

(N. 497)

DISEGNO DI LEGGE

d'iniziativa dei senatori PAPA, BONAZZOLA RUHL Valeria, FARNETI Ariella, PELLICANO', PIOVANO, RENDA, ROMANO, CUCCU e SOTGIU

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 20 FEBBRAIO 1969

Norme per l'assunzione in ruolo degli insegnanti nelle scuole secondarie di primo e di secondo grado

ONOREVOLI SENATORI. — In sede di Commissione pubblica istruzione del Senato si è convenuto di affrontare l'esame dei problemi relativi all'assunzione nei ruoli degli insegnanti non di ruolo delle scuole secondarie. Nell'iter parlamentare, pertanto, la discussione di tale argomento avrà luogo in prima istanza al Senato e, successivamente, alla Camera dei deputati.

Proponiamo, perciò, il seguente disegno di legge con la stessa premessa ed i medesimi articoli coi quali era stato presentato alla Camera dei deputati dai nostri colleghi di gruppo nella seduta del 13 novembre 1968.

La mancata soluzione del problema della formazione e del reclutamento del personale docente della scuola di ogni ordine e grado e la grave crisi in cui si dibatte tutta la scuola italiana, esplosa peraltro, nel corso dell'anno scolastico passato e all'inizio di questo in tutta la sua drammaticità di fronte alle agitazioni studentesche universitarie e della scuola media e ai recenti scioperi degli insegnanti non di ruolo e dei dipendenti dell'amministrazione della pub-

blica istruzione, giustificano la necessità e l'urgenza del presente disegno di legge, che vuole essere un contributo alla soluzione di alcuni grossi problemi che travagliano la nostra scuola, particolarmente in merito alle questioni del personale docente. Ormai da più parti si riconosce che a monte della mancata soluzione dei problemi degli insegnanti sta la mancata riforma della scuola di tutti gli ordini e gradi: dall'assenza di una rete di scuole per l'infanzia, che copra tutta l'area del Paese, alla non piena attuazione della scuola dell'obbligo, nella quale permangono piaghe gravissime: evasione pari al 40 per cento, ripetenza e mortalità scolastica che superano ogni più pessimistica previsione e che, nelle scuole secondarie di secondo grado, toccano punte addirittura superiori al 50 per cento e fino al 70 per cento, su una popolazione scolastica pari appena al 30 per cento della popolazione in età scolare; alla mancata attuazione del « tempo pieno » per la fascia d'obbligo, alla riforma della istruzione secondaria di secondo grado e universitaria, che ne investe in pieno le strutture arcaiche e l'anacro-

nistico asse culturale, in una lotta a fondo contro l'autoritarismo e per il diritto generalizzato allo studio, che rompa tutti gli schemi di una scuola selettiva, di classe, al servizio dei padroni, e la trasformi in una scuola per tutti, al servizio della collettività. Queste mancate riforme lasciano ancora insoluto il problema di una migliore formazione del corpo docente, del suo perfezionamento e del suo aggiornamento, ai quali mal si addice l'attuale sistema delle abilitazioni e dei concorsi per esami, che non dà alcuna garanzia in merito e serve unicamente a frapporre ostacoli e difficoltà ad un più razionale impiego e ad una più adeguata utilizzazione degli insegnanti. Con il presente disegno di legge, come vedremo più in là, non vogliamo affatto trascurare questi problemi, nè proporre più facili forme di reclutamento a danno della serietà professionale degli insegnanti, che deve essere garantita attraverso la generalizzazione della laurea abilitante, la frequenza obbligatoria periodica dei corsi di aggiornamento ed un titolo di studio a livello universitario per l'insegnamento nelle scuole per l'infanzia ed elementare, come abbiamo proposto in tante occasioni e come ripeteremo in una proposta di legge che affronta globalmente il problema della formazione, del perfezionamento e del reclutamento del personale della scuola, che il nostro gruppo presenterà quanto prima alla vostra attenzione.

Con questo disegno di legge, e la cosa è stata riconosciuta urgente da tutti i gruppi e dallo stesso Governo che ha accolto un nostro ordine del giorno in merito, vogliamo affrontare con un provvedimento unitario, organico e globale il problema degli insegnanti non di ruolo della scuola secondaria, in armonia con quanto già abbiamo proposto per la scuola elementare con la proposta di legge Levi Arian Giorgina-Bronzuto ed altri, n. 255 - Camera.

