

COMMISSIONE VIII
ISTRUZIONE E BELLE ARTI

27.

SEDUTA DI GIOVEDÌ 6 NOVEMBRE 1980

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE TESINI GIANCARLO

INDICE

	PAG.		PAG.
Sostituzioni:		GIUDICE	308
PRESIDENTE	297	GUI	304, 315
Proposte di legge (Discussione e approvazione):		INNOCENTI	310, 314
TEODORI ed altri: Interpretazione autentica dell'articolo 93 del testo unico sulla scuola approvato con decreto del Presidente della Repubblica 31 maggio 1974, n. 417, concernente abrogazione dell'obbligo del giuramento per gli insegnanti (1985);		RALLO	305
OCCHETTO ed altri: Interpretazione autentica dell'articolo 93 del decreto del Presidente della Repubblica 31 maggio 1974, n. 417, concernente norme sullo stato giuridico del personale docente, direttivo ed ispettivo della scuola materna, elementare, secondaria ed artistica dello Stato (1944)	298	TEODORI	300, 311
PRESIDENTE	298, 314, 315	ZOSO	306
ALLEGRA	303		
BALDELLI	309	Votazione segreta:	
CARELLI, Relatore	298, 312, 314, 315	PRESIDENTE	315
CASATI	311		
DEL DONNO	307		
DRAGO, Sottosegretario di Stato per la pubblica istruzione	314, 315		
FIANDROTTI	306		
GANDOLFI	308		

La seduta comincia alle 10.

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

(È approvato).

Sostituzioni.

PRESIDENTE. Comunico che l'onorevole Baldelli, al quale porgo il benvenuto, sostituisce in questa Commissione, a norma del settimo comma dell'articolo 19 del regolamento, l'onorevole Alessandro Tessari.

Discussione delle proposte di legge Teodori ed altri: Interpretazione autentica dell'articolo 93 del testo unico sulla scuola approvato con decreto del Presidente della Repubblica 31 maggio 1974, n. 417, concernente abrogazione dell'obbligo del giuramento per gli insegnanti (1985); Occhetto ed altri: Interpretazione autentica dell'articolo 93 del decreto del Presidente della Repubblica 31 maggio 1974, n. 417, concernente norme sullo stato giuridico del personale docente, direttivo ed ispettivo della scuola materna, elementare, secondaria ed artistica dello Stato (1944).

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca la discussione abbinata della proposta di legge d'iniziativa dei deputati Teodori, Aglietta, Ajello, Baldelli, Boato, Bonino, Cicciomesere, Crivellini, De Cataldo, Faccio, Galli Maria Luisa, Melega, Mellini, Pannella, Pinto, Roccella, Sciascia e Tessari Alessandro: « Interpretazione autentica dell'articolo 93 del testo unico sulla scuola approvato con decreto del Presidente della Repubblica 31 maggio 1974, n. 417, concernente abrogazione dell'obbligo del giuramento per gli insegnanti », e della proposta di legge di iniziativa dei deputati Occhetto, Allegra, Bertani, Fogli, Bosi, Maramotti, Codrignani, Ferri, Lodi, Faustini, Fustini, Olivi, Pagliai, Sarti e Bocchi: « Interpretazione autentica dell'articolo 93 del decreto del Presidente della Repubblica 31 maggio 1974, n. 417, concernente norme sullo stato giuridico del personale docente, direttivo ed ispettivo della scuola materna, elementare, secondaria ed artistica dello Stato ».

Comunico che la I Commissione affari costituzionali ha espresso parere favorevole.

L'onorevole Carelli ha facoltà di svolgere la relazione.

CARELLI, *Relatore*. Le due proposte di legge abbinata oggi al nostro esame (un'altra di analogo contenuto è stata presentata ieri dall'onorevole Casati ed altri) sono rivolte a dare un'interpretazione autentica dell'articolo 93 del testo unico sulla scuola, approvato con decreto del Presidente della Repubblica 31 maggio 1974, n. 417, concernente l'abrogazione dell'obbligo del giuramento per gli insegnanti.

Il provvedimento in esame nasce dall'iniziativa presa dall'insegnante Galli per sottrarsi all'obbligo del giuramento; tale iniziativa ha spinto alcune forze politiche sulla strada di un *iter* legislativo più sollecito rispetto a quello che avrebbero avuto altre iniziative a suo tempo adottate al fine di addivenire — più che all'abrogazione — al riconoscimento della mancata necessità di mantenere il giuramento per gli insegnanti. Infatti, alle interrogazioni presentate sull'argomento il Governo aveva risposto evidenziando l'impossibilità di dirimere il problema in via amministrativa, almeno prima di aver sentito in merito il parere del Consiglio di Stato; c'è però da rilevare che — questo lo dice il collega Teodori — è ben difficile ottenere l'interessamento del Consiglio di Stato, almeno in base alla sua esperienza, visto che un'analogha richiesta avanzata nel 1970 sembra non esser stata ancora presa in considerazione.

Comunque la via amministrativa, attraverso cioè un parere del Consiglio di Stato, sarebbe stata molto più lunga, ed il Ministero ha provveduto per proprio conto presentando un disegno di legge (Senato n. 1112) che si trova attualmente in discussione al Senato; in quel testo, concernente più in generale la revisione dei criteri di reclutamento per il personale docente della scuola, si prevede che quanto disposto dall'articolo 11 del testo unico approvato con decreto del Presidente della Repubblica 10 gennaio 1957, n. 3, non si intende applicabile — sulla base del nuovo stato giuridico del 1974 — al personale docente.

Evidentemente, l'iniziativa delle forze politiche è venuta incontro con sollecitudine a motivazioni di carattere umani-

tario — in seguito alla particolare esperienza del professor Galli — per sortire una pronuncia celere e definitiva sull'argomento; su tale iniziativa lo stesso Governo si è espresso favorevolmente per bocca del sottosegretario Armato.

Ciò detto, ed entrando nel merito del provvedimento, desidero molto rapidamente sgombrare il campo dalle vessate questioni in ordine al valore religioso del giuramento, partendo dalla constatazione che lo Stato, mentre attraverso gli articoli della Costituzione definisce chiaramente la propria laicità, d'altro canto — sempre attraverso la Costituzione — formula due prescrizioni di giuramento: una, a carattere tassativo, viene indicata per i titolari di alcuni organi dello Stato ed un'altra riguarda i funzionari pubblici, salvo quanto disporrà la legge ordinaria.

Da questo punto di vista va chiarito subito che se la Costituzione avesse voluto stabilire per tutti i funzionari dello Stato il giuramento, non avrebbe detto « nei casi previsti per legge », che è una espressione riduttiva e nei confronti delle varie funzioni e nei confronti dei diversi tipi di rapporto con l'amministrazione.

Per la verità nel *Novissimo digesto italiano* vi sono alcune motivazioni di dottrina in favore dell'abolizione del giuramento per gli insegnanti. In dottrina, per altro, in primo luogo si configura un *iter* evolutivo in favore dell'abolizione graduale del giuramento. È questo un fenomeno che si verifica anche nei paesi in cui sussiste ancora l'obbligo del giuramento.

In materia specifica di giuramento vanno fatte, a mio giudizio, alcune considerazioni fondamentali. In primo luogo, si giustifica il giuramento come una riaffermazione verso lo Stato degli impegni che derivano dal fatto di ricoprire un pubblico ufficio. Si afferma, tra l'altro, che il giuramento è un po' un limite del diritto e normalmente nelle costituzioni esso viene invocato nei casi in cui il livello di discrezionalità è molto alto, cioè quando i vincoli obiettivi dell'attività sono tali per cui è necessario porre il limite del giuramento. Pertanto, affermare che il giuramento rappresenta la fron-

tiera del diritto vuol dire dargli il significato di impegno d'onore personale e di fedeltà; sta ad indicare il sottrarsi ad una certa, analitica disciplina.

Infatti, tutto questo vale per le alte cariche dello Stato, mentre, lo ripeto, già in dottrina, fin dal 1961, si affermava che il giuramento sempre più dimostra di essere una figura che storicamente va tramontando proprio laddove il rapporto è minuziosamente regolato da vincoli e da sanzioni.

Un'altra considerazione importante riguarda la valutazione della funzione nella sua essenza. Ora, non vi è dubbio, che una tutela particolare ed espressa da parte della Costituzione sia stata rivolta alla libertà di insegnamento, tutela che trova già riscontro in quanto è previsto per i professori universitari.

Giova qui ricordare che lo Stato liberale ottocentesco si era fatto carico di queste esigenze, tanto che allora non era previsto l'obbligo del giuramento.

Il principio della libertà di insegnamento, nella sua accezione più complessiva, è tale per cui nell'ambito dell'insegnamento non si possono creare due categorie di docenti (di serie A e di serie B) che assolvono identiche funzioni didattiche.

Noi, dunque, non ci troviamo di fronte ad un problema di innovazione, ma di coerenza rispetto all'ordinamento positivo, il quale, proprio in base al principio della libertà di insegnamento, nella normativa sullo stato giuridico del personale docente della scuola, prevista dal decreto del Presidente della Repubblica n. 417 del 1974, non stabilisce l'obbligo del giuramento, in quanto la scuola deve essere considerata un servizio della comunità, e la funzione del docente non può assolutamente essere configurata come un'estrinsecazione della volontà dello Stato.

