scolastica e con essa si è destata la consapevolezza o l'intuizione della importanza della scuola e più tardi si è allargato il convincimento sulla opportunità delle riforme. Intanto si è fatto urgente e pressante, particolarmente nella scuola media e secondaria superiore il bisogno numerico degli insegnanti ed è iniziata la loro crescita disordinata, la loro assunzione più facile (non dico, diversa, ché diversa dev'essere, ma più facile). È cominciato con ciò l'afflusso di persone che hanno visto l'occupazione nella scuola come un ripiego per avere agevolmente uno stipendio sicuro, dietro prestazione oraria comunque ridotta rispetto ad altri lavori, e quindi senza la carica morale e l'impegno culturale d'un tempo.

Gli effetti della rapida trasformazione sociale hanno affrettato infine la maturazione della coscienza della necessità e della urgenza non solo di una scuola ma di una scuola diversa, e il frutto maturo ha conquistato con la contestazione, il furore popolare inasprito dai tentativi trascinati e falliti, dagli interventi parziali, dalle sobillazioni inevitabili, purtroppo, nel nostro mondo, quando un argomento, un tema, un problema escono dall'anonimato o dal chiuso dei cenacoli degli iniziati, per prendere dimensioni politiche.

Parallelamente sono scoppiati i problemi che si deterioravano da troppo tempo: quello dell'immobilismo dell'università afflitta dai mali che tutti sanno (e che sono duri a scardinare) rinnovata solo in quanto al numero degli studenti e per la facilitazione e la inflazione delle lauree (che come tutti sanno non formano oggi insegnanti nel senso vero del termine).

Quello del gettito incontenibile dei diplomati degli istituti magistrali condannati ad essere una scuola minore in attesa che spariscano (quanto sarebbe stato e sarebbe meglio anche ai fini della loro sparizione o trasformazione allinearli culturalmente alle altre scuole !). Il problema degli organici della scuola media e superiore non aggiornati, o, meglio, cresciuti senza stabilizzazione; quello della sistemazione del numero grandissimo dei professori fuori ruolo, ed altri problemi che ben conosciamo.

Nel clima generale di contestazione, nella facilità del Parlamento a farsi portavoce di rivendicazioni particolari, nella disponibilità talvolta del Governo a dare la stessa importanza alle organizzazioni sindacali di ampia e provata base democratica e a quelle messe insieme in fretta intorno ad interessi particolarissimi, si è giunti anche al frazionamento, alla polverizzazione dei sindacati.

Così che oggi si dice e si scrive: quale riforma vogliamo fare ? Gli insegnanti « si accingono a promuovere l'ennesima agitazione sindacale senza riuscire a superare i limiti corporativi che ne hanno finora caratterizzato l'iniziativa e senza che ci sia la capacità (*omissis*) di definire, al di là delle questioni di ristrutturazione delle carriere, un nuovo ruolo dei docenti in una nuova scuola » (1). Oppure si parla di atteggiamento « routinario, immobilistico degli insegnanti ». O si lamenta che, per la riforma della scuola secondaria e per alcuni provvedimenti riguardanti tutta la scuola, il Ministro della pubblica istruzione abbia consultato anche le organizzazioni degli insegnanti perché ciò precostituirebbe già un tipo di risposte corporative e conservatrici.

Le accuse principali agli insegnanti, dunque, sono quelle di corporativismo, di conservatorismo, di disinteresse, di incapacità di volgersi al nuovo, di chiusura, di impreparazione. E sono piuttosto diffuse. Tanto è vero, che nella letteratura parascolastica di questi ultimi anni non c'è scritto o studio, o pseudo studio sulle riforme scolastiche, che non concluda parlando del « collo di bottiglia » della « strozzatura » dell'*handicap* della « remora invincibile » costituita dagli insegnanti, e non dichiari perciò la propria sfiducia.

Non diciamo che non vi sia qualche fondamento e riscontro nei rilievi mossi, anche se lamentiamo che non se ne ricerchino obiettivamente le cause. Ma dovremmo stare attenti a generalizzare, ad incrementare la diffusione della sfiducia !

Non sono, questi, che elementi di peggioramento della situazione. Infatti si toglie ai giovani, anche ai più giovani, la disposizione necessaria ad accogliere, e ad accogliere senza prevenzioni, l'azione degli insegnanti, e si distrugge il senso dell'autorità, quella vera, non quella dei gerarchi e dei despoti o dei caporali, ma quella senza la quale non esiste la libertà.

Si fa aumentare il senso di disagio degli insegnanti oggi già clamoroso, si spingono i migliori ad allontanarsi dalla scuola e i giovani più promettenti ad eliminare *a priori* la scuola dalle loro aspirazioni professionali, non solo per motivi di retribuzione. Si dà un incentivo alla corsa di quanti si volgono alla scuola per ripiego, per assicurarsi uno stipendio fisso con un impegno che permetta di fare molte altre cose.

Tutto ciò è veramente « un collo di bottiglia », una « strozzatura » anche per le riforme.

No. Restituiamo agli insegnanti quella credibilità, quella fiducia di cui chiunque debba agire in un contesto umano, a contatto con persone vive, specialmente se con mansioni educative, ha bisogno. Andiamo a fondo delle loro esigenze, di quelle che una nuova scuola viene loro a creare e facciamoli veramente partecipi di una iniziativa coraggiosa e decisiva per soddisfarle.

Una iniziativa che può comprendere anche una legge di delega per lo stato giuridico, ma che certo non può esaurirsi né fermarsi ad essa e nemmeno ai previsti decreti delegati,

(1) L. LABOR, « La crisi del futuro è già dentro di noi », in *Formazione e lavoro*, n. 31, maggio-giugno 1968.

perché non avrebbe alcun esito. Una azione almeno concomitante e contemporanea per una nuova scuola e per il suo personale, secondo criteri chiari e condivisi, potrebbe invece sortire ancora la sua efficacia. Lo stato giuridico concorrerà a questa efficacia stabilendo intanto le condizioni nelle quali la professione docente dovrà esplicarsi.

2. — *La professione docente.*

Entrando nel vivo del rapporto stato giuridico-professione docente ci si può chiedere se è lo stato giuridico a caratterizzare la professione o se è la professione che deve trovare nello stato giuridico condizioni armoniche e conseguenti alla sua peculiarità.

La risposta è semplice.

Lo stato giuridico non è in genere che la configurazione del contratto di lavoro con i diritti e i doveri che esso comporta e che deve rispecchiare la natura e i requisiti che si riconoscono alla professione.

È vero che nel nostro caso lo stato giuridico configura un contratto di lavoro alle dipendenze dello Stato e qui si pone a proposito una serie di considerazioni attinenti ad un terreno nel quale bisogna entrare, anche se la maturazione odierna delle opinioni in proposito, permette di farlo più sinteticamente che in passato.

La legislazione attuale fa riferimento spesso, per le norme di stato giuridico del personale insegnante, allo Statuto degli impiegati civili dello Stato. Niente di particolarmente significativo se si trattasse di semplici riferimenti ad articoli di legge adottabili, pur se preferibile nella compilazione dei decreti delegati, raccogliere – finalmente ! – tutta la normativa in testi appositi.

Ma ciò non può significare che l'insegnante è (in ogni ordine e grado di scuola) un impiegato civile dello Stato nel senso che si dà oggi alla qualifica, come impiegato amministrativo.

Anche qui non si tratta di gerarchie o di prestigiose distinzioni o di distacchi: si tratta di natura, di peculiarità della professione e quindi del rapporto d'impiego, tra quelli che si instaurano con lo Stato.

Ci rifacciamo alla libertà d'insegnamento garantita dalla Costituzione e alle sue implicazioni (di cui abbiamo già parlato), che non negano affatto allo Stato l'obbligo di istituire scuole statali di ogni ordine e grado e di dettare le norme generali sulla istruzione, ma negano che il docente debba esercitare la sua funzione secondo l'unica volontà di dottrina, di contenuto e di metodo espressi dallo Stato, anche nelle scuole dello Stato. E ciò nulla toglie al fatto che le professioni, in genere, anche quella dell'insegnamento, siano assoggettate dallo Stato ad una disciplina giuridica che tende da una parte ad assicurare che i professionisti abbiano una adeguata preparazione morale e tecnica e dall'altra ad impedire che l'esercizio incontrollato della professione danneggi l'interesse pubblico.

L'insegnante delle scuole statali può compiere atti che concorrono ad esprimere la volontà dello Stato con efficacia esterna, ad esempio quando certifica con valore legale, quando giudica per gli esami di Stato e in tal caso esplica le mansioni di un funzionario ma non è di per sé un funzionario statale né un impiegato civile.

Il rapporto di impiego del personale della scuola come di ogni altro dipendente statale è un rapporto di diritto pubblico volontario, strettamente personale, che si costituisce tra lo Stato e la persona fisica attraverso l'atto di nomina.

Non v'è dubbio che la contrattazione collettiva si vada sempre più affermando in tutti i settori dell'attività pubblica e privata. Essa trova anche una sua validità precettiva nella Costituzione. Gli articoli 18 e 30 della Costituzione, infatti, riconoscono il diritto dei cittadini di associarsi liberamente, il diritto di tutti i lavoratori di organizzarsi nei sindacati.

Nel campo privato la contrattazione collettiva si è affermata da tempo. La contrattazione per i pubblici dipendenti è assai più recente per le difficoltà che derivano, specie per i dipendenti statali, dal tipo di rapporto di impiego che viene disciplinato mediante norme legislative.

Il progresso fatto, dicono i sindacati, dovrebbe comportare una revisione delle modalità del rapporto di impiego considerato finora giuridicamente unilaterale, come « provvedimento » per i dipendenti statali, anche se i testi di diritto amministrativo più moderni discutono sulla « realtà sostanziale » del provvedimento. Nel trattato di *Diritto amministrativo* di M. Severo Giannini si legge: « Tutte le qualificazioni giuridiche possono arrivare fino ad un certo punto, e non possono eliminare contenuti socio-economici nella realtà sottostante al rapporto. Il rapporto di lavoro pubblico è quindi definibile come rapporto nascente da provvedimento, però questo ha effetti bilaterali, e da esso nascono obbligazioni per ciascuna delle parti. (*Omissis*). Ambedue le parti sono titolari di situazioni

soggettive costituite reciprocamente da diritti e da obblighi, come avviene nel rapporto di lavoro privato.

Ciò che varia è il fatto costitutivo delle situazioni giuridiche, nel rapporto di lavoro pubblico, esso essendo un provvedimento amministrativo e non un negozio. Ma va anche soggiunto, per completare il quadro, che le obbligazioni delle parti del rapporto sono, in questo caso, a contenuto legale interamente definito dalla norma ».

Con la revisione delle modalità del rapporto, il progresso fatto – dicono sempre i sindacati – dovrebbe comportare anche l'adeguamento dei metodi e delle strategie sindacali finora usate. E noi ce lo auguriamo.

Frattanto una attuazione pratica della contrattazione collettiva è rappresentata dalle modalità di emanazione delle norme delegate per le quali è prevista la partecipazione dei rappresentanti sindacali.

Fatto doveroso cenno agli aspetti giuridici che possono interessarci è opportuno ricordare anche il punto di vista dei sociologi. Anche i sociologi hanno discusso sul carattere dell'attività lavorativa degli insegnanti alcuni sostenendone il carattere impiegatizio, altri riconoscendo nelle sue prestazioni il carattere della professionalità.

Dice il Cesareo riportando nel suo volume *Insegnanti, scuola e società*, già citato, alcuni studi e opinioni in proposito: « La stessa Amministrazione ha un'immagine ambivalente dello *status* occupazionale del docente poiché mentre in alcune circostanze lo considera alla stregua di un impiegato (giudizio annuale burocratizzato, resoconti dettagliati del proprio operato, controlli di merito) contemporaneamente gli riconosce dei diritti (libertà di insegnamento) e gli accolla degli obblighi professionali (ad esempio intervenire ad incontri extra orario di lavoro). Questa ambivalenza permea tutto l'operato del corpo docente, la cui professionalità è alternativamente data per scontata o negata, mentre di fatto costituisce un processo lento e faticoso, promotore e protagonista del quale non può che essere l'insegnante stesso attraverso il raggiungimento di una indiscutibile qualificazione e autonomia professionale, nonostante svolga la propria attività all'interno di una organizzazione complessa, quale è la scuola di massa ».

Noi dobbiamo aiutare questo processo ed esso sarà positivo se riusciremo a prefigurare bene, anzitutto, le condizioni di qualificazione e di autonomia professionale che corrispondono sostanzialmente a quelle che la nuova scuola esige.

Dicono sempre i sociologi, che l'insegnante è un agente di socializzazione. Abbiamo già detto che cosa significa e comporta oggi la socializzazione in una società in movimento e non occorre dilungarci. Diciamo solo che, pur non essendo e non dovendo essere l'unico agente di socializzazione, l'insegnante costituisce una « variabile interveniente » di fondamentale importanza e che la sua preparazione e la libertà nella quale e con la quale svolge il suo compito hanno fondamentale importanza. Nella preparazione, sotto questo profilo, collochiamo anche la consapevolezza dell'insegnante in ordine al rapporto attuale della scuola con la società, la sua disponibilità ad intessere, mantenere vivi i rapporti che ne conseguono, con la famiglia, con i giovani, con le componenti sociali, la sua capacità a gestire la scuola collegialmente, a realizzare la propria partecipazione, ad ammettere, accogliere e stimolare la partecipazione degli altri.

Nella socializzazione l'insegnante è in particolare – sempre dal punto di vista sociologico – un agente culturale. In una società in rapido cambiamento questa funzione diventa complessa. Non solo le norme sociali e i valori sono messi continuamente in discussione, ma anche la cultura è in continua e sempre più accelerata fase di elaborazione ed è caratterizzata – dicevo anche prima – da un pluralismo conflittuale. Per questa ragione e per la impostazione metodologica da dare alla formazione culturale della nuova scuola di cui abbiamo parlato, torniamo ancora alle note della libertà e della qualificazone che presuppongono, si capisce, un tipo o, meglio, una particolare qualità di preparazione, di assunzione, di aggiornamento ricorrente.

Infine, sociologicamente parlando, si dà all'insegnante la funzione di selezione sociale: e riportando questa funzione alle esigenze sociali e socio-economiche (le quali impongono una scuola fornita di mezzi intesi a togliere ogni impedimento, che sappia stimolare e far lievitare ogni capacità e possibilità latente; una scuola formativa che deve – nel periodo che ci interessa – costruire una personalità autonoma nelle scelte e porre le basi alla qualificazione professionale, una scuola aperta ai contributi e alla partecipazione), torniamo ancora alla necessità di configurare in modo nuovo la preparazione, l'assunzione, l'aggiornamento degli insegnanti, l'espletamento del loro compito, la valutazione del servizio. Tutto ciò deve trovare riscontro in una aggiornata e chiara nozione della natura della professione docente e della sua tipicità (quando è svol-

ta nelle scuole statali) rispetto alle professioni che si esercitano instaurando un rapporto di impiego con lo Stato, per trarne norme di stato giuridico strettamente conseguenti.

3. — *I dirigenti scolastici.*

Prima di chiudere queste brevi considerazioni sulla tematica generale che sta a monte dello stato giuridico (ci occuperemo tra breve della tematica specifica) è doveroso affrontare un argomento assai controverso come dimostrerà anche la discussione in assemblea. Si tratta della « figura » dell'attuale capo di istituto, cioè del direttore didattico nelle scuole materne ed elementari, del preside nelle scuole secondarie, del direttore nelle scuole d'istruzione artistica, e delle modalità previste per la sua designazione.

Il « dirigente » scolastico (adoperiamo questo termine che li comprende tutti) è, oggi, il solo responsabile dell'andamento dell'istituto. Le leggi vigenti per la scuola elementare e media, che risalgono in buona parte al periodo pre-bellico (regio decreto-legge 30 aprile 1924, n. 965 per il preside, regio decreto-legge 5 febbraio 1928, n. 577 e regio decreto-legge 26 aprile 1928, n. 1297 per i direttori didattici) ne elencano minutamente le attribuzioni ma soprattutto lo configurano come un capo in linea gerarchica, tramite dell'autorità « superiore ». Dice, ad esempio, il regio decreto-legge 30 aprile 1924, n. 965: « Il preside sopraintende al buon andamento didattico, educativo ed amministrativo del suo istituto. Esegue e fa eseguire le disposizioni delle leggi, dei regolamenti e gli ordini delle autorità superiori ».

Tra i « poteri » cosiddetti del preside si annoverano poi il conferimento degli incarichi e delle supplenze temporanee di tutto il personale non insegnante a carico dello Stato, l'assegnazione delle qualifiche al personale insegnante, la erogazione delle sanzioni disciplinari per gli studenti. Tra le mansioni dei dirigenti scolastici ve ne sono molte di carattere assolutamente burocratico (specialmente per il direttore didattico) che non contribuiscono certo a dare una visione chiara e precisa della funzione dei dirigenti medesimi. Dice un sindacato (SISM-CISL): « i presidi sono oggi qualcosa di intermedio tra il datore di lavoro e il direttore amministrativo ».

Sta in questa ambiguità, certamente, la ragione del sollevamento dell'opinione di molti, oggi, contro l'attuale figura giuridica del dirigente scolastico e particolarmente del preside.

Non si può però fare del preside il capro espiatorio di una situazione non imputabile a lui e giustamente ritenuta anacronistica rispetto alla configurazione della scuola d'oggi e dei suoi rapporti. Può essere anche vero che alcuni dirigenti scolastici, alcuni presidi, non fanno niente personalmente per modificare o attutire la situazione, anzi sembrerebbero gradire e ostentare la posizione gerarchica, ma la generalizzazione che si fa di questi casi (comuni, del resto a tutti i settori di lavoro) è ingiusta. Forse non sarebbe difficile a nessuno (e non solo a chi proviene dalla scuola) mettersi nei panni di chi deve assolvere la funzione dirigente nella scuola di oggi, una scuola irrequieta e carica di contrasti, per comprenderne il travaglio. Non molto tempo fa, più di duecento presidi, tra i migliori, delle scuole secondarie superiori hanno dato le dimissioni dall'ufficio, spinti al « gran rifiuto » non certo da viltà ma dall'amarezza per l'inanità dei loro sforzi pure tesi a comprendere le nuove esigenze dei giovani... Né si può dire che contribuisca a risolvere in positivo la situazione, l'accesa campagna sferrata contro i presidi da alcuni gruppi estremisti che ha avuto una eco, talvolta. anche nell'Assemblea parlamentare. È un pericoloso incentivo a cancellare il senso dell'autorità (da non confondere con l'autoritarismo) che come abbiamo già detto è correlativo a quello della libertà e non si identifica con il gerarchismo.

La situazione, a nostro parere, non si corregge eliminando la funzione direttiva che è soprattutto una funzione di animazione, di coordinamento, di responsabilità: un gruppo, una comunità, qualunque essa sia, ha sempre i suoi responsabili e, tra essi, uno in particolare. Si tratta anzitutto di interrompere la linea gerarchica che fonde e confonde le responsabilità e le attribuzioni amministrative con quelle politiche e quelle relative alla gestione e all'andamento della vita scolastica.

Dice una corrente d'opinione: ciò si ottiene solo abolendo la « carriera » del preside o direttore e affidando il mandato per elezioni e con scadenza fissa ad uno degli insegnanti (con il corrispettivo di una indennità) di coordinare la vita dell'istituto e il funzionamento degli organi collegiali. Si è anche affacciata un'altra ipotesi cioè quella di un sistema di rotazione, a scadenza fissa, dei presidi o direttori didattici (inclusi dopo una prova di idoneità in una apposita gra-

duatoria): ma l'ipotesi è poi caduta per la complessità delle sue implicazioni organizzative e finanziarie. Rimane in piedi da parte di alcuni gruppi l'ipotesi della elezione che nella discussione in Commissione ha trovato adesione da parte del collega del gruppo del PSI, appartenente alla maggioranza governativa.

A giudizio però dei più, fuori del Parlamento, della maggioranza e di alcune minoranze della VIII Commissione, l'adottare il sistema elettivo per il responsabile dell'andamento della scuola, appare dannoso per i gravi inconvenienti che recherebbe, specialmente nel periodo di avviamento del nuovo sistema di gestione della scuola. La elezione significherebbe inevitabilmente fare della scuola il terreno di scontro delle lotte politiche e di fazione, cioè dell'aspetto più deteriore del costume politico nostrano che spesso non ha niente a che fare con il civismo, con la politica vera a cui i giovani debbono essere educati e debbono educarsi; significherebbe dare un dannoso incentivo ai sistemi clientelari.

Nella discussione in Commissione che ha riflettuto le opinioni suddette ha prevalso, come poi illustreremo, l'ipotesi e la proposta di correggere la situazione attuale riportando la funzione direttiva a ciò che deve essere, cioè una funzione di responsabilità del coordinamento e dell'animazione della vita scolastica, e trasferendo gli attuali « poteri » del preside e del direttore didattico agli organi collegiali di governo della scuola, di cui parleremo.

PARTE TERZA

ESAME DEL TESTO PRESENTATO E PROPOSTE DI MODIFICA

I. – Osservazioni e criteri generali.

Non possiamo dire che l'apparire sullo orizzonte parlamentare del disegno di legge « delega al Governo per l'emanazione di norme sullo stato giuridico del personale direttivo, ispettivo e docente della scuola materna, elementare, secondaria ed artistica, nonché su aspetti peculiari dello stato giuridico del personale non insegnante » n. 2728 della Camera dei deputati, sia stato salutato... con unanime soddisfazione all'interno e all'esterno del Parlamento: molte sono state le critiche generali e particolari al testo presentato. Ma è doveroso e giusto richiamare anzitutto come e in quali condizioni si è giunti alla presentazione del disegno di legge.

Nell'ottobre 1969 il Ministro Ferrari-Aggradi, allo scopo di predisporre la legge per lo stato giuridico del personale insegnante richiesta dalle categorie, costituì un'apposita Commissione in conformità con l'impegno assunto con la dichiarazione resa al Senato nel 1969 secondo la quale avrebbe « fatto luogo a preventive consultazioni con tutti i sindacati sull'intera materia dello stato giuridico ». Ci fu un notevole ritardo nell'avvio dei lavori della Commissione, dovuto al fatto che alcuni sindacati della scuola secondaria chiedevano che la materia fosse trattata separatamente per i diversi ordini di scuola, a meno che non fossero stabiliti agganci tra scuola secondaria e scuola universitaria corrispondenti a quelli tra scuola primaria e scuola secondaria. La questione fu poi superata costituendo cinque gruppi di studio, per i princìpi generali e comuni e per le questioni proprie di ogni grado di scuola, ma i lavori dei gruppi non terminarono entro il 31 dicembre 1969 come programmato. Nel marzo 1970 avvenne il cambiamento di Governo e il Ministro Ferrari-Aggradi fu sostituito dal Ministro Misasi il quale non ebbe il tempo di raccogliere le fila del complesso programma di riforme da avviare, prima delle note agitazioni del personale della scuola che culminarono nel giugno 1970. Tra gli impegni presi per la soluzione della vertenza ci fu quello della presentazione, subito dopo le vacanze, dello stato giuridico. Il Ministro Misasi assolse l'impegno alla ripresa dei lavori parlamentari, il 20 settembre 1970, presentando il testo che risultava ancora in elaborazione e dichiarandosi disposto a modifiche e completamenti durante il corso della discussione, su proposta della Commissione. Questa disponibilità ha confermato ampiamente il Governo nella discussione in sede referente, collaborando attivamente con la Commissione VIII alle proposte che vengono presentate per la discussione all'assemblea e approvandole.

Le critiche principali al testo presentato, esterne al Parlamento, rilevavano particolarmente la sommarietà di quei princìpi e di quei criteri che avrebbero dovuto configurare la professione docente nella nuova scuola, cioè nella scuola di oggi, secondo le esigenze personali e sociali di oggi; non ritenevano soddisfacente la revisione della posizione giuridica ed economica del personale secondo l'impegno preso dal Ministro Ferrari-Ag-

gradi nel 1969, si soffermavano sulle singole materie dell'articolo 2 (come poi vedremo), ritenevano assolutamente insufficiente l'articolo 3 riguardante gli organi collegiali di governo della scuola.

In Commissione si denunciò « l'arretratezza » della legge che non avrebbe fatto altro che « razionalizzare l'attuale sistema scolastico » particolarmente si analizzò il modo di configurare il rapporto scuola-società, ritenuto tale da imprimere una spinta involutiva alla esigenza di autonomia e di partecipazione espressa sia dai giovani sia dai docenti, e si considerarono le condizioni stabilite nel testo per l'esercizio della professione, ritenute in parte inadeguate alla natura della professione stessa e alle esigenze attuali.

Queste osservazioni generali (e molte altre particolari di cui tratteremo poi) sono state tenute presenti pur nella concreta consapevolezza della complessità dei problemi del nostro tempo e della necessità di non dimenticare che la disarmonia rilevata tra scuola e società dipende anche dal fatto che la società ha messo in crisi se stessa e i propri modelli culturali: è alla ricerca essa stessa di una linea di effettivo progresso e non può quindi offrirla alla scuola. Sarà la scuola che dovrà contribuire ad individuarla e a porne la premessa per la realizzazione.

Le proposte che si avanzano per la discussione in assemblea, approvate a maggioranza in Commissione, sono state lungamente studiate dai gruppi di maggioranza governativa ma si giovano, torniamo a ripeterlo, anche degli apporti dati dalle minoranze in Commissione, particolarmente dai gruppi del PCI, del PSIUP, del PLI, dai due rappresentanti del gruppo misto.

Nella redazione del testo i gruppi parlamentari di maggioranza governativa hanno inteso eliminare sia l'inconveniente che potrebbe derivare da una normativa vaga e generica (da una « delega » in bianco), sia da una normativa troppo minuta non conforme ai caratteri dati dalla Costituzione alla delega che deve chiaramente indicare « princìpi e criteri direttivi ».

Lo sforzo di perseguire la chiarezza degli indirizzi scelti senza cadere nel frammentarismo che porterebbe inutilmente in lungo la discussione, ha dato buoni frutti in Commissione.

Ci permettiamo di riproporla all'Assemblea, anche sulla base delle esperienze già compiute in materia di deleghe al Governo e considerando in special modo la situazione giuridica attuale del personale della scuola la quale si articola su interessi e norme che appaiono talvolta... infiniti.

Approvate, dopo l'esame in Commissione dei 157 emendamenti presentati complessivamente dai diversi gruppi politici, le proposte di modifica che si presentano, si è dato un diverso ordine ad alcuni argomenti, particolarmente all'articolo 2 del disegno di legge governativo (divenuto articolo 4 nel nuovo testo) e si è suddivisa l'intera materia in 14 articoli.

II. — Esame e proposte inerenti al titolo I.

1. — *La materia della delega.*

La legge si occupa del personale docente e del personale non docente operante nella scuola in due titoli diversi. Si era affacciata la proposta di annunciare unitariamente tutta la materia ma, poiché per il personale non docente si possono disciplinare e si disciplinano in questa legge solo gli aspetti peculiari dello stato giuridico, la unificazione formale avrebbe complicato la stesura degli articoli. Diciamo « formale » perché in effetti la unitarietà è già indicata dalla contestualità delle norme e dalla disciplina disposta in un unico articolo tutte le volte che ciò è stato possibile (vedi articoli 6, 7, 8 e 9 del nuovo testo).

L'articolo 1 del disegno di legge presentato dal Governo stabiliva nel primo comma la materia della delega, particolarmente per lo stato giuridico del personale docente, direttivo e ispettivo di ogni ordine e grado di scuola e per il « riordinamento » degli organi collegiali della scuola tutta. Si è ritenuto anzitutto di fare di questo comma il primo articolo del nuovo testo apportando alcune modifiche.

Dicendo che i decreti delegati debbono recare tutti un'unica data si è voluto ovviare alla preoccupazione espressa da alcuni colleghi i quali temevano che, prevedendo più decreti, una parte della materia della delega restasse non tradotta in norme delegate allo scadere del tempo previsto per la emanazione dei decreti medesimi; d'altra parte la pluralità potrebbe essere tecnicamente necessaria e l'affermazione dell'emanazione contemporanea dice chiaramente che si tratta in ogni modo di un complesso inscindibile.

Altra preoccupazione espressa è stata quella che la eventuale pluralità dei decreti potesse essere riferita ai vari ordini e gradi di scuola tornando indietro sull'affermazione del prin-

cipio della unitarietà dello stato giuridico per tutto il personale della scuola che era stata già fatta nel disegno di legge presentato al Senato dal Ministro Gui, il 6 marzo 1967: si specifica, quindi, che si tratta di disciplina unitaria e ciò, mentre obbliga alla trattazione unica della materia comune, non impedisce nei testi unitari, la inclusione delle eventuali disposizioni particolari. Si modifica poi l'ordine della elencazione del personale in oggetto (prima i docenti e poi il personale direttivo) e si aggiunge nella elencazione il personale dei convitti nazionali e degli educandati femminili dello Stato già assimilato al personale della scuola.

Si propone inoltre di elencare in un punto a parte, il punto *b*), la materia già contemplata con un ordine diverso nell'articolo 1 del disegno di legge governativo, cioè la « ristrutturazione » delle carriere, il « riordinamento » dei ruoli, la riconsiderazione della « posizione del personale nei suoi vari aspetti anche economici ».

Infine si modifica il punto *b*) del testo del Governo che diventa punto *c*) nel nuovo testo, aggiungendo la « istituzione » di nuovi organi collegiali di governo della scuola al riordinamento di quelli esistenti conformemente alla visione dell'autonomia su cui ci siamo soffermati precedentemente in questa relazione.

2. — *Lo stato giuridico, la professione, la scuola.*

Nell'articolo 2 del nuovo testo, si è precisato meglio, a nostro parere, il contenuto del primo periodo del secondo comma del testo presentato dal governo, il quale accenna – si è detto – troppo succintamente al rapporto tra una « nuova figura di docente, di capo di istituto, di ispettore scolastico, di direttore didattico » che lo stato giuridico « dovrà delineare » l'impegno professionale che ne deriva e « la scuola moderna adeguata allo sviluppo della società italiana ». È apparso più proprio sottolineare che lo stato giuridico del personale trae la sua derivazione dalla natura della professione docente e dai caratteri richiesti dall'esercizio della professione nella scuola.

Quale scuola? È sembrato necessario sintetizzare le opinioni concordi, verificate nel lungo dibattito condotto nel paese sulle riforme della scuola che la configurano come scuola « adeguata alle esigenze personali e sociali in una comunità scolastica intesa come struttura autonoma di elaborazione dei valori culturali e civili in stretto rapporto con la società, per il pieno sviluppo della personalità dell'alunno nell'attuazione del diritto allo studio ».

All'impegno richiesto e alle responsabilità culturali e sociali che esso implica viene poi ricollegata la revisione della posizione del personale.