Certo, questo provvedimento non vuole risolvere tutti i problemi degli insegnanti, tanto meno tutti quelli della scuola (dallo stato giuridico alla disoccupazione magistrale), sui quali il discorso è aperto e va ripreso anch'esso con urgenza, ed è certamente

suscettibile di miglioramenti che il Parlamento, le organizzazioni sindacali e gli stessi insegnanti potranno suggerire e che saremo lieti di accogliere; ma rappresenta, indubbiamente, un non trascurabile contributo alla soluzione dei mali più gravi della scuola e del suo personale docente.

La scuola ha bisogno di un numero enorme di insegnanti che le Università, intanto, stando anche ai risultati della Commissione di indagine, non riusciranno a preparare, e che mancano e continueranno a mancare anche per i sistemi di reclutamento, i criteri di formazione, il rapporto di impiego e le retribuzioni attuali; mentre la presenza di una massa notevole di non di ruolo è un elemento costante di squilibrio e di perturbamento che, soprattutto per la precarietà e l'instabilità del rapporto di impiego, rende impossibile ogni sana politica di formazione e di aggiornamento del corpo docente, per cui la mancata soluzione del problema dei non di ruolo diventa uno degli atti più gravi compiuti dai governi italiani, in questi ultimi anni, nei confronti della scuola. In generale, i provvedimenti legislativi adottati presentavano tutti i difetti di ogni misura frammentaria e parziale, frazionando sempre più la categoria e accrescendo la confusione nella scuola, senza andare mai alle radici del male per eliminarne le cause. Cosicché, oggi, dopo decine di leggi e alcune leggi, che pur volevano essere organiche (vedi la n. 574 per gli insegnanti elementari e la n. 831, la n. 603 e la n. 468 per le scuole secondarie) ai fini della soluzione del problema dei non di ruolo, la situazione non è affatto migliorata, per cui abbiamo ancora:

a) nella scuola elementare: 18.738 insegnanti non di ruolo contro 213.697 di ruolo; 222.417 posti in organico su 232.435 insegnanti — pari al 95 per cento;

b) nella scuola media di primo grado: 75.586 insegnanti non di ruolo contro 79.578 di ruolo (compresi gli assunti per la n. 603) — poco meno del 50 per cento; 90.368 posti in organico su 155.164 insegnanti in servizio — meno del 60 per cento;

c) nelle scuole medie di secondo grado: 16.940 insegnanti non di ruolo contro 13.664 di ruolo — pari al 56 per cento; 15.668 posti in organico su 30.604 insegnanti in servizio — pari circa al 50 per cento (licei e istituti magistrali); 28.219 insegnanti non di ruolo contro 9.937 di ruolo — pari al 73,7 per cento; 22.825 posti in organico su 38.156 insegnanti in servizio — meno del 60 per cento (istituti tecnici); 16.202 insegnanti non di ruolo contro 1.900 di ruolo — pari all'89 per cento; 4.544 posti in organico su 18.102 insegnanti in servizio — pari al 25 per cento (istituti professionali).

Alla base di questa situazione, oltre quelli strutturali e di riforma già ricordati, ci sono due fattori negativi: il mancato allargamento degli organici e l'arretratezza delle forme di reclutamento. Bisogna riconoscere che l'allargamento degli organici resta un enigma. Se ne ignorano i criteri e si ha la impressione che ogni decisione in merito sia un atto di arbitrio e comunque avulso dalla realtà. Ci sono oltre 150 mila insegnanti non di ruolo, esistono decine di migliaia di cattedre e di corsi corrispondenti a cattedra, funzionanti da parecchi anni e, nonostante ciò, si continua a contenere gli organici, a bandire concorsi per alcune decine di cattedre, il che lascia pensare che alla base di un tale metodo ci sia soltanto la preoccupazione finanziaria: si scopre così, dai residui passivi relativi all'esercizio finanziario 1967, che lo Stato ha risparmiato sul personale della scuola 102 miliardi di lire! Inoltre bisogna convenire che i concorsi, nelle forme attuali, si presentano lunghi e laboriosi, trascorrendo non meno di due anni tra bando e risultati; per di più limitati a poche cattedre, essi generano masse di idonei i quali per la definitiva sistemazione devono ripetere gli esami o aspettare, a distanza di anni, qualche provvedimento legislativo con carattere di sanatoria. Nè vale che lo Stato deve pur selezionare il quadro insegnante richiedendo prove e titoli adeguati, perchè tale giusta esigenza non è in discussione. Il fatto è che l'insegnante, il quale non abbia superato le prove richieste, continua ad insegnare per tutta la

