

CAMERA DEI DEPUTATI ^{N. 1605}

PROPOSTA DI LEGGE

D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

**PICCIOTTO, TEDESCHI, BENEDETTI TULLIO, BERLINGUER
GIOVANNI, BINI, CHIARANTE, FINELLI, GIANNANTONI,
MASULLO, NATTA, PELLEGATTA MARIA AGOSTINA, RAI-
CICH, TESSARI, VITALI**

Presentata il 1° febbraio 1973

Nuove norme per l'immissione in ruolo degli insegnanti abilitati

ONOREVOLI COLLEGHI! — La presente proposta di legge viene da noi presentata per un atto di giustizia verso gli insegnanti (quelli che sono al momento impegnati a superare le prove finali dei corsi abilitanti e quanti, da anni inclusi in graduatorie ad esaurimento, attendono la nomina) e per porre fine al marasma, che puntualmente, ad ogni inizio di anno scolastico, si determina nelle scuole per effetto dello spostamento di decine di migliaia di insegnanti incaricati o supplenti.

Del resto il recente dibattito sul disegno di legge, che delega il Governo ad emanare i decreti per lo stato giuridico del personale della scuola, e la discussione sul bilancio del Ministero della pubblica istruzione per il 1973, hanno messo in evidenza lo stretto nesso esistente tra lo *status* degli insegnanti ed i problemi di fondo della scuola italiana, e denunciato quali conseguenze rovinose lo stato precario degli insegnanti, in particolare dei fuori ruolo, abbia per la categoria e per tutta la scuola.

Tuttavia maggioranza e Governo, pur convenendo nei discorsi che il corpo docente svol-

ge un ruolo decisivo nel necessario processo di radicale rinnovamento della scuola e che esso può assolverlo solo in piena libertà di ricerca e di insegnamento e se garantito da precise norme giuridiche e da adeguato trattamento economico, non solo hanno voluto ridurre la portata del futuro stato giuridico, ma non hanno neppure accolto quelle proposte miranti ad eliminare almeno lo stato precario dei fuori ruolo.

Per quanto ci riguarda ci siamo sforzati durante il dibattito, sviluppando la linea che da lunghi anni, anche in merito allo stato giuridico ed economico degli insegnanti, abbiamo tracciato e abbiamo tradotto, nel corso delle legislature, in proposte di legge organiche, di contribuire nel modo più efficace ad una presa di coscienza della gravità del problema e delle sue cause, e di prospettare adeguate soluzioni.

Proprio nel corso del dibattito sull'articolo 4 dello stato giuridico ancora una volta abbiamo ribadito l'esigenza di nuove norme per affrontare e risolvere in modo radicale i problemi della formazione, dell'aggiornamen-

to e del reclutamento dei docenti, partendo dalla constatazione che il mantenimento dei vecchi sistemi di reclutamento, il ricorso all'istituto dell'incarico e alle leggine di sanatoria, il rinvio sistematico della riforma della scuola in generale e di quella universitaria in particolare, hanno portato ad un risultato opposto a quello che la crescita della scuola ipotizzava e chiedeva. Ancora una volta si è denunciato da parte nostra l'indirizzo rovinoso e contraddittorio della maggioranza e del Governo, da una parte propugnante la validità del concorso tradizionale (che, conservando la sua natura di sistema selettivo di *élite*, non poteva non fallire in un momento in cui il reclutamento assumeva carattere di massa e in cui la deficienza numerica di personale laureato o con titolo specifico non solo esigeva profonde riforme degli studi, ma dava e dà soprattutto alla formazione e all'aggiornamento carattere prioritario e di permanente necessità), dall'altra basato sull'istituto dell'incarico come forma generale o preminente di reclutamento, che ha dato vita a una mostruosa macchina burocratica, senza affrontare e risolvere i problemi giuridici che nascevano dalla molteplicità dei titoli.