È opportuno richiamare ancora che il nuovo articolo 2 (come quelli che seguono e che sostituiscono parte dell'articolo 1 e gli articoli 2 e 3 del testo governativo) trova una più ampia e motivata giustificazione nelle considerazioni esposte nella seconda parte di questa relazione.

3. — *La « riconsiderazione » della posizione del personale.*

Dopo il primo periodo del secondo comma, il testo presentato dal Governo tratta della revisione della posizione del personale che dovrebbe essere « riconsiderata », nei suoi vari aspetti anche economici, tenuto conto, per quanto possibile, date le modifiche conseguenti al riassetto generale di cui alla legge 18 marzo 1968, n. 249 e successive modificazioni, dei rapporti interni ed esterni stabiliti con la legge 28 luglio 1961, n. 831, nella misura in cui sarà previsto il miglioramento quantitativo e qualitativo delle prestazioni richieste dalle nuove strutture della scuola.

È stato osservato subito, dai sindacalisti della scuola, non appena avvenuta la pubblicazione della legge presentata dal Governo, che il testo in oggetto non corrisponde esattamente nemmeno agli impegni presi dal Ministro Ferrari-Aggradi durante la soluzione della vertenza del giugno 1969, impegni che furono dichiarati dallo stesso Ministro al Senato nella seduta del 10 dello stesso mese.

Elencando i punti dell'accordo, il Ministro così si espresse: « Nuovo stato giuridico: si è riconosciuto come indilazionabile la definizione dei nuovi stati giuridici del personale della scuola statale primaria, secondaria ed artistica, nei quali in particolare verrà delineata una nuova figura di docente e di capo di istituto, il cui impegno professionale possa realmente corrispondere alle attese della società e alle esigenze di una scuola moderna.

Verranno pure precisati i princìpi di democratizzazione della scuola, con riferimento agli organi e alle modalità attraverso cui può concretamente esprimersi l'autogoverno, con la partecipazione di tutte le componenti della comunità scolastica.

In tale stato giuridico la posizione del predetto personale verrà riconsiderata nei suoi vari aspetti anche economici, tenuto conto dei rapporti stabiliti con la legge 831 del 1961, nella prospettiva di un miglioramento quantitativo e qualitativo delle prestazioni richieste dalle nuove strutture della scuola ».

Si è osservato anche che la riconsiderazione degli aspetti economici, come il riordinamento dei ruoli, nel disegno di legge non sono collegati ad una ristrutturazione delle carriere, sia pure ipotizzata in prospettiva.

Durante la discussione in Commissione si è avanzata una serie di considerazioni, chiedendo particolarmente quali novità apporterebbe un riordinamento dei ruoli che tenesse conto « del titolo richiesto per l'accesso allo insegnamento e del grado della scuola » e che cosa significa in una legge delega la frase « armonizzare meglio la carriera degli insegnanti ».

La Commissione, a giudicare dagli interventi nella discussione generale, si era orientata nella quasi totalità per una interpretazione da dare e cioè: ristrutturare le carriere in due sviluppi secondo il titolo di studio: uno per i diplomati; uno per i laureati e trarne le conseguenze sia in ordine al riordinamento dei ruoli sia in ordine al trattamento economico – e in tal senso sono stati anche presentati alcuni emendamenti. I gruppi parlamentari di maggioranza governativa, pure orientati in questa direzione, hanno chiesto la disponibilità della copertura finanziaria necessaria a perfezionare il loro emendamento. Il Ministro della pubblica istruzione, onorevole Misasi, ha chiesto, però, alla Commissione di rinviare la discussione sull'argomento in Assemblea, non essendo ancora in grado, data la sospensione dell'attività parlamentare a causa delle elezioni amministrative, di precisare la posizione del Governo e le relative proposte. Si è deciso, quindi, di sospendere gli emendamenti nel merito e di riprendere la questione in Assemblea. È questo il motivo per cui non appare modificato nelle proposte avanzate il testo del Governo. Le norme che verranno definite costituiranno l'articolo 3 del nuovo testo.

Noi ci auguriamo che, pur rispettando le possibilità offerte dalla situazione economica del Paese, si possa giungere ad una soluzione soddisfacente tale da avviare, anche se in prospettiva, non essendo ancora definita la riforma della scuola, una effettiva e giusta riconsiderazione della posizione giuridica ed economica del personale in forme più rispondenti all'impegno professionale della nuova scuola.

4. — *I contenuti dello stato giuridico del personale della scuola.*

L'articolo 2 del testo del Governo in esame, che diviene articolo 4 nella nuova proposta, è un articolo molto complesso. Basta considerare che esso intende stabilire la garanzia per la libertà d'insegnamento e definire i criteri fondamentali delle attribuzioni, dei diritti e dei doveri connessi con la funzione docente e con la funzione direttiva ed ispettiva, specificandoli poi per gli obblighi di servizio, le forme e le modalità di reclutamento, la disciplina dell'assegnazione di sede e del periodo di prova, l'aggiornamento culturale e professionale, le forme di valutazione del servizio, la disciplina dei passaggi di ruolo e di cattedra, la disciplina dei trasferimenti e delle assegnazioni provvisorie, la disciplina dei congedi, delle aspettative e dei comandi e di ogni altro aspetto dello stato giuridico, i procedimenti e le sanzioni disciplinari, le norme per la tutela delle libertà sindacali.

Appare opportuno illustrare sinteticamente i rilievi fatti, le proposte avanzate per ognuno dei punti suddetti.

Premessa. È apparso necessario collocare nel primo capoverso, all'articolo 4, la traduzione concreta delle considerazioni già esposte precedentemente circa la necessaria distinzione, nella collaborazione, delle competenze e delle responsabilità politiche, amministrative e didattiche degli organi e degli istituti che provvedono alla scuola. Ad essa si ricollegano sostanzialmente le proposte fatte: non si spiegherebbe altrimenti il significato da dare alla libertà d'insegnamento, particolarmente in ordine all'autonomia didattica, nella nuova configurazione delle attribuzioni dei doveri e dei diritti del personale, particolarmente del personale direttivo ed ispettivo, né si giustificherebbero i principî ispiratori di tutte le altre norme.

La libertà d'insegnamento. La materia è trattata dal punto 1) dell'articolo 2 del disegno di legge in esame e viene ripresa dal punto 1) dell'articolo 4 della proposta.

Quasi tutti gli interventi nella discussione in sede referente hanno affrontato più o meno ampiamente il tema della libertà d'insegnamento considerandolo tale da qualificare la posizione dei vari gruppi politici.

Il testo del disegno di legge governativo è stato ritenuto in genere insufficiente, perché

riferito solo alla libertà didattica e perché non offrirebbe sufficienti garanzie alla libertà dell'alunno o dell'insegnante. Tutti hanno giudicato pleonastico l'attributo « effettiva » dato alla libertà.

Non ha certo destato sorpresa il fatto che le opinioni espresse sulla libertà abbiano denunciato una notevole diversità di concezione, affermando ad esempio che la scuola deve entrare nel vivo della problematica sociale e politica (ma non può certo trasformarsi in un terreno di lotta politica, di scontro di fazioni o di rissa per il potere) oppure lamentando che una sentenza del Consiglio di Stato del 1969 vieti di affrontare materia estranea all'insegnamento.

La proposta che si presenta al punto 1) e che si riferisce al significato dato alla libertà della scuola e nella scuola nelle considerazioni svolte nella seconda parte di questa relazione, tiene presenti le osservazioni fatte, mira a definire una libertà che non sconfini nella licenza, afferma la libertà di espressione dell'insegnante oltre all'autonomia didattica e di sperimentazione tecnicamente controllata, trovando il suo limite, senza del quale non sarebbe appunto libertà, nel rispetto del diritto dei giovani al pieno e libero sviluppo della loro personalità.

La funzione docente, direttiva e ispettiva. La materia è trattata dal punto 2) del disegno di legge in esame e viene ripresa dal punto 2) dell'articolo 4 della nuova proposta. Non è difficile comprendere la insoddisfazione con cui è stato accolto il testo governativo per questo punto particolare. Esso si limita a prescrivere la definizione dei doveri, dei diritti e delle attribuzioni « connessi con la funzione direttiva, con la funzione ispettiva e con la funzione docente ».

Nella proposta innanzi tutto si precisa che le attribuzioni, i doveri e i diritti, connessi con la funzione docente, debbono essere definiti tenendo conto dei rapporti inerenti alla nuova configurazione dell'attività didattica e del governo della comunità scolastica. Si richiama l'attenzione sui principî stabiliti per la definizione della funzione docente. Si è già parlato delle controversie su questo punto e della soluzione scelta: non occorre, dunque, ripetere le argomentazioni a sostegno del nuovo testo.

La proposta, che ha trovato ancora dissenziente il collega del PSI, stabilisce chiaramente che la funzione direttiva è considerata nella sua esplicazione come attività di coordinamento e della vita scolastica e che i poteri previsti dalla legislazione vigente per i dirigenti scolastici vengono trasferiti agli organi collegiali di cui agli articoli seguenti. Si stabilisce, inoltre, per la funzione direttiva la esclusione degli adempimenti di carattere amministrativo che debbono essere assolti da apposito personale qualificato.

I proponenti sono convinti che il nuovo testo offra le garanzie necessarie per eliminare gli inconvenienti denunciati e nel medesimo tempo per non crearne dei peggiori.

Importante è anche la proposta relativa alle attribuzioni, ai doveri e ai diritti connessi con la funzione ispettiva. È da considerare che, a livello periferico, questa funzione esiste solo per la scuola elementare e materna e che attualmente i compiti degli ispettori sono prevalentemente organizzativi, burocratici e di vigilanza, con qualche aggiunta di coordinamento didattico.

La proposta prevede, per ogni ordine di scuola a livello di decentramento amministrativo dei ruoli, un corpo ispettivo di esperti professionali e non di burocrati, utilizzati per l'accertamento tecnico-didattico, l'aggiornamento e la sperimentazione.

Il corpo degli ispettori potrebbe essere utilmente collegato con gli istituti da prevedere a questi fini.

Gli obblighi di servizio. La materia è trattata dal punto 3) dell'articolo 2 del disegno di legge in esame e viene ripreso dal punto 3) dell'articolo 4 della nuova proposta.

Il testo governativo già faceva corrispondere gli obblighi di servizio alla prospettiva di una scuola integrata, senza far cenno al significato dell'integrazione. Si è pensato che ciò potesse perpetuare l'interpretazione che erroneamente si dà spesso oggi della scuola integrata, considerata come scuola che aggiunga altre ore a quelle già previste nell'orario scolastico oppure una scuola che aggiunga altre attività a quelle già contemplate. Si è quindi chiarito che la scuola integrata è una scuola che segue i giovani unitariamente nei diversi momenti educativi certamente per un tempo più lungo di quello contemplato dall'orario attuale nelle scuole. Si è quindi proposto che debba essere fissato l'orario obbligatorio di servizio uguale in ogni tipo di scuola per tutti gli insegnanti, comprendendo anche alcune ore necessarie settimanalmente per gli adempimenti connessi al funzionamento degli organi collegiali di governo della scuola. Le prestazioni di lavoro oltre il sud-

detto orario, che risulterebbe aggiornato rispetto all'attuale, continuerebbero ad essere compensate.

L'accesso alle carriere. La materia è trattata dai punti 4) e 5) del disegno di legge governativo e viene riassunta nel punto 4) del testo proposto dalla Commissione.

Il nuovo testo tiene conto di due rilievi mossi nel dibattito generale esterno alla scuola e anche nella discussione in sede referente. Il primo constata e deplora una « facilitazione », una « dequalificazione », avvenute in questi ultimi anni, della scuola tutta e talvolta ne ritiene responsabile il Governo che opererebbe in tal senso perché trascinato dalla contestazione o, all'opposto, per contenere le spinte autonomiste e spostare in avanti i meccanismi di selezione nel quadro della politica generale. Il secondo è quello che pone in dubbio l'efficacia di ogni possibile riforma della scuola perché ritiene insufficiente la preparazione degli insegnanti.

Non entriamo nel merito dei rilievi perché abbiamo già dato ad essi, direttamente o indirettamente, una risposta nell'ambito delle considerazioni generali. Affermiamo ancora una volta che la preparazione degli insegnanti è sostanziale, fondamentale per l'efficacia di ogni sana innovazione.

Lo stato giuridico non può trattare diffusamente della preparazione degli insegnanti: è questo un argomento che trova la sua giusta collocazione nelle leggi di riforma della scuola secondaria e dell'università. Si può e si deve però rilevare (ed è stato fatto ampiamente ed unanimemente in Commissione) che la scuola di oggi, in ogni suo ordine e grado, richiede una preparazione solida, improntata non ad una quantità maggiore o minore di nozioni, ad un livello più o meno alto di cultura, ma ad una formazione atta a maturare una personalità autonoma, critica, culturalmente e socialmente robusta. Una preparazione che si giovi nella scuola secondaria, particolarmente negli ultimi anni, di una possibilità di orientamento, offerta tra le altre alla scelta dei giovani, e si definisca alla università.

La Commissione è stata perciò unanime nel richiedere in prospettiva, come requisito base per l'accesso alle carriere al personale docente, direttivo e ispettivo, un unico livello di preparazione universitaria, completato poi dalle necessarie specializzazioni: in prospettiva perché ciò sarà possibile quando la riforma della scuola secondaria e della università sarà configurata in provvedimenti di legge definitivi, cioè approvati dal Parlamento.

Stabilito il requisito da richiedere ad ogni docente, la proposta prevede l'accesso all'insegnamento e alle carriere direttive e ispettive mediante concorso secondo il dettato costituzionale. Ma anche per i concorsi si richiedono innovazioni profonde rispetto agli odierni esami nozionistici che ripetono accertamenti culturali; si richiede una preparazione che abiliti, che fornisca e accerti la capacità professionale richiesta per le singole funzioni. Perciò il concorso può giovarsi, per i docenti, degli esami di Stato richiesti (al termine di appositi corsi) per l'abilitazione e graduare gli aspiranti all'entrata in ruolo con i sistemi previsti anche in leggi recenti ancora in via di definizione in un ramo del Parlamento. (Vedi legge sui corsi abilitanti, approvata dalla Camera dei deputati e in discussione al Senato).

Si prevedono nel nuovo testo le eccezioni necessarie per alcuni insegnanti negli istituti di istruzione tecnica ed artistica. Si stabilisce che, per l'accesso alla carriera direttiva e ispettiva, si consideri necessario il requisito del possesso di un congruo numero di anni di insegnamento.

La partecipazione alle commissioni di esame. La materia non è trattata dal disegno di legge presentato dal Governo. Nella proposta approvata dalla Commissione essa viene prevista al punto 5 in sostituzione del punto 5 del testo governativo assorbito nel punto 4 appena illustrato.

Il nuovo testo, che corrisponde ad una giusta esigenza delle categorie, prevede che venga disciplinata la partecipazione dei docenti e dei dirigenti scolastici alle commissioni per gli esami di Stato di maturità, di abilitazione all'insegnamento e di concorso e che in ogni modo la designazione dei commissari avvenga sentiti gli organi collegiali (di cui agli articoli seguenti) competenti per territorio.

L'assegnazione di sede ed il periodo di prova. Segue, sia nel testo governativo (punti 6 e 7), sia nella proposta presentata dalla Commissione al punto 6, la materia riguardante gli inizi della carriera, una volta acquisito il diritto all'entrata in ruolo. Si prevede che l'assegnazione della sede avvenga seguendo l'ordine di graduatoria dei vincitori e tenendo conto, per quanto possibile, cioè quando non venga impedito dalle scelte di chi precede in graduatoria, delle preferenze degli

aspiranti. Si dispone che il periodo di prova abbia una durata non superiore ad un anno, fatta salva la disciplina dei casi di proroga.

L'aggiornamento culturale e professionale. Adottando un ordine che intende accompagnare il personale della scuola nelle diverse fasi della carriera, per la definizione dei doveri, dei diritti, degli adempimenti che riguardano lo svolgimento delle attività professionali, la proposta della Commissione pone al punto 7 i princìpi e i criteri relativi all'aggiornamento culturale e professionale e alla sua incidenza per gli incentivi oggi legati ai concorsi di merito distinto. La materia è trattata dai punti 13 e 14 dell'articolo 2 del disegno di legge presentato dal Governo.

È questo uno dei punti più importanti dello stato giuridico del personale. Si pensi, infatti, a quanto è stato già detto sulla preparazione dei docenti che, per la natura stessa dell'insegnamento e per lo sviluppo delle conoscenze, per il progresso, per la rapida maturazione sociale del nostro tempo deve continuamente rinnovarsi e completarsi se vogliamo che la scuola non solo corrisponda alle effettive esigenze personali e sociali, ma in certo modo ne preveda e ne anticipi la manifestazione e la soddisfazione.

In tutto il mondo si affermano oggi i princìpi nuovi della educazione ricorrente e della promozione sul lavoro: gli insegnanti hanno una parte non esclusiva certo ma molto importante per la loro attuazione e debbono essere i primi a beneficiarne. Il nuovo testo proposto accoglie sinteticamente (come si conviene alla natura della delega), tenuto conto delle critiche mosse ai sistemi attuali, le opinioni espresse largamente su tre aspetti importanti della disciplina di questa materia.

Il primo riguarda le forme e le modalità dell'aggiornamento (pensiamo che non ci sia bisogno di soffermarsi ancora sui contenuti dell'aggiornamento rifacendoci a quanto già detto sui contenuti e sui metodi della nuova scuola, sul compito degli insegnanti nella nuova scuola). Si ritiene che si debbano superare le forme attuali che si concretizzano nei « corsi », nei metodi basati sulle « conferenze »; esse hanno esaurito il loro tempo, tanto più che, spesso condensate in pochi giorni e attuate ciascuna per un numero consistente di docenti, non possono avere e non hanno in effetti alcuna efficacia.

Ma non si tratta solo di dar luogo ad una varietà di nuove iniziative, sia pure attuate in modo da lasciare ai partecipanti il tempo di approfondire, prevedendo il lavoro di gruppo e il rapporto interdisciplinare. Si tratta anzitutto di farne profittare tutti gli insegnanti, in periodi di vacanza o addirittura in periodi ricorrenti nella carriera. Si tratta di valorizzare al massimo, rispettando la libertà del docente, l'autonoma iniziativa, l'attività di studio, di ricerca, di sperimentazione personale e di gruppo con la previsione del dovuto controllo.

Il secondo aspetto riguarda gli istituti da prevedere per la promozione e la verifica dell'aggiornamento. È opinione piuttosto concorde che non si possa affidare l'aggiornamento del personale docente esclusivamente e totalmente alla Università: non avrebbe la possibilità di attendervi, data la sua situazione e i suoi compiti attuali, ma soprattutto non avrebbe in sé la componente necessaria dell'esperienza viva dell'insegnamento. Tutti pensano però che l'Università debba dare un insostituibile apporto.

È opinione altrettanto concorde che l'aggiornamento medesimo non possa essere affidato esclusivamente e totalmente ad organismi professionali e tanto meno amministrativi. È dunque logico prevedere nuovi istituti che unifichino i due contributi essenziali da richiedere alle componenti professionale e universitaria e possano giovarsi anche degli apporti offerti da altre componenti sociali: ad essi dovrebbero essere collegati i corpi ispettivi di cui si è già parlato.

Questi istituti, articolati su base nazionale e su basi periferiche così da raggiungere a livello di regione o di provincia tutti i docenti, potrebbero realizzare la tanto attesa e controversa riforma degli attuali Centri didattici nazionali.

La polemica che si accende oggi sui Centri suddetti è ben nota. Si fa ad essi la critica fondamentale e giusta di dovere le origini e il funzionamento ad una legge del 1940, emanata con finalità rispondenti ad una considerazione strumentale della scuola ben diversa dall'attuale. Ciò è vero e nessuno vuol perpetuarli come sono oggi, anche se è ingiusto misconoscere il compito che hanno assolto meritoriamente negli ultimi 25 anni, pure nella costrizione della scarsezza dei mezzi finanziari occorrenti e del personale.

Occorre provvedere alla riforma con apposito provvedimento legislativo che appunto ne operi la fusione e la trasformazione negli istituti di cui si è parlato, unendo alla componente universitaria la componente professionale ed estendendone i compiti alla sperimentazione e all'eccertamento tecnico.

Durante la discussione in Commissione era stato presentato un emendamento inteso a sopprimere i Centri didattici ma la Commissione lo ha respinto a maggioranza ritenendolo estraneo alla materia della legge di delega (i Centri didattici non sono infatti centri per l'aggiornamento e la sperimentazione anche se fanno, come altre istituzioni, attività di aggiornamento e di sperimentazione) e considerando che la soppressione vada prevista nella legge che li ristrutturerà in nuovi istituti.

Il terzo aspetto, infine, tenuto presente nella proposta, che fa proprie le opinioni espresse, è quello che riguarda i concorsi di merito distinto. Essi sono previsti attualmente ai fini della abbreviazione della carriera, per i docenti della scuola materna, elementare, secondaria ed artistica e vorrebbero costituire anche un incentivo per l'aggiornamento, per il miglioramento culturale e professionale dei docenti. Ma per il sistema che li regola e per i periodi della carriera in cui possono essere utilizzati, oltre che per i programmi di esame, non sono risultati efficaci. Pochi sono i docenti che li affrontano anche perché il beneficio è assai limitato. Il testo proposto lega le forme di abbreviazione della carriera non più ai concorsi di merito distinto ma ai risultati delle iniziative di aggiornamento.

La valutazione del servizio. Segue nella proposta un altro argomento molto importante e controverso. Esso è trattato al punto 12 dell'articolo 2 del disegno di legge presentato dal Governo e viene collocato, nel nuovo testo, al punto 8 dell'articolo 4.

Si tratta delle forme di valutazione del servizio dei docenti.

Sono molto note le critiche mosse unanimemente alle forme attualmente adottate a norma della legislazione vigente in materia. Anzitutto l'istituto della qualifica, così come ora è inteso, si ritiene svuotato di ogni valore per l'inflazione dei giudizi ottimali o per la unilateralità del giudizio la cui competenza viene riservata solo al dirigente scolastico, preside o direttore didattico. Si obietta, e giustamente, che queste modalità si prestano alla superficialità e alla generalizzazione del giudizio (una parte del quale, nel rapporto che accompagna la qualifica, rimane sconosciuto al docente e spesso contrasta, proprio perché sconosciuta, con la parte ostensibile del rapporto); oppure che si prestano alla codificazione dei dissensi tra docenti e dirigenti scolastici a tutto danno dei docenti.

Si può far risalire all'istituto della qualifica una buona parte dei numerosi ricorsi che alimentano il contenzioso nell'amministrazione della scuola; si può far risalire ad esso una notevole parte della ostilità oggi addensatasi, anche a torto, sulla funzione direttiva.

Il nuovo testo che si propone, come già il testo del Governo, ne prevede la abolizione nelle forme attuali e stabilisce che la valutazione del servizio sia effettuata in due casi: nel caso che sia richiesta dai docenti che abbiano necessità di esibire, per varie ragioni, i documenti relativi o per iniziativa degli organi competenti ad esprimerla in caso di inadempienza dei doveri connessi all'esercizio della professione o di insufficienza di rendimento. La competenza, come si dirà poi nell'articolo che segue, spetterà ad un Comitato eletto dal collegio dei docenti presieduto dal preside o dal direttore didattico. Il Comitato si avvarrà di un parere tecnico (vedi competenze dei nuovi corpi ispettivi).

I passaggi di ruolo e di cattedra. La materia è trattata al punto 9 del disegno di legge presentato dal Governo e viene ripresa al punto 9 dell'articolo 4 della proposta della Commissione.

I passaggi di cattedra nell'ambito di istituti e scuole di istruzione secondaria ed artistica di pari grado, e anche da un ordine all'altro di scuola sono oggi un fatto assai più consistente che in passato, sia perché i docenti laureati conseguono più frequentemente abilitazioni diverse per più ordini di scuola o abilitazioni polivalenti, sia perché assai più elevato è il numero degli insegnanti di scuola materna ed elementare che conseguono la laurea e la abilitazione necessaria.

La Commissione è stata unanime nell'emendare il testo del Governo nel senso di prevedere un'unica disciplina per i passaggi di cattedra la quale, stabilito il necessario possesso dei requisiti richiesti per l'accesso alle scuole di ogni ordine e grado e indicate le materie o il gruppo di materie d'insegnamento per le quali possa ammettersi il passaggio, renda possibile il passaggio medesimo anche da un grado all'altro di scuola, con adeguata valutazione ad ogni effetto del servizio prestato nei ruoli di provenienza.

I trasferimenti e le assegnazioni provvisorie di sede. La materia è trattata al punto 8 dell'articolo 2 del disegno di legge presentato dal Governo e viene collocata al punto 10 dell'articolo 4 della proposta della Commissione.

Si è obiettato, circa i movimenti a domanda dei docenti e dei dirigenti scolastici oggi

assai frequenti, che bisognerebbe limitarli al massimo, per assicurare la continuità dell'insegnamento della cui necessità nessuno dubita. Ma ciò implicherebbe la possibilità di prevedere una diversa politica delle assunzioni che è auspicabile e sarà possibile solamente quando risulterà notevolmente ridimensionato l'afflusso degli aspiranti all'insegnamento (molti dei quali sono donne) nelle scuole dello Stato, particolarmente in alcuni ordini e gradi di scuola e per alcune discipline. Attualmente, pur decentrando i concorsi, si rende difficile un'assegnazione di sede tale da assecondare in maniera consistente le aspirazioni.

Il bisogno dell'occupazione spinge ad accettare la destinazione anche quando ostano alla permanenza gravi motivi di famiglia: quei motivi che sono alla base del maggior numero dei movimenti del personale della scuola.

Sempre allo scopo di assicurare la continuità dell'insegnamento era stata avanzata in Commissione la proposta di abolire le assegnazioni provvisorie di sede, alle quali, come è noto, concorrono gli insegnanti e i dirigenti che non hanno potuto ottenere il trasferimento richiesto; esse vengono disposte attualmente di anno in anno per i posti occupati da un titolare assente o che non è stato possibile mettere ancora a trasferimento.

Ma le ragioni già esposte hanno consigliato la non abolizione pur facendo prevalere la necessità che i titoli valevoli per ottenere le assegnazioni provvisorie di sede siano circoscritti ai motivi di famiglia e ai titoli di servizio. Si propone poi la previsione di particolari garanzie per i trasferimenti di ufficio, da disporre solo per ragioni di forza maggiore e accertata incompatibilità e sempre su conforme parere degli organi collegiali competenti.

Altri aspetti dello stato giuridico. Segue ai punti 11 e 12 dell'articolo 4 della proposta della Commissione la trattazione della materia riguardante i congedi, le aspettative, i comandi e altri aspetti dello stato giuridico, già contemplati ai punti 11 e 16 dell'articolo 2 del disegno di legge presentato dal Governo. Il nuovo testo non ha bisogno di particolari illustrazioni, né ha trovato in Commissione opinioni contrastanti. Si sottolinea l'opportunità che si tengano presenti: per la concessione dei congedi, delle aspettative, dei comandi, le esigenze di servizio; e per la utilizzazione in altri compiti e servizi del personale a causa di sopravvenuta inidoneità, la particolare natura della professione docente.

Al punto 14 dell'articolo 4 del nuovo testo si tratta un argomento non incluso nel testo governativo: si prevede in questo punto che i decreti delegati stabiliscono la competenza degli organi collegiali in materia di contenzioso.

Procedimenti e sanzioni disciplinari. La materia, trattata al punto 10 dell'articolo 2 del disegno di legge presentato dal Governo viene ripresa al punto 13 dell'articolo 4 della proposta della Commissione. Anche per questo argomento il testo è chiaro: la competenza dei procedimenti e delle sanzioni disciplinari è attribuita agli appositi organi collegiali previsti agli articoli seguenti e i decreti delegati dovranno stabilirne la normativa fissando le dovute garanzie di tutela.

Le libertà sindacali. Il punto 15 che chiude l'articolo 4 del testo proposto dalla Commissione tratta la materia del punto 15 dell'articolo 2 del disegno di legge presentato dal Governo e garantisce la previsione di norme di tutela delle libertà sindacali del personale compresa la disciplina del diritto di riunione nei locali della scuola, fuori dell'orario delle lezioni, al fine di assicurare il normale svolgimento dell'orario scolastico.

5. — *La gestione democratica della scuola.*

Sempre nel primo titolo del disegno di legge presentato dal Governo, all'articolo 3, si precisano i princìpi e i criteri per le norme delegate che dovrebbero provvedere al « riordinamento » degli organi collegiali di istituti e scuole di istruzione materna, elementare, secondaria e artistica. « Ad illustrazione di tale oggetto – spiega succintamente la relazione premessa al testo governativo – si è già detto che le stesse garanzie di *status* individuale del personale delle scuole si rafforzano e si sviluppano nell'ordinamento e nelle funzioni dei " corpi " collegiali. Le energie, le capacità e le volontà individuali non bastano più ad assicurare le condizioni indispensabili a rendere alla società italiana un servizio realmente rispondente ai princìpi costituzionali ed ai naturali sviluppi della società stessa. Democrazia e collegialità nella gestione della scuola, nel rispetto e con la partecipazione di tutte le sue componenti, sono passaggi obbligati per imboccare la giusta via della realizzazione di una comunità educante efficiente ed aggiornata ».

Ma le critiche più nutrite e più insistenti al disegno di legge del Governo sono state rivolte proprio all'articolo 3 giudicato insufficiente a tradurre adeguatamente la logica della democrazia scolastica, la chiarezza delle finalità della sua attuazione, la rispondenza dei modi di attuazione alle finalità. Si è rilevato che il disegno di legge si limita a riordinare gli organi collegiali esistenti e solo quelli a livello di istituto e a livello provinciale in una visione non completa delle articolazioni nelle quali si gestisce la vita scolastica. Pure incompleta è stata giudicata la composizione degli organi previsti e molto limitata l'attribuzione delle competenze.

Per la redazione del nuovo testo approvato in Commissione e presentato per l'esame dell'Assemblea ci si è orientati sulla linea delle considerazioni svolte nella parte seconda di questa relazione.

In sintesi si è tenuto presente che la esigenza della autonomia della vita scolastica, nel quadro dei princìpi costituzionali, scaturisce: dalla necessità di dare attuazione alla libertà della scuola e dell'insegnamento comprendente diversi aspetti, da quello di espressione a quello didattico di gestione; dalla necessità di dare configurazione concreta alla partecipazione, conseguente all'esercizio democratico della libertà. Dal riconoscimento concreto della stretta connessione che lega la scuola alla società e viceversa; dal porsi della scuola come una comunità che interagisce con la più vasta comunità sociale e civica.

L'articolo 5 del nuovo testo, che si propone di puntualizzare le finalità della istituzione di nuovi organi collegiali di governo della scuola e il riordinamento di quelli esistenti, si ispira ai concetti su espressi.