Come dicevo prima, noi dobbiamo dettare un'interpretazione autentica dell'articolo 93 del decreto del Presidente della Repubblica n. 417 del 1974 in coerenza con l'ordinamento positivo e nel pieno rispetto della libertà di insegnamento. Ciò vuol di-

re creare una situazione di pari dignità fra coloro che svolgono identiche funzioni.

Un piccolissimo riferimento storico, e concludo, vorrei fare in ordine alla discussione che si svolse, mi pare, il 12 dicembre del 1946 quando, in attesa della nuova Costituzione, sorse il problema di coloro che avevano giurato fedeltà al vecchio ordinamento, e quindi di come si dovesse risolvere la questione del giuramento nell'ambito della nuova Carta costituzionale. In quella sede il Presidente del Consiglio Alcide De Gasperi ebbe a dire: « Io convengo che, in tesi generale, si possa essere contrari a qualsiasi forma di giuramento; ma questo è mantenuto in quanto costituisce per il funzionario direttiva sostanziale che riguarda l'esistenza dello Stato, fino a quando la Costituzione non disponga altrimenti ». Sempre durante quella discussione l'onorevole Longhena, socialista, propose di esentare gli insegnanti delle scuole medie dell'obbligo dal giuramento, mentre il democristiano Rescigno presentò un emendamento che chiedeva che fosse ricostituita la situazione giuridica esistente prima del 28 ottobre 1922 quando né i professori delle scuole secondarie né i maestri elementari erano tenuti al giuramento. Ma l'onorevole Molè, presidente della Commissione competente, rispose che non si poteva abolire l'obbligo del giuramento per i maestri elementari senza intaccare o modificare il loro stato giuridico.

La Costituzione della Repubblica ha accolto nell'articolo 54 il principio che: « Tutti i cittadini hanno il dovere di essere fedeli alla Repubblica e di osservare la Costituzione e le leggi.

I cittadini cui sono affidate funzioni pubbliche hanno il dovere di adempierle con disciplina ed onore prestando giuramento nei casi stabiliti dalla legge ».

Dopo questo breve cenno storico sento il dovere di ringraziare la dottoressa Limiti che mi ha consentito di acquisire elementi attraverso i quali mi sono potuto formare una convinzione personale evitando di basarmi esclusivamente sullo stato emotivo.

Vorrei infine soffermarmi su di un elemento che mi sembra importante: evidentemente c'è anche un problema di forma giuridica, di accettazione della nomina nel momento dell'entrata in ruolo. In più desidero ribadire che l'abolizione del giuramento non può essere, da questo punto di vista, ritenuta un elemento di vuoto rispetto ai vincoli imposti al personale docente, essendo questi fissati in maniera chiarissima ed esplicita nelle norme del 1974 sul relativo stato giuridico, e tesi a consentire la libertà degli insegnanti nel rispetto, però, di quella degli alunni, nonché delle leggi fondamentali dello Stato.

PRESIDENTE. Dichiaro aperta la discussione sulle linee generali.

TEODORI. Il relatore ha illustrato ampiamente la questione sulla quale ci troviamo a discutere, tuttavia penso valga la pena di aggiungere qualcosa sull'atto di abrogazione che ci accingiamo a compiere, atto che apparentemente appare marginale e privo di qualsiasi risultato concreto e pratico, ma che probabilmente in realtà riveste un carattere storico e procedurale assai ampio.

C'è poi da rallegrarsi che, una volta ogni tanto, la nostra Commissione non si debba occupare di questioni relative ai ruoli, all'occupazione ed a cose del genere, ma del problema del rapporto tra cittadini e Stato nell'ambito della istituzione scolastica.

Svolgendo la sua relazione ad un certo punto il relatore si è chiesto se l'atto di abrogazione cui ci accingiamo rappresenti un'innovazione oppure una coerente applicazione nei confronti dell'ordinamento positivo. Ebbene, io penso che si potrebbero addurre numerosi argomenti a favore dell'una e dell'altra tesi, essendo la storia del giuramento degli insegnanti - nell'ambito del giuramento dei pubblici funzionari - una storia molto lunga che vale la pena di ripercorrere considerando quali sono i momenti nei quali una certa concezione dello Stato ha trovato nel giuramento una sua sanzione.

Se non sbaglio, la prima volta che fu introdotto il giuramento per gli insegnanti fu nel 1928 con un regolamento per gli insegnanti elementari. Aveva dunque ragione il relatore Carelli quando diceva che il vecchio Stato liberale, pur con la sua concezione accentrata dello Stato, non prevedeva quest'obbligo.

Come dicevo, l'obbligo fu introdotto nel 1928, non a caso in pieno periodo fascista, e la formula prevista era la seguente: « Giuro che sarò fedele al Re e ai suoi Reali successori, che osserverò lealmente lo Statuto e le altre leggi dello Stato; che non appartengo e non apparterrò ad associazioni e partiti la cui attività non si concili con i doveri del mio ufficio; che adempirò ai doveri stessi con diligenza e zelo, ispirando la mia azione al fine di educare i fanciulli affidatimi al culto della Patria ed all'ossequio delle istituzioni dello Stato ».

Ho voluto richiamare tale formula per dimostrare che in essa era presente un vincolo di fedeltà, non già allo Stato in astratto, ma al potere dello Stato, in un certo momento storico.

Nelle successive formule repubblicane questo legame con il contenuto etico dello Stato si è andato man mano scolorando. Ma, ed è questo un punto importante, la formula del giuramento è stata reintrodotta non senza conflitti in attuazione della nuova Costituzione repubblicana, da un decreto del Presidente della Repubblica De Nicola nel 1947. Allora aveva il valore di un atto di fedeltà repubblicana, visto che era appena avvenuto il passaggio dal regime monarchico a quello repubblicano.

La nuova formula era la seguente: « giuro di essere fedele alla Repubblica ed al suo Capo, di osservare lealmente le leggi dello Stato, di adempiere tutti i miei doveri, serbandolo scrupolosamente il segreto d'ufficio, nell'interesse dell'Amministrazione e per il pubblico bene ».

Tale tipo di giuramento era ed è teso a garantire la fedeltà al nuovo ordinamento costituzionale.

L'articolo 1 del decreto del Presidente della Repubblica Gronchi dell'11 gennaio 1956, n. 17, codificato ultimamente nell'articolo 11 dello Statuto degli impiegati civili dello Stato, riprende un concetto che è soltanto un residuo di quello ribadito nel 1928. Quando si promette di adempiere i doveri del proprio ufficio nell'interesse dell'amministrazione e per il pubblico bene, altro non si afferma in realtà se non che lo Stato è quel pubblico bene; ciò che nel 1928 era stato dichiarato esplicitamente attraverso la previsione dell'incompatibilità dell'appartenenza a partiti o ad associazioni le cui attività non si conciliassero con i doveri del proprio ufficio.

Nel 1957 rimane questo concetto di « pubblico bene », che sapete bene a cosa si richiami, per cui la questione sollevata dal professor Alessandro Galli non è di carattere personale. Il lungo sciopero della fame iniziato il 12 maggio di quest'anno, e tuttora in corso, non riguarda un caso personale o un caso umano.

Ho avuto modo di esprimere già nel corso del dibattito in aula sulle interrogazioni ed interpellanze in materia che noi dobbiamo essere grati al professor Galli, di ideologia libertaria e anarchica, di aver sottolineato con un'azione di disobbedienza civile non violenta una questione che va al di là della sua persona. Come ha ricordato il relatore, vi sono stati altri casi precedenti di rifiuto del giuramento, come quello del professor Rizzitelli di Melfi e del professor Antonino Drago di Napoli, i quali non furono immessi in ruolo. La questione che è stata posta all'attenzione del paese — lo ripeto — dal professor Galli non è personale o umana, ma è molto più ampia. Nei suoi confronti da parte del ministro e del Ministero della pubblica istruzione non vi è stato quell'interesse sollecito che ci si sarebbe aspettati. È vero che il ministro Sarti a un mese dall'inizio dello sciopero della fame è intervenuto presso il provveditore agli studi di Bologna affinché la sospensione del professore non fosse attuata, ma è anche vero che in realtà ha eluso la questione compiendo due atti i

cui esiti erano facilmente prevedibili. Il primo errore è stato quello di inserire il problema dell'interpretazione autentica dell'articolo 93 del decreto del Presidente della Repubblica del 31 maggio 1974, n. 417, in un macrodisegno di legge il cui iter sarebbe stato lunghissimo; il secondo errore è stato quello di rinviare la questione della possibilità di abrogazione del giuramento al parere del Consiglio di Stato, il quale — come già si sapeva — non si sarebbe pronunciato se non dopo molto tempo. Praticamente, il ministro ha dato l'impressione di intervenire e di risolvere la questione, ma in realtà non l'ha risolta, ed è per questo che a suo tempo ho parlato di una certa ipocrisia del ministro Sarti.

Lasciando da parte la questione del professor Galli che ha dato il via alla vicenda che oggi ci troviamo a discutere in questa sede, credo sia opportuno spendere qualche parola in merito all'essenza del giuramento, ponendoci la domanda se esso sia un'innovazione, oppure se si tratti di un'interpretazione di leggi positive già esistenti.