« È avvenuto così — si è denunciato da parte nostra — che l'instabilità giuridica ed economica, la precarietà dei titoli e nello stesso tempo la coscienza di avere acquisito la necessaria esperienza, ed in ogni caso, un diritto, in una situazione esasperata dal concorso annuo per l'incarico e dalle graduatorie, in un clima più oppressivo per il peso che veniva assumendo la qualifica, sono state e sono radici della formazione di gruppi di pressione e della frantumazione ideale, culturale e persino associativa della categoria ». Stato di cose via via aggravato dalla politica delle leggine.

Rispondendo di recente ad un'interrogazione degli stessi presentatori il Ministro, onorevole Scalfaro, ha dovuto riconoscere: « È innegabile che il susseguirsi di varie leggi concernenti la immissione in ruolo di insegnanti nelle scuole ed istituti di istruzione secondaria, l'attuazione di ciascuna delle quali è, in genere, presupposto per l'attuazione della successiva, possa dare un'impressione di grande confusione nella materia ».

Il Ministro evidentemente si sforza di attenuare, ma è implicito nelle sue parole il riconoscimento che la strada seguita non ha dato, come era da prevedersi, i risultati attesi.

Del resto l'esame dello stato delle graduatorie ad esaurimento, frutto degli indirizzi perseguiti in materia di reclutamento e siste-

mazione dei docenti, ci mostra quanto grave sia la situazione.

Citiamo sempre le parole del Ministro:

« Le graduatorie della legge n. 831 del 1961 sono da gran tempo esaurite; soltanto per le applicazioni tecniche maschili e per le applicazioni tecniche femminili non erano state esaurite fino a quest'anno, in quanto, per la nota situazione determinatasi a seguito della trasformazione delle scuole di avviamento in scuole medie, le cattedre di materie tecniche e i posti di insegnanti tecnico-pratici reperiti nel 1961 nelle predette scuole di avviamento sono state gravemente ridotte nelle cattedre di applicazioni tecniche previste dalla legge istitutiva della scuola media.

Ciò ha reso impossibile per molti anni far luogo a nuove assunzioni e soltanto quest'anno, essendosi incrementato il numero delle cattedre di applicazioni tecniche, in applicazione di una norma del decreto-legge 19 giugno 1970, n. 366, convertito nella legge 26 luglio 1970, n. 571, è stata disposta l'assunzione in ruolo di numero 2.079 professori di applicazioni tecniche femminili e di numero 2.959 di applicazioni tecniche maschili. Con che, per queste materie, le graduatorie della legge n. 831 sono state esaurite ».

Ma subito dopo aggiunge:

« Si fa presente, poi, per gli istituti secondari di secondo grado, che le graduatorie formulate ai sensi della legge n. 831 del 1961 e seguenti, che interessano circa 80.000 aspiranti, sono state tutte approvate con decreti ministeriali. Per alcuni tra tali decreti, quelli concernenti le cattedre di materie tecniche negli istituti tecnici industriali, agrari e nautici, la ragioneria e tecnica negli istituti tecnici commerciali, risulta, nelle vie brevi, essere intervenuta la registrazione della Corte dei conti. Non ancora registrati invece risultano quelli di materie giuridiche ed economiche.

Sono stati già registrati i decreti di approvazione delle graduatorie per i posti di insegnanti tecnico-pratici negli istituti tecnici e per le cattedre delle scuole secondarie dei convitti nazionali, delle scuole di lingua tedesca di Bolzano e delle scuole in lingua slovena di Trieste e Gorizia.

Quanto alle altre graduatorie, e principalmente a quelle riguardanti gli aspiranti a cattedre di materie letterarie, filosofia, storia dell'arte, lingue straniere, matematica, fisica, scienze, chimica, disegno, musica e canto, è in corso la revisione da parte della Corte dei conti ».

Se il tono è improntato ad ottimismo, a nessuno sfugge però che a distanza di undici anni si parla ancora di una legge, che pur veniva presentata come risolutiva, a breve scadenza, del problema dei fuori ruolo.