Gli organi collegiali sono previsti a livello di istituto scolastico o di circolo didattico, a livello provinciale, a livello regionale e nazionale. La configurazione delle competenze degli organi previsti tiene presente la distinzione delle responsabilità in ordine alla scuola. Spettano, cioè, al Parlamento e al Governo che ne risponde al Parlamento la gestione della politica scolastica, la normativa generale sulla istruzione e la definizione delle leggi. L'Amministrazione deve offrire alla scuola il quadro organizzativo necessario e curare la sua efficienza, provvedere agli aspetti tecnici e giuridici dei ruoli e delle carriere del personale, espletare le mansioni amministrative contabili e dovrebbe essere, a questi fini, opportunamente decentrata.

Ai docenti, unitamente alle componenti scolastiche e sociali previste, spetta negli organi collegiali la gestione della vita scolastica. Gli organi collegiali sono visti come luogo di incontro e di collaborazione ai livelli provinciale, regionale e nazionale delle diverse responsabilità.

Gli articoli 6, 7, 8 e 9 del testo approvato in Commissione indicano i princìpi e i criteri per la istituzione e il riordinamento degli organi collegiali previsti a livello di istituto, per il riordinamento del Consiglio provinciale scolastico, per la istituzione del Consiglio regionale scolastico, per la istituzione del Consiglio nazionale scolastico in sostituzione della II e della III Sezione del Consiglio superiore della pubblica istruzione.

Organi collegiali a livello di istituto. L'articolo 6 reca all'inizio una importante novità: esso propone che i circoli didattici e gli istituti scolastici siano dotati di autonomia amministrativa limitatamente al funzionamento amministrativo e didattico, con esclusione cioè della gestione finanziaria relativa al personale docente e non docente.

Attualmente infatti gli istituti scolastici ad amministrazione autonoma (istituti tecnici e professionali, istituti di istruzione artistica) amministrano i fondi erogati con l'assegnazione prevista dal bilancio del Ministero della pubblica istruzione sia in ordine « agli stipendi, alle retribuzioni ed ad altri assegni fissi e competenze varie al personale » sia in ordine al « funzionamento amministrativo e didattico ». Si riterrebbe appunto più opportuno, estendendo l'autonomia amministrativa a tutti gli istituti, destinarla al funzionamento amministrativo e didattico, sollevando gli istituti medesimi dei gravosi adempimenti amministrativi relativi al personale e dando loro la possibilità di provvedere con maggiore conoscenza delle esigenze e delle situazioni e con più libera scelta, alle dotazioni didattiche, all'assistenza, alle iniziative varie.

L'articolo 6 elenca poi gli organi da prevedere a livello di circolo e di istituto e i criteri per la loro composizione; indica i criteri e le rispettive competenze; stabilisce la durata in carica degli organi e alcuni criteri per la ripartizione delle rappresentanze; prevede la disciplina del diritto di assemblea nei locali della scuola per gli studenti delle scuole secondarie superiori e i genitori di tutte le scuole.

Il testo appare chiaro e ci sembra superfluo soffermarci ad illustrarlo. Ci limitiamo pertanto a sottolinearne alcuni aspetti.

Il Consiglio di circolo e di istituto è l'organo più ampio che riunisce le rappresentanze di tutte le componenti scolastiche e sociali: cioè i docenti, il personale non docente, il dirigente scolastico, preside o direttore didattico, il responsabile amministrativo, i genitori, gli esperti e gli enti operanti nella scuola, le amministrazioni comunali, gli esponenti del mondo del lavoro, della produzione e dell'economia designati dalle Amministrazioni comunali: esso non potrà superare il numero di 40 membri riservando non meno del 50 per cento ai docenti. Si propone di far partecipare al Consiglio di istituto la rappresentanza degli studenti in età non inferiore a 16 anni. Il Consiglio scolastico potrà eleggere – secondo la proposta – una Giunta esecutiva che funzioni anche da Consiglio di amministrazione, e potrà assumere direttamente queste funzioni nel caso di un numero ridotto di componenti (il numero dei componenti è previsto in proporzione a quello della popolazione scolastica e del personale della scuola).

Il secondo organo elencato è il Consiglio dei docenti presieduto dal direttore o dal preside. Il Consiglio dei docenti dovrà eleggere, sempre secondo la proposta, i membri di un Consiglio di disciplina per gli alunni presieduto dal preside o dal direttore didattico del quale faranno parte anche rappresentanze elette dei genitori e degli studenti di età non inferiore a 16 anni; dovrà ancora eleggere nel suo seno un Comitato ristretto incaricato della valutazione del servizio degli insegnanti (una specie di piccolo collegio dei probiviri) sempre presieduto dal preside o dal direttore didattico.

L'articolo 6 del nuovo testo prevede poi i Consigli di classe o di interclasse alla cui composizione dovrebbero concorrere i docenti interessati e le rappresentanze dei genitori e le rappresentanze degli studenti limitatamente alle scuole secondarie superiori.

La definizione delle competenze tiene conto logicamente della priorità dei docenti per il funzionamento didattico della scuola, del rapporto docenti-genitori-studenti realizzato, non esclusivamente ma particolarmente, nei Consigli di classe e di interclasse, e dell'andamento generale organizzativo della vita scolastica affidato al Consiglio di istituto.

Il Consiglio scolastico provinciale. La disciplina prevista per la composizione, le competenze e il funzionamento del Consiglio scolastico provinciale è trattata all'articolo 7 del nuovo testo.

In aggiunta alle rappresentanze proposte per il Consiglio di istituto, proiettate sul piano provinciale, si propongono per la composizione del Consiglio provinciale scolastico: la rappresentanza del personale docente e dirigente delle scuole non statali; il provveditore agli studi e i rappresentanti del personale amministrativo del provveditorato; i rappresentanti dei Sindacati della scuola; dei comuni della provincia, dell'Amministrazione provinciale, del Consiglio regionale.

Si prefigura un consiglio unitario per assicurare la visione globale delle materie comuni a tutte le scuole della provincia, ma si prevede poi il funzionamento in sezioni verticali per singole materie e in sezioni orizzontali per gradi di scuola.

Il Consiglio scolastico regionale e il Consiglio scolastico nazionale. Si occupano dei due organismi gli articoli 8 e 9 del testo approvato in Commissione.

Il Consiglio scolastico regionale (costituito con gli stessi criteri degli organi a livello di istituto e a livello provinciale proiettati nell'ambito regionale) potrà assolvere efficacemente una duplice funzione, in ordine al coordinamento dei Consigli scolastici provinciali e in ordine alla consulenza e alla proposta relative alle competenze delle regioni.

Il Consiglio scolastico nazionale, costituito con criteri analoghi a quelli seguiti per altri organi, proiettati nell'ambito nazionale, include logicamente i rappresentanti del Parlamento realizzando la collaborazione delle tre responsabilità di cui si è parlato. Il testo della proposta include anche la rappresentanza del consiglio nazionale universitario previsto dalla legge di riforma universitaria approvata di recente dal Senato e attualmente all'esame della Camera dei deputati, e dispone che il Consiglio scolastico nazionale invii i suoi rappresentanti nel Consiglio nazionale universitario.

Se le due leggi verranno approvate in tempo utile, si potrà mantenere la dizione usata, altrimenti si dovrà parlare in luogo del Consiglio nazionale scolastico della prima Sezione del Consiglio superiore della pubblica istruzione.

La durata in carica degli organi collegiali è prevista, nella proposta, per un quinquennio. La Commissione ha esaminato l'opportunità di una durata diversa ma ha poi preferito adottare quella prevista per le amministrazioni degli enti locali. Naturalmente verrebbero sostituiti con elezioni o designazioni parziali, ogni anno, i membri che non

facessero più parte dei diversi consigli o comitati, perché dimissionari o per altre evidenti ragioni (conclusione degli studi, trasferimenti ecc.).

III – ESAME E PROPOSTE INERENTI AL TITOLO II.

1. — *Il personale non insegnante:*

Il disegno di legge presentato dal Governo dispone, contestualmente alla delega per lo stato giuridico del personale docente, direttivo e ispettivo, la delega per « la disciplina degli aspetti peculiari del rapporto d'impiego e delle funzioni del personale non insegnante delle scuole secondarie e artistiche » dipendente dallo Stato.

La Commissione è stata unanime nell'approvare in sede referente la trattazione contestuale dello stato giuridico del personale docente e non docente della scuola. Come dice giustamente la relazione premessa al disegno di legge, ciò si accorda « con aspetti ed esigenze legate al concetto di comunità scolastica, in coerenza col quale non è dato tenere al di fuori di una organica, unica disciplina normativa il personale non insegnante che nella medesima scuola è impegnato, a vari e diversi livelli, in mansioni sicuramente preordinate e concorrenti al miglior svolgimento dell'azione educativa ». Mansioni – aggiungiamo – che certamente acquisteranno maggiore rilievo e peso, di per sé e per l'andamento della vita scolastica, a motivo dello sviluppo previsto per l'attività amministrativa (se si approva l'autonomia proposta all'articolo 6) e per l'attività didattica (l'integrazione scolastica); a motivo, inoltre, della più netta distinzione delle responsabilità e delle competenze che dovrebbe sollevare il personale docente e in special modo i dirigenti scolastici di ogni compito amministrativo.

Giuridicamente, poi, la soluzione adottata è « sulla linea di numerose fonti normative che hanno in via generale contestualmente dettato norme per il personale insegnante e non insegnante » e il personale non insegnante già nell'ordinamento attuale si caratterizza per progressione di carriera atipica rispetto alle altre categorie di impiegati civili dello Stato.

Formalmente alcuni commissari avevano proposto in sede referente di includere il dispositivo della delega riguardante il personale non insegnante nell'articolo 1, ma è apparso poi più proprio lasciare che venga disciplinato a parte in considerazione del fatto che la delega si riferisce solo agli aspetti peculiari del rapporto d'impiego e quindi dello stato giuridico del suddetto personale.

Prima di procedere all'esame del terzo titolo e particolarmente dell'articolo 4 del disegno di legge governativo, che nel testo proposto dalla Commissione diventa articolo 10, riteniamo utile una rapida rassegna generale delle mansioni e delle qualifiche attuali del personale non insegnante delle scuole e dei convitti.

Si tratta (come dimostra l'allegato numero 2 alla presente relazione) di circa 60 mila lavoratori che meritoriamente assicurano il funzionamento organizzativo e amministrativo della scuola.

Il personale statale di ruolo è assunto a seguito di pubblico concorso.

Gli addetti ai servizi amministrativi fanno parte del ruolo dei segretari di istituto e degli applicati di segreteria rispettivamente della carriera di concetto e della carriera esecutiva degli impiegati dello Stato.

Gli addetti ai servizi tecnici sono gli aiutanti tecnici i quali appartengono alla carriera esecutiva degli impiegati dello Stato.

Gli addetti ai servizi d'ordine sono i bidelli e i magazzinieri appartenenti alla carriera ausiliaria degli impiegati dello Stato.

Per i compiti di vigilanza degli alunni accolti nei convitti annessi agli istituti di istruzione tecnica e professionale sono adibiti i censori di disciplina la cui carriera è di concetto. Personale delle medesime carriere presta servizio nei convitti nazionali e negli educandati femminili dello Stato.

Il personale di segreteria dei licei scientifici, eccezione fatta per quelli di Bolzano, è a carico dell'Amministrazione provinciale (articolo 97 del regio decreto n. 1054 del 1923). Sono ugualmente a carico delle Amministrazioni provinciali gli aiutanti tecnici dei licei scientifici ad eccezione di quelli di Bolzano (articolo 1 del decreto-legge n. 1221 del 1948).

I bidelli degli istituti magistrali, eccezione fatta per quelli degli istituti della Lucania, della Sardegna, sono a carico delle Amministrazioni comunali; i bidelli dei licei scentifici eccezione fatta per il liceo di Bolzano, sono a carico delle Amministrazioni provinciali (articolo 6 del decreto-legge n. 1221 del 1948).

Il personale non insegnante degli istituti tecnici che non sia posto a carico dello Stato da particolari disposizioni di legge (quale quello degli istituti della Lucania, della Sar-

degna e di Modica, a norma dell'articolo 144 del regio decreto n. 383 del 1934) o che non sia a carico dei bilanci autonomi dei vari istituti, fa carico alle Amministrazioni provinciali (articoli 24 e 44 della legge n. 889 del 1931).

L'assunzione di personale non insegnante non di ruolo a carico dello Stato compete al preside (articolo 13 del regio decreto n. 965 del 1924).

Gli incarichi e le supplenze riguardanti il personale a carico degli enti locali sono conferite dal preside, d'accordo con le competenti Amministrazioni (articolo 13 del regio decreto n. 965 del 1924).

Le assunzioni di personale non insegnante non di ruolo negli istituti dotati di autonomia amministrativa competono al consiglio di amministrazione su proposta del preside; le relative deliberazioni sono sottoposte al visto di legittimità del provveditore.

Per completare poi il quadro della situazione del personale non insegnante nelle scuole bisognerebbe aggiungere che le scuole elementari e materne hanno un maestro di ruolo addetto ai compiti di segreteria e non un ufficio di segreteria. Il personale di custodia è fornito dai comuni. Non sembra inopportuno invocare – anche se non si tratta di disposizione pertinente alla legge in esame – un criterio più omogeneo circa gli enti con i quali il personale non insegnante stabilisce il rapporto d'impiego.

2. — *La normativa riguardante gli aspetti peculiari dello stato giuridico.*

Torniamo ora al personale non insegnante dipendente dallo Stato per illustrare brevemente le norme previste e le modifiche apportate al testo presentato dal Governo.

Al dispositivo della legge di delega, riguardante appunto il personale non insegnante degli istituti e scuole secondarie ed artistiche, la proposta della Commissione aggiunge il personale dei convitti nazionali, degli educandati femminili dello Stato e dei convitti annessi agli istituti di istruzione tecnica e professionale che appartiene alle medesime carriere.

Al punto 1 dell'articolo 10 si parla di aggiornamento delle carriere oltre che delle attribuzioni proprie di ciascuna carriera, perché l'autonomia amministrativa riguardante il funzionamento amministrativo e didattico dei circoli e degli istituti potrà richiedere la destinazione, per le responsabilità connesse, di personale della carriera direttiva statale.

Al punto 2 si precisa che la determinazione degli organici deve tener conto dei dati e delle condizioni inerenti alla nuova situazione scolastica.

La materia trattata al punto 3 a cui il testo approvato dalla Commissione intende dare una formulazione più chiara ed esplicita, è di particolare importanza.

Si dispone infatti una diversa modalità di assunzione in ruolo e fuori ruolo del personale delle carriere esecutiva e ausiliaria oggi soggetto, per l'assunzione in ruolo, a concorsi nazionali interminabili, con conseguenti assegnazioni di sede spesso assai lontane dalla residenza degli aspiranti; e per l'assunzione fuori ruolo, a graduatorie d'istituto che danno adito ad un abbondante contenzioso.

Secondo il testo approvato i concorsi per l'assunzione in ruolo del personale delle suddette carriere saranno concorsi *provinciali per titoli* e ad essi saranno ammessi i candidati con almeno due anni di servizio non di ruolo. Per il servizio non di ruolo è previsto il conferimento di incarichi annuali mediante graduatorie pure provinciali.

Al punto 4 è prevista la disciplina delle sostituzioni temporanee nei casi di assenza per la durata superiore a 30 giorni del personale di ruolo e non di ruolo delle carriere esecutive e ausiliarie utilizzando, per quanto possibile, le graduatorie provinciali di cui sopra, nonché la sostituzione temporanea del personale appartenente ad altre carriere.

Ciò è reso più che necessario dalle condizioni in cui si viene a trovare un istituto o una scuola quando, ad esempio, l'unico o i pochissimi bidelli, l'applicato di segreteria o il segretario sono assenti per cause legittime dal servizio.

Seguono ai punti 5, 6 e 7 le norme già inserite nella delega per il personale docente, riguardante la partecipazione del personale non insegnante agli organi collegiali di governo della scuola, la tutela delle libertà sindacali, la disciplina di ogni altro aspetto peculiare dello stato giuridico ad integrazione dello stato giuridico degli impiegati civili dello Stato.

IV – Esame e proposte inerenti al titolo III.

Il titolo III del disegno di legge presentato dal Governo tratta delle disposizioni transitorie e finali.

L'articolo 5 che diviene articolo 11 nella proposta della Commissione è rimasto per ora inalterato in conseguenza della sospensiva chiesta dal Governo in sede referente sulla materia inerente alla riconsiderazione della posizione del personale.

L'unica modifica è stata apportata all'articolo 6 del testo governativo che diventa articolo 12 nel testo approvato in Commissione.

Con essa, che prescrive la presenza dei membri di Governo dei dicasteri competenti alle riunioni della Commissione prevista per i pareri delle norme delegate, s'intende assicurare un colloquio tra commissari e Governo, indispensabile all'efficacia dei lavori.

Gli articoli 7 e 8 della legge presentata dal Governo divengono, nel nuovo testo articoli 13 e 14.

CONCLUSIONI

Siamo giunti al termine della lunga esposizione. Lunga, ma certamente non priva di difetti e di lacune: il tempo a disposizione di chi scrive, per stenderla, è stato assai breve, la materia da trattare è veramente amplissima ed è resa complicata e talvolta... incandescente dalla situazione di crisi in cui versa la scuola, una crisi alla cui soluzione positiva la legge che dobbiamo definire può e deve recare un apporto decisivo.

I gruppi parlamentari di maggioranza che concordano sulla presente relazione hanno inteso offrire all'Assemblea, per la discussione, un contributo meditato, frutto del lavoro, lungamente e accuratamente preparato, svolto in Commissione. Questo lavoro – come già detto – si è giovato delle opinioni espresse da gruppi e organizzazioni fuori del Parlamento e degli interventi dei membri della VIII Commissione di questa Camera, appartenenti a tutti i gruppi politici. La definizione della legge si avvarrà certamente degli ulteriori apporti che l'Assemblea esprimerà e vorrà recare.

Non ci illudiamo certo di aver proposto un testo che soddisfa in pieno e totalmente le categorie e le organizzazioni sindacali della scuola, i diversi gruppi sociali e politici. Ci sarà certamente chi troverà il testo approvato in Commissione troppo « avanzato », troppo « progressista »; ci sarà chi, all'apposto, lo giudicherà troppo « conservatore ».

Agli uni, chi scrive si permette di consigliare di guardare attentamente alla scuola di oggi, alla sua irrequietezza, ai fermenti innovativi che la scuotono e che spesso straripano imboccando strade sbagliate. Noi abbiamo voluto incanalarli per la giusta strada; una strada certamente ardita, una strada che può apparire scomoda a molti ma che è già confortata dall'opinione favorevole dei giovani e delle famiglie, che è soprattutto conforme a quei princìpi di libertà, di solidarietà sociale, di responsabilità nella partecipazione, in cui fermamente crediamo. Questa strada stimiamo richiesta dai caratteri e dallo sviluppo della scuola odierna. O si accetta e si esperimenta o si affretta l'involuzione della situazione attuale.

Agli altri c'è da suggerire la saggezza umana dell'evitare i pericolosi estremismi, le soluzioni irrazionali, perché troppo radicali, gli esperimenti in *corpore vili* su un terreno molto delicato in cui si muovono milioni di giovani, in cui si decide l'avvenire del paese. L'esperienza potrà convalidare le scelte operate e suggerire le eventuali correzioni, gli opportuni sviluppi.

Si è anche già detto che il testo proposto dalla Commissione non è un testo di riforma dello stato giuridico del personale, è un testo di riforma della scuola. Ebbene: non si può dire cosa più gradita, per i gruppi che concordano sulla presente relazione e sul testo proposto. Non si lamenta spesso che nulla riesca a muoversi sull'orizzonte della scuola? E non rappresentano i docenti il pilastro insostituibile, lo strumento primo di ogni progresso della scuola? Le norme che si propongono contengono notevoli innovazioni, ma sono tutte applicabili anche nella scuola di oggi. Se il personale opererà nel senso indicato assicurerà alle leggi di riforma della scuola, la garanzia più valida per la loro efficacia.

Chi scrive sente il dovere e il desiderio di esprimere un ringraziamento caldo e sincero al Sottosegretario onorevole Rosati, a tutti i membri della VIII Commissione e particolarmente ai colleghi dei gruppi di maggioranza per l'aiuto prezioso dato all'espletamento del compito di relatore. Infine crede di poter contare sull'approvazione di tutti i colleghi nell'inviare un pensiero di schietta solidarietà ai 600 mila insegnanti e non insegnanti che attendono il nuovo stato giuridico, ai milioni di giovani che potranno trarne beneficio, auspicando che la scuola cambi l'evoluzione positiva del travaglio dei nostri anni difficili.

BADALONI MARIA, *Relatore per la maggioranza.*

ALLEGATO N. 1.

PRECEDENTI LEGISLATIVI DELLO STATO GIURIDICO DEL PERSONALE DELLA SCUOLA

1) - *R.D.L. 27 maggio 1946, n. 556*
Ricostituzione dei consigli scolastici provinciali.

2) - *D.L.C.P.S. 2 maggio 1947, n. 499*
Riordinamento dei ruoli organici e della carriera degli insegnanti elementari.

3) - *Legge 30 dicembre 1947, n. 1477*
Riordinamento dei corpi consultivi del Ministero della pubblica istruzione.

4) - *Legge 27 novembre 1954, n. 1170*
Istituzione del ruolo in soprannumero dei maestri delle scuole elementari statali e norme per la copertura dei posti relativi.

5) - *Legge 20 dicembre 1954, n. 1181*
Delega al Governo per la emanazione delle norme relative al nuovo statuto degli impiegati civili.

6) - *D.P.R. 1° gennaio 1957, n. 3*
Testo unico delle disposizioni concernenti lo statuto degli impiegati civili dello Stato.

7) - *Legge 2 agosto 1957, n. 629*
Modifiche alla legge 30 dicembre 1947, n. 1477, concernente il riordinamento dei corpi consultivi.

8) - *Legge 13 marzo 1958, n. 165*
Ordinamento delle carriere e trattamento economico del personale della scuola.

9) - *Legge 28 luglio 1961, n. 831*
Provvidenze a favore del personale direttivo ed insegnante delle scuole elementari, secondarie ed artistiche, eccetera.

10) - *Legge 31 dicembre 1962, n. 1859*
Istituzione e ordinamento della scuola media statale.

11) - *Legge 5 dicembre 1964, n. 1268*
Delega al Governo per il conglobamento del trattamento economico.

12) - *D.P.R. 21 aprile 1965, n. 373*
Conglobamento dell'assegno temporaneo negli stipendi, paghe e retribuzioni del personale statale, in applicazione della legge 5 dicembre 1964, n. 1268.

13) - *D.P.R. 5 giugno 1965, n. 749*
Conglobamento dell'assegno mensile e competenze analoghe negli stipendi, paghe e retribuzioni del personale statale.

14) - *Legge 18 marzo 1968, n. 444*
Ordinamento della scuola materna statale.

15) - *Legge 18 marzo 1969, n. 249*
Delega al Governo per il riordinamento dell'Amministrazione dello Stato, per il decentramento delle funzioni e per il riassetto delle carriere e delle retribuzioni dei dipendenti statali.

16) - *Legge 28 ottobre 1970, n. 775*
Modifiche ed integrazioni alla legge 18 marzo 1968, n. 249.

17) - *D.P.R. 28 dicembre 1970, n. 1079*
Nuovi stipendi, paghe e retribuzioni del personale delle Amministrazioni dello Stato, compreso quello ad ordinamento autonomo.

PAGINA BIANCA

ALLEGATO N. 2.

DATI STATISTICI

I dati statistici relativi al personale insegnante e non insegnante dipendente dallo Stato sono stati rilevati dallo stato di previsione del Ministero della pubblica istruzione per l'esercizio finanziario 1971.

Essi si riferiscono alla data del 1° aprile 1970.

I dati per gli istituti tecnici e professionali sono stati forniti dalle rispettive direzioni generali e si riferiscono a due date diverse:

al 31 gennaio 1970 gli istituti tecnici;

al 31 dicembre 1969 gli istituti professionali.

TABELLA *A*.

PERSONALE DIRETTIVO

SCUOLE O ISTITUTI	Qualifiche	Posti in organico	Posti coperti al 1° aprile 1970
Scuola elementare	Ispettori scolastici	385	362
	Direttori didattici	4.371	4.192
	Direttori scuole per ciechi	14	14
Scuola media	Presidi	5.482	4.010
Licei Ginnasi	Presidi	369	313
Licei scientifici	Presidi	259	169
Istituti magistrali	Presidi	248	185
Istituto tecnici agrari non autonomi	Presidi	23	23
Accademie, Licei artistici, ecc.	Presidi	16	14
Convitti nazionali	Rettori	250	157
Educandati femminili	Rettori	12	8
Istituti statali sordomuti Roma, Milano, Palermo	Rettori	9	4
			Posti coperti al 31-1-1970
Istituti tecnici autonomi	Presidi	775	439
			Posti coperti al 31-12-1969
Istituti professionali	Presidi	638	343

TABELLA *B*.

PERSONALE INSEGNANTE DI RUOLO

SCUOLE O ISTITUTI	Qualifiche	Posti in organico	Posti coperti al 1° aprile 1970
Scuola elementare	Insegnanti	233.554	228.887
Scuola magistrale	Insegnanti	48	13
Scuola media	Insegnanti	99.446	68.927
Licei classici	Insegnanti	5.063	4.196
Ginnasi superiori	Insegnanti	2.960	2.390
Licei scientifici	Insegnanti	5.636	3.932
Istituti magistrali	Insegnanti	7.763	4.925
Istituti tecnici agrari non autonomi	Insegnanti	391	391
Accademie, Licei artistici, ecc.	Insegnanti	843	729
	Assistenti	252	128
Educandati femminili	Insegnanti	133	78
Istituti di educazione fisica	Insegnanti	10.105	6.499
Istituti statali sordomuti Roma, Milano, Palermo	Insegnanti	23	17
	Assistenti	20	4
Istituto « Romagnoli »	Insegnanti	7	4
	Assistenti	13	8
			Posti coperti al 31-1-1970
Istituti tecnici autonomi	Professori	26.225	13.501
	Insegnanti tecnico-pratici	3.373	1.405
Istituti professionali	Insegnanti	4.252	—

TABELLA *C.*

PERSONALE INSEGNANTE NON DI RUOLO

SCUOLE O ISTITUTI	Qualifiche	Posti coperti al 1° aprile 1970
Scuola materna	Insegnanti	3.719
	Assistenti	2.241
Scuola elementare	Insegnanti	16.718
Scuola magistrale	Insegnanti	330
Scuola media	Insegnanti	94.603
Licei classici e ginnasi superiori	Insegnanti	6.290
Licei scientifici	Insegnanti	6.115
Istituti magistrali	Insegnanti	7.950
Istituti tecnici agrari non autonomi	Insegnanti	330
Accademie, Belle arti, ecc.	Insegnanti	2.301
	Assistenti	178
Educandati femminili	Insegnanti	122
Istituti di educazione fisica	Insegnanti	14.270
Istituti statali sordomuti Roma, Milano, Palermo	Insegnanti	9
	Assistenti	16
Istituto « Romagnoli »	Insegnanti	3
	Assistenti	5
		Posti coperti al 31-1-1970
Istituti tecnici autonomi	Professori	26.553
	Insegnanti tecnico-pratici	3.269
		Posti coperti al 31-12-1969
Istituti professionali	Insegnanti	31.431

TABELLA *D*.

PERSONALE NON INSEGNANTE DI RUOLO

SCUOLE O ISTITUTI	Posti in organico	Posti coperti al 1° aprile 1970
Scuola media	36.248	21.587
Licei ed istituti magistrali	3.586	2.557
Istituti tecnici agrari non autonomi	547	307
Accademie, Licei artistici, ecc.	348	339
Convitti nazionali ed Educandati femminili	780	762
Istituti di educazione fisica	4.469	710
Istituti statali sordomuti Roma, Milano, Palermo	3	—
Istituto « Romagnoli »	2	1
		Posti coperti al 31-1-1970
Istituti tecnici autonomi	8.656	3.904
		Posti coperti al 31-12-1969
Istituti professionali	6.746	2.427

TABELLA *E.*

PERSONALE NON INSEGNANTE NON DI RUOLO

SCUOLE O ISTITUTI	Posti coperti al 1° aprile 1970
Scuola magistrale	128
Scuola media	13.508
Licei ed istituti magistrali	1.029
Istituti tecnici agrari non autonomi	262
Accademie, Licei artistici, ecc.	717
Educandati femminili	18
Istituti di educazione fisica	3.560
Istituti statali sordomuti Roma, Milano, Palermo	3
Istituto « Romagnoli »	1
	Posti coperti al 31-1-1970
Istituti tecnici autonomi	4.911

RELAZIONE DI MINORANZA

(*Relatori* BINI e TEDESCHI)

ONOREVOLI COLLEGHI ! — Non sfugge certamente all'attenzione del mondo politico, oltre che della gente di scuola, il significato di una legge sullo stato giuridico del personale insegnante e non insegnante degli istituti scolastici d'ogni ordine e grado in quanto essa riguarda le norme precise che è compito del Parlamento stabilire, nel momento in cui concede al Governo una delega che non deve essere una delega generica, in base alle quali strutturare il rapporto d'impiego di questo personale, indicarne i diritti e i doveri, regolare le questioni concernenti l'orario, le retribuzioni, la situazione professionale.

Sotto questo riguardo, si tratta prima di tutto di sanare una situazione anormale: una delle più importanti categorie di lavoratori italiani svolge la propria opera secondo regolamenti che risalgono al fascismo, e ciò mentre altre categorie, soprattutto quelle dell'industria ottengono, sia pure con un'aspra lotta, periodiche revisioni del loro contratto di lavoro e mentre una legge dello Stato afferma l'esistenza di diritti di libertà sanciti dalla Costituzione e che trovano nelle fabbriche un'applicazione almeno parziale e faticosa. Queste norme e questi diritti hanno un più scarso riconoscimento nelle condizioni di lavoro del personale che opera nella scuola, È il momento in cui questo personale deve essere finalmente considerato e soprattutto deve imparare a considerarsi in tutti i sensi e a tutti gli effetti parte integrante delle forze di lavoro.