Ritengo che siano molteplici le ragioni che premono in favore dell'abrogazione del giuramento. La prima credo la si possa ravvisare nella norma costituzionale, che al secondo comma dell'articolo 54 suona: « I cittadini cui sono affidate funzioni pubbliche hanno il dovere di adempierle con disciplina ed onore, prestando giuramento nei casi stabiliti dalla legge ». Confrontando questa norma con gli articoli 21 e 33, sempre della Costituzione, ci si rende perfettamente conto come l'obbligo del giuramento non possa e non debba essere applicato nei confronti di chi esercita la funzione dell'insegnamento.

C'è poi una seconda ragione in favore di questa tesi, ragione che anche il relatore ha ricordato: il testo unico del 1974 in realtà non richiama l'obbligo del giuramento, implicitamente sanzionandone il decadimento, tanto è vero che sia la nostra proposta di legge che l'altra fanno riferimento a questa interpretazione autentica. Comunque la continuità non è

certo l'unica ottica attraverso la quale può essere vista questa vicenda, perché anche la legge che stiamo per approvare sarà in futuro invocata come precedente.

È chiaro, quindi, che il piano dell'interpretazione non è l'unico, e che esiste un secondo elemento, quello della rottura, che è stato oggetto di dibattito tra Gozzer e Valitutti sulle colonne de *Il Tempo*: la scuola è in realtà emanazione dello Stato o della comunità? Deve l'insegnante svolgere la funzione di pubblico ufficiale, con gli obblighi da essa derivanti, oppure deve svolgere il suo compito anche ispirandosi a criteri relativi a una visione del mondo che nulla hanno a che fare con quella dello Stato?

Nei paesi anglosassoni, com'è noto, la scuola dipende dalla comunità attraverso i legami con gli enti locali, e certamente in Italia la funzione dell'insegnante può essere interpretata nell'un senso o nell'altro; abrogando oggi il giuramento, gli insegnanti continueranno in una certa misura a dare un'interpretazione della scuola come scuola non dipendente da uno Stato totalizzante, ma come scuola in cui c'è lo spazio per una impostazione critica, con una pluralità di visioni che a volte non collimano con quelle dello Stato.

Quindi, in una certa misura, l'abrogazione del giuramento costituisce un fatto innovativo, soprattutto nei confronti dei rapporti tra i cittadini e lo Stato, nell'ambito della istituzione scolastica ed ancora più in generale. Perché? Perché io non credo che la formula del giuramento di fedeltà allo Stato sia qualcosa di stampo fascista; è piuttosto un qualcosa che ci riporta alla visione dello Stato di tipo giacobino-vincolante; al giuramento della legge tedesca degli ultimi vent'anni, la *Berufsverbot*; alla legge americana degli anni '50, la *McCarthy Act*, quando migliaia di pubblici dipendenti furono messi alla porta dall'amministrazione statunitense.

Da queste considerazioni discende che l'abrogazione del giuramento è un fatto di interpretazione e di continuità (nei

confronti del testo unico del 1974); è questo il modo più piano, e meno di rottura, per interpretare il voto che ci accingiamo a dare. Nello stesso tempo vorrei però dare ad esso un significato più ampio: quello di un nuovo rapporto tra cittadini e Stato, rapporto ispirato al depotenziamento dello Stato come unità, come Stato etico che possiede la verità.

Vorrei ricordare che il giuramento — e non solo nel settore della scuola, ma anche in altri — è servito anche nella nostra storia (e non soltanto in Germania e negli Stati Uniti, come ho prima detto), all'indomani dell'unità d'Italia e nel primo ventennio del secolo, per perseguire coloro che in quel momento erano fuori dello Stato: le minoranze cattoliche, socialiste, repubblicane.

Esiste una continuità tra la visione di allora e la norma residua che oggi stiamo per abrogare. L'atto che stiamo per compiere è un atto non di giustizia nei confronti del caso singolo del professor Galli, ma rappresenta l'affermazione di una norma di grande valore teorico sulla strada che abbiamo appena cominciato a percorrere, quella di un nuovo rapporto fra pubblici funzionari e Stato e, più in generale, fra cittadini e Stato.

ALLEGRA. Non voglio ripercorrere la vicenda che ha sollecitato le proposte di legge al nostro esame. Gli interventi del ministro della pubblica istruzione e dello stesso Presidente della Repubblica hanno fatto sì che il Ministero si impegnasse a dare un'interpretazione autentica della norma del decreto del Presidente della Repubblica n. 417. Ma di tutto questo si è già discusso in aula nello scorso mese di settembre sulla base delle dichiarazioni del sottosegretario di Stato per la pubblica istruzione, onorevole Armato. Quello che mi preme ora sottolineare è il motivo del voto favorevole che esprimerà il gruppo comunista. A me sembra che nella norma in questione, così come finora è stata interpretata ed applicata, siano presenti elementi di ambiguità, già sottolineati dal relatore e dal collega Teodori, che hanno giustificato la presentazione

delle proposte di legge Teodori ed altri, Occhetto ed altri e Casati ed altri.

L'ambiguità della norma sta nel fatto che il giuramento di fedeltà alla Costituzione e alle leggi dello Stato appare in qualche modo ovvio, arcaico e forse anche superfluo. Si potrebbe addirittura sostenere che esso non incide direttamente sulla libertà del docente. Ma questa interpretazione finirebbe per essere in qualche modo silente. D'altra parte, da questo punto di vista lo stesso articolo 54 della Costituzione al primo comma stabilisce che « Tutti i cittadini hanno il dovere di essere fedeli alla Repubblica e di osservarne la Costituzione e le leggi », per cui sarebbe superata la stessa formula del giuramento inteso in questo senso, in quanto sarebbe da ritenere superfluo. Inoltre, si potrebbe dare un valore maggiormente impegnativo a questa stessa formula che potrebbe essere in contrasto con quanto prevede la Costituzione agli articoli 21 e 33 (libertà del pensiero e libertà dell'insegnamento).

Pertanto, senza enfatizzare la questione e pur ritenendo tale norma lesiva dei diritti costituzionali, si potrebbe tuttavia riconoscere l'opportunità del ricorso al vincolo del giuramento per determinati casi, senza estenderlo per questo alla generalità dei dipendenti pubblici e, di conseguenza, agli insegnanti.

È vero che si giura fedeltà all'istituzione repubblicana, ma è necessario, per evitare equivoci sul significato del giuramento, fornire un'interpretazione della norma esistente che limiti al massimo appunto il ricorso ad esso, eccettuati i casi ricordati anche dal relatore (alte cariche dello Stato).

Lo stesso articolo 54 della Costituzione, comma secondo, pur prevedendo la possibilità dell'obbligo del giuramento, tuttavia lo limita facendo riferimento ai « casi stabiliti dalla legge ». Significa che esso non è obbligatorio per tutti i cittadini ed in particolare per quelli cui sono affidate funzioni pubbliche. Per altro, credo che non sia certo il giuramento (e l'esperienza lo dimostra) ad assicurare quello che

la Costituzione definisce il buon andamento e l'imparzialità dell'amministrazione.

Vorrei ora aggiungere alcune considerazioni in merito alla libertà del docente affermata in qualche modo dall'articolo 33 della Costituzione. Legittimamente ci si può domandare se sia possibile considerare il docente come un soggetto che svolge in senso proprio una funzione pubblica o se si tratti in sostanza (ed io credo di no) di un vero e proprio funzionario dello Stato, ritenendolo preposto ad un pubblico ufficio. Affermare ciò non credo voglia significare, come sembrava dalle parole del collega Teodori, affermare una visione della scuola come scuola della comunità e non dello Stato. Il problema non è tanto questo, quanto quello di riconoscere che la scuola è scuola dello Stato, della Costituzione repubblicana, pur ammettendo al suo interno il pluralismo dell'insegnamento, che fa della scuola un luogo di confronto e di dibattito e non un luogo di propagazione di ideologie di vario genere. La scelta che ci accingiamo a fare deve essere consapevole di tutti i rischi che può presentare. D'altra parte, ed è già stato sottolineato in considerazione dell'attuale situazione dei docenti nella scuola, si tratta di superare la loro disparità nei confronti dei docenti universitari, non dovendo essere — almeno io ritengo — la loro posizione diversa.

Quindi per sanare questa disparità, per togliere ogni ambiguità al giuramento, per andare incontro ad un'esigenza fortemente sentita dagli insegnanti (e non per motivi umanitari, come dice la relazione democristiana) io ritengo sia utile arrivare all'abrogazione del giuramento, pur riconoscendo la necessità di un esame complessivo della materia nei confronti di tutti gli impiegati civili dello Stato, che certamente non può essere compiuto in questa sede.

GUI. Sono d'accordo con i colleghi Teodori ed Allegra sull'importanza del provvedimento in esame, importanza che avrebbe reso più appropriata l'Aula come sede del dibattito.

Ciò detto, vorrei soffermarmi su tre punti: l'aspetto formale e morale del giuramento, il suo aspetto giuridico, le motivazioni addotte per giustificare l'abolizione.