Le stesse argomentazioni giustificative del Ministro provano in modo eloquente il profondo divario tra realtà e risultati, lo slegame tra problemi degli insegnanti e disegno riformatore, in conclusione il carattere disorganico ed improvvisato di ogni provvedimento governativo. Basti pensare a quel gran numero di docenti (80.000) che aspirano ad andare al superiore, quando la disponibilità annua di cattedre e posti può permettere l'assunzione di piccole aliquote. Ma ancora più grave è il quadro delle altre graduatorie.

« Per quanto riguarda — dice il Ministro — le graduatorie di cui all'articolo 6 della legge 25 luglio 1966 n. 603, sono da tempo esaurite le graduatorie di lettere, di matematica ed osservazioni scientifiche di lingua francese.

Quest'anno è esaurita la graduatoria di lingua inglese e di educazione musicale; non sono ancora esaurite le graduatorie di lingua spagnola, di lingua tedesca e di educazione artistica.

Per le immissioni nei ruoli della scuola media secondo le norme dell'articolo 7 della legge 25 luglio 1966, n. 603, e dell'articolo 1, secondo comma, della legge 7 ottobre 1969, n. 748 (abilitati della sessione riservata e della sessione ordinaria indetta nel 1968), le graduatorie che interessano circa 30.000, sono state ormai compilate, le graduatorie sono state firmate nei giorni scorsi (ossia nel novembre 1972), tranne quelle di lettere ed educazione artistica che saranno completate in gennaio prossimo, ma non potranno essere utilizzate ai fini della nomina degli aspiranti se non dopo la registrazione alla Corte dei conti dei decreti di approvazione ».

Ad un lustro dunque dall'approvazione della legge n. 603, essa praticamente è ancora inoperante, insieme con la legge n. 748, per oltre 30.000 docenti.

« Anche l'applicazione della legge 2 aprile 1968, n. 468, relativa all'ammissione nei ruoli degli istituti e scuole di istruzione secondaria di secondo grado si avvia al suo epilogo; e si precisa che sono stati già accantonati i relativi posti che verranno immediatamente conferiti appena utilizzabili le graduatorie. Quanto prima si potrà quindi procedere alle operazioni di nomina, nei limiti dei contingenti di cattedre disponibili ».

Possiamo dunque sulla scorta delle stesse parole del Ministro fare alcune precise consi-

derazioni: che anzitutto, tutto sommato, nessuna legge è stata compiutamente applicata; che in secondo luogo tutti i provvedimenti citati, presentati ed imposti dalla maggioranza ogni volta come provvedimenti definitivi, dimostrano che neppure in un lungo arco di tempo sono riusciti a porre fine ad uno stato di cose che pur si assicurava di voler risolvere con quei provvedimenti una volta per sempre. Certo nessuno intende negare che per effetto di tali provvedimenti decine di migliaia di insegnanti sono stati immessi nei ruoli, ma ciò che appunto si vuole sottolineare è che è mancato un provvedimento generale capace di attuare in modo nuovo ed adeguato il reclutamento e di dare una risposta positiva alle richieste immediate degli insegnanti.

Neppure la n. 1074, a parte il titolo abilitante, si presenta idonea a perseguire tale scopo, dal momento che anch'essa prevede graduatorie ad esaurimento, a cui porre mano dopo l'esaurimento di quelle ancora in piedi.

« Premesso — scrive il Ministro — che le immissioni in ruolo previste dall'articolo 7 della legge 6 dicembre 1971, n. 1074, non potranno essere disposte prima dell'esaurimento di tutte le graduatorie formate in applicazione di precedenti disposizioni di legge, si fa presente che appena utilizzate dette graduatorie sarà possibile procedere alla nomina di tutti i professori di materie letterarie (7.000), di matematica (5.000) e di parte di quelli di inglese e di francese oltre che di applicazioni tecniche femminili e maschili.