Se ciò non è ancora avvenuto dipende anche dalle condizioni della categoria dal punto di vista associativo. L'esistenza d'una grande quantità d'organizzazioni sindacali, il cui avvicinamento reciproco e le cui alleanze non vanno oltre gli accordi tattici in vista di rivendicazioni oggettivamente corporative perché non sostenute da una visione omogenea della funzione della scuola e del ruolo che in essa svolgono gli insegnanti, è causa di debolezza e incide sulla stessa possibilità di ottenere soddisfazione alle richieste sindacali in senso stretto. Lo dimostra la cronaca degli ultimi anni e in modo particolare la vicenda dell'agitazione della primavera 1970, quando la categoria fu condotta alla sconfitta anche per essere stata mobilitata per rivendicazioni che non incontravano la comprensione della massa dei lavoratori e non avevano l'appoggio delle grandi organizzazioni sindacali. Mentre i sindacati operai e molti degli stessi sindacati che organizzano strati di personale impiegatizio costruiscono la loro unità e rafforzano il loro potere contrattuale, una parte importante dei sindacati della scuola restano fermi alla superata concezione autonomistica che chiude i loro aderenti in una sfera d'interessi settoriali, e questi interessi non trovano soddisfazione perché non cresce il potere contrattuale degli aderenti. È un circolo vizioso dal quale la categoria ha bisogno di uscire.

Se è vero che le forze politiche organizzate non possono intromettersi nelle vicende interne delle associazioni di categoria, è pur vero che non si può trascurare la considerazione dei loro programmi, delle loro azioni, del loro modo di atteggiarsi nel momento in cui si tratta di decidere in sede parlamentare a quali principî ispirare la stesura della legge da cui dipenderà in grande misura la situazione professionale dei lavoratori che esse rappresentano. Ben più facile sarebbe l'attività legislativa e più proficua se nella reciproca autonomia Parlamento e organizzazioni sindacali potessero collaborare più strettamente di quanto oggi avviene, se cioè le organizzazioni del personale della scuola presentassero richieste omogenee e unitarie con le quali confrontarsi in una situazione di chiarezza.

L'importanza dello stato giuridico appare ancora maggiore se si pensa al legame stretto, necessario che intercorre fra la condizione degli insegnanti e il problema generale della scuola: del suo assetto, del suo sviluppo o della sua decadenza e, prima ancora, del suo

ruolo e della sua funzione, infine della sua riforma democratica. La questione degli insegnanti rientra in questo quadro data l'incidenza che il loro atteggiamento ha sulla possibilità di trasformare la scuola e dal momento che nessun aspetto della questione scolastica sta a sé ma tutti si connettono in un concatenamento di nessi tale che quelle iniziative che riguardano un solo problema o un solo aspetto in tanto possono dare frutti in quanto anticipano o richiamano gli altri aspetti e problemi e ad essi si collegano.

I.

Che la scuola sia oggi, come si dice con espressione brutta ma significativa, dequalificata, non è argomento polemico, è un dato di fatto. È giunta questa dequalificazione ad un livello di tale gravità da far dubitare della possibilità stessa d'una ripresa. Ciò è evidente per i settori cui è tradizionalmente demandato il compito di preparare alle professioni esecutive o intermedie, cioè negli istituti professionali, negli istituti tecnici, negli istituti magistrali, il cui gettito di diplomati cresce ogni anno senza che si provveda ad aprire a questi giovani la via del lavoro e senza del resto che le strutture scolastiche possano aggiornarsi rispetto al rapido evolversi della tecnologia e riescano a dare una valida preparazione professionale. È evidente per i settori in cui si dovrebbe trasmettere una cultura « disinteressata », poiché il vecchio umanesimo dei gesuiti e di Gentile non attrae più i giovani, non prospetta ideali di vita e tanto meno punti di riferimento per la crescita culturale, così che gli studenti o negano questa scuola con la contestazione e la lotta o cedono ad un ribellismo reazionario o si adeguano alla finzione dell'opera di trasmissione culturale sapendo che di finzione si tratta e perciò senza credervi, qualunquisticamente e opportunisticamente. È evidente per il settore obbligatorio, apparentemente il più solido e tale secondo le affermazioni del Governo e della maggioranza, ma in realtà quello in cui non solo si opera una massiccia azione selettiva, ma si aggrava l'inadeguatezza dei contenuti, dei metodi, imperversano nella scuola elementare una pedagogia e un'ideologia invecchiate, ottocentesche, rispondenti ad una situazione strutturale della società anteriore all'espansione industriale, paternalistiche e talvolta fasciste (come appare da una semplice scorsa al contenuto dei libri di testo) mentre nella scuola media si perpetuano gli equivoci dovuti al compromesso da cui quella scuola nacque con la « riforma » del 1962.

In tutta la scuola la produzione è sempre più piena di scarti, si sperperano energie, si contraddice ogni giorno nella pratica quanto da decenni tutta la pedagogia viene predicando in fatto di metodi, tecniche, programmi, indirizzi, di promozione personale e di sviluppo armonico dei fanciulli, dei preadolescenti, dei giovani, in fatto di libertà, spontaneità, creatività.

* * *

Due scopi della scuola, da tempo conosciuti dagli studiosi e dagli specialisti e negli ultimi anni resi noti all'opinione pubblica da denunce clamorose e incontestabili, sono l'imposizione del consenso all'ideologia e alla concezione del mondo di cui sono portatrici le classi dominanti e la selezione dei giovani e la loro destinazione alle classi sociali secondo l'ambiente socio-culturale da cui provengono. Il primo di questi scopi viene raggiunto in forme e gradi diversi nel settore di base rispetto a quanto accade nella secondaria superiore dov'è ostacolato dalla dequalificazione della scuola. Se infatti è relativamente facile influire sul modo di pensare e d'atteggiarsi dei fanciulli e dei preadolescenti, più difficile riesce quest'opera nei confronti degli adolescenti e dei giovani, nei quali è presente una pur iniziale capacità di giudizio critico, tanto più, come s'è rivelato sopra, che la concezione che la scuola propone è superata dalla realtà culturale, dallo sviluppo sociale, dall'ampiezza delle informazioni che la gioventù assume da altre fonti, dalla vivacità del dibattito e dello scontro politico in atto nel paese. Nell'insieme, tuttavia, l'operazione riesce quanto meno sotto l'aspetto negativo per cui la scuola non aiuta i giovani a formarsi saldi ideali, ad impegnarsi nella loro attuazione con un legame coerente fra teoria e pratica, ostacola la loro formazione civile, li lascia esposti, se non provvedono da sé a difendersi, agli influssi peggiori di un costume deteriore che è il portato d'una classe in decadenza.

Nessuna limitazione subisce la realizzazione del secondo di questi scopi tradizionali. Una durissima selezione colpisce gli allievi della scuola obbligatoria impedendo ad una elevata percentuale di conseguire la licenza a quattordici anni; per la mancanza d'una politica del diritto allo studio, per l'inadempienza del dettato costituzionale che vuole la scuola per otto anni gratuita ed obbligatoria, per il rifiuto di ricorrere ai metodi suggeriti dalla moderna didattica, dalla piscologia, dal-

la pedagogia di cui si conoscono i risultati sperimentali e che se applicati potrebbero ridurre le conseguenze delle disuguaglianze socio-culturali. I ragazzi che appartengono alle classi popolari, i figli dei contadini, dei sottoproletari, dei proletari, i ragazzi della campagna, della periferia, gli immigrati entrano disuguali nella scuola e ne escono più disuguali.

Anche queste brevi considerazioni sul ruolo della scuola e le altre brevissime che seguiranno portano argomenti a sostegno della necessità di collegamenti unitari fra gl'insegnanti e gli altri lavoratori non solo per una più efficace difesa sindacale, ma anche per il contributo decisivo che dagl'insegnanti e dagli altri lavoratori può venire alla riforma delle strutture educative. Il movimento operaio non ha mai trascurato d'includere fra i suoi obiettivi di lotta la riforma scolastica. Negli ultimi tempi questa lotta comincia a perseguire obiettivi più chiaramente delineati, a collegarsi più organicamente agli altri temi sui quali le organizzazioni sindacali e politiche delle classi lavoratrici chiamano i loro aderenti alla ricerca e all'azione. Si fa strada nel movimento operaio la comprensione di un altro aspetto che assume la funzione della scuola in un paese moderno e da cui deriva l'interesse primario delle classi lavoratrici per l'istruzione e i suoi problemi: la scuola è il principale strumento di formazione della forza lavoro. È vero che essa non può più formare, posto che l'abbia mai formata, la professionalità in senso stretto – il mestiere, la mansione – ma essa contribuisce più d'ogni altro strumento a formare una componente fondamentale della professionalità in senso soggettivo, intesa come capacità d'orientarsi, porre e risolvere problemi, imparare e reimparare, aggiornarsi, comprendere la realtà in cui si opera e sapervisi inserire attivamente per trasformarla. Una gran parte di questa professionalità proviene proprio dall'istruzione, mentre la parte rimanente viene dalla esperienza. L'una e l'altra, istruzione ed esperienza sono le componenti della vera professionalità, che non è più di fatto e soprattutto non è più accettata dalla classe operaia e dai tecnici come collegabile alla capacità di obbedire a certi ordini o di eseguire certe mansioni. Certamente l'istruzione non è frutto soltanto della scolarità; risulta anche da quanto i lavoratori vengono apprendendo nella azienda, nella vita civile e politica, nel dibattito, nell'organizzazione, nel sindacato, nel circolo, nel gruppo, nel partito politico, ma la parte principale del *valore istruzione* che viene incorporato nella forza lavoro è formata dalla scuola. che resta perciò oggi e resterà per un intero periodo storico insostituibile strumento per la diffusione dell'istruzione e in questo senso per la formazione della forza lavoro.

Per questo motivo, prima che per qualunque altro, esiste un interesse della classe operaia e delle classi lavoratrici ad un'espansione della scolarità, al suo prolungamento, alla riqualificazione della scuola, al suo sviluppo, ad un uso e ad un ruolo diversi dell'istituzione scolastica, alla riforma.

Non sfugge alle organizzazioni politiche e sindacali dei lavoratori e comincia a farsi consapevolezza diffusa tra le masse popolari che la riforma della scuola deve accompagnarsi ad un'inversione di tendenza nella politica generale. Si comprende che la scuola agisce, come si dice cogliendo puntualmente la realtà, come *deposito di forza lavoro*, come istituzione che, dopo l'iniziale massiccia selezione operata nel settore obbligatorio e nei primi anni della secondaria superiore, trattiene i giovani al suo interno il più a lungo possibile, li incoraggia a proseguire gli studi, prolunga l'adolescenza. Si maschera in questo modo la disoccupazione e si cerca d'evitare che un più vasto accesso di giovani al mercato del lavoro provochi una crisi sociale di vasta portata. La riqualificazione e la riforma della scuola si connettono perciò ad altri obiettivi e ad altre rivendicazioni della classe operaia e delle classi lavoratrici, prima di tutto alla richiesta che si estenda l'occupazione, aumenti la popolazione attiva, si moltiplichino le occasioni per utilizzare le intelligenze, le capacità, le conoscenze, che il livello di scolarizzazione aumenti gradualmente per tutti i giovani, che esso si accompagni ad una riqualificazione delle strutture scolastiche, ad un salto di qualità nella diffusione dell'istruzione per tutti, non solo per i pochi che oggi possono istruirsi, apprendere conoscenze valide, divenire colti *nonostante* la scuola. L'interesse delle masse lavoratrici alla trasformazione radicale della scuola, alla creazione d'una scuola diversa, alla contestazione del suo ruolo attuale, coincide con l'interesse dei giovani a sottrarsi alle prospettive della disoccupazione, della sotto occupazione, dell'emigrazione, di essere mortificati nelle loro aspirazioni professionali; coincide con l'interesse degl'insegnanti, coincide con l'interesse generale.

* * *

Occorre dare questo respiro all'impostazione del problema se si vuol indicare una alternativa valida al giustamente criticato corporativismo e settorialismo. Solo assu-

mendo la parte che loro compete di responsabilità nella lotta per un'altra scuola e per un altro sviluppo sociale e così trovando la loro naturale collocazione tra le forze per le quali il successo di questa lotta ha importanza decisiva, gl'insegnanti potranno riconquistare una posizione e una dignità che hanno perduto perché l'ha perduta la scuola. La possono riconquistare soltanto agendo come lavoratori, con gli altri lavoratori; non però attendendola dall'esterno e restando in una posizione subordinata, ma assumendo essi stessi l'iniziativa nella scuola e tenendo ferma la prospettiva dell'unità con gli altri lavoratori.

II.

Nell'800 non mancarono le critiche allo stato della scuola, al suo rendimento, si proposero miglioramenti, si trattasse della scuola popolare o della secondaria. Si denunciò l'impreparazione generale, culturale e pedagogica, dei maestri e quella non solo pedagogica e didattica dei professori. Ma i tentativi di modificare la situazione non andarono ad effetto. e i vizi della scuola denunciati al momento dell'unificazione del regno si ritrovarono aggravati alla fine del secolo e si ritrovano oggi. Oltre cento anni di storia scolastica e civile non sono riusciti a mutare lo stato economico né la considerazione sociale né le condizioni della scuola. Anzi, il problema si è ingigantito con l'espansione della scolarità. Di censimento in censimento si è potuta registrare la diminuzione in assoluto del numero di analfabeti, ma la piaga dell'analfabetismo non è scomparsa, che anzi la scarsa efficacia del settore di base dell'istruzione insieme con le conseguenze più evidenti del caotico sviluppo impresso alla società dall'espansione industriale sotto il segno del profitto capitalistico – l'emigrazione, l'urbanesimo – hanno reintrodotto l'analfabetismo anche nelle zone nel nord dove da tempo era ridotto a dimensioni limitate. La classe dirigente risorgimentale si studiò di estendere l'istruzione di base e di renderla obbligatoria, ma ebbe anche cura di tenerla al più basso livello possibile, e con essa la preparazione del maestro, poiché bisognava, sì, che il ceto contadino e operaio imparasse a compitare e a firmare, apprendesse ad amare la patria e la dinastia e a rispettare le leggi, ma non che s'impossessasse del sapere come strumento di emancipazione.

Il maestro restava povero non solo perché l'Italia era povera, ma perché la sua povertà economica e culturale lo relegavano al livello della « plebe »: là era il suo posto e là doveva restare e, come è stato detto, « tenere popolo il popolo ». Al livello superiore nella gerarchia delle scuole stava il ginnasio-liceo, al quale si riservavano le cure maggiori poiché ne usciva la classe dirigente; vi trovavano perciò posto alcuni almeno tra i migliori insegnanti al culmine d'una carriera che in definitiva comportava più l'illusione che la realtà dell'ascesa sociale e del riconoscimento dovuto al merito. Per le altre scuole medie c'era minor preoccupazione, come si addiceva a settori meno « dignitosi » anche se pur essi necessari dal momento che occorreva disporre di un certo numero di quadri intermedi. Nell'insieme, salvo eccezioni brillanti ma poco numerose, la « classe », come cominciò a chiamarsi agl'inizi del '900, dei docenti ebbe vita grama, scarse soddisfazioni, fu tenuta in stato di depressione culturale e civile. Potrà mai uno schiavo esser maestro di libertà ? si chiesero Galletti e Salvemini. Il fatto è che non si riteneva che ci fosse bisogno di maestri di libertà.

Ci fu un momento nella storia della scuola italiana e della categoria degl'insegnanti in cui separatamente – perché salvo rari casi tale era la distanza fra la scuola del popolo e l'altra scuola che un'attività comune del personale che operava nei due settori non parve neppure pensabile – maestri e professori formarono le loro associazioni « di mestiere », l'Unione Magistrale Nazionale, che mantenne una posizione maggioritaria fino alla vigilia delle leggi eccezionali, e la Federazione nazionale insegnanti di scuola media. L'una e l'altra agitarono il problema dei miglioramenti economici, delle pensioni, dei congedi insieme con quelli dello sviluppo e della riforma della scuola; rivendicarono la laicità dell'insegnamento senza cedere alle suggestioni dell'anticlericalismo di marca massonica, e giunsero a comprendere che c'era la necessità di porsi al fianco delle organizzazioni operaie. Un congresso dell'UMN sancì l'« alleanza chiaramente determinata nelle sue condizioni con la Confederazione del lavoro per creare e dirigere un movimento organico e concorde delle associazioni operaie e magistrali in favore dell'elevamento intellettuale e morale del popolo e delle rivendicazioni economiche dei maestri », e Salvemini, che tanta parte ebbe nello stabilire l'indirizzo e i programmi della FNISM, sostenne che « tutti coloro che vivono del lavoro, intellettuale e muscolare formano una unica classe, che dev'essere solidale nell'opera di difesa e di conquista com'è unita sotto il giogo del malessere economico e del soffocamento morale ».

Il fascismo distrusse questo movimento. Gl'insegnanti furono costretti ad aderire alle organizzazioni fasciste, i maestri a servire l'apparato dell'ONB e della GIL, maestri e professori spesso a malincuore furono ridotti a propagandisti del regime, associati ad una opera che mirava alla corruzione della gioventù. La categoria ne uscì colpita nella sua dignità, diseducata ad assumere iniziative per la propria difesa e la propria promozione, costretta alla lunga attesa d'un posto mal retribuito, alla disoccupazione, obbligata ad aderire o fingere d'aderire ad una gestione politica della scuola che per anni, caduto quel regime, ha assunto le caratteristiche della gestione per conto di un altro regime. Dalla fine del fascismo ad oggi, mentre leve di docenti si sono succedute nelle graduatorie e sulle cattedre, nessun provvedimento d'un qualche respiro è stato deciso né per dare al personale della scuola un rapporto d'impiego coerente con le leggi fondamentali dello Stato né per riqualificarlo, per garantirgli la sicurezza sociale che deriva dalla consapevolezza di possedere incontestate doti professionali. Formati in università declassate e in istituti magistrali che erano inadeguati già al tempo del loro ideatore e che la classe di governo postfascista si è sempre rifiutata di abolire, beffati dalle caricature dell'aggiornamento offerte dai centri didattici – anch'essi creatura d'un regime passata a realizzare gli scopi ideologici e politici d'un altro – appena sfiorati dalla problematica nuova che le scienze dell'educazione continuamente propagano, gli insegnanti soffrono prima di tutto per una crisi di *status* e di ruolo sociale.

Le inchieste sociologiche e le consultazioni fra gl'insegnanti di cui si è avuto notizia negli ultimi anni devono esser lette alla luce di queste considerazioni; non si tratta di respingerne i risultati perché sgradevoli, ma di comprendere la genesi di certi atteggiamenti e di proporne strumenti per mutare la situazione che li determina. Se molti degl'insegnanti di cui in varie forme sono state raccolte le opinioni si dichiarano contrari alla riforma della scuola e ai mutamenti democratici dei contenuti e dei metodi d'insegnamento, approvano la repressione e la selezione, se, come si esprime l'autore d'una di queste inchieste, il ruolo d'insegnante è « configurato in maniera tale, nel nostro sistema sociale, da attirare prevalentemente i soggetti con una personalità molto rigida e da rendere quest'ultima sempre più rigida con il passare del tempo (cioè nello svolgimento di tale ruolo) », se, per citare ancora quel giudizio, « è proprio l'insegnante tipico », il « buon insegnante », colui che è entrato nella scuola « per vocazione » e si identifica fino in fondo con il suo ruolo, che ha una personalità rigida e produce di conseguenza allievi rigidi, conformisti, sottomessi », bisogna agire sul sistema sociale e insieme sulla scuola, creare le condizioni perché le personalità meno « rigide » siano invogliate a lavorare nel settore educativo e soprattutto, poiché non è questione di vocazione ma del fatto assai più banale che una percentuale altissima dei laureati si dedica all'insegnamento come professione di ripiego, aiutare le altre personalità a perdere la loro rigidezza, dimostrare che è possibile essere « buon insegnante » in un altro modo. A ciò non serve la predicazione pseudopedagogica né la retorica sulla vocazione, servono gli atti politici concreti, i programmi di trasformazione. Se si vogliono insegnanti non autoritari occorre combattere l'autoritarismo spezzando le strutture che lo rendono possibile e in molti casi lo impongono, se si vogliono insegnanti democratici occorre rimuovere gli strumenti repressivi. Bisogna aiutare gl'insegnanti come singoli e come categoria ad uscire dalla condizione d'inferiorità in cui li hanno posti le vicende della scuola italiana da Casati ad oggi, aiutarli a riconquistare uno *status*, una dignità. Bisogna spezzare la pesante macchina burocratica che governa la scuola, ne soffoca le istanze più vivaci, che è lo strumento più forte dell'autoritarismo e della repressione, causa di mortificazione, che riduce gl'insegnanti a rotelle d'un ingranaggio.

III.

« Il fatto è » si legge nella *Lettera a una professoressa* « che la vostra scuola è nata male. È nata nel 1859. Un re voleva allargare i possessi della sua famiglia. Cominciò i preparativi della guerra. Per prima cosa mise al governo un generale. Poi mandò in vacanza i deputati. Poi chiamò un conte e gli fece scrivere la legge sulla pubblica istruzione.

Quella legge imposta con le armi in tutta l'Italia è ancora l'ossatura della vostra scuola ».

In questo testo è riassunta la storia della scuola italiana ed è rappresentato il carattere statico delle strutture scolastiche. Che la scuola di oggi sia ancora ricalcata sul modello di quello dello statarello piemontese si spiega col permanere dell'organizzazione centralistica dello Stato risorgimentale, fascista e postfascista, della quale soltanto oggi le Regioni potrebbero rappresentare l'alternativa, e con la

potenza che da oltre un secolo mantiene la burocrazia nell'apparato statale e perciò nella scuola. Nella struttura scolastica si rispecchia la struttura statale: dal ministero, agli ispettori e ai provveditori, ai direttori e ai presidi una gerarchia di enti burocratici esercita il suo potere. Tutto promana dall'alto, in un alternarsi di paternalismo e autoritarismo. La piramide poggia sugli allievi, sudditi di sudditi; subito sopra di loro, sottoposti anch'essi ad un peso schiacciante, stanno maestri e professori, a cui non si riconosce che il diritto ad una certa elasticità nell'applicazione di programmi alla cui stesura non essi hanno provveduto ma la burocrazia ministeriale e la pedagogia burocratica. Direttori e presidi, ispettori e provveditori custodiscono l'ordine e la tranquillità, vigilano che nulla muti se non talvolta nelle parole in questo sistema passato senza scosse attraverso l'unificazione della penisola, la nascita e l'espansione dell'industria, le guerre, il fascismo, la repubblica.

Durante una quarantina d'anni della sua storia la scuola italiana è stata governata direttamente, a livello provinciale, dai prefetti, per tutto il rimanente tempo da quei funzionari di tipo, funzione e spesso mentalità prefettizia che sono i provveditori agli studi, ed è stata ed è governata a livello d'istituto da funzionari che non insegnano, il cui potere scaturisce, più che da una competenza vera o presunta attestata una volta per tutte all'atto del concorso, dall'investitura conferita anche essa una volta per tutte dall'alto. Mentre negli altri settori della vita civile e nelle istituzioni politiche, salvo la parentesi fascista, la democrazia, reale o formale a seconda delle condizoni, si manifesta col succedersi dei ministri, presidenti di regione e di provincia, sindaci che in qualche modo giustificano la loro funzione col mandato popolare da cui sono stati designati, nel settore della scuola la funzione del dirigere non conosce altra sanzione che la nomina dall'alto, dall'autorità « superiore ».

Non mancarono già nell'800 le voci che additarono nella burocrazia una delle cause dei mali che affliggevano la scuola, a partire da quella di Cattaneo. « Noi abbiamo innanzi » scriveva De Sanctis « un sistema radicato in consuetudini secolari; noi abbiamo un cumulo di regolamenti, che formano come un'avanguardia di carta a questo sistema; noi abbiamo una folla di autorità scolastiche, una folla di uomini cresciuti nell'antico sistema; abbiamo una burocrazia organizzata; abbiamo, vorrei scegliere una parola dolce, dei consorzi d'uomini, stretti in alleanza difensiva ed offensiva a favore di questo sistema ». E il Berti osservava che la scuola veniva amministrata « come si amministrano le materie di regalia, le dogane, il censimento, il catasto », sotto la « tutela minuta d'una cancelleria che non conosce e non è tenuta a sapére lo stato e i bisogni » delle scuole amministrate. Era un metodo di governo che serviva a fare della scuola uno strumento di regime.

Nessuno ignora che in un'organizzazione complessa, dall'azienda alle istituzioni pubbliche, vi sono compiti che solo un apparato burocratico può assolvere assicurando la necessaria continuità dell'opera amministrativa. Il problema non è di eleminare la burocrazia, ma di controllarla, di sottoporla al potere politico, di garantire che essa non ostacoli la vita democratica. Anche nella scuola, la cui organizzazione non è meno complessa di quella d'una grande azienda, vi sono attività amministrative il cui svolgimento non può non essere demandato ad un corpo di funzionari ed impiegati. Ma le funzioni assegnate alla burocrazia scolastica non si limitano oggi né si limitavano un secolo fa alla gestione dell'apparato amministrativo; si estendono a tutta la vita della scuola, di cui la burocrazia stabilisce gl'indirizzi, concerta le attività, le controlla, le dirige, le snatura. La funzione ispettiva non rappresenta lo strumento attraverso il quale lo Stato controlla le proprie scuole – e sarebbe già una concezione superata, centralistica ed autoritaria – ma lo strumento attraverso il quale si ottiene che tutto quanto accade nella scuola non si discosti dal rispetto delle norme più conformistiche. La funzione direttiva, proprio perché il dirigente non deve rispondere a coloro che egli dirige, perciò non dirige in condizioni democratiche, e perché egli non svolge nessuna attività didattica, serve unicamente a garantire che tutti obbediscano, che nessuno manifesti opinioni non « ortodosse », che i modelli di comportamento si adeguino agli stereotipi del perbenismo morale, sociale, politico. Sottoposto al potere del direttore o del preside e in seconda istanza dell'ispettore e del provveditore, in ultima istanza del ministro, l'insegnante vede la sua opera regolamentata non solo da una selva di norme divenute ormai indecifrabili, ma da uno stillicidio di circolari – che talvolta costituiscono vere e proprie modifiche delle leggi – e soprattutto di ordini, disposizioni, ammonimenti impliciti o espliciti ai quali può sottrarsi solo a condizione di impegnarsi in una continua, snervante resistenza. Nella pratica si finisce con l'obbedire a ordini di cui

non si comprende la giustificazione, si finge d'accettare per buone le più astruse didattiche o, quel ch'è peggio, si attuano, ci si adatta a disposizioni impartite da direttori e presidi che assai raramente sono « socratici » come li voleva Gentile ma spesso sono, questo sì in accordo con Gentile, dei « duci ».

E se l'insegnante si ribella, perché la sua dignità gli vieta di sottostare ad un regime che lo umilia, perché ritiene che i princìpi costituzionali debbano valere anche all'interno degli edifici scolastici, perché è convinto che la democrazia e la libertà debbano avere significato reale e che la scuola non debba ignorare la vita che si svolge nel quartiere, nella città, nel mondo, allora il potere burocratico da autoritario si fa apertamente repressivo. Basta scorrere le cronache scolastiche per trovare ogni giorno episodi che documentano queste forme di repressione. Leggi, decreti e regolamenti forniscono le armi per questa guerra contro gl'insegnanti e contro gli alunni. Per gli scolari della scuola elementare il regio decreto 26 aprile 1928, n. 1927, prevede l'ammonizione, la censura, la sospensione fino a dieci giorni, l'esclusione dagli scrutini o dagli esami di prima sessione, l'espulsione con perdita dell'anno scolastico e poi quella forma più sottile e cinica di espulsione che « nel caso di atti di permanente indisciplina, i quali determinano il dubbio che essi possano derivare da anormalità psichiche » sancisce l'invio alla scuola speciale. Per gli alunni della scuola secondaria i provvedimenti disciplinari vanno dall'ammonizione all'allontanamento dalle lezioni, alla sospensione, all'esclusione dalla promozione senza esami o dalla prima sessione (per « offese al decoro personale, alla religione e alle istituzioni »), alla sospensione fino al termine delle lezioni, all'espulsione da tutti gli istituti della repubblica (per « offesa alla morale e oltraggio all'istituto o al corpo insegnante »).

Ma in che condizioni sono coloro a cui è demandato il compito di assegnare o di proporre queste punizioni? Ai maestri provvede il regio decreto 13 settembre 1940, n. 1469, nel quale si tratta fra l'altro di « fatti che compromettono la reputazione », di « propaganda di princìpi contrari all'ordine morale e alle istituzioni dello Stato » e si elencano lo avvertimento, la censura, la sospensione dallo stipendio fino a dieci giorni, la sospensione dall'ufficio fino a sei mesi con privazione dello stipendio, il licenziamento, l'interdizione scolastica, quest'ultima anche per condanne inferiori a sei mesi per delitti « contro la religione dello Stato, contro la moralità pubblica e il buon costume, la integrità e la sanità della stirpe e contro la famiglia ». Per i professori si prevedono l'ammonizione, la censura, la sospensione dallo stipendio fino ad un mese, dall'ufficio e dallo stipendio fino ad un anno, la destituzione con o senza perdita del diritto alla pensione e agli assegni (per « insubordinazione grave, per le abituali irregolarità di condotta e per fatti che compromettono lo onore e la dignità »).

Di queste armi si usa senza risparmio. Si sospende un professore perché i suoi alunni scrivono sui fatti di Battipaglia, si qualifica « insufficiente » una professoressa perché realizza « un'istruzione rigidamente egualitaria » e appare « tenace avversaria del concetto di selezione nella scuola », si sospende un'insegnante che dichiara di condividere le critiche di altri colleghi all'autoritarismo del preside, si assegnano qualifiche basse a professori che distribuiscono fuori dell'edificio scolastico e delle ore di servizio un volantino dal contenuto critico verso la scuola, si colpiscono con sanzioni disciplinari degl'insegnanti perché i loro alunni affiggono un ritratto di Ho Chi Minh alle pareti dell'aula, si sospende un professore per « gravi carenze didattiche » consistenti, pare, nell'aver accennato, facendo lezione di educazione civica, allo scandalo dell'ONMI, si sospende un professore che fuori della scuola esprime la sua profonda antipatia di cristiano per i cappellani militari, si interviene contro gl'insegnanti che non assegnano voti, si inviano ispettori nelle classi dei docenti attivisti del sindacato scuola CGIL, si cerca d'impedire che la sperimentazione didattica affronti problemi concreti, lo strumento delle note di qualifica e delle sanzioni disciplinari viene insomma adoperato come mezzo di pressione, intimidazione, ricatto contro i maestri che non partecipano ai concorsi di religione banditi dalle curie, contro gl'insegnanti che non usano i libri di testo, contro i professori che partecipano alla vita politica, che permettono ai temi della realtà sociale di varcare le soglie dell'aula, contro gl'insegnanti che stabiliscono rapporti non formali con le famiglie, con la popolazione.