Sono abbastanza indifferente al giuramento nel suo aspetto formale; si tratta di una tradizione, come ha opportunamente ricordato il collega Teodori, però non cristiana, perché la tradizione cristiana è proprio nel senso di « non » giurare. Inoltre, qui non si tratta di invocare il nome di Dio, ma l'impegno personale. È quindi un profilo del tutto diverso quello per il quale il giuramento è stato sinora obbligatorio.

Per quanto riguarda invece l'aspetto giuridico, la promessa solenne e il giuramento, di cui all'articolo 11 del testo unico delle norme concernenti lo statuto degli impiegati civili dello Stato, rappresentano l'atto di accettazione, da parte dei pubblici dipendenti, degli obblighi e dei doveri previsti dal loro stato giuridico. Sopprimere questo atto di accettazione impedirebbe di conseguenza il perfezionamento del rapporto di pubblico impiego, esimendo in teoria gli insegnanti della scuola dall'osservanza dei doveri loro spettanti.

Pertanto io potrei anche essere d'accordo e riconoscere la possibilità di abrogare l'obbligo del giuramento, però soltanto qualora a tale obbligo si sostituisse una diversa forma di accettazione espressa dei doveri inerenti all'ufficio.

Comunque, dopo aver consultato le norme relative allo stato giuridico degli insegnanti, non vedo quale formula giuridica potrebbe essere sostituita al giuramento per sancire l'impegno formale dei soggetti interessati alla accettazione degli oneri conseguenti. Stando così le cose, si verificherebbe un vuoto sul quale mi permetto di richiamare l'attenzione dei colleghi e soprattutto del Governo, poiché dal momento che quest'ultimo rappresenta la collettività, la nazione, mi pare che sia suo particolare interesse non rinunciare ad un'accettazione esplicita dei propri doveri da parte dei suoi dipendenti nel momento del loro ingresso in ruolo.

Quanto alle motivazioni addotte per giustificare l'abolizione dell'obbligo del giuramento, non ritengo persuasivo il richiamo alla tutela della libertà di insegnamento, perché quest'ultima conferisce solo il diritto di aprire scuole e di impartire gli insegnamenti che si vogliono, ma non quello di avere degli alunni, obbligati a seguire quel determinato tipo di insegnamento. Teniamo infatti presente che le leggi che regolano l'insegnamento stabiliscono un preciso equilibrio tra i diritti ed i doveri; se non vogliamo avere il dispotismo degli insegnanti verso alunni e famiglie, dobbiamo prevedere tale equilibrio. È questo il motivo per cui non mi persuade il paragone con i professori universitari, anche perché le scuole elementari e medie seguono programmi ben definiti ed equilibrati che tengono conto dei diritti e dei doveri sia degli insegnanti, sia degli alunni, sia delle famiglie. La differenza fra università e scuole elementari e medie sta nel fatto che all'università gli studenti hanno la massima scelta della facoltà, del tipo di insegnamento, oltre alla possibilità di non frequentare; mentre nelle scuole elementari e medie tali scelte e possibilità non esistono perché gli alunni sono costretti a frequentare determinate scuole ed a subire l'insegnamento di determinati docenti. Come dicevo prima, i programmi delle scuole elementari e medie, sono regolati dalle leggi dello Stato le quali rispettano la coscienza morale e civile degli alunni e degli insegnanti, i quali, a loro volta, non possono compiere opera di propaganda ideologica o politica. Se non si accettasse tale principio, saremmo costretti ad equiparare la figura giuridica del docente elementare e medio a quella del professore universitario, concedendogli identica libertà; allo stesso tempo, dovremmo concedere agli alunni e alle loro famiglie identica libertà nella scelta della scuola e degli insegnanti. In alternativa, dovremmo trovare un punto di equilibrio, quasi una limitazione della libertà di insegnamento, quindi un complesso di impegni da rispettare da parte del docente elementare e medio. In passato l'impegno era rappresentato

dal giuramento, di cui non m'interessa la forma più o meno retorica, ma il contenuto di accettazione che esso esprimeva. Sostituiamolo pure con qualcosa d'altro, non legato alla retorica del giuramento, ma legato, invece, all'accettazione delle leggi, delle norme, dei programmi, dei principi e della libertà di insegnamento. Sono questi i motivi per cui sono un po' perplesso di fronte alle proposte di legge all'ordine del giorno, perché mentre da una parte si proclama la libertà degli alunni e delle famiglie, dall'altra noi continuiamo a negare, con le leggi vigenti, tale libertà. Ecco perché, allo stato, non mi sento di approvare questo provvedimento.

RALLO. Il tono che i colleghi che mi hanno preceduto hanno dato alla discussione mi è sembrato retorico ed esagerato. Si è voluto dare un carattere umanitario alla questione riguardante il professor Galli che non esiste: se egli avesse dovuto aspettare il termine dei lavori parlamentari, avrebbe potuto tranquillamente morire di fame. Evitiamo, dunque, motivazioni di questo genere, perché non fanno onore alla nostra Commissione che si è trovata in certo qual modo moralmente costretta da questo sciopero della fame ad assumere un atteggiamento che, pur se coerente e giustificato dalle belle e numerose parole qui pronunciate, avrebbe dovuto spontaneamente già da molto tempo prendere.

Quanto al valore del giuramento, vi sono alcune persone, forse la maggioranza, che vi credono ancora, ma è certo che in uno Stato laico è assurdo assegnare ad esso il valore che gli dava il relatore. L'onorevole Gui, pur essendo democristiano, ha dato un'impostazione diversa al problema, per cui il discorso cambia. Non sono d'accordo con lui quando afferma che per gli alunni elementari e medi non esiste la stessa libertà di scelta che esiste per gli studenti universitari. Infatti, in sostanza gli alunni elementari e medi possono iscriversi presso qualunque scuola e, se esistono dei vincoli, sappiamo tutti come si possa facilmente eluderli.

ZOSO. No, non si può scegliere!

RALLO. Quanto alle scuole superiori, gli studenti possono scegliere fra il liceo classico, il liceo scientifico, l'istituto magistrale, tecnico, eccetera. E ciò equivale alla stessa scelta che compiono gli universitari, i quali, una volta deciso quale tipo di corso seguire, sono costretti a subire l'insegnamento dei professori assegnati a determinate cattedre. Il problema è nella libertà di insegnamento ribadita all'articolo 1 del testo unico sullo stato giuridico del personale della scuola ed è strano che a distanza di 35 anni dalla fine del passato regime sia ancora in vigore questa norma (che non è poi la sola). Mi pare che il nuovo regime sia pigro in merito a molte leggi del passato, forse perché si tratta di problemi marginali, di forma; per cui nessuno pensa — almeno me lo auguro — che la libertà di pensiero e la libertà di insegnamento possano tradursi in libertà di attacco allo Stato ed alle strutture democratiche, perché in questo caso il discorso cambierebbe.

Per concludere — sono sempre conciso nei miei interventi — l'approvazione del provvedimento in esame nella sostanza non cambia nulla, a meno che l'intenzione maliziosa dei proponenti e di coloro che caldeggiavano l'approvazione della legge non sia tale da mettere in pericolo le istituzioni. In tal caso è chiaro che cambierebbe totalmente il nostro giudizio. Stando a come sono state impostate le cose, si tratta di una questione di pura retorica, formale, alla quale non ci opponiamo; se il tutto dovesse invece nascondere intenzioni maliziose, allora sì, ci opporremmo fermamente.

FIANDROTTI. Premesso che il gruppo socialista voterà a favore del provvedimento in esame, mi sembra che il tema sia già stato ampiamente trattato, per cui mi limiterò ad alcune osservazioni.

L'onorevole Gui ha svolto la sua argomentazione sempre in un modo intelligente e controllato, che però non mi è sembrato concludente. Il fatto è che questa

norma a me pare in pratica desueta, o per lo meno non è certo applicata in altri settori per i quali era prevista, negli ospedali, per esempio, dove operano impiegati dello Stato. Inoltre, le autorevoli prese di posizione come quella del Presidente della Repubblica e l'attenzione che il paese offre a casi come quello del professor Galli rafforzano in noi la volontà di adottare proprio quella decisione alla quale ci stiamo avviando.

Per quanto riguarda in particolare la argomentazione addotta dall'onorevole Gui, vorrei ricordare che l'ingresso nell'amministrazione statale da parte di un suo dipendente avviene sulla base di un atto unilaterale dello Stato stesso, il quale stabilisce le condizioni, i criteri, le regole alle quali il soggetto deve attenersi; dal canto suo il soggetto, con il comportamento dell'accettazione e l'ingresso all'interno dell'amministrazione, completa il rapporto contrattuale. Cioè si tratta, in sostanza, di un contratto in cui l'atto unilaterale dello Stato determina le condizioni, mentre l'accettazione si sostanzia nel comportamento del dipendente. Quindi, dal punto di vista formale, il contratto è pienamente concluso, e non c'è alcun bisogno di un ulteriore atto formale, quale potrebbe essere il giuramento. Pertanto, sotto questo profilo, il giuramento rappresenta qualcosa di superfluo.