vita con giudizio annuo positivo, dovendo solo ogni anno ripresentare i documenti di rito e col gravissimo danno che, dopo trenta o quaranta anni di servizio, lascia la scuola senza pensione e senza buonuscita. D'altra parte la capacità dell'insegnante non sta tanto nel superamento della famosa trincea dell'abilitazione e dell'esame di concorso, perchè dire questo significa mitizzare l'esame, attribuendo ad esso un valore permanente che non può avere. La capacità didattica e il grado di cultura sono fattori estremamente mobili che richiedono aggiornamento, perfezionamento, studio, scambi di esperienza e presuppongono assistenza, aiuto, facilitazioni, mezzi e strumenti da parte dello Stato. E tutto questo manca. La stragrande maggioranza dei docenti non ha mai frequentato un corso di aggiornamento o perfezionamento, perchè essi non sono organizzati; e non sono organizzati in quanto tutta la scuola è strutturata in modo da non sollecitare tale esigenza, da impedire ogni scambio di esperienza, da soffocare nel burocraticismo ogni istanza democratica ed ogni anelito ad un grado più elevato di preparazione e di cultura, e a stroncare con l'appiattimento e la miseria delle retribuzioni e l'avvilente precarietà del rapporto d'impiego ogni spinta a migliorarsi. Da tutto ciò è facile comprendere come l'errore di fondo di tutta la legislazione passata sia il non aver affrontato congiuntamente problemi interdipendenti e l'aver svolto solo una funzione risanatrice e riparatrice, e sempre frammentariamente. Il che significa che non ha risolto niente. Partendo da tali rilievi, il nostro disegno di legge vuole rovesciare la situazione, eliminando innanzitutto l'attuale precarietà del rapporto di impiego della maggioranza dei docenti; trasformando l'attuale figura dell'insegnante non di ruolo, oggi prevalente e permanente, in eccezionale e contingente.

Si chiede innanzitutto, all'articolo 1, che l'aggiornamento degli organici sia automatico: tutte le cattedre, i corsi corrispondenti a cattedra e tutti i posti di insegnamento di fatto funzionanti diventano cattedre e posti di ruolo organico. Gli organici si aggiornano ogni anno, entro il 31 maggio.

Con ciò si rendono possibili due obiettivi fondamentali: la sistemazione dell'attuale personale non di ruolo e nuove forme di reclutamento.

Con l'articolo 2, si aboliscono gli esami di abilitazione all'insegnamento e i concorsi per esami per l'immissione in ruolo degli insegnanti e si istituiscono corsi didattico-pedagogici con valore abilitante, certamente più idonei ai fini di una migliore preparazione e del perfezionamento del corpo docente.

Con l'articolo 3, si fissa una norma permanente di reclutamento che, da un lato, porta alla sistemazione in ruolo di tutti gli attuali insegnanti non di ruolo, laureati e diplomati, che siano in servizio da almeno due anni o che abbiano prestato servizio per almeno tre anni in un quinquennio, nelle scuole statali; dall'altro, prevedendo l'immissione in ruolo per quegli insegnanti che matureranno gli stessi requisiti negli anni successivi, raggiunge l'obiettivo di eliminare la condizione permanente del non di ruolo, facendone un momento transitorio della sua carriera. Lo stesso articolo 3 si preoccupa di immettere nei ruoli delle scuole secondarie tutti gli insegnanti tecnico-pratici e gli insegnanti di educazione fisica, nonché gli insegnanti elementari di ruolo laureati e di consentire il passaggio nei ruoli delle scuole secondarie superiori degli insegnanti di ruolo della scuola media inferiore, che abbiano particolari requisiti.

A tal fine si indicano concorsi per titoli con graduatorie permanenti, provinciali per la scuola media inferiore e nazionali per le scuole secondarie superiori. Si precisa inoltre il diritto per gli insegnanti della scuola media inferiore a presentare domanda a tre provveditorati, compreso quello di residenza. Si assegnano a detti concorsi tutti i posti in organico reperiti a norma dell'articolo 1, detratte le riserve di cui alle leggi 831, 603 e 468. Si stabilisce che, in caso di nomina in una provincia, il candidato è depennato dalle corrispondenti graduatorie delle altre province.