Le graduatorie di educazione musicale (circa 600 inclusi) e di educazione artistica (circa 1.800 inclusi) non comportano una immediata assunzione in ruolo; per come si è detto innanzi, non sono ancora esaurite le graduatorie previste da altre leggi e dall'articolo 6 della stessa legge n. 603. È da prevedere che per alcune materie della scuola media, e precisamente per lettere e matematica, le graduatorie permanenti che saranno formate in base alla legge n. 1074 del 1971 avranno un effetto pratico perché col fisiologico sviluppo della scuola si avrà una ulteriore disponibilità di cattedre ».

Da quanto sopra si deduce:

a) che ai fini dell'immissione in ruolo si dovrà attendere l'esaurimento di altre graduatorie;

b) che bisogna sperare nello sviluppo fisiologico della scuola per avere una maggiore disponibilità di cattedre allo scopo di sistemare docenti in servizio da lunghi anni;

c) che le graduatorie di educazione musicale e artistica per complessivi 2.400 inse-

gnanti non possono operare se non a tempi lunghi e che per lettere e matematica, inglese, francese ed applicazioni saranno assunti in ruolo non più di 15.000 insegnanti, senza però precisare come e quando.

Si giunge così al paradosso; abbiamo decine di migliaia di cattedre e di posti scoperti e graduatorie che non possono esaurirsi. A questa conclusione infatti ci porta l'esame dello stato degli organici.

Dalla tabella 7 annessa al bilancio 1973 ricaviamo che oggi nella scuola secondaria di primo grado su 131.250 cattedre di ruolo ne sono coperte 90.615, che gli insegnanti non di ruolo sono 106.328, mentre nelle secondarie superiori (esclusa istruzione tecnica) su 22.415 cattedre di ruolo 15.210 sono ricoperte e gli insegnanti non di ruolo sono 21.180. Se aggiungiamo i dati dell'istruzione tecnica e professionale, i cui organici restano ancora largamente indefiniti, certamente arriviamo ad oltre 160 mila insegnanti fuori ruolo.

Scrivono l'onorevole Scalfaro:

« Si precisa che da diversi anni il Ministero procede puntualmente al prescritto reperimento delle cattedre esistenti di fatto e include tali cattedre negli organici ».

Secondo il Ministro « Il permanere di graduatorie ad esaurimento che non riescono ad esaurirsi rapidamente è da porsi in relazione soltanto alla situazione di determinati insegnamenti, per i quali le cattedre in organico sono in numero ridotto e per le quali spesso il numero di coloro che hanno diritto ad essere inclusi nelle graduatorie ad esaurimento comprende anche docenti che insegnano in altri tipi di scuola o che insegnano per un limitato numero di ore (i così detti spezzoni) che non è possibile neanche raggruppare per ragioni di dislocazione delle scuole, onde costituire le « cattedre-orario ».

Argomenti non accettabili, perché l'onorevole Scalfaro non sa dirci come mai 40 mila cattedre di ruolo delle medie inferiori, 7.000 delle medie superiori e la stragrande maggioranza delle cattedre degli istituti di istruzione tecnica e professionale siano scoperte.

Nessuno si potrà convincere che 160 mila insegnanti fuori ruolo insegnino ricoprendo solo i cosiddetti « spezzoni ».

È più giusto affermare che non solo non sono state applicate e rispettate le norme vigenti in materia di aggiornamento di organici e di reperimento di posti (il che denuncia scelte politiche contrarie alla legge ed all'interesse della scuola), ma che soprattutto il meccanismo messo in moto con le leggine non ha

risposto né può rispondere alle esigenze della scuola.

Da tutto ciò prende dunque avvio la nostra proposta di legge. Gli articoli 1, 2, 3, 4 e 5 contengono norme per dare definitiva stabilità ai docenti abilitati delle scuole di istruzione secondaria di primo e secondo grado.

Gli articoli 6, 7 e 8 dettano norme sul modo di procedere al reclutamento a partire dall'anno scolastico 1973-74.