Più numerosi, certo gli esempi dell'opera repressiva che dirigenti e insegnanti attuano contro gli allievi. Gli episodi d'interventi contro i giovani più attivi del movimento studentesco si sono susseguiti con ritmo quotidiano e si è fatta sentire la rappresaglia in sede di esami finali, le assemblee studentesche sono state ostacolate con ogni mezzo o limitate sino a svuotarle dello scarso contenuto che ad esse attribuivano le circolari ministeriali, la poli-

zia è stata chiamata in numerose scuole non solo per fronteggiare la ribellione vera o presunta degli studenti, ma persino per far arrestare un alunno di terza media reo d'aver insolentito una professoressa o per far catturare quattro scolari di quinta elementare e internarli in casa di « educazione » e i poliziotti sono stati persino iscritti come alunni nelle scuole secondarie superiori d'una grande città, le sospensioni sono state e sono indette su scala nazionale con le motivazioni e i pretesti più varî: per avere parlato durante una lezione (e una delle due ragazze di scuola obbligatoria colpite dal provvedimento morì tragicamente), per non essere riusciti a trovare un mezzo di trasporto con cui raggiungere la scuola durante lo sciopero dei ferrovieri, per aver fumato nel corridoio, per aver criticato i presidi che osteggiavano esperimenti didattici promossi insieme da professori e allievi, per essersi rifiutati di andare a messa, per non aver voluto fare ginnastica, per aver portato in classe una chitarra, per aver messo in dubbio la saggezza della divinità, per aver discusso col professore di religione. Anche alunni di classe differenziale sono stati sospesi o espulsi con motivazioni incredibili, come quella che ne accusava un gruppo di atti contro la morale; del resto uno dei casi più clamorosi e odiosi di provvedimento disciplinare fu quello del giornale studentesco *La zanzara*, i cui redattori finirono, questa volta in compagnia del preside, davanti ai giudici per aver espresso sui problemi sessuali opinioni più serie e oneste di quelle che può sopportare il perbenismo piccolo borghese; ed è recente il caso di un preside che misurava la lunghezza delle gonne indossate dalle scolare e non è neppur casuale che mentre la letteratura sull'educazione sessuale inonda le librerie neppure la più ascetica informazione scientifica sull'argomento abbia diritto di cittadinanza nella scuola.

La macchina della repressione macina tutto: l'autonomia didattica, la sperimentazione, la libertà di pensiero, le norme costituzionali, i diritti civili, in una parola ciò che, per iniziativa degli alunni o degli studenti, a scuola o fuori, può turbare la *routine*, mettere in discussione la stabilità del sistema di rapporti gerarchici, il principio d'autorità, la pratica insindacabile del potere, ciò che può costituire esempio o tentazione di novità, ciò che esce dai limiti dei regolamenti, delle circolari, dei testi unici, ciò che, come chiede una nota rivendicazione della moderna pedagogia, mette la scuola in contatto con la vita. Il maestro ideale resta quello che obbedisce e insegna a obbedire ai superiori, che non discute programmi e contenuti, metodi e tecniche, libri di testo e registri, voti e giudizi, il professore ideale resta quello che impartisce il sapere dalla cattedra e « tiene a bada » le scolaresche, lo scolaro ideale è quello che non discute, non ricerca, non dubita o almeno non esprime dubbi. La politica è il peccato da esorcizzare, sia che entri come contenuto nel dibattito, sia che dia luogo ad interventi nella realtà scolastica ed extrascolastica.

Non si vuol sostenere che la negazione della gerarchia e dei rapporti burocratici basti da sé a trasformare la scuola; si sostiene che essa da un lato renderebbe possibile l'introduzione di metodi, contenuti e spirito nuovi nell'azione degl'insegnanti e degli allievi che non si sentirebbero più sottoposti alla minaccia di interventi repressivi diretti o indiretti, e dall'altro lascerebbe un vuoto di potere che potrebbe essere occupato da forme nuove, aperte, democratiche di gestione. Questa rottura del sistema autoritario darebbe perciò un contributo di alto valore alla riconquista di ruolo e di dignità sociale agl'insegnanti in quanto costituirebbe un aspetto peculiare di quella riforma scolastica da cui essi possono aspettarsi di vedere aumentato il valore della loro opera e perciò la loro considerazione, ridarebbe spazio all'iniziativa, renderebbe più evidente la necessità di un continuo lavoro di aggiornamento, dimostrerebbe che anche nella scuola è possibile introdurre rapporti personali basati sul rispetto e non sull'ossequio, sulla discussione e non sulla subordinazione, sulla democrazia e non sull'autorità indiscutibile. Verrebbero incoraggiate le tendenze a considerare la libertà nella scuola il fondamento della vita e del rapporto educativo, la condizione per riqualificare se stessi e la propria opera.

Della libertà nella scuola sono state sostenute numerose e fra loro contraddittorie concezioni, che qui non intendiamo richiamare. Ci preme unicamente sottolineare la centralità del problema nel momento in cui si deve decidere a quali criteri ispirare una revisione, che ci auguriamo profonda, delle norme che regolano il lavoro degli insegnanti avendo di mira la funzione della scuola come strumento di promozione culturale e sociale dei giovani. Non può essere sufficiente una generica esposizione di garanzie. Anche queste occorrono, peraltro, e devono essere assicurate da riferimenti precisi ai principali diritti costituzionali, che non è sufficiente dare per impliciti nella normale opera legislativa, dal momento che si sono tenute in vigore norme regola-

mentari, che di fatto stabiliscono che cosa si può e si deve fare a scuola e sono in contrasto col testo costituzionale. Ma occorre intendere la libertà come rimozione di ogni ostacolo alla maturazione dei giovani attraverso la ricchezza dell'esperienza culturale, associativa, civile, politica. Questa maturazione non può essere libera se al personale che ad essa deve dare contributo e sostegno non è garantita a sua volta la possibilità di ricerca, di sperimentazione, di dibattito, di associazione, di espressione. Nella scuola attuale né gl'insegnanti né gli allievi sono liberi. Una delle cause della assenza di libertà è l'esistenza di questa struttura burocratica, della piramide gerarchica che si è cercato di descrivere nelle pagine precedenti, che se in altri settori è dannosa qui è nociva al punto di rendere impossibile la pratica del decidere responsabilmente in tutti i campi rispondendo ad interessi profondi e operanti, in una parola d'educare e d'educarsi.

Non è compito del legislatore, segnatamente trattando di una materia come quella su cui si tratta col presente disegno di legge, elaborare un programma pedagogico o una filosofia dell'educazione; il compito suo concreto è di stabilire i principî giuridici che valgono a rimuovere gli ostacoli che si oppongono al compimento dell'opera educativa e a creare le condizioni per la sua riuscita. Condizione fondamentale dev'essere affermata la libertà che ravvisiamo, in quanto si tratta di scuola, nell'esistenza d'un insieme di rapporti didattici e di strutture della gestione tali che l'asse culturale, l'uso di mezzi e tecniche dell'insegnamento, i programmi, l'atteggiamento degli adulti verso i giovani, la ricchezza d'iniziative nell'assunzione critica e nella produzione di cultura, tutto quanto insomma costituisce un piano educativo abbia come scopo primario l'emancipazione dei giovani dai condizionamenti sociali, la loro maturazione, la più rapida possibile conquista d'autonomia di giudizio; tali infine che siano ispirati ad una concezione della democrazia come possibilità di organizzazione dell'esperienza individuale e associata e come regime in cui siano assenti forme di costrizione e di repressione nei confronti di coloro che operano e vivono nella scuola. Per questo, nel presentare ai colleghi questa relazione, insistiamo sulla necessità di spezzare il sistema dell'autoritarismo burocratico che nega la libertà e la democrazia e impedisce quella trasformazione delle istituzioni educative e il passaggio da una scuola governata dalla gerarchia ad una scuola che sia comunità di lavoro. Ci interessa che la scuola da istituzione chiusa e separata che macina un sapere falsamente neutro, libresco, sempre sorpassato dal corso reale dei fatti sociali e culturali, divenga istituzione che si apre sul mondo « esterno », ne assume gli stimoli e le spinte e accoglie il contributo delle forze sociali organizzate.

Si è discusso, si discute anche delle garanzie che occorre dare che la scuola sia sottratta ad ogni ipoteca ideologica. È una preoccupazione che condividiamo. Siamo avversi ad una scuola che sia portatrice ed impositrice di concessioni ideologiche, ed anche alla luce di questo principio abbiamo avversato ed avversiamo la politica introdotta dal fascismo e perpetuata dalla DC di presentare e costringere ad accogliere la verità di Stato, di governo e di regime. Siamo avversari alla scuola ideologica, a qualunque ideologia ispirata, perché in definitiva l'ideologia agisce da schermo fra i giovani e quella realtà sociale che vogliamo essi apprendano a conoscere e a trasformare profondamente. Anche per questo siamo avversi anche alla negazione della « politica » nella scuola, se per « politica » s'intende non la stessa cosa che l'ideologia imposta dall'alto ma la possibilità per gli adulti e i giovani che vivono nella scuola di compiere nella vita e nei rapporti sociali tutte le esperienze che permettono quella comprensione della realtà e quell'impegno a trasformarla in senso progressivo. Non si tratta di trasferire meccanicamente e artificiosamente nel chiuso, come si dice, delle aule scolastiche, riproduzioni di schieramenti politici « ufficiali », ma di permettere genuine espressioni di quelle forme di conoscenza e di azione associata che riguardano la vita della comunità scolastica e della comunità sulla quale la scuola deve aprirsi.

Anche per questo aspetto occorre spezzare la logica dei rapporti burocratici. Per la burocrazia la politica è sempre quella dello Stato, quando non è ancora più brutalmente quella del ministro in carica, è la politica di chi gestisce il potere, non il frutto d'una ricerca e la risposta a bisogni e interessi scaturiti dalla comprensione del mondo circostante che questa ricerca produce.

IV

Più volte nel corso delle passate legislature i governi si sono accinti all'elaborazione di disegni di legge delega per l'emanazione di norme sullo stato giuridico senza che questi giungessero al compimento del loro *iter*. Rammentiamo in particolare i disegni

di legge n. 2092, 2093, 2094 del 24 febbraio 1960, preparati in relazione a quanto disposto dall'articolo 7 della legge delega 20 dicembre 1954, n. 1181. I disegni di legge esponevano la tradizionale concezione della libertà d'insegnamento col limite costituito dal rispetto della coscienza religiosa e morale dell'alunno e dal divieto di « propaganda politica ». Si trattava poi di concorsi, esercizio della libera professione. lezioni private, rapporti informativi, qualifiche, congedi, aspettative, punizioni, per le quali si prevedevano lievi modifiche e, a dimostrare la scarsa fantasia dei compilatori, si ripetevano parola per parola certe formulazioni dei vecchi regolamenti. Il disegno di legge n. 2107 del 6 marzo 1967 accennava all'estensione dei poteri assegnati agli organi collegiali già esistenti e manteneva la menzione delle lezioni private e della libera professione. I decreti-legge nn. 366, 367, 370 del 19 giugno 1970 introducevano norme concordate fra il Governo e le organizzazioni sindacali, come la istituzione del « posto orario », la non licenziabilità, la sospensione degli esami d'abilitazione, il riconoscimento del servizio prestato anteriormente all'assunzione in ruolo. Nella stessa epoca, e in fase di trattative per la composizione dello sciopero dei docenti, il ministro s'impegnò a presentare un disegno di legge per lo stato giuridico.

Una bozza di disegno di legge già in circolazione introduceva il criterio della rappresentanza elettiva di varie componenti degli organi collegiali di governo della scuola; la novità più interessante, rispetto alla quale il testo del disegno di legge 2728 e il testo della commissione rappresenta un passo indietro, era costituito dalla ventilata introduzione a titolo sperimentale di una figura di dirigente elettivo in scuole nelle quali mancasse il preside di ruolo.

Occorre rammentare anche il progetto di legge sulle *Norme per il conseguimento della abilitazione all'insegnamento nelle scuole secondarie e per l'immissione nei ruoli del personale insegnante e non insegnante* approvato in sede legislativa dall'VIII Commissione della Camera, nel quale si stabilisce una via per l'ammissione nei ruoli che esclude la strettoia dell'esame tradizionale e passa attraverso corsi a carattere teorico-pratico di durata annuale e l'iscrizione in graduatorie nazionali permanenti.

Infine il 29 settembre 1970 è stato presentato il disegno di legge sul quale questo ramo del Parlamento è ora chiamato a decidere.

Prima di esaminare il testo che sta di fronte alla Camera, ci sembra di dover richiamare ancora un punto: l'evoluzione che si è verificata nell'opinione di parte degli studiosi di questioni scolastiche, delle organizzazioni sindacali, delle forze politiche e culturali in merito alla questione della direzione della scuola. La letteratura sull'argomento è vastissima e non è nostra intenzione descrivere i vari orientamenti o sintetizzare le posizioni emerse dal dibattito, né vogliamo prendere in esame in questa sede le infinite richieste, molte delle quali settoriali, che sono state rivolte ai deputati da associazioni del personale. Ci limitiamo a segnalare come una parte di quelle persone e organizzazioni abbiano superato la concezione autonomistica della scuola. Una simile concezione, ha la sua genesi nella ricerca di mezzi e strutture che si contrappongono al centralismo burocratico e quindi risponde ad istanze democratiche, ma è da respingere in quanto farebbe della scuola un'istituzione gestita secondo la logica della più completa separazione, soggetta all'esclusiva giurisdizione degli insegnanti e degli allievi, anche se molti tra i fautori di tale concezione credono possibile il rapporto diretto con la comunità. Anche il concetto dell'autogoverno contiene degli equivoci, in quanto è interpretabile anch'esso come la configurazione della scuola come ente a sé. Noi pensiamo, con coloro che hanno superato il concetto dell'autonomia e quello dell'autogoverno a cui aderirono, negli anni 60, tutte le forze della sinistra, che il problema sia quello delle forze che dirigono la scuola, della gestione dunque e del potere, del ruolo dell'istituzione scolastica e del suo collegamento con la popolazione, con le organizzazioni sociali progressive, con gli enti locali e le loro articolazioni periferiche. In questo ambito occorre far posto e dare garanzie all'autonomia di tutti gli individui, giovani e adulti e consentire anche forme di autogoverno, particolarmente quelle in cui una concezione democratica dell'educazione ravvisa gli strumenti per la crescita culturale e civile e per la maturazione personale dei giovani, e quali possono essere, ad esempio, le assemblee di classe per la discussione e la elaborazione di programmi di attività.

Il testo del disegno di legge presentato dal Governo, pur contenendo qualche elemento nuovo, non si differenziava sostanzialmente dai vecchi progetti. Continuava ad elencare le figure del docente, del capo d'istituto, dell'ispettore scolastico, del direttore didattico, manteneva le distinzioni fra le carriere dei

docenti, affermava che di regola il reclutamento deve avvenire per mezzo di concorsi per titoli ed esami, non accennava all'unicità della preparazione da intendersi come uguale durata e uguale valore del curricolo scolastico, ma nel campo dell'insegnamento elementare prevedeva il possesso della laurea solo per l'accesso alla carriera direttiva; conservava la menzione delle sanzioni disciplinari, anche se non vi comparivano più le elencazioni particolareggiate delle sanzioni medesime; manteneva il principio della « valutazione » del servizio, sia pure con sostituzione delle note di qualifica e dei rapporti informativi, teneva in vita il concorso per merito distinto. Per quanto riguarda la gestione della scuola, descriveva una serie di organi solo formalmente democratici, non intaccava il principio che la funzione dirigente spetta al preside, al direttore, al provveditore, parlava di « tutela » delle libertà sindacali e di « disciplina » del diritto di riunione nei locali della scuola. Era inoltre, come da più parti è stato rilevato, una delega « in bianco », una delega generica all'esecutivo perché elaborasse le leggi delegate valendosi di un potere esorbitante e senza garanzie effettive di controllo.

Di fronte alle posizioni espresse dalle parti politiche che hanno partecipato ai lavori della Commissione, e che tutte proponevano il superamento del testo governativo, di fronte altresì alle richieste dei sindacati della scuola, il Ministro non ha difeso il disegno di legge che portava la sua firma, giungendo fin sulla soglia del disconoscimento di paternità. Segno, da un lato, che le lotte degli insegnanti, le istanze avanzate dall'opposizione, la presenza di orientamenti diversi nel seno delle stesse forze di maggioranza avevano ottenuto di mettere in crisi la logica alla quale s'ispirava la stesura originaria, segno d'altra parte che quella stesura era opera della burocrazia, usciva da qualche ufficio, non aveva la sanzione della responsabilità politica se non per il fatto che due ministri vi avevano apposto la loro firma, ma non nel senso che la sua compilazione risultasse da una ricerca e da una decisione compiuta responsabilmente e meditatamente; se questa ipotesi è vera, è indice del pericolo che si correrebbe se una più precisa definizione dei contenuti della delega non limitasse ancora i poteri d'intervento della burocrazia ministeriale.

Il risultato è che la Commissione ha discusso prendendo solo formalmente per testo base quello presentato dal Governo ma nella sostanza ha elaborato un testo pressoché nuovo. Non ci nascondiamo né nascondiamo ai colleghi che la relazione presentata in Commissione dall'onorevole Badaloni era frutto dello sforzo di tener conto di quante forze diverse impegnate nella lotta per la trasformazione della scuola sono venute proponendo nel corso degli ultimi anni. Al di sotto di una filosofia dell'educazione e d'una visione della scuola che non possiamo condividere e che avversiamo, si rilevano elementi di novità non privi d'interesse.

Così la Camera si accinge a discutere e decidere sopra un testo della Commissione e non del Governo, migliore di quello elaborato dal Governo. Questo giudizio non significa assenza di valutazioni critiche da parte nostra, che ci accingiamo ad esporre avanzando al tempo stesso le linee a cui riferirsi per una ulteriore modifica del disegno di legge.

L'articolo 1 continua a mantenere l'identificazione della funzione direttiva con una carriera a sé, con un ruolo separato e a ripartire il personale secondo gli ordini di scuola. Per questo motivo l'« unitarietà » della disciplina del nuovo stato giuridico è un'unitarietà fittizia, che si riduce al fatto che le nuove norme dovranno prevedere insieme le condizioni su cui regolare il rapporto d'impiego di tutto il personale. Ciò di cui c'è bisogno è che le nuove norme considerino unitariamente tutti gli aspetti del rapporto di lavoro riferendosi alla reale unitarietà dell'opera svolta nella scuola dalle varie componenti affermando il principio che la sola vera distinzione di competenze è quella fra chi insegna e chi non insegnando collabora con gl'insegnanti (a questo riguardo occorre che già l'articolo 1, che costituisce una specie di preambolo sui principî, menzioni il personale non insegnante, anche se la parte che lo riguarda specificamente è trattata all'articolo 10) e per il resto, secondo un criterio ormai riconosciuto valido da tutte le categorie di lavoratori, una qualifica unitaria deve corrispondere all'effettiva unità della funzione e quindi della collocazione professionale. È questo il solo principio che può dare concretezza alle affermazioni contenute nell'articolo 2, là dove esso parla dell'« impegno richiesto e delle responsabilità culturali, didattiche e sociali ad esso connesse » e della « natura della professione docente ».

L'articolo 3, su cui la Commissione, per richiesta del governo, non si è pronunciata e che perciò è presente al nostro dibattito nel testo originale, dev'essere riformulato in modo da affermare senza possibilità d'equivoco la

volontà del Parlamento di rivalutare seriamente la posizione e il ruolo degl'insegnanti. Si tratta di affermare che la professione dell'insegnamento, per le sue caratteristiche, la necessità di continuo aggiornamento che vi sono connesse, per la rivalutazione di cui ha bisogno, non può essere che a pieno tempo con l'esclusione di ogni altra attività continuativa di carattere professionale; che la scuola dev'essere a pieno tempo dal punto di vista dell'impostazione didattica, dell'orario e del calendario; che in conseguenza dell'impegno qualitativamente e quantitativamente maggiore che si richiede al personale occorre rivedere gli attuali livelli retributivi. Del resto la « scuola integrata » di cui al punto 3) dell'articolo 4 non è che un'espressione infelice per esprimere il concetto del pieno tempo.

Il secondo comma, poi dell'articolo 3 contraddice il punto 4) dell'articolo 4. Quest'ultimo infatti prospetta « un unico livello di preparazione universitaria, da richiedere come requisito di base ai docenti di ogni ordine e grado di scuola », mentre all'articolo 3 si continua a parlare di « titolo richiesto per l'accesso all'insegnamento » in un contesto nel quale ciò significa la previsione che permangano titoli diversi a seconda del grado di scuola. Occorre eliminare questa contraddizione intrinseca al testo del disegno di legge riferendosi alle posizioni unanimi raggiunte in commissione, dove tutti i gruppi che hanno preso parte al dibattito hanno denunciato l'assurdità della situazione attuale, in cui quanto più giovani sono gli allievi tanto meno preparati hanno da essere gl'insegnanti, cosicché si diventa maestre di scuola « materna » in tre anni, maestro elementare in quattro, professore in nove.

Il riferimento ai principî costituzionali come fondamento della libertà d'insegnamento contenuto nell'articolo 4, punto 1), comporta anch'esso conseguenze precise, che consistono nell'eliminazione di tutte le norme contenute nei testi di legge e nei regolamenti fascisti ancora in vigore. Anche la menzione del trasferimento d'ufficio è sospetta: la « incompatibilità di permanenza nella scuola e nella sede » può servire a colpire gl'insegnanti non conformisti, politicamente sospetti, invisi alle forze retrive presenti nell'ambiente sociale. Così pure la formulazione del punto 13 dell'articolo 4 è incompleta. È vero che i procedimenti e le sanzioni disciplinari sono demandati alla competenza degli organi collegiali, ma occorre fra le « dovute garanzie » menzionare esplicitamente quella che deriva dall'abrogazione delle norme fasciste ancora in vigore.

Al punto 4) dell'articolo 4, a parte la preparazione universitaria per tutti gl'insegnanti – cioè, per precisare, la preparazione universitaria estesa alle maestre di scuola « materna » e agl'insegnanti elementari – di cui già s'è detto, va meglio specificato il significato del termine « concorso ». È apprezzabile che sia scomparsa la dicitura « per titoli ed esami », ma occorre più esplicitamente affermare che formazione, reclutamento, aggiornamento costituiscono momenti di un processo unitario e che in questo quadro non trovano più posto le forme tradizionali di reclutamento per mezzo dell'esame nozionistico, che perciò la via da seguire è quella del corso di carattere professionale, avente l'aspetto del tirocinio, con cui completare il curricolo di studio ed esperienza culturale-professionale seguito all'università.

Circa il « personale direttivo », noi pensiamo che non si possa parlare di « reclutamento » per le considerazioni fatte precentemente. È questo uno dei punti qualificanti della legge sullo stato giuridico. I successivi articoli 5 e 6 introducono forme di gestione della scuola che si presentano come innovativi rispetto alla situazione presente e a quanto proposto in precedenti disegni di legge. Se effettivamente la maggioranza ritiene che questi organi di gestione abbiano da essere strumenti di democrazia, non può contemporaneamente mantenere la figura e il ruolo del dirigente funzionario. Che il dirigente debba esistere e la sua funzione sia da considerare « attività di coordinamento ed animazione della vita scolastica con esclusione degli adempimenti di carattere amministrativo » (articolo 4, n. 2) è affermazione che ci trova concordi, ma è affermazione insufficiente. La questione non è risolta con la semplice limitazione del potere di un dirigente che resta per sempre al di sopra di coloro che egli dirige. Il potere burocratico non perde la sua discrezionalità per il fatto che i subordinati abbiano il diritto d'entrare a far parte di organi dirigenti. Il potere burocratico è in grado di neutralizzare questo diritto in quanto è potere burocratico. Solo la figura del dirigente eletto, che risponde sul terreno dell'effettiva parità a coloro da cui è eletto e tra i quali tornerà allo scadere del suo mandato può coordinare senza reprimere, dirigere senza esercitare un potere autoritario. In caso contrario il direttore didattico o il preside sarà ben più autorevole e potente del membro del consiglio di circolo o d'istituto previsto come

presidente al punto 1) dell'articolo 6. Forse alcuni colleghi della maggioranza pensano ad un direttore o ad un preside che abbia solo funzioni tecniche e che queste siano meglio garantite se il dirigente percorre una propria carriera e appartiene ad un ruolo a sé; a questa opinione obiettano che la competenza tecnica, professionale dev'essere di tutto il personale e che a questo titolo chiunque opera nella scuola dev'essere così preparato da poter coordinare il lavoro didattico. Se poi pensano che il dirigente funzionario sia necessario per garantire la continuità didattica, obiettiamo che questa continuità può essere garantita assai più efficacemente dall'attività collegiale di programmazione, sperimentazione, verifica. Su questo punto il gruppo comunista riafferma la sua posizione: il coordinatore dev'essere un insegnante eletto dagli organi di direzione della scuola, dev'essere capace di svolgere quest'opera di coordinamento in quanto sia capace d'insegnare, deve godere del prestigio che deriva al mandato ricevuto, dalla fiducia di chi lo ha eletto e deve poter contare sulla collaborazione continua di tutto il personale e di chi partecipa alla vita della scuola. Sono caratteristiche che un concorso non conferisce, perché un concorso, un'investitura dall'alto può solo assegnare un potere che nega di fatto ogni possibile vita democratica.

La questione della gestione democratica della scuola è l'argomento cui ci richiamano gli articoli 5 e 6. Non ci nascondiamo che una legge emanata nella presente situazione, con gli attuali rapporti di forza politici e sociali non può rispondere all'esigenza primaria della riforma radicale della scuola. Solo in un altro assetto sociale, in una diversa strutturazione del potere la scuola potrà essere gestita completamente dalla comunità organizzata dei lavoratori. Nella situazione presente si possono compiere passi nella direzione di un assetto più democratico; una condizione è quella già prospettata della rottura del potere burocratico, l'altra è quella del modo come le forze sociali entrano nella gestione della scuola. Il primo punto da affrontare a questo proposito riguarda però gli alunni. L'articolo 6 fa posto a loro rappresentanze nel consiglio d'istituto, nel consiglio di disciplina degli alunni, nei consigli di classe o d'interclasse. Circa la presenza degli studenti in questi organismi le opinioni tra i giovani sono discordi ed è noto che una parte di essi respinge il principio della delega e della rappresentanza, che interpreta come una « cattura » alla cogestione dell'istituto scolastico. Qualunque sia l'opinione dei colleghi in merito a questa posizione, ciò su cui occorre decidere è il posto che si vuol riconoscere all'autonoma organizzazione ed iniziativa degli studenti, cioè se si vuol riconoscere il diritto di riunirsi in assemblea, di deciderne gli argomenti, d'invitarvi persone estranee alla scuola, di gestirla completamente senza nessuna tutela, senza regolamentazione, senza « disciplina » che non sia quella responsabilmente stabilita dalla stessa assemblea. Si obietta da qualcuno che lo stato giuridico riguarda il personale insegnante e non insegnante, non gli studenti. È un'obiezione contraddittoria, dal momento che lo stesso testo della maggioranza tende ad includere le rappresentanze dei giovani negli organi di gestione, ed è obiezione grave perché appare dettata dal desiderio di regolare la vita e il funzionamento della scuola al di sopra della componente più numerosa della popolazione scolastica, e ciò può facilmente significare contro di essa.

Anche il posto della famiglia nella gestione scolastica dev'essere diversamente considerato. La nostra concezione, è noto, si oppone a quella cattolica tradizionale secondo cui la scuola svolge un compito delegato dalla famiglia, ma anche a quella che vede in un accordo diretto fra genitori e personale della scuola la soluzione di questo ordine di problemi, e infine all'idea che alla famiglia sia assegnato un ruolo di protezione e di custodia nei confronti dei figli, specie quando essi sono già adolescenti. Per questo respingiamo la proposta che i genitori siano rappresentati negli organi di governo della scuola secondaria superiore, dove oltre tutto, e giustamente, non sarebbero accettati neppure da quella parte degli studenti che non rifiutano il principio della rappresentanza e sono decisi a far valere anche in questo modo la loro posizione. La famiglia non dev'essere lasciata fuori della scuola, neppure fuori della scuola successiva all'obbligo, né collocata com'è oggi in posizione subordinata o, com'è spesso, di puro sostegno delle forze più reazionarie operanti nell'istituzione scolastica; dev'essere considerata interlocutrice valida in tutto il discorso educativo. Non ci opponiamo perciò a chi voglia proporre che le famiglie possano essere consultate continuamente, chiamate a contribuire ogni qualvolta si prendono decisioni importanti, considerate insomma una componente fondamentale della comunità che si rapporta alla scuola. Sono il quartiere, la popolazione, l'ente locale e le sue articolazioni periferiche, le organizzazioni dei lavoratori che insieme con le famiglie possono contribuire ad introdurre nella vita della scuola una dialet-

tica nuova produttrice, se saranno superati gli ostacoli posti dalle forze reazionarie, di rapporti più democratici nell'attività educativa.

Infine occorre contemplare anche un momento dell'autonomia per gl'insegnanti e il personale in genere; a loro, cioè, come agli allievi, e non diversamente da quanto avviene per gli operai delle fabbriche, dev'essere garantito e non « disciplinato » né « regolamentato » il diritto all'assemblea aperta a forze esterne. È una questione elementare di democrazia, una richiesta non corporativa, un bisogno della categoria e della scuola.

Il consiglio provinciale previsto all'articolo 7 è un organo pletorico, alcune delle cui componenti – gli « enti assistenziali » – dovrebbero a rigor di termini scomparire quando alle Regioni sarà stato trasferito il potere che loro compete a termini costituzionali in fatto di assistenza scolastica; altre componenti – il « mondo del lavoro, della produzione e dell'economia » – sono equivocamente denominate. Il consiglio regionale di cui all'articolo 8 è pleonastico e fortemente limitativo dei poteri della Regione. Non è casuale, del resto, che il testo della maggioranza non ne indichi in modo chiaro le competenze.

* * *

Altre osservazioni il gruppo comunista presenterà all'attenzione dei colleghi durante la discussione e le tradurrà in emendamenti. I sottoscritti si augurano che il testo del disegno di legge esca modificato da questa discussione al punto da costituire, se non un atto di riforma, la premessa almeno d'una riforma democratica delle strutture scolastiche. Ne hanno bisogno gl'insegnanti, lo richiedono i lavoratori, è una necessità per la scuola.

BINI e TEDESCHI, *Relatori di minoranza.*

RELAZIONE DI MINORANZA

(*Relatore* GIOMO)

ONOREVOLI COLLEGHI ! - 1. — Questa relazione di minoranza vuole essere - dopo la analoga relazione presentata al Senato al disegno di legge governativo sulla riforma universitaria - un ulteriore contributo dei liberali alla elaborazione di uno dei più importanti provvedimenti interessanti la vita della scuola italiana, cioè la disciplina dello stato giuridico del personale della scuola stessa da quella materna all'elementare alla secondaria, di entrambi i gradi, ed all'artistica.

Com'è nel loro costume, l'atteggiamento dei liberali nei confronti del testo del provvedimento predisposto dal Governo, non è di ostilità preconcetta, ma di critica costruttiva al fine di dare al personale direttivo e docente in servizio nelle scuole sopraindicate quel nuovo organico *status* da tanto tempo atteso che consenta ad esso di compiere la sua funzione con il massimo della serenità, con fiducia nelle istituzioni democratiche - in primo luogo nel Parlamento che ne è la massima espressione - ed in un ambiente restituito all'ordine ed alla legalità dopo il disordine, il confusionismo, le violenze che hanno caratterizzato la vita della scuola specialmente in questi ultimi tempi.

Giova ricordare che molti anni sono ormai decorsi da quel lontano 1954 quando per la prima volta il legislatore (legge 20 dicembre 1954, n. 1181) si pose il problema di attribuire un nuovo stato giuridico al personale civile dello Stato prevedendo una particolare normazione per il personale della scuola data la peculiare funzione da questo esercitata e quindi richiedente una disciplina diversa da quella comune all'altro.

Sappiamo bene che, essendo rimasta inoperante per il personale della scuola la citata legge n. 1181, la funzione del personale ispettivo, direttivo e docente di ogni ordine e grado di scuola, ad eccezione del personale dell'università, è tuttora disciplinata da leggi risalenti da 50 a 10 anni fa, molto spesso contrastanti fra loro e quindi non solo avulse dalla realtà in cui si muove oggi la scuola italiana, ma di difficilissima interpretazione ed applicazione e quindi suscitatrici di contestazioni sul piano giurisdizionale ed amministrativo con l'inevitabile conseguenza di accrescere il disordine ed il malcontento nella vita della scuola.

Perciò *in limine* non si può non concordare con la relatrice di maggioranza e con molti altri colleghi intervenuti nel dibattito in Commissione sulla assoluta necessità di redigere al più presto un nuovo stato giuridico che disciplini *ex novo* la funzione degli oltre 600.000 tra dirigenti e docenti che tale provvedimento attendono ormai da tanto tempo e che da esso si augurano di vedere precisati con estrema chiarezza i loro diritti e doveri.

Prima di procedere all'esame analitico dei problemi posti dal testo in esame, si ritiene di dovere anzitutto esprimere l'avviso in ordine a tre questioni pregiudiziali prospettate anche nella relazione di maggioranza.

La prima questione riguarda l'uso dello strumento della legge delega. Senza dubbio, come esattamente rileva la relatrice di maggioranza, sulla esigenza di regolamentare la materia di cui trattasi avvalendosi dello strumento della legge delega, si è tutti sostanzialmente d'accordo. È evidente che solo con l'uso di tale strumento si può uscire da una *impasse* che dura da moltissimi anni e che non è consentito protrarre se si vuole finalmente e sinceramente dare inizio alla necessaria opera di risanamento e normalizzazione della scuola. Ciò detto occorre però subito aggiungere che la formulazione tecnica del testo di legge suscita non poche e non lievi perplessità in primo luogo per la poco felice commistione tra norme concernenti i « princìpi e criteri direttivi » di cui parla l'articolo 76 della Costituzione e norme di legge ordinaria che possono essere sì re-

cepite in una legge delega, secondo quanto ritengono valenti giuristi, ma che non possono non appesantire il provvedimento. In secondo luogo ciò che i liberali non possono assolutamente approvare è la estrema latitudine della legge di delega, la formulazione affatto vaga e generica di tante norme che la compongono e che praticamente trasferiscono all'esecutivo una somma di poteri che sarebbe stato necessario riservare esclusivamente al Parlamento (si pensi, per fare solo qualche esempio, alla formulazione dei paragrafi 12) e 16) dell'articolo 2; alla lettera *h*) dell'articolo 4; l'articolo 5, ecc.).

La stessa relatrice di maggioranza ha riconosciuto che in molti casi sono state usate enunciazioni generiche laddove ne occorrevano di chiare e precise: *sotto questo aspetto il disegno di legge è da ritenere costituzionalmente vulnerabile.* Di qui la necessità di modificare la intera formulazione del testo in modo di segnare limiti precisi e controllabili agli argomenti affidati alla potestà dell'esecutivo, se non si vogliono lasciare aree sguarnite ed aperte alla sua azione (od invadenza), azione che potrebbe svolgersi anche in contrasto con le direttive della legge delega ove si ricordi che la Commissione di cui all'articolo 6 è chiamata ad esprimere parere non vincolante ma solo obbligatorio, il che, come del resto ha rilevato anche l'onorevole Giannantoni, *rischia* di mutare la delega al governo in una *delega in bianco*. Si deve dare atto alla relatrice di maggioranza di avere sottolineato questo punto invitando la Camera ad apportare al testo le opportune correzioni.

La seconda questione pregiudiziale riguarda l'opportunità di predisporre un nuovo stato giuridico del personale della scuola proprio nel momento in cui tutto il fronte della scuola è in movimento. Gli studi per la riforma della scuola secondaria superiore sono in fase avanzata ed è prevedibile che un disegno di legge governativo venga presentato al più presto (non si dimentichi che ne era anticipazione, per molti aspetti di rilievo, la cosiddetta legge-ponte di recente caduta alla Camera).

Inoltre anche per la scuola dell'obbligo, soprattutto per la scuola media, sono in fase di elaborazione riforme di « aggiustamento » (ad esempio, la reintroduzione dell'insegnante di classe). Lo stesso dicasi per la scuola materna: si tenga presente che ormai esiste una *communis opinio* sulla assoluta necessità di richiedere alle insegnanti di questa scuola almeno la stessa preparazione delle insegnanti dell'istituto magistrale di cui non è ulteriormente procrastinabile il prolungamento della durata da quadriennale a quinquennale (senza parlare della proposta su cui si orientano ormai numerosi ed autorevoli studiosi di richiedere a tutto indistintamente il personale docente della scuola ai diversi livelli una preparazione universitaria).

La questione dovrebbe essere risolta negativamente se non si fosse già così in ritardo rispetto alle previsioni a suo tempo formulate: un ulteriore ritardo, di cui non sarebbe possibile prevedere la durata, esaspererebbe una situazione che più volte è giunta al limite della rottura, e che sarebbe certamente precipitata se fortunatamente, all'ultimo momento, non fosse prevalso il senso di responsabilità del corpo docente.

Ovviamente le tensioni ed i turbamenti che travagliano la vita della scuola, moltiplicandosi ed aggravandosi di giorno in giorno, sono destinati ad attenuarsi e forse a cessare se il Parlamento *in tempi relativamente brevi* sarà in grado di emanare un provvedimento che soddisfi allo stesso tempo gli interessi e le istanze della categoria e le esigenze obiettive di rinnovamento della scuola.

Dato lo scoordinamento tra il provvedimento in esame ed i provvedimenti di riforma delle strutture scolastiche *in fieri* od in atto esiste, è vero, il pericolo che il primo nasca difettoso e lacunoso e, probabilmente, destinato ad essere rapidamente superato e travolto dalla realtà della nuova scuola che si sta costruendo. Questo innegabile e certo non lieve pericolo può però essere evitato se noi tutti ci troveremo d'accordo nel limitarci a stabilire nella legge delegante pochi fondamentali e chiarissimi princìpi validi per una scuola, diciamo, « atemporale » cioè tali da superare i particolari aspetti della nuova scuola da costruire e costituenti un preciso punto di riferimento in sede di elaborazione delle leggi delegate.

È opportuno ricordare che il modello che i liberali hanno sempre prefigurato in tutti i loro documenti ed atti ed al quale ormai tutti guardano – compresa la relatrice di maggioranza, come si rileva da sue inequivocabili affermazioni – è quello di una scuola autenticamente liberale e cioè non solo custode e strumento di trasmissione del sapere, ma centro e fucina di elaborazione critica di esso.

Una terza questione preliminare è quella concernente la riunione in un solo provvedimento di stati giuridici riguardanti da un lato, personale appartenente ad ordini diversi di scuole e, dall'altro, personale non docente

della scuola. Sulla unitarietà degli stati giuridici del personale docente si è acceso un vivo dibattito: taluni sindacati e studiosi di problemi scolastici hanno espresso parere decisamente contrario.

Anche i liberali hanno più volte rilevata la opportunità che gli stati giuridici fossero distinti secondo le categorie di personale cui si riferiscono, essendo evidente che essi debbano riflettere esigenze e situazioni diverse a seconda dei singoli ordini scolastici. Tuttavia non si può non tener conto del fatto che ormai è prevalente l'orientamento per uno stato giuridico unitario, come, tra l'altro, è dimostrato dal fatto che il Parlamento 10 anni or sono riunì in un unico testo i tre disegni di legge sullo stato giuridico distinti per la scuola elementare, secondaria ed artistica; e che, a parte ciò, ove si convenisse, da parte della maggioranza, di indicare nella legge delega soltanto pochi e chiari princìpi, come testè proposto, lo stato giuridico unico potrebbe forse rivelarsi più utile giacché, stabilite alcune norme essenziali valide per tutte le categorie del personale direttivo e docente della scuola, le leggi delegate potrebbero meglio regolamentare nel dettaglio lo *status* di ciascuna di esse. Invece, ad avviso dei liberali, è assolutamente da respingere la inclusione nel presente testo dello stato giuridico del personale non insegnante operante nella scuola. Non vi sono ragioni valide per giustificare la inclusione di questo personale che solo per pochi e non essenziali aspetti si sottrae alla disciplina comune degli altri impiegati dello Stato. Sia per questa ragione sostanziale, sia anche per sfoltire il provvedimento al fine di accelerarne l'*iter*, si propone di stralciare la parte riguardante il personale non insegnante.

II. — Il fine ultimo cui tende il nuovo stato giuridico è quello di creare una « nuova figura di docente, di capo d'istituto, di ispettore scolastico, di direttore didattico il cui impegno professionale corrisponda alle esigenze di una scuola moderna adeguata allo sviluppo della società italiana » (articolo 1, lettera *b*).

Come ciò possa e debba avvenire è detto negli articoli successivi i quali all'uopo elencano i vari princìpi generali dello *status* del personale in questione destinati ad essere tradotti in concrete e dettagliate norme in sede di redazione delle leggi delegate. Se si riuscirà a precisare con il maggior rigore e la maggiore concisione possibile, come si è detto dianzi, questi princìpi, in modo di offrire esatte ed inequivocabili direttive per la normazione delle leggi delegate, si potrà conseguire il duplice scopo di evitare le temute invadenze dell'esecutivo e di modellare quella nuova figura di docente adatta alla nuova scuola, comunque essa verrà configurata nel dettaglio nel prossimo o meno prossimo futuro, dato che oggi si è in grado di conoscerne, ed in modo approssimativo, solo le linee generali. Infatti la frase « scuola moderna adeguata allo sviluppo della società italiana » di cui si parla alla lettera *b*) dell'articolo 1, può significare tutto e niente.

1) Il primo problema da esaminare è quello della qualificazione e della assunzione del personale ispettivo, direttivo e docente della scuola, problema che, a sua volta, si scompone nei seguenti problemi:

a) *Problema della preparazione professionale.*

Coloro che hanno avuto occasione di seguire l'azione di politica scolastica dei liberali sanno bene che da due decenni circa essi lottano con grande impegno e tenacia perché tutti indistintamente gli insegnanti, dalla scuola materna alla secondaria superiore, siano forniti di laurea.

Qui essi confermano il loro pensiero che sembra condiviso anche dalla relatrice di maggioranza. Il problema, com'è noto, si pone oggi quasi esclusivamente per gli insegnanti di scuola elementare e di scuola materna. Ormai pare convincimento comune che non si possa non esigere dagli insegnanti di scuola materna e di scuola elementare una preparazione universitaria. Agli effetti della formazione dell'uomo, l'opera della maestra della scuola materna e del maestro elementare incide in misura non certo inferiore (quasi certamente superiore) a quella di un docente universitario. Il nucleo della personalità umana si forma nei primi quattro, cinque anni di età; è in quel periodo – ha notato di recente il professor Volpicelli – che si crea « lo stile di vita..., *il mondo cioè che ciascuno si costruisce per adattarsi alla vita che trova* ».

È quindi indubbio che una grande responsabilità, ai fini della formazione del futuro uomo, del futuro cittadino, investa la azione del docente di scuola materna ed elementare. Perciò ogni ulteriore ritardo nella riforma all'attuale sistema di formazione degli insegnanti di queste scuole implica colpe gravissime: non sarà mai abbastanza deprecato l'operato dei comunisti che sono riusciti a far eliminare dalla cosiddetta « legge-ponte » la norma che estendeva a cinque

anni il corso di studi delle scuole ed istituti magistrali. Quella estensione sarebbe stata un primo passo per ottenere una maggiore qualificazione del personale docente della scuola materna ed elementare. Non si vede perché – pare che al riguardo la relatrice di maggioranza nutra qualche dubbio – non si possa sin d'ora stabilire in questa legge che tutto il personale docente debba essere fornito di laurea, prevedendo, ovviamente, tempi lunghi per quanto riguarda l'estensione della norma al personale docente della scuola materna ed elementare. In questa prospettiva la scuola e l'istituto magistrale perderebbero ogni ragione di essere, come i liberali vanno sostenendo da anni; ed in sede di riforma della scuola secondaria superiore andrebbero senz'altro soppressi. Naturalmente non si può non plaudire alla norma prescrivente anche per il personale direttivo della scuola in ogni caso il possesso della laurea.

b) *Problema del reclutamento.*

I liberali ritengono che sia per ragioni di carattere giuridico (articolo 97 della Costituzione) sia per ragioni di obiettività e di serietà non si possa accedere alle funzioni di docente, di direttore e di ispettore scolastico *se non mediante l'unica strada del pubblico concorso.*

Per quanto riguarda il personale docente della scuola materna ed elementare si deve persistere nel sistema dei pubblici concorsi su base provinciale modificandolo solo nella parte concernente la valutazione dei titoli. Nell'attribuzione del punteggio la valutazione delle prove di esame dovrebbe sempre decisamente prevalere su quella dei titoli tanto più poi se si pervenisse alla decisione di richiedere, per la partecipazione a questo genere di concorsi, una preparazione universitaria che dovrebbe includere naturalmente un congruo periodo di tirocinio guidato.

Per quanto riguarda il personale docente della scuola secondaria inferiore e superiore, i liberali ritengono che debba continuare a seguirsi l'attuale sistema del duplice vaglio dell'abilitazione e del concorso, ma con una sostanziale riforma per quanto riguarda l'abilitazione.

In effetti con l'attuale sistema si verifica una duplicazione di prove poiché le prove di abilitazione non si differenziano sostanzialmente dalle prove di concorso. Occorre invece distinguere nettamente i due tipi di prove: le prove per l'abilitazione debbono essere dirette unicamente ad accertare il possesso della preparazione pedagogico-didattica e l'attitudine all'insegnamento: ossia coloro che aspirano alla carriera di docenti debbono dimostrare di conoscere i principali problemi della pedagogia, psicologia, didattica, ecc. A tale scopo essi dovrebbero seguire per uno o due anni corsi universitari oltre che tirocinii guidati ed al termine di essi sostenere regolari esami di Stato dal cui risultati dipenderebbe il rilascio del diploma di abilitazione.

I liberali sono d'avviso che, per accelerare i tempi ed anticipare l'ingresso nella carriera degli insegnanti, l'anzidetta preparazione a livello universitario annuale o biennale, possa aver luogo non solo dopo, ma anche durante il periodo universitario: gli studenti delle varie facoltà (o dipartimenti), aspiranti alla professione dell'insegnamento secondario, dopo il secondo o terzo anno dei loro studi per il conseguimento della laurea specifica cui aspirano, sarebbero obbligati a seguire gli anzidetti corsi il cui svolgimento dovrebbe avere luogo presso la facoltà o il dipartimento di pedagogia.

In tal modo avendo conseguito contemporaneamente, o quasi, l'abilitazione e la laurea i giovani aspiranti all'insegnamento secondario avrebbero la possibilità di presentarsi subito ai concorsi e, in caso di esito positivo, essere immessi in giovanissima età nei ruoli ordinari. Si concorrerebbe, così, a realizzare quell'operazione di rinvigorimento e ringiovanimento dei quadri del personale docente che è nei voti comuni di quanti oggi si occupano dei problemi di riforma scolastica. I laureati invece che fossero in possesso della sola abilitazione o per non aver superato il concorso a cattedra o per non avervi partecipato potrebbero ottenere degli incarichi di insegnamento a tempo determinato eventualmente rinnovabili, ma senza alcuna possibilità di sistemazione stabile se non dopo aver superato il concorso stesso. Il costume (o il malcostume) delle graduatorie cosiddette ad esaurimento mercè le quali, in sostanza, oggi si entra in ruolo dopo aver superato la sola prova, certo non estremamente difficile, dell'abilitazione deve cessare se si vuole davvero restituire prestigio al corpo docente e serietà alla scuola. Graduatorie permanenti ad esaurimento ed aggiornabili potranno essere previste esclusivamente per gli idonei nei concorsi a cattedra. Naturalmente le norme transitorie dovranno prevedere la sistemazione stabile del personale attualmente in servizio nelle scuole che

abbia determinati requisiti nonché di quello abilitato anche se non abbia mai prestato servizio scolastico; ma una volta varato il nuovo stato giuridico non dovranno essere tollerate eccezioni al sistema appena descritto, a parte quelle riguardanti i docenti delle discipline tecniche per il cui insegnamento sarà indispensabile fare ricorso ad assunzioni atipiche.

I liberali confermano la loro recisa opposizione al nuovo sistema per il conferimento delle abilitazioni all'insegnamento che sostanzialmente prescinde da ogni procedura consensuale e che non dà luogo ad un serio accertamento della preparazione professionale e delle attitudini all'insegnamento.

Analoghe considerazioni valgono anche per il reclutamento del personale ispettivo e direttivo. Pure qui deve sempre valere il principio del concorso con prevalenza dei risultati degli esami nella valutazione dei titoli: i liberali sono quindi nettamente contrari a quelle speciali forme di concorso alle quali sembra fare riferimento il paragrafo 5 dell'articolo 2 mercè la frase « anche a conclusione di corsi di preparazione di formazione ecc. ». Anche per gli ispettori ed i direttori graduatorie ad esaurimento ed aggiornabili potranno essere previste solo per gli idonei nei relativi concorsi.

c) *Aggiornamento.*

Nel nostro tempo così veloce e ricco di continue e radicali trasformazioni, l'aggiornamento di qualunque categoria professionale è esigenza indispensabile sia per il rendimento professionale e l'elevazione intellettuale e morale dei singoli, sia come presupposto indispensabile del progresso della intera società nazionale. Questa esigenza è particolarmente avvertita nei confronti dei docenti per due ordini di motivi: primo perché la scienza in tutti i suoi rami è in via di continuo e rapidissimo sviluppo e quindi i contenuti degli insegnamenti non possono adeguarvisi costantemente (pensiamo, per fare un esempio banale, alla nuova matematica degli « insiemi »); secondo perché eguale progresso si registra nelle tecniche di insegnamento e nella introduzione di sussidi tecnologici (si guardi ai più moderni sussidi didattici che agevolano l'opera dei docenti).

Ora è evidente che il problema dell'aggiornamento acquista particolare rilevanza nell'azione diretta a creare il nuovo tipo di docente, di ispettore e di direttore. Esso riguarda sia l'organismo cui affidare l'aggiornamento sia le modalità e i contenuti di esso.

Sul primo punto – l'organismo cui affidare l'aggiornamento – il Ministero della pubblica istruzione ha dimostrato di non avere idee chiare.

Nel disegno di riforma universitaria ha affidato il compito dell'aggiornamento del personale della scuola all'Università (articolo 19 del disegno di legge n. 612); questo disegno di legge (articolo 2 paragrafo 13) lo affida ad enti diversi non precisamente indicati, chiamati a collaborare con l'Università.

Come hanno già detto nell'altro ramo del Parlamento, allorché l'argomento è venuto in discussione in sede di riforma universitaria, i liberali sono d'avviso che il compito di cui trattasi debba essere affidato all'Università eventualmente con la collaborazione dello Ispettorato centrale del Ministero della pubblica istruzione o della istituenda Direzione generale della formazione ed aggiornamento del personale scolastico. La formula usata al citato paragrafo 13 dell'articolo 2 è una formula ipocrita che – nonostante la contraria dichiarazione della relatrice di maggioranza – si propone di contrabbandare i centri didattici o altri enti del genere che, con mutato nome, ne continuerebbero la funesta azione. Che cosa abbiano significato i centri didattici nella nostra vita scolastica è generalmente noto perché qui debba essere dai liberali ancora una volta sottolineato.

Centri di potere e di propaganda politica dei democristiani senza recare alcun giovamento all'aggiornamento ed al perfezionamento della preparazione professionale degli insegnanti, hanno sperperato in larga misura il pubblico denaro. Quei « corsi di breve durata a base di conferenze che non possono scendere in profondità, che lasciano spesso un'infarinatura di termini nuovi male digeriti e un'antologia di citazioni più che di idee, corsi dove la partecipazione degli insegnanti si limita all'ascolto », per usare le stesse parole della relatrice di maggioranza, sono precisamente i corsi organizzati dai centri didattici cui la stessa relatrice guarda con così aperta simpatia nel momento in cui ne propone furbescamente la soppressione e la contestuale trasformazione in qualcosa di non molto diverso. La verità è che, ormai, sulla natura e sugli scopi dei centri didattici sono stati sollevati i molti veli pietosi che sinora li avevano ricoperti; ed anche coloro che un tempo li avevano elogiati e sostenuti, hanno via via dovuto ricredersi allineandosi alle posizioni dei liberali che li combattono senza

tregua sin dal 1954 (al riguardo ricordiamo che è stata presentata, su iniziativa liberale, nella passata legislatura e ripresentata nella attuale, una proposta di legge sulla istituzione di una commissione parlamentare di inchiesta n. 459 del 4 ottobre 1968, sull'attività ed il funzionamento dei centri didattici).

Ad ogni modo su questo punto occorre che sia la maggioranza a chiarire il suo pensiero ed a farci conoscere con esattezza e senza ipocriti giri di frase a quale impostazione si debba dar credito e rifarsi, se a quella del disegno di legge di riforma universitaria, o a questo disegno di legge.

Per quanto riguarda i contenuti dell'aggiornamento escludiamo anzitutto – in netta opposizione all'avviso della relatrice di maggioranza – che nella legge delega possano essere elencati i tipi delle nuove iniziative da adottare al riguardo. Escludiamo altresì che i risultati dei corsi di aggiornamento possano essere tenuti in considerazione in sede di concorsi o di qualifiche. I liberali ritengono *che nella legge delega ci si debba limitare a dichiarare che i corsi di aggiornamento sono obbligatori per tutti gli insegnanti;* che essi debbano svolgersi per un congruo periodo di tempo (ogni biennio) e consistere in uno scambio di idee e di esperienze didattiche e culturali tra gruppi di docenti con l'ausilio di esperti provenienti dall'Università o dai corpi ispettivi centrali o periferici dell'Amministrazione della pubblica istruzione in funzione di coordinatori e consulenti.

2) *Il secondo punto riguarda l'esplicazione della funzione.* È noto che la libertà dell'insegnamento è statuita solennemente dalla Costituzione. Ed è appunto al quadro dei principî garantiti dalla Costituzione che si riferisce il paragrafo 1 dell'articolo 2 nel prescrivere che dovrà essere garantita « la effettiva libertà d'insegnamento e di sperimentazione didattica ». La frase « e di sperimentazione didattica » è da ritenere superflua e puro omaggio formale all'attuale moda delle sperimentazioni – con le quali non di rado si opera sugli alunni come *in corpore vili* – poiché nell'esplicazione della libertà d'insegnamento non può non rientrare la sperimentazione didattica. Vero è invece che oggi la libertà d'insegnamento si estrinseca quasi esclusivamente nella libertà didattica dal momento che quella più ampia libertà di insegnamento, che dovrebbe consistere nella libera scelta degli argomenti da insegnare, nei tempi previsti per insegnarli, ecc., incontra un grosso limite nei programmi di studio imposti dagli organi ministeriali. Sino a quando non saranno aboliti gli esami di Stato ed il valore legale dei titoli di studio, come i liberali vanno proponendo da anni – ma a ciò si dovrà pure arrivare ed a ciò tendono sia pure inconsapevolmente le varie riforme scolastiche d'iniziativa governativa già iniziate od in cantiere – la libertà dell'insegnamento non potrà esplicarsi effettivamente e seriamente. È noto che un ministro francese della istruzione si vantava con un suo visitatore straniero, guardando l'orologio, quale filosofo gli insegnanti di filosofia stessero illustrando in quell'ora in tutti i licei francesi. Noi non siamo a tanto (quasi certamente vi eravamo fino a pochi anni fa); comunque indubbiamente la impostazione napoleonica e centralizzata del nostro sistema scolastico rappresenta un grosso ostacolo alla effettiva attuazione della libertà di insegnamento. Ed allora sino a quando non si potrà giungere alla completa liberalizzazione dei programmi di studio, in modo che ogni insegnante possa predisporre il suo autonomo programma d'insegnamento – s'intende con tutte le garanzie necessarie – sino a quando ogni scuola non diverrà veramente e pienamente autonoma sul piano didattico, l'unica cosa che dobbiamo sforzarci di fare – e lo possiamo fare in questo stato giuridico – è di ampliare lo spazio entro il quale possa esplicarsi la libertà d'insegnamento. I liberali perciò propongono che questa libertà *si estrinsechi secondo direttive e programmi di massima elaborati dalle Autorità scolastiche centrali nel rispetto delle generali finalità pedagogiche relative ai diversi livelli di studio.*

3. *Il terzo punto riguarda lo svolgimento della carriera del personale ispettivo, direttivo e docente.*

Se vogliamo creare quel nuovo insegnante o ispettore o direttore che lo stato giuridico prefigura, dobbiamo preoccuparci di assicurargli una carriera dignitosa, in via generale non lenta, molto veloce per i veramente meritevoli, garantita da invadenze, soprusi ed arbitrî esterni, adeguatamente valutata e remunerata.

Carriera non lenta: si potrebbero ipotizzare uno o pochissimi parametri, data la sostanziale parità della funzione ispettiva, direttiva e docente. Abbreviazioni di scatti di stipendio nell'ambito dei parametri dovrebbero essere previsti per coloro che avessero superato concorsi di merito distinto da svolgersi con prove di esame soltanto scritte ed

anonime innanzi a Commissioni formate di docenti scelti unicamente dal Consiglio superiore della pubblica istruzione. È quindi nettamente da respingere il principio accolto nell'ultima parte del paragrafo 14) dell'articolo 2 secondo cui ai fini dell'abbreviazione delle carriere si possa tener conto « anche dei risultati dei corsi di aggiornamento culturale e professionale, ecc. ».

La funzione e la posizione del docente dovranno essere adeguatamente salvaguardate da eventuali invadenze ed arbitri dei presidi la cui posizione deve essere riesaminata (come vedremo più innanzi) alla luce di una concezione veramente democratica della scuola. Per quanto riguarda la qualificazione del servizio, dato il disvalore in cui sono cadute le note di qualifica, come ha opportunamente rilevato la relatrice di maggioranza, sembra forse giunto il momento di abolirle del tutto. Tuttavia l'operato del personale ispettivo, direttivo e docente dovrà essere sottoposto a continua vigilanza da parte del corpo ispettivo (a livello centrale, regionale e provinciale) al quale dovranno essere assegnati *esclusivamente compiti di carattere didattico* e che dovrà porsi soprattutto come guida dell'operato del personale di cui trattasi.

Nel caso di deficienze riscontrate in tale operato, potrà essere prevista tutta una serie di sanzioni da adottare d'intesa tra il preside, il corpo ispettivo e, ad esempio, il consiglio scolastico provinciale, *sempre quindi in forme collegiali.* Ai fini della certificazione della qualità del servizio si potrà adottare, per coloro la cui attività non abbia dato luogo a rilievi, la formula già in uso per altri casi « senza demerito », mentre per coloro la cui attività abbia dato luogo a rilievi sarà espresso, ma sempre in sede collegiale, un giudizio riassuntivo da comunicare immediatamente all'interessato.

Lo stato giuridico continua a prevedere accanto a quello dei trasferimenti l'istituto dell'assegnazione provvisoria. Questo tipo di assegnazione che, come dice l'aggettivo prescelto a qualificarla, avrebbe dovuto essere provvisorio e rispondere a circostanze e necessità contingenti, in effetti è divenuto definitivo; e tanto definitivo che viene ora ad affiancarsi ai trasferimenti come istituto permanente della nostra vita scolastica. È questa un'altra prova dell'esattezza del detto corrente che in Italia « nulla è tanto definitivo quanto il provvisorio ». Essendo i liberali ben lungi dal vagare nel cielo delle astrazioni, non possono non riconoscere, anche se a malincuore, che l'istituto dell'assegnazione provvisoria ormai non appare più sradicabile dalla nostra vita scolastica. Comunque nel confermare la loro più risoluta opposizione ad esso, che rappresenta una delle cause principali del malcostume dei continui spostamenti del personale docente che tanto nuocciono alla continuità didattica e quindi al buon rendimento della scuola, nel confermare, si diceva, la loro opposizione a questo istituto, i liberali propongono che venga disciplinato insieme con i trasferimenti *in modo che gli uni e le altre abbiano luogo secondo criteri prestabiliti rigidamente obiettivi la cui applicazione dovrebbe essere sempre demandata ad organi collegiali.*

Un altro problema importante che dovrà essere risolto è quello dei continui congedi e delle continue aspettative del corpo insegnante. Non abbiamo dati ufficiali cui riferirci, ma ben sappiamo, in base alla nostra esperienza, che nella scuola ormai è invalso il costume di assenze periodiche per presunti motivi di salute o di famiglia. È noto che in molti casi per dare il posto ad un supplente, il docente di ruolo chiede di essere collocato in congedo od in aspettativa dato che almeno per un certo periodo il trattamento economico spettantegli non subisce rilevanti decurtazioni. Tutto ciò deve cessare nello stesso interesse dei docenti di ruolo (oltre che in quello superiore della scuola) se essi vogliono ottenere un migliore trattamento economico. È evidente che se artificiosamente s'ingrossa la massa dei docenti non sarà assolutamente possibile reperire i fondi per aumentare gli stipendi.

Altro fenomeno da combattere è quello dei numerosi comandi presso ministeri, enti amministrativi di vario genere, ecc. Anche se « i comandati » si occupano di cose esclusivamente scolastiche, come avviene in alcuni settori del Ministero degli affari esteri, di grazia e giustizia, ecc., non vi è ragione di utilizzare personale della scuola, ben potendosi fare ricorso a personale dei ruoli amministrativi della stessa Pubblica istruzione o di altri Ministeri. Gli unici comandi o distacchi o collocamenti fuori ruolo da consentire sono quelli presso istituzioni culturali o biblioteche o centri d'altro genere *ma solo per motivi di studio o per motivi artistici*: comunque anche in questi casi tali posizioni dovranno essere limitate nel tempo e non superare il quinquennio. Anche questa proposta è dettata dalla necessità di recuperare ai servizi propriamente scolastici il personale di ruolo della scuola (soprattutto quello docente) in modo da

ridurre il numero dei supplenti e quindi, come si è già accennato, consentire la corresponsione di più adeguate retribuzioni.

4) *Il quarto punto riguarda il trattamento economico.*

Se vogliamo, come tutti vogliono, che il nuovo docente goda di una situazione pienamente dignitosa e di assoluto rispetto (così come l'avevano i nostri maestri e professori le cui immagini restano scolpite nel nostro cuore) non dobbiamo preoccuparci solo della preparazione e qualificazione professionale, ma anche del trattamento economico. Un adeguato trattamento economico, inoltre, è destinato ad evitare che giovani forniti di ottima preparazione siano indotti a ricercare altri impieghi più remunerativi e che, di conseguenza, nella scuola finiscano per accedere molti elementi non sufficientemente qualificati. Come è noto, uno dei punti dello stato giuridico più dibattuti riguarda appunto la statuizione sul nuovo trattamento economico da attribuire al personale della scuola. Di esso tratta la seconda parte della lettera *b*) dell'artcolo 1. La relativa norma è ben lungi dal riprodurre integralmente – come sarebbe stato doveroso – il pubblico impegno assunto il 10 giugno 1969 dal Ministro della pubblica istruzione del tempo, onorevole Ferrari-Aggradi, a nome del Governo, a conclusione delle trattative con l'intesa intersindacale autonoma della scuola secondaria.

Secondo tale impegno, nel nuovo stato giuridico si sarebbe dovuto « tener conto » dei rapporti stabiliti con la legge « 831 » del 1961. Invece nella citata norma si prevede solo che di tale rapporto si tenga conto « per quanto possibile date le modifiche conseguenti al riassetto generale di cui alla legge 18 marzo 1968, n. 249 », il che, come si vede facilmente, non coincide affatto con le dichiarazioni dell'onorevole Ferrari-Aggradi.

L'accordo faticosamente raggiunto nella notte del 10 giugno 1969, è vulnerato nel suo punto più importante; inoltre viene travisato il senso della lunga e defatigante trattativa solo che si pensi che, in base alla frase sopra riferita, si vorrebbe oggi subordinare alla legge « 249 » e successive modificazioni quel ripristino dei rapporti esterni ed interni stabilito con la legge 831 che i Sindacati autonomi della scuola secondaria avevano chiesto ed ottenuto proprio per conseguire quella giustizia retributiva riparatrice che il cosiddetto riassetto aveva loro negato. Il ristabilimento di tali rapporti è assolutamente indilazionabile dato che il cosiddetto « riassetto » ha palesemente retrocesso il personale della scuola ad uno degli ultimi posti dei dipendenti dello Stato. Orbene, se veramente si vuole creare la nuova scuola ed il nuovo docente, occorre prevedere per il personale una retribuzione adeguata e alla delicatezza ed importanza della funzione docente e al carico orario.

Né può il nuovo trattamento economico essere condizionato « al miglioramento quantitativo e qualitativo delle prestazioni richieste, ecc., come si prescrive nella seconda parte della lettera *b*) dell'articolo 1. A parte il fatto che non è ipotizzabile un miglioramento *qualitativo* del personale docente con le misure previste dal testo in esame e quindi ove continuasse a sussistere tale condizione la misura degli aumenti sarebbe molto limitata o addirittura non si verificherebbe affatto, non è neppure giusto far dipendere gli aumenti dal miglioramento *quantitativo* delle prestazioni ». Occorre mettere in chiara luce, a scanso di equivoci, che la giustizia retributiva di cui fa parola il testo del disegno di legge non può né deve pregiudicare l'altra legittima istanza che ogni *accrescimento quantitativo di prestazioni nel quadro di una scuola riformata debba essere compensato a parte ed in misura adeguata.* I liberali propongono che le retribuzioni del personale docente siano adeguate ad un carico orario eguale per tutti di 18 ore settimanali più 4 ore per attività collaterali connesse con l'attività didattica e che *il trattamento economico sia interamente pensionabile.*

Sarebbe bene che le leggi delegate precisassero nel dettaglio tutte le prestazioni rientranti nelle 4 ore degli obblighi di servizio in aggiunta a quelli dell'insegnamento – contatti docenti-discenti; docenti-famiglie; sedute di organi collegiali – affinché non sorgano equivoci sul fatto che ogni ulteriore prestazione non compresa nei predetti orari e collegata, anche in via provvisoria e sperimentale, ad un rinnovamento delle strutture scolastiche sia precisata *nel quantum ed adeguatamente retribuita.* Ovviamente tutta la materia del trattamento economico dovrà essere rivista allorché, come i liberali vivamente auspicano, sarà al più presto introdotto, almeno per la fascia dell'obbligo in una prima fase, il tempo pieno. Analoghe osservazioni – *mutatis mutandis* – valgono anche per il personale ispettivo e direttivo.

III. — Democrazia scolastica non vuol dire anarchia scolastica. La legittima esigenza di democratizzazione della vita della scuola può

essere soddisfatta, opportunamente correggendo ed integrando il sistema vigente. Coloro che chiedono la trasformazione totale di questo sistema e la sua sostituzione con un altro in cui la società dovrebbe totalmente sostituirsi alla scuola in realtà non vogliono solo sovvertire il sistema scolastico, ma l'intero sistema politico-sociale che la maggioranza degli italiani ha liberamente prescelto mercé l'adozione del metodo democratico.

Proprio per non portare vasi a Samo, proprio per controbattere una delle più frequenti accuse mosse al sistema di governo attuale della scuola a cui ricorrono coloro che vorrebbero abbatterlo per i fini dianzi detti, è indispensabile correggere questo sistema nei suoi aspetti più difettosi. Nell'attuale figura del preside si identifica oggi l'esponente di un autoritarismo e gerarchismo scolastico non compatibile con la concezione democratica della scuola.

Orbene se è indubbiamente vero che vi sono presidi i quali esercitano la loro funzione avvalendosi di metodi che mal si conciliano con l'anzidetta concezione, ve ne sono moltissimi altri che si comportano in modo del tutto opposto anticipando nel fatto quella riforma dell'istituto che, ad avviso dei liberali, è necessario includere nel nuovo statuto. Comunque le tesi del preside elettivo o del preside a rotazione sono nettamente da respingere. In misura maggiore il primo, in misura minore il secondo, politicizzerebbero in ogni caso la vita della scuola rendendola ancora più agitata e turbolenta, aggravando i movimenti di contestazione, abbassando ancora di più il livello degli studi. È facilmente prevedibile che accogliendo la tesi del preside elettivo anche e soprattutto se all'elezione – come vorrebbero esponenti comunisti – partecipassero non solo i docenti ma tutte le altre componenti della scuola, la scelta del capo d'istituto cadrebbe non sulla persona più idonea, ma su quella più arrendevole o più disposta ad accogliere certe istanze e pretese. Il preside a rotazione, a sua volta, non potrebbe offrire quelle garanzie di continuità di indirizzo dell'andamento scolastico che un preside stabile invece è in condizione di offrire, a parte le gravi difficoltà di ordine tecnico e finanziario derivanti in sede pratica dall'istituzione di questa nuova figura.

Si ritiene perciò che vi siano tutte le ragioni per mantenere il sistema attuale *ma con opportune e radicali correzioni*. Il preside deve essere un coordinatore dell'intiera attività della vita della scuola, ma deve essere *effettivamente condizionato* negli atti più importanti e determinanti dagli organi collegiali. Le leggi delegate dovranno nel particolare precisare e questi atti e questi organi.

Solo così potranno essere corrette od eliminate quelle deviazioni e quegli inconvenienti che indubbiamente esistono anche se in numero ed entità tale da non giustificare le proposte radicali cui ci si è testé riferiti.

L'articolo 3 elenca gli organi collegiali cui è demandata la gestione della scuola sotto il profilo didattico ed amministrativo. Se indubbiamente con questo nuovo « apparato direzionale » si registra un passo innanzi rispetto alla situazione attuale sempre allo scopo di democratizzare la vita della scuola, sembra che si sia tralasciato di cogliere l'occasione propizia per istituire un nuovo organo, il *consiglio di amministrazione*, che ad avviso dei liberali snellirebbe di molto la vita della scuola.

È una vecchia proposta avanzata dai liberali nel loro convegno di studio di Milano del 1958, più volte ripresentata negli anni seguenti nei loro atti e convegni di studio e che solo ora comincia a comparire nei documenti di altri partiti riguardanti la scuola. Pare che anche la relatrice di maggioranza sia favorevole all'istituzione in ogni scuola di tale consiglio. Fermo restando che per alcuni provvedimenti, quali l'assegnazione ed il pagamento del personale, la regolamentazione della carriera, ecc., le attuali competenze dell'amministrazione centrale e dei provveditorati agli studi (o delle sovrintendenze regionali) resterebbero immutate, il consiglio di amministrazione dovrebbe provvedere a tutti quegli altri atti interessanti la vita scolastica (distribuzione dei fondi per le varie attività: forse di studio, acquisto di dotazioni didattiche, ecc.; iniziative culturali e sportive, ecc.) abbreviando notevolmente i tempi della trattazione delle pratiche ed utilizzando i fondi assegnati ad ogni scuola con criteri più razionali. In tal modo si alleggerirebbero i compiti e della amministrazione centrale e degli organismi periferici raggiungendosi quella decentralizzazione delle attività amministrative che in teoria è postulata da tutti i partiti politici ma che in pratica è elusa a cagione della molteplicità degli enti attraverso i quali attualmente si svolgono gli *itinera* burocratici.

Il consiglio di amministrazione oltre ad « amministrare » la scuola rendendola sostanzialmente autonoma sul piano amministrativo potrebbe anche svolgere tutti o gran parte dei compiti assegnati dall'articolo 3 al consiglio d'istituto. Di conseguenza lo stesso consiglio d'istituto, le casse scolastiche ed i patro-

nati scolastici potrebbero essere assorbiti dal consiglio di amministrazione. Nulla vieta, peraltro che in una prima fase si preveda il consiglio di amministrazione (sempre in sostituzione del consiglio d'istituto e delle casse scolastiche) per le sole scuole secondarie, salvo poi ad istituirlo anche per le scuole materne ed elementari per cui varrebbero, in questa prima fase, tutti gli organi collegiali previsti dal primo comma dell'articolo 3.

La composizione del consiglio di amministrazione dovrebbe corrispondere grosso modo a quella prevista dallo stesso articolo 3 per il consiglio dell'istituto: la direzione affidata al preside o al direttore con la partecipazione di rappresentanti delle famiglie, delle varie componenti della comunità scolastica, del comune e, a livello d'istruzione secondaria ed artistica, degli studenti. Resterebbe evidentemente fermo il principio della non partecipazione dei rappresentanti designati dal consiglio d'amministrazione o di istituto alle riunioni degli organi collegiali riuniti in sede giudicante per valutare il profitto degli alunni. Qualora la nostra proposta non fosse accolta i due organi – consiglio di amministrazione e consiglio d'istituto – potrebbero convivere ovviamente forniti di distinte competenze.

Nulla da osservare circa gli altri organi collegiali: consiglio di presidenza o di direzione; collegio dei docenti; consiglio di classe e di interclassi.

Una parola è da dire per quanto riguarda le competenze del consiglio d'istituto. Il consiglio avrebbe competenza « a deliberare su tutto quanto attiene agli aspetti amministrativi della scuola, e, in particolare, *sull'organizzazione delle attività culturali ed integrative della scuola medesima* ». Sembra una definizione troppo lata con la quale i liberali non possono concordare, giacché nel consiglio siedono rappresentanti delle famiglie, del personale non insegnante, ivi compresi segretari e bidelli, e, per le scuole secondarie, gli alunni. E ciò non perché i liberali siano aprioristicamente contrari ad organismi collegiali in cui si trovino a discutere insieme – ed è bene che ciò avvenga in casi determinati – tutti coloro che, in un modo o in un altro partecipano alla vita della scuola. È anzi da tener presente che i liberali si sono sempre battuti per una più attiva partecipazione degli alunni alla vita della scuola; basti ricordare che la prima (e, se non erriamo, anche l'ultima) circolare sui giornali di classe fu emanata dal liberale Martino nel 1954 quando era Ministro dell'istruzione.

Ad avviso dei liberali la competenza del consiglio d'istituto dovrebbe limitarsi alle deliberazioni concernenti gli aspetti organizzativi e le attività integrative della scuola; spetterebbe invece agli altri organi collegiali composti solo del personale direttivo e docente, il compito di deliberare « sull'organizzazione delle attività culturali » della scuola medesima. Ovviamente lo stesso discorso vale per il consiglio di amministrazione, sia che venga creato come ulteriore organismo accanto al consiglio di istituto sia che sostituisca questo ultimo dovendosi limitare ad occuparsi solo di attività amministrative, organizzative ed integrative della scuola.

Comunque dovrebbe essere ben chiaramente stabilito che da tutti gli organi collegiali di governo della scuola siano sempre escluse le rappresentanze sindacali per evitare la eccessiva politicizzazione della direzione della vita scolastica.

Per quanto riguarda gli organi collegiali a livello provinciale (e regionale), contrariamente a quanto previsto dall'ultimo comma dell'articolo 3 e dalle osservazioni al riguardo svolte dalla relatrice di maggioranza, i liberali riterrebbero preferibile la istituzione di organi completamente distinti per i due ordini di scuola: scuola materna ed elementare e scuola secondaria ed artistica.

Particolarmente grave ci appare la mancanza di norme direttive sulla riforma del consiglio superiore già, com'è noto, in via di trasformazione per effetto della riforma universitaria che ha sostituito alla prima sezione del consiglio stesso il consiglio nazionale universitario.

I liberali sono decisamente contrari ad un consiglio superiore unico come quello prefigurato dalla relatrice di maggioranza. Oltre tutto esso sarebbe d'impossibile attuazione nell'attuale momento in cui il consiglio nazionale universitario si stacca appunto dal consiglio superiore per esplicare una sua autonoma funzione completamente avulsa da quella degli altri ordini di scuola, anche se ovviamente non potranno non stabilirsi opportuni raccordi tra il consiglio nazionale universitario ed il consiglio superiore il quale deve avere il diritto di autoconvocarsi ed esprimere sulle più importanti materie *parere vincolante*. Sarebbe bene che nelle leggi delegate tali materie fossero specificate.

In questo modo attraverso: *a*) un ampliamento dell'area di libertà dell'insegnante che si estenderebbe al di là degli attuali confini della semplice libertà didattica; *b*) l'attribuzione agli organi collegiali di più ampi ed

incisivi poteri circa l'andamento didattico e organizzativo delle scuole; *c*) la riorganizzazione del consiglio superiore i cui pareri dovrebbero vincolare l'amministrazione sugli atti più importanti interessanti la vita della scuola, un notevole passo innanzi sarebbe fatto sulla vita di una autentica democratizzazione della vita scolastica.

IV. — Qualora non fosse accolta la tesi, dianzi prospettata, di stralciare dal disegno di legge la parte relativa al personale non docente, i liberali ritengono che alcune modifiche debbano essere apportate all'articolo 4 che lo concerne. Ad esempio le norme di cui alle lettere *c*) e *d*) andrebbero corrette nel senso di attribuire alle singole istituzioni scolastiche il compito di provvedere all'assunzione del personale delle carriere ausiliarie ed alla sostituzione temporanea di personale non insegnante nei casi di assenza per durata superiore ai 15 giorni. I liberali si dichiarano poi nettamente contrari alla facoltà di procedere all'assunzione del personale delle carriere esecutive ed ausiliarie attraverso concorsi per soli titoli: almeno per la carriera esecutiva dovrebbero essere previsti concorsi per soli esami o, tutt'al più, per titoli ed esami. Parimenti sono contrari alle « graduatorie permanenti ed aggiornabili » previste nella lettera *c*) che costituirebbero un ulteriore elemento di confusione e di disordine nella nostra vita scolastica.

V. — Poiché, com'è ovvio, la congruità del nuovo stato giuridico dipende non solo dalla legge delegante ma anche dalle leggi delegate occorre preoccuparsi anzitutto che la Commissione di cui all'articolo 6 esprima un parere non obbligatorio ma vincolante e che essa sia costituita in modo tale da offrire le maggiori garanzie di obiettività e di tutela dei legittimi interessi del personale della scuola.

I liberali sono d'avviso che il numero dei rappresentanti sindacali debba essere aumentato e portato a 20 in parità con il numero dei parlamentari e che non sia necessaria la presenza dei « 4 esperti dei problemi scolastici scelti dal Ministro della pubblica istruzione » poiché è da presumere che i testi delle leggi delegate siano predisposti appunto da esperti dello stesso Ministero della pubblica istruzione, e quindi prevedere la presenza di altri 4 esperti nella Commissione in parola potrebbe significare la rottura, a vantaggio dell'esecutivo, di un equilibrio che è preferibile mantenere sulla base paritetica di rappresentanze del Parlamento e dei sindacati di categoria.

VI. — Conclusivamente le osservazioni dei liberali al disegno di legge in esame possono essere così riassunte:

1) L'attuale redazione del testo non può assolutamente essere accolta: alle moltissime norme formulate in modo indeterminato e generico debbono essere sostituite *poche norme chiare, precise e complete.* Bisogna quindi operare tutta una serie di tagli per sfoltire il testo dal troppo e dal vano e concentrarlo in poche inequivocabili direttive che costituiscano una guida sicura ed un fermo punto di orientamento per coloro che attenderanno alla elaborazione delle leggi delegate. Occorre, insomma, evitare in ogni modo che la indeterminatezza del testo induca l'esecutivo a straripare dai confini segnati dal Parlamento in quello che è uno dei settori più delicati ed importanti dello ordinamento scolastico.

2) Alle misure previste per migliorare il livello qualitativo del corpo ispettivo, direttivo e docente sia nel momento della formazione che in quelli del reclutamento ed aggiornamento, debbono accompagnarsi le necessarie misure per una adeguata rivalutazione del trattamento economico. È necessario poi prevedere che, in un periodo di tempo non lungo, tutto indistintamente il personale ispettivo, direttivo e docente della scuola sia fornito di una preparazione a livello universitario e che il suo aggiornamento *obbligatorio e periodico* venga affidato all'amministrazione della pubblica istruzione e all'università sopprimendo i centri didattici *strumenti di indottrinamento di determinate ideologie politiche nonché incontrollati centri di potere.*

3) Dovranno essere adottate precise misure per l'ampliamento dell'area della libertà di insegnamento del singolo docente. La libertà didattica è necessaria ma non è sufficiente. Occorre che la libertà d'insegnamento possa fruire di un maggior spazio su cui espandersi e ciò è possibile solo riducendo la somma dei poteri che in materia di predisposizione dei programmi spetta alle autorità centrali cui dovrebbe essere demandato il compito di dettare solo le grandi linee programmatiche entro cui l'attività dell'insegnante è destinata a svolgersi. Ciò deve costituire un momento transitorio del passaggio ad una ulteriore fase in cui la libertà dell'insegnamento sarà totale (perché sciolta dagli attuali condizionamenti degli esami di Stato e del valore legale dei titoli di studio). Alla più ampia autonomia d'insegnamento

dovrà accompagnarsi la più ampia autonomia amministrativa: la istituzione in ogni scuola di un consiglio di amministrazione, sia o meno sostitutivo del consiglio d'istituto, appare quanto mai opportuna.

4) Alla determinazione di precisi diritti al personale della scuola deve accompagnarsi quella di precisi doveri.

Dovranno essere previste norme che vietino in modo categorico l'abuso dei congedi, delle aspettative, dei comandi, dei collocamenti fuori ruolo. Tutto il personale della scuola militante deve essere ricondotto nell'ambito della scuola militante. Non è possibile che in una mutata situazione di prestigio, di rendimento e qualificazione professionale e di retribuzione economica, si continui a fruire di posizioni di privilegio che oltre ad aumentare il malcontento nella classe insegnante aggravano il già pesante onere della spesa per il personale e costituiscono un ostacolo all'attribuzione degli auspicati consistenti miglioramenti economici.

5) Democrazia della scuola vuol dire combattere, da un lato, un autoritarismo arbitrario ed incontrollato e, dall'altra, una gestione anarchica della scuola. Le soluzioni proposte dai liberali si collocano in una linea mediana tra quelle di un puro e semplice ritorno al passato con l'accentuazione del momento autoritario e gerarchico e quelle di un capovolgimento totale del sistema che segnerebbe la distruzione della scuola.

Nel confermare la loro netta opposizione al preside elettivo o nominato secondo una certa rotazione, i liberali ribadiscono la tesi che le decisioni più importanti interessanti la vita della scuola debbono essere adottate congiuntamente dal preside e dagli organi collegiali democraticamente eletti.

6) Al fine di assicurare che la volontà del Parlamento per quanto attiene ai princìpi ispiratori del nuovo stato giuridico non venga né fraintesa né tradita, i liberali esprimono l'avviso che particolari cautele debbano essere adottate in sede di elaborazione delle leggi delegate.

Attribuire al parere della Commissione di cui all'articolo 6 valore vincolante e non solo obbligatorio e modificare la composizione della Commissione stessa nel modo che si è già indicato, sembrerebbero i mezzi più adatti per raggiungere lo scopo.

VII. — Lungo le linee indicate in questa relazione di minoranza i liberali svilupperanno la loro azione in sede di discussione sul provvedimento in esame. Per non appesantire la relazione stessa si sono limitati all'essenziale riservandosi di affrontare altri problemi di secondaria importanza nel corso della discussione. Molti dei motivi qui svolti coincidono con quelli della relazione di maggioranza e con altri contenuti negli interventi dei colleghi che hanno partecipato al dibattito in Commissione. Perciò nel ringraziare per la cortese attenzione che sarà prestata a questo documento si esprime la fiducia che possano verificarsi ampie convergenze sulle soluzioni proposte dai liberali per rettificare i punti maggiormente qualificanti di questo disegno di legge e renderlo veramente idoneo al suo fine che è quello di soddisfare le legittime aspettative del personale ispettivo, direttivo e docente della scuola nel quadro e nella prospettiva di una generale riforma scolastica che risponda alle esigenze della società nazionale nel presente momento storico.

GIOMO, *Relatore di minoranza.*

DISEGNO DI LEGGE
DEL MINISTERO

TITOLO I

PERSONALE DIRETTIVO, ISPETTIVO E DOCENTE - RIORDINAMENTO DI ORGANI COLLEGIALI

ART. 1.

Il Governo della Repubblica è delegato ad emanare, entro un anno dall'entrata in vigore della presente legge e con l'osservanza dei princìpi e dei criteri direttivi appresso indicati, uno o più decreti aventi valore di legge ordinaria:

a) per la disciplina dello stato giuridico del personale direttivo, ispettivo e insegnante della scuola materna, elementare, secondaria ed artistica, compresi gli insegnanti tecnico-pratici, gli insegnanti di arte applicata, gli assistenti delle Accademie di belle arti e dei licei artistici, gli accompagnatori al pianoforte nei conservatori e i pianisti accompagnatori al pianoforte nell'Accademia nazionale di danza;

b) per il riordinamento degli organi collegiali di istituti e scuole di istruzione materna, elementare, secondaria ed artistica.

Lo stato giuridico dovrà delineare una nuova figura di docente, di capo di istituto, di ispettore scolastico, di direttore didattico, il cui impegno professionale corrisponda alle esigenze di una scuola moderna adeguata allo sviluppo della società italiana. In tale stato giuridico la posizione del predetto personale verrà riconsiderata nei suoi vari aspetti, anche economici, tenuto conto, per quanto possibile, date le modifiche conseguenti al riassetto generale di cui alla legge 18 marzo 1968, n. 249, e successive modificazioni, dei rapporti interni ed esterni stabiliti con la legge 28 luglio 1961, n. 831, nella misura in cui sarà previsto un miglioramento quantitativo e qualitativo delle prestazioni richieste dalla nuova struttura della scuola.

Saranno riordinati i ruoli, tenuto conto del titolo richiesto per l'accesso all'insegnamento, del grado della scuola, dell'impegno culturale e professionale e, per il personale direttivo ed ispettivo, anche delle responsabilità connesse con l'esercizio delle funzioni relative.

Si farà luogo, altresì, alla ristrutturazione delle carriere, in modo da eliminare alcune anomalie esistenti - quali i rapporti tra pre-

TESTO
DELLA COMMISSIONE

TITOLO I

PERSONALE DIRETTIVO, ISPETTIVO E DOCENTE - RIORDINAMENTO DI ORGANI COLLEGIALI

ART. 1.

Il Governo della Repubblica è delegato ad emanare entro un anno dall'entrata in vigore della presente legge e con l'osservanza dei principi e dei criteri direttivi appresso indicati uno o più decreti recanti la stessa data con valore di legge ordinaria:

a) per la disciplina unitaria del nuovo stato giuridico del personale docente, direttivo e ispettivo della scuola materna, elementare, secondaria ed artistica compresi gli insegnanti tecnico pratici, gli insegnanti di arte applicata, gli insegnanti delle Accademie di belle arti e dei Licei artistici, gli accompagnatori al pianoforte nei conservatori e i pianisti accompagnatori al pianoforte dell'Accademia nazionale di danza; nonchè del personale direttivo e delle maestre istitutrici dei convitti nazionali e degli educandati femminili dello Stato con eventuali adattamenti resi necessari dalle peculiari finalità dei predetti istituti;

b) per la conseguente revisione della posizione del predetto personale in ordine alla ristrutturazione delle carriere, al riordinamento dei ruoli e alla riconsiderazione degli aspetti economici;

c) per la istituzione e il riordinamento degli organi collegiali di governo degli istituti e scuole materne e di istruzione elementare, secondaria ed artistica.

ART. 2.

Lo stato giuridico del personale di cui al precedente articolo dovrà tener conto della natura della professione docente e dei caratteri richiesti dal suo esercizio in una scuola moderna adeguata alle esigenze personali e sociali e in una comunità scolastica intesa come struttura autonoma di elaborazione dei valori culturali e civili in stretto rapporto con la società, per il pieno sviluppo della personalità dell'alunno nella attuazione del diritto di studio.

sidi di 1ª categoria, presidi di 2ª categoria, professori di ruolo A, ed i diversi sviluppi di carriera dei professori diplomati dei vari gradi – e da armonizzare meglio la carriera degli insegnanti.

ART. 2.

Lo stato giuridico del personale di cui al precedente articolo dovrà inoltre:

1) garantire la effettiva libertà di insegnamento e di sperimentazione didattica nel quadro dei princìpi garantiti dalla Costituzione e nel rispetto del diritto degli alunni al pieno sviluppo della loro personalità;

2) definire i doveri, i diritti e le attribuzioni connessi con la funzione direttiva, con la funzione ispettiva e con la funzione docente;

3) determinare gli obblighi di servizio, distinguendo fra essi, per il personale docente, quelli di insegnamento, con l'indicazione degli orari, nella prospettiva di realizzazione della scuola integrata, aperta alle esigenze della società, impegnata a conseguire il pieno ed armonico sviluppo della personalità dell'alunno in stretta collaborazione con la famiglia;

4) determinare le forme e le modalità del reclutamento degli insegnanti, che dovrà avvenire di regola mediante concorsi per esami o per titoli ed esami, salva la previsione, sulla base di quanto già stabilito dagli ordinamenti vigenti, di altre forme di assunzione in ruolo, quando ciò sia richiesto dalla esigenza di particolari requisiti di specializzazione, con riferimento alle scuole d'istruzione tecnica, professionale e artistica. Potrà essere previsto che gli idonei dei concorsi e, per gli istituti e le scuole dell'istruzione secondaria ed artistica, anche i docenti in possesso dell'abilitazione all'insegnamento, siano iscritti in graduatorie speciali ad esaurimento, aggiornabili, formate sulla base della valutazione di titoli di merito e di servizio. Dette graduatorie saranno utilizzate per il conferimento di nomine in ruolo per un'aliquota dei posti e delle cattedre di ruolo annualmente vacanti, detratte le riserve di legge;

5) prevedere l'accesso alle carriere ispettive e direttive della scuola materna ed elementare ed alla carriera direttiva di istituti e scuole di istruzione secondaria ed artistica mediante concorso per titoli ed esame, anche a conclusione di corsi di preparazione e di formazione, tendenti ad accertare il possesso della cultura e della capacità ad assolvere, in collaborazione con gli organi collegiali demo-

La revisione della posizione del personale dovrà di conseguenza tener conto dell'impegno richiesto e delle responsabilità culturali, didattiche e sociali ad esso connesse.

ART. 3.

Lo stato giuridico riconsidererà la posizione del predetto personale nei suoi vari aspetti, anche economici, tenuto conto, per quanto possibile, date le modifiche conseguenti al riassetto generale di cui alla legge 18 marzo 1968, n. 249, e successive modificazioni, dei rapporti interni ed esterni stabiliti con la legge 28 luglio 1961, n. 831, nella misura in cui sarà previsto un miglioramento quantitativo e qualitativo delle prestazioni richieste dalla nuova struttura della scuola.

Saranno riordinati i ruoli, tenuto conto del titolo richiesto per l'accesso all'insegnamento, del grado della scuola, dell'impegno culturale e professionale e, per il personale direttivo ed ispettivo, anche delle responsabilità connesse con l'esercizio delle funzioni relative.

Si farà luogo, altresì, alla ristrutturazione delle carriere, in modo da eliminare alcune anomalie esistenti – quali i rapporti tra presidi di 1ª categoria, presidi di 2ª categoria, professori di ruolo A, ed i diversi sviluppi di carriera dei professori diplomati dei vari gradi – e da armonizzare meglio la carriera degli insegnanti.

ART. 4.

Lo stato giuridico del personale di cui all'articolo 1 della presente legge dovrà ispirarsi ad un corretto principio di distinzione e di collaborazione delle competenze e delle responsabilità politiche, amministrative e didattiche degli organi e degli istituti che provvedono alla scuola. Esso dovrà stabilire:

1) la garanzia della libertà di insegnamento, nel quadro dei princìpi costituzionali, intesa come libera espressione dell'insegnante, come autonomia didattica e di sperimentazione tecnicamente controllata nel rispetto del diritto dei giovani al pieno e libero sviluppo della loro personalità;

2) le attribuzioni, i doveri e i diritti connessi con la funzione docente, tenuto conto dei rapporti inerenti alla nuova configurazione dell'attività didattica e del governo della comunità scolastica; le attribuzioni, i doveri e i diritti connessi con la funzione direttiva considerata come attività di coordinamento e di animazione della vita scolastica con esclusione degli adempimenti di caratte-

craticamente eletti, i compiti inerenti alla funzione. Potranno essere previste graduatorie ad esaurimento, aggiornabili, da utilizzare per la copertura di una aliquota dei posti vacanti all'inizio di ciascun anno scolastico, formate sulla base dei risultati del concorso e della valutazione di altri titoli di merito e di servizio. Sarà prescritto il possesso della laurea, ferme restando, per l'accesso alla carriera direttiva della scuola materna ed elementare, le disposizioni vigenti, limitatamente al personale insegnante in servizio alla data di entrata in vigore dei provvedimenti delegati;

6) disciplinare l'assegnazione di sede ai vincitori dei concorsi, secondo l'ordine di graduatoria;

7) stabilire la disciplina del periodo di prova, la cui durata, limitatamente agli effetti giuridici, non potrà essere superiore ad un anno, con previsione, peraltro, dei casi di proroga per insufficienza di elementi atti alla pronunzia del giudizio di idoneità o di inidoneità;

8) disciplinare i trasferimenti a domanda e le assegnazioni provvisorie di sede, da disporsi sulla base di graduatorie compilate secondo una tabella di valutazione che tenga conto dei motivi di famiglia e dei titoli di servizio. Particolari garanzie saranno previste per i trasferimenti di ufficio che potranno essere disposti solo per soppressione di posto o per accertata incompatibilità di permanenza nella scuola o nella sede, su conforme parere dei competenti organi collegiali;

9) disciplinare i passaggi di cattedra nell'ambito di istituti e scuole di istruzione secondaria ed artistica di pari grado, con l'indicazione delle materie o del gruppo di materie di insegnamento per le quali possa ammettersi il passaggio. Sarà altresì prevista la possibilità di passaggio, in altro ordine e grado di scuola, del personale di ruolo in possesso del prescritto titolo di idoneità o di abilitazione, mediante l'inserimento nelle graduatorie speciali ad esaurimento, aggiornabili, di cui al precedente numero 4, con adeguata valutazione, ad ogni effetto, del servizio prestato nel ruolo di provenienza;

10) regolare la materia dei procedimenti e delle sanzioni disciplinari con le più ampie garanzie di effettiva tutela anche dinanzi ai competenti organi collegiali;

11) disciplinare la materia dei congedi e delle aspettative, compresi quelli per motivi di studio o per lo svolgimento di attività artistiche, tenuto conto delle esigenze di servizio. Saranno indicati gli organi competenti a concederli;

re amministrativo e disponendo il trasferimento dei poteri previsti dalla legislazione vigente per i dirigenti scolastici agli organi collegiali di cui all'articolo 6; le attribuzioni, i doveri e i diritti connessi con la funzione ispettiva propria di un corpo di esperti professionali utilizzati per l'accertamento tecnico-didattico, l'aggiornamento e la sperimentazione;

3) gli obblighi di servizio nella prospettiva di una scuola integrata che possa seguire i giovani unitariamente nei diversi momenti educativi. Dovrà essere fissato, per i docenti e i dirigenti, l'orario obbligatorio di servizio prevedendo la corresponsione di compensi per prestazioni di lavoro oltre il suddetto orario;

4) le forme e le modalità di reclutamento del personale insegnante, direttivo e ispettivo nella prospettiva di un unico livello di preparazione universitaria, da richiedere come requisito di base ai docenti di ogni ordine e grado di scuola completato dalle specializzazioni contemporanee o successive agli studi stessi e dall'abilitazione.

L'accesso alle carriere dovrà avvenire per concorso sulla base dell'accertamento delle capacità per l'esercizio della professione, fatta salva la previsione, sulla base di quanto già stabilito dagli ordinamenti vigenti, di altre forme di assunzione in ruolo, quando ciò sia richiesto dalla esigenza di particolari requisiti di specializzazione con riferimento alle scuole di istruzione tecnica, professionale e artistica.

Il personale direttivo e ispettivo dovrà essere reclutato tra il personale docente avente un congruo numero di anni di servizio di ruolo, sempre fatta salva la previsione di cui al comma precedente limitatamente alle scuole di istruzione artistica.

Per l'accertamento previsto dal concorso potrà anche valere l'esame di Stato necessario al conseguimento dell'abilitazione da sostenere al termine di appositi corsi di preparazione.

Potranno essere previste graduatorie ad esaurimento aggiornabili, da utilizzare per la copertura di una aliquota dei posti vacanti all'inizio di ogni anno scolastico;

5) la disciplina inerente alla partecipazione dei docenti alle commissioni di abilitazione e di concorso, prevedendone la designazione sentiti gli organi collegiali competenti per territorio;

6) la disciplina dell'assegnazione di sede ai vincitori dei concorsi secondo l'ordine di graduatoria e tenendo conto, compatibilmente, delle preferenze degli aspiranti; la disci-

12) stabilire adeguate forme di valutazione periodica del servizio, in sostituzione delle note di qualifica e dei rapporti informativi;

13) stabilire norme per l'organizzazione di corsi in collaborazione con le università, al fine del periodico aggiornamento culturale e professionale;

14) prevedere che le forme di abbreviazione della carriera, attraverso concorsi per merito distinto, tengano conto anche dei risultati dei corsi di aggiornamento culturale e professionale frequentati, dell'attività di sperimentazione didattica esplicata nell'ultimo quinquennio, nonché delle attività di studio e di ricerca;

15) prevedere norme di tutela delle libertà sindacali. Sarà in particolare disciplinato il diritto di riunione nei locali della scuola, fuori dell'orario delle lezioni;

16) regolare ogni altro aspetto dello stato giuridico e, in particolare, i casi e le condizioni per la cessazione del rapporto di impiego (dimissioni, decadenza, dispensa, destituzione, collocamento a riposo), per la restituzione ai ruoli di provenienza, per la riammissione in servizio, per i comandi, per il collocamento fuori ruolo e per l'utilizzazione in altri compiti e funzioni per sopravvenuta inidoneità, avendo riguardo alla particolare natura delle funzioni del personale e alla esigenza di armonizzazione della materia con la disciplina generale relativa agli impiegati civili dello Stato.

ART. 3.

Negli istituti e scuole di istruzione materna, elementare, secondaria ed artistica, saranno previsti i seguenti organi collegiali, le cui strutture e funzioni saranno determinate, con le norme delegate, al fine di accentuarne il carattere di organi di governo, per la realizzazione dell'autonomia e della partecipazione, nella gestione della scuola, sotto il profilo tecnico-didattico-culturale e in rapporto anche alle locali esigenze socio-economiche:

- Consiglio di istituto,
- Consiglio di presidenza o di direzione,
- Collegio dei docenti,
- Consiglio di classe e di interclassi.

Nel Consiglio di istituto, presieduto dal direttore o preside, saranno rappresentate le famiglie e le varie componenti della comunità scolastica e sarà assicurata la partecipazione facoltativa dei rappresentanti del comune, e, plina del periodo di prova che non potrà essere superiore ad un anno, con previsione dei casi di proroga;

7) le norme per l'aggiornamento culturale e professionale periodico dei docenti e dei dirigenti scolastici attuato con la disponibilità di appositi strumenti che si giovino degli apporti delle componenti universitaria e professionale, in forme e in modi diversi che rispettino comunque la libertà del docente valorizzando l'autonoma iniziativa, l'attività di studio, di ricerca, di sperimentazione personale e di gruppo.

I risultati delle iniziative di aggiornamento, debitamente vagliati, sostituiranno gli attuali concorsi di merito distinto al fine di consentire forme di abbreviazione della carriera che lo stato giuridico dovrà prevedere;

8) le forme di valutazione del servizio cui dovranno provvedere, previo parere tecnico, gli appositi organi collegiali previsti dall'articolo 6. La valutazione dovrà essere espressa su richiesta degli interessati, quando abbiano necessità di esibire i documenti relativi o per iniziativa degli organi collegiali in caso di inadempienza dei doveri connessi all'esercizio della professione o di insufficienza di rendimento;

9) la disciplina dei passaggi di ruolo e di cattedre, previo il possesso dei requisiti richiesti nelle scuole di ogni ordine e grado, con l'indicazione delle materie o del gruppo di materie di insegnamento per le quali possa ammettersi il passaggio e con adeguata valutazione ad ogni effetto del servizio prestato nei ruoli di provenienza;

10) la disciplina dei trasferimenti a domanda, e delle assegnazioni provvisorie di sede che tenga conto per i docenti e dirigenti dei motivi di famiglia e dei titoli e dell'anzianità di servizio.

Particolari garanzie dovranno essere previste per i trasferimenti di ufficio che potranno essere disposti solo per soppressione di posto o per accertata incompatibilità di permanenza nella scuola e nella sede, su conforme parere degli organi collegiali;

11) la disciplina dei congedi, delle aspettative, dei comandi compresi quelli per motivi di studio o per lo svolgimento di attività artistiche, tenuto conto delle esigenze di servizio e, per quanto possibile, nel rispetto del criterio di continuità dell'insegnamento. Dovranno essere indicati gli organi competenti a concederli;

12) la disciplina di ogni altro aspetto dello stato giuridico riguardante i casi e le condizioni per la cessazione del rapporto di

a livello d'istruzione secondaria superiore ed artistica, degli studenti. Il numero dei rappresentanti sarà stabilito, distintamente per la scuola materna ed elementare e per la scuola secondaria ed artistica, in rapporto al numero delle classi funzionanti. I membri saranno eletti distintamente dalle singole componenti all'inizio di ciascun anno scolastico. Il Consiglio avrà competenza a deliberare su tutto quanto attiene agli aspetti organizzativi della scuola e in particolare sull'organizzazione delle attività culturali e integrative della scuola medesima. Designerà altresì i propri rappresentanti in seno agli altri organi collegiali della scuola, compresi i Consigli di amministrazione delle casse scolastiche e degli istituti dotati di autonomia amministrativa. I rappresentanti designati non partecipano alle riunioni degli organi collegiali riuniti in sede giudicante per la valutazione del profitto degli alunni.

Sarà riordinato il Consiglio scolastico provinciale estendendone le competenze alla scuola materna e alla scuola secondaria ed artistica. Il nuovo Consiglio si articolerà in due sezioni: una per la scuola materna ed elementare, l'altra per la scuola secondaria ed artistica. Sarà prevista, nel seno della prima sezione, una Giunta che assorbirà le competenze del Consiglio di disciplina per i maestri elementari. Saranno riviste ed ampliate le attribuzioni del Consiglio che dovranno coprire ogni aspetto della organizzazione della scuola e delle altre attività connesse, compresa quella dell'educazione permanente, nell'ambito provinciale. Ne saranno determinati la composizione, il funzionamento ed il sistema di elezione o di designazione dei membri in modo da garantire la presenza in esso dei rappresentanti di tutte le categorie del personale direttivo, ispettivo e docente di scuole ed istituti statali, pareggiati o legalmente riconosciuti, delle famiglie, degli studenti, del mondo economico e del lavoro, dei comuni, della provincia.

TITOLO II

PERSONALE NON DOCENTE

ART. 4.

Il Governo della Repubblica, è delegato ad emanare, entro un anno dall'entrata in vigore della presente legge e con l'osservanza dei princìpi e dei criteri direttivi appresso indi- impiego (dimissioni, decadenza, dispensa, destituzione, collocamento a riposo), per la riammissione in servizio, per la restituzione ai ruoli di provenienza, per il collocamento fuori ruolo e per la utilizzazione in altri compiti e funzioni a causa di sopravvenuta inidoneità, avendo riguardo alla particolare natura della professione docente;

13) la normativa riguardante la materia dei procedimenti e delle sanzioni disciplinari di competenza degli appositi organi collegiali, con le dovute garanzie di tutela del personale;

14) la competenza degli organi collegiali in materia di contenzioso;

15) le norme di tutela delle libertà sindacali compresa la disciplina del diritto di riunione nei locali della scuola, fuori dell'orario normale delle lezioni.

ART. 5.

La istituzione di nuovi organi collegiali di governo e il riordinamento di quelli esistenti saranno finalizzati a realizzare l'autonomia e la partecipazione nella gestione della scuola nel quadro delle norme generali sull'istruzione e nel rispetto delle competenze e delle responsabilità di cui all'articolo 4 della presente legge, dando alla scuola stessa i caratteri di una comunità che interagisce con la più vasta comunità sociale e civica.

Gli organi collegiali saranno previsti
a livello di circolo didattico e di istituto;
a livello provinciale;
a livello regionale;
a livello nazionale.

ART. 6.

I circoli didattici e gli istituti scolastici saranno dotati di autonomia amministrativa limitatamente al funzionamento amministrativo e didattico e dovranno disporre, per l'espletamento delle mansioni conseguenti, di apposito personale qualificato. I decreti delegati indicheranno gli organi e la disciplina del controllo.

A livello di circolo e di istituto saranno istituiti o riordinati, secondo i criteri appresso indicati, i seguenti organi collegiali:

1) il consiglio di circolo o di istituto, presieduto da uno dei suoi membri eletto da tutti i componenti, e formato dalle rappresentanze elette del personale insegnante, del personale non insegnante, dei genitori; dal direttore didattico o dal preside; dai rappresentanti degli

cati, un decreto avente valore di legge ordinaria per la disciplina degli aspetti peculiari del rapporto di impiego e delle funzioni del personale non insegnante degli istituti e scuole secondarie ed artistiche, in ordine:

a) alle attribuzioni proprie di ciascuna carriera, con determinazione degli orari e degli obblighi di servizio, in rapporto anche all'orario delle lezioni, delle esercitazioni e delle altre attività dell'istituto, a funzionamento diurno, pomeridiano o serale, e nella prospettiva d'una scuola integrata.

Le prestazioni in eccedenza agli orari ed agli obblighi di servizio saranno retribuite a norma delle disposizioni vigenti per il personale civile;

b) alla determinazione degli organici in rapporto al numero delle classi, della popolazione scolastica, dei laboratori, delle officine, delle strutture degli edifici, degli orari, degli obblighi di servizio e delle attività di cui al punto precedente;

c) all'assunzione, nei limiti delle vacanze dell'organico, del personale delle carriere esecutiva ed ausiliaria attraverso concorsi per titoli, indetti ed espletati per ogni provincia, con graduatorie permanenti ed aggiornabili. Sarà prevista l'assunzione in ruolo dopo un biennio di servizio senza demerito;

d) alla disciplina delle sostituzioni temporanee in casi di assenza – per durata superiore a due mesi, escluso dal computo il periodo di congedo ordinario – del personale ausiliario di ruolo o non di ruolo, allorché le stesse siano necessarie per garantire il funzionamento della scuola. Per le sostituzioni saranno utilizzate, in quanto possibile, le graduatorie di cui alla precedente lettera *c*);

e) alla partecipazione dei rappresentanti del personale, democraticamente eletti, al Consiglio di istituto di cui al primo comma del precedente articolo 3;

f) alla partecipazione del segretario o del segretario-ragioniere-economo, con funzioni di segretario, alle riunioni del Consiglio di amministrazione degli istituti ad autonomia amministrativa e delle Casse scolastiche;

g) alla tutela delle libertà sindacali con i criteri e con i princîpi indicati al n. 15 del precedente articolo 2;

h) alla disciplina di ogni altro aspetto peculiare del rapporto di impiego, ad integrazione dello stato giuridico degli impiegati civili dello Stato, con riguardo all'esercizio delle mansioni di natura particolare.

enti assistenziali e dagli esperti (medico, assistente sociale, psicologo, ecc.) operanti nella scuola; dai rappresentanti degli enti locali i quali designeranno anche i rappresentanti del mondo del lavoro, della produzione e della economia. Parteciperanno alle riunioni del consiglio di istituto, nelle scuole secondarie superiori, i rappresentanti degli studenti in età non inferiore a sedici anni.

Il consiglio di circolo o di istituto potrà eleggere una giunta esecutiva che eserciterà anche le funzioni di un consiglio di amministrazione; i consigli di circolo o d'istituto meno numerosi assumeranno direttamente queste funzioni.

Nella giunta esecutiva dovranno comunque essere rappresentate tutte le componenti del consiglio scolastico del circolo o dell'istituto: di essa dovranno far parte il direttore didattico o il preside e il responsabile del settore amministrativo;

2) il collegio dei docenti composto dal personale insegnante di ruolo e non di ruolo del circolo o dell'istituto presieduto dal direttore didattico o dal preside.

Il Collegio dei docenti eleggerà: i membri di un consiglio di disciplina degli alunni, presieduto dal direttore didattico o dal preside, del quale faranno parte rappresentanti eletti dei genitori e degli studenti di età non inferiore a 16 anni nelle scuole secondarie superiori; i membri di un comitato incaricato della valutazione del servizio degli insegnanti ai sensi del punto 8) dell'articolo 4 della presente legge presieduto dal direttore didattico o dal preside.

Il collegio dei docenti eleggerà anche i suoi rappresentanti nel consiglio di istituto;

3) i consigli di classe e di interclasse formati dai docenti della classe o dal gruppo di classi interessate, dai rappresentanti eletti dai genitori, dai rappresentanti eletti degli studenti nelle scuole secondarie superiori.

Per particolari competenze i consigli di classe si convocheranno con la sola presenza dei docenti.

Il consiglio di circolo o di istituto avrà potere deliberante in ordine alla organizzazione della vita scolastica, alle dotazioni, all'assistenza, alle attività parascolastiche, interscolastiche, extrascolastiche e in ordine all'impiego dei mezzi finanziari, su proposta della giunta esecutiva, e potrà esprimere il proprio parere sull'andamento didattico e amministrativo e su ogni altro argomento di competenza degli organi collegiali funzionanti nella scuola. La giunta esecutiva preparerà i lavori del

TITOLO III

DISPOSIZIONI TRANSITORIE, COMUNI E FINALI

ART. 5.

Saranno dettate opportune norme transitorie in relazione al riordinamento dei ruoli ed alla ristrutturazione delle carriere di cui al precedente articolo 1 ed a quanto altro potrà derivare dall'applicazione della presente legge.

ART. 6.

Le norme delegate di cui agli articoli 1 e 4 saranno emanate con decreto del Presidente della Repubblica, su proposta del Ministro della pubblica istruzione, di concerto con il Ministro del tesoro e con il Ministro per la riforma della pubblica amministrazione, udito il parere di una Commissione composta di 10 senatori e di 10 deputati, in rappresentanza proporzionale dei gruppi parlamentari, nominati dai presidenti delle rispettive Camere su designazione dei presidenti dei gruppi stessi, integrata da 12 rappresentanti dei sindacati che organizzano il personale direttivo, ispettivo, docente e non docente, della scuola materna, elementare, secondaria, artistica, nominati dal Ministro della pubblica istruzione su designazione delle organizzazioni sindacali a carattere nazionale, e da 4 esperti dei problemi scolastici scelti dal Ministro della pubblica istruzione.

ART. 7.

Entro due anni dalla data di entrata in vigore della presente legge, il Governo della Repubblica è delegato a raccogliere e coordinare in testo unico le norme emanate ai sensi della presente legge con le preesistenti disposizioni sullo stato giuridico del personale direttivo, ispettivo, docente e non docente, della scuola materna, elementare, secondaria ed artistica e con le norme dello statuto degli impiegati civili dello Stato di cui al decreto del Presidente della Repubblica 10 gennaio 1957, n. 3 e successive modificazioni e integrazioni che siano con esse compatibili.

ART. 8.

Le norme delegate andranno in vigore dal 1° ottobre successivo alla data della loro pubblicazione e, comunque, non prima di 2 mesi da tale data, qualora fra la data della pubblicazione e il 1° ottobre intercorra un più breve periodo di tempo.

consiglio di circolo o di istituto e curerà la esecuzione delle delibere.

Al collegio dei docenti spetterà la competenza del funzionamento didattico della scuola (adeguamento degli indirizzi programmatici, piano degli studi, scelta dei libri di testo e dei sussidi didattici, sperimentazione, ecc.) anche sulla base delle proposte e dei pareri dei consigli di classe o di interclasse, dei consigli di circolo o di istituto.

I consigli di classe dovranno agevolare ed estendere i rapporti docenti-genitori-studenti in ordine allo svolgimento del programma, al rendimento scolastico, all'andamento di particolari iniziative di carattere educativo e didattico. Le competenze relative alla realizzazione dell'unità dell'insegnamento e dei rapporti interdisciplinari nonché alla valutazione periodica e finale degli alunni spettano al consiglio di classe convocato con la sola presenza dei docenti.

Tutti gli organi di cui al presente articolo dureranno in carica un triennio.

I decreti delegati stabiliranno il numero dei componenti di ogni organo, proporzionale a quello della popolazione scolastica e del personale della scuola e la ripartizione delle rappresentanze, riservando almeno il 50 per cento del totale ai docenti. Il numero dei componenti del consiglio di circolo o d'istituto non potrà comunque essere superiore a 40.

Dovrà pure essere assicurato e regolato il diritto di assemblea di classe e di istituto nei locali della scuola degli studenti per le scuole secondarie superiori, e dei genitori.

ART. 7.

A livello provinciale sarà riordinato, secondo i criteri appresso indicati, il consiglio provinciale scolastico comprendente nell'ambito della sua competenza le scuole materne, elementari, secondarie ed artistiche della provincia.

Faranno parte del consiglio provinciale scolastico: i rappresentanti eletti del personale docente di ruolo e non di ruolo di ogni ordine e grado di scuola, dei direttori didattici e dei presidi, del personale non insegnante di ruolo e non di ruolo; i rappresentanti del personale docente dirigente delle scuole non statali; i rappresentanti eletti dei genitori; il provveditorato agli studi e i rappresentanti del personale amministrativo del provveditorato agli studi; i rappresentanti degli esperti operanti nella scuola e per la scuola (medici, psicologi, assistenti sociali,

eccetera); i rappresentanti degli enti assistenziali operanti nella scuola; i rappresentanti dei sindacati della scuola; i rappresentanti dei comuni della provincia; i rappresentanti del consiglio provinciale; il rappresentante del consiglio regionale; i rappresentanti del mondo del lavoro, della produzione e della economia.

Il consiglio scolastico provinciale sarà presieduto da uno dei suoi membri eletto da tutti i componenti.

Il consiglio provinciale scolastico esprimerà una giunta esecutiva di cui farà parte il provveditore agli studi. Eleggerà pure i componenti dei consigli di disciplina per il personale della scuola che ha ruoli provinciali.

Le attribuzioni del consiglio scolastico provinciale dovranno coprire ogni aspetto della programmazione, dell'organizzazione e del funzionamento della scuola, dell'assistenza, di proposta per l'edilizia, di ogni altra attività connessa alla scuola, dell'educazione permanente nell'ambito della provincia. Il consiglio scolastico provinciale esaminerà i bilanci preventivi presentati dai consigli di circolo o di istituto e provvederà alla ripartizione dei fondi sulla base dei criteri indicati dai decreti delegati.

Il consiglio provinciale scolastico potrà funzionare unitariamente per le materie comuni a tutte le scuole e dovrà articolarsi in sezioni verticali e orizzontali per singole materie (edilizia, assistenza, ecc.) e per gradi di scuola (materna, elementare, secondaria inferiore, secondaria superiore ed artistica).

I decreti delegati stabiliranno il numero dei componenti in proporzione della popolazione scolastica della provincia e del numero delle scuole e del personale, le modalità di elezione e la ripartizione delle rappresentanze.

Il consiglio provinciale scolastico durerà in carica cinque anni.

I decreti delegati conterranno apposite norme di attuazione per le scuole con lingua di insegnamento diversa da quella italiana.

ART. 8.

A livello regionale sarà istituito e funzionerà, con criteri analoghi a quelli per l'istituzione e il funzionamento del consiglio scolastico provinciale, il consiglio scolastico regionale. I membri di detto consiglio dovranno garantire una rappresentanza di tutte le province della regione. Sarà prevista una rappresentanza dell'ente Regione.

Oltre al coordinamento delle competenze dei consigli scolastici provinciali nell'ambito della regione, il consiglio scolastico regionale affiancherà gli organi amministrativi decentrati a livello regionale e potrà avere compiti di consulenza e di proposta in ordine alle competenze della Regione sulla scuola.

Il consiglio regionale scolastico durerà in carica cinque anni.

ART. 9.

A livello nazionale sarà istituito il consiglio scolastico nazionale che sostituirà la seconda e la terza sezione del consiglio superiore della pubblica istruzione e la quarta sezione del consiglio superiore delle Antichità e belle arti.

Il consiglio nazionale sarà composto con criteri analoghi a quelli degli organi provinciali e regionali proiettati nell'ambito nazionale.

Ne faranno parte anche rappresentanze elettive del corpo degli ispettori centrali, dei provveditori agli studi, dei funzionari direttivi dell'amministrazione centrale, rappresentanti del Parlamento, rappresentanti del consiglio nazionale universitario. Esso eleggerà nel suo seno il presidente e l'ufficio di presidenza; eleggerà inoltre i propri rappresentanti nel consiglio nazionale universitario. Esprimerà per elezione i consigli di disciplina per il personale della scuola che avrà ruoli organici nazionali e per il contenzioso dei diversi ordini di scuola.

Il consiglio nazionale scolastico avrà competenza sull'orientamento e il coordinamento del funzionamento didattico, dell'organizzazione, dell'assistenza, delle attività connesse alla scuola, per la scuola materna, elementare, secondaria ed artistica. Avrà anche compiti di consulenza e di proposta per il Ministero della pubblica istruzione in materia di norme generali sull'istruzione, di ordinamento degli studi, di programmazione, di finanziamento e di sviluppo della scuola.

Il consiglio scolastico nazionale potrà funzionare unitariamente per le materie comuni a tutte le scuole e dovrà articolarsi in sezioni verticali e orizzontali per singole materie e per gradi di scuola.

Il consiglio nazionale scolastico durerà in carica cinque anni.

I decreti delegati stabiliranno il numero dei componenti e la ripartizione delle rappresentanze.

TITOLO II

PERSONALE NON DOCENTE

ART. 10.

Il Governo della Repubblica è delegato ad emanare entro un anno dalla data di entrata in vigore della presente legge e con l'osservanza dei princìpi e dei criteri direttivi appresso indicati un decreto avente valore di legge ordinaria per la disciplina degli aspetti peculiari dello stato giuridico del personale non insegnante degli istituti e scuole di istruzione secondaria ed artistica dei convitti nazionali, degli educandati femminili dello Stato e dei convitti annessi agli istituti di istruzione tecnica e professionale.

Le norme delegate dovranno comprendere:

1) l'aggiornamento delle carriere e le attribuzioni proprie di ciascuna carriera con la determinazione degli obblighi di servizio in rapporto agli orari, alle attività e al funzionamento dell'istituto e nella prospettiva della scuola integrata di cui al punto 3) dell'articolo 4 della presente legge.

Le prestazioni in eccedenza agli obblighi di servizio saranno retribuite a norma delle disposizioni vigenti per il personale civile;

2) la determinazione degli organici in rapporto al numero delle classi e tenendo conto della popolazione scolastica, dei laboratori, delle officine, delle strutture degli edifici, degli orari, degli obblighi di servizio, delle attività di cui al punto 1) del presente articolo, nonché per i convitti nazionali, gli educandati femminili dello Stato e convitti annessi agli istituti di istruzione tecnica e professionale del numero dei convittori e dei semiconvittori;

3) la assunzione in ruolo, nei limiti delle vacanze dell'organico del personale delle carriere esecutiva ed ausiliaria, mediante concorsi per titoli, indetti e espletati periodicamente in ogni provincia con graduatorie permanenti e aggiornabili, ai quali saranno ammessi i candidati con almeno due anni di servizio non di ruolo senza demerito.

Sarà previsto il conferimento degli incarichi annuali per il servizio non di ruolo del personale di cui al comma precedente mediante graduatorie provinciali in analogia a quanto disposto agli articoli 3 e 11 della legge 13 giugno 1969, n. 282;

4) la disciplina delle sostituzioni temporanee nei casi di assenza per durata superiore

a 30 giorni – escluso dal computo il periodo di congedo ordinario – del personale esecutivo e ausiliario di ruolo e non di ruolo, allorché le stesse siano necessarie per garantire il funzionamento degli istituti o scuole dei convitti nazionali, degli educandati femminili dello Stato, dei convitti annessi agli istituti e scuole di istruzione tecnica e professionale.

Per le sostituzioni suddette saranno utilizzate in quanto possibile, le graduatorie di cui al secondo comma del precedente punto 3). Sarà pure prevista e disciplinata la sostituzione temporanea del personale appartenente ad altre carriere;

5) la partecipazione dei rappresentanti del personale democraticamente eletti agli organi collegiali di governo della scuola di cui agli articoli 6, 7, 8 e 9, e del responsabile del settore amministrativo ai medesimi organi di cui all'articolo 6 della presente legge;

6) le norme di tutela delle libertà sindacali come al punto 15 dell'articolo 4 della presente legge;

7) la disciplina di ogni altro aspetto peculiare dello stato giuridico del personale di cui al presente articolo ad integrazione dello stato giuridico degli impiegati civili dello Stato.

TITOLO III

DISPOSIZIONI TRANSITORIE, COMUNI E FINALI

ART. 11.

Saranno dettate opportune norme transitorie in relazione al riordinamento dei ruoli ed alla ristrutturazione delle carriere di cui al precedente articolo 1 ed a quanto altro potrà derivare dall'applicazione della presente legge.

ART. 12.

Le norme delegate di cui agli articoli 1 e 4 saranno emanate con decreto del Presidente della Repubblica su proposta del Ministro della pubblica istruzione, di concerto con il Ministro per la riforma della pubblica amministrazione, udito il parere di una commissione composta di dieci senatori e di dieci deputati, in rappresentanza proporzionale dei gruppi parlamentari nominati dai presidenti delle rispettive Camere su designazione dei presi-

denti dei gruppi stessi, integrata da 12 rappresentanti dei sindacati che organizzano il personale direttivo, ispettivo, docente e non docente della scuola materna, elementare, secondaria, artistica nominati dal Ministro della pubblica istruzione su designazione delle organizzazioni sindacali a carattere nazionale e da quattro esperti dei problemi scolastici scelti dal Ministro della pubblica istruzione.

Sarà garantita alle riunioni della commissione la presenza dei membri di governo preposti ai ministeri di competenza.

ART. 13.

Entro due anni dalla data di entrata in vigore della presente legge, il Governo della Repubblica è delegato a raccogliere e coordinare in testo unico le norme emanate ai sensi della presente legge con le preesistenti disposizioni sullo stato giuridico del personale direttivo, ispettivo, docente e non docente, della scuola materna, elementare, secondaria ed artistica e con le norme dello statuto degli impiegati civili dello Stato di cui al decreto del Presidente della Repubblica 10 gennaio 1957, n. 3 e successive modificazioni e integrazioni che siano con esse compatibili.

ART. 14.

Le norme delegate andranno in vigore dal 1° ottobre successivo alla data della loro pubblicazione e, comunque, non prima di 2 mesi da tale data, qualora fra la data della pubblicazione e il 1° ottobre intercorra un più breve periodo di tempo.