Si fissa, infine, per tutti gli insegnanti così assunti in ruolo l'obbligo di frequenza dei corsi didattico-pedagogici di cui all'arti-

colo 2, entro un triennio dalla loro istituzione.

Con l'articolo 4, sempre in omaggio al principio della eliminazione della precarietà del rapporto di impiego, si stabilisce che tutte le nomine di incarico di insegnamento conferite dai provveditori agli studi siano a tempo indeterminato e, nel secondo comma, si sottrae ai presidi la facoltà di nomina in posti di insegnamento reperiti dopo l'inizio dell'anno scolastico e per supplenze non inferiori a cinque mesi, trasferendone la competenza ai provveditori.

All'articolo 5, si riconosce a tutti gli effetti, come servizio di ruolo, tutto il servizio comunque prestato nelle scuole statali, in qualità di insegnante, anteriormente alla nomina in ruolo e quello prestato in attività di ricerca e di studio presso le Università e gli Istituti di istruzione superiore da laureati vincitori di apposite borse di studio. Nell'ultimo comma, si precisa che il servizio prestato è computato per un anno intero, sempre che sia stato prestato per non meno di cinque mesi, nello stesso anno scolastico, anche se discontinuo ed interrotto.

All'articolo 6, si integrano le Commissioni provinciali per gli incarichi e le supplenze con una rappresentanza delle organizzazioni sindacali e scolastiche a carattere nazionale, pari almeno alla metà dei loro componenti.

Infine, nelle norme finali e transitorie, all'articolo 7, si stabilisce che gli insegnanti in possesso dei requisiti di cui all'articolo 3, che non conseguano la nomina nei ruoli per mancanza di posti in organico, sono nominati a tempo indeterminato fino alla loro immissione in ruolo; con l'articolo 8, si abrogano tutte le disposizioni in contrasto con le norme della presente legge; l'articolo 9 stabilisce, infine, che la legge entra in vigore il giorno successivo alla sua pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale*.

Non sfugge a nessuno che le forme di concorso proposte facilitano il reclutamento degli insegnanti e ne riducono i tempi, eliminano definitivamente il pericolo di formazione di nuove masse di non di ruolo e, ponendo fine alla precarietà del rapporto di

impiego, fissano l'insegnante alla propria sede e alla propria materia di insegnamento, con enorme vantaggio per l'unità e la continuità didattica, a tutto beneficio della scuola e della serietà della preparazione degli alunni; e come, in tale quadro, grande importanza viene data anche all'aggiornamento, per il quale si prevede la frequenza obbligatoria dei corsi.

Il presente disegno di legge che, come abbiamo detto, non è certamente perfetto, ma prospetta indubbiamente soluzioni organiche, è stato elaborato tenendo conto anche delle altre proposte di legge e delle richieste avanzate dai sindacati della scuola. Esso è

frutto dello sforzo che i parlamentari comunisti vanno compiendo al fine di dare un contributo concreto e positivo al rinnovamento generale della scuola e degli studi, nel cui quadro si collocano i problemi del personale docente, per lo stretto legame che essi hanno con i problemi generali della riforma della scuola.

Vogliamo augurarci che il presente disegno di legge costituisca un valido contributo ai lavori del Parlamento e all'azione dei sindacati della scuola e che ne possa essere affrontato rapidamente l'esame ai fini di una rapida soluzione globale ed organica dei problemi del personale della scuola.

DISEGNO DI LEGGE

Art. 1.

Nelle scuole statali di ogni ordine e grado, esclusi le Università e gli Istituti d'istruzione superiore, sono di ruolo organico tutte le cattedre, tutti i corsi corrispondenti a cattedre e tutti i posti d'insegnamento con un numero di ore corrispondenti all'orario di cattedra, anche se articolati in più classi collaterali e in più scuole, di fatto funzionanti alla data del 31 marzo di ogni anno.

Il Ministro della pubblica istruzione, entro il 31 maggio di ogni anno, con propria ordinanza, definisce gli organici secondo il disposto del presente articolo.

Art. 2.

A partire dall'entrata in vigore della presente legge sono aboliti gli esami di abilitazione all'insegnamento e i concorsi per esami per l'immissione in ruolo del personale docente nelle scuole di cui all'articolo 1.

Le Facoltà universitarie e gli Istituti di istruzione superiore istituiranno corsi didattico-pedagogici, con valore abilitante.

Art. 3.

Gli insegnanti non di ruolo, laureati e diplomati, in servizio da almeno due anni o che abbiano prestato servizio per almeno tre anni nell'ultimo quinquennio nelle scuole secondarie di primo e di secondo grado, ivi compresi gli insegnanti tecnico-pratici e gli insegnanti di educazione fisica forniti di titolo di equipollenza o di attestato di idoneità e, comunque, anche solo del titolo di studio che all'atto della nomina era riconosciuto valido per l'incarico per quel tipo di insegnamento, nonchè gli insegnanti elementari di ruolo laureati, e tutti quelli che matureranno gli stessi requisiti in ognuno degli anni successivi all'entrata in vigore della presente legge, sono immessi nei ruoli ordinari delle scuole secondarie di primo e secondo grado, corrispondenti al servizio prestato, secondo le modalità di cui ai commi 3 e seguenti.

Gli insegnanti di ruolo ordinario nella scuola media inferiore, in possesso del diploma di abilitazione o del titolo conclusivo di corso abilitante, di cui al precedente articolo 2, possono chiedere l'immissione nei ruoli delle scuole medie superiori, con le stesse modalità e gli stessi criteri di cui ai commi successivi.

Ai fini dell'immissione nei ruoli degli insegnanti, di cui ai commi precedenti, sono indetti concorsi per titoli con graduatorie provinciali per la scuola media inferiore e graduatorie nazionali per le scuole medie superiori; tutte le graduatorie sono permanenti.

Gli interessati al concorso per l'immissione nei ruoli della scuola media inferiore hanno diritto a presentare domanda per l'inclusione nelle graduatorie di cui al comma precedente a tre provveditorati, ivi compreso il provveditorato di residenza.

Ai suddetti concorsi sono assegnati tutte le cattedre, tutti i corsi corrispondenti a cattedre e tutti i posti di insegnamento disponibili e reperiti secondo il disposto dell'articolo 1, detratte le riserve di cui alle leggi 28 luglio 1961, n. 831; 25 luglio 1966, n. 603; 2 aprile 1968, n. 468.

La nomina in ruolo in una provincia comporta la cancellazione dalle corrispondenti graduatorie delle altre province.

Ai fini della permanenza in ruolo, gli insegnanti di cui al primo comma, che non siano in possesso di titolo di abilitazione, sono tenuti a frequentare i corsi didattico-pedagogici di cui all'articolo 2, entro il triennio successivo alla loro istituzione.

Art. 4.

A partire dal 1° ottobre 1969 tutte le nomine d'incarico di insegnamento conferite dai provveditori agli studi sono a tempo indeterminato.

A partire dalla stessa data le nomine di incarico per cattedre e posti di insegnamento reperiti dopo l'inizio dell'anno scolastico e le supplenze non inferiori a cinque mesi sono di competenza dei provveditori agli studi.

Art. 5.

Il servizio comunque prestato, nelle scuole statali di ogni ordine e grado, anteriormente alla nomina in ruolo, in qualità di insegnante, è riconosciuto come servizio di ruolo a tutti gli effetti.

Agli stessi effetti è riconosciuto il servizio prestato in attività di ricerca o di studio presso le Università e gli Istituti di istruzione superiore da laureati vincitori di apposite borse di studio.

Il servizio prestato è computato per un anno intero sempre che sia stato prestato per non meno di cinque mesi, nello stesso anno scolastico, anche se discontinuo e interrotto.

Art. 6.

Le commissioni provinciali per gli incarichi e le supplenze, presso i provveditorati agli studi, sono integrate con una rappresentanza delle organizzazioni sindacali scolastiche a carattere nazionale, pari almeno alla metà dei componenti.

NORME FINALI E TRANSITORIE

Art. 7.

Gli insegnanti di cui all'articolo 3, che nella prima applicazione della presente legge e negli anni successivi non conseguano la nomina nei ruoli per mancanza di posti d'organico, sono nominati a tempo indeterminato, fino alla loro immissione nei ruoli, come previsto dall'articolo 3.

Art. 8.

Sono abrogate tutte le disposizioni in contrasto con le norme della presente legge.

Art. 9.

La presente legge entra in vigore il giorno successivo a quello della sua pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale*.