Però nelle norme relative allo stato giuridico del personale della scuola esiste il richiamo alla Costituzione e all'ordinamento generale dello Stato, ordinamento che dovrebbe essere improntato ad una concezione liberale e laica dello Stato stesso, che il dipendente deve rispettare anche se non è tenuto ad applicare l'ideologia del momento, quella dominante. È vero, quindi, che l'eliminazione del giuramento garantisce i professori dalla soggezione all'ideologia che può essere loro presentata (in modo esplicito durante il fascismo, in modo sotterraneo in altri momenti).

D'altra parte nessun momento della vita di un paese è sottratto ad una certa impostazione culturale di fondo, ed il pluralismo all'interno della scuola è proprio

quello che consente il confronto tra le varie tesi, confronto che porta alla formazione di una concezione personale da parte dell'allievo. Il problema è pertanto quello di evitare il prevalere di una ideologia di Stato, non quello di escludere che il professore possa avere una sua qualche ideologia, perché ciò che garantisce la scuola di Stato è proprio la capacità di scelta che nasce dal libero confronto tra le diverse impostazioni culturali. L'importante è che non vi sia sopraffazione. Anche il bambino delle elementari compie la sua valutazione su base etica, una meditazione profonda, magari non esplicita, inconscia; però ciò avviene sempre e diventa razionale nella scuola media e media superiore; questo processo, prezioso ed indispensabile per la formazione della personalità del bambino, non potrebbe avvenire ove l'impostazione della scuola fosse di parte e non permettesse quindi il confronto.

Quanto all'affermazione del collega Rallo, per lui non esisterebbe una differenza sostanziale tra università e scuola superiore, essa esiste invece in questo senso: cioè la maggiore partecipazione dello studente, la maggiore possibilità di critica all'interno dell'università non trovano riscontro nella scuola media superiore dove, una volta compiuta la scelta, ci si trova all'interno di un sistema obbligato.

Sulla base di questi ragionamenti e considerazioni, nonché delle ragioni derivanti dall'ottimo confronto storico attuato dall'onorevole Teodori, all'interno di una concezione laica dello Stato, credo che la proposta oggi in esame debba essere approvata. Anzi, mi piace ricordare che lo stesso argomento era stato oggetto di una mia interrogazione.

DEL DONNO. I colleghi che mi hanno preceduto hanno dichiarato che, essendo il giuramento per gli insegnanti originato da una legge fascista, questa, in quanto tale, è da rigettare. Mi domando se il problema sia realmente questo o se invece non sia quello di ricercare una giustificazione giuridica, etico-morale.

Il relatore ha detto che è necessario negare il giuramento perché è un residuo dello Stato autoritario. Ma — mi domando — se lo Stato non è autoritario, che Stato è? Tanto più che questa Repubblica è inesistente in quanto manca della capacità, della forza e dell'autorità per imporre il rispetto delle sue leggi.

Poco fa il collega Fiandrotti ha detto che il giuramento non è più richiesto a tutti. Ciò è evidente perché non tutti svolgono la stessa funzione per cui laddove vengono svolte funzioni speciali è previsto il giuramento. Ad esempio, esso è richiesto all'ufficiale, al soldato, i quali rappresentano la patria in armi; è richiesto al maestro perché rappresenta la patria che educa, perché tutti i popoli che hanno raggiunto un certo grado di civiltà hanno un naturale impulso ad educare in quella forza operosa che affatica le cose di moto in moto. Però, rimane questo tipo di società che l'uomo ha creato e lo organo destinato a tramandarlo è la scuola.

L'onorevole Gui ha affermato che la Chiesa non prevede giuramenti; non è vero, perché fin dal battesimo chiede ben 5 giuramenti. Esiste ancora il giuramento antimodernista? Non solo esiste ancora, ma il sacerdozio è direttamente subordinato al giuramento di fedeltà e di difesa ad oltranza delle istituzioni della Chiesa.

Il maestro, da parte sua, è unico nel suo genere perché non solo trasmette il sapere, ma crea l'uomo. È evidente che non lo deve creare secondo determinati canoni imposti dallo Stato, come era previsto dal giuramento fascista che imponeva l'obbedienza al regime. Il giuramento ha un valore sacro in quanto l'insegnante non lavora in proprio ma ha in custodia i bambini affidatigli dalle famiglie ai quali deve donare il suo sapere.

L'onorevole Teodori ha posto una netta differenza tra due tipi di giuramento: il primo di fedeltà ad un determinato regime, il secondo di fedeltà allo Stato nella libertà e nella dignità della propria personalità. Il giuramento dunque non è un atto formale, siamo noi che vogliamo svuotarlo di ogni contenuto. Come direb-

be Croce, il giuramento richiama l'uomo al dovere di elevarsi ad altezza morale. Il giuramento ha come fine l'immissione nella comunità scolastica ed è per questo che richiede non la semplice adesione, ma la promessa solenne del rispetto delle leggi. D'altra parte, non esiste associazione umana che non sia assoggettata a determinate regole.

Per altro, lo stesso decreto del Presidente della Repubblica n. 417, pur ribadendo la libertà di insegnamento, pone dei limiti nel rispetto delle norme costituzionali ed in particolare dell'organizzazione scolastica stabilita dalla legge. Il giuramento non viene fatto alle leggi, le quali possono cambiare perché non sono eterne come l'uomo e Dio; il giuramento riguarda il rispetto del bambino senza coartarne la natura in alcun modo. Da ciò si evince la serietà del giuramento, non tanto in rapporto alla legge dello Stato, ma allo stesso bambino della cui formazione l'insegnante deve rispondere.

Il collega Rallo ha parlato di formalità, però tutti sappiamo che vi sono forme che non intaccano la sostanza ed altre che invece la intaccano, e se consideriamo l'importanza del rapporto che si instaura tra maestro e discepolo vediamo che è proprio questo il caso in cui la forma può intaccare la sostanza (in merito i democristiani possono controllare i volumi del Casotti).

Un'altra cosa: tra il maestro e l'allievo si instaura di solito un legame praticamente indistruttibile, in parte simile a quello della madre con il figlio, che dura al di là della morte. Così il giuramento non è un atto formale, ma un vincolo che non si spezza perché rappresenta un impegno sacro.

All'università, no, non si deve giurare, perché gli studenti sono ormai adulti e capaci di una critica e di una autodifesa che li può tutelare; non così i bambini, nei cui confronti, ed anche nei confronti delle famiglie che li affidano all'insegnante, l'insegnante stesso si deve sentire investito di una responsabilità del tutto particolare, di quella stessa responsabilità che — in presenza di fanciulli — fa tacere

noi tutti nel momento in cui vorremmo pronunciare una parola pesante o un'imprecazione: quando ci ricordiamo che nei bambini è presente il Dio vivente, tacciamo. Il giuramento è quindi importantissimo e sacro, basta vedere quale funzione esso ha in tribunale. E se non ci crediamo? È logico che se non abbiamo nessuna fede neanch'esso ha valore, come non ha valore per un gregge o, meglio, per quegli animali che tirano il carretto. È chiaro, comunque, che se qualcuno vuole distruggere le istituzioni, per prima cosa le svuota di contenuto; dico questo pur sapendo benissimo di rappresentare l'unica nota stonata di un coro, o forse l'unica nota armonica. Andando avanti di questo passo non giurerà più nessuno, non giurerà il soldato, non giurerà il giudice; però, in mezzo a tanto sfacelo, c'è chi ancora sente il sacro impegno del giuramento sino al punto di preferire la morte piuttosto che venirvi meno.

Benedetto Croce, Ministro della pubblica istruzione nei tempi del sullodato regime, quando gli venne richiesto il giuramento — siccome ne conosceva l'importanza e l'impegno — non volle giurare, preferendo rinunciare alla carica dell'insegnamento. Che l'immagine di Croce ci accompagni in questo momento.

GIUDICE. Voterò a favore del provvedimento in esame soprattutto per una motivazione di ordine razionale, in quanto credo debba essere scontato in partenza che il giuramento non aggiunge assolutamente niente alla lealtà individuale nei confronti delle leggi dello Stato. Non aggiunge niente, perché altrimenti dovrebbe essere preceduto dal giuramento che non si intende spergiare, e questo da un altro ancora che non si giurerà il falso, e via dicendo. Si tratterà di una mia deformazione mentale, ma non sono disponibile nei confronti degli atti che hanno molto di formale ma ben poco di sostanziale.

GANDOLFI. Riprendendo una considerazione svolta dall'onorevole Fiandrotti, dirò che ho provato a chiedere ad alcuni insegnanti — 5 persone, per la precisione —

se fosse stato loro richiesto il giuramento, e tutti mi hanno risposto negativamente. Ciò mi induce a ritenere che la pratica del giuramento, almeno in certe zone, sia desueta, e che addirittura alcuni presidi la ignorino o comunque non si preoccupino affatto di farla rispettare. Si rischia, pertanto, di intavolare una discussione di principio su di una norma che, nella sostanza, è stata fatta decadere.