Articolo 1. — Prevede la nomina in ruolo di tutti gli insegnanti incaricati a tempo indeterminato nelle scuole medie di primo e secondo grado, forniti già del titolo di abilitazione corrispondente all'insegnamento per il quale sono incaricati o che lo conseguiranno nei corsi abilitanti speciali in atto.

Si propone poi che la decorrenza della nomina in ruolo, ai fini della ricostruzione della carriera, dati dal 1° ottobre 1973 e che gli insegnanti nominati in ruolo continuino a ricoprire, per l'attuale anno scolastico, la cattedra o il posto che attualmente hanno.

Articolo 2. — La norma dell'articolo 2 riguarda quegli insegnanti che rientrano nei benefici di cui all'articolo 1 e che nello stesso tempo si trovano in graduatorie ad esaurimento. Per costoro, una volta nominati in ruolo in base all'articolo 1 della presente legge, si propone che la decorrenza ai fini della ricostruzione di carriera sia quella stessa della graduatoria ad esaurimento di cui fanno parte.

È evidente che, applicando gli articoli 1 e 2, si ottiene il massimo di stabilità sia dei docenti sia delle cattedre e dei posti ed è in un raggiunto stato di stabilità, che si può affrontare il problema dell'assegnazione definitiva di posti e di sedi.

Articolo 3. — Demanda appunto al Ministero di stabilire con proprio decreto le modalità per l'assegnazione della sede definitiva.

Articolo 4. — Ribadisce le norme per la disponibilità dei posti ai fini dell'applicazione dei precedenti articoli ed introduce elementi di novità: l'istituzione del posto di bibliotecario da ricoprire con le graduatorie di cui ai precedenti articoli e l'assegnazione anche dei posti di attività complementari istituiti o da istituire nelle scuole di primo grado secondo le norme vigenti, certamente aumentabili, ovunque la disponibilità delle attrezzature edilizie renda possibile la scuola a tempo pieno. In tal modo non solo si tenderebbe a realizzare il tempo pieno, che resta obiettivo

di fondo, ma, ai fini della presente proposta di legge, si avrebbe quella disponibilità di posti necessaria per esaurire graduatorie (vedi per esempio educazione artistica-applicazioni tecniche, ecc.) altrimenti non esauribili.

Articolo 5. — Detta norma per l'immissione nei ruoli delle scuole secondarie di secondo grado di quegli insegnanti che attraverso i corsi abilitanti speciali abbiamo conseguito o stiamo per conseguire l'abilitazione all'insegnamento di materie diverse da quelle del loro incarico, prevedendo per gli stessi l'immissione in graduatorie permanenti nazionali da utilizzare dopo l'esaurimento delle corrispondenti graduatorie compilate agli stessi fini ai sensi di precedenti leggi.

Articoli 6, 7 e 8. — Dettano norme per il bando dei concorsi a titoli, a partire dall'anno scolastico 1973-74, per l'immissione in ruolo degli abilitati e per la copertura dei posti disponibili.

Onorevoli colleghi, in definitiva proponiamo un meccanismo che vuole realizzare i seguenti obiettivi:

a) stabilizzare nei ruoli il maggior numero possibile di insegnanti incaricati e por-

tare quindi nella stessa scuola stabilità e regolarità;

b) snellire le operazioni dei concorsi e dell'abilitazione, mantenendo i corsi abilitanti, i quali certamente dovranno essere profondamente modificati nei contenuti e nella organizzazione, e istituendo concorsi a titoli annuali come sistema permanente di reclutamento, da esaurirsi entro il 31 agosto di ogni anno.

Resta così sufficiente tempo per procedere entro il 30 settembre ai nuovi incarichi ed entro ottobre alla copertura dei posti di nuova istituzione per effetto delle nuove iscrizioni.

Avremo così una scuola ordinata ed in condizione di affrontare tutti gli altri problemi ed in particolare di curare l'aggiornamento, lo studio, la ricerca.

Noi abbiamo constatato come nel corso dei dibattiti di cui abbiamo fatto cenno anche da parte di esponenti della maggioranza siano venuti suggerimenti ed appelli per soluzioni radicali e definitive.

Per questo confidiamo che la nostra proposta di legge possa confrontarsi con altre per giungere ad un provvedimento che docenti e scuola attendono con estrema urgenza.

PROPOSTA DI LEGGE

ART. 1.

Gli insegnanti incaricati a tempo indeterminato nelle scuole secondarie di primo e secondo grado, che hanno già conseguito il titolo di abilitazione corrispondente all'insegnamento per il quale sono incaricati o lo conseguiranno nella sessione in atto dei corsi abilitanti speciali, sono nominati di ruolo, con decorrenza 1° ottobre 1973.

Gli insegnanti di cui al presente articolo mantengono la cattedra o il posto che attualmente ricoprono.

ART. 2.

Per quegli insegnanti, che, trovandosi nelle condizioni previste dall'articolo precedente, risultano inclusi in graduatorie ad esaurimento compilate in applicazione di precedenti provvedimenti legislativi, la decorrenza della nomina in ruolo è quella prevista dalla graduatoria ad esaurimento in cui sono inclusi.

ART. 3.

Il Ministro della pubblica istruzione con proprio decreto fisserà le modalità ed i tempi per l'assegnazione definitiva della cattedra o posto e della sede.

ART. 4.

Ai fini dell'applicazione del precedente articolo sono considerati disponibili tutte le cattedre di ruolo organico non ricoperte da insegnanti di ruolo, tutte le cattedre e posti reperibili secondo le norme vigenti, tutti i posti di attività complementari istituiti o da istituire secondo le norme vigenti.

Ai fini di cui al presente articolo sono istituiti in ciascuna scuola secondaria di primo e secondo grado uno o più posti di bibliotecario.

ART. 5.

Gli insegnanti che siano stati ammessi a frequentare i corsi speciali abilitanti ai sensi dell'articolo 5 della legge 6 dicembre 1971, n. 1074 e conseguano l'abilitazione per l'insegnamento, nelle scuole secondarie superiori,

di materie diverse da quelle del loro incarico saranno inclusi in graduatorie nazionali permanenti da utilizzare ai fini dell'immissione nei ruoli dopo che siano esaurite le corrispondenti graduatorie compilate agli stessi fini ai sensi di precedenti leggi.

ART. 6.

A partire dall'anno scolastico 1973-74 gli insegnanti, che nelle sessioni di corsi abilitanti conseguiranno l'abilitazione all'insegnamento nelle scuole secondarie di primo e secondo grado, sono ammessi a concorsi a titoli.

I concorsi di cui sopra, da espletare entro e non oltre il 31 agosto di ogni anno scolastico, sono banditi dal Ministro della pubblica istruzione entro il 30 aprile di ciascun anno per la copertura di tutti i posti disponibili, ivi compresi cattedre e posti che per il successivo anno scolastico si renderanno disponibili per il collocamento in pensione degli insegnanti che li ricoprono.

A tal fine entro il 31 dicembre di ciascun anno i provveditori agli studi signaleranno le disponibilità nell'ambito di ciascuna provincia.

ART. 7.

Il Ministro della pubblica istruzione con proprio decreto stabilirà le modalità per il concorso, per le nomine e per l'assegnazione di sede.

ART. 8.

I trasferimenti, valevoli per il successivo anno scolastico, sono espletati entro il 31 marzo di ogni anno scolastico.

ART. 9.

Agli oneri derivanti dalla presente legge, prevedibili in lire 20 miliardi, si provvede con pari riduzione del capitolo 3521 della tabella del tesoro annessa al bilancio dello Stato per l'anno 1973.

Il Ministro del tesoro è autorizzato ad apportare con proprio decreto le necessarie variazioni di bilancio.