

**COMMISSIONE VIII**  
**ISTRUZIONE E BELLE ARTI**

LIII.

**SEDUTA DI VENERDÌ 27 GENNAIO 1961**

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE **ERMINI**

**INDICE**

	PAG.
<b>Disegni di legge (Discussione e rinvio):</b>	
Statuto del personale direttivo e insegnante degli Istituti di istruzione artistica. (2092);	
Statuto del personale direttivo e insegnante degli Istituti e delle scuole di istruzione secondaria. (2093);	
Statuto del personale ispettivo, direttivo e insegnante della scuola elementare. (2094) . . . . .	503
<b>PRESIDENTE</b> . . . . .	503, 513
<b>BUZZI, Relatore.</b> . . . . .	503
<b>BALDELLI</b> . . . . .	513

**La seduta comincia alle 10.**

**BUZZI, Segretario,** legge il processo verbale della seduta precedente.

(È approvato).

**Discussione del disegno di legge: Statuto del personale ispettivo, direttivo e insegnante della scuola elementare (2094).**

**PRESIDENTE.** L'ordine del giorno reca la discussione del disegno di legge: « Statuto del personale ispettivo, direttivo e insegnante della scuola elementare ».

Il Relatore, onorevole Buzzi, ha facoltà di svolgere la sua relazione.

**BUZZI, Relatore.** Il disegno di legge che viene oggi presentato al nostro esame, come è noto, risponde ad un dovere che il Governo aveva assunto di fronte al Parlamento, di fronte alla scuola, di fronte al personale insegnante; dovere morale di dare una legislazione relativa al rapporto d'impiego del personale docente della scuola italiana.

Si tratta inoltre di un dovere giuridicamente sancito con la legge 20 dicembre 1954, n. 1181, la legge cioè che delega il Governo a provvedere al riordinamento delle carriere e del trattamento economico nonché ad emanare uno statuto relativo agli impiegati civili e a tutti i dipendenti dello Stato. L'articolo 7 della stessa legge, in particolare, tratta del personale insegnante e stabilisce criteri e limiti per un trattamento giuridico ed economico che sia consono alla « preminente » dignità della scuola e della professione educativa.

La scuola elementare, come è noto, è ancor oggi regolata dal testo unico 5 febbraio 1928, n. 577, e dal regolamento generale relativo 26 aprile 1928, n. 1297. Tutti noi sappiamo, per esperienza diretta anche nel nostro lavoro legislativo, come questo testo unico e questo regolamento rappresentino più un documento storico che non una norma valida per la realtà attuale della scuola elementare italiana, perciò potremmo dire che il disegno di legge che viene da noi esaminato oggi, risponde ad una lunga attesa e ad una reale ed urgente necessità.

Vogliamo pensare allo statuto del personale insegnante — sia esso della scuola ele-

mentare, della scuola secondaria o della scuola artistica — come al « contratto di lavoro » del personale insegnante intendendo questo termine solo in un senso analogico, perché è chiaro che trattandosi di pubblici impiegati vi è una differenza sostanziale fra il contratto di lavoro delle categorie dell'impiego privato — che è sempre un atto bilaterale — e quel particolare « contratto di lavoro » del pubblico impiegato, che, invece, è un atto unilaterale nel quale interviene uno solo dei due soggetti del rapporto: lo Stato.

Ma con il termine « contratto di lavoro » e volendo con esso riferirmi allo statuto che noi esaminiamo, intendo anche significare una apertura che vorrei rilevare nei nuovi statuti animati da uno spirito di partecipazione attiva, di autogoverno della scuola.

Lo statuto del personale della scuola elementare non può essere esaminato in sé, ma deve essere posto in giusta correlazione con lo statuto degli impiegati civili di cui al decreto del Presidente della Repubblica 10 gennaio 1957, n. 3, e con lo statuto della scuola secondaria e della scuola dell'istruzione artistica.

Anche se si tratta di statuti distinti, intendo qui rilevare la loro continuità con lo statuto degli impiegati civili dello Stato nonché l'unitarietà fra i docenti di ogni ordine e grado di scuola.

Al di là di questi rilievi che vengono fatti come introduzione, è più importante illustrare il significato politico che assume questa nostra discussione, considerando lo statuto in una prospettiva di sviluppo e progresso della scuola pubblica italiana. Talvolta si è manifestato in certi ambienti un modo errato di valutare gli statuti, quasi fossero documenti per così dire sindacali e non avessero — per quel che sono e per quel che significano — anche un valore positivo che interessa la scuola come tale, oltre che la migliore organizzazione del rapporto di lavoro che in essa si attua tra amministrazione e docenti. Vogliamo invece considerare gli statuti nel loro valore dinamico, convinti che una migliore definizione del diritto negli ordinamenti scolastici italiani possa validamente contribuire a superare quello stato d'incertezza, di vuoto legislativo, di frammentarietà, di disorganicità, che oggi caratterizza la legislazione scolastica così da costituire non solo un elemento di sicuro riferimento per chi amministra la scuola, ma anche la condizione giuridica per una « buona coscienza » dei docenti italiani e quindi per il progresso morale della scuola italiana.

L'esame dello schema di statuto non può prescindere da alcuni riferimenti di notevole importanza: anzitutto la realtà della scuola elementare italiana nella sua condizione storica attuale; in secondo luogo i limiti costituzionali nei quali si deve configurare lo speciale rapporto d'impiego dell'insegnante della scuola pubblica e quindi del maestro; la legislazione generale che disciplina in senso generico l'impiego pubblico, con particolare riferimento allo statuto degli impiegati civili, e infine la tradizione legislativa della scuola elementare italiana.

L'ordinamento strutturale della scuola elementare e le disposizioni che ne regolano la attività sono ben noti ai colleghi, perché oggetto di ripetute valutazioni nei loro elementi quantitativi e qualitativi. Qui, al di là dei numeri e dei riferimenti statistici, è da considerare che la scuola elementare si presenta con una struttura estremamente semplice: essa è la stessa in tutti i comuni e in tutti i centri abitati.

Se si fanno distinzioni fra scuola e scuola è in relazione a determinate situazioni ambientali, in presenza di particolari difficoltà, come appunto la distinzione di scuola rurale e scuola dei centri montani.

Questo rilievo è importante perché non vi sono negli ordinamenti strutturali — mi preme osservare — fatti, distinzioni, differenziazioni che abbiano incidenza sullo *status* giuridico od economico del maestro. Deve invece essere rilevata la espansione, il dato numerico, per cui l'ultimo bilancio ci presenta 185.000 insegnanti fra ruoli ordinari e soprannumerari.

Questo dato quantitativo di per sé ci richiama a considerare come il problema del rapporto d'impiego nel suo significato più ampio, in quelle relazioni umane che debbono essere stabilite in una amministrazione moderna e rispettosa della personalità dei dipendenti e che voglia in questi trovare la prima ragione di produttività e di efficienza, diventi un problema veramente fondamentale e grave.

Le questioni di carattere costituzionale affioreranno meglio dall'esame di alcuni dei titoli in cui si articola lo statuto che esaminiamo, ma è certo che viene spontaneo ricordare gli articoli che riguardano la scuola, il 33 e 34 in modo particolare; la riaffermazione della libertà dell'arte e della scienza e, soprattutto, la libertà di insegnamento; la riaffermazione della posizione che ha la scuola nell'ordinamento costituzionale della nostra Repubblica; l'impegno della Repubblica stes-

sà a promuovere lo sviluppo culturale, la ricerca scientifica e tecnica; ma in modo più diretto, per ciò che riguarda il rapporto d'impiego che è oggetto del nostro esame, gli articoli 97 e 98 dove, parlando dei pubblici uffici, la Costituzione prescrive che siano organizzati secondo disposizioni di legge, che ne determinino le sfere di competenza e le attribuzioni; che l'accesso ai medesimi deve avvenire mediante concorsi, ecc.; che i pubblici impiegati sono al servizio esclusivo della Nazione.

Sempre nel campo di questi modesti richiami all'ordinamento costituzionale, mi preme rilevare come la scuola elementare si trovi in una particolare situazione nelle Regioni a statuto speciale — vedi Sicilia — non senza che ne derivino motivi di incertezza e di difficoltà.

Il Parlamento, nel fissare con la legge 20 dicembre 1954, n. 1181, i criteri e le direttive al Governo delegandolo ad emanare una nuova disciplina per tutti gli impiegati civili e i dipendenti della pubblica amministrazione, ha espresso un documento legislativo che traduce in concreto, per la prima volta nell'ordinamento democratico repubblicano, la posizione del pubblico impiegato com'è configurato dalla Carta costituzionale.

Di quella legge delega, che fu oggetto di tante discussioni nel Parlamento italiano, ricordo, in modo particolare, l'articolo due e l'articolo sette. L'articolo due, come i colleghi ricorderanno, indica, potremmo dire, quale dev'essere il contenuto degli statuti, la materia che gli stessi devono disciplinare.

E all'articolo due devono essere riferite le varie norme e le varie disposizioni previste dallo statuto stesso.

Tutte le leggi delegate emanate in virtù della legge n. 1181 hanno una enorme importanza ai fini del nostro esame, perché integrano lo statuto che stiamo per prendere in considerazione. E cioè: il decreto presidenziale 11 gennaio 1956 numero 18, che riguarda l'ordinamento delle carriere degli impiegati civili; il decreto presidenziale 11 gennaio 1956; n. 19, che riguarda il conglobamento totale del trattamento economico del personale statale; il decreto presidenziale 11 gennaio 1956, n. 5, che riguarda le disposizioni sul trattamento di quiescenza e, infine, il decreto 11 gennaio 1956, n. 17, col quale è stato emanato lo statuto degli impiegati civili dello Stato.

Il legislatore riservò, com'è noto, al personale insegnante un trattamento particolare. Ciò anzitutto deriva dall'articolo 2 ove si stabilisce una distinzione fra impiegati civili e

certe categorie di dipendenti dello Stato per le quali si rimanda a uno statuto speciale da emanarsi avendo presenti le norme e i criteri dello stesso articolo due.

La qualifica di impiegato civile, è da riferirsi agli impiegati e al personale più propriamente amministrativo, cioè delle amministrazioni a carattere burocratico, mentre col termine « dipendente statale », si è inteso con la legge delega chi svolge una attività propriamente tecnica, con un carattere professionale più specifico e cioè: i magistrati, i militari, i postelegrafonici, i ferrovieri e infine gli insegnanti.

Ma di particolare rilievo, nella legge delega, è l'articolo sette. L'articolo sette, in quanto stabilisce per il personale della scuola di ogni ordine e grado un particolare stato giuridico e un particolare trattamento economico, si giustifica proprio con la distinzione tra impiegati civili e altre categorie cui si è accennato. I colleghi che hanno vissuto quelle vicende legislative, ricorderanno che quell'articolo fu oggetto di ampie discussioni, concluse con l'affermazione della posizione preminente della scuola e, quindi, della particolare posizione che deve assumere, nell'organizzazione statale italiana, questa particolare figura di pubblico impiegato: l'insegnante. L'articolo sette, è bene ricordarlo, dice che il personale insegnante, direttivo e ispettivo delle scuole di ogni ordine e grado, dovrà adeguarsi ai criteri indicati negli articoli 9 e 17 della legge, nonché seguenti, per ciò che riguarda le carriere iniziali, le carriere dirigenti e direttive e ispettive, mediante concorso per esame e titoli, salvo le eccezioni previste dalle norme in vigore. E poi si riferisce, in modo particolare, al mantenimento della facoltà di esercitare libere professioni, alla « tutela della libertà d'insegnamento con riguardo ai singoli gradi di istruzione », ad uno sviluppo delle carriere, tale che assicuri alle categorie, oltre che « la conservazione delle posizioni giuridiche acquisite, un trattamento adeguato, avendo riguardo alla particolare natura dell'insegnamento e alle responsabilità culturali e sociali del personale ».

Lo stesso articolo precisa che comunque agli insegnanti deve essere riservato « un trattamento non inferiore a quello riguardante le qualifiche e i gradi di cui all'articolo due », cioè non inferiore a quello degli impiegati civili.

Non si tratta di un meno, ma di un di più; si tratta di esaltare i caratteri specifici dell'insegnante, i caratteri propri della

## III. LEGISLATURA — OTTAVA COMMISSIONE — SEDUTA DEL 27 GENNAIO 1961

sua professione. Si mira a qualificare l'insegnante, come professionista, che lavora nella scuola pubblica, con un rapporto di impiego pubblico.

L'articolo sette della legge n. 1181 può essere considerato il punto di partenza di tutta una azione legislativa, per non dire di un'azione professionale e sindacale che, nello sviluppo della legislazione scolastica, costituisce un tempo nuovo.

Se, infatti, si percorrono le tappe più significative della legislazione relativa alla scuola elementare italiana, abbiamo, come punto di partenza, la legge Casati del 1859; oggi tanto attuale per i richiami storici che essa comporta.

Ebbene, è noto che, secondo la legge Casati, i maestri erano eletti dai municipi, per un periodo di tempo non superiore a un triennio, salvo conferma a discrezione del municipio. La preoccupazione dominante di quella legislazione, era la promozione di una struttura scolastica che assicurasse una sia pur minima funzionalità. Non ritengo necessario — dal particolare punto di vista dal quale ci collochiamo — soffermarmi sulla legge del 1923 (Gentile) mentre deve essere considerato come punto d'arrivo di questo periodo il testo unico del 1928, pur tenendo presente quanto in esso riflette il regime politico del tempo e che non è pertanto da noi accettabile.

In questo primo tempo, che potremmo delimitare con le date del 1859-1928, è maturata l'affermazione del concetto di istruzione obbligatoria e si è pervenuti pure a una graduale definizione giuridica della funzione del maestro, per cui da quella posizione prima menzionata nella legge Casati, si arriva, nel 1928, a un rapporto di impiego che è garantito dalla legge e che comincia a configurare il maestro come un pubblico impiegato anche se nel 1928 la competenza è ancora dei comuni, i concorsi sono comunali e non esiste ruolo nazionale.

Un secondo tempo di questa azione legislativa è indubbiamente costituito dal decreto legge 1° luglio 1933, n. 786, che prevede, come i colleghi sanno, il passaggio delle scuole elementari allo Stato. Questo secondo tempo ha il suo momento saliente con la legge 1° giugno 1942, n. 675, che stabilisce l'integrazione dei maestri fra gli impiegati civili dello stato, gruppo B.

Non intendo accettare, a proposito della legislazione di questo periodo, aspetti o riferimenti che rivelano, come anche prima dicevo, l'impostazione politica di quel periodo. Tuttavia è di allora la conquista della

qualifica di impiegato dello Stato in accoglimento delle aspirazioni dei docenti della scuola pubblica italiana che vedevano con ciò meglio garantita la loro posizione giuridica e il loro trattamento economico con quella sicurezza e quelle caratteristiche che sono proprie del rapporto di pubblico impiego.

Il periodo successivo all'ultima guerra è caratterizzato da una legislazione frammentaria e talvolta disorganica, pur essendo notevoli e tutte significative le modificazioni che ne sono derivate allo statuto giuridico ed economico degli insegnanti elementari come: la carriera a ruoli aperti; il riordinamento della carriera direttiva e ispettiva; l'istituzione del ruolo per i maestri in soprannumero.

Il tempo nuovo, è il tempo che caratterizza il mantenimento del rapporto di pubblico impiego e, contemporaneamente, crea quella distinzione introdotta con la legge delega, con la quale si vuole rispettare la personalità del docente, come professionista, e metterlo in condizioni di potere, con libertà, attuare la sua professione nel modo migliore, nei limiti consentiti dalla sua funzione di docente della scuola pubblica.

Affido più che alle mie parole, all'intuizione dei colleghi, lo sviluppo di questo concetto perché mi pare che da tale principio possano derivare delle conseguenze assai feconde.

Alcuni anni or sono il Parlamento ha approvato la legge 18 marzo 1958, n. 165, che disciplina in modo particolare il trattamento economico del personale insegnante, proprio perché la legge delega, con l'articolo 7 prevedeva un particolare trattamento economico. E se noi non applichiamo ai maestri e ai professori, lo statuto degli impiegati civili, così come è nato, e operiamo, invece, con una certa distinzione, è proprio perché si è introdotta questa distinzione e si vuole affermarla in tutto il suo valore.

Passiamo ora a esaminare i vari titoli del nuovo statuto, per poter dare un giudizio di insieme sulla materia esaminata, e per sottoporre all'osservazione dei colleghi le questioni controverse, gli elementi nuovi rispetto alla legislazione vigente, i problemi che attendono una soluzione più definitiva e più concreta.

Voglio però anticipare alcune osservazioni. La legge 18 marzo 1958, n. 165, deve essere considerata da noi come una anticipazione dello statuto. La legge n. 165, infatti, non si limita alla pubblicazione delle tabelle che riguardano il trattamento economico ma, al capitolo primo, tratta delle qualifiche, della carriera, dei concorsi. Voglio cioè dire che la

## III LEGISLATURA — OTTAVA COMMISSIONE — SEDUTA DEL 27 GENNAIO 1961

legge n. 165 è da considerare uno stralcio dello statuto che dobbiamo esaminare.

È stato rilevato che nello statuto non c'è un titolo dedicato agli organi collegiali, quali sono appunto, nella tradizione legislativa della scuola elementare, il consiglio scolastico provinciale e la terza sezione del consiglio superiore.

A tale rilievo si può rispondere che il disegno di legge che è al nostro esame riguarda soprattutto la disciplina di un certo tipo di rapporto di impiego, mentre il consiglio scolastico provinciale e il consiglio superiore sono piuttosto pertinenti all'ordinamento della scuola, inteso in senso istituzionale e organizzativo.

A proposito del consiglio provinciale taluni sostengono il concetto dell'autogoverno della scuola, che dovrebbe portare a una elettività completa di questo organo. Questo concetto di autogoverno, però, non concerne tanto i problemi relativi al rapporto di impiego, quanto, piuttosto, l'organizzazione, l'ordinamento, l'amministrazione della scuola. Indubbiamente si tratta di un principio di estremo interesse, ma domando se la materia, sia pertinente allo statuto. È pertinente, invece, allo statuto, la commissione degli insegnanti, di cui si sente particolare necessità per una attività corresponsabile dei docenti, come si verifica nella scuola secondaria col collegio dei professori. E lo statuto della scuola elementare fa continuo riferimento alla commissione degli insegnanti per tutte quelle norme nelle quali si ritiene che sia utile il parere, sia esso vincolante o soltanto consultivo, di tale commissione.

Ma lo statuto non può modificare l'ordinamento che presiede a questi organi collegiali. E mi pare che si possa accettare questa limitazione.

È stato rilevato poi che, nello statuto, vengono indicati i diversi ruoli, ma non si è esaminata a fondo la posizione, il rapporto di impiego di quegli insegnanti che operano in scuole speciali e che hanno incarichi diversi da quello dell'insegnamento. Intendo riferirmi ai segretari di direzione, agli ispettori, agli assistenti di tirocinio.

La commissione potrebbe utilmente chiedersi se non sia il caso di definire la posizione giuridica di costoro.

Il capitolo relativo alla quiescenza, all'assistenza, alla previdenza è piuttosto sommario, o meglio, introduce soltanto le norme che si differenziano da quelle generali degli impiegati civili dello Stato. Mi pare che tale sistema possa essere accettato, a meno che non ri-

tenessimo di poter accogliere un'antica aspirazione del personale insegnante di avere dei limiti per il collocamento a riposo diversi da quelli che regolano in generale il pubblico impiego.

Veniamo ora a un esame rapido dei vari titoli.

Nel primo titolo si presentano con un particolare interesse sia l'articolo 1 sia l'articolo 2.

Nel primo articolo, che tratta delle carriere, sono definiti i soggetti cui si riferisce il provvedimento, venendo precisato che lo statuto intende regolare le carriere del personale delle scuole elementari dello Stato, compreso quello in servizio nel territorio delle regioni o provincie cui sono attribuite forme e condizioni particolari di autonomia. Questa specificazione deve essere rilevata da un punto di vista generale, perché vale ad eliminare le incertezze relative allo *status* ed alle carriere degli insegnanti delle regioni e provincie ad ordinamento autonomo.

Poiché, inoltre, lo stato giuridico interessa il solo personale delle scuole elementari dello Stato, indirettamente viene affermata la esclusiva dipendenza di tutto questo personale dallo Stato. A me pare che sarebbe pleonastica qualsiasi ulteriore specificazione volta a dichiarare che il maestro è un impiegato civile, ed anzi in contrasto con i precedenti legislativi già da me ricordati: mi riferisco alla legge delega che esprime la volontà del legislatore in ordine a tutto il personale comunque dipendente dallo Stato, e che ha introdotto la distinzione fra impiegati civili e dipendenti dello Stato. Questa distinzione vale nel senso indicato dall'articolo 2 e dall'articolo 7 della legge delega, rimanendo fermo che sia l'impiegato civile dello Stato, sia gli altri dipendenti sono tutti soggetti di un rapporto di pubblico impiego.

Ma se volessimo andare a precisare anche per quali ragioni non si ritiene necessaria una formulazione diversa da quella che è stata data in questo articolo, si può ben dire come il maestro, nel modo in cui esplica la sua prestazione professionale, attua tutti i caratteri propri dell'impiegato dello Stato in quanto si pone volontariamente e permanentemente a disposizione dello Stato per una prestazione retribuita e professionale. Per una dottrina largamente acquisita, mi pare che in questi concetti di volontarietà e di permanente disponibilità siano da vedersi i caratteri propri dell'impiego pubblico e quindi i fatti che configurano il maestro come impiegato dello Stato.

## III .LEGISLATURA — OTTAVA COMMISSIONE — .SEDUTA DEL 27 GENNAIO 1961

Come già detto, inoltre, la formulazione del primo comma dell'articolo 1 viene a dissipare preoccupazioni relative agli insegnanti delle regioni a statuto speciale o delle province autonome. È noto infatti come la Regione siciliana abbia legiferato in materia di carriera magistrale con una legge che prevedeva la soppressione del grado XII, bandendo concorsi regionali, disponendo trasferimenti; tutti provvedimenti che hanno dato luogo ad impugnativo ed alle note decisioni dell'Alta Corte per la Regione siciliana, del Consiglio di Stato, della Corte Costituzionale sino all'ultima sentenza concernente i concorsi annullati.

L'articolo 1, mi pare che dissipi in maniera definitiva quelle possibilità d'incertezza rendendo chiaro che il riferimento dello statuto della Regione siciliana alla scuola elementare, non può riguardare il personale insegnante.

Per la prima volta nella scuola elementare si introducono due carriere: la carriera docente e la carriera direttiva.

Il direttore e l'ispettore rappresentavano prima un mutamento delle funzioni del maestro, mentre ora noi abbiamo due carriere distinte e ciò consente di dare ai maestri uno sviluppo di carriera indipendentemente dallo sviluppo di quella dei direttori; pur essendo in un certo senso affermata la continuità perché è da quella docente che si passa alla carriera direttiva.

L'articolo 2 — per la prima volta nella storia della legislazione scolastica italiana — accoglie in una norma di legge il principio della libertà d'insegnamento, quale è già enunciato dall'articolo 33 della Costituzione. Il valore di questa affermazione è veramente storico; storico se lo si riferisce al periodo del fascismo nel quale si è cercato di attuare una didattica di Stato, o nel quale lo Stato si è posto come educatore — Stato etico —. Qui, invece, si afferma il concetto della libertà d'insegnamento nel senso di libertà didattica dell'insegnante. Ecco quello che intendevo sottolineare: il valore preminente che si dà in questo nuovo periodo della legislazione, alla figura professionale, alla dignità professionale del docente. Proprio in questo articolo 2 appaiono evidenti le possibilità di sviluppo di questo concetto. Naturalmente si tratta di un professionista che accetta di prestare la propria opera secondo un certo rapporto di impiego, e limite a questa sua libertà sono da un punto di vista didattico, i programmi; ma sono limiti che hanno una loro premessa di ordine dottrinale sancita dalla stessa Costituzione laddove si afferma il diritto edu-

cativo. La fonte del diritto educativo non è l'insegnante in quanto tale, non è la scuola in quanto tale, ma sono le famiglie in quanto si esprimono nella comunità democratica.

I programmi — ai quali si dà valore giuridico per quelle certe vie previste dalla Costituzione o dalla legislazione scolastica — esprimono la volontà educativa della comunità democratica italiana in un dato momento storico e come tali si pongono a limite della libertà del docente.

Nell'ambito dei programmi scolastici, la cui limitazione è posta ed accettata nel momento stesso in cui si instaura il rapporto di impiego, il docente esercita una propria libertà di insegnamento; ulteriori limiti come il rispetto della personalità dell'alunno, il rispetto della coscienza religiosa e morale dell'alunno, intesi come elementi costitutivi di una personalità, derivano dalle norme costituzionali che regolano la libertà di coscienza e la libertà di religione dei cittadini italiani.

In particolare l'articolo 7 con il richiamo al Concordato stabilisce che la religione cattolica « principio e coronamento » dell'istruzione e dell'educazione nella scuola italiana.

Tornando al testo dello statuto giuridico, il terzo comma dell'articolo 2, stabilisce inoltre che nella scuola è vietata qualunque forma di propaganda politica e stabilisce con ciò un limite che serve anche come chiarificazione politica positiva, nel senso che al docente non si richiede l'affermazione di una apoliticità, quasi di un disinteresse alla vita politica.

Nel magistero del docente c'è anche l'esperienza e l'osservazione dell'attività civica, come elemento positivo: solo che egli non può valutarle e interpretarle in termini di parte.

È quindi evidente che col termine di propaganda politica si è voluto qui evitare qualsiasi azione di partito nel docente, mentre egli rimane libero di esprimersi nel proporre gli ideali della comunità civica all'alunno, con la sua testimonianza personale e anche con la sua dottrina.

Il titolo secondo tratta degli organici e dei concorsi magistrali. Il capitolo primo precisa i ruoli della scuola elementare, introducendo una triplice distinzione: ruolo normale, con tanti posti per quante sono le classi; ruolo in soprannumero, con un decimo dei posti dei ruoli normali; ruoli speciali, infine, quali il ruolo provinciale per le scuole dei sordomuti, ruolo provinciale per le scuole dei ciechi, ruolo per gli insegnanti di lingua tedesca del Trentino-Alto Adige, ruolo transitorio pro-

## III LEGISLATURA — OTTAVA COMMISSIONE — SEDUTA DEL 27 GENNAIO 1961

vinciale per gli insegnanti delle scuole carcerarie.

Non vi è nessun accenno, come si vede, alla vessata questione delle classi maschili, femminili e miste.

Il problema non è visto, qui, nel senso contingente ma veramente come ordinamento degli organici della scuola. Al di là però, delle norme e per le conseguenze che si possono determinare, nel campo dell'insegnamento, la Commissione dovrà valutare le ragioni di ordine psicologico, pedagogico e didattico che hanno presieduto, in passato, e che fino a prova contraria potrebbero anche oggi presiedere, alla ripartizione delle classi, nella scuola elementare, in maschili, femminili e miste.

Per ciò che, riguarda i concorsi, si introduce una innovazione importante: Oggi, con un unico concorso si distribuiscono tutti i posti, sia quelli del ruolo normale del capoluogo, sia quelli dei comuni minori vacanti all'atto in cui il concorso viene bandito, sia infine quelli dei ruoli in soprannumero.

Il fatto ha determinato inconvenienti, essendosi verificato che i concorsi sono divenuti un surrogato dei trasferimenti, in quanto che gli insegnanti di ruolo normale accettano, addirittura, di incominciare *ex novo* dai gradi del ruolo in soprannumero, pur di accedere a una sede migliore.

Il nuovo statuto introduce, invece, una distinzione fra i tre concorsi, una distinzione che si opera pure fra i posti da distribuire. Infatti, ai posti dei ruoli in soprannumero, accedono esclusivamente gli insegnanti non di ruolo e questo è il concorso più importante per la maggiore disponibilità di posti. I posti del ruolo normale, vacanti in comuni diversi dal capoluogo di provincia, sono conferiti in un duplice modo: tre quarti vengono messi a disposizione dei maestri del ruolo in soprannumero; un quarto a disposizione dei maestri che, domandano di entrare per trasferimento da altra provincia.

I posti del ruolo normale, vacanti nel capoluogo di provincia, vengono assegnati, metà per concorso per titoli ed esami e metà per trasferimento riservato ai maestri del ruolo normale.

Gli articoli dal 7 al 16 sono dedicati alla regolamentazione dei concorsi. In ordine ad essi vengono affermati i seguenti concetti: periodicità biennale (non è un elemento nuovo); viene altresì affermato che i concorsi verranno banditi alternativamente, un anno per il ruolo normale ed un anno per il ruolo in soprannumero. Si afferma anche che i con-

corsi verranno banditi per il contingente di posti vacanti alla data del bando e al 1° ottobre successivo. Quindi i concorsi acquistano validità biennale, ed è questa una innovazione.

Sono stabiliti termini di tempo per l'espletamento dei concorsi, onde garantire la immissione in ruolo nel 1° ottobre dell'anno scolastico successivo, e i limiti di età minimo e massimo per l'ammissione, cioè 18 e 40 anni, anziché 32 come è stabilito per le altre amministrazioni dello Stato.

Il limite massimo è poi elevato a 45 anni per coloro che hanno conseguito l'approvazione in precedente concorso magistrale; inoltre esso viene elevato di un periodo di tempo pari agli anni riscattabili ai fini della pensione: Per il resto si applicano le norme generali per i concorsi.

Gli articoli 12 e 14 prevedono due sole graduatorie; viene cioè abolita la idoneità; si parla solo di vincitori e di approvati. Gli approvati sono coloro che hanno superato le prove e per essi la graduatoria viene mantenuta valida per l'anno successivo.

La Commissione potrà confermare o meno se tutto quello che lo statuto prevede di dover demandare alla regolamentazione, possa essere tranquillamente così regolato o non debba piuttosto essere inserito da parte nostra nello statuto.

Personalmente ritengo che la composizione della commissione giudicatrice di questi concorsi possa essere anche inclusa nello statuto, perché col mettere in posizione di rilievo l'ispettore scolastico o l'insegnante di pedagogia, si vuole sottolineare il carattere professionale dell'esame di concorso e con ciò il legislatore potrebbe intervenire a decidere una questione sempre dibattuta fra coloro che vorrebbero dare maggiore valore alla preparazione culturale e coloro che vorrebbero dare maggior valore alla preparazione professionale.

Il titolo III tratta del periodo di prova, del rapporto informativo, della promessa solenne e del giuramento.

I recenti interventi del legislatore in materia (legge 1° giugno 1942, n. 675; legge 13 marzo 1958, n. 165) riducono da tre a due anni il periodo di prova. Lo statuto vuol dare a questa materia una organica e nuova disciplina.

Non si possono stabilire in modo diretto analogie e confronti con gli impiegati civili dello Stato. Affiora sempre una realtà di fatto, cioè la differente natura della prestazione

per il contenuto suo specifico di carattere professionale. In che senso?

Per l'impiegato civile il periodo di prova è un periodo che anche giuridicamente è diverso da quello successivo. Infatti solo dopo aver superato il periodo di prova, l'impiegato civile è nominato in ruolo e inizia la carriera, raggiungendo la pienezza della sua posizione giuridica. L'insegnante invece ottiene subito la nomina in ruolo e inizia la carriera, prima con la qualifica di « straordinario », e poi con quella di « ordinario ». Lo statuto garantisce al docente una stabilità anche nel periodo di prova, ben maggiore di quella dell'impiegato civile: la differenza è quindi enorme e deve essere da noi rilevata nella sua giustificazione. Com'è noto occorrono due anni di effettivo servizio (e qui il termine anno scolastico è di almeno 6 mesi di effettivo servizio) ai fini del periodo di prova. Di fronte alla prassi corrente che stabilisce 5 mesi per dare la qualifica e lo stipendio nei mesi estivi, questo è un dato innovatore: un parametro unico, di 6 mesi per riconoscere un anno di effettivo servizio.

Il legislatore ha inteso dire che nel periodo di prova l'insegnante può essere destinato in attività diversa da quella dell'insegnamento. Le garanzie offerte sono numerose e viene accolta la norma secondo cui non intervenendo un giudizio negativo entro 3 mesi dal compimento del periodo di prova, questa deve considerarsi favorevolmente compiuta. Penso che la Commissione soffermandosi su questo punto non potrà non riconoscere la grande responsabilità del personale di vigilanza nel confermare in ruolo il personale di nuova nomina, perché il concorso nonostante tutto resterà sempre una valutazione della personalità dell'insegnante valida, ma relativamente valida di fronte alla prova concreta. Voglio dire che secondo questo statuto si introduce il concetto di selezionare il personale docente nel primo biennio di esperienza.

Un'altra norma innovatrice è contenuta nell'articolo 19 dello statuto (rapporto informativo) nel quale sono stabiliti con esattezza gli elementi di giudizio in cui si deve configurare la personalità, umana e morale, oltretutto professionale, del maestro. Come già osservavo a proposito della disciplina, là dove si indicano i doveri dell'insegnante, è evidente che questi doveri sono di ordine morale e la loro enunciazione assume carattere più programmatico che precettivo, perché è logico che l'esemplarità deve essere sentita come dovere da parte

dell'insegnante e non può essere tradotta in una norma.

Un punto importante di questo titolo, sul quale certamente la Commissione non mancherà di soffermarsi, per le discussioni che ha già suscitato, è la norma che consente l'esercizio della libera professione.

Qui giova ricordare il testo: « L'insegnante può attendere ad una libera professione a condizione che non ne derivi menomazione al decoro della funzione di educatore e gli consenta di adempiere compiutamente i doveri del suo ufficio.

L'insegnante che intende dedicarsi ad una libera professione è tenuto a informare il provveditore, il quale ha facoltà di vietargliene l'esercizio ove non si verificano le condizioni di cui al precedente comma. L'insegnante che non ottemperi al divieto, è dichiarato decaduto dall'impiego con deliberazione del provveditore, sentito il Consiglio provinciale scolastico.

È vietato all'insegnante di ricevere dalle famiglie degli alunni remunerazioni sotto qualsiasi forma o titolo; è pure vietato impartire lezioni private ai propri alunni o a congiunti, fino al secondo grado, degli alunni stessi, nonché agli alunni del coniuge o di congiunti con lui conviventi, anche se prestino servizio presso altre scuole ».

Dico subito che questo articolo 21 potrebbe essere anche suddiviso in due articoli perché comprende molte, forse troppe, norme.

Queste norme, comunque, le ritroviamo anche nella precedente legislazione e sono note ai colleghi. Si sa che agli impiegati amministrativi è fatto assoluto divieto, all'articolo 73 del testo unico, pena la decadenza, di esercitare una libera professione. Le difficoltà che vengono poste a questo articolo 21 del nostro statuto, sono di duplice ordine. Innanzitutto, alcuni vedono il pericolo che ne esca compromessa la scuola, e chiedono di definire meglio la norma. Penso che questa preoccupazione possa essere esclusa e la norma, così come è formulata, mi pare la migliore per evitare questo pericolo.

Altri vedono qui compromesso il rapporto di impiego tra Stato e insegnante. Ma io spero che su questo punto la Commissione non voglia irrigidirsi in una discussione di principio che potrebbe portare il provvedimento su quelle sabbie mobili nelle quali si trovano tutti i nostri provvedimenti della scuola. Io credo che si possa arrivare concordemente, senza fare il processo alle intenzioni, a tranquillizzare coloro che sono preoccupati e portare in porto la navicella, anzi il transatlan-

## III LEGISLATURA — OTTAVA COMMISSIONE — SEDUTA DEL 27 GENNAIO 1961

tico degli stati giuridici, che constano complessivamente di 388 articoli.

L'attività di libera professione, già nello stesso termine, preclude ogni attività che libera professione non sia. Ma nella scuola secondaria, come è noto, vi sono laureati in legge, laureati in ingegneria, i quali insegnano e, contemporaneamente, esercitano la professione di avvocato, di ingegnere, di professore, ecc.

Nella scuola elementare, si capisce, ci sono ben difficilmente questi casi, ma anche qui affiora quella tendenza che anima tutta la legislazione scolastica ispirata al rispetto della personalità professionale, di questo pubblico impiegato che è l'insegnante. Del resto vi sono altre categorie che hanno già un rapporto di pubblico impiego, per le quali si consente l'esercizio della libera professione.

Onorevoli colleghi, questo punto è importantissimo! Io personalmente cerco di rendermi conto delle preoccupazioni che animarono gli estensori di queste norme. È pacifico, tuttavia, che il rapporto di impiego dell'insegnante con lo Stato, per essere tale, comporta che l'attività con lo Stato sia preminente. Altrimenti verrebbe snaturato il carattere di pubblico rapporto di impiego che noi abbiamo ripetutamente sottolineato. Non ci sono dubbi sotto questo profilo. Perciò siamo dispostissimi ad accettare norme, indicazioni, che possono garantirlo.

Sempre in questo titolo dello statuto, si parla dei corsi di aggiornamento. Sono certo che la Commissione vi si soffermerà, però dovremmo considerare questo punto, che è trattato all'articolo 22 — corsi di aggiornamento e perfezionamento — per quello che riguarda l'organizzazione dei corsi.

C'è da domandarsi, come prima cosa: sono obbligatori questi corsi? Quante volte nella carriera? Come si provvede alla spesa di trasferta? Evidentemente tale disciplina, in parte soltanto, può sfuggire allo statuto. Ma riprenderemo l'argomento quando tratteremo dei congedi.

Il titolo quarto si riferisce alle circoscrizioni territoriali, agli ispettori scolastici, ai direttori didattici, ai direttori e vice direttori degli istituti statali per sordomuti.

L'articolo 23 innanzitutto mantiene l'attuale ordinamento territoriale. I colleghi sanno quanto si è discusso sulla funzionalità della circoscrizione ispettiva se cioè la circoscrizione sia qualcosa di efficiente o meno. E sanno anche che una proposta compromissoria era quella di avere circoscrizioni territoriali

affidate agli ispettori scolastici residenti nella circoscrizione. E si parlò anche di un ufficio presso i provveditorati, un ufficio di coordinamento della scuola elementare.

L'ordinamento in esame prevede soltanto la possibilità di assegnare ispettori non titolari di circoscrizione al provveditorato, con dei compiti di coordinamento. Potrebbe essere una soluzione che, senza esporci al pericolo di una legislazione frammentaria, innovatrice; a breve distanza, potrebbe consentire un esperimento organico riguardo all'ordinamento della scuola senza essere in contraddizione con lo statuto.

Per ciò che riguarda l'accesso alla carriera direttiva, si introducono alcune innovazioni che in parte accolgono la legislazione di questi ultimi anni. Innanzi tutto si mantiene la caratteristica della continuità tra la carriera docente e la carriera direttiva, anche se le due carriere sono distinte. Naturalmente si esige una certa anzianità, una qualifica, un servizio effettivo. Mi auguro che questo possa servire a migliorare sempre più il livello della categoria direttiva della scuola elementare.

L'anzianità di ruolo oggi necessaria è di 5 anni per chi è fornito di laurea e di 12 anni per chi non ha laurea; lo statuto esige 6 anni per coloro che hanno la laurea specifica (facoltà magistrale, lettere e filosofia), 9 anni per coloro che hanno una qualsiasi altra laurea (e qui consentite al Relatore di non essere proprio d'accordo con lo statuto, perché io penso che si debba anche qui sottolineare la caratteristica professionale specifica del direttore didattico e dell'ispettore scolastico che deve avere la sua preparazione). Discuteremo di questo punto e in ogni modo ho voluto essere fedele a una tesi che mi è cara. In terzo luogo, si prevede la possibilità di accedere alla carriera senza laurea ma con 12 anni di servizio.

Lo statuto prevede che i concorsi direttivi sono triennali, mentre oggi non c'è nessun limite di tempo. Come è noto viene a scomparire l'incarico di direzione didattica, tranne che non si sia di diverso avviso.

Il periodo di prova è prolungato a un anno. Per quanto invece concerne la promozione ad ispettore c'è una norma nuova: il 50 per cento dei posti disponibili è dato per merito comparativo e l'altro 50 per cento per titoli ed esami.

Circa le attribuzioni, la dizione è un po' generica. Vorrei richiamare in proposito l'attenzione della Commissione, la quale potrà sforzarsi di precisarle meglio.

Il Titolo V si occupa dei trasferimenti del personale direttivo e insegnante; delle assegnazioni provvisorie; delle destinazioni di insegnanti presso le facoltà di magistero; dei comandi.

Tutti sanno come i trasferimenti siano materia delicatissima in ogni ordine di scuola, materia tanto più delicata quanto più è capillare la scuola. Lo statuto, per ciò che riguarda il movimento del personale della carriera direttiva, ispirandosi all'articolo 32 del testo unico degli impiegati civili dello Stato, mantiene una certa discrezionalità dell'Amministrazione. Penso che sia giusto togliere dalla discrezionalità assoluta dell'Amministrazione il movimento degli ispettori e dei direttori, ma non riterrei giusto rendere questo movimento automatico, come quello del personale docente. È ovvio che il trasferimento di un ispettore o di un direttore deve comportare delle valutazioni che spetta all'Amministrazione di fare. Il movimento del personale docente troverà invece nello statuto una disciplina stabile che garantisca il massimo di obiettività. Lo statuto ovviamente non porta una tabella dei punteggi; credo che sia materia di regolamento. Potrebbe, se mai, lo statuto stabilire una successione dei movimenti e mi riservo per queste cose di presentare a suo tempo delle proposte.

I trasferimenti da fuori provincia vengono agevolati (articolo 44), però non possono essere lasciati liberi, perché i colleghi mi insegnano che questo potrebbe determinare dei danni notevoli: l'insegnante che viene a fare dei concorsi nel Sud potrebbe poi trasferirsi nel Nord. Ognuno deve fare i concorsi per la propria provincia. Occorre una disciplina stabile che garantisca il massimo di obiettività.

Interessanti sono le norme contenute nell'articolo riguardante la destinazione alle facoltà di magistero: i posti vengono elevati a 200 dai 60 attuali. La Commissione non può che salutare con soddisfazione questa disposizione veramente innovatrice: 200 maestri dispensati dal servizio per frequentare la facoltà di magistero. Essi sono agevolati con la dispensa dall'insegnamento, però hanno l'obbligo della frequenza e il superamento delle prove di esame.

Anche le disposizioni per i comandi vengono introdotte nello statuto. Certo è necessaria una legge che li disciplini. Il Governo è tenuto ad emanare una legge organica sui comandi. Andiamo avanti con provvedimenti, con proroghe; ne ho fatto cenno già quando ho parlato dei ruoli speciali.

Titolo VI: congedi e aspettative.

A proposito dei congedi ci si rifà alle norme degli impiegati dello Stato. Per il congedo ordinario, la norma che riguarda gli insegnanti sembra più rigida che non per gli impiegati: evidentemente si è tenuto conto delle vacanze estive. Lo statuto prevede un mese di congedo ordinario durante il periodo estivo e dice che comunque deve essere garantito un mese; però, di fatto, il maestro fa un congedo più lungo: il periodo delle vacanze estive. In quale posizione giuridica si trova il maestro durante il periodo in cui le scuole sono chiuse? Questa incertezza legislativa ha soprattutto rilevanza se teniamo conto dei corsi di aggiornamento che si vogliono fare e se teniamo conto anche della posizione in cui si trova il maestro di fronte all'ispettore didattico.

A proposito del congedo straordinario, il periodo concesso non può eccedere i 15 giorni. Gli impiegati civili hanno due mesi di congedo straordinario per ragioni di famiglia e penso che si potrebbe estendere la norma degli impiegati civili anche agli insegnanti delle scuole elementari, cioè, due mesi di congedo per motivi di famiglia o di salute, a seconda delle necessità dell'insegnante.

Il Titolo VII riguarda la disciplina. Come è detto nell'articolo 69, in apertura di questo titolo, viene richiamato esplicitamente il testo unico degli impiegati civili dello Stato e in questa materia delicatissima è evidente che dobbiamo fare riferimento a quello, perché le questioni disciplinari vengono ad inserirsi proprio nell'essenza del rapporto di impiego pubblico.

L'articolo 70, in correlazione con l'articolo 21, precedente, precisa quali sono i doveri dell'insegnante.

Qualsiasi violazione dei doveri dell'impiegato, anche della vita privata, perché queste ultime riverberano la loro luce sfavorevole sul pubblico impiegato e sul pubblico impiego, può dunque dar luogo a responsabilità disciplinari. Anche solo in senso morale, direttamente o indirettamente, sull'Amministrazione e sul pubblico rapporto di impiego.

I colleghi non possono non soffermarsi su questo punto che è tanto importante, perché mette in evidenza la composizione del consiglio di disciplina. Nell'attuale composizione, tutti i membri, fatta eccezione per il magistrato, sono di nomina del provveditore e la commissione di disciplina è un organo di direzione della scuola elementare, presieduta dal provveditore, e composta da un magi-

## III LEGISLATURA — OTTAVA COMMISSIONE — SEDUTA DEL 27 GENNAIO 1961

strato, da un ispettore, da un direttore e da un maestro nominato dal provveditore.

Il titolo VIII tratta della cessazione dal servizio, del trattamento di quiescenza e della riammissione.

Oltre alle norme generali dell'impiegato civile dello Stato, mi pare che siano da rilevare due casi che riguardano norme particolari per i maestri. Mi fermo solo su questi, che trattano della dispensa dal servizio e della riammissione in servizio. In particolare, la norma che riguarda la dispensa dal servizio, prevede la possibilità che il maestro sia utilizzato in altre attività che non siano l'insegnamento.

Dice precisamente lo statuto: « Il direttore didattico, il direttore e il vice direttore degli istituti statali per sordomuti possono essere in qualsiasi tempo dispensati dal servizio, sempre che non possano essere utilizzati su domanda, in altri compiti attinenti alla loro preparazione, quando non siano riconosciuti idonei fisicamente o didatticamente a prestare opera proficua alla scuola ».

Voglio rilevare la delicatezza di questa norma e il suo interesse, per certe situazioni che si determinano in conseguenza dello stato di salute del maestro. Qui si cerca di evitare certe dispense dal servizio che determinano situazioni tanto gravi prima della maturazione dei limiti massimi di pensione.

Ma si prevede anche la possibilità di avere maestri disponibili per tutte quelle attività complementari che una legislazione opportuna potrà provvedere e alle quali potranno essere destinati i maestri stessi. Queste attività complementari potrebbero essere quelle di segreteria, di addetti alle biblioteche, alle sale di lettura, nelle quali questi insegnanti possono sfruttare la loro specifica preparazione acquisita in conseguenza di una attività didattica.

Per quanto concerne la riassunzione in servizio sono previsti i casi in cui si intende evitare quelle situazioni di grave contingenza che si sono verificate in passato. La riammissione è prevista per chi ha perduto la cittadinanza e l'ha riacquistata, per chi sia stato dichiarato decaduto per motivi sanabili, per accertata idoneità fisica, dopo essere stato dichiarato decaduto per inidoneità fisica, ecc.

Il Titolo X stabilisce norme transitorie relative agli insegnanti delle scuole e degli istituti per sordomuti e per ciechi. E infine da mettere in evidenza che con l'articolo 88

dello statuto, si stabilisce il termine di un anno per l'emanazione del regolamento di esecuzione.

Nel concludere questo mio lavoro di relatore io sono certo che la Commissione discuterà il provvedimento con quella sollecitudine che la distingue, perché si tratta di un provvedimento legislativo tanto atteso dalla categoria, da noi, ma soprattutto atteso dalla scuola, la quale soffre di questo stato di insufficienza, di incertezza e di contraddittorietà della sua legislazione, mentre può ricevere dallo statuto un contributo determinante per la normalizzazione della sua vita nel suo momento essenziale. Perché tutti siamo convinti che non tanto gli ordinamenti, non tanto i finanziamenti fanno la buona scuola, ma la fanno i buoni insegnanti, e questo statuto, come dicevo all'inizio della mia relazione, contribuirà a dare agli insegnanti italiani una retta coscienza dell'adempimento del loro dovere educativo e della loro funzione professionale. (*Generali applausi*).

PRESIDENTE. Sono grato all'onorevole Buzzi, per questa sua completa relazione. I colleghi ora vorranno far seguire le loro considerazioni, per un obiettivo esame del provvedimento. Ma poiché sono tre i progetti di legge che riguardano la stessa materia, io proporrei di discuterli congiuntamente. Proporrei, quindi, di ascoltare, prima di dare inizio alla discussione generale, le altre due relazioni.

BALDELLI. Onorevole presidente, quale relatore del secondo progetto di legge riguardante lo stato giuridico del personale della scuola secondaria, sono d'accordo sul principio di svolgere prima le tre relazioni e poi di aprire la discussione generale sulla intera materia.

Chiedo peraltro di poter svolgere la mia relazione nella prossima seduta.

PRESIDENTE. Se non vi sono obiezioni, può rimanere stabilito che la relazione sul disegno di legge n. 2093 sarà svolta nella prossima seduta.

(Così rimane stabilito).

**La seduta termina alle 11,30.**

---

IL DIRETTORE  
DELL'UFFICIO COMMISSIONI PARLAMENTARI  
Dott. FRANCESCO COSENTINO

---