A prescindere da questa considerazione in cui può essere anche causale quest'elemento di riscontro ed entrando nel merito della questione di diritto e di principio, vorrei richiamare una osservazione dell'onorevole Gui che merita una certa attenzione. Devo dire che appare poco convincente la tesi per cui il giuramento, che è sostanzialmente una dichiarazione di rispetto delle leggi e degli ordinamenti repubblicani, sia di per sé una garanzia che gli insegnanti non travalichino il limite dei loro diritti-doveri nell'esercizio delle funzioni loro assegnate dalla Costituzione. Non è certo una dichiarazione di rispetto delle leggi repubblicane, che avviene all'atto dell'immissione in ruolo, che può indurre gli insegnanti a non superare quei limiti della libertà di insegnamento che pure devono essere previsti (propaganda ideologica o politica). Ci troviamo di fronte a problemi di carattere politico-sociale rispetto ai quali non è l'abrogazione o il rafforzamento della norma relativa al giuramento che può introdurre dei correttivi. D'altra parte alcune affermazioni di principio da parte dei sostenitori dell'abolizione del giuramento mi sono sembrate anch'esse delle forzature, nel senso che una dichiarazione di rispetto delle leggi repubblicane non è di per sé un vincolo alla libertà di insegnamento; anche perché (che si presti o no tale giuramento) è evidente che un insegnante non può violare le leggi della Repubblica perché in tal caso sarebbe perseguibile penalmente. Penso, quindi, che tutta la questione dovrebbe essere sfrondata di tutte le implicazioni di principio che sono riecheggiate in alcuni interventi; in essa dovrebbero prevalere valutazioni più serene. Pertanto, da questo punto di vista, mi sembra che la cosa più

sensata sia quella di eliminare la formulazione prevista perché si presta, in un senso o in un altro, a troppe forzature o eccessi di interpretazione o di ideologizzazione. Se vi è l'esigenza di sancire all'interno della pubblica amministrazione un impegno di adesione alle norme che regolano il comportamento degli impiegati dello Stato, essa va ricercata in una forma diversa da quella attuale che risulta, tutto sommato, anacronistica e poco produttiva.

È questo il motivo per cui esprimerò il mio voto favorevole al provvedimento in discussione.

BALDELLI. Prendo la parola semplicemente per manifestare lo sconcerto che ho provato nel passare dall'oratoria d'aula a quella di Commissione, dove essa avrebbe dovuto assumere altri registri di concisione e non il carattere di litanie ripetitive (è chiaro che sto parlando per la cronaca e non per la storia).

L'intervento del relatore è stato esauriente, per cui pensavo che molto rapidamente saremmo giunti alla conclusione. Ma quello che mi ha « spiazzato » è stato l'intervento dell'onorevole Gui (che ricordo ministro della pubblica istruzione) il quale ha dichiarato di non essere stato persuaso dalle motivazioni che ci spingono a chiedere l'abolizione del giuramento. Egli ha sostenuto la diversità morale, giuridica e psicologica tra il docente elementare e medio e quello universitario, il quale potrebbe benissimo fare propaganda di ideologie politiche. Non capisco dunque che significato abbia una riflessione di questo genere. Forse si intende affermare che la diversità sta nel fatto che il docente universitario ha come interlocutore un ragazzo che è in grado di replicare. Ma questo non è vero in tutti i casi, perché il docente universitario può sempre « a man salva » imporre una sua rigorosa e chiusa forma di ideologia e di propaganda uscendo in questo modo da quello che è un normale ambito di azione. È vero, sì, che gli studenti universitari possono scegliere il corso di studi che più li interessa, ma è anche vero che una volta compiuta la scelta, non hanno alcun arbi-

trio indiscriminato, essendo tenuti a seguire determinati corsi, a sottostare a determinate modalità, a sostenere certi esami. Lo stesso discorso vale per gli insegnanti e gli alunni elementari e medi, fatte salve alcune distinzioni legate al comportamento, all'età, i quali compiono la scelta in un ambito diverso. Per altro, come alcuni colleghi hanno ricordato, il giuramento non è richiesto più e nei casi in cui i presidi lo pretendono ha il valore di un rituale distratto svuotato nella pratica. Quando mai il giuramento solenne nella scuola elementare e media ha frenato qualcuno dal compiere determinate azioni? In tal caso si tratterebbe di un'irrisione di un impegno che è ormai privo di ogni significato.

Un'ultima considerazione: poiché la vita politica in Italia va verso chiusure autoritarie o paternalistiche, il Governo dovrebbe evitare di continuare a dare spinte in questa direzione per non avvantaggiare forme di involuzione dello Stato in tal senso.

INNOCENTI. Il dibattito in corso mi fa una strana impressione: in esso, infatti, si passa dall'esaltazione dell'abolizione del giuramento a dire che questo è del tutto insignificante. Eppure, se il professor Galli ha fatto lo sciopero della fame per sei mesi, una ragione deve pur esserci e quindi questo « famoso » giuramento un qualche significato deve pur averlo.

Per curiosità sono andato a rileggere il testo del giuramento: si tratta di una formula con la quale il pubblico impiegato, colui che è stato assunto dallo Stato, si impegna a rispettare la Costituzione e le leggi, nonché ad operare, nel suo lavoro, avendo di fronte non l'interesse privato, ma quello pubblico. Sono d'accordo con il collega Gui quando afferma che, fino a qualche tempo fa, abolire il giuramento non avrebbe avuto alcun significato. Eppure, ripeto, noi assistiamo da un lato alla minimizzazione del giuramento — sembra che noi siamo chiamati a dare semplicemente una patente legale a ciò

che già avviene —, dall'altro all'esaltazione della abolizione dello stesso.

È necessario, allora, essere d'accordo: o si tratta di una pratica inutile, puramente formale e priva di qualsiasi significato, per cui tanto vale abolirla perché non serve a niente, oppure — e la foga dell'onorevole Teodori lo fa pensare — non è così. Nel rileggere le relazioni ai due provvedimenti in esame vi ho trovato delle frasi che sono estremamente significative: mi riferisco, ad esempio, al punto in cui si afferma che l'abolizione del giuramento elimina un'ingiustizia che è anche una limitazione culturale nei confronti del personale della scuola. Mi domando cosa questo possa significare. Vorrebbe dire, allora, che il professor Galli è uno sciocco, perché starebbe mettendo a repentaglio la sua vita per un motivo del tutto banale.

A questo punto, allora, debbo richiamare ancora una volta le osservazioni del collega Gui; l'abolizione del giuramento, infatti, costituisce un fatto prevalentemente psicologico, magari motivato con la considerazione che, al momento della caduta del regime fascista, fu immediatamente abolito l'obbligo del giuramento per i professori universitari. Ma neanche in base a tale motivazione, a mio avviso, il personale della scuola può rivendicare il diritto di operare contro la Costituzione e contro le leggi. La mia perplessità, pertanto, è che, con la proposta in esame, non si voglia tanto abolire un qualcosa di ingiustificato, superfluo ed inutile, ma che si voglia invece consentire all'insegnante, della scuola elementare, media e media superiore di sentirsi un operatore *legibus solutus*, cui è permesso, nell'ambito della scuola, di dire e fare quello che vuole. Ma è evidente, onorevoli colleghi, che l'anarchico che non condivide l'ordinamento costituzionale di questa Repubblica o non fa il lavoro dell'insegnante, oppure, nel momento in cui entra in una scuola che fa parte di questa Repubblica, rispetta le norme fondamentali della Costituzione e della legislazione italiana. D'altronde, se ciò fosse permesso all'anarchico, non vedo perché dovrebbe essere negato al fascista (ho detto « fascista » e non missino).

TEODORI. Infatti, bisognerebbe permetterglielo!

INNOCENTI. No, in una democrazia non può essere consentito che si insegnino dottrine totalitarie!

TEODORI. Ma questo è il reato d'opinione!

INNOCENTI. No; quel signore andrà in piazza a manifestare le sue idee, ma non in una scuola nella quale sono costretto a mandare mio figlio! Nella scuola deve stare alle leggi dello Stato! Mi limito a ricordare all'onorevole Teodori che siamo in una Repubblica democratica.

TEODORI. Si commette reato sia dentro sia fuori della scuola.

INNOCENTI. Se questo giuramento è superfluo, se si tratta soltanto di un rituale inutile, perché vi scaldate tanto? Tanto varrebbe, allora, abolirlo per tutti gli impiegati dello Stato, ma il fatto che se ne chieda l'abolizione solo per gli insegnanti mi fa sospettare che, in modo surrettizio, si vogliano introdurre nell'ordinamento scolastico principi che con esso non sono in armonia, che si voglia, in sostanza, riconoscere all'insegnante una libertà di comportamento nell'ambito del suo lavoro che non ha nemmeno il professore universitario e che, quindi, a maggior ragione, non può essere riconosciuta a lui.

Un collega ha sostenuto che il bambino nella scuola acquisisce una competenza morale; non so se questo collega abbia tenuto conto che, ad esempio, nella scuola elementare il bambino ha un solo insegnante. Indubbiamente non si possono fare confronti; al massimo potrà confrontare quello che dice il maestro con quello che dice la famiglia, ma non può fare confronti tra vari professori.

Quindi, mentre non avrei nulla in contrario se si trattasse della abolizione di una norma inutile, su cui ci fosse unanime accordo e che dovrebbe valere per tutti gli impiegati dello Stato, il clamore che si è fatto attorno a questo provvedimento

o il fatto che il professor Galli abbia digiunato per sei mesi hanno per me un significato inequivocabile. Per queste ragioni voterò contro il provvedimento in discussione.

CASATI. Per le considerazioni e le motivazioni più generali che attengono a questa proposta di legge mi rifaccio all'intervento introduttivo del relatore onorevole Carelli, che condivido.

Vorrei, invece, fare preventivamente una considerazione sull'intervento del collega Gui, intervento che è partito da una preoccupazione che a me sembra fondata e meritevole di attenta valutazione. Mi è parso di capire che l'onorevole Gui parta dall'assunto che attraverso l'abolizione della promessa solenne e del giuramento da parte degli insegnanti si determini un meno esplicito impegno da parte degli insegnanti stessi a tutela degli interessi degli utenti della scuola; ed indubbiamente noi, nell'approvare una legge che riguarda la scuola, dobbiamo guardare agli interessi ed ai diritti degli operatori, cioè degli insegnanti, ma non possiamo dimenticare coloro ai quali questo lavoro è diretto, cioè gli studenti. Lo Stato cioè, nella disciplina del servizio scolastico, dovrebbe fissare anche i criteri ai quali gli insegnanti si debbono riferire per la tutela degli interessi degli studenti; quindi non c'è solo il problema della libertà di coscienza degli insegnanti ma anche quello della libertà di coscienza dei discenti.

Il collega Gui diceva che non possiamo non includere nel contesto di questa proposta tendente ad eliminare la formula della promessa e del giuramento una specie di impegno ad accettare i doveri derivanti dalla funzione di insegnanti. A me sembra di poter argomentare che per quanto riguarda la formula della promessa e del giuramento in gran parte ci si riferisce alla espressione: « Giuro di essere fedele alla Repubblica e di osservare fedelmente la Costituzione e le leggi dello Stato », e questo impegno deve essere valido per tutti i cittadini, senza distinzione dell'ambito nel quale essi operano, e quindi anche per gli insegnanti. Ma poi la for-

mula continua: « di adempiere i doveri del mio ufficio nell'interesse dell'amministrazione per il pubblico bene », ed a questo punto potrebbe sorgere il dubbio che eliminando questa formula solenne di giuramento si possa determinare un vincolo meno stringente nei confronti degli insegnanti ad osservare i doveri dai quali non possono prescindere nell'espletamento della loro funzione. A questo punto io desidero far rilevare come nell'articolo 13 dello stesso testo unico del 1957 vi siano due commi che contengono delle disposizioni molto dettagliate ed esplicite. Il primo, infatti, dispone che: « L'impiegato deve prestare tutta la sua opera nel disimpegno delle mansioni che gli sono affidate curando, in conformità delle leggi, con diligenza e nel miglior modo, l'interesse della amministrazione per il pubblico bene »; e l'altro: « L'impiegato deve conformare la sua condotta al dovere di servire esclusivamente la nazione, di osservare lealmente la costituzione e le altre leggi e non deve svolgere attività incompatibili con l'anzidetto dovere ».

Quindi, anche dopo l'abolizione del giuramento e della promessa, rimarrebbe comunque in maniera esplicita e chiara il vincolo per l'insegnante all'osservazione ed al rispetto della Costituzione e delle leggi dello Stato. Anche noi che ci siamo fatti promotori di una analoga proposta di legge non intendiamo affatto derogare da questo preciso obbligo.

Rimane il problema costituito dall'uso di quel particolare verbo « giuro », che dà una certa solennità all'impegno assunto dall'insegnante che si appresta ad entrare in ruolo. Io penso che questa solennità potrebbe essere riservata e considerata necessaria per quei dipendenti dello Stato che operino in determinati settori, come la difesa del territorio nazionale, la tutela dell'ordine pubblico, la tutela della giustizia, che ineriscono a funzioni esclusivamente dello Stato; mentre l'insegnamento non è — almeno noi la pensiamo così — una funzione esclusiva dello Stato, tanto che la Costituzione garantisce, anche se in modo un po' incoerente, ai cittadini e a gruppi di essi di poter aprire

delle scuole, e quindi degli strumenti per la formazione dei cittadini stessi. Quindi non si tratta di una funzione esclusiva dello Stato e credo che il disposto dell'articolo 13, così esplicito e chiaro, sia sufficiente a fugare le fondate preoccupazioni espresse dall'onorevole Gui.

L'onorevole Gandolfi ha giustamente rilevato come, nonostante l'esistenza dell'articolo 11 del testo unico del 1957, frequentemente negli ultimi anni abbiamo assistito ad atteggiamenti non coerenti con il contenuto di questa formula solenne e come ci sia stato da parte degli insegnanti un venir meno al loro impegno. Credo quindi che il Parlamento, nel momento in cui decide di far cadere questa formula, debba preoccuparsi di rimuovere tutti quegli ostacoli che in qualche misura impediscono che tutti i docenti all'interno della scuola italiana, ed in particolare di quella dello Stato, svolgano con piena coerenza il loro lavoro, nel rispetto delle norme costituzionali (che certamente comprendono la rivendicazione di un loro ambito di libertà), ma nei limiti del rispetto — che deve essere grande — per i destinatari del loro impegno, che sono gli studenti.

PRESIDENTE. Nessun altro chiedendo di parlare, dichiaro chiusa la discussione sulle linee generali.

CARELLI, Relatore. Mi scuso con i colleghi se la mia risposta ai singoli interventi sarà piuttosto sbrigativa e sommaria.

Rispondendo al collega Teodori dirò che insisto sulla mia interpretazione di coerenza all'ordinamento e non di innovazione, perché l'interpretazione autentica ha effetto retroattivo e, come giustamente ha osservato il collega Gui, non è affatto ovvia, a livello amministrativo, la decadenza del giuramento sulla base del decreto del Presidente della Repubblica del 1974. Su questo punto richiamo in modo particolare l'attenzione del collega Innocenti affinché, come spero, possa rivedere la sua posizione; mi sia almeno consentito di tentare di dissuaderlo.

Ancora l'onorevole Gui ha ricordato il fatto che esiste una scuola dell'obbligo con vincoli particolari non solo per i funzionari dello Stato, ma anche per i cittadini; tutti elementi di cui occorre tener conto in via amministrativa perché, se manca una interpretazione autentica del decreto del 1974, ci si dovrà rifare al testo unico precedente. A parte ciò riscontro, nel decreto in questione, una indicazione precisa, una sottolineatura perfino violenta del legislatore, quando egli dice che la scuola non è per la comunità, ma della comunità.

In coerenza con questa impostazione, l'interpretazione autentica deve essere compiuta a livello del legislatore che ha precisato che il richiamo allo stato giuridico precedente non è compatibile con lo spirito dell'ordinamento e dello stato giuridico previsto dal decreto del 1974.

Al collega Allegra non ho nulla da replicare; debbo dire che nella proposta di legge comunista esplicitamente si fa riferimento al fatto che l'abolizione del giuramento, già avvenuta nel 1974, non implica alcuna interpretazione di cedimento o di annullamento di obblighi. Ritengo anch'io che non è il giuramento che dà origine agli obblighi, né che esso vale a farli rispettare; in realtà il giuramento è una forma solenne che nulla aggiunge e nulla toglie. Sono pertanto d'accordo con il collega Innocenti quando si chiede che cos'è tutto questo clamore. Il fatto è che — mi si perdoni la battuta — o egli sarà capace di una decisione autonoma, o del clamore sarà la prima vittima. Ripeto, quindi, che tutti i giuristi sono concordi sul fatto che il giuramento nulla aggiunge e nulla toglie. Si tratta pertanto di una adesione solenne, non certo religiosa, che coinvolge la coscienza, e quindi priva di sanzioni perché riguarda un fatto morale.

Le preoccupazioni sollevate dal collega Gui in ordine all'aspetto giuridico del giuramento possono essere facilmente superate, poiché in dottrina si afferma espressamente che si tratta di un atto accessorio, non necessario a completare l'iter, attraverso il quale si sostanzia il

rapporto con lo Stato. Esso non rappresenta che l'ultimo atto di tutta una serie di adempimenti compiuti dall'interessato per entrare in rapporto con lo Stato, ovvero il primo atto compiuto dopo che il rapporto è stato completato. Ancora l'onorevole Gui si è posto il problema dell'accettazione formale che ormai si è identificata con il giuramento, al quale dovrebbe essere pertanto sostituita un'altra qualsiasi forma. Ma è chiaro che se il giuramento è un atto accessorio, lo è anche per lo Stato, il quale considera accettata la nomina con la presa di servizio da parte del soggetto.

Per quanto riguarda la libertà di insegnamento, non vorrei che si assimilasse il regime giuridico dei professori della scuola dell'obbligo e della scuola media superiore a quello dei professori universitari, perché il discorso è totalmente diverso come diversi sono i doveri, i compiti e le funzioni. La scuola è il nucleo che la Costituzione protegge e difende, che può essere esplicitato in modo diverso; ma, lo ripeto, il nucleo essenziale è quello previsto e difeso dalla Carta costituzionale.

Al collega Rallo, che ha affermato che, abolendo il giuramento, in sostanza non cambia nulla, dirò soltanto che mi ha fatto piacere che nell'ambito del MSI-destra nazionale esista una così profonda diversità di opinione fra lui e l'onorevole Del Donno. Inoltre, vi sono valutazioni che non attengono strettamente all'ordinamento giuridico e quindi non esistono quelle implicazioni che qualcuno vorrebbe dare alla questione.

All'onorevole Fiandrotti vorrei dire che ho colto il senso delle sue parole a proposito delle questioni relative all'atto di accettazione della nomina e all'instaurazione del rapporto di pubblico impiego.

L'onorevole Del Donno ha detto che al concetto di giuramento è strettamente connesso quello della trasmissione del sapere. A me sembra che un'affermazione del genere abbia la rigidità della trasmissione genetica, cioè immodificabile.

VIII LEGISLATURA — OTTAVA COMMISSIONE — SEDUTA DEL 6 NOVEMBRE 1980

Alle osservazioni dell'onorevole Giudice non posso che rispondere che la lealtà non è un fatto che si possa formalizzare se non è sentita intimamente.

Vorrei ricordare all'onorevole Gandolfi che, nel corso di una memorabile discussione sul giuramento politico, il 19 dicembre 1882, il deputato repubblicano Giovanni Bovio precisò che se il giuramento, che è per sua natura sacro e religioso, non ha che il semplice contenuto politico, non è più giuramento nel termine vero della parola, ma un servizio verso lo Stato ed una promessa in servizio dello Stato. Bovio lapidariamente disse: « i giuramenti sono solenni nelle consuetudini, sono ipocrisie nelle leggi; i giuramenti sono sacri nei costumi, sono profanazione nei codici ».

Ringrazio l'onorevole Baldelli che ha definito esauriente la mia relazione e al collega Innocenti vorrei ribadire quanto ho già detto. Il clamore può essere sollevato, e in qualche caso è stato fatto, forzando un elemento di non coerenza rispetto all'ordinamento dello Stato.

INNOCENTI. Ho riletto gli atti della Costituente relativi alla scuola privata in cui è riportato un emendamento dell'onorevole Corbino che non stava a significare che lo Stato non potesse finanziare la scuola privata, ma soltanto che non c'era l'obbligo di farlo. Pensate che per un errore di interpretazione sulla base di questa norma ancora oggi è vietato il finanziamento alle scuole private da parte dello Stato.

CARELLI, *Relatore*. La questione è diversa e certamente nel caso del professor Galli, che si professa apertamente anarchico, essa sta nel capire se nella sua coscienza il professore abbia un'idea della società così perfetta da consentire la abolizione di qualunque forma oppressiva o repressiva o di condizionamento da parte dello Stato; se cioè egli ipotizzi una convivenza civile tanto perfetta da non richiedere un qualunque tipo di intervento dello Stato. Ma questo sarebbe

uno stato utopico e l'utopia in genere ha caratteri molto più rigidi.

Concludo con un riferimento a quanto si è detto in precedenza circa una certa ispirazione cristiana. Nel professor Galli mi ha colpito un particolare elemento, quello che su un piano storico potrebbe essere definito « profetico », perché nell'insegnamento egli esprime pienamente la libertà di pensiero e di insegnamento.

Se in futuro un nuovo regime dovesse imporre nuovamente il giuramento, dovrà assumersene completamente la responsabilità e non invocare una qualche forma di continuità con il presente ordinamento.

DRAGO, *Sottosegretario di Stato per la pubblica istruzione*. La relazione e la replica dell'onorevole Carelli mi sembra che non necessitino di altri argomenti. Pertanto, a nome del Governo, esprimo il parere favorevole sulle proposte di legge in esame le quali non sono altro che un'interpretazione autentica di un articolo di un decreto presidenziale. All'onorevole Gui vorrei rispondere che non so quali siano le formalità per l'immissione in ruolo dei professori universitari, ma ritengo che vi sia una procedura che li renda dipendenti dello Stato, per cui lo stesso principio deve valere per gli insegnanti elementari e medi.

PRESIDENTE. Passiamo ora all'esame degli articoli.

Il relatore, onorevole Carelli, insieme con i deputati Casati, Allegra, Teodori, Gandolfi e Fiandrotti, ha formulato il seguente testo unificato delle proposte di legge all'ordine del giorno:

ARTICOLO UNICO.

« Il disposto dell'articolo 11 del testo unico approvato con decreto del Presidente della Repubblica 10 gennaio 1957, n. 3, e successive modificazioni ed integrazioni, non è da intendersi applicabile, ai sensi dell'articolo 93 del decreto del Presidente della Repubblica 31 maggio

1974, n. 417, al personale ispettivo direttivo, docente ed educativo».

DRAGO, *Sottosegretario di Stato per la pubblica istruzione*. Il Governo è favorevole a tale formulazione dell'articolo unico.

CARELLI, *Relatore*. Propongo di scegliere tale testo come testo base.

PRESIDENTE. Pongo in votazione tale proposta.

(È approvata).

CARELLI, *Relatore*. Propongo, per il testo unificato in esame, il seguente titolo: « Interpretazione autentica dell'articolo 93 del decreto del Presidente della Repubblica 31 maggio 1974, n. 417, concernente norme sullo stato giuridico del personale docente, direttivo ed ispettivo della scuola materna, elementare, secondaria ed artistica dello Stato ».

PRESIDENTE. Pongo in votazione il titolo del testo unificato così come è stato proposto dal relatore.

(È approvato).

Trattandosi di articolo unico, al quale non sono stati presentati emendamenti, il provvedimento sarà direttamente votato a scrutinio segreto.

GUI. Ho apprezzato molto gli interventi dei colleghi, in particolare quelli del relatore e dell'onorevole Casati e desidero precisare, per quanto riguarda l'aspetto giuridico del provvedimento in discussione, che ho molto rispetto per i trattatisti di diritto amministrativo pubblico, ma ne ho di più per le leggi. Ora, la promessa per coloro che sono in prova ed il giuramento per quei lavoratori che vengono assunti in via definitiva non costituiscono un fuor d'opera, tant'è vero che l'ultimo comma dell'articolo 11 del citato testo unico del 1957 sancisce che il rifiuto della promessa o del giuramento comporta la decadenza dall'ufficio. Ho già

rilevato che non avrei alcun problema ad accettare qualcosa di diverso dal giuramento, purché esso venga sostituito da una qualche forma di impegno personale da parte dell'insegnante. Ritengo, infatti, che la semplice accettazione passiva della Costituzione, delle leggi, dei regolamenti dovrebbe essere completata dall'accettazione attiva dell'insegnante. Infatti, la formula del giuramento altro significato non ha, a mio avviso, se non quello di un impegno, voluto e condiviso, a rispettare le leggi e le direttive dei programmi, a tutela degli alunni e delle loro famiglie, in quanto le leggi ed i programmi stabiliscono una forma di equilibrio tra i diritti dei docenti e quelli degli studenti. La soppressione di tale impegno, perciò, segnerebbe uno squilibrio a favore della libertà del docente.

Per quanto riguarda le motivazioni addotte dai colleghi per giustificare la necessità dell'abolizione del giuramento, non posso condividere il fatto che si tratti semplicemente di ratificare una desuetudine. Lo sforzo compiuto dal relatore, onorevole Carelli, e dal collega Casati è senz'altro utile e meritevole, ma, a mio avviso, non basta a fugare il sospetto che vi sia, in questa norma, un'enfasi di rivendicazione soggettiva di libertà per l'insegnante non solo dal punto di vista ideologico, ma anche da quello della qualità e della quantità dell'insegnamento. Ritengo che l'enfasi nei confronti dei diritti degli insegnanti non debba andare a detrimento dei diritti delle famiglie e degli alunni, pertanto, in attesa dell'introduzione di una norma che sostituisca al giuramento un analogo impegno personale dei docenti, mi asterrò dalla votazione.

Votazione segreta.

PRESIDENTE. Indico la votazione a scrutinio segreto del testo unificato delle proposte di legge esaminate nella seduta odierna.

(Segue la votazione).

 VIII LEGISLATURA — OTTAVA COMMISSIONE — SEDUTA DEL 6 NOVEMBRE 1980

Comunico il risultato della votazione:

Proposte di legge Occhetto ed altri n. 1944 e Teodori ed altri n. 1985, *in un testo unificato e con il titolo:*

« Interpretazione autentica dell'articolo 93 del decreto del Presidente della Repubblica 31 maggio 1974, n. 417, concernente norme sullo stato giuridico del personale docente, direttivo ed ispettivo della scuola materna, elementare, secondaria ed artistica dello Stato » (1944; 1985).

Presenti	26
Votanti	19
Astenuti	7
Maggioranza	10
Voti favorevoli	18
Voti contrari	1

(La Commissione approva).

Hanno preso parte alla votazione:

Allegra, Amalfitano, Baldelli, Bosi Maramotti, Carelli, Casati, De Gregorio, Ferri, Fiandrotti, Gandolfi, Giudice, Innocenti, Mensorio, Nespolo, Pagliai, Russo Giuseppe, Scozia, Teodori, Tesini Giancarlo.

Si sono astenuti:

Brocca, Caravita, Chirico, Del Donno, Portatadino, Quarenghi, Rallo.

La seduta termina alle 13.

IL CONSIGLIERE CAPO SERVIZIO
DELLE COMMISSIONI PARLAMENTARI

DOTT. TEODOSIO ZOTTA

STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO