

CAMERA DEI DEPUTATI

N. 2093

DISEGNO DI LEGGE

PRESENTATO DAL MINISTRO DELLA PUBBLICA ISTRUZIONE
(MEDICI)

DI CONCERTO COL MINISTRO *AD INTERIM* DEL TESORO
(TAMBRONI)

Statuto del personale direttivo ed insegnante
degli Istituti e delle scuole di istruzione secondaria

Presentato alla Presidenza il 24 febbraio 1960

ONOREVOLI DEPUTATI! — La legge 20 dicembre 1954, n. 1181, con la quale il Governo fu delegato ad emanare il nuovo statuto degli impiegati civili dello Stato, ebbe esecuzione — come è ben noto — sia attraverso le leggi delegate del gennaio 1956 e sia con il « Testo unico delle disposizioni concernenti lo statuto degli impiegati civili dello Stato » approvato con decreto del Presidente della Repubblica 10 gennaio 1957, n. 3. Il personale insegnante, direttivo e ispettivo delle scuole di ogni ordine e grado, per le caratteristiche peculiari delle sue funzioni, pur rientrando sotto diversi aspetti nella grande categoria degli impiegati dello Stato (almeno secondo la definizione ormai da tutti accettata, che sono tali « coloro che si pongono volontariamente e permanentemente a disposizione dello Stato per la prestazione retribuita e professionale della loro attività »), sotto altri aspetti se ne distacca e così l'articolo 7 della legge delega dispose appunto che per il nominato personale il nuovo « statuto » fosse preparato a parte, in modo che si adeguasse per parecchi criteri — precisamente indicati nel citato articolo 7 — a quelli

impiegati di Stato e per altri criteri rispondesse a quelli particolarmente indicati dallo stesso articolo 7.

Il presente disegno di legge, per il quale si è conservata la denominazione di « statuto » anche per le implicazioni proprie del termine, comprende le disposizioni che più precisamente attengono allo « stato giuridico » del predetto personale essendo stato il « trattamento economico e lo sviluppo di carriera », a cui allude il citato articolo 7, disciplinato a parte e prima, con apposita legge (legge 13 marzo 1958, n. 165).

La questione che si è dovuto preliminarmente affrontare prima dell'elaborazione punto per punto del presente disegno di legge è stata quella relativa alla coesistenza di due statuti: quello degli impiegati statali (leggi delegate del gennaio 1956 e testo unico 10 gennaio 1957, n. 3) e questo relativo ai presidi e agli insegnanti di tutte le scuole secondarie. La questione aveva un aspetto formale assai importante in connessione al carattere di leggi delegate proprio di quelle riguardanti gli impiegati statali e di legge da discutere dinanzi alle Camere proprio del presente statuto. Ma più importante ancora

era l'aspetto sostanziale che si poneva da un lato in termini di diversità di funzioni e quindi di differenti procedimenti di scelta del personale, di differenti suoi diritti e obblighi e d'altro lato in termini di identità di alcuni istituti giuridici come quelli relativi ai procedimenti disciplinari, alle interruzioni del servizio, ecc. Il criterio che ha prevalso nella stesura di questo disegno di legge, oltre a quello di rispettare pienamente il disposto del ricordato articolo 7 della legge delega, è stato soprattutto quello dell'economia e della chiarezza: dell'economia nel senso che non si è ritenuto di ripetere in maniera letteralmente identica tutte le disposizioni comuni alle due grandi categorie di personale; della chiarezza nel senso che si è data una formulazione autonoma alle disposizioni che, se pur in parte comuni, richiedevano di essere diversamente formulate per ragioni di terminologia tecnica e di esattezza di riferimenti. Con la adozione di questo criterio si è conseguito anche il vantaggio di ridurre al minimo il numero degli articoli del presente disegno di legge.

Altra questione che si riscontra ogni volta che si deve preparare un testo di legge ma che nel caso presente assumeva un rilievo particolare per la molteplicità dei rapporti da disciplinare con apposite norme, è quella della separazione delle disposizioni proprie ad una legge da quelle più proprie di un regolamento. Se ben si riflette questa distinzione, difficile a precisarsi anche sul piano teorico, è assai più difficile realizzarla praticamente per lo « stato giuridico » del personale dirigente e insegnante e ciò in quanto i diritti e gli obblighi di esso non ammettono il ricorso a formule generali ma richiedono che siano puntualizzati con sufficiente precisione attraverso norme che per la loro natura assumono più il carattere di norme regolamentari. Del resto, se si esaminano i precedenti provvedimenti legislativi relativi a questa materia, a cominciare dalla legge Casati (legge 13 novembre 1859, n. 3725) ai successivi di cui ci limitiamo qui ad accennare solo a quelli di maggior rilievo (regolamenti 21 giugno 1885, n. 3413; 3 febbraio 1901, n. 31; legge 8 aprile 1906, n. 141; regio decreto 21 luglio 1910, n. 529; regolamento 22 giugno 1913, n. 1014; regio decreto 6 maggio 1923, n. 1054, legge Gentile; regolamenti 30 aprile 1924, n. 965; 27 novembre 1924, n. 2367; regio decreto 26 settembre 1935, n. 1845; e da ultimo decreto del Capo provvisorio dello Stato 21 aprile 1947 n. 629) si osserva subito, come appare perfino dalle

stesse intitolazioni, che la stessa materia è indifferentemente distribuita in provvedimenti aventi quando carattere di legge e quando di regolamento.

Tuttavia nel presente disegno di legge si è cercato di includere le norme ritenute più importanti e più generali secondo i criteri più comunemente osservati oggi in questo genere di lavori, con la riserva che il presente statuto dovrà essere seguito al più presto da un regolamento, oltre a quello specificamente richiesto dall'articolo 8 per disciplinare l'organizzazione e lo svolgimento dei concorsi. Comunque è da tener presente che, pur nel rispetto della libertà di insegnamento contemplata dall'articolo 2 del presente disegno di legge, crediamo indispensabile che l'azione di governo didattico e disciplinare di ogni scuola, affidata dall'articolo 44 al preside insieme al Collegio dei professori, sia opportunamente precisata attraverso un regolamento, il quale oltre a indicare i modi di attuazione del coordinamento dei diversi insegnamenti e lo svolgimento di tante attività scolastiche di carattere principale o integrativo, potrà anche rendere operanti altre prescrizioni, anche se minute, esistenti nelle precedenti disposizioni e che non hanno trovato posto nell'articolo 28 di questo disegno di legge, relativamente ai doveri connessi con l'esercizio della funzione di docente. In questo modo, ogni Istituto, pur nel rispetto delle disposizioni più generali contenute in questa legge e nelle altre ancora in vigore, potrà assumere una propria fisionomia e personalità educativa per il suo maggior decoro e prestigio.

* * *

Sopra l'importanza eccezionale che il presente disegno di legge riveste non solo per le categorie interessate ma per tutta la scuola secondaria italiana non è necessario indugiarsi, bastando a sottolinearla non solo la fondata affermazione che, in ultima analisi, la scuola è sempre quale gli insegnanti la fanno, ma anche l'ampiezza e la risonanza delle discussioni in varie sedi avvenute in questi ultimi anni sull'argomento. Un rilievo particolare però deve essere posto in giusta luce a questo riguardo: alludiamo al valore che il presente statuto assume se viene storicamente inquadrato nel faticoso travaglio di sviluppo e di perfezionamento subito dalla scuola secondaria italiana in quest'ultimo secolo e cioè nel periodo di tempo che coincide — *grosso modo* — con quello dell'unità dello Stato

italiano. Il rilievo a cui ci riferiamo acquista una precisa e significativa consistenza per chi si indugi ad esaminare, anche attraverso una rapida lettura, i diversi « stati giuridici » del personale in questione, ai quali abbiamo fatto più sopra cenno. Avviene allora di avvertire che l'evoluzione subita dai testi legislativi permette di intravedere la trasformazione, non priva di sussulti, avvenuta in un secolo non solo nella scuola italiana ma nella società italiana, dall'epoca del Risorgimento ad oggi. Cioè appare evidente come ognuno degli « stati giuridici » degli insegnanti riassuma e sottolinei le caratteristiche principali della situazione politica, storica, sociale ed economica dell'epoca a cui ciascuno « stato giuridico » si riferisce.

Né si riuscirebbe a ben penetrare nell'anima profonda della scuola secondaria di ogni periodo di tempo considerato se non si conoscessero le condizioni degli insegnanti sul piano giuridico e su quello economico. Così appare evidente come nei primi decenni dell'unità italiana rimangono in ombra quelli che oggi si chiamano i « diritti della categoria » nonché tutto quanto atteneva ai « modi » della nomina dei presidi e degli insegnanti, quando tali si poteva diventare con procedure sommarie che denunciano quanto fu difficile in quei lontani tempi trovare elementi preparati al difficile compito di dirigere una scuola secondaria e di insegnarvi. I « diritti e gli obblighi » dei presidi e dei docenti si vanno a mano a mano precisando col procedere degli anni insieme agli ordinamenti istituzionali della scuola italiana ed è caratteristico che a cominciare dalla legge Casati tale precisazione avvenga con la ripetizione di alcune « formule », le quali, con quasi le stesse parole, si ritrovano negli ultimi « stati giuridici » del personale dirigente e insegnante, compreso quest'ultimo.

Questo permanere nel tempo di parecchie disposizioni, specie relative agli « obblighi » dei presidi e degli insegnanti, fa capire come l'attività più intima dell'insegnare sia disciplinata da norme che quasi scaturiscono in via autonoma dalla realtà stessa della scuola e dalla sua immancabile ispirazione alle fonti perenni della moralità, della religione, dell'umanità più profonda.

Fra le disposizioni che sono venute meno, ci piace ricordarne una, a titolo esemplificativo, che si distingue dalle altre (pure sparite) per un suo particolare non trascurabile significato: alludiamo all'obbligo che gli insegnanti avevano di curare « che i più degli alunni

traggano il maggior profitto possibile » dall'insegnamento. Questa norma che appare nel 1885, si conserva per molti anni per sparire solo con la legge Gentile forse perché si ritenne che venisse assorbita dai nuovi orientamenti pedagogici che pongono sempre più l'alunno al centro dell'insegnamento. Le norme relative al Collegio dei professori, ai doveri dei capi di Istituto e degli insegnanti in parte si ritrovano nelle leggi successivamente emanate quasi a confermare che tali doveri sono connaturati con la funzione stessa, la quale tuttavia, per la parte più impegnativa — è opportuno sottolinearlo — non ammette comunque alcuna puntuale codificazione approfondendo le sue radici solo nell'intimo della coscienza e della cultura dell'educatore.

Per quanto riguarda poi l'evolversi dei procedimenti di assunzione del personale e lo svolgimento delle carriere, come delle « garanzie » esistenti a tutela dell'insegnante nel libero svolgimento della sua opera, è naturale che il confronto dei diversi « stati giuridici » metta in evidenza le idee politiche dominanti in ogni periodo e anche il graduale sviluppo assunto dalla « coscienza di categoria », idealmente intesa nel senso migliore. In questo processo vi fu, come è noto, una amara pausa nel periodo fascista, pausa — è giusto rilevarlo — che non si avverte che per lievissimi segni nei primi tempi della riforma Gentile, ma che si produsse in maniera eccezionalmente dura nel 1935 quando, con un decreto-legge di poche righe, si cancellarono conquiste faticosamente perseguite dagli insegnanti in decenni di lotte: « contro le assegnazioni di sede e i trasferimenti — disponeva quel decreto — non sono ammessi ricorsi; « tutte le punizioni disciplinari ai presidi e agli insegnanti sono inflitte esclusivamente dal Ministro ». Queste citazioni non sono qui fatte per spirito polemico ma solo per sottolineare che cosa rappresenta il presente disegno di legge per il personale dirigente e insegnante e per la giusta difesa della sua situazione morale e giuridica. Se venticinque anni or sono fu toccato il piano più basso delle « garanzie » di cui detto personale è ben a ragione geloso coincidendo esse con le più alte ragioni di dignità di una funzione fondamentale per uno Stato moderno, con il presente disegno di legge ci sembra raggiunto il piano più alto per tali garanzie e per detta dignità.

* * *

Come è noto, una critica che frequentemente è presentata oggi, non solo dagli

studiosi di diritto ma perfino dal privato cittadino, si riferisce alla eccessiva abbondanza e complessità delle disposizioni legislative esistenti per ogni campo di attività, alla loro frammentarietà e spesso anche al fatto che sono ancora in vigore leggi emanate in epoche assai lontane quando tanto diverse erano le esigenze che le leggi stesse dovevano soddisfare. Nel caso particolare delle leggi scolastiche il problema si presenta in maniera grave per la grande varietà esistente di tipi di Istituti e scuole di istruzione secondaria e per il numero elevatissimo di leggi e decreti che si applicano attualmente e che risalgono per la loro emanazione, agli anni 1923 e 1924 e cioè a quasi quaranta anni or sono. Si presenta così a ciascun organo amministrativo, ad ogni autorità scolastica, ad ogni tecnico della materia, in ogni momento, la eccezionale difficoltà di trovare per le molte occorrenze del genere, quali siano le norme vecchie e recenti che le contengono.

Tale ricerca è spesso ardua anche ai più esperti competenti di legislazione scolastica e una volta trovate le disposizioni che fanno al caso può anche capitare di riscontrare fra esse notevoli differenze di sostanza e di interpretazione, come appunto accade sempre quando lo spirito che informa i diversi provvedimenti legislativi è radicalmente differente in quanto è profondamente mutata la realtà storica, politica e sociale che immancabilmente fa da sfondo ad ogni legge. Alle difficoltà di ordine pratico a cui si allude se ne aggiunge un'altra, di ordine generale, e ben più grave: l'incertezza del diritto che così si determina, la quale rende più lenta e spesso non priva di intime contraddizioni l'opera della pubblica Amministrazione. Nel campo scolastico, basta — ad esempio — analizzare attentamente la giurisprudenza (Consiglio di Stato, Corte dei conti, ecc.) per trovare infinite prove concrete di tale incertezza, cui la materia del contendere si riferisce, molto spesso, proprio per l'esistenza, per lo stesso argomento, di disposizioni incoerenti o incomplete.

Il nuovo statuto del personale dirigente e insegnante delle scuole secondarie vuole appunto conferire maggiore organicità e certezza all'ordinamento del personale stesso, facendo tesoro anche dei suggerimenti della nutrita esperienza di questi ultimi anni e sostituendo allo stato giuridico approvato con decreto del Capo provvisorio dello Stato 21 aprile 1947, n. 629, e alle molte altre norme

in materia disperse in tanti provvedimenti, uno statuto in cui si è cercato di realizzare nella maniera migliore l'auspicata unificazione e il necessario aggiornamento legislativo.

* * *

Se si passa ora a considerare le novità di maggiore rilievo contemplate nel presente disegno di legge, si deve accennare subito a quella espressa con l'articolo 2 perché in essa si trova, sotto alcuni aspetti, il principio animatore del nuovo ordinamento: alludiamo alla « libertà di insegnamento ». Mai è avvenuto e neppure prima del fascismo — i precedenti stati giuridici lo confermano — che tale principio sia stato esplicitamente enunciato in una legge scolastica; in questo caso la sua stessa collocazione in apertura del disegno di legge vuole sottolinearne l'importanza e il valore.

Se ben si riflette, la libertà delle opinioni e delle coscienze, che è il motivo essenziale di ogni sistema veramente democratico, implica, nel settore della scuola, la libertà di insegnare senza limitazioni e vincoli imposti dall'esterno con mere prescrizioni rigide e formali. In questo senso si esprime l'articolo 33 della Costituzione a cui l'articolo 2 del presente disegno di legge va direttamente riferito. Altre forme di lavoro possono ammettere vincoli numerosi senza che il lavoro stesso ne soffra: quello dell'insegnante, concepito come formazione di coscienze e sviluppo di intelligenze, non ammette restrizioni artificiali. Quanto non deve essere fatto non sarà spontaneamente fatto perché la legge del limite si realizza da sé in ogni manifestazione che poggi sulla « coscienza » e non può non ispirarsi agli eterni principi di vero ordine e di assoluta moralità, impliciti nell'atto educativo per il quale l'obbligo di seguire passivamente motivi esterni ed estranei assume proprio il carattere preciso della diseducazione. Le limitazioni che sono espresse nel testo dell'articolo 2 sono solo apparenti, esse vengono dal « di dentro » e non rappresentano altro che una più precisa enunciazione del concetto a cui si riferiscono. Esso vuole significare anche pieno rispetto della personalità del docente nell'atto in cui è veramente tale, tutto rivolto ad istillare nei giovani l'amore al bene e al sapere per preparare al Paese e alla società uomini migliori di quelli di un tempo e migliori di noi.

Naturalmente le implicazioni proprie del concetto di « libertà di insegnamento » sono molteplici e una parte di esse si riassumono

nell'altro concetto di « libertà didattica », pur rappresentando questa qualcosa di più limitato e circoscritto e sottolineando un postulato ormai unanimemente accettato da tutte le correnti pedagogiche moderne. Tale libertà ogni insegnante la intenderà a « modo proprio » e soltanto per questa via l'insegnamento, pur nella infinita varietà di interpretazioni e di applicazioni, potrà divenire un quotidiano atto di vera vita, un costante e meditato atto di fede nei motivi ideali dell'esistenza.

* * *

Fra i diversi « Momenti del rapporto d'impegno » regolati dal nuovo stato giuridico e da esso implicitamente definiti, un'importanza particolare riveste quello della « nomina degli insegnanti e dei presidi ». Si tratta di un « Momento » che presenta in Italia caratteristiche particolari soprattutto per l'intervento in esso dei « grandi numeri ». Non esiste paese al mondo in cui i procedimenti per la scelta dei docenti e dei capi di Istituto si riferiscano a un numero così alto di elementi. Non si sta a ricordare le ragioni storiche, economiche e sociali che spiegano questo fenomeno; basti ricordare fuggivamente che esso non si presenta affatto in quei paesi dove le scuole nascono per generazione autonoma locale e trovano sul posto i mezzi — spesso cospicui — per vivere e funzionare. Sta di fatto che solo in Italia e nel settore della pubblica istruzione si hanno concorsi a cui partecipano decine di migliaia di concorrenti spesso per un piccolo numero di posti. Dall'imponenza del fenomeno discende anche la necessità di una precisa disciplina di esso, predisposta in modo da assicurare la migliore scelta con il maggior rispetto dei diritti dei singoli.

Il travaglio legislativo — che ha origini lontane — in questa materia si conclude nel presente stato giuridico in maniera che per diversi motivi riteniamo possa considerarsi armonica e indovinata. S'intende che l'affermarsi del concetto di « categoria » — tipico dei tempi odierni — ha condotto necessariamente a una maggiore uniformità di criteri che una volta si trovavano spesso enunciati in maniera più approssimativa e dispersi in tante leggi riguardanti i diversi tipi di scuole. Un passo notevole in tale senso, a proposito della nomina dei Capi di istituto, fu compiuto poco dopo l'ultima guerra dallo stato giuridico approvato con decreto del Capo provvisorio dello Stato 21 aprile 1947, n. 629.

* * *

Nel presente disegno di legge è stato ovviamente confermato il concetto fondamentale di « governo » di una scuola e degli organi attraverso i quali tale concetto si realizza: collegio dei professori, consiglio di presidenza, consiglio di classe. Alla base di tale concetto si trova la parità di attribuzione giustamente intesa di tutti coloro che operano in un Istituto di educazione, carattere che differenzia questo da ogni altro destinato ad attuare uno dei molteplici fini della società moderna. Il tipo speciale di gerarchia che così nasce non esclude la necessità di un ambiente ordinato, ma il vero ordine deve svilupparsi sopra un terreno di prestigio e di armonia, attraverso una bene intesa conciliazione del principio di disciplina con quello di autonomia e di libertà.

Circa il concorso che dà accesso all'ufficio di preside si precisa maggiormente, con l'articolo 50, il contenuto del colloquio e del relativo programma di esame. Il riferimento agli argomenti « che permettano di verificare la preparazione culturale dei candidati » va — come è ovvio — retamente inteso: non si intende che il colloquio si riferisca in maniera particolare, specifica ed esclusiva alla disciplina o alle discipline che il concorrente insegna nelle scuole a cui è destinato (non si potrebbe far questo anche perché nella Commissione giudicatrice non potranno mai essere inclusi esaminatori competenti per tutte le discipline insegnate nelle scuole a cui i concorrenti appartengono) ma piuttosto agli aspetti più generali della cultura e a quell'aggiornamento pedagogico-didattico di cui il futuro capo di Istituto deve dimostrare sicuro e meditato possesso.

Il presente disegno di legge — secondo i suggerimenti dell'esperienza — non richiede più, come è avvenuto finora, per il concorso a preside, l'indicazione nel bando delle sedi da assegnare ai vincitori (articolo 51) fatta eccezione per le presidenze delle Scuole e Istituti tecnici industriali e degli Istituti professionali. Tale innovazione, ampiamente giustificata dall'esperienza, non pregiudica la facoltà di scelta della sede da parte dei vincitori, dato che l'articolo 58 ne estende l'esercizio nell'ambito di tutte le presidenze disponibili alla data di pubblicazione del movimento annuale. È da osservare, per inciso che il nuovo statuto non ignora il personale degli Istituti professionali sia perché un buon numero di questi Istituti è regolarmente in funzione e sia perché fin dall'ottobre scorso

è stato presentato al Parlamento il disegno di legge sulla formazione professionale dei lavoratori (atto del Senato della Repubblica n. 470) che inserisce nel quadro dell'ordinamento scolastico l'indicato tipo di scuola.

Per l'ammissione al concorso al posto di preside l'articolo 52 richiede, in via generale, il possesso della laurea e l'anzianità di ordinario di almeno 7 anni, in luogo degli 8 prescritti dalle disposizioni in vigore. Lo stesso articolo prevede che non sono ammessi ai concorsi coloro che abbiano superato il 60° anno di età o abbiano subito una sanzione disciplinare più grave della censura, e non siano stati riabilitati, o abbiano, infine, riportato nel triennio precedente un giudizio complessivo inferiore ad « ottimo » (articolo 52). Le limitazioni su accennate mirano a tutelare il prestigio della funzione direttiva, mentre l'introduzione del limite massimo di età vuole evitare che accedano all'ufficio direttivo coloro che siano pervenuti ad un'età prossima al collocamento a riposo.

Le successive disposizioni specificano gli altri requisiti richiesti per la partecipazione ai singoli concorsi sia dei professori sia dei presidi di 2ª categoria che aspirano al passaggio alla 1ª categoria (articoli 53-57), mentre sono previste norme regolamentari per una più definita disciplina dell'organizzazione del concorso.

Circa il periodo di prova e la restituzione al ruolo di provenienza per sfavorevole esito della prova stessa, l'articolo 61 conferma le norme in vigore, ma è da notare che la restituzione, d'ufficio, al ruolo degli insegnanti, dei presidi che abbiano superato il periodo di prova, può essere disposta, con la garanzia del conforme parere della Giunta della 2ª Sezione del Consiglio Superiore, nel solo caso che siano riconosciuti non più idonei all'esercizio della funzione direttiva (articolo 63).

Circa il sistema di reclutamento dei professori, è stato riaffermato il principio (articolo 3) che la nomina in ruolo si consegue mediante pubblico concorso per esami e per titoli, salve le deroghe stabilite dalle vigenti disposizioni. La norma riproduce, in sostanza, il criterio enunciato nell'articolo 7, lettera a), della legge di delega 24 dicembre 1954, n. 1181, il quale viene qui ricordato per sottolineare che l'intendimento di lasciar sopravvivere le norme in vigore che consentono di conferire, in taluni casi, nomine in ruolo, indipendentemente dallo specifico concorso, fu sanzionato, a suo tempo, dal Parlamento. Non è superfluo aggiungere che non sono riprodotte tali

disposizioni sia perché alcune di esse fanno parte di leggi organiche concernenti altre categorie di personale, sia per non appesantire ulteriormente il progetto che non può avere la completezza di un testo unico.

Si tratta precisamente: degli insegnanti di materie tecniche di carattere speciale (articolo 36 della legge 15 giugno 1931, n. 889); di coloro che siano stati compresi nella terna di concorsi a cattedre universitarie (articolo 77 del testo unico 31 agosto 1932, n. 1592); degli aiuti e assistenti universitari di ruolo che abbiano prestato servizio per almeno cinque anni (articolo 7 della legge 18 marzo 1958, n. 399); delle vedove di guerra abilitate all'insegnamento medio che abbiano prestato servizio per almeno 3 anni (regio decreto 24 agosto 1942, n. 1091); ed infine di coloro che abbiano insegnato all'estero in qualità di incaricati per almeno 5 anni (articolo 22 del testo unico 12 febbraio 1940, n. 740), norma questa che, per effetto dell'articolo 9 della legge 10 novembre 1954, n. 1142, ha ormai efficacia transitoria).

Quanto ai requisiti necessari per l'ammissione ai concorsi, si deve rilevare che il possesso del titolo legale di abilitazione all'insegnamento delle discipline costituenti le cattedre da conferire (articolo 5, lettera b) è oggi richiesto dall'articolo 5 della legge 15 dicembre 1955, n. 1440, la quale ha conferito piena autonomia agli esami di abilitazione rispetto a quelli di concorso. La norma che esige il possesso dell'abilitazione ha pertanto valore confermativo, ma essa viene richiamata, anche in vista di quanto si dirà a proposito dell'articolo 11, per segnalare che l'esame di concorso ha ormai assunto il carattere di una prova specifica rispetto all'esame di Stato per l'abilitazione all'insegnamento. Di qui l'esigenza di nuovi programmi e di un compiuto sistema di norme regolamentari per aggiornare l'organizzazione e lo svolgimento dei concorsi (articolo 8).

Con il presente disegno di legge si modificano notevolmente le norme in vigore circa la formazione delle graduatorie dei concorsi a cattedre nell'intento di ovviare agli inconvenienti derivanti dall'eccessivo peso assunto dai titoli ai fini della inclusione nella graduatoria dei vincitori. L'esperienza, infatti, ha dimostrato che non sempre sono stati coperti tutti i posti messi a concorso perché non pochi candidati e specialmente i più giovani, pur avendo superato assai bene le prove di esame, non hanno totalizzato, per difetto di titoli, la votazione minima complessiva prescritta dalle vigenti disposizioni (70/100).

Il sistema proposto non altera il rilievo assegnato alle prove di esame ma rinuncia ad attribuire ai titoli una funzione necessaria. Pertanto potranno essere inclusi tra i vincitori anche concorrenti che conseguano meno di 70 su 100, purché nelle prove di esame riportino almeno i sette decimi dei voti assegnati a queste prove (articolo 11).

L'innovazione avvantaggia anche gli ex combattenti ed elimina la necessità di far ricorso, come in passato, a leggi speciali per autorizzare la nomina in ruolo di candidati non compresi, per difetto di titoli, tra i vincitori.

Il mantenimento della graduatoria riservata agli ex combattenti e categorie assimilate ha reso necessario di accogliere nell'articolo 11 il principio generale sancito nell'articolo 5 del testo unico approvato con decreto del Presidente della Repubblica 10 gennaio 1957, n. 3, che limita al 50 per cento dei posti messi a concorso le riserve a favore di determinate categorie (invalidi di guerra e invalidi per servizio, professori di ruolo e stabilizzati).

Gli articoli 15-24 confermano l'attuale distribuzione nei professori nei ruoli A, B, C, ai quali corrispondono le carriere stabilite dalla legge 13 marzo 1958, n. 165, e disciplinano, sviluppando le disposizioni contenute nell'articolo 1 di quest'ultima legge, le posizioni dei professori nel corso del biennio di prova.

Sono da segnalare l'innovazione relativa alla proroga di un anno della durata della prova quando, al termine del biennio, l'esito dell'esperimento risulti incerto, e quella che richiede l'intervento della Giunta della 2ª Sezione del Consiglio Superiore quando trattasi di adottare provvedimenti di dispensa dal servizio per sfavorevole esito della prova (articolo 18).

Un'altra norma da rilevare è quella che assicura al professore che passi, per concorso, da cattedra di ruolo B a cattedra di ruolo A il trasporto nel nuovo ruolo dell'anzianità acquisita in quello di provenienza, mentre se trattasi di passaggio dal ruolo C ad uno degli altri due ruoli sopra indicati il trasporto dell'anzianità acquisita è ridotto alla metà, in analogia a quanto è prescritto per gli insegnanti elementari la cui carriera ha la stessa struttura di quella dei professori di ruolo C.

Altra innovazione che mira a conciliare la funzione obbiettiva della prova con l'interesse dei singoli docenti è quella che ac-

corda decorrenza retroattiva al passaggio ad ordinario del professore che abbia subito la proroga della prova per aver prestato nel corso dell'anno scolastico meno di 7 mesi di effettivo servizio. Per quanto concerne l'accertamento dell'esito della prova viene confermato il carattere facoltativo dell'ispezione didattica; il che non esclude, naturalmente, che l'intervento ispettivo venga esteso a mano a mano che il numero degli ispettori sarà aumentato, siccome è previsto dal disegno di legge concernente il piano decennale di sviluppo della scuola.

Circa gli obblighi di insegnamento, l'articolo 27 rinvia alle apposite tabelle la determinazione degli orari, i quali sono strettamente connessi con il piano didattico dei singoli tipi di scuola. Tuttavia lo stesso articolo pone il principio che i titolari delle cattedre che comportano un orario d'obbligo superiore a 18 ore settimanali (il che ricorre solo eccezionalmente) hanno diritto, per ogni ora eccedente, ad un particolare compenso. Nello stesso tempo si chiarisce quando tale compenso spetti alle insegnanti del giardino d'infanzia annesso all'istituto magistrale per le quali non si può propriamente parlare di cattedre.

La necessità di evitare che i capi di Istituto si trovino in difficoltà, specie nelle piccole sedi, per sostituire i professori che siano costretti ad assentarsi per qualche giorno dalla scuola, ha consigliato di confermare la norma che richiede al professore di sostituire, senza diritto a compenso, qualora l'assenza non superi i sei giorni, i colleghi assenti.

I doveri connessi con l'esercizio della funzione sono indicati nell'articolo 28, mentre nell'articolo 29, che tratta dell'obbligo della residenza, si è precisato che il professore può essere autorizzato di anno in anno a risiedere in un comune vicino a quello in cui ha sede l'istituto cui è assegnato, a condizione che non ne risulti impedita l'attiva sua partecipazione alla vita della scuola.

La correlazione esistente fra l'esercizio della professione libera (la cui regolamentazione viene confermata nei limiti delle disposizioni vigenti, come era previsto dall'articolo 7, lettera b) della citata legge del 1954) e quello dell'insegnamento a titolo privato, ha suggerito di stabilire che i professori possono impartire, previa denuncia al capo dell'Istituto, lezioni private per non più di due ore al giorno e a non più di tre alunni insieme riuniti (articolo 32). La nuova

norma sostituisce al sistema della preventiva autorizzazione quello della preventiva denuncia ed eleva da una a due ore giornaliere l'attività che il professore può dedicare ad alunni privati. Due ore al giorno di attività privata non sembrano incompatibili con il pieno adempimento dei doveri di ufficio; del resto, il prevalente interesse della scuola è salvaguardato dalla disposizione del terzo comma dell'articolo 32. Il minor rigore della nuova norma rispetto a quella vigente è inteso ad evitare l'inosservanza delle disposizioni che disciplinano la materia e giustifica la previsione di sanzioni non inferiori alla sospensione dal servizio in caso di accertata violazione delle disposizioni stesse (articolo 34).

L'attuale divieto di impartire lezioni private ad alunni del proprio Istituto è confermato ed è esteso anche ai congiunti fino al secondo grado degli alunni stessi, nonché a quelli del coniuge del professore o di congiunti con lui conviventi, i quali insegnino in altri Istituti (articolo 33).

Il nuovo statuto disciplina anche una materia che ha dato luogo a ripetute richieste, in questi ultimi anni, da parte di una categoria di insegnanti: alludiamo agli insegnanti tecnici pratici. La più importante di tali richieste era quella con la quale si chiedeva che gli insegnanti tecnici pratici fossero esplicitamente riconosciuti per la loro qualità di insegnanti, lasciando in ombra quanto ancora atteneva alla loro origine di istruttori pratici. La loro inclusione nel « personale docente » degli Istituti e Scuole di istruzione secondaria è dal nuovo statuto chiaramente dichiarata nell'articolo 1. Naturalmente per l'ammissione al concorso di questo personale non è richiesto il possesso della abilitazione all'insegnamento dato che il relativo esame non è previsto dall'ordinamento in vigore.

La disciplina del periodo di prova e del passaggio dall'uno all'altro dei due ruoli in cui gli insegnanti tecnici pratici sono distribuiti segue le stesse linee di quella che concerne i professori, mentre gli obblighi di servizio degli insegnanti stessi sono specificati nell'articolo 39, il quale conferma sostanzialmente le disposizioni in vigore.

* * *

Un particolare rilievo deve essere dato all'articolo 26 relativo ai corsi di aggiornamento culturale e perfezionamento didattico che il Ministero dovrà organizzare per gli

insegnanti e all'articolo 62 che stabilisce l'organizzazione di simili corsi per i capi di Istituto. Il concetto moderno di cultura come di un patrimonio che non esiste di per sé in via definitiva ma che si accresce e si trasforma continuamente in relazione anche all'evoluzione propria di ogni disciplina fa considerare questi corsi assolutamente indispensabili per una scuola secondaria che non voglia isolarsi in un mondo in cui valori e valutazioni si modificano con ritmo intenso e incessante. Nello stesso tempo questi corsi potranno permettere che le idee pedagogiche più aggiornate penetrino nella nostra scuola insieme a tutta la problematica didattica che va assumendo, in ogni paese, notevole importanza e sviluppo avvertendosi sempre di più da per tutto l'esigenza di trovare, per ogni disciplina d'insegnamento, le vie migliori e più economiche per il suo apprendimento da parte delle scolaresche.

Relativamente ai capi d'Istituto viene confermata la vigente classificazione in due categorie a seconda del grado dell'Istituto cui sono preposti. Inoltre, si stabilisce che i presidi degli Istituti di secondo grado o di prima categoria non hanno obbligo di insegnamento, eliminando così ogni incertezza sulla situazione dei presidi degli Istituti tecnici rispetto a tale obbligo. I presidi delle scuole di primo grado sono, invece, tenuti all'insegnamento, com'è prescritto attualmente, ma ne sono dispensati quando gli alunni della rispettiva scuola superino i duecento.

Altro caso di dispensa si ha quando il preside che sia tenuto all'insegnamento sia incaricato della presidenza di un'altra scuola vicina dello stesso tipo che abbia anch'essa meno di duecento alunni (articolo 48). La facoltà di affidare ad un preside di ruolo la direzione di una scuola di sede vicina costituisce una novità di questo disegno di legge ed è prevista in considerazione dell'opportunità di assicurare, specie in questa fase di rapida espansione delle scuole per il completamento dell'obbligo, che istituzioni di nuova creazione possano essere organizzate sotto la guida di personale di sicura esperienza, nell'attesa che siano indetti ed espletati i necessari concorsi.

Allo scopo poi di assicurare ai presidi degli Istituti più frequentati la costante collaborazione del vice preside, si prevede esplicitamente per la prima volta che quest'ultimo possa essere dispensato, in tutto o in parte, dall'insegnamento (articolo 46).

Le disposizioni concernenti la nomina del preside incaricato e del preside supplente sono opportunamente specificate anche per la parte

che concerne il trattamento che ad essi compete durante il periodo di esercizio della funzione direttiva (articolo 47).

Una novità degna di essere sottolineata è quella che prevede, come giusto accoglimento delle richieste prospettate dalla categoria, l'inclusione delle esigenze di famiglia tra gli elementi (merito ed anzianità di servizio nel ruolo direttivo) che sono da valutare, secondo norme da stabilire per regolamento, ai fini della scelta fra più aspiranti alla medesima sede (articolo 62).

Il passaggio dei presidi da uno ad altro tipo di Istituto d'istruzione classica, scientifica e magistrale è ammesso, senza alcuna limitazione, dato che il concorso per il conferimento delle presidenze di questi tipi di scuola è unico (articolo 53), mentre si esclude il passaggio dagli Istituti di istruzione tecnica a quelli di istruzione classica, scientifica e magistrale, e viceversa, in considerazione della notevole diversità di indirizzo che caratterizza gli accennati due ordini di scuole. Nell'ambito poi degli Istituti di istruzione tecnica e professionale il passaggio è consentito, ma la specificazione delle presidenze fra le quali può aver luogo è rinviata a successive norme regolamentari (articolo 67).

Circa i trasferimenti dei professori è da rilevare che non sono riprodotte nel provvedimento le norme del decreto del Capo provvisorio dello Stato 21 aprile 1947, n. 629, sui concorsi speciali per la destinazione alle cosiddette grandi sedi, norme che non sono state finora applicate perché sospese da leggi successive. Senonché, l'istituzione dei concorsi per merito distinto ha suggerito di prevedere che nella valutazione dei titoli e delle esigenze di famiglia degli aspiranti al trasferimento dovrà essere accordata particolare considerazione al titolo di vincitore di tali concorsi (articolo 66). Si può dire, perciò, che questa innovazione compensa il mancato ripristino dei concorsi speciali.

Per la prima volta del fenomeno delle «assegnazioni provvisorie» imposto dalla realtà concreta della vita scolastica si fa parola in un testo di legge (articolo 72), osservando tuttavia le necessarie cautele.

In sostanza la norma proposta dà facoltà al Ministro per la pubblica istruzione di assegnare entro il 31 luglio su domanda, presidi e professori a sede diversa dalla propria soltanto per motivi di famiglia e per la durata dell'anno scolastico successivo, nei limiti e secondo i criteri stabiliti con propria ordinanza.

La preventiva determinazione dei limiti e dei termini entro i quali potranno essere disposte assegnazioni provvisorie nonché dei criteri di valutazione delle diverse situazioni familiari sembrano cautele idonee a ridurre il fenomeno e a salvaguardare gli interessi della scuola e quelli non sempre omogenei del personale.

Naturalmente tali assegnazioni non debbono comportare aggravii di spesa; comunque la norma reca precise disposizioni in tal senso.

In ordine ai trasferimenti determinati da accertata incompatibilità nell'Istituto o nella sede l'articolo 73 conferma le garanzie stabilite dal diritto vigente, mentre si sono introdotte norme protettive degli interessi dei presidi e dei professori che siano trasferiti per soppressione o trasformazione dell'Istituto o per soppressione di cattedra (articolo 74).

L'Istituto del comando è disciplinato dall'articolo 76, il quale stabilisce che i presidi e i professori possono, con il loro consenso, essere collocati in posizione di comando nei casi e con le modalità stabilite dalla legge.

Nell'attesa che sia promossa la legge che dovrà disciplinare la materia continueranno ad applicarsi le speciali disposizioni che sono presentemente in vigore, come risulta dall'articolo 132.

Circa i rapporti informativi le norme proposte spostano i termini stabiliti dalle vigenti disposizioni per la redazione di essi allo scopo di consentire ai presidi e ai provveditori di tener conto anche degli elementi emersi durante la sessione autunnale; estendono al personale direttivo e docente la facoltà di prendere visione del rapporto, che ora è accordata alla generalità dei dipendenti statali, e prescrivono l'intervento dell'organo consultivo più volte nominato in tema di decisione dei ricorsi avverso i giudizi complessivi.

Con le norme dedicate ai congedi si inizia quella che si può definire la seconda parte del disegno di legge perché riproduce istituti e procedimenti comuni alla generalità degli impiegati civili dello Stato. È sufficiente, perciò, segnalare che, in relazione alla particolare struttura dell'anno scolastico, si prevede che i capi d'Istituto e i professori fruiscano del mese di congedo ordinario o di riposo durante il periodo delle vacanze estive.

Quanto ai congedi straordinari, è da rilevare che viene ripristinata la competenza del preside ad accordare il primo dei due

mesi consentiti, che non comporta riduzione di stipendio, e si prevede il collocamento in tale posizione dei presidi e dei professori ai quali siano conferite borse di studio istituite dal Ministero della pubblica istruzione o da altre Amministrazioni o Enti nazionali e stranieri.

Anche le norme concernenti il collocamento in aspettativa riproducono fedelmente le corrispondenti disposizioni del testo unico del 1957, con le varianti, intese a tutelare specifiche esigenze della scuola, che l'aspettativa per motivi di malattia che venga a scadere dopo il 30 aprile può essere prorogata e che l'aspettativa per motivi di famiglia non può scadere nel periodo compreso tra il 1° maggio e il 30 settembre, salvo il caso di scadenza del periodo massimo (articolo 97, comma 3°).

Circa l'accesso dei capi di istituto e dei professori alla carriera di ispettore centrale, l'articolo 100 del disegno di legge rinvia alle vigenti disposizioni.

Il sistema disciplinare delineato nel disegno di legge si adegua alla regolamentazione della delicata materia contenuta nel testo unico approvato con decreto del Presidente della Repubblica 10 gennaio 1957, n. 3, senza rinunciare, per altro, a conservare norme e istituti propri del diritto scolastico.

In sostanza, le disposizioni comprese nel disegno di legge (articoli 102-115) danno i lineamenti essenziali del sistema, mentre per tutto ciò che non è contemplato dalle disposizioni stesse, si fa rinvio, conformemente alla tradizione normativa, al citato testo unico, con l'avvertenza che al parere della Commissione di disciplina o del Consiglio di amministrazione deve intendersi sostituito quello della Giunta della 2ª Sezione del Consiglio Superiore (articolo 101).

La classificazione delle sanzioni disciplinari, che è tuttora stabilita dall'articolo 22 del regio decreto 6 maggio 1923, n. 1054, viene così modificata: l'ammonizione non è mantenuta per la difficoltà di differenziarla dalla censura che, per principio generale, è una dichiarazione di biasimo ed è inflitta per lievi trasgressioni; la sospensione dal solo stipendio è sostituita dalla riduzione dello stipendio non sembrando quanto meno opportuno prevedere oggi che si possa prestar servizio senza corrispettivo. Inoltre, la durata massima della sospensione dal servizio, che comporta la privazione dello stipendio, è ridotta da un anno a sei mesi, mentre per ciò che attiene alla destituzione è confermata la norma tradizionale che distingue la pena

espulsiva in due gradi a seconda che comporti o meno la perdita del diritto a pensione o ad indennità.

La distinzione si spiega considerando che, per una norma peculiare dell'ordinamento in vigore (articolo 124 del regio decreto 27 novembre 1924, n. 2367) il giudizio sulla perdita di tale diritto, anche nei casi di destituzione di diritto, è demandato all'organo che esercita le funzioni disciplinari nei confronti dei presidi e dei professori (articolo 106).

I criteri che presiedono all'irrogazione delle sanzioni disciplinari sono enunciati nell'articolo 103, che riproduce sostanzialmente le disposizioni contenute nell'articolo 23 del regio decreto 6 maggio 1923, n. 1054.

Le sanzioni di grado superiore alla censura in armonia con i principi accolti nel testo unico più volte citato, sono inflitte dal Ministro su conforme deliberazione della Giunta, la quale è solo parzialmente vincolante, dato che il Ministro stesso può disporre in modo più favorevole all'interessato.

L'intervento obbligatorio della Giunta spiega perché l'articolo 104 preveda che le autorità locali possano infliggere soltanto la sanzione della censura.

L'articolo 107 estende al personale della scuola secondaria, con gli opportuni adattamenti, l'istituto della riabilitazione, mentre l'articolo successivo conferma quello dell'interdizione dell'accesso alla scuola sottolineandone il carattere di misura straordinaria e provvisoria da adottarsi soltanto in caso di urgenza.

Le altre norme regolano la procedura disciplinare seguendo le linee del testo unico del 1957.

Seguono le disposizioni concernenti le incompatibilità e il divieto di cumulo di impieghi e quelle che disciplinano la cessazione del rapporto e la riammissione in servizio.

Trattasi di istituti di generale applicazione che sono delineati, con gli opportuni adattamenti, secondo i criteri accolti nel testo unico più sopra richiamato. Tuttavia, qui si vuol segnalare che la dispensa dal servizio per inidoneità fisica è promossa soltanto quando non sia possibile l'utilizzazione, su domanda, del preside o del professore interessato, in altri compiti attinenti alla sua preparazione; mentre per il resto gli articoli 122 e 123 riproducono le norme vigenti in proposito. Quanto al collocamento a riposo per limiti di età l'articolo 124 conferma la disposizione della legge 7 giugno 1951, n. 500, la quale fissa la cessazione dal servizio dei

capi d'Istituto e dei professori al termine dell'anno scolastico in cui compiono il 70° anno di età.

Completano il disegno di legge alcune norme transitorie e finali le quali mirano a disciplinare il passaggio dall'attuale al nuovo ordinamento e a definire talune situazioni particolari.

* * *

Con questa relazione si sono volute esaminare le caratteristiche principali di questo disegno di legge al quale giustamente le categorie a cui esso si riferisce attribuiscono grande importanza e valore soprattutto perché con esso, in via esplicita o implicita, si delineano nei loro elementi essenziali, le figure del capo di Istituto e del docente delle scuole secondarie di ogni ordine e grado. Ciò av-

viene sopra un alto piano di dignità e di decoro, il quale è consolidato e rafforzato, in questo testo da tutte le disposizioni predisposte per assicurare a coloro che alla scuola dedicano ogni giorno il meglio di sé e delle proprie forze l'ambiente di serenità e di prestigio indispensabile per un'opera tanto più efficace quanto più riesce a districarsi dal contingente e dal caduco per assurgere al piano dell'ideale e dell'eterno. Ed è proprio in questo spirito e in questa fiducia che il presente disegno di legge, dopo che sarà divenuto legge dello Stato con i perfezionamenti che il Parlamento vorrà introdurre, ambisce a diventare — in un certo senso — l'atto giuridico più importante riguardante la scuola secondaria italiana mentre faticosamente procede verso mete più alte e più